CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 5 juli 2001 [1]

I — Inleiding

1. Met dit op 3 augustus 1999 aanhangig gemaakt beroep heeft de Commissie krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet voor haar gehele grondgebied en voor alle afvalstoffen afvalbeheersplannen op te stellen, en door niet in alle geldende afvalbeheersplannen een hoofdstuk over verpakkingsafval op te nemen, haar verplichtingen niet is nagekomen. Die verplichtingen rusten op haar krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39, waarin toen overigens nog sprake was van „verwijderingsplannen"), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32), artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), en artikel 14 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10).

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

II — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

1. Richtlijn 75/442 en de bij richtlijn 91/156 aangebrachte wijzigingen.

2. Richtlijn 75/442 is de oudste van de op het onderhavige geval van toepassing zijnde richtlijnen. Het is daarom nuttig te bedenken dat zij in de loop der tijd verschillende malen is gewijzigd, met name als gevolg van richtlijn 91/156, waarbij haar eerste twaalf artikelen zijn vervangen teneinde de middelen waarmee haar doelstellingen moeten worden bereikt, doeltreffender te maken.

3. Deze richtlijn heeft tot doel de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen te verzekeren en maatregelen ter beperking van het ontstaan van afvalstoffen aan te moedigen, met name door „schone" technologieën en recycleerbare en opnieuw te gebruiken producten te bevorderen (zie de vierde overweging van de considerans van richtlijn 91/156). Met name schreef

artikel 5 in de oorspronkelijke versie voor, dat de lidstaten zorgen voor het in het leven roepen of aanwijzen van „de bevoegde instanties die voor een bepaald gebied belast zijn met de planning en organisatie van, het verlenen van vergunningen voor en het houden van toezicht op de werkzaamheden gericht op verwijdering van afvalstoffen".

4. Vervolgens bepaalde artikel 6 van de oorspronkelijke versie meer gedetailleerd:

„De in artikel 5 bedoelde bevoegde instanties dienen zo spoedig mogelijk een plan of plannen op te stellen betreffende met name:

— soort en hoeveelheid van te verwijderen afvalstoffen,

— de algemene technische eisen,

— de plaatsen die geschikt zijn voor verwijdering,

— alle bijzondere regelingen voor bijzondere afvalstoffen.

Dit plan of deze plannen kan/kunnen bijvoorbeeld omvatten:

— de natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn om afvalstoffen te verwijderen,

— de raming van de kosten der werkzaamheden die in verband met de verwijdering moeten worden verricht,

— passende maatregelen om de rationalisatie van de inzameling, het sorteren en de behandeling van afvalstoffen te bevorderen."

5. Aangaande de omzettingstermijn van richtlijn 75/442 bepaalde artikel 13 in zijn oorspronkelijke versie:

„De lidstaten doen de nodige maatregelen in werking treden om binnen 24 maanden vanaf de kennisgeving van de onderhavige richtlijn aan het daarin gestelde te voldoen. Zij stellen de Commissie onverwijld hiervan in kennis."

6. Deze kennisgeving vond op 18 juli 1975 plaats.

7. Op grond van de wijzigingen bij richtlijn 91/156 luidt het hierboven aangehaalde artikel 6 van richtlijn 75/442 thans als volgt:

„De lidstaten dienen de bevoegde instanties in te stellen of aan te wijzen die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de bepalingen van deze richtlijn."

8. Op zijn beurt bepaalt artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 na de bij richtlijn 91/156 aangebrachte wijzigingen het volgende:

„Om de in de artikelen 3, 4 en 5 vermelde doelstellingen te verwezenlijken dienen de in artikel 6 bedoelde instanties zo spoedig mogelijk een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen. Deze plannen betreffen met name:

— soort, hoeveelheid en oorsprong van nuttig toe te passen of te verwijderen afvalstoffen,

— algemene technische voorschriften,

— alle speciale bepalingen voor bijzondere afvalstoffen,

— de locaties of installaties die geschikt zijn voor de verwijdering.

De plannen kunnen bijvoorbeeld behelzen:

— de namen van de natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn afvalstoffen te beheren,

— de raming van de kosten van de handelingen gericht op nuttige toepassing of verwijdering,

— maatregelen waarmee de rationalisatie van inzameling, sortering en behandeling van de afvalstoffen kan worden gestimuleerd."

9. Aangaande de omzettingstermijn van richtlijn 91/156 bepaalt artikel 2, lid 1, eerste alinea:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 1 april 1993 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie hiervan onverwijld in kennis."

10. Ik herinner er eveneens aan dat volgens artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, onder „afvalstof" wordt verstaan:

„elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

De Commissie stelt uiterlijk op 1 april 1993 [...] een lijst op van de afvalstoffen die tot de categorieën van bijlage I behoren. Deze lijst wordt periodiek opnieuw bezien en zo nodig volgens dezelfde procedure gewijzigd."

11. Op grond van deze bepaling heeft de Commissie op 20 december 1993 beschikking 94/3/EG aangenomen, houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, sub a, van richtlijn 75/442/EEG (PB L 5, blz. 15). Die lijst wordt „Europese afvalcatalogus" genoemd.

2. Richtlijn 91/689

12. Richtlijn 91/689 heeft tot doel de wetgevingen van de lidstaten inzake het gecontroleerde beheer van gevaarlijke afvalstoffen onderling aan te passen (zie artikel 1, lid 1). Artikel 6, lid 1, luidt:

„Zoals in artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG is bepaald, stellen de bevoegde instanties, in het kader van hun algemene planning voor het beheer van afvalstoffen of los daarvan, plannen op voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en maken zij die plannen openbaar."

13. Artikel 10, lid 1, van richtlijn 91/689, zoals vervangen bij richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 (PB L 168, blz. 28), bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 27 juni 1995 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

14. Hieraan moet worden toegevoegd dat, krachtens artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689, de Raad op 22 december 1994 beschikking 94/904/EG tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke stoffen (PB L 356, blz. 14), heeft aangenomen.

15. Ik herinner er vervolgens aan, dat richtlijn 78/319/EEG van de Raad van

20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB L 84, blz. 43), bij richtlijn 91/689 werd opgeheven en vervangen. Artikel 12, lid 1, van eerstgenoemde richtlijn bepaalde:

„De bevoegde instanties stellen programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen op en passen die op gezette tijden aan. Deze programma's hebben met name betrekking op:

— soort en hoeveelheid van de te verwijderen afvalstoffen;

— verwijderingsmethoden;

— gespecialiseerde behandelingscentra, wanneer nodig;

— adequate stortplaatsen.

De bevoegde instanties van de lidstaten kunnen andere bijzondere aspecten opnemen, met name een raming van de kosten van de verwijderingswerkzaamheden."

16. Aangaande de omzettingstermijn van richtlijn 78/319 bepaalde artikel 21, lid 1, daarvan:

„De lidstaten doen de nodige maatregelen in werking treden om binnen 24 maanden vanaf de kennisgeving van de onderhavige richtlijn aan het daarin gestelde te voldoen en stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

17. Die kennisgeving heeft op 22 maart 1978 plaatsgehad.

3. Richtlijn 94/62/EG

18. Richtlijn 94/62 heeft tot doel „de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om elk effect daarvan op het milieu van de lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en anderzijds om de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentieverstoring en concurrentiebeperking in de Gemeenschap te voorkomen" (zie artikel 1, lid 1).

19. Artikel 14 van richtlijn 94/62, getiteld „Afvalbeheersplannen", bepaalt:

„Ter verwezenlijking van de in deze richtlijn genoemde doelstellingen en maatregelen nemen de lidstaten in de in artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG bedoelde afvalbeheersplannen een speciaal hoofdstuk op over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval [...]."

20. Artikel 22, lid 1, van richtlijn 94/62 luidt: „De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 30 juni 1996 aan deze richtlijn te voldoen en maken deze bekend. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

B — *Nationale bepalingen*

21. De door de Franse Republiek aan de Commissie meegedeelde maatregelen tot omzetting, zoals zij van kracht waren bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 5 augustus 1998 bepaalde termijn, zijn vastgelegd in wet nr. 75-633 van 15 juli 1975 „relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux" (wet betreffende de verwijdering van afvalstoffen en de terugwinning van materialen, JORF van 16 juli 1975, blz. 7279), zoals gewijzigd en aangevuld bij wet nr. 92-646 van 13 juli 1992 „relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement" (wet betreffende de verwijdering van afvalstoffen en de indeling van inrichtingen met het oog op de milieubescherming, JORF van 14 juli 1992, blz. 9461) en wet nr. 95-101 van 2 februari 1995 „relative au renforcement de la protection de l'environnement" (wet betreffende de versterking van de milieubescherming, JORF van 3 februari 1995, blz. 1840; hierna: „wet nr. 75-633").

22. Artikel 10, eerste alinea, van wet nr. 75-633 bepaalt:

„De minister voor milieuzaken stelt nationale plannen voor verwijdering op voor bepaalde categorieën van afvalstoffen waarvan de lijst bij [...] decreet wordt opgesteld op basis van hun schadelijk karakter of hun bijzondere kenmerken voor behandeling en opslag." [2]

23. Artikel 10-1, eerste alinea, van wet nr. 75-633 bepaalt:

„Voor elke regio moet een regionaal of interregionaal plan voor de verwijdering van speciale industriële afvalstoffen worden opgesteld."

2 — Niet-officiële vertaling. Hetzelfde geldt voor de verdere nationale voorschriften.

24. Artikel 10-2, eerste alinea, van wet nr. 75-633 bepaalt:

„Voor elk departement moet een departementaal of interdepartementaal plan voor de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen en andere in artikel L. 373-3 van de code des communes vermelde afvalstoffen worden opgesteld."

25. Deze voorschriften zijn later verduidelijkt bij decreet nr. 93-139 van 3 februari 1993 „relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés" (decreet betreffende de plannen voor verwijdering van huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval, JORF van 4 februari 1993, blz. 1874), en bij decreet nr. 93-140 van 3 februari 1993 „relatif aux plans d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés" (decreet betreffende de plannen voor verwijdering van ander dan huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval, JORF van 4 februari 1993, blz. 1875).

26. Deze decreten zijn vervolgens vervangen bij decreet nr. 96-1008 van 18 november 1996 „relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés" (decreet betreffende de plannen voor verwijdering van huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval, JORF van 24 november 1996, blz. 17138; hierna: „decreet nr. 96-1008"), en bij decreet nr. 96-1009 van 18 november 1996 „relatif aux plans d'élimination des déchets industriels spéciaux" (decreet betreffende de plannen voor verwijdering van speciale industriële afvalstoffen, JORF van 24 november 1996, blz. 17140). De wijzigingen van decreet nr. 96-1008 omvatten de verplichting in de plannen voor verwijdering van huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval aan te geven op welke wijze in de verwijdering van verpakkingsafval is voorzien.

III — Onderzoek

27. Met dit beroep verwijt de Commissie de Franse Republiek, niet te hebben voldaan aan de richtlijnen 75/442 (zoals gewijzigd), 91/689 en 94/62, omdat haar afvalbeheersplannen zowel geografisch als materieel onvolledig zijn gebleven en omdat een specifiek hoofdstuk betreffende verpakkingsafval in deze plannen ontbreekt. Ik zal deze drie grieven afzonderlijk en achtereenvolgens behandelen.

A — *De omstandigheid dat er niet voor het gehele grondgebied afvalbeheersplannen zijn*

1. Inleiding

28. De Commissie maakt in de eerste plaats bezwaar tegen het feit, dat op de datum van de indiening van haar verzoekschrift — zoals uit de door de Franse autoriteiten zelf verschafte inlichtingen blijkt — 11 van de 100 departementen en 6 van de 26 regio's nog niet over een afvalbeheersplan beschikten, ofschoon de termijnen voor de omzetting van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, en richtlijn 91/689 op 1 april 1993 (oorspronkelijk echter al op 18 juli 1977) respectievelijk 27 juni 1995 waren verstreken.

29. Harerzijds erkent de Franse regering dat die kritiek in ieder geval voor een tiental departementen en vier regio's opgaat, maar werpt zij tegen dat het ontbreken van een plan geen schending vormt van artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 (zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156) en artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689, zulks om redenen die verband houden met het in zekere zin „flexibele" karakter van de aan de lidstaten verleende termijn voor de uitvoering van deze richtlijnen, de problemen van de Franse autoriteiten bij de uitwerking van die plannen, en het feit dat de nationale wetgever zich bij de omzetting ambitieuzere doelen heeft gesteld dan in de betrokken richtlijnen zijn voorzien.

2. Het in acht nemen van de termijn voor uitvoering van de richtlijnen

30. Ik begin met het eerste punt, dat wil zeggen de kwestie van het in acht nemen van de termijn voor uitvoering van de richtlijnen.

31. Volgens de Franse regering houdt artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 (evenals het ernaar verwijzende artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689) niet de verplichting in, de afvalbeheersplannen te verwezenlijken binnen de voor omzetting van die richtlijnen vastgestelde termijn. Zij wijst er met nadruk op, dat de aangehaalde bepalingen de bevoegde autoriteiten er slechts toe verplichten om „zo spoedig mogelijk" een of meer afvalbeheersplannen op te stellen, zonder dat dit noodzakelijkerwijs impliceert dat deze plannen binnen die termijn op het gehele nationale grondgebied betrekking moeten hebben. Om de betrokken richtlijnen als tijdig omgezet te kunnen beschouwen, volstaat het derhalve dat de nationale autoriteiten hebben aangetoond dat zij binnen de gestelde termijn met de vereiste zorgvuldigheid de taken hebben voorbereid die nodig zijn om het door de richtlijn beoogde resultaat te bereiken, dat wil zeggen dat zij het bestuursrechtelijk kader van de materie hebben vastgesteld, de technische werkzaamheden hebben ondernomen en datgene hebben georganiseerd dat noodzakelijk is voor de latere opstelling van de plannen.

32. Dit is evenwel niet de opvatting van de Commissie, volgens welke de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" niet aldus kan worden uitgelegd, dat de omzetting van de richtlijnen kan worden verschoven. Daarin zijn precieze termijnen gesteld, waarbinnen de lidstaten „uiterlijk" gehouden waren om ze volledig na te komen. Het volstaat derhalve niet dat de lidstaten aantonen dat zij zorgvuldig de te volgen procedures in gang te hebben gezet en de nodige formaliteiten hebben voorbereid; aangezien de richtlijnen een resultaatsverplichting opleggen, is het dit resultaat dat de lidstaten binnen de voor de omzetting vastgestelde termijn moeten verzekeren. Ter terechtzitting heeft de Commissie nog gepreciseerd dat de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" in dit geval waarschijnlijk ziet op het plotseling opdoemen van onverwachte moeilijkheden (bijvoorbeeld de noodzaak de plannen te herzien of te reorganiseren wegens hun gerechtelijke nietigverklaring) die eventueel een vertraging in de volledige omzetting van een richtlijn zouden kunnen rechtvaardigen, onder voorbehoud nochtans van de verplichting van de nationale autoriteiten om

zo spoedig mogelijk maatregelen te nemen in de door de richtlijn gewenste zin. Zelfs een genereuze uitlegging van deze uitdrukking zou, zo besluit de Commissie, in geen geval een niet-nakoming zoals die van de Franse Republiek — die nog steeds voortduurt ondanks de lange periode die is verstreken sedert het einde van de omzettingsperiode van de betrokken richtlijnen — kunnen rechtvaardigen.

33. Allereerst wil ik erop wijzen, dat de litigieuze uitdrukking niet alleen niet van de duidelijkste is, doch eveneens in de communautaire praktijk hoogst ongebruikelijk is, hetgeen a fortiori geldt voor de context waarin zij in de betrokken richtlijnen is gebruikt. In de al zeldzame communautaire bepalingen waarin die woorden voorkomen (meestal met het oog op de verplichting gegevens of inlichtingen te verstrekken), worden zij namelijk doorgaans gevolgd door de allerminst dubbelzinnig formule: „en uiterlijk op [...]"; [3] nog veel zeldzamer zijn de gevallen waarin de uitdrukking geheel op zichzelf staand wordt gebruikt, en zonder nadere preciseringen, zoals in de onderhavige richtlijnen. [4]

34. Dit versterkt natuurlijk enkel de intrinsieke ambivalentie van de uitdrukking in het kader van deze richtlijnen en haar evident contrast met de bepalingen waarin nauwkeurige omzettingsperioden zijn vastgesteld; een ambivalentie die zeer waarschijnlijk het gevolg is van een van die compromissen waartoe de communautaire instanties bij de onderhandelingen voor de inwerkingtreding van zulke complexe richtlijnen vaak hun toevlucht moeten nemen, hetgeen ook lijkt te worden bevestigd door een vergelijking met het voorstel van de Commissie dat aan richtlijn 75/442 ten grondslag ligt en waarin geen spoor van die uitdrukking is terug te vinden. [5] Ook daarom wil ik in elk geval de indruk vermijden, dat op dit punt een analyse van algemene strekking wordt gemaakt, en zal ik mij integendeel bij de uitlegging van die uitdrukking tot haar specifieke context beperken, zoals trouwens door de Commissie zelf is gesuggereerd.

35. Op grond hiervan, en terugkomende op de twee betrokken opvattingen, moet ik vaststellen dat beide, zij het in verschillende mate en wegens tegengestelde redenen, mij bijzonder bevreemden. Die van de Commissie komt mij namelijk te beperkend

3 — Zie bijvoorbeeld artikel 1, punt 5, van richtlijn 98/93/EG van de Raad van 14 december 1998 tot wijziging van richtlijn 68/414/EEG houdende verplichting voor de lidstaten van de EEG om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden (PB L 358, blz. 100); artikel 7, lid 3, derde streepje, van richtlijn 1999/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 februari 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de behandeling van voedsel en voedselingrediënten met ioniserende straling (PB L 66, blz. 16), en artikel 12 van richtlijn 2000/26/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 mei 2000 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG van de Raad (Vierde richtlijn motorrijtuigenverzekering) (PB L 181, blz. 65).

4 — Zie bijvoorbeeld artikel 1, lid 2, van richtlijn 1999/97/EG van de Commissie van 13 december 1999 houdende wijziging van richtlijn 95/21/EG betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van de havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) (PB L 331, blz. 67), en artikel 12, lid 4, van richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen (PB L 169, blz. 1).

5 — Zie artikel 10 van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verwijdering van afvalstoffen (PB 1974, C 142, blz. 6).

voor, omdat zij logischerwijze tot de conclusie leidt dat de betrokken woorden als niet geschreven moeten worden beschouwd. Ik ben daarentegen van mening dat, wanneer die uitdrukking hier wordt gebruikt en niet elders, dit toch iets moet betekenen; overigens erkende de Commissie dat daaruit een zekere tolerantie blijkt voor de moeilijkheden die de nationale autoriteiten kunnen ondervinden, ook al beperkt zij de draagwijdte daarvan vervolgens te zeer in het kader van de door haar gegeven voorbeelden en vooral door de algemene benadering die zij heeft gevolgd. Anderzijds komt het mij voor, dat de Franse opvatting naar de andere kant doorslaat omdat zij, althans in het onderhavige geval, ten slotte ertoe leidt dat het voorschrift inzake de omzettingstermijn van de richtlijnen elke betekenis verliest: zowel omdat zij die termijn flexibel en onzeker maakt door hem te vervangen door een onbepaalde periode, als omdat zij hem van staat tot staat laat verschillen, hetgeen ten koste gaat van de uniforme toepassing van de richtlijnen.

36. Het is daarentegen nauwelijks nodig eraan te herinneren, dat de vaststelling van een termijn voor de omzetting van een richtlijn dient om een verzekerde en uniforme toepassing daarvan in alle lidstaten te garanderen, zodat uitsluitend in exceptionele gevallen en op grond van een nauwkeurige motivering daarvan kan worden afgeweken. [6] Zou overigens nog behoefte bestaan aan een bevestiging van deze vanzelfsprekende conclusie, volstaat het eraan te herinneren dat de Commissie juist wegens het verzuim om de betrokken richtlijnen binnen de daarvoor vastgestelde termijnen om te zetten, diverse niet-nakomingsprocedures tegen lidstaten heeft ingeleid en dat die procedures, behoudens die welke nog aanhangig zijn [7] of wegens het voldoen aan de vorderingen van de Commissie zijn afgesloten [8], alle hebben geleid tot voor de verwerende lidstaat negatieve beslissingen. [9] Het is juist, dat, anders dan in het onderhavige geval, in geen van de tot dusverre ingeleide procedures een uitleggingsvraag is gesteld over de woorden „zo spoedig mogelijk". Het is echter eveneens juist, dat het Hof in die procedures de vertragingen van de lidstaten steeds streng heeft beoordeeld, zonder ooit in twijfel te trekken dat deze tournure op enigerlei wijze van invloed zou kunnen zijn op de beoordeling van die vertragingen. Integendeel, het Hof heeft heel duidelijk bevestigd dat de inachtneming van „de meer specifieke verplichtingen om een plan voor de verwijdering van afvalstoffen op te stellen en programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen op te stellen en op gezette tijden aan te passen, als bedoeld in artikel 6 (thans artikel 7, lid 1) van richtlijn 75/442 respectievelijk artikel 12 van richtlijn 78/319 [overeenkomend met artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689] [...] een noodzakelijke voorwaarde vorm[t] voor de volledige verwezenlijking" van die richtlijnen [10], en heeft de nietnakoming van die verplichtingen binnen de vastgestelde termijnen als „ernstig" beschouwd [11], zelfs wanneer deze zich beperkte tot een zeer gering gedeelte van

6 — Zie bijvoorbeeld arresten van 11 juli 1985, Commissie/Italië (101/84, Jurispr. blz. 2629, punt 16); 10 juli 1990, Commissie/Duitsland (C-217/88, Jurispr. blz. I-2879, punt 33), en 4 juli 1996, Griekenland/Commissie (C-50/94, Jurispr. blz. I-3331, punt 39, met verdere verwijzingen).

7 — Zie de zaken Commissie/Ierland (C-461/99) en Commissie/Griekenland (C-132/00), die beide nog voor het Hof aanhangig zijn. Zie voorts arresten van 24 januari 2002, Commissie/Italië (C-466/99, Jurispr. blz. I-851), en Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-35/00, Jurispr. blz. I-953).

8 — Zie de zaak Commissie/Luxemburg (C-401/00) doorgehaald bij beschikking van 13 juni 2001, waarin de Commissie verklaarde dat zij haar vordering introk.

9 — Zie arresten van 13 december 1991, Commissie/Italië (C-33/90, Jurispr. blz. I-5987); 7 april 1992, Commissie/Griekenland (C-45/91, Jurispr. blz. I-2509), en 4 juli 2000 Commissie/Griekenland (C-387/97, Jurispr. blz. I-5047).

10 — Arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 95.

11 — Ibidem.

het grondgebied, zoals een dal [12] of een enkel departement. [13]

37. Welke betekenis moet nu, gezien deze situatie, worden toegekend aan de uitdrukking „zo spoedig mogelijk", in aanmerking genomen dat zij toch een betekenis en een functie moet hebben wanneer zij, om welke redenen of op welk tijdstip dan ook, in sommige bepalingen van de onderzochte richtlijnen is opgenomen? Het komt mij voor, dat ter beantwoording van deze vraag een voor de hand liggende eerste opmerking moet worden gemaakt, namelijk dat de aan deze uitdrukking inherente onzekerheidsmarge en rekbaarheid verband houden met de onbetwistbare ingewikkeldheid van de taken die deze richtlijnen aan de lidstaten opleggen en met name met het besef — dat ook door de Commissie zelf schijnt te worden gedeeld — van de problemen waarmee de uitwerking van afvalbeheersplannen voor het gehele nationale grondgebied doorgaans gepaard gaat. Dan kan de invoeging van de uitdrukking in de betrokken richtlijn aldus worden verklaard, dat rekening werd gehouden met de mogelijkheid en zelfs waarschijnlijkheid dat deze problemen bijzonder ernstig zouden zijn, en dat de lidstaten meer tijd nodig zouden hebben. Wanneer echter de richtlijnen desondanks niet voorzien in afwijkingen van hun omzettingstermijnen, moet daaruit worden afgeleid dat de verwachte problemen op zichzelf, ondanks de betrokken uitdrukking, niet automatisch recht geven op een verlenging van die termijnen. Om nochtans met een dergelijke mogelijkheid zonder gevaar van misbruiken rekening te kunnen houden en vooral om ze te laten stroken met de algemene beginselen en met de verplichting tot tijdige omzetting van de richtlijnen, moet uiteraard aan zeer precieze en strenge voorwaarden zijn voldaan. Inzonderheid moeten de aangevoerde problemen op zijn minst belangrijk zijn en een objectieve grondslag hebben, moeten duidelijke bewijzen aanwezig zijn dat de nationale autoriteiten de uiterste zorgvuldigheid hebben betracht om aan de verplichtingen uit de betreffende richtlijn te voldoen, moet de noodzakelijkheid (of het gevaar) van een verlenging tijdig aan de Commissie worden meegedeeld, moet de situatie samen met de Commissie worden gevolgd, waarbij tussen beide loyaal moet worden samengewerkt, en mag er niet meer vertraging zijn dan strikt noodzakelijk is.

38. Indien men evenwel erkent dat dit de zin en de strekking van de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" kan zijn, dan kan men mijns inziens heel moeilijk tot de slotsom komen dat in de onderhavige zaak aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Zelfs wanneer men namelijk de problemen waarmee de Franse Republiek te kampen had, als belangrijk wil zien, en bereid is aan te nemen dat dat land er zeer zorgvuldig naar heeft gestreefd om de betrokken richtlijnen volledig uit te voeren, blijft het nochtans een feit dat de zich daarbij opgestapelde vertragingen inderdaad bovenmatig zijn en ook niet door de ruimste uitlegging van de betrokken uitdrukking kunnen worden gerechtvaardigd. Ik zal mij in dit verband tot de opmerking beperken, dat ongeacht de verschillende wijzigingen die aan de richtlijnen 75/442 en 78/319 zijn aangebracht, de termijnen voor nakoming van de duidelijke verplichtingen die deze richtlijnen steeds hebben opgelegd, zijn verstreken

12 — Arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië (C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punten 69 en 70).

13 — Arrest van 7 april 1992, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald.

op 18 juli 1977 respectievelijk 22 maart 1980; de vertragingen zouden zelfs dan even bovenmatig zijn geweest, wanneer alleen rekening zou worden gehouden met de periode tussen 1 april 1993 respectievelijk 27 juni 1995 (omzettingstermijnen van richtlijnen 91/156 en 91/689) en de maand oktober 1998 (verstrijken van de termijn van twee maanden genoemd in het met redenen omkleed advies van 5 augustus 1998 dat aan de Franse Republiek is gezonden). [14]

39. Daarom kan ik mij niet verenigen met de kritiek van verweerster, dat de Commissie blijk geeft van onredelijkheid door te stellen dat de afvalbeheersplannen al voor het gehele Franse grondgebied moesten gelden toen de onderhavige procedure werd aangespannen, en anderzijds niet haar waardering uit te spreken voor de zorgvuldigheid die de nationale autoriteiten aan de dag hebben gelegd door ervoor te zorgen dat 85 tot 90 % van de departementen en regio's, na jarenlange bemoeiingen voor de omzetting van de richtlijnen 75/442 en 91/689, over afvalbeheersplannen beschikten. Het valt mij des te moeilijker om mij bij deze beschuldiging aan te sluiten wanneer rekening wordt gehouden met de strenge maatstaven die de communautaire rechtspraak aanlegt op het punt van het vereiste van volledige en integrale inwerkingtreding van de betrokken richtlijnen [15] en met de gronden waarop zij berust en die uitgaan van de gedachte dat „niet-inachtneming van de verplichting van artikel 4, eerste alinea, van de gewijzigde richtlijn 75/442 [...], gezien de aard van die verplichting, gevaar voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu [kan] opleveren, ook al is dit maar in een beperkt deel van het grondgebied van een lidstaat". [16]

3. De moeilijkheden waarmee de Franse autoriteiten te kampen hebben gehad

40. Zoals hierboven al uiteengezet, betoogt de Franse regering bovendien dat de aan haar verweten inbreuk gerechtvaardigd kan worden door een reeks problemen waarmee zij te kampen heeft gehad, zoals de beslissing van de regio Midi-Pyrénées om zelf, in plaats van de centrale regering, een regionaal plan op te stellen, of de bijzondere technische ingewikkeldheid van het opstellen van de plannen voor de eilanden (Corsica en Guadeloupe) of de overzeese regio's (Guyana) in vergelijking met de

14 — Om de gegrondheid van het Franse argument inzake het beweerde tijdgebrek om de betrokken richtlijnen om te zetten, beter te kunnen beoordelen, mag niet worden vergeten dat het Hof herhaaldelijk heeft beklemtoond dat „de regeringen van de lidstaten deelnemen aan de voorbereiding van de richtlijnen en dan ook in staat moeten zijn binnen de gestelde termijn de voor de tenuitvoerlegging ervan noodzakelijke wettelijke regelingen op te stellen" [arrest van 1 maart 1983, Commissie/België (C-301/81, Jurispr. blz. 467, punt 11)].

15 — Het Hof achtte een inbreuk op deze verplichtingen die drie jaar had geduurd „aanzienlijk" (zie het arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punten 26 en 98, gebaseerd op de periode die was verlopen tussen de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het met redenen omkleed advies van de Commissie). Ik herinner er eveneens aan dat het Hof op dezelfde strenge wijze heeft geoordeeld dat de eenvoudige goedkeuring van een bepaling van algemene orde, waarbij een lidstaat aan regio's de taak toebedeelt afvalverwijderingsplannen op te stellen zonder dat deze concreet worden vastgesteld binnen de voor de omzetting bepaalde termijn, ontoereikend is (zie arrest van 13 december 1991, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punten 22-25, met verwijzing zowel naar het oude artikel 6 van richtlijn 75/442 als naar artikel 12, lid 1, van richtlijn 78/319, thans afgeschaft).

16 — Arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 70.

plannen voor de regio's van het Franse vasteland. Ook het feit dat bepaalde departementale plannen niet zijn vastgesteld, zou met name op complexe geografische situaties (Parijs) of op gerechtelijke beslissingen berusten.

41. Gelet op wat ik zojuist heb gezegd, komt het mij echter voor, dat zo belangrijke vertragingen niet met dergelijke argumenten kunnen worden gerechtvaardigd. Ik moet bovendien herinneren aan de vaste rechtspraak van het Hof — die herhaaldelijk is bevestigd, zelfs in verband met de omzetting van de betrokken richtlijnen —, volgens welke „een lidstaat zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen en termijnen, niet kan beroepen op nationale situaties, zoals problemen die zich bij de uitvoering van een gemeenschapshandeling voordoen".[17] Volgens vaste rechtspraak van het Hof[18] hadden de Franse autoriteiten de niet-nakoming of de verlate uitvoering slechts kunnen rechtvaardigen indien zij de objectieve onmogelijkheid hadden aangetoond om de bij richtlijnen 75/442 en 91/689 opgelegde specifieke verplichtingen uit te voeren, maar in casu geloof ik niet dat de aangevoerde problemen beschouwd kunnen worden als gevallen van objectieve onmogelijkheid, en evenmin trouwens dat die autoriteiten ze als zodanig hebben voorgesteld.

17 — Arrest van 7 april 1992, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 21, gewezen in een zaak die juist tot voorwerp had, de verplichtingen om afvalbeheersplannen op te stellen, neergelegd in artikel 6 van richtlijn 75/442 in zijn oorspronkelijke versie, en artikel 12, lid 1, van richtlijn 78/319; zie eveneens arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 70, en ter zake van „technische moeilijkheden" bij de uitvoering van een richtlijn, arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-71/97, Jurispr. blz. I-5991, punt 15).

18 — Zie in deze zin arrest van 25 mei 2000, Commissie/België (C-307/98, Jurispr. blz. I-3933, punt 54, en de daar aangehaalde rechtspraak).

4. De doelstellingen van de Franse wetgever

42. Nog steeds in het kader van haar pogingen de bedoelde vertraging te rechtvaardigen, beklemtoont de Franse regering tot slot dat de nationale wetgever zichzelf ambitieuzere doelen heeft gesteld dan de richtlijnen 75/442 en 91/689 beogen, met name door voor de omzetting van richtlijn 1999/31/EG[19] vooruit te lopen op de officiële einddatum van 16 juli 2001 (zie artikel 16, lid 1).

43. Ook deze stelling komt mij evenwel niet steekhoudend voor. Ofschoon er inderdaad talrijke richtlijnen tot gedeeltelijke harmonisatie zijn, die de lidstaten met zoveel woorden toestaan nationale voorschriften vast te stellen die vollediger of strenger zijn dan de voorschriften die moeten worden omgezet, rechtvaardigt dit uiteraard niet dat de verwezenlijking van het in de richtlijnen gewenste resultaat daardoor wordt vertraagd. Het Hof heeft namelijk — naast de duidelijke en stellige bevestiging van de welbekende beginselen van de verplichting tot tijdige omzetting van een richtlijn — eveneens uiteengezet, dat het feit dat de gemeenschapsinstellingen latere wijzigingen in een richtlijn aanbrengen, de lidstaten niet het recht verleent de omzetting van die richtlijn te vertragen

19 — Richtlijn van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182, blz. 1).

teneinde alle richtlijnen gezamenlijk om te zetten. [20]

44. Met betrekking tot de eerste grief van de Commissie kom ik derhalve tot de conclusie, dat de Franse Republiek, door nog niet te hebben voorzien in het opstellen van afvalbeheersplannen voor haar gehele grondgebied, niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689 op haar rustende verplichtingen.

B — *De omstandigheid dat de afvalbeheersplannen niet voor alle afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen gelden*

1. De onvolledigheid van de elementen waarover het Hof moet oordelen

45. Ik kom nu tot de kern van de grieven die door de Commissie in het onderhavige geding jegens de Franse Republiek zijn geformuleerd, waarbij moet worden uitgegaan van de opmerkingen betreffende de materiële onvolledigheid van de beheersplannen. Op dit punt heeft verweerster trouwens een preliminaire exceptie aangevoerd, gebaseerd op de gestelde ontoereikendheid van de door de Commissie in het beroep verschafte gegevens, rechtens en feitelijk, die noodzakelijk zijn voor de beslechting van het voor het Hof aanhangige geschil. Volgens verweerster zouden immers de bezwaren van de Commissie berusten op vage twijfels over de materiële volledigheid van de beheersplannen, en voldoen zij daarom niet aan de verplichting „de exacte grieven [...] aan te geven waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, evenals — in elk geval summier — de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten". [21]

46. Ik moet er evenwel op wijzen dat het vooral de Commissie is die zich over het gebrek aan inlichtingen heeft beklaagd en die heeft betoogd dat de informatie die door verweerster in de loop van de precontentieuze fase van de huidige procedure is verstrekt, haar niet hebben geholpen bij haar taak om vast te stellen, of inderdaad in de door de Franse Republiek al opgestelde beheersplannen rekening was gehouden met alle afvalstoffen die onder de betrokken richtlijnen vallen. De Commissie beklaagt zich er met name over, dat de aan haar meegedeelde nationale bepalingen betrekking hebben op afvalbegrippen van het Franse recht, waarvan de materiële inhoud zelfs niet is gedefinieerd; bijgevolg heeft zij geen vergelijking kunnen maken met de overeenkomstige begrippen van de richtlijnen en met name niet kunnen nagaan of er nog categorieën afval, en welke, niet in de nationale beheersplannen

20 — Zie arrest van 1 juni 1995, Commissie/Italië (C-182/94, Jurispr. blz. I-1465, punt 6). Zie in dezelfde zin arrest van 10 maart 2001, Commissie/Nederland (C-152/98, Jurispr. blz. I-3463, punt 21), naar aanleiding van een geval van wijziging in het communautaire beleid in de strijd tegen waterverontreiniging die heeft geleid tot achtereenvolgende richtlijnen, ten aanzien waarvan de Commissie zich had beklaagd over het feit dat deze niet binnen de daarin gestelde termijnen waren omgezet.

21 — Arrest van 31 maart 1992, Commissie/Denemarken (C-52/90, Jurispr. blz. I-2187, punt 17), met verdere verwijzingen.

voorkwamen ofschoon zij onder de communautaire regeling vielen. Zij verweet de Franse Republiek dus dat die plannen materieel niet volledig waren, maar staafde deze grief met argumenten die slechts op enkele categorieën van afvalstoffen betrekking hebben, zij het onder toevoeging dat zij ook op andere gevallen konden slaan.

47. De grief van de Commissie is mijns inziens gegrond, niet alleen omdat de vertragingen niet kunnen worden ontkend waarmee de Franse Republiek haar de omzettingsbepalingen van richtlijnen 75/442 en 91/689 heeft meegedeeld, waarvan enige, zoals wij zullen zien, zelfs pas in de loop van de onderhavige procedure onder haar aandacht zijn gebracht. In werkelijkheid is het zo, dat zowel in het met redenen omkleed advies als in het inleidende verzoekschrift de motivering van de jegens verweerster geformuleerde grieven niet volledig tot uiting komt in de door de Commissie geuite twijfels; deze twijfels dienen veeleer als uitgangspunt voor het besluit van de Commissie om als bewijs van de niet-nakoming slechts drie categorieën van afvalstoffen te selecteren, ten aanzien waarvan zij over voldoende informatie beschikt. Het feit derhalve dat de Commissie — slechts in het bezit van inlichtingen die, gelet op de in de richtlijn opgelegde verplichtingen[22], onvoldoende zijn — enkel de vrees heeft uitgesproken dat die drie gevallen niet de enige zijn, doet mijns inziens geen afbreuk aan de ontvankelijkheid van de onderhavige grief.

22 — Zie voor de verplichtingen om de omzettingsmaatregelen van de betrokken richtlijnen mee te delen, de artikelen 7, lid 2, en 16, lid 1, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd, artikel 2, lid 2, van richtlijn 91/156 en de artikelen 8, lid 1, en 10, leden 1 en 3, van richtlijn 91/689.

2. De gegrondheid van de grief: de uitgangspunten

48. Zoals gezegd, beroept de Commissie zich voor de materiële onvolledigheid van de beheersplannen, met schending van artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689, op drie categorieën van afvalstoffen: polychloorbifenylen (hierna: „PCB's"), afval uit de gezondheidssector en speciaal huishoudelijk afval.

49. Om te beginnen reageert de Franse regering met een opmerking van algemene aard. Zij betoogt namelijk dat zij zich heeft gehouden aan de bepalingen van de betrokken richtlijnen door verschillende categorieën van afvalstoffen vast te stellen, waarin volledig zijn begrepen alle afvalstoffen die in de communautaire richtlijnen worden genoemd. Daaraan doet geen afbreuk dat de gekozen techniek ietwat eigenaardig was:

— voor bepaalde afvalstoffen, zoals „huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval" en „speciale industriële afvalstoffen", werd een definitie gegeven in een ministeriële circulaire van 1 maart 1994 (overigens eerst in de loop van de onderhavige procedure overgelegd), waarbij eveneens bepaalde aanwijzingen betreffende het opstellen van de regionale of departementale beheersplannen werden gegeven;

— meer in het algemeen werd bij decreet nr. 97-157 van 15 mei 1997 „relatif à la classification des déchets dangereux" (decreet betreffende de indeling van gevaarlijke afvalstoffen, JORF van 23 mei 1997, blz. 7764; hierna: „decreet nr. 97-157", dat eveneens eerst in de loop van deze procedure is overgelegd), voorzien in de formulering van een volledige indeling van gevaarlijke afvalstoffen, zij het alleen in de vorm van een nomenclatuur van deze stoffen (bijlage II bij decreet 97-157) en dus zonder specifieke bepaling inzake het beheer daarvan. Als ik haar echter goed heb begrepen, is de Franse regering van mening aldus een nauwkeurig referentiepunt te hebben geschapen voor het opstellen van beheersplannen die geen specifieke voorschriften bevatten voor gevaarlijke afvalstoffen, zodat zij kunnen worden uitgebreid tot alle in de richtlijnen genoemde afvalstoffen.

50. Er bestaan derhalve naar het oordeel van de Franse Republiek geen restcategorieën van afvalstoffen die niet onder de bepalingen van de beheersplannen vallen, zodat aan de door de richtlijnen opgelegde verplichtingen volledig is voldaan.

51. De Commissie volstaat ermee, te beklemtonen dat de Franse regering haar eerst thans een definitie van bepaalde categorieën van afvalstoffen ter beschikking stelt en dat zij wegens de door die regering verkozen wetgevingstechniek hoe dan ook — ondanks die inlichtingen — niet met zekerheid kan vaststellen, of met de categorieën van afvalstoffen waarmee in de al bestaande beheersplannen rekening is gehouden, inderdaad volledig aan de communautaire regeling is voldaan.

52. Zelfs afgezien van het feit dat deze Franse wettelijke voorschriften met grote vertraging zijn meegedeeld, lijkt hun inhoud immers de twijfels van de Commissie niet kunnen wegnemen. Maar bovendien komt het mij voor, dat de door de Franse regering verkozen techniek voor de omzetting van de betrokken richtlijnen op zichzelf al discutabel is. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, is het hoogst bevreemdend dat ervoor is geopteerd de betrokken richtlijnen om te zetten door middel van een eenvoudige ministeriële circulaire, vooral gezien de welbekende rechtspraak van het Hof, dat de lidstaten bij de omzetting van een richtlijn moeten zorgen voor een duidelijk wettelijk kader op het betrokken gebied, waardoor de nationale rechtsorde aan de bepalingen van de richtlijn wordt aangepast [23], zodanig dat geen enkele twijfel of onduidelijkheid kan blijven bestaan, niet slechts ten aanzien van de inhoud van de toepasselijke nationale regeling en haar overeenstemming met de richtlijn, doch eveneens aangaande de formele geldigheid van die regeling en haar geschiktheid om als passende rechtsgrondslag te dienen voor het regelen van de betreffende sector. Zo schiet, bijvoorbeeld, een eenvoudige praktijk of een administratieve circulaire tekort om een correcte omzetting van de richtlijn te garanderen,

23 — Zie bijvoorbeeld arresten van 15 maart 1990, Commissie/Nederland (C-339/87, Jurispr. blz. I-851, punt 25); 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-59/89, Jurispr. blz. I-2607, punt 28), en 22 april 1999, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-340/96, Jurispr. blz. I-2023, punt 27).

aangezien daardoor, anders dan door authentieke normatieve bronnen, niet wordt ingestaan voor stabiliteit, verbindend karakter en publiciteit. [24]

53. Ook onbevredigend lijkt mij de omzettingstechniek die erin bestaat, een ministerieel decreet met alleen een eenvoudige nomenclatuur van gevaarlijke afvalstoffen vast te stellen, dat vervolgens wordt gebruikt voor het opstellen van beheersplannen waarin niet uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met deze categorie van afvalstoffen. Zoals de Commissie in haar repliek met nadruk aanvoert, moeten juist in de beheersplannen alle noodzakelijke aanwijzingen worden teruggevonden om de types afvalstoffen te bepalen waarvoor die plannen gelden, zodat de Commissie de materiële volledigheid ervan kan verifiëren. [25]

54. Hiermee kom ik nu tot een gedetailleerd onderzoek van de grieven inzake die drie door de Commissie genoemde categorieën van afvalstoffen.

3. Polychloorbifenylen („PCB's")

55. Met betrekking tot de PCB's stelt de Commissie, dat 22 van de 26 Franse regio's niet over een daarop betrekking hebbend beheersplan beschikken. De Franse Republiek betwist niet, dat dit inderdaad zo was in oktober 1998, dat wil zeggen na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies bepaalde termijn. Na te hebben gepreciseerd dat in november 1999 het aantal regio's zonder plan was verminderd tot 12, voert verweerster echter aan dat dit verzuim, dat nog voortduurt, niet moet worden opgevat als een inbreuk op richtlijn 91/689, aangezien de bepalingen van decreet nr. 97-157, waarin een volledige lijst van gevaarlijke afvalstoffen is opgenomen [26], geacht moeten worden van toepassing te zijn op de regionale plannen waarin niet uitdrukkelijk rekening is gehouden met de PCB's. Volgens haar zou het hoe dan ook voortaan nutteloos zijn om over te gaan tot herziening van de resterende regionale beheersplannen, omdat een nationaal plan tot reiniging en/of verwijdering van PCB-bevattende apparaten krachtens richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's) (PB L 243, blz. 31), in voorbereiding is. Volgens

24 — Zie onder meer arresten van 2 december 1986, Commissie/België (C-239/85, Jurispr. blz. 3645, punt 7); 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland (C-58/89, Jurispr. blz. I-4983, punt 13); 10 december 1991, Commissie/Griekenland (C-306/89, Jurispr. blz. I-5863, punt 19), en 20 maart 1997, Commissie/Duitsland (C-96/95, Jurispr. blz. I-1653, punt 38).

25 — Ik herinner eraan dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd, bepaalt dat „[...] bedoelde instanties [...] een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen [dienen] op te stellen. Deze plannen betreffen met name:
— soort, hoeveelheid en oorsprong van nuttig toe te passen of te verwijderen afvalstoffen,
— algemene technische voorschriften,
— alle speciale bepalingen voor bijzondere afvalstoffen,
— de locaties of installaties die geschikt zijn voor de verwijdering.
De plannen kunnen bijvoorbeeld behelzen:
— de namen van de natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn afvalstoffen te beheren,
— de raming van de kosten van de handelingen gericht op nuttige toepassing of verwijdering,
— maatregelen waarmee de rationalisatie van inzameling, sortering en behandeling van de afvalstoffen kan worden gestimuleerd".

26 — Dat de PCB's als gevaarlijke afvalstoffen moeten worden beschouwd, lijdt geen twijfel, aangezien zij uitdrukkelijk zijn vermeld in bijlage I. A, punt 10, van richtlijn 91/689.

artikel 11, lid 1, van die richtlijn moeten de lidstaten immers uiterlijk op 16 september 1999 plannen voor de reiniging en/of verwijdering van geïnventariseerde apparaten en de daarin aanwezige PCB's opstellen.

56. Ik zou mij kunnen beperken tot de opmerking dat de Franse regering zelf toegeeft dat, ook vandaag nog, niet alle regio's over een beheersplan inzake PCB's beschikken, en daaruit afleiden dat, alleen al daarom, de grief van de Commissie die op deze categorieën van afvalstoffen betrekking heeft, gegrond moet worden geacht. Desondanks zal ik hier volledigheidshalve ook beknopt ingaan op de andere argumenten van de Franse regering.

57. Aangaande het argument dat de voorschriften van decreet nr. 97-157, met een volledige lijst van de gevaarlijke afvalstoffen (waaronder de PCB's), van toepassing zijn op regionale plannen die niet uitdrukkelijk rekening houden met de PCB's, heb ik er al op gewezen dat deze wetgevingstechniek niet als bevredigend kan worden beschouwd, omdat zij zich in wezen beperkt tot een algemene verwijzing, terwijl artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 (waarnaar artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689 verwijst) bepaalt dat in de beheersplannen zelf zeer nauwkeurige gegevens moeten worden verschaft voor die afvalstoffen evenals voor alle andere afvalstoffen.

58. Aangaande vervolgens de beweerde nutteloosheid van de omzetting van richtlijn 91/689 vanwege de vaststelling van richtlijn 96/59, dien ik, met de Commissie, erop te wijzen dat richtlijn 91/689 de PCB's uitdrukkelijk vermeldt, zodat er bij de omzetting van deze richtlijn niet aan mag worden voorbijgegaan; dat beide richtlijnen verschillende omzettingstermijnen bepalen en dat de Commissie van de Franse regering over de omzetting van richtlijn 96/59 nog geen enkele mededeling heeft ontvangen; dat deze richtlijn in ieder geval geen enkele afwijking ten aanzien van de omzetting van richtlijn 91/689 toestaat; dat het feit dat beheersplannen voor PCB-bevattende stoffen ontbreken, niet daardoor kan worden gerechtvaardigd dat de lidstaten volgens artikel 11 van richtlijn 96/59 plannen of programma's moeten opstellen voor de reiniging, inzameling en/of verwijdering van PCB-bevattende apparaten, en dat de vertraging bij de omzetting van een richtlijn (richtlijn 91/689 moest vóór 27 juni 1995 worden omgezet) in elk geval niet daardoor kan worden gerechtvaardigd dat de omzetting van een andere richtlijn (in dit geval richtlijn 96/59) ter hand is genomen.

59. Op grond hiervan is de grief betreffende de PCB's mijns inziens gegrond.

4. Afval afkomstig van de gezondheidssector

60. Volgens de Commissie erkent de Franse regering zelf dat er onder de regio's die al over een afvalbeheersplan beschikken, nog vijf zijn waarvan de plannen geen betrekking hebben op afval afkomstig van de gezondheidssector. Zes andere regio's zouden daarentegen onder een „regionaal schema voor de verwijdering van ziekenhuisafval" vallen, op grond van een ministeriële circulaire van 21 september 1990 waarin de regio's werden uitgenodigd inrichtingen voor de verwijdering van ziekenhuisafval aan te schaffen en waarin algemene aanwijzingen werden gegeven betreffende de methoden en de instrumenten die voor dit doel moesten worden gebruikt. De Commissie herinnert er evenwel aan, dat die schema's nog niet door de Franse autoriteiten aan haar zijn meegedeeld en dat zij daarom niet in staat is te beoordelen of zij in overeenstemming zijn met de voorschriften van de communautaire regeling, te meer omdat die autoriteiten zouden hebben voorzien in de vervanging van die schema's door „plannen". Bovendien betwijfelt de Commissie ernstig, of de ministeriële circulaire garanties kan bieden voor overeenstemming met de vereisten van richtlijn 75/442. Ten slotte concludeert zij dat de Franse Republiek evenmin heeft voldaan aan de verplichtingen die krachtens de betrokken richtlijnen op haar rusten ten aanzien van de zes regio's met de genoemde schema's.

61. De Franse regering betwist niet dat in vijf regio's nog geen beheersplan bestaat voor de betrokken categorie van afvalstoffen, maar zij beklemtoont nogmaals dat, gezien het gebruik van de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" in artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442, het verstrijken van de in die richtlijn genoemde omzettingstermijn geenszins een niet-nakoming daarvan impliceert. Aangaande de zes regio's met „regionale schema's voor de verwijdering van ziekenhuisafval", betoogt de Franse regering dat krachtens genoemde circulaire die schema's vergelijkbaar zijn met de al voor andere regio's opgestelde beheersplannen overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 en artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689. Zij erkent, daarvan niet tijdig mededeling te hebben gedaan, doch meent dat een op genoemde schema's betrekking hebbende grief in ieder geval niet ontvankelijk is wanneer de Commissie die schema's niet heeft onderzocht.

62. Ik acht het niet nodig in te gaan op de grieven betreffende de eerste vijf regio's, aangezien verweerster zelf de vertraging erkent, en deze, zoals gezegd (supra, punten 33 tot en met 39), ook niet gerechtvaardigd lijkt te kunnen worden met een beroep op de uitdrukking „zo spoedig mogelijk". Daarentegen bevestig ik, wat de zes regio's betreft waarvoor „territoriale schema's voor de verwijdering van ziekenhuisafval" zouden bestaan, het voorbehoud dat ik hierboven al heb geformuleerd en dat door de Commissie wordt gedeeld, aangaande het beroep op een eenvoudige ministeriële circulaire om aan de regio's instructies betreffende de toekomstige vaststelling van zulke schema's te geven. Zelfs aangenomen dat die schema's inderdaad bestaan, ofschoon zij nooit aan de Commissie zijn meegedeeld, moet worden vastgesteld dat de betreffende circulaire niets inhoudt over de termijn waarbinnen zij hadden moeten worden opgesteld; daarin wordt namelijk slechts bepaald dat de regionale prefecten, voor het geval dat het territoriale kader van de regio niet het meest geschikt is, in samenwerking met de

prefecten van de departementen kunnen besluiten dat de voorbereidende werkzaamheden voor het betrokken schema minstens gedeeltelijk op departementaal niveau worden verricht, hetgeen opnieuw aantoont dat de circulaire ongeschikt is voor de volledige omzetting van de richtlijnen.

63. Aangaande het bezwaar van de Franse regering tegen de stelling van de Commissie dat die schema's niet gelijkwaardig zijn aan de afvalbeheersplannen als voorzien in de betrokken communautaire richtlijnen, volstaat ten slotte de opmerking dat de ministeriële circulaire alleen betrekking heeft op „ziekenhuisafval", terwijl bijlage I. A van richtlijn 91/689 verwijst naar ruimere categorieën van afvalstoffen uit de gezondheidssector, daaronder begrepen (naast „ziekenhuisafval") ook „[afval] van andere medische activiteiten" (punt 1) en „farmaceutische producten, medicijnen en veterinaire producten" (punt 2). Minstens ten aanzien van de materiële werkingssfeer lijken die schema's (wanneer zij bestaan) derhalve niet dezelfde draagwijdte te hebben als de beheersplannen die in richtlijn 91/689 worden genoemd.

64. De grief van de Commissie betreffende de categorie van het afval uit de gezondheidssector moet bijgevolg gegrond worden geacht.

5. Speciaal huishoudelijk afval

65. Wat ten slotte speciaal huishoudelijk afval betreft, betoogt de Commissie, dat de door de Franse wetgever gekozen omzettingsmethode, volgens welke deze categorie niet moet worden opgenomen in regionale plannen die de behandeling ervan overlaten aan de departementale plannen of, bij wijze van alternatief, dat het speciaal huishoudelijk afval tegelijkertijd onder een regionaal plan en onder een departementaal plan kan vallen, onbevredigend is. Zoals verzoekster opmerkt, beschikken immers 18 departementen nog niet over beheersplannen, noch op regionaal noch op departementaal niveau.

66. De Franse Republiek wijst erop dat deze kritiek gedeeltelijk een herhaling vormt van de eerste grief, aangezien 15 van die 18 departementen al door verzoekster zijn genoemd om de *geografische* onvolledigheid van de beheersplannen aan te tonen. Met betrekking tot de drie andere departementen, dat wil zeggen de departementen Oise, Haute-Loire en Puy-de-Dôme, verduidelijkt verweerster dat het ontwerp van een beheersplan voor het eerstgenoemde departement door de prefect op 19 oktober 1999 is goedgekeurd (en derhalve in ieder geval op een datum na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie van 5 augustus 1998 bepaalde termijn) en dat de twee andere plannen nog worden herzien. Ook in dit geval rechtvaardigt de Franse regering haar vertraging met een verwijzing naar de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" in artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 en artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689.

67. Het lijdt geen twijfel, en de Commissie erkent dit zelf, dat deze kritiek gedeeltelijk samenvalt met de grief inzake de territoriale onvolledigheid van de beheersplannen; zij blijft echter geldig voor de drie departementen ten aanzien waarvan de Franse regering zelf erkent dat geen maatregelen zijn getroffen voor speciaal huishoudelijk afval. Het lijkt mij onnodig terug te komen op de nogmaals door de Franse regering aangevoerde rechtvaardiging ten betoge dat van schending geen sprake is, omdat ik mij al uitvoerig (zie de punten 33 tot en met 39) heb uitgelaten over de betekenis die aan de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" moet worden toegekend.

68. Concluderende ben ik van mening dat de tweede grief van de Commissie eveneens gegrond moet worden geacht, aangezien de Franse Republiek niet heeft gezorgd voor het opstellen van afvalbeheersplannen die materieel volledig zijn.

C — *Het ontbreken van een specifiek hoofdstuk betreffende verpakkingsafval in de afvalbeheersplannen*

69. Tot slot verwijt de Commissie de Franse Republiek dat de reeds opgestelde afvalbeheersplannen geen specifiek hoofdstuk bevatten voor verpakkingsafval, hetgeen een schending oplevert van artikel 14 van richtlijn 94/62 die vóór 30 juni 1996 had moeten worden omgezet (zie artikel 22, lid 1).

70. Verweerster voert daartegen aan, dat decreet nr. 96-1008 in artikel 2, sub d, uitdrukkelijk bepaalt dat de maatregelen betreffende verpakkingsafval in de beheersplannen moeten worden vermeld, terwijl artikel 12 van dit decreet voorschrijft dat de beheersplannen die niet voldoen aan deze bepaling binnen drie jaar moeten worden herzien. De herzieningsprocedure voor de beheersplannen is volgens informatie van de Franse regering nog niet afgesloten; evenwel zou van schending van richtlijn 94/62 geen sprake zijn, omdat rekening zou moeten worden gehouden met de reeds ondernomen initiatieven en het feit dat artikel 14 van richtlijn 94/62, dat naar artikel 7 van richtlijn 75/442 verwijst, weer de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" bezigt en daarmee een vermeend „flexibel" karakter verleent aan de omzettingstermijn van de richtlijn.

71. Ik geloof niet dat het op mijn weg ligt op dit onderwerp in te gaan. Aangezien de Franse regering immers zelf erkent dat geen van de reeds opgestelde afvalbeheersplannen een specifiek hoofdstuk inzake verpakkingsafval bevat, en gelet op hetgeen ik heb aangevoerd met betrekking tot de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" (zie de punten 33 tot en met 39), ben ik van mening dat de derde grief van de Commissie eveneens gegrond is.

72. Mitsdien geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat de Franse Republiek de krachtens de relevante communautaire richtlijnen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet voor haar gehele grondgebied en voor alle afvalstoffen afvalbeheersplannen op te stellen, en door niet in alle geldende beheersplannen een specifiek hoofdstuk over verpakkingsafval op te nemen.

IV — Kosten

73. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie dit heeft gevorderd, en gezien bovenstaande overwegingen over de uitkomst van het beroep, ben ik van mening dat die vordering moet worden toegewezen.

V — Conclusie

74. Mitsdien geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Door niet voor haar gehele grondgebied en voor alle afvalstoffen afvalbeheersplannen op te stellen, en door niet in alle geldende afvalbeheersplannen een specifiek hoofdstuk over verpakkingsafval op te nemen, is de Franse Republiek niet de verplichtingen nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991), artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, en artikel 14 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten."