SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO

vom 5. Juli 2001 [1]

I — Vorbemerkung

1. Mit der vorliegenden Klage, die am 3. August 1999 gemäß Artikel 226 EG erhoben worden ist, möchte die Kommission vom Gerichtshof feststellen lassen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen verstoßen hat, dass sie weder für ihr gesamtes Staatsgebiet noch für sämtliche Abfälle Abfallbewirtschaftungspläne erstellt hat und nicht in alle bereits erstellte Pläne ein spezifisches Kapitel über die Beseitigung von Verpackungsabfällen aufgenommen hat. Diese Verpflichtungen ergeben sich aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 47) in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32), aus Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle (ABl. L 377, S. 20) und aus Artikel 14 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365, S. 10).

1 — Originalsprache: Italienisch.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Das Gemeinschaftsrecht*

1. Die Richtlinie 75/442 und deren Änderung durch die Richtlinie 91/156

2. Die Richtlinie 75/442 ist die älteste der im vorliegenden Fall einschlägigen Richtlinien. Der Hinweis ist daher angebracht, dass sie im Laufe der Zeit mehrfach geändert wurde, insbesondere auch durch die Richtlinie 91/156, die ihre ersten zwölf Artikel ersetzt hat, um die Instrumente wirksamer zu gestalten, mit denen ihre Ziele erreicht werden sollen.

3. Die Richtlinie verpflichtet zur Beseitigung und Verwertung der Abfälle und zu Maßnahmen, die das Entstehen von Abfällen begrenzen sollen, und zwar insbesondere durch die Förderung „sauberer" Technologien und wiederverwertbarer und wiederverwendbarer Erzeugnisse (siehe vierte Begründungserwägung der Richtlinie

91/156). Die Mitgliedstaaten setzen nach der ursprünglichen Fassung des Artikels 5 „die zuständige(n) Behörde(n) ein, die damit beauftragt ist (sind), in einem bestimmten Gebiet die Maßnahmen zur Abfallbeseitigung zu planen, zu organisieren, zu genehmigen und zu überwachen", oder bestimmen diese Behörde(n).

4. Artikel 6 der ursprünglichen Fassung bestimmte ferner im Einzelnen:

„Die in Artikel 5 genannte(n) zuständige(n) Behörde(n) erstellt (erstellen) so bald wie möglich einen Plan bzw. Pläne, der (die) insbesondere Folgendes umfasst (umfassen):

— Art und Menge der zu beseitigenden Abfälle;

— allgemeine technische Vorschriften;

— geeignete Flächen für Deponien;

— besondere Vorkehrungen für bestimmte Abfälle.

In diesem Plan bzw. diesen Plänen können beispielsweise angegeben sein:

— die zur Beseitigung der Abfälle berechtigten natürlichen oder juristischen Personen;

— die geschätzten Kosten der Abfallbeseitigung;

— geeignete Maßnahmen zur Förderung der Rationalisierung der Sammlung, des Sortierens und der Behandlung von Abfällen."

5. Bezüglich der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 75/442 war in Artikel 13 der ursprünglichen Fassung Folgendes vorgesehen:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Maßnahmen in Kraft, um dieser Richtlinie binnen 24 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis."

6. Diese Bekanntgabe erfolgte am 18. Juli 1975.

7. Aufgrund der Änderungen durch die Richtlinie 91/156 lautet der vorgenannte Artikel 6 der Richtlinie 75/442 nunmehr:

„Die Mitgliedstaaten schaffen oder benennen die zuständige(n) Behörde(n), deren Auftrag es ist, die Bestimmungen dieser Richtlinie durchzuführen."

8. Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 bestimmt nach Änderung durch die Richtlinie 91/156:

„Zur Verwirklichung der Ziele der Artikel 3, 4 und 5 erstellt (erstellen) die in Artikel 6 genannte(n) zuständige(n) Behörde(n) so bald wie möglich einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne. Diese Pläne umfassen insbesondere Folgendes:

— Art, Menge und Ursprung der zu verwertenden oder zu beseitigenden Abfälle;

— allgemeine technische Vorschriften;

— besondere Vorkehrungen für bestimmte Abfälle;

— geeignete Flächen für Deponien und sonstige Beseitigungsanlagen.

In diesen Plänen können beispielsweise angegeben sein:

— die zur Abfallbewirtschaftung berechtigten natürlichen oder juristischen Personen;

— die geschätzten Kosten der Verwertung und der Beseitigung;

— Maßnahmen zur Förderung der Rationalisierung des Einsammelns, Sortierens und Behandelns von Abfällen."

9. Bezüglich der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 91/156 schreibt Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens zum 1. April 1993 nachzukommen. Sie unterrichten hiervon unverzüglich die Kommission."

10. Nach Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442 in der Fassung der Richtlinie 91/156 ist unter „Abfall" Folgendes zu verstehen:

„alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

Die Kommission erstellt ... spätestens zum 1. April 1993 ein Verzeichnis der unter die Abfallgruppen in Anhang I fallenden Abfälle. Dieses Verzeichnis wird regelmäßig überprüft und erforderlichenfalls nach demselben Verfahren überarbeitet."

11. Die Kommission erließ aufgrund dieser Bestimmung am 20. Dezember 1993 die Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG (ABl. L 5, S. 15). Dieses Verzeichnis wird als „Europäischer Abfallkatalog" bezeichnet.

2. Die Richtlinie 91/689

12. Die Richtlinie 91/689 dient der Angleichung der Rechtvorschriften der Mitgliedstaaten über die kontrollierte Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle (Artikel 1 Absatz 1). Artikel 6 Absatz 1 dieser Richtlinie lautet:

„Die zuständigen Behörden erstellen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 75/442/EWG — entweder gesondert oder im Rahmen ihrer allgemeinen Abfallwirtschaftspläne — Pläne für die Bewirtschaftung der gefährlichen Abfälle und veröffentlichen diese."

13. In der durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates vom 27. Juni 1994 (ABl. L 168, S. 28) geänderten Fassung des Artikels 10 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis zum 27. Juni 1995 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis."

14. Wie ferner zu erwähnen ist, erließ der Rat am 22. Dezember 1994 gemäß Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689 die Entscheidung 94/904/EG über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle (ABl. L 356, S. 14).

15. Überdies wurde die Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März

1978 über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43) durch die Richtlinie 91/689 ersetzt und aufgehoben. Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 78/319 bestimmte:

„Die zuständigen Behörden haben Pläne für die Beseitigung der giftigen und gefährlichen Abfallstoffe zu erstellen und fortzuschreiben. Diese Pläne erstrecken sich insbesondere auf:

— Art und Menge der zu beseitigenden Abfälle,

— Verfahren zur Beseitigung,

— erforderlichenfalls spezielle Behandlungsanlagen,

— geeignete Orte für die Ablagerung.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können andere besondere Aspekte[,] insbesondere die geschätzten Kosten für die Beseitigung[,] einbeziehen."

16. Bezüglich der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 78/319 sah deren Artikel 21 Absatz 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie binnen 24 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen[,] und setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis."

17. Diese Bekanntgabe erfolgte am 22. März 1978.

3. Die Richtlinie 94/62

18. Die Richtlinie 94/62 bezweckt, „die Vorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Verpackungs- und der Verpackungsabfallwirtschaft zu harmonisieren, um einerseits Auswirkungen dieser Abfälle in allen Mitgliedstaaten sowie in dritten Ländern auf die Umwelt zu vermeiden bzw. diese Auswirkungen zu verringern und so ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und andererseits das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und zu verhindern, dass es in der Gemeinschaft zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen kommt" (Artikel 1 Absatz 1).

19. Artikel 14 der Richtlinie 94/62 mit dem Titel „Entsorgungspläne" schreibt vor:

„Entsprechend den in dieser Richtlinie genannten Zielen und Maßnahmen sehen die Mitgliedstaaten in den Abfallbewirtschaftungsplänen nach Artikel 7 der Richtlinie 75/442/EWG ein besonderes Kapitel über Verpackungen und die Bewirtschaftung der daraus entstehenden Abfälle ... vor."

20. Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie 94/62 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens ab 30. Juni 1996 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis."

B — *Das nationale Recht*

21. Die von der Französischen Republik der Kommission mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen, die bei Ablauf der Frist in Kraft waren, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 5. August 1998 festgesetzt worden war, enthält das Gesetz Nr. 75-633 vom 15. Juli 1975 über die Abfallbeseitigung und -verwertung (*Journal officiel de la République française* [JORF] vom 16. Juli 1975, S. 7279) in durch die Gesetze Nr. 92-646 vom 13. Juli 1992 über die Abfallbeseitigung und die eingetragenen Umweltschutzanlagen (JORF vom 14. Juli 1992, S. 9461) und Nr. 95-101 vom 2. Februar 1995 über die Verstärkung des Umweltschutzes (JORF vom 3. Februar 1995, S. 1840) geänderten und ergänzten Fassung (im Folgenden: Gesetz Nr. 75-633).

22. Artikel 10 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 75-633 sieht vor:

„Der Umweltminister erstellt nationale Abfallpläne für bestimmte, ... durch Dekret festgelegte Abfallgruppen je nach deren Schädlichkeitsgrad oder Behandlungs- und Lagerungsbesonderheiten." [2]

23. Artikel 10-1 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 75-633 schreibt vor:

„Jede Region muss von einem regionalen oder überregionalen Plan für die Beseitigung industrieller Sonderabfälle erfasst sein."

2 — Nichtamtliche Übersetzung; dies gilt auch für die nachstehenden nationalen Vorschriften.

24. Artikel 10-2 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 75-633 bestimmt:

„Jedes Departement muss von einem Departementsplan oder departementsübergreifenden Plan für die Beseitigung von Haushaltsabfällen und sonstigen in Artikel L.373-3 des Code des communes genannten Abfällen erfasst sein."

25. Diese Gesetzesbestimmungen wurden später durch die Dekrete Nr. 93-139 vom 3. Februar 1993 über die Pläne für die Beseitigung von Haushalts- und ähnlichen Abfällen (JORF vom 4. Februar 1993, S. 1874) und Nr. 93-140 vom 3. Februar 1993 über die Pläne für die Beseitigung anderer Abfälle als Haushalts- und ähnliche Abfälle (JORF vom 4. Februar 1993, S. 1875) näher ausgeführt.

26. Diese Dekrete wurden später durch die Dekrete Nr. 96-1008 vom 18. November 1996 über die Pläne für die Beseitigung von Haushalts- und ähnlichen Abfällen (JORF vom 24. November 1996, S. 17138) und Nr. 96-1009 vom 18. November 1996 über die Pläne für die Beseitigung von industriellen Sonderabfällen (JORF vom 24. November 1996, S. 17140) ersetzt. Zu den Änderungen durch das Dekret Nr. 96-1008 gehört die Verpflichtung, in den Plänen für die Beseitigung von Haushalts- und ähnlichen Abfällen die Angabe der Lösungen für die Beseitigung von Verpackungsabfällen vorzusehen.

III — Analyse

27. Mit der vorliegenden Klage rügt die Kommission, dass die Französische Republik dadurch ihre Verpflichtungen aus der geänderten Fassung der Richtlinie 75/442 sowie aus den Richtlinien 91/689 und 94/62 verletzt habe, dass ihre Abfallbeseitigungspläne sowohl örtlich als auch materiell unvollständig geblieben seien und in diesen Plänen ein spezifisches Kapitel über Verpackungsabfälle fehle. Ich werde diese drei Rügen getrennt der Reihe nach prüfen.

A — *Zur örtlichen Unvollständigkeit der Abfallbeseitigungspläne*

1. Vorbemerkung

28. Die Kommission beanstandet erstens, dass aus den Informationen, die die französischen Behörden selbst gegeben hätten, hervorgehe, dass elf der 100 Departements und sechs der 26 französischen Regionen zum Zeitpunkt ihrer Klageerhebung noch nicht über einen Abfallbewirtschaftungsplan verfügt hätten, obwohl die Fristen für die Umsetzung der Richtlinie 75/442 — in der geänderten Fassung der Richtlinie 91/156 — und der Richtlinie 91/689 am 1. April 1993 (ursprünglich jedoch schon am 18. Juli 1977) bzw. am 27. Juni 1995 abgelaufen seien.

29. Die französische Regierung räumt ein, dass dies zumindest für zehn Departements und vier Regionen zutreffe; sie macht jedoch geltend, dass das Fehlen eines Planes keine Verletzung von Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 (in der geänderten Fassung der Richtlinie 91/156) und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 darstelle, was auf einer Reihe von Gründen beruhe, die mit dem sozusagen „beweglichen" Charakter der den Mitgliedstaaten für die Durchführung dieser Richtlinien auferlegten Frist, mit den Schwierigkeiten der französischen Behörden bei der Ausarbeitung der genannten Pläne und auch damit zusammenhingen, dass sich der nationale Gesetzgeber bei der Umsetzung anspruchsvollere Ziele gesetzt habe, als in den betreffenden Richtlinien vorgesehen.

2. Die Frage der Einhaltung der Frist bei der Durchführung der Richtlinien

30. Ich befasse mich zunächst mit dem ersten Punkt, also mit der Frage der Einhaltung der Frist bei der Durchführung der Richtlinien.

31. Nach Ansicht der französischen Regierung erfordert Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 (ebenso wie Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689, der darauf verweise) nicht, dass die Bewirtschaftungspläne innerhalb der Frist für die Umsetzung der Richtlinien verwirklicht würden. Die genannten Bestimmungen verpflichteten die zuständigen nationalen Behörden nur, „so bald wie möglich" einen oder mehrere Bewirtschaftungspläne zu erstellen, ohne dass damit notwendigerweise der Anschluss des gesamten Staatsgebiets an diese Pläne innerhalb der betreffenden Frist verbunden sein müsse. Um von einer rechtzeitigen Durchführung der genannten Richtlinien ausgehen zu können, genüge es daher, dass die nationalen Behörden fristgerecht mit der erforderlichen Eilfertigkeit die nötigen Aufgaben in Angriff genommen hätten, um das in den Richtlinien vorgegebene Ergebnis zu erzielen, dass sie also den normativen Rahmen der Materie definiert, die technischen Arbeiten in die Wege geleitet und das Nötige für die nachfolgende Erstellung der Pläne veranlasst hätten.

32. Dies entspricht indessen nicht der Auffassung der Kommission, wonach die Worte „so bald wie möglich" nicht so ausgelegt werden dürften, dass die Durchführung der Richtlinien verschoben werde. Die Richtlinien enthielten genaue Fristen, „innerhalb deren" die Mitgliedstaaten ihnen „spätestens" in vollem Umfang nachkommen müssten. Es genüge daher nicht, dass die Mitgliedstaaten sorgfältig die vorgesehenen Verfahren in Gang gesetzt und die nötigen Aufgaben in Angriff genommen hätten; da die Richtlinien zu einem Ergebnis verpflichteten, müssten die Mitgliedstaaten dieses Ergebnis nämlich auch innerhalb der Umsetzungsfrist sicherstellen. Die Kommission hat später in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass die Worte „so bald wie möglich" hier wahrscheinlich unvorhergesehenen Schwierigkeiten (wie etwa dem Erfordernis einer Änderung der Pläne oder der Umgestaltung

der Pläne aufgrund eines Nichtigkeitsurteils) begegnen sollten, die gegebenenfalls eine Verzögerung bei der vollständigen Durchführung einer Richtlinie rechtfertigten, was allerdings nicht die Verpflichtung der nationalen Behörden berühre, schnellstens in dem von der Richtlinie gewünschten Sinne voranzuschreiten. Jedenfalls könne, so führt die Kommission abschließend aus, selbst eine großzügige Auslegung dieser Worte nicht eine Vertragsverletzung wie die der Französischen Republik rechtfertigen, die trotz der langen Zeit noch andauere, die seit Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinien verstrichen sei.

33. Ich muss meinerseits in erster Linie feststellen, dass die streitigen Worte nicht nur wenig klar, sondern auch in den Gemeinschaftstexten nicht sehr gebräuchlich sind, was auf die hier in den betreffenden Richtlinien verwendeten Worte in erhöhtem Maße zutrifft. In den schon recht seltenen Gemeinschaftsbestimmungen, in denen diese Worte vorkommen (zumeist im Hinblick auf die Verpflichtung zur Übermittlung von Angaben oder Informationen) folgt auf sie nämlich in der Regel die unzweideutige Formulierung „spätestens aber bis ...“ [3]; noch viel seltener werden die Worte hingegen allein und ohne sonstige Präzisierung, wie in den in Rede stehenden Richtlinien, verwendet [4].

34. Dies verdeutlicht natürlich noch stärker die diesen Worten eigene Unklarheit im Zusammenhang mit den genannten Richtlinien und ihren offensichtlichen Widerspruch zu den Bestimmungen mit genauen Umsetzungsfristen. Diese Unklarheit ist wohl auf einen jener Kompromisse zurückzuführen, auf die im Gemeinschaftsrahmen nicht selten bei Verhandlungen über das Inkrafttreten so komplexer Richtlinien zurückgegriffen wird, was im Übrigen auch aus einem Vergleich mit dem der Richtlinie 75/442 zugrunde liegenden Kommissionsvorschlag hervorgehen dürfte, in dem nämlich nichts von diesen Worten zu finden ist [5]. Auch aus diesem Grund möchte ich jedenfalls in dieser Frage eine Untersuchung allgemeiner Tragweite vermeiden und mich bei der Auslegung der in Rede stehenden Worte vielmehr auf ihren speziellen Kontext beschränken, wie auch die Kommission vorgeschlagen hat.

35. Ich komme nun auf die beiden vorgetragenen Auffassungen zurück und muss feststellen, dass beide, allerdings in unterschiedlichem Maße und aus entgegengesetzten Gründen, befremden. Die Ansicht der Kommission erscheint mir nämlich zu begrenzt, da sie letztlich logischerweise zu dem Schluss führen würde, dass die be-

3 — Siehe z. B. Artikel 1 Nummer 5 der Richtlinie 98/93/EG des Rates vom 14. Dezember 1998 zur Änderung der Richtlinie 68/414/EWG zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EWG, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten (ABl. L 358, S. 100), Artikel 7 Absatz 3 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 1999/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Februar 1999 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über mit ionisierenden Strahlen behandelte Lebensmittel und Lebensmittelbestandteile (ABl. L 66, S. 16) und Artikel 12 der Richtlinie 2000/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG des Rates (Vierte Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie) (ABl. L 181, S. 65).

4 — Siehe z. B. Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 1999/97/EG der Kommission vom 13. Dezember 1999 zur Änderung der Richtlinie 95/21/EG des Rates zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten fahren (Hafenstaatkontrolle) (ABl. L 331, S. 67), und Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie 2000/29/EG des Rates vom 8. Mai 2000 über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse (ABl. L 169, S. 1).

5 — Siehe Artikel 10 des Vorschlags einer Richtlinie des Rates über die Beseitigung von Abfällen (ABl. 1974, C 142, S. 6).

treffenden Worte als inexistent zu betrachten sind. Ich bin vielmehr der Meinung, dass den Worten „so bald wie möglich" eine Bedeutung zukommen muss, wenn sie hier verwendet werden, an anderer Stelle jedoch nicht vorkommen. Im Übrigen hat die Kommission daraus eine gewisse Toleranz gegenüber Schwierigkeiten abgeleitet, denen die nationalen Behörden unter Umständen begegnen, wobei sie anschließend allerdings bei den von ihr genannten Beispielen und insbesondere bei der nachfolgenden allgemeinen Betrachtung den betreffenden Geltungsbereich zu sehr eingeschränkt hat. Andererseits dürfte die französische Darlegung im entgegengesetzten Sinne zu weit gehen, denn sie würde, zumindest im vorliegenden Fall, letztlich dazu führen, dass die Vorschrift über die Umsetzungsfrist für die Richtlinien ihre Wirkung verliert, da diese Frist veränderlich und ungewiss würde und ein Endtermin nicht absehbar wäre und überdies unterschiedliche Fristen für die einzelnen Mitgliedstaaten entstünden, so dass eine einheitliche Anwendung der Richtlinien behindert würde.

36. Es steht hingegen außer Zweifel, dass durch die Festsetzung einer Frist für die Umsetzung einer Richtlinie eine sichere und einheitliche Anwendung dieser Richtlinie in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden soll, so dass nur in Ausnahmefällen und anhand einer genauen Begründung davon abgewichen werden darf [6]. Bedürfte es im Übrigen noch einer Bestätigung dieser zweifelsfreien Feststellung, so genügte der Hinweis darauf, dass die Kommission gerade in Ermangelung einer fristgerechten Umsetzung der in Rede stehenden Richtlinien verschiedene Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet hat und alle diese Verfahren, abgesehen von noch anhängigen [7] oder wegen Erfüllung des Klagebegehrens der Kommission abgeschlossenen Rechtssachen [8], zu einer für den beklagten Mitgliedstaat negativen Entscheidung geführt haben [9]. Zwar erhob sich in keinem der bisherigen Verfahren eine Frage nach der Auslegung der Wendung „so bald wie möglich", wie dies hier der Fall ist. Der Gerichtshof hat in diesen Verfahren Verzögerungen durch die Mitgliedstaaten jedoch stets streng beurteilt, wobei niemals Zweifel darüber entstanden, dass diese Wendung die Beurteilung solcher Verzögerungen in irgendeiner Weise beeinflussen könnte. Der Gerichtshof hat im Gegenteil sehr klar zum Ausdruck gebracht, dass die Einhaltung der „spezielleren Verpflichtungen aus Artikel 6 [jetzt Artikel 7 Absatz 1] der Richtlinie 75/442 bzw. Artikel 12 der Richtlinie 78/319 [entspricht Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689], einen Abfallbeseitigungsplan aufzustellen und Pläne für die Beseitigung der giftigen und gefährlichen Abfallstoffe aufzustellen und fortzuschreiben, ... eine notwendige Voraussetzung dafür darstellte, die in [diesen Richtlinien] genannten Ziele in vollem Umfang zu erreichen" [10], und er hat eine Nichtbeachtung dieser Verpflichtungen innerhalb der festgesetzten Frist als „schwerwiegend" betrachtet [11], selbst wenn sich dieser Verstoß nur auf ei-

6 — Siehe z. B. Urteile vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 101/84 (Kommission/Italien, Slg. 1985, 2629, Randnr. 16), vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-217/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-2879, Randnr. 33) und vom 4. Juli 1996 in der Rechtssache C-50/94 (Griechenland/Kommission, Slg. 1996, I-3331, Randnr. 39 mit der dort zitierten Rechtsprechung).

7 — Siehe die Rechtssachen Kommission/Irland (C-461/99), Kommission/Italien (C-466/99), Kommission/Vereinigtes Königreich (C-35/00) und Kommission/Griechenland (C-132/00).

8 — Siehe Rechtssache Kommission/Luxemburg (C-401/00), die aufgrund eines Verzichts der Kommission durch Beschluss vom 13. Juni 2001 gestrichen wurde.

9 — Siehe Urteile vom 13. Dezember 1991 in der Rechtssache C-33/90 (Kommission/Italien, Slg. 1991, I-5987), vom 7. April 1992 in der Rechtssache C-45/91 (Kommission/Griechenland, Slg. 1992, I-2509) und vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-387/97 (Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-5047).

10 — Zitiertes Urteil Kommission/Griechenland vom 4. Juli 2000, Randnr. 95.

11 — Ebenda.

nen sehr kleinen Teil des Staatsgebiets beschränkt, wie etwa auf ein Tal [12] oder einen einzelnen Bezirk [13].

37. Welche Bedeutung kommt nun aber den Worten „so bald wie möglich" zu? Hierbei ist zu bedenken, dass sie etwas besagen und bezwecken müssen, wenn sie, aus welchen Gründen und zu welchem Zeitpunkt auch immer, in einige Bestimmungen der zur Prüfung stehenden Richtlinien aufgenommen wurden. Um diese Frage zu beantworten, bedarf es einer naheliegenden Vorbemerkung, nämlich dass der mit dieser Wendung verbundene Unsicherheits- und Dehnbarkeitsfaktor mit dem unbestreitbar komplexen Charakter der Aufgaben, die die genannten Richtlinien den Mitgliedstaaten abverlangen, und insbesondere mit dem — wohl auch von der Kommission geteilten — Bewusstsein der Schwierigkeiten zusammenhängt, die in der Regel mit der Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen für das gesamte Staatsgebiet einhergehen. Unter diesem Gesichtspunkt kann man also davon ausgehen, dass die Einfügung der Worte „so bald wie möglich" in die betreffenden Richtlinien darauf zurückzuführen ist, dass es möglich und vielleicht auch wahrscheinlich erschien, dass diese Schwierigkeiten besonders erheblich sind und dazu zwingen, den Mitgliedstaaten eine längere Zeitspanne zur Verfügung zu stellen. Wenn die Richtlinien andererseits jedoch keine Ausnahmen für die Umsetzungsfristen vorsehen, ist daraus zu schließen, dass die ins Auge gefassten Schwierigkeiten trotz der in Rede stehenden Worte nicht von sich aus zu einer automatischen Fristverlängerung berechtigen. Um hingegen einer derartigen Möglichkeit ohne Missbrauchsgefahr Rechnung zu tragen und um sie vor allem mit den allgemeinen Grundsätzen und der Verpflichtung zur fristgerechten Umsetzung der Richtlinien in Einklang zu bringen, müssen offensichtlich sehr genaue und strenge Voraussetzungen erfüllt sein. Die geltend gemachten Schwierigkeiten müssen vor allem zumindest erheblich sein und auf einer objektiven Grundlage beruhen, es müssen klare Beweise dafür vorliegen, dass die nationalen Behörden äußerste Sorgfalt walten ließen, um den Verpflichtungen aus der betreffenden Richtlinie nachzukommen, die Notwendigkeit (oder die Gefahr) einer zeitlichen Verschiebung muss der Kommission rechtzeitig mitgeteilt werden, die Lage muss zusammen mit der Kommission kontrolliert werden, wobei mit ihr nach dem Grundsatz eines loyalen und auf Gegenseitigkeit beruhenden Zusammenwirkens zusammenzuarbeiten ist, und die Verzögerung darf nicht über das zeitlich unbedingt erforderliche Maß hinausgehen.

38. Lässt man den Worten „so bald wie möglich" diesen Sinn und diese Tragweite zukommen, so kann man schwerlich zu dem Schluss gelangen, dass die genannten Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind. Selbst wenn man nämlich die Schwierigkeiten, mit denen die Französische Republik zu kämpfen hatte, als noch so erheblich betrachtet und von größter Sorgfalt ausgeht, die das Land walten ließ, um die betreffenden Richtlinien vollständig umzusetzen, so bleibt doch die Tatsache bestehen, dass die Verspätungen, die sich hierbei angehäuft haben, übermäßig sind und sich auch nicht durch eine weitestgehende Auslegung der Worte „so bald wie möglich" rechtfertigen lassen. Ich beschränke mich hierbei auf den Hinweis, dass unabhängig von den verschiedenen

12 — Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnrn. 69 und 70).

13 — Zitiertes Urteil Kommission/Griechenland vom 7. April 1992.

Änderungen der Richtlinien 75/442 und 78/319 die Fristen für die Erfüllung der eindeutigen Verpflichtungen, die sich stets aus diesen Richtlinien ergeben haben, am 18. Juli 1977 und 22. März 1980 abgelaufen sind; die Verspätungen wären selbst dann in gleicher Weise übermäßig, wenn man nur den Zeitraum berücksichtigen würde, der zwischen dem 1. April 1993 bzw. 27. Juni 1995 (Umsetzungsfrist für die Richtlinien 91/156 und 91/689) und Oktober 1998 (Ablauf der Zweimonatsfrist der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 5. August 1998, die an die Französische Republik gerichtet wurde) liegt [14].

39. Aus diesem Grund kann ich mich nicht dem Vorwurf der Verständnislosigkeit anschließen, den die Beklagte gegenüber der Kommission mit der Begründung erhebt, diese habe verlangt, dass das gesamte französische Staatsgebiet bereits über Abfallbewirtschaftungspläne verfügen solle, als das vorliegende Verfahren eingeleitet worden sei, andererseits aber nicht die Eilfertigkeit gewürdigt, die die nationalen Behörden an den Tag gelegt hätten, indem sie dafür gesorgt hätten, dass 85 % bis 90 % der Departements und Regionen nach jahrelangen Bemühungen um die Umsetzung der Richtlinien 75/442 und 91/689 an Abfallbewirtschaftungspläne angeschlossen seien. Dieser Vorwurf ist umso weniger berechtigt, wenn man dem strengen Maßstab Rechnung trägt, den die Gemeinschaftsrechtsprechung an das Erfordernis einer vollständigen Umsetzung der betreffenden Richtlinien anlegt [15], und die Gründe dieses Maßstabs berücksichtigt, die darauf beruhen, dass „die Nichterfüllung der Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 n. F. ... aus der Natur dieser Verpflichtung heraus das Risiko herauf[beschwört], dass die menschliche Gesundheit gefährdet wird und dass die Umwelt geschädigt wird, sei es auch nur in einem kleinen Teil des Gebietes eines Mitgliedstaats“ [16].

3. Zu den bei den französischen Behörden aufgetretenen Schwierigkeiten

40. Wie bereits dargelegt, erklärt die französische Regierung überdies, der ihr zur Last gelegte Verstoß lasse sich durch eine Reihe aufgetretener Schwierigkeiten rechtfertigen, wie etwa durch den Beschluss der Region Midi-Pyrénées (Pyrenäen Süd), anstelle der Zentralregierung selbst den Regionalplan zu erstellen, oder die besondere technische Schwierigkeit hinsichtlich der Abfassung der Pläne für die Inseln (Korsika und Guadeloupe) oder für die überseeischen Regionen (Guyana) im Vergleich zu

14 — Zur besseren Beurteilung des französischen Arguments, die Zeit habe für eine Umsetzung der fraglichen Richtlinien nicht ausgereicht, sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof wiederholt betont hat, dass „die Regierungen der Mitgliedstaaten an den vorbereitenden Arbeiten für die Richtlinien teilnehmen und somit in der Lage sein müssen, innerhalb der festgesetzten Frist die zu ihrer Durchführung erforderlichen Gesetzestexte auszuarbeiten“ (Urteil vom 1. März 1983 in der Rechtssache 301/81 (Kommission/Belgien, Slg. 1983, 467, Randnr. 11).

15 — Der Gerichtshof hat einen dreijährigen Verstoß gegen diese Verpflichtungen als „erheblich“ angesehen (zitiertes Urteil Kommission/Griechenland vom 4. Juli 2000, Randnrn. 26 und 98, in Bezug auf den Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des EU-Vertrags und der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission). Im selben strengen Sinne hat der Gerichtshof es für unzureichend gehalten, wenn ein Mitgliedstaat mit einer allgemeinen Bestimmung den Regionen die Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen überlässt, ohne dass die Regionen diese Pläne konkret innerhalb der Umsetzungsfristen erlassen (zitiertes Urteil Kommission/Italien vom 13. Dezember 1991, Randnrn. 22 bis 25, in Bezug auf den früheren Artikel 6 der Richtlinie 75/442 und ferner auf Artikel 12 Absatz 1 der nunmehr aufgehobenen Richtlinie 78/319).

16 — Zitiertes Urteil Kommission/Italien vom 9. November 1999 (Randnr. 70).

den Plänen für die Regionen des Mutterlands. Zudem beruhe das Fehlen einiger Departementspläne insbesondere auf komplexen örtlichen Bedingungen (Paris) oder auf gerichtlichen Entscheidungen.

41. In Anbetracht der vorstehenden Darlegung können solche Argumente jedoch nicht so große Verzögerungen rechtfertigen. Darüber hinaus ist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes hinzuweisen, die auch bezüglich der Umsetzung der in Rede stehenden Richtlinien wiederholt bekräftigt wurde und wonach „sich ein Mitgliedstaat ... nicht auf interne Umstände, wie z. B. im Stadium der Durchführung einer Handlung der Gemeinschaft auftretende Schwierigkeiten, berufen [kann], um die Nichtbeachtung der Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die sich aus Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ergeben“ [17]. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [18] hätten die französischen Behörden nur dann die fehlende oder verspätete Umsetzung rechtfertigen können, wenn sie nachgewiesen hätten, dass es objektiv unmöglich war, die speziellen Verpflichtungen aus den Richtlinien 75/442 und 91/689 zu erfüllen; im vorliegenden Fall stellen sich die geltend gemachten Schwierigkeiten jedoch nicht als Fälle objektiver Unmöglichkeit dar, und die französischen Behörden haben sich auch nicht in dieser Weise auf sie berufen.

17 — Zitiertes Urteil Kommission/Griechenland vom 7. April 1992 (Randnr. 21) in einer Rechtssache, die gerade die Verpflichtungen zur Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen nach Artikel 6 der Richtlinie 75/442 (alte Fassung) und Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 78/319 betraf; siehe auch zitiertes Urteil Kommission/Griechenland vom 4. Juli 2000 (Randnr. 70) und bezüglich „technischer Schwierigkeiten“ bei der Durchführung einer Richtlinie Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-71/97 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-5991, Randnr. 15).

18 — In diesem Sinne beispielsweise Urteil vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-307/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-3933, Randnr. 54 und die dort zitierte Rechtsprechung).

4. Zu den Zielen des französischen Gesetzgebers

42. Um die in Rede stehende Verzögerung zu rechtfertigen, betont die französische Regierung ferner, der nationale Gesetzgeber habe sich ehrgeizigere Ziele gesetzt, als in den Richtlinien 75/442 und 91/689 vorgesehen, indem er insbesondere die Umsetzung der Richtlinie 1999/31/EG [19] gegenüber dem offiziellen Termin vom 16. Juli 2001 (siehe Artikel 16 Absatz 1) zeitlich habe vorziehen wollen.

43. Auch dies erscheint mir nicht stichhaltig. Es gibt zwar zahlreiche Teilharmonisierungsrichtlinien, die es den Mitgliedstaaten ausdrücklich ermöglichen, nationale Vorschriften zu erlassen, die vollständiger oder strenger sind, als für die Umsetzung vorgesehen; daraus lässt sich jedoch verständlicherweise kein Recht auf eine verspätete Erzielung der in den Richtlinien aufgezeigten Ergebnisse ableiten. Der Gerichtshof hat nämlich über die klare und entschiedene Bekräftigung der bekannten Grundsätze der Verpflichtung zur fristgerechten Umsetzung einer Richtlinie hinaus auch festgestellt, dass die Mitgliedstaaten bei späteren Änderungen einer Richtlinie durch die Gemeinschaftsorgane die Umsetzung dieser Richtlinie nicht verzögern dür-

19 — Richtlinie des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. L 182, S. 1).

fen, um sämtliche Richtlinien gleichzeitig umzusetzen [20].

44. Somit ist abschließend bezüglich der ersten Rüge der Kommission festzustellen, dass die Französische Republik ihren Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der geänderten Fassung der Richtlinie 75/442 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 nicht nachgekommen ist, indem sie noch nicht für die Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen in ihrem gesamten Staatsgebiet gesorgt hat.

B — *Zur materiellen Unvollständigkeit der Abfallbewirtschaftungspläne*

1. Zur Unzulänglichkeit der Umstände, über die der Gerichtshof entscheiden soll

45. Ich komme nun zur materiellrechtlichen Untersuchung der zweiten Rüge der Kommission, wobei von dem Vorbringen zur sachlichen Unvollständigkeit der Bewirtschaftungspläne auszugehen ist. Hierzu hat die Beklagte indessen vorab eine Einrede erhoben, die sich auf angeblich unzureichende Angaben der Klageschrift der Kommission in Bezug auf die für die Entscheidung des Rechtsstreits erforderlichen rechtlichen Faktoren und Sachverhaltselemente stützt. Nach Ansicht der Beklagten beruhen die Beanstandungen der Kommission nämlich nur auf generellen Zweifeln an der materiellen Vollständigkeit der Bewirtschaftungspläne und werden daher nicht der Verpflichtung gerecht, „genau die Rügen anzugeben, über die der Gerichtshof entscheiden soll, und zumindest in gedrängter Form die rechtlichen und tatsächlichen Umstände darzulegen, auf die diese Rügen gestützt sind" [21].

46. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass vor allem die Kommission den Informationsmangel gerügt und geltend gemacht hat, dass die von der Beklagten im Vorverfahren zur Verfügung gestellten Angaben es ihr nicht erleichtert hätten, zu prüfen, ob tatsächlich alle unter die betreffende Richtlinie fallenden Abfälle in den von der Französischen Republik bereits erstellten Bewirtschaftungsplänen berücksichtigt worden seien. Die Kommission beanstandet insbesondere, dass sich die nationalen Vorschriften, die ihr mitgeteilt worden seien, auf Abfallbegriffe des französischen Rechts bezögen, deren materielle Bedeutung nicht einmal definiert werde; daher sei ihr kein Vergleich mit den entsprechenden Begriffen der Richtlinien möglich gewesen, und sie habe insbesondere auch nicht prüfen können, ob von der Gemeinschaftsregelung erfasste Abfallarten noch von den nationalen Bewirtschaftungsplänen ausgeschlossen seien und um welche Arten es sich dabei handeln könnte. Somit hat für sie

20 — Siehe Urteil vom 1. Juni 1995 in der Rechtssache C-182/94 (Kommission/Italien, Slg. 1995, I-1465, Randnr. 6). Im selben Sinne siehe Urteil vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-152/98 (Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3463, Randnr. 21) bezüglich einer Änderung der Gemeinschaftspolitik bei der Bekämpfung der Wasserverschmutzung, die ihren Niederschlag in späteren Richtlinien gefunden hat, deren nicht fristgerechte Umsetzung von der Kommission gerügt wurde.

21 — Urteil vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-52/90 (Kommission/Dänemark, Slg. 1992, I-2187, Randnr. 17 und die dort zitierte Rechtsprechung).

die Möglichkeit bestanden, die materielle Unvollständigkeit der genannten Pläne gegenüber der Französischen Republik geltend zu machen und diese Rüge durch Argumente zu untermauern, die sich nur auf bestimmte Abfallarten beziehen, zugleich aber Zweifel in dem Sinne zu äußern, dass gegebenenfalls auch andere Fälle betroffen sind.

47. Die Rüge der Kommission ist meines Erachtens begründet, und zwar nicht nur, weil die Verspätung nicht geleugnet werden kann, mit der ihr die Französische Republik die Umsetzungsbestimmungen zu den Richtlinien 75/442 und 91/689 mitgeteilt hat, wovon einige, wie noch gezeigt wird, sogar erst im vorliegenden Verfahren mitgeteilt worden sind. Es ist festzustellen, dass sich die Begründung der gegenüber der Beklagten geltend gemachten Rügen weder in der mit Gründen versehenen Stellungnahme noch in der Klageschrift in den von der Kommission geäußerten Zweifeln erschöpft; diese Zweifel sollen vielmehr als Prämisse für den Entschluss der Kommission dienen, als Verletzungsbeweis lediglich drei Abfallarten auszuwählen, bei denen die ihr bekannten Umstände ein Vorgehen mit Hilfe eines geeigneten Informationsbestands erlauben. Wenn sich die Kommission also in Anbetracht von Informationen, die im Verhältnis zu den Verpflichtungen aus den Richtlinien als unangemessen betrachtet werden[22], auf die Äußerung der Befürchtung beschränkt, dass es sich bei diesen drei Fällen nicht um Einzelfälle handele, so beeinträchtigt dies meines Erachtens nicht die Zulässigkeit der betreffenden Rüge.

22 — Zur Verpflichtung, die Maßnahmen zur Umsetzung der betreffenden Richtlinien mitzuteilen, siehe die Artikel 7 Absatz 2 und 16 Absatz 1 der geänderten Fassung der Richtlinie 75/442, Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 91/156 und die Artikel 8 Absatz 1 und 10 Absätze 1 und 3 der Richtlinie 91/689.

2. Zur Begründetheit der Rüge — Prämisse

48. Wie gezeigt wurde, bezieht sich die Kommission bei der Beanstandung der materiellen Unvollständigkeit der Bewirtschaftungspläne unter Verletzung der Artikel 7 Absatz 1 der geänderten Fassung der Richtlinie 75/442 und 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 auf drei Abfallarten, nämlich auf polychlorierte Piphenyle (im Folgenden: PCB), medizinische Abfälle und Haushaltssonderabfälle.

49. Die französische Regierung antwortet zuerst mit einer allgemeinen Bemerkung. Sie führt nämlich aus, sie habe die Bestimmungen der betreffenden Richtlinien eingehalten, indem sie verschiedene Abfallgruppen ausgewählt habe, die alle von den Gemeinschaftsrichtlinien erfassten Abfälle vollständig abdeckten; das angewandte Verfahren ist allerdings etwas eigen, da wie folgt vorgegangen wurde:

— Für bestimmte Abfälle, wie etwa „Haushaltsabfälle und Ähnliches“ und „industrielle Sonderabfälle“ wurde eine Definition in einem ministeriellen Runderlass vom 1. März 1994 gegeben (dieser wurde im Übrigen erst im vorliegenden Verfahren vorgelegt), mit dem auch bestimmte Weisungen für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne der Regionen oder Departements erteilt wurden;

— allgemeiner wurde sodann mit Dekret Nr. 97-157 vom 15. Mai 1997 über die Klassifizierung gefährlicher Abfälle (JORF vom 23. Mai 1997, S. 7764, im Folgenden: Dekret Nr. 97-157; auch dieses wurde erst im vorliegenden Verfahren vorgelegt) die Erstellung einer vollständigen Klassifizierung gefährlicher Abfälle vorgesehen, allerdings nur in Form einer Nomenklatur dieser Abfälle (Anhang II des Dekrets 97-157) und somit ohne spezielle Bestimmung bezüglich ihrer Bewirtschaftung. Wenn ich jedoch richtig verstanden habe, ist die französische Regierung der Auffassung, dass sie hiermit einen genauen Bezugspunkt für die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen geschaffen habe, die keine speziellen Angaben über gefährliche Abfälle enthalten, indem sich nämlich diese Pläne auf alle von den betreffenden Richtlinien erfasste Abfälle erstrecken können.

50. Somit gibt es nach Ansicht der Französischen Republik keine restlichen Abfallarten, die nicht von den Vorschriften der Bewirtschaftungspläne erfasst würden, so dass die Verpflichtungen aus den Richtlinien in vollem Umfang erfüllt seien.

51. Die Kommission beschränkt sich auf den Hinweis, dass ihr die französische Regierung erst jetzt eine Definition bestimmter Abfallarten zur Verfügung stelle und dass sie jedenfalls trotz dieser Informationen wegen der von der französischen Regierung gewählten Rechtsetzungstechnik nicht mit Sicherheit feststellen könne, ob die Abfallarten, die in den bereits bestehenden Bewirtschaftungsplänen berücksichtigt seien, tatsächlich dem Umfang der Gemeinschaftsregelung entsprächen.

52. Abgesehen davon, dass die vorgenannten französischen Rechtsvorschriften mit erheblicher Verspätung mitgeteilt wurden, kann ihr Inhalt die Zweifel der Kommission nicht ausräumen. Darüber hinaus ist jedoch auch die von der französischen Regierung für die Umsetzung der fraglichen Richtlinien gewählte Technik zweifelhaft. Wie die Kommission bemerkt, ist es nämlich befremdlich, für die Umsetzung der Richtlinien einen bloßen ministeriellen Runderlass zu wählen, insbesondere wenn man die gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofes berücksichtigt, wonach die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Richtlinie einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet schaffen müssen, der die nationale Rechtsordnung mit den Bestimmungen der Richtlinie in Einklang bringt [23], so dass nicht nur der Inhalt der einschlägigen nationalen Regelung und ihre Übereinstimmung mit der Richtlinie, sondern auch die förmliche Tragweite dieser Regelung und ihre Eignung als angemessene Rechtsgrundlage für die Ordnung des betreffenden Sektors außer Zweifel stehen und jede Unklarheit hierbei vermieden wird. So reicht z. B. für eine korrekte Umsetzung einer Richtlinie eine einfache Praxis oder ein Verwaltungsrunderlass nicht aus, da solche Verfahren im Gegensatz zu athentischen Rechts-

23 — Siehe z. B. Urteile vom 15. März 1990 in der Rechtssache C-339/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1990, I-851, Randnr. 25), vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-59/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2607, Randnr. 28) und vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-340/96 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1999, I-2023, Randnr. 27).

quellen keine Gewähr für Beständigkeit, Verbindlichkeit und öffentliche Verbreitung bieten können [24].

54. Somit komme ich nun zur näheren Prüfung der Rügen, die sich auf die drei von der Kommission genannten Abfallarten beziehen.

3. Polychlorierte Biphenyle (PCB)

53. Zudem ist auch eine Umsetzungstechnik unbefriedigend, die im Erlass eines ministeriellen Dekrets mit einer bloßen Nomenklatur gefährlicher Abfälle besteht, die sodann für die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen verwendet werden soll, die dieser Abfallart nicht ausdrücklich Rechnung tragen. Gerade in den Bewirtschaftungsplänen sollen nämlich, wie die Kommission in ihrer Erwiderung betont, alle Angaben zu finden sein, die erforderlich sind, um die Abfallarten festzustellen, für die diese Pläne gelten, so dass die Kommission die materielle Vollständigkeit der Pläne prüfen kann [25].

55. Zu den PCB führt die Kommission aus, dass 22 der 26 französischen Regionen über keinen entsprechenden Bewirtschaftungsplan verfügten. Die Französische Republik räumt ein, dass dies der Situation vom Oktober 1998 entspreche, also der Sachlage bei Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzt worden sei. Sie erklärt jedoch ferner, dass ein derartiger Plan im November 1999 nur noch für zwölf Regionen gefehlt habe; dieser Zustand, der noch fortbestehe, sei indessen kein Verstoß gegen die Richtlinie 91/689, da davon auszugehen sei, dass die Vorschriften des Dekrets Nr. 97-157 mit einer vollständigen Liste der gefährlichen Abfälle [26] auf die Pläne der Regionen anwendbar seien, die nicht ausdrücklich den PCB Rechnung trügen. Es wäre jedenfalls auch unnütz, nun eine Revision der restlichen regionalen Bewirtschaftungspläne vorzunehmen, da ein nationaler Plan zur Dekontaminierung und/oder Beseitigung PCB-haltiger Geräte gemäß der Richtlinie 96/59/EG des Rates vom 16. September 1996 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT) (ABl.

24 — Unter vielen anderen siehe Urteile vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 239/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1986, 3645, Randnr. 7), vom 17. Oktober 1991 in der Rechtssache C-58/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-4983, Randnr. 13), vom 10. Dezember 1991 in der Rechtssache C-306/89 (Kommission/Griechenland, Slg. 1991, I-5863, Randnr. 19) und vom 20. März 1991 in der Rechtssache C-96/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-1653, Randnr. 38).

25 — Es sei daran erinnert, dass die zuständigen Behörden nach Artikel 7 Absatz 1 der geänderten Fassung der Richtlinie 75/442 Abfallbewirtschaftungspläne erstellen müssen, die insbesondere Folgendes umfassen:
„— Art, Menge und Ursprung der zu verwertenden oder zu beseitigenden Abfälle;
— allgemeine technische Vorschriften;
— besondere Vorkehrungen für bestimmte Abfälle;
— geeignete Flächen für Deponien und sonstige Beseitigungsanlagen.
In diesen Plänen können beispielsweise angegeben sein:
— die zur Abfallbewirtschaftung berechtigten natürlichen oder juristischen Personen;
— die geschätzten Kosten der Verwertung und der Beseitigung;
— Maßnahmen zur Förderung der Rationalisierung des Einsammelns, Sortierens und Behandelns von Abfällen."

26 — Es besteht kein Zweifel, dass die PCB als gefährliche Abfälle anzusehen sind, da sie in Anhang I.A Nummer 10 der Richtlinie 91/689 ausdrücklich erwähnt werden.

L 243, S. 31) in Bearbeitung sei. Die Mitgliedstaaten müssen in der Tat gemäß Artikel 11 Absatz 1 dieser Richtlinie bis spätestens 16. September 1999 Pläne oder Grundzüge einer Regelung für die Dekontaminierung, Einsammlung und/oder Beseitigung PCB-haltiger Geräte erstellen.

56. Ich könnte mich auf die Feststellung beschränken, dass die französische Regierung selbst einräumt, dass bis heute noch nicht alle Regionen über einen Bewirtschaftungsplan für PCB verfügen, und daraus schließen, dass die Rüge der Kommission bezüglich dieser Abfallart schon aus diesem Grund stichhaltig ist. Der Vollständigkeit halber gehe ich jedoch noch kurz auf das übrige Vorbringen der französischen Regierung ein.

57. Zu dem Argument, dass die Vorschriften des Dekrets Nr. 97-157 mit einer vollständigen Liste der gefährlichen Abfälle (einschließlich PCB) auf die Pläne der Regionen anwendbar seien, die PCB nicht ausdrücklich Rechnung trügen, habe ich bereits ausgeführt, dass diese Rechtsetzungstechnik nicht als befriedigend angesehen werden kann, da sie sich im Wesentlichen auf eine allgemeine Verweisung beschränkt, während Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 (auf den Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 Bezug nimmt) für diese Abfälle ebenso wie für alle Abfälle bestimmt, dass sehr genaue Angaben in diesen Bewirtschaftungsplänen selbst enthalten sein müssen.

58. Zur angeblichen Nutzlosigkeit einer Umsetzung der Richtlinie 91/689 infolge des Erlasses der Richtlinie 96/59 ist, wie auch die Kommission ausführt, zu bemerken, dass die Richtlinie 91/689 ausdrücklich die PCB erwähnt, so dass davon bei der Umsetzung dieser Richtlinie nicht abgesehen werden darf, dass die beiden Richtlinien unterschiedliche Umsetzungsfristen festsetzen und die Kommission von der französischen Regierung noch keine Mitteilung über die Umsetzung der Richtlinie 96/59 erhalten hat, dass diese Richtlinie nicht zu einer Ausnahme bei der Umsetzung der Richtlinie 91/689 ermächtigt, dass sich fehlende Bewirtschaftungspläne für PCB-haltige Substanzen nicht dadurch rechtfertigen lassen, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 11 der Richtlinie 96/59 Pläne oder Grundzüge einer Regelung für die Dekontaminierung, Einsammlung und/oder Beseitigung PCB-haltiger Geräte erstellen müssen, und dass sich die Verzögerung bei der Umsetzung einer Richtlinie (die Richtlinie 91/689 hätte bis 27. Juni 1995 umgesetzt werden müssen) nicht dadurch rechtfertigen lässt, dass Arbeiten für die Umsetzung einer anderen Richtlinie (hier der Richtlinie 96/59) im Gange seien.

59. Somit ist die Rüge bezüglich der PCB meines Erachtens begründet.

4. Medizinische Abfälle

60. Die Kommission führt aus, die französische Regierung räume selbst ein, dass es von den Regionen, die bereits über einen Abfallbewirtschaftungsplan verfügten, noch fünf gebe, deren Pläne nicht die medizinischen Abfälle erfassten. Sechs weitere Regionen fielen hingegen unter ein „Territorialschema für die Beseitigung von Abfällen aus Krankenhäusern" nach einem ministeriellen Runderlass vom 21. September 1990, mit dem den Regionen aufgegeben werde, sich für die Beseitigung von Abfällen aus Krankenhäusern auszustatten, und ihnen allgemeine Weisungen für die Methoden und Instrumente erteilt würden, die dabei zu verwenden seien. Die Kommission macht jedoch darauf aufmerksam, dass ihr die französischen Behörden noch kein Schema mitgeteilt hätten, so dass sie nicht beurteilen könne, inwieweit dieses mit den Vorschriften der Gemeinschaftsregelung in Einklang stehe, zumal die französischen Behörden vorgesehen hätten, die „Schema"-Regelung durch „Pläne" zu ersetzen. Die Kommission äußert zudem ernsthafte Zweifel an der Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Richtlinie 75/442, die der ministerielle Runderlass gewährleisten könne. Sie kommt dabei letztlich zu dem Schluss, dass die Französische Republik auch hinsichtlich der von einem Schema erfassten sechs Regionen nicht ihren Verpflichtungen aus den betreffenden Richtlinien nachgekommen sei.

61. Die französische Regierung bestreitet nicht, dass es in sechs Regionen für diese Abfallart noch keinen Bewirtschaftungsplan gibt, sie betont jedoch erneut, dass in Anbetracht der Worte „so bald wie möglich" in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 mit dem Ablauf der Frist für deren Umsetzung kein Verstoß gegen diese Richtlinie verbunden sei. Hinsichtlich der sechs von einem „Territorialschema für die Beseitigung von Abfällen aus Krankenhäusern" erfassten Regionen erklärt die französische Regierung, dass dieses Schema aufgrund des genannten Runderlasses den Bewirtschaftungsplänen gleichkomme, die gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 bereits für andere Regionen erstellt worden seien. Sie räumt ein, das Schema nicht fristgerecht mitgeteilt zu haben, seine Beanstandung sei jedoch nicht zulässig, bevor es die Kommission geprüft habe.

62. Ich halte es nicht für erforderlich, auf die Rügen in Bezug auf die erstgenannten fünf Regionen einzugehen, da die Beklagte die Verzögerung selbst einräumt, die sich, wie bereits ausgeführt (Nrn. 33 bis 39), auch nicht durch den Ausdruck „so bald wie möglich" rechtfertigen lässt. Hinsichtlich der sechs Regionen, die von einem „Territorialschema für die Beseitigung von Abfällen aus Krankenhäusern" erfasst sein sollen, bekräftige ich die bereits geäußerten und von der Kommission geteilten Vorbehalte gegenüber einem bloßen ministeriellen Runderlass zur Erteilung von Weisungen an die Regionen zum künftigen Erlass eines derartigen „Schemas". Selbst wenn man annimmt, dass ein Schema tatsächlich besteht und der Kommission sogar mitgeteilt wurde, ist festzustellen, dass der betreffende Runderlass nichts über die Frist für die Erstellung des Schemas aussagt; er sieht nämlich nur vor, dass die regionalen Präfekten für den Fall, dass der Territori-

alrahmen der Region nicht am besten geeignet ist, im Zusammenwirken mit den Präfekten der Departements beschließen können, dass die Vorbereitungsarbeiten für das betreffende Schema zumindest teilweise auf Departementsebene geleistet werden. Auch dies zeigt, dass der Runderlass nicht für eine vollständige Umsetzung der Richtlinien geeignet ist.

63. Bezüglich des Einwands der französischen Regierung gegenüber dem Vorbringen der Kommission, dass ein derartiges Schema nicht den Abfallbewirtschaftungsplänen gleichkomme, die in den betreffenden Gemeinschaftsrichtlinien vorgesehen seien, genügt der Hinweis darauf, dass der ministerielle Runderlass nur „Abfälle aus Krankenhäusern" betrifft, während Anhang I.A der Richtlinie 91/689 auf eine größere Bandbreite medizinischer Abfälle abstellt und (außer den erwähnten „Abfällen aus Krankenhäusern") auch Abfälle aus „anderen ärztlichen Einrichtungen" (Nr. 1) und „Arzneimittel, Medikamente" und „Tierarzneimittel" (Nr. 2) einbezieht. Zumindest hinsichtlich der materiellen Erfassung hat das Schema (sofern es besteht) also nicht dieselbe Tragweite wie die Bewirtschaftungspläne, die Gegenstand der Richtlinie 91/689 sind.

64. Die Rüge der Kommission bezüglich der Kategorie der medizinischen Abfälle ist demnach begründet.

5. Haushaltssonderabfälle

65. Die Kommission hält schließlich die Umsetzungsmethode des französischen Gesetzgebers für die Haushaltssonderabfälle für unbefriedigend, wonach diese Abfallart von den Bewirtschaftungsplänen der Regionen ausgenommen und auf die Bewirtschaftungspläne der Departements übertragen werden könne oder alternativ Gegenstand eines Regional- und zugleich eines Departementsplans sein könne. Die Klägerin bemerkt nämlich, dass noch 18 Departements weder auf Regional- noch auf Departementsebene über Bewirtschaftungspläne verfügten.

66. Die Französische Republik entgegnet, dass diese Rügen die erste Rüge teilweise wieder aufgreife, da die Klägerin 15 dieser 18 Departements bereits erwähnt habe, um die *örtliche* Unvollständigkeit der Bewirtschaftungspläne zu belegen. Zu den drei restlichen Plänen, nämlich denjenigen für die Departements Oise, Haute-Loire und Puy-de-Dôme, bemerkt die Beklagte, dass der Präfekt für das erstgenannte Departement den Entwurf eines Bewirtschaftungsplans am 19. Oktober 1999 (also nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission vom 5. August 1998 festgesetzten Frist) erlassen habe und die beiden anderen Pläne in Überarbeitung seien. Auch hier rechtfertigt die französische Regierung die Verzögerung mit dem Hinweis auf die Worte „so bald wie möglich" in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689.

67. Diese Rüge fällt zweifellos, wie auch die Kommission einräumt, zum Teil mit der Rüge über die örtliche Unvollständigkeit der Bewirtschaftungspläne zusammen; sie behält aber ihre Geltung für die drei Departments, bei denen die französische Regierung gleichfalls nicht bestreitet, dass keine Vorkehrungen für Haushaltssonderabfälle getroffen wurden. Eine erneute Prüfung der auch hier von der französischen Regierung für den Ausschluss eines Verstoßes herangezogenen Begründung erübrigt sich, da ich mich bereits eingehend mit der Bedeutung der Worte „so bald wie möglich" befasst habe (Nrn. 33 bis 39).

68. Somit halte ich auch die zweite Rüge der Kommission für begründet, da die Französische Republik nicht für die Erstellung materiell vollständiger Abfallbewirtschaftungspläne Sorge getragen hat.

C — *Fehlen eines spezifischen Kapitels über Verpackungsabfälle in den bereits erstellten Bewirtschaftungsplänen*

69. Die Kommission rügt schließlich, dass die bereits erstellten Abfallbewirtschaftungspläne der Französischen Republik unter Verstoß gegen Artikel 14 der Richtlinie 94/62, die bis 30. Juni 1996 hätte umgesetzt werden müssen (siehe Artikel 22 Absatz 1), kein spezifisches Kapitel über Verpackungsabfälle enthielten.

70. Die Beklagte entgegnet, das Dekret Nr. 96-1008 sehe in Artikel 2 Buchstabe d ausdrücklich vor, dass die Vorkehrungen für die Verpackungsabfälle in den Bewirtschaftungsplänen genannt würden, und Artikel 12 dieses Dekrets schreibe die Revision der mit dieser Bestimmung nicht übereinstimmenden Bewirtschaftungspläne binnen drei Jahren vor. Das Revisionsverfahren für die Bewirtschaftungspläne sei noch im Gange; ein Verstoß gegen die Richtlinie 94/62 liege indessen nicht vor, da die bisherigen Handlungen zu berücksichtigen seien und Artikel 14 der Richtlinie 94/62, der auf Artikel 7 der Richtlinie 75/442 verweise, die Worte „so bald wie möglich" aufgreife, so dass der Frist für die Umsetzung der Richtlinie ein „flexibler" Charakter verliehen werde.

71. Eine Vertiefung dieses Punktes erübrigt sich. Da die französische Regierung nämlich selbst einräumt, dass nicht alle bereits erstellten Abfallbewirtschaftungspläne ein spezifisches Kapitel über Verpackungsabfälle enthalten, ist unter Berücksichtigung meiner vorstehenden Ausführungen zu dem Ausdruck „so bald wie möglich" (Nrn. 33 bis 39) meines Erachtens auch die dritte Rüge der Kommission begründet.

72. Aufgrund all dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien verstoßen hat, dass sie weder für ihr gesamtes Hoheitsgebiet noch für sämtliche Abfälle Abfallbewirtschaftungspläne erstellt und nicht in alle bereits erstellten Bewirtschaftungspläne ein spezifisches Kapitel über Verpackungsabfälle aufgenommen hat.

IV — Kosten

73. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Diesem Antrag, den die Kommission gestellt hat, ist meines Erachtens aufgrund der vorstehenden Erwägungen stattzugeben.

V — Ergebnis

74. Somit schlage ich dem Gerichtshof abschließend vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle in der geänderten Fassung der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991, Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle und Artikel 14 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle verstoßen, dass sie weder für ihr gesamtes Hoheitsgebiet noch für sämtliche Abfälle Abfallbewirtschaftungspläne erstellt und nicht in alle bereits erstellten Bewirtschaftungspläne ein spezifisches Kapitel über Verpackungsabfälle aufgenommen hat.

2. Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.