FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 5. juli 2001 [1]

I — Indledning

1. I denne sag, som blev anlagt den 3. august 1999 i medfør af artikel 226 EF, har Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32), artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20) samt artikel 14 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10), idet den ikke har udarbejdet håndteringsplaner (o.a.: planer for »bortskaffelse« af affald i direktiv 75/442's ordlyd) for hele landet eller for alt affald og heller ikke har indsat et kapitel om emballageaffald i alle de affaldsplaner, der er vedtaget.

1 — Originalsprog: italiensk.

II — Relevante retsregler

A — *Fællesskabsretlige bestemmelser*

1. Direktiv 75/442 og de ved direktiv 91/156 indførte ændringer

2. Direktiv 75/442 er det ældste af de direktiver, som er relevante for den foreliggende sag. Det skal derfor nævnes, at der i tidens løb er foretaget en række ændringer af det, navnlig ved direktiv 91/156, hvorved de 12 første artikler blev udskiftet for at gøre de redskaber, hvormed direktivets mål tilsigtes gennemført, mere effektive.

3. Formålet med direktiv 75/442 er at sikre, at affald bortskaffes og nyttiggøres, og at tilskynde til, at der indføres foranstaltninger, der begrænser affaldsproduktionen, især ved at fremme »renere« teknologier og produkter, som kan genvindes og genbruges (jf. fjerde betragtning til direktiv 91/156). Artikel 5 foreskrev oprindelig, at medlemsstaterne nedsatte eller udpegede

»den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler inden for et bestemt område at planlægge, organisere, tillade og føre tilsyn med bortskaffelse af affald«.

4. I den oprindelige udgave af artikel 6 bestemtes følgende:

»Den eller de i artikel 5 anførte kompetente myndigheder skal hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer, som navnlig skal omfatte:

— arten og mængden af det affald, der skal bortskaffes

— de almindelige tekniske forskrifter

— områder, der er egnede for bortskaffelsen

— alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald.

Denne eller disse planer kan f.eks. omfatte:

— de fysiske eller juridiske personer, der har beføjelse til at foretage bortskaffelse af affald

— vurdering af omkostningerne ved bortskaffelsen

— hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på fremme af rationalisering af indsamlingen, sorteringen og behandlingen af affald.«

5. Om fristen for gennemførelse af direktiv 75/442 foreskrev artikel 13 oprindeligt:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige foranstaltninger i kraft for at efterkomme dette direktiv inden 24 måneder efter dets meddelelse og underretter straks Kommissionen herom.«

6. Denne underretning fandt sted den 18. juli 1975.

7. Den ovenfor gengivne artikel 6 i direktiv 75/442 foreskriver efter de ved direktiv 91/156 indførte ændringer nu:

»Medlemsstaterne etablerer eller udpeger den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler at gennemføre bestemmelserne i dette direktiv.«

8. Som følge af de ved direktiv 91/156 indførte ændringer bestemmer artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 nu:

»For at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4 og 5, skal den eller de i artikel 6 omhandlede kompetente myndigheder hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer for håndtering af affaldet. Disse planer skal navnlig omfatte:

— arten, mængden og oprindelsen af det affald, der skal nyttiggøres, eller som skal bortskaffes

— de almindelige tekniske forskrifter

— alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald

— de områder eller anlæg, der er egnede for bortskaffelsen.

I disse planer kan f.eks. anføres

— de fysiske eller juridiske personer, der har beføjelse til at håndtere affald

— en vurdering af omkostningerne ved nyttiggørelses- og bortskaffelsesforanstaltningerne

— egnede foranstaltninger, hvorved der tilskyndes til at rationalisere indsamlingen, sorteringen og behandlingen af affaldet.«

9. Om fristen for gennemførelse af direktiv 91/156 foreskriver artikel 2, stk. 1:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 1. april 1993. De underretter straks Kommissionen herom.«

10. Det skal ligeledes nævnes, at der ifølge artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, ved »affald« skal forstås:

»ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med.

Kommissionen skal senest den 1. april 1993 [...] have udarbejdet en liste over affald, som tilhører kategorierne i bilag I. Denne liste skal gennemgås regelmæssigt og revideres efter behov efter samme fremgangsmåde.«

11. På grundlag af denne bestemmelse vedtog Kommissionen den 20. december 1993 beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442 (EFT L 5, s. 15). Denne liste betegnes »det europæiske affaldskatalog«.

2. Direktiv 91/689

12. Direktiv 91/689 tager sigte på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kontrolleret håndtering af farligt affald (jf. artikel 1, stk. 1). I direktivets artikel 6, stk. 1, foreskrives:

»I overensstemmelse med artikel 7 i direktiv 75/442/EØF udarbejder de kompetente myndigheder, enten separat eller som led i deres almindelige planer for affaldshåndtering, planer for håndtering af farligt affald og offentliggør disse planer.«

13. I artikel 10, stk. 1, i direktiv 91/689, som ændret ved Rådets direktiv 94/31/EØF af 27. juni 1994 (EFT L 168, s. 28), bestemmes:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 27. juni 1995. De underretter straks Kommissionen herom.«

14. Det skal tilføjes, at Rådet den 22. december 1994 i henhold til artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689 vedtog beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald (EFT L 356, s. 14).

15. Endvidere skal det nævnes, at direktiv 91/689 trådte i stedet for og ophævede

Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43). Sidstnævnte direktivs artikel 12, stk. 1, foreskrev:

»De kompetente myndigheder udfærdiger og ajourfører programmer for bortskaffelse af giftigt og farligt affald. Disse programmer skal især omfatte:

— arten og mængden af det affald, der skal bortskaffes

— bortskaffelsesmetoder

— om nødvendigt specialiserede behandlingscentre

— områder, der er egnede for deponeringer.

De kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan inddrage andre særlige forhold, herunder især en vurdering af omkostningerne ved bortskaffelsen.«

16. Om fristen for gennemførelse af direktiv 78/319 foreskriver direktivets artikel 21, stk. 1:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden 24 måneder efter dets meddelelse og underretter straks Kommissionen herom.«

17. Denne underretning fandt sted den 22. marts 1978.

3. Direktiv 94/62

18. Direktiv 94/62 har til formål at »harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald for på den ene side at forebygge og mindske miljøbelastningen herfra i samtlige medlemsstater samt i tredjelande og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og for på den anden side at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og forvridning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet« (jf. artikel 1, stk. 1).

19. I artikel 14 i direktiv 94/62, der har overskriften »Håndteringsplaner«, fastsættes følgende:

»I overensstemmelse med de i dette direktiv omhandlede mål og foranstaltninger indfører medlemsstaterne i de affaldshåndteringsplaner, der kræves i artikel 7 i direktiv 75/442/EØF, et særligt kapitel om håndtering af emballage og emballageaffald [...]«

20. Artikel 22, stk. 1, i direktiv 94/62 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 30. juni 1996. De underretter straks Kommissionen herom.«

B — *Nationale bestemmelser*

21. De gennemførelsesforanstaltninger, som Den Franske Republik har underrettet Kommissionen om, således som de var gældende ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 5. august 1998, findes i lov nr. 75-633 af 15. juli 1975 om bortskaffelse af affald og genvinding af materialer (Journal de la République française (»JORF«) af 16.7.1975, s. 7279), som ændret og suppleret ved lov nr. 92-646 af 13. juli 1992 om bortskaffelse af affald samt miljøbeskyttelsesanlæg (JORF af 14.7.1992, s. 9461) og ved lov nr. 95-101 af 2. februar 1995 om udbygning af miljøbeskyttelsen (JORF af 3.2.1995, s. 1840, herefter »lov nr. 75-633«).

22. I artikel 10, stk. 1, i lov nr. 75-633 bestemmes:

»Miljøministeren fastsætter nationale planer for bortskaffelse af visse kategorier af affald, for hvilke der opstilles en liste ved dekret [...] på grund af affaldets farlighed eller særlige krav til behandling og oplagring« [2].

23. Artikel 10-1, første afsnit, i lov nr. 75-633 er affattet således:

»Alle regioner skal være omfattet af en regional eller interregional plan for bortskaffelse af særlige former for industriaffald.«

2 — Denne oversættelse er, ligesom oversættelsen af de følgende nationale bestemmelser, ikke officiel.

24. I artikel 10-2, første afsnit, i lov nr. 75-633 bestemmes:

»Alle departementer skal være omfattet af en departemental eller interdepartemental plan for bortskaffelse af husholdningsaffald og andet affald, som omhandlet i kommunelovens artikel L. 373-3.«

25. Ovenstående lovbestemmelser blev senere præciseret ved dekret nr. 93-139 af 3. februar 1993 om planer for bortskaffelse af husholdningsaffald og lignende affald (JORF af 4.2.1993, s. 1874), og dekret nr. 93-140 af 3. februar 1993 om planer for bortskaffelse af andet affald end husholdningsaffald og lignende affald (JORF af 4.2.1993, s. 1875).

26. Disse dekreter er derefter blevet erstattet af dekret nr. 96-1008 af 18. november 1996 om planer for bortskaffelse af husholdningsaffald og lignende affald (JORF af 24.11.1996, s. 17138, herefter »dekret nr. 96-1008«) og dekret nr. 96-1009 af 18. november 1996 om planer for bortskaffelse af særlige former for industriaffald (JORF af 24.11.1996, s. 17140). Ifølge en af de ved dekret nr. 96-1008 indførte ændringer skal det i planerne for bortskaffelse af husholdningsaffald og lignende affald angives, hvilke løsninger der er valgt med hensyn til bortskaffelse af emballageaffald.

III — Vurdering

27. Ved det foreliggende søgsmål har Kommissionen foreholdt Den Franske Republik, at den har tilsidesat direktiv 75/442 (som ændret), direktiv 91/689 og direktiv 94/62. Ifølge Kommissionen er affaldshåndteringsplanerne nemlig stadig mangelfulde, både med hensyn den geografiske og den materielle dækning, ligesom de ikke indeholder et særligt kapitel om emballageaffald. Jeg behandler disse tre klagepunkter hver for sig i den nævnte rækkefølge.

A — *Klagepunktet vedrørende håndteringsplanernes ufuldstændige geografiske dækning*

1. Indledning

28. Kommissionen har indledningsvis kritiseret, at 11 af de 100 franske departementer og 6 af de 26 regioner ifølge de franske myndigheders egne oplysninger endnu ikke rådede over en affaldshåndteringsplan, da stævningen blev indgivet, på trods af, at fristerne for gennemførelse af direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, og af direktiv 91/689 udløb henholdsvis den 1. april 1993 — oprindelig dog allerede den 18. juli 1997 — og den 27. juni 1995.

29. Den franske regering har på sin side medgivet, at der er grundlag for denne kritik, i det mindste for så vidt angår en halv snes departementer og fire regioner. Den har imidlertid indvendt, at manglen på planer ikke udgør en tilsidesættelse af artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 (som ændret ved direktiv 91/156) og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689. Årsagerne hertil, der knytter sig til den, så at sige, »variable« frist, som medlemsstaterne er blevet pålagt for gennemførelsen af disse direktiver, er, at de franske myndigheder er stødt på vanskeligheder ved udarbejdelsen af planerne, og at den nationale lovgiver i forbindelse med gennemførelsen af direktiverne har sat sig mere ambitiøse mål end dem, som direktiverne foreskriver.

2. Spørgsmålet om overholdelse af direktivernes gennemførelsesfrist

30. Jeg begynder med det første punkt, nemlig spørgsmålet om overholdelsen af direktivernes gennemførelsesfrist.

31. Ifølge den franske regering indeholder artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 (og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689, som henviser hertil) intet krav om, at håndteringsplanerne skal være udarbejdet inden for den gennemførelsesfrist, som er fastsat for disse direktiver. Den sagsøgte regering har understreget, at ovennævnte bestemmelser kun forpligter de kompetente nationale myndigheder til at udarbejde en eller flere håndteringsplaner »hurtigst muligt«, og at dette ikke nødvendigvis indebærer, at hele det nationale område skal være dækket inden for den nævnte frist. For at direktiverne kan anses for gennemført inden for den fastsatte frist, kan det derfor være tilstrækkeligt, at de nationale myndigheder har vist, at de inden for den foreskrevne frist har udvist fornøden omhu ved at udføre det forberedende arbejde, som er nødvendigt for at nå det af direktiverne tilsigtede mål, dvs. fastsat de bestemmelser, som skal gælde på området, iværksat de tekniske arbejder og tilrettelagt, hvad der er nødvendigt for den senere udarbejdelse af planerne.

32. Kommissionen har imidlertid en anden opfattelse. Den mener ikke, at udtrykket »hurtigst muligt« kan fortolkes således, at gennemførelsen af direktiverne kan udskydes. Direktiverne pålægger medlemsstaterne præcise frister for, hvornår de »senest« skal have efterkommet dem fuldt ud. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at medlemsstaterne har udvist omhu ved at indlede de foreskrevne procedurer og tilrettelægge de fornødne formaliteter. Direktiverne fastsætter en forpligtelse til at nå et bestemt resultat, og det er følgelig dette resultat, som medlemsstaterne skal sikre er opnået inden for den for gennemførelsen foreskrevne frist. I retsmødet præciserede Kommissionen yderligere, at udtrykket »hurtigst muligt« formentlig i dette tilfælde tager sigte på muligheden for, at der opstår uforudsete problemer (f.eks. at planerne må ændres, eller at der må rådes bod på en retslig ophævelse af dem), som kan retfær-

diggøre, at den fuldstændige gennemførelse af et direktiv forsinkes, men under forbehold af, at de nationale myndigheder forpligter sig til hurtigst muligt at gennemføre direktivets mål. Under alle omstændigheder har Kommissionen draget den konklusion, at selv en bred fortolkning af dette udtryk ikke kan retfærdiggøre en tilsidesættelse af en art, som Den Franske Republik har gjort sig skyldig i, og som består endnu i dag på trods af det lange tidsrum, der er forløbet siden udløbet af fristen for at gennemføre de omhandlede direktiver.

33. For min part skal jeg indledningsvis bemærke, at det omtvistede udtryk ikke alene ikke hører til de klareste, men at det heller ikke er blandt de hyppigst forekommende i Fællesskabets praksis. Endnu mindre hyppigt er det i de her omhandlede direktiver. Desuden følges det i ret få fællesskabsbestemmelser, hvori det anvendes (for størstepartens vedkommende i forbindelse med forpligtelser til at meddele data og oplysninger), normalt af et utvetydigt udtryk — »og senest den [...]« [3] — og det forekommer langt sjældnere, at det optræder helt alene uden nogen nærmere præcisering, således som det netop gør i de direktiver, sagen her drejer sig om [4].

34. Dette understreger naturligvis kun udtrykkets iboende tvetydighed i sammenhæng med disse direktiver og dets tilsyneladende modsætningsforhold til de bestemmelser, hvori der fastsættes en eksakt frist for et direktivs gennemførelse. Tvetydigheden skyldes formentlig et af de kompromiser, som forhandlingerne i Fællesskabets instanser om iværksættelsen af sådanne komplicerede direktiver ofte fører til. Dette synes en sammenligning med det kommissionsforslag, der ligger til grund for direktiv 75/442, og hvori der ikke er noget spor af udtrykket, ligeledes at bekræfte [5]. Også af den grund finder jeg det under alle omstændigheder rigtigt ikke på nogen måde at gøre krav på, at min vurdering på dette punkt er almengyldig. Således som Kommissionen i øvrigt selv har foreslået, begrænser min fortolkning af udtrykket sig tværtimod til den specifikke kontekst, hvori det forekommer.

35. Nu hvor dette er understreget, og jeg igen vender mig mod de to opfattelser, som er blevet fremført, må jeg sige, at jeg finder dem begge overraskende, om end i forskellig grad og af modsat rettede grunde. Kommissionens opfattelse finder jeg således

3 — Jf. f.eks. artikel 1, nr. 5, i Rådets direktiv 98/93/EF af 14.12.1998 om ændring af direktiv 68/414/EØF om forpligtelse for EØF's medlemsstater til at opretholde minimumslagre af mineralolie og/eller mineralolieprodukter, EFT L 358, s. 100, artikel 7, stk. 3, tredje led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/2/EF af 22.12.1999 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om levnedsmidler og levnedsmiddelingredienser, som er behandlet med ioniserende stråling, EFT L 66, s. 16, og artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/26/EF af 16.5.2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (fjerde motorkøretøjsforsikringsdirektiv), EFT L 181, s. 65.

4 — Jf. f.eks. artikel 1, stk. 2, i Kommissionens direktiv 1999/97/EF af 13.12.1999 om ændring af Rådets direktiv 95/21/EF om håndhævelse over for skibe, der anløber Fællesskabets havne og sejler i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion, af internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt for leve- og arbejdsvilkår om bord (havnestatskontrol), EFT L 331, s. 67, og artikel 12, stk. 4, i Rådets direktiv 2000/29/EF af 8.5.2000 om foranstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af skadegørere på planter eller planteprodukter og mod deres spredning inden for Fællesskabet, EFT L 169, s. 1.

5 — Jf. artikel 10 i forslag til Rådets direktiv om bortskaffelse af affald, EFT 1974 C 142, s. 6.

for indsnævrende, idet den, hvis den drives til sin logiske konsekvens, leder til den konklusion, at det omtvistede udtryk må betragtes som ikke eksisterende. Mig forekommer det derimod, at det må have en betydning, at udtrykket anvendes på dette og ikke på andre steder. Kommissionen har i øvrigt medgivet, at udtrykket indebærer en vis tolerance over for de problemer, som de nationale myndigheder måtte støde på. Den har dog i de eksempler, den har fremført, og navnlig i den måde, hvorpå den generelt har forholdt sig til spørgsmålet, fortolket det alt for restriktivt. Den franske opfattelse finder jeg på sin side går for langt i den modsatte retning. Den fører nemlig — i det mindste i den udstrækning, som er relevant for det foreliggende tilfælde — i sidste instans til, at bestemmelsen om, hvornår et direktiv skal være gennemført, bliver virkningsløs, ikke blot fordi den gør denne frist variabel og usikker, idet den bliver erstattet af en ubestemt frist, men også fordi den lader fristen variere fra den ene stat til den anden på bekostning af en ensartet gennemførelse af direktiverne.

36. Jeg behøver næppe erindre om, at formålet med at fastsætte en frist for gennemførelsen af et direktiv er at sikre, at direktivet anvendes sikkert og ensartet i samtlige medlemsstater, og at der derfor kun kan ses bort fra denne frist i ganske særlige tilfælde, og kun hvis der foreligger en nøje begrundelse [6]. Skulle der i øvrigt alligevel være behov for en bekræftelse på denne indlysende betragtning, ville det være tilstrækkeligt at minde om, at Kommissionen har anlagt flere traktatbrudssager mod medlemsstaterne for ikke at have gennemført netop de direktiver, som denne sag drejer sig om, inden for de i direktiverne foreskrevne frister, og at alle disse sager — bortset fra de endnu verserende [7] og dem, som er blevet afsluttet med, at Kommissionens påstande er blevet taget til følge [8] — er resulteret i en afgørelse, der er gået den sagsøgte stat imod [9]. Det er rigtigt, at spørgsmålet om, hvordan udtrykket »hurtigst muligt« skal fortolkes, ikke er blevet rejst under nogle af de hidtil anlagte sager, således som det er blevet i den foreliggende. Men det er lige så rigtigt, at Domstolen i alle disse sager har bedømt medlemsstaternes forsinkelser strengt og aldrig sået tvivl om, at udtrykket på ingen måde kan influere på vurderingen af sådanne forsinkelser. Tværtimod har Domstolen meget klart slået fast, at respekten for »de mere specifikke forpligtelser til at udarbejde en plan for bortskaffelse af affald og udfærdige og ajourføre programmer for bortskaffelse af giftigt og farligt affald, som fastsat i henholdsvis artikel 6 [nu artikel 7, stk. 1] i direktiv 75/442 og i artikel 12 i direktiv 78/319 [som svarer til artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689], [...] udgør en nødvendig betingelse for fuldt ud at kunne gennemføre målene« i de nævnte direktiver [10], og den har fundet den manglende overholdelse af disse forpligtelser inden for den fastsatte frist »alvorlig« [11], også selv om der kun har været tale om en meget

6 — Jf. f.eks. dom af 11.7.1985, sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629, præmis 16, af 10.7.1990, sag C-217/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2879, præmis 33, og af 4.7.1996, sag C-50/94, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3331, præmis 39, hvori der er yderligere henvisninger.

7 — Jf. de for Domstolen verserende sager Kommissionen mod Irland (sag C-461/99), Kommissionen mod Italien (sag C-466/99), Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag C-35/00) og Kommissionen mod Grækenland (sag C-132/00).

8 — Jf. sagen Kommissionen mod Luxembourg (sag C-401/00), slettet af registret ved kendelse af 13.6.2001 som følge af Kommissionens hævelse af sagen.

9 — Jf. dom af 13.12.1991, sag C-33/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5987, af 7.4.1992, sag C-45/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2509, og af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047.

10 — Dommen af 4.7.2000 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 95.

11 — Ibidem.

begrænset del af en medlemsstats område, såsom en dal [12] eller et enkelt amt [13].

37. Når det nu forholder sig således, hvilken betydning skal man da tillægge udtrykket »hurtigst muligt«, for det må jo have en betydning og en funktion, når det er blevet indsat i visse bestemmelser i de omhandlede direktiver, uanset grundene dertil eller tidspunktet derfor? Når dette spørgsmål skal besvares, mener jeg, at der indledningsvis helt klart trænger sig den bemærkning på, at den usikkerhedsmargen og det spillerum, udtrykket indebærer, hænger sammen med den uomtvisteligt komplicerede karakter af de opgaver, som det af direktiverne pålægges medlemsstaterne at løse, og navnlig med bevidstheden, som Kommissionen selv synes at dele, om, at det normalt er forbundet med vanskeligheder at udarbejde affaldshåndteringsplaner for hele en medlemsstats område. Ud fra denne synsvinkel kan det lægges til grund, at udtrykket er indsat i direktiverne på grund af muligheden — for ikke at sige sandsynligheden — for, at disse vanskeligheder viser sig at være særligt store og at gøre det nødvendigt for medlemsstaterne at råde over en længere frist. Men at det alligevel ikke foreskrives i direktiverne, at der kan gøres undtagelse fra deres gennemførelsesfrist, må betyde, at de uforudsete vanskeligheder, trods udtrykket, ikke i sig selv tillader en automatisk udskydelse af fristerne. Skal en udskydelse alligevel kunne komme i betragtning, uden at det kan give anledning til misbrug, og skal den, navnlig, være forenelig med de almindelige principper og med forpligtelsen til at gennemføre direktiverne inden for de fastsatte frister, forudsætter det klart, at en række meget præcise og restriktive betingelser er opfyldt. Navnlig kræves det efter min opfattelse mindst, at de påberåbte vanskeligheder er væsentlige og objektivt begrundede, at der er klare beviser for, at de nationale myndigheder har udvist omhu med henblik på at opfylde direktivets forpligtelser så hurtigt som muligt, at der inden for rimelig tid gives Kommissionen underretning om, at en udskydelse er (eller kan blive) nødvendig, at der føres kontrol med situationen i samarbejde med Kommissionen — hvilket bør ske i overensstemmelse med princippet om loyalt og gensidigt samarbejde — og at forsinkelsen holdes inden for de strengt nødvendige tidsgrænser.

38. Hvis man lægger til grund, at udtrykket »hurtigst muligt« har denne betydning og rækkevidde, finder jeg det virkelig svært at mene, at de anførte betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Selv om man nemlig anser de forsinkelser, Den Franske Republik er stødt på, for at være væsentlige, og uanset hvor stor omhu man medgiver, den har udvist med hensyn til fuldt ud at gennemføre de relevante direktiver, står det fast, at de akkumulerede forsinkelser på dette punkt er klart urimelige og ikke kan retfærdiggøres, heller ikke selv om man anlægger den bredest mulige fortolkning af det omtvistede udtryk. Jeg skal i den forbindelse blot erindre om, at fristerne for at gennemføre de entydige forpligtelser, som direktiv 75/442 og 78/319 hele tiden

12 — Dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 69 og 70.

13 — Dommen af 7.4.1992 i sagen Kommissionen mod Grækenland.

har foreskrevet, uanset de forskellige ændringer af disse direktiver, udløb henholdsvis den 18. juli 1977 og den 22. marts 1980. Forsinkelserne ville være lige så urimelige, selv om man kun lagde vægt på perioden mellem den 1. april 1993 eller den 27. juni 1995 (gennemførelsesfristen for henholdsvis direktiv 91/156 og direktiv 91/689) og oktober 1998 (udløbet af tomånedersfristen i den begrundede udtalelse til Den Franske Republik af 5.8.1998) [14].

39. Jeg kan derfor ikke tilslutte mig den sagsøgtes regerings kritik af Kommissionen for at være urimelig. Regeringen mener, at hele det franske område var dækket af affaldshåndteringsplaner, da den foreliggende sag blev rejst, og at Kommissionen ikke har taget den omhu i betragtning, som de nationale myndigheder har udvist ved at sikre, at 85-90% af departementerne og regionerne efter flere års bestræbelser for at gennemføre direktiv 75/442 og 91/689 nu råder over en affaldshåndteringsplan. Endnu sværere har jeg ved at tilslutte mig denne indsigelse, når jeg tager den strenghed i betragtning, hvormed man i Fællesskabets retspraksis har stillet sig til kravet om, at de pågældende direktiver gennemføres helt og fuldt [15], og begrundelserne herfor, som tager udgangspunkt i, at »følgerne af en tilsidesættelse af forpligtelsen ifølge artikel 4, stk. 1, i direktiv 75/442, som ændret, kan nemlig i kraft af selve beskaffenheden af denne forpligtelse bringe menneskers sundhed i fare og skade miljøet selv på en begrænset del af en medlemsstats område« [16].

3. De franske myndigheders vanskeligheder

40. Den franske regering har som nævnt også gjort gældende, at den tilsidesættelse, som den påstås at have gjort sig skyldig i, kan retfærdiggøres af, at den er stødt på en række vanskeligheder, f.eks. regionen Midi-Pyrénées' beslutning om selv at udarbejde den regionale plan, i stedet for at overlade dette til centralregeringen, og de særlige tekniske vanskeligheder, som er forbundet med at udarbejde planer for øerne (Korsika og Guadeloupe) og de oversøiske regioner (Fransk Guyana) i for-

14 — For bedre at kunne vurdere, om der er grundlag for den franske regerings argument om manglende tid til at gennemføre de omhandlede direktiver, skal det erindres, at Domstolen gentagne gange har understreget, at »medlemsstaternes regeringer deltager i det forberedende arbejde med udformningen af direktiverne og [må] derfor [...] være i stand til at udfærdige de lovbestemmelser, der er nødvendige til gennemførelsen inden for den fastsatte frist« (dom af 1.3.1993, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 467, præmis 11).

15 — Domstolen har fundet en varighed på tre år af en tilsidesættelse af disse forpligtelser »væsentlig« (jf. dommen af 4.7.2000 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 26 og 98, hvori Domstolen henviste til perioden fra tidspunktet for EF-traktatens ikrafttrædelse til tidspunktet for Kommissionens begrundede udtalelse). Det skal ligeledes nævnes, at Domstolen i overensstemmelse med den samme restriktive linje har fundet det utilstrækkeligt, at en medlemsstat blot havde udstedt en generel bestemmelse, som overlod det til regionerne at udarbejde affaldsbortskaffelsesplanerne, hvilket disse ikke havde gjort inden for den foreskrevne gennemførelsesfrist (jf. dommen af 13.12.1991 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 22-25, hvori der henvises til såvel den oprindelige udgave artikel 6 i direktiv 75/442 som artikel 12, stk. 1, i det nu ophævede direktiv 78/319).

16 — Dommen af 9.11.1999 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 70.

hold til at udarbejde planer for regionerne i selve Frankrig. En anden væsentlig årsag til den manglende udarbejdelse af visse departementale planer er indviklede geografiske forhold (Paris) og domstolsafgørelser.

41. I betragtning af hvad jeg anførte ovenfor, mener jeg ikke, at argumenter af den art kan retfærdiggøre så store forsinkelser. Jeg skal i øvrigt henvise til Domstolens faste praksis, som er blevet bekræftet flere gange, også i forbindelse med de i denne sag omhandlede direktiver, og hvorefter »en medlemsstat ikke kan påberåbe sig interne forhold, såsom vanskeligheder opstået på tidspunktet for gennemførelsen af en fællesskabsretsakt, til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsretlige regler ikke overholdes« [17]. Ifølge Domstolens faste praksis [18] ville de franske myndigheder kun have kunnet retfærdiggøre tilsidesættelsen eller den forsinkede gennemførelse, hvis de havde godtgjort, at det var objektivt umuligt at gennemføre de specifikke forpligtelser, der fastsættes i direktiv 75/442 og 91/689. I det foreliggende tilfælde mener jeg imidlertid ikke, at de påberåbte vanskeligheder fremstår som objektivt umulige, og således har de franske myndigheder i øvrigt heller ikke betegnet dem.

17 — Dommen af 7.4.1992 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 21. Denne dom blev afsagt i en sag, som netop drejede sig om forpligtelserne til at udarbejde de planer for bortskaffelse af affald, der var fastsat i den oprindelige udgave af artikel 6 i direktiv 75/442 og i artikel 12, stk. 1, i direktiv 78/319. Jf. desuden dommen af 4.7.2000 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 70, og med hensyn til »tekniske vanskeligheder« i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv dom af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 15.

18 — Jf. i denne retning dom af 25.5.2000, sag C-307/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3933, præmis 54, hvori der er yderligere henvisninger.

4. Den franske lovgivers mål

42. Endelig har den franske regering i sine forsøg på at retfærdiggøre den omtvistede forsinkelse fremhævet, at den nationale lovgiver har sat sig mere ambitiøse mål end dem, direktiv 75/442 og 91/689 tilsigter. Bl.a. har den forsøgt at gennemføre direktiv 1999/31/EF [19] inden udløbet af den officielle frist, nemlig den 16. juli 2001 (jf. artikel 16, stk. 1).

43. Selv dette argument finder jeg ikke overbevisende. Mange af de direktiver, der foreskriver en delvis harmonisering, tillader ganske vist udtrykkeligt medlemsstaterne at indføre mere fuldstændige eller mere restriktive nationale bestemmelser end dem, som gennemførelsen skal føre til, men det kan naturligvis ikke retfærdiggøre forsinkelser i opnåelsen af de af direktiverne tilsigtede mål. Domstolen har således — ud over klart og bestemt at bekræfte de velkendte principper om forpligtelsen til at gennemføre et direktiv inden for fristen — ligeledes understreget i sin praksis, at medlemsstaterne ikke kan forsinke gennemførelsen af et direktiv, som fællesskabsinstitutionerne foretager succes-

19 — Rådets direktiv af 26.4.1999 om deponering af affald, EFT L 182, s. 1.

sive ændringer af, med henblik på at gennemføre alle direktiverne samlet [20].

44. Jeg må derfor drage den konklusion vedrørende Kommissionens første klagepunkt, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442, som ændret, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689, idet den endnu ikke har udarbejdet affaldshåndteringsplaner for hele landet.

B — *Håndteringsplanernes mangelfulde materielle dækning*

1. Utilstrækkeligheden af oplysningerne som grundlag for Domstolens bedømmelse

45. Da jeg nu kommer til substansen i Kommissionens klagepunkter over for Den Franske Republik i denne sag, må jeg begynde med de bemærkninger, som er fremført om håndteringsplanernes materielle mangelfuldhed. Den sagsøgte regering har i øvrigt indledningsvis fremsat afvisningspåstand vedrørende dette punkt. Den har hævdet, at de for Domstolens bedømmelse nødvendige angivelser i stævningen vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder er utilstrækkelige. Den franske regering mener, at Kommissionens kritik skyldes dens usikkerhed om, hvor materielt dækkende håndteringsplanerne er, og at forpligtelsen til »præcist at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort at angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på« [21], dermed ikke er overholdt.

46. Det skal dog understreges, at det især er Kommissionen, der har kritiseret manglen på information. Den har gjort gældende, at de oplysninger, som den sagsøgte regering har meddelt under den administrative procedure i den foreliggende sag, ikke har gjort det lettere for den at fastslå, om de håndteringsplaner, der er blevet udarbejdet i Den Franske Republik, rent faktisk omhandler samtlige de i direktiverne nævnte former for affald. Kommissionen har navnlig peget på, at der i de nationale bestemmelser, som den er blevet underrettet om, henvises til affaldsbegreber, der er særegne for fransk ret, og hvis materielle rækkevidde ikke engang er defineret. Den har derfor ikke kunnet sammenligne dem med de tilsvarende begreber i direktiverne og navnlig ikke kunnet kontrollere, om der er affaldskategorier, og i givet fald hvilke, som endnu ikke er medtaget i de nationale håndteringsplaner, skønt de er omfattet af fællesskabsbestem-

20 — Jf. dom af 1.6.1995, sag C-182/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1465, præmis 6. Jf. i samme retning dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 21, vedrørende en ændring af Fællesskabets politik for bekæmpelse af vandforurening, som havde resulteret i successive direktiver, hvis manglende gennemførelse inden for de heri fastsatte frister Kommissionen havde påtalt.

21 — Dom af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17, hvori der er yderligere henvisninger.

melserne. Kommissionen har følgelig valgt at foreholde Den Franske Republik, at de omhandlede planer er materielt mangelfulde, og at underbygge dette klagepunkt med argumenter, der kun vedrører bestemte affaldskategorier, men samtidig udtrykke formodning om, at de kan udvides til også at omfatte andre tilfælde.

47. Jeg mener, at der er grundlag for Kommissionens klagepunkt, ikke alene fordi det ikke kan bestrides, at Den Franske Republik har underrettet Kommissionen for sent om sine bestemmelser til gennemførelse af direktiv 75/442 og 91/689, hvoraf nogle, som det vil fremgå, endog først er blevet meddelt under denne sag. Forholdet er reelt det, at Kommissionens formodning hverken i stævningen eller den begrundede udtalelse er en udtømmende angivelse af, hvorfor Kommissionen har fremsat klagepunkterne over for den sagsøgte regering. Den har snarere til formål at udgøre forudsætningen for, at Kommissionen som bevis for tilsidesættelsen kun har udvalgt tre affaldskategorier, for hvilke det er muligt at knytte fyldestgørende bemærkninger til de tilgængelige oplysninger. At Kommissionen over for oplysninger, som var ufyldestgørende i forhold til de i direktivet fastsatte forpligtelser [22], har indskrænket sig til at udtrykke frygt for, at der ikke er tale om tre isolerede tilfælde, er efter min mening uden betydning for, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling på dette punkt.

22 — Vedrørende forpligtelserne til at give underretning om gennemførelsesbestemmelserne for de omhandlede direktiver jf. artikel 7, stk. 2, og artikel 16, stk. 1, i direktiv 75/442, som ændret, artikel 2, stk. 2, i direktiv 91/156 samt artikel 8, stk. 1, og artikel 10, stk. 1 og 3, i direktiv 91/689.

2. Klagepunktets berettigelse: forudsætningerne

48. Som nævnt har Kommissionen i sin klage over håndteringsplanernes materielle mangelfuldhed, der udgør en overtrædelse af artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442, som ændret, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689, henvist til tre affaldskategorier: polychlorbiphenyler (herefter »PCB«), affald fra sundhedssektoren og særligt husholdningsaffald.

49. Den franske regering har først og fremmest repliceret med en generel bemærkning. Den har nemlig gjort gældende, at den ved at definere en række affaldskategorier, som fuldt ud dækker alle de former for affald, der er omhandlet i fællesskabsdirektiverne, har efterkommet bestemmelserne heri. Dette gælder også, selv om den valgte metode har været lidt speciel, idet regeringen er gået frem på følgende måde:

— Den har for visse affaldstypers vedkommende, såsom »husholdningsaffald og lignende affald« og »særlige former for industriaffald«, opstillet en definition i et ministerielt cirkulære af 1. marts 1994 (der i øvrigt først er blevet fremlagt under den foreliggende sag). Ved dette cirkulære er der ligeledes blevet udstedt en række direktiver om udarbejdelse af regionale og departementale håndteringsplaner.

— Mere generelt er der ved dekret nr. 97-157 af 15. maj 1997 om klassificering af farligt affald (JORF af 23.5.1997, s. 7764, herefter »dekret nr. 97-157«; dette er også først blevet fremlagt under sagen) blevet foretaget en fuldstændig klassifikation af de forskellige former for farligt affald. Denne har dog blot form af en fortegnelse over de nævnte former (bilag II til dekret nr. 97-157) og indeholder derfor ikke nogen specifikke bestemmelser om, hvordan de skal håndteres. Har jeg forstået det ret, mener den franske regering imidlertid, at den dermed har fastsat et præcist udgangspunkt for udarbejdelsen af håndteringsplaner, som ikke indeholder specifikke anvisninger for farligt affald, og som derfor kan udvides således, at de omfatter samtlige de former for affald, der er omhandlet i de omhandlede direktiver.

50. Den franske regering har konkluderet, at der følgelig ikke resterer affaldskategorier, som ikke er omfattet af håndteringsplanernes bestemmelser, og at de i direktiverne fastsatte forpligtelser derfor er opfyldt fuldt ud.

51. Kommissionen har indskrænket sig til at understrege, at den franske regering først nu har givet den en definition af visse affaldskategorier, og at den valgte lovgivningsmetode trods disse oplysninger under alle omstændigheder ikke gør det muligt for den med sikkerhed at fastslå, om de affaldskategorier, som er omhandlet i de udarbejdede håndteringsplaner, reelt sikrer den i fællesskabsbestemmelserne tilsigtede dækning.

52. Selv om man ser bort fra den væsentlige forsinkelse, hvormed de ovennævnte franske bestemmelser er blevet meddelt, synes indholdet af dem således ikke at gøre det muligt at afvise Kommissionens formodning. Derudover mener jeg, at selve den metode, som den franske regering har valgt til at gennemføre de omhandlede direktiver, er diskutabel. Som anført af Kommissionen kan det nemlig ikke undgå at give anledning til undren, at regeringen har valgt at gennemføre direktiverne blot ved at udstede et ministerielt cirkulære, især når man tager Domstolens velkendte praksis i betragtning, hvorefter medlemsstaterne ved gennemførelsen af et direktiv skal skabe en præcis lovramme for det pågældende område, som bringer den nationale retsorden i overensstemmelse med direktivets bestemmelser[23] på en sådan måde, at der ikke hersker nogen tvivl eller uklarhed med hensyn til den gældende nationale lovgivnings indhold og overensstemmelse med direktivet eller med hensyn til dens formelle værdi og egnethed som et passende lovgrundlag for en regulering på området. For at sikre en korrekt gennemførelse af et direktiv er det således ikke tilstrækkeligt f.eks. at indføre en praksis eller at udstede et administrativt cirkulære. Sådanne for-

23 — Jf. f.eks. dom af 15.3.1990, sag 339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, præmis 25, af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 28, og af 22.4.1999, sag C-340/96, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2023, præmis 27.

anstaltninger garanterer nemlig i modsætning til autentiske retskilder ikke stabilitet, bindende karakter og offentliggørelse [24].

53. På den anden side finder jeg heller ikke den gennemførelsesmetode tilfredsstillende, der består i at udstede et ministerielt dekret, som kun indeholder en fortegnelse over forskellige former for farligt affald, og derpå anvende denne fortegnelse til at udarbejde håndteringsplaner, der ikke udtrykkeligt omhandler denne type affald. For som Kommissionen har understreget i replikken, er det netop i håndteringsplanerne, alle de angivelser skal findes, som er nødvendige for at fastslå, hvilke former for affald disse planer finder anvendelse på, således at Kommissionen kan kontrollere, om de er fuldstændige for så vidt angår den materielle dækning [25].

24 — Jf. blandt mange andre dom af 2.12.1986, sag 239/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3645, præmis 7, af 17.10.1991, sag 58/59, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983, præmis 13, af 10.12.1991, sag C-306/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5863, præmis 19, og af 20.3.1997, sag C-96/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1653, præmis 38.

25 — Jeg erindrer om, at artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442, som ændret, bestemmer, at »[...] den eller de [...] kompetente myndigheder hurtigst muligt [skal] udarbejde en eller flere planer for håndtering af affaldet. Disse planer skal navnlig omfatte:
— arten, mængden og oprindelsen af det affald, der skal nyttiggøres, eller som skal bortskaffes
— de almindelige tekniske forskrifter
— alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald
— de områder eller anlæg, der er egnede for bortskaffelsen.
I disse planer kan f.eks. anføres
— de fysiske eller juridiske personer, der har befojelse til at håndtere affald
— en vurdering af omkostningerne ved nyttiggørelses- og bortskaffelsesforanstaltningerne
— egnede foranstaltninger, hvorved der tilskyndes til at rationalisere indsamlingen, sorteringen og behandlingen af affaldet«.

54. Herefter går jeg over til nærmere at undersøge klagepunkterne vedrørende de tre affaldskategorier, som Kommissionen har henvist til.

3. Polychlorbiphenyler (»PCB«)

55. Med hensyn til PCB har Kommissionen anført, at 22 af de 26 franske regioner ikke råder over en håndteringsplan for PCB. Den Franske Republik har ikke bestridt, at det forholdt sig således i oktober 1998, dvs. ved udløbet af den frist, der var angivet i den begrundede udtalelse. Den sagsøgte regering har imidlertid efter at have fremhævet, at antallet af regioner, som ikke råder over en plan, var blevet reduceret til 12 i oktober 1999, indvendt, at den fortsatte mangel ikke udgør en tilsidesættelse af direktiv 91/689, idet de regionale planer, hvori PCB ikke er udtrykkelig omhandlet, skal betragtes som omfattet af bestemmelserne i dekret nr. 97-157, der indeholder en fuldstændig fortegnelse over de forskellige former for farligt affald [26]. Følgelig er det efter den franske regerings opfattelse nu under alle omstændigheder unødvendigt at ændre de resterende regionale håndteringsplaner, idet der i overensstemmelse med Rådets direktiv 96/59/EF af 16. september 1996 om bortskaffelse af polychlorbiphenyler og polychlorterphenyler (PCB/PCT) (EFT L 243, s. 31) er ved at blive udarbejdet en landsdækkende plan for dekontaminering og/eller bortskaffelse af

26 — Der er ikke tvivl om, at PCB skal betragtes som farligt affald, idet det udtrykkeligt er angivet i bilag I. A, punkt 10, i direktiv 91/689.

PCB samt af apparater indeholdende PCB. Medlemsstaterne skal nemlig ifølge artikel 11, stk. 1, i dette direktiv senest den 16. september 1999 have opstillet en plan for dekontaminering og/eller bortskaffelse af apparater, der er optaget i fortegnelserne, og de heri indeholdte PCB.

56. Jeg kan indskrænke mig til at bemærke, at den franske regering selv har erkendt, at der endnu i dag er regioner uden en håndteringsplan for PCB, og til at slutte heraf, at Kommissionens klagepunkt vedrørende denne affaldskategori alene af den grund må anses for velbegrundet. Dog skal jeg nu for fuldstændighedens skyld i korthed også behandle den franske regerings øvrige argumenter.

57. Med hensyn til argumentet om, at regionale planer, der ikke udtrykkeligt omhandler PCB, er omfattet af bestemmelserne i dekret nr. 97-157, som indeholder en fuldstændig fortegnelse over de forskellige former for farligt affald (herunder PCB), har jeg allerede nævnt, at denne lovgivningsmetode ikke kan betragtes som tilfredsstillende, idet den i alt væsentligt indskrænker sig til en generel henvisning. I modsætning hertil foreskrives det i artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 (hvortil der henvises i artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689), at der gives meget præcise anvisninger for denne form for affald, ligesom for alle de øvrige former for affald, i selve håndteringsplanerne.

58. Hvad dernæst angår argumentet om, at det efter udstedelsen af direktiv 96/59 er unødvendigt at gennemføre direktiv 91/689, skal jeg, i lighed med Kommissionen, indledningsvis pege på, at PCB udtrykkeligt er nævnt i direktiv 91/689, at man derfor ikke ved gennemførelsen af direktivet kan se bort fra, at de to direktiver foreskriver specifikke gennemførelsesfrister, og at den franske regering endnu ikke har givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsen af direktiv 96/59. Under alle omstændigheder giver dette direktiv ikke mulighed for gøre undtagelse fra bestemmelserne om gennemførelse af direktiv 91/689. Desuden retfærdiggør den omstændighed, at artikel 11 i direktiv 96/59 foreskriver, at medlemsstaterne skal opstille en plan for dekontaminering, indsamling og/eller bortskaffelse af apparater og de heri indeholdte PCB, ikke, at der endnu ikke er udarbejdet håndteringsplaner for PCB-holdige stoffer. Endelig kan en forsinket gennemførelse af et direktiv (direktiv 91/689 skulle have været gennemført den 27.6.1995) under ingen omstændigheder begrundes med, at der foregår arbejde, som tager sigte på at gennemføre et andet direktiv (i det foreliggende tilfælde direktiv 96/59).

59. Jeg mener følgelig, at klagepunktet vedrørende PCB må anses for velbegrundet.

4. Affald fra sundhedssektoren

60. Ifølge Kommissionen har den franske regering selv anerkendt, at affaldshåndteringsplanerne i fem af de regioner, som råder over en sådan, endnu ikke omfatter affald fra sundhedssektoren. Til gengæld dækkes seks andre regioner af »rammeplaner for bortskaffelse af sygehusaffald«, der er omhandlet i et ministerielt cirkulære af 21. september 1990, hvori det henstilles til regionerne at anskaffe udstyr til bortskaffelse af sygehusaffald, og hvori der gives dem generelle anvisninger om, hvilke metoder og redskaber der skal anvendes hertil. Kommissionen har imidlertid gjort opmærksom på, at de franske myndigheder endnu ikke har underrettet den om disse planer, og at den derfor ikke kan vurdere, om de følger EF-forskrifterne, og det så meget mere som myndighederne har fastsat, at »rammeplanerne« skal afløses af egentlige »planer«. Desuden har Kommissionen udtrykt alvorlige forbehold med hensyn til, hvilke garantier for overensstemmelse med kravene i direktiv 75/442 det ministerielle cirkulære kan tilbyde. Den har draget den konklusion heraf, at Den Franske Republik heller ikke for så vidt angår de seks regioner, som er omfattet af de nævnte rammeplaner, har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til de heromhandlede direktiver.

61. Den franske regering har ikke bestridt, at fem regioner endnu ikke råder over en håndteringsplan for den pågældende affaldskategori, men har endnu en gang understreget, at anvendelsen af udtrykket »hurtigst muligt« i artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 indebærer, at direktivet ikke er tilsidesat, blot fordi dets gennemførelsesfrist er udløbet. Med hensyn til de seks regioner, som er omfattet af »regionale rammeplaner for bortskaffelse af sygehusaffald«, har den franske regering gjort gældende, at disse rammeplaner ifølge ovennævnte cirkulære svarer til de håndteringsplaner, der er udarbejdet for andre regioner i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689. Den har medgivet, at den ikke har givet underretning om planerne inden fristens udløb, men finder under alle omstændigheder ikke et klagepunkt vedrørende rammeplanerne modent til realitetsbehandling, før Kommissionen har undersøgt dem.

62. Jeg mener ikke, at jeg behøver at opholde mig ved klagepunktet vedrørende de førstnævnte fem regioner, da den sagsøgte regering selv har erkendt forsinkelsen, og da jeg i betragtning af, hvad jeg tidligere har anført herom (punkt 33-39 ovenfor), ikke mener, at regeringen kan retfærdiggøre forsinkelsen ved at henvise til udtrykket »hurtigst muligt«. Derimod skal jeg for de seks regioners vedkommende, der er omfattet af »regionale rammeplaner for bortskaffelse af sygehusaffald«, bekræfte mine ovenfor udtrykte forbehold — som deles af Kommissionen — over for, at regionerne gives anvisninger om den fremtidige udarbejdelse af de omtalte rammeplaner alene i form af et ministerielt cirkulære. Selv om man, trods det anførte, accepterer rammeplanernes faktiske eksistens, skønt Kommissionen ikke er blevet underrettet om dem, skal det understreges, at cirkulæret intet indeholder om, hvornår de skulle have været udarbejdet. Det foreskrives nemlig kun i cirkulæret, at regio-

nernes præfekter, hvis regionsplanet ikke er det bedst egnede, kan beslutte i samarbejde med departementernes præfekter, at det forberedende arbejde med rammeplanerne, i det mindste delvis, skal udføres på departementsniveau. Også dette synes at bekræfte cirkulærets utilstrækkelighed med hensyn til at gennemføre direktiverne fuldt ud.

63. Endelig behøver jeg for så vidt angår den franske regerings indvending mod Kommissionens påstand om, at rammeplanerne ikke svarer til de affaldshåndteringsplaner, som foreskrives i de omhandlede fællesskabsdirektiver, kun at pege på, at det ministerielle cirkulære kun vedrører »sygehusaffald«, hvorimod der i bilag I. A i direktiv 91/689 henvises til langt bredere kategorier af affald fra sundhedssektoren, herunder (ud over »specielt sygehusaffald«) [andre former for affald fra sundhedssektoren] (punkt 1) og »medicinalvarer, lægemidler, veterinærmedicinske produkter« (punkt 2). Kort sagt synes rammeplanerne (hvis de findes), i det mindste hvad angår den materielle dækning, ikke at have den samme udstrækning som de i direktiv 91/689 omhandlede håndteringsplaner.

64. Der er følgelig grundlag for Kommissionens klagepunkt vedrørende kategorien affald fra sundhedssektoren.

5. Særligt husholdningsaffald

65. Afslutningsvis er det med hensyn til særligt husholdningsaffald Kommissionens opfattelse, at den gennemførelsesmetode, som den franske lovgiver har valgt, og hvorefter denne kategori kan undtages fra de regionale håndteringsplaner, hvis der i stedet henvises til de departementale planer, eller på samme tid være omfattet af en regional plan og en departemental plan, ikke er tilfredsstillende. Sådan som sagsøgeren har bemærket, råder 18 departementer nemlig endnu ikke over en håndteringsplan, hverken på regionalt eller departementalt niveau.

66. Den Franske Republik har repliceret, at denne kritik delvis er en gentagelse af det første klagepunkt, idet sagsøgeren allerede har nævnt 15 af disse 18 departementer som bevis for, at håndteringsplanernes geografiske dækning er ufuldstændig. Hvad de resterende tre departementer angår, dvs. Oise, Haute-Loire og Puy-de-Dôme, har den sagsøgte regering forklaret, at udkastet til en håndteringsplan for det førstnævnte departement blev godkendt af præfekten den 19. oktober 1999 (således under alle omstændigheder på et senere tidspunkt end udløbet af den frist, som var fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse af 5.8.1998), og at planerne for de to andre departementer er ved at blive revideret. På trods heraf har den franske regering imidlertid selv på dette punkt forsvaret den forsinkelse, som den selv er ansvarlig for, ved at henvise til udtrykket »hurtigst muligt« i artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689.

67. Der er, sådan som Kommissionen selv har medgivet, ingen tvivl om, at dette klagepunkt er delvis sammenfaldende med klagepunktet om, at håndteringsplanernes geografiske dækning er ufuldstændig. Det har dog stadig gyldighed for så vidt angår de tre departementer, hvorom den franske regering selv har erkendt, at der ikke er truffet foranstaltninger vedrørende særligt husholdningsaffald. Jeg mener ikke, det er nødvendigt endnu en gang at behandle den forklaring, som den franske regering også på dette punkt har henholdt sig til for at bestride, at der foreligger en tilsidesættelse, idet jeg allerede (jf. punkt 33-39) har beskæftiget mig udførligt med, hvilken betydning der skal tillægges udtrykket »hurtigst muligt«.

68. Sammenfattende mener jeg, at der ligeledes må gives Kommissionen medhold i dens andet klagepunkt, eftersom Den Franske Republik ikke har taget skridt til at udarbejde affaldshåndteringsplaner, der er fuldstændige for så vidt angår deres materielle dækning.

C — *Klagepunktet om, at der ikke er indsat et kapitel om emballageaffald i håndteringsplanerne*

69. Endelig har Kommissionen foreholdt Den Franske Republik, at de affaldshåndteringsplaner, som er udarbejdet, ikke indeholder et særligt kapitel om emballageaffald, hvilket er i strid med artikel 14 i direktiv 94/62, der skulle have været gennemført senest den 30. juni 1996 (jf. artikel 22, stk. 1).

70. Den sagsøgte regering har indvendt, at det i artikel 2, litra d), i dekret nr. 96-1008 udtrykkeligt bestemmes, at håndteringsplanerne skal indeholde anvisninger om, hvilke foranstaltninger der skal træffes med hensyn til emballageaffald, og at dekretets artikel 12 foreskriver, at håndteringsplaner, som ikke følger denne bestemmelse, skal revideres inden for tre år. Den franske regering har oplyst, at proceduren for revision af håndteringsplanerne endnu ikke er afsluttet. I betragtning af de allerede iværksatte initiativer og den omstændighed, at artikel 14 i direktiv 94/62 ved at henvise til artikel 7 i direktiv 75/442 gentager udtrykket »hurtigst muligt« og dermed giver direktivets gennemførelsesfrist »variabel« karakter, er direktivet efter Den Franske Republiks opfattelse ikke blevet tilsidesat.

71. Jeg mener ikke, at jeg behøver at opholde mig længe ved dette spørgsmål. Da den franske regering nemlig selv har anerkendt, at der ikke er et særligt kapitel om emballageaffald i alle de hidtil udarbejdede affaldshåndteringsplaner, og i betragtning af hvad jeg har anført om udtrykket »hurtigst muligt« (jf. punkt 33-39), er der efter min opfattelse ligeledes grundlag for Kommissionens tredje klagepunkt.

72. Afslutningsvis foreslår jeg Domstolen, at den fastslår, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser ifølge de relevante fællesskabsdirektiver, idet den ikke har udarbejdet håndteringsplaner for hele landet eller for alt affald og heller ikke har indsat et kapitel om emballageaffald i alle de håndteringsplaner, som er udarbejdet.

IV — Sagens omkostninger

73. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, mener jeg i betragtning af det, som jeg i det foregående har anført om sagens udfald, at dens påstand må tages til følge.

V — Forslag til afgørelse

74. På baggrund af de foranstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald og artikel 14 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, idet den ikke har udarbejdet affaldshåndteringsplaner for hele landet eller for alt affald og heller ikke har indsat et kapitel om emballageaffald i alle de affaldsplaner, der er vedtaget.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«