FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

föredraget den 5 juli 2001 [1]

I — Inledning

1. Med förevarande talan, som väckts den 3 augusti 1999 i enlighet med artikel 226 EG, har Europeiska kommissionen begärt att domstolen skall fastställa att Republiken Frankrike inte har uppfyllt vare sig skyldigheten att för hela sitt territorium och för allt avfall upprätta planer för bortskaffande av avfall eller skyldigheten att i redan utarbetade planer införa ett särskilt kapitel för bortskaffande av förpackningsavfall. Sagda skyldigheter härrör från artikel 7.1 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238, nedan kallat direktiv 75/442), i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66, nedan kallat direktiv 91/156), artikel 6.1 i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt fall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199, nedan kallat direktiv 91/689) och artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266, nedan kallat direktiv 94/62).

1 — Originalspråk: italienska.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. Direktiv 75/442 och de ändringar som införts genom direktiv 91/156.

2. Direktiv 75/442 är det äldsta av de direktiv som är relevanta i förevarande fall. Det finns därför skäl att uppmärksamma att vissa ändringar under årens lopp har gjorts i detta direktiv, särskilt genom direktiv 91/156, varigenom de första tolv artiklarna har ersatts för att göra instrumenten för fullföljandet av dess målsättning effektivare.

3. Det ifrågavarande direktivets syfte är att säkerställa att avfall bortskaffas och återvinns och att medlemsstaterna dessutom bör verka för att åtgärder vidtas för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja "ren" teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas (se fjärde övervägandet i direktiv 91/156). I artikel 5 i den ursprungliga

versionen föreskrevs särskilt att medlemsstaterna skulle inrätta eller utse "en eller flera behöriga myndigheter som skall ansvara för planering, organisation, bemyndigande och övervakning av bortskaffandet av avfall inom ett visst område".

4. I artikel 6 i direktivets ursprungliga version föreskrevs vidare särskilt att:

"De behöriga myndigheter som avses i artikel 5 skall vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer som i första hand skall omfatta

— typ och kvantitet beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,

— allmänna tekniska krav,

— lämpliga områden för bortskaffande, och

— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall.

I planerna kan exempelvis anges

— de fysiska eller juridiska personer som får sköta bortskaffandet av avfall,

— beräknade kostnader för bortskaffande,

— lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall."

5. Vad beträffar fristen för införlivande av direktiv 75/442 föreskrevs i den ursprungliga versionen av artikel 13 att

"[m]edlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom 24 månader efter dagen för anmälan och skall genast underrätta kommissionen om detta".

6. Denna anmälan gjordes den 18 juli 1975.

7. I ovannämnda artikel 6 i direktiv 75/442 stadgas nu, till följd av de ändringar som införts genom direktiv 91/156, att

"[m]edlemsstaterna skall inrätta eller utse en eller flera behöriga myndigheter som skall ansvara för genomförandet av detta direktiv".

8. I artikel 7.1 i direktiv 75/442 föreskrivs nu, till följd av de ändringar som införts genom direktiv 91/156, att

"[f]ör att uppnå de mål som anges i artikel 3—5 skall sådana behöriga myndigheter som avses i artikel 6 vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshanteringen. Dessa avfallsplaner skall i första hand omfatta

— typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,

— allmänna tekniska krav,

— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,

— lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande.

I planerna kan exempelvis anges

— de fysiska eller juridiska personer som får hantera avfall,

— beräknade kostnader för återvinning och bortskaffande,

— lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall."

9. Vad beträffar fristen för införlivandet av direktiv 91/156 föreskrivs i artikel 2.1 första meningen att

"[m]edlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 april 1993. De skall genast underrätta kommissionen om detta".

10. Det skall även erinras om att beteckningen "avfall" enligt artikel 1 a i direktiv 75/442, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 91/156, används med följande betydelse:

"varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Kommissionen skall... senast den 1 april 1993 upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga 1. Denna förteckning skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas med iakttagande av samma förfarande".

11. Kommissionen antog på grundval av denna bestämmelse beslut 94/3/EG av den 20 december 1993 om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 5, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 89). Nämnda förteckning kallas Europeiska avfallskatalogen.

2. Direktiv 91/689

12. Syftet med direktiv 91/689 är att få till stånd en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kontrollerad hantering av farligt avfall (se artikel 1.1). I artikel 6.1 i direktivet föreskrivs att

"[e]nligt artikel 7 i direktiv 75/442/EEG skall de behöriga myndigheterna, antingen separat eller inom ramen för sina allmänna planer för avfallshantering, utarbeta och offentliggöra planer för hanteringen av farligt avfall".

13. I enlighet med vad som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 91/689, i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 94/31/EG av den 27 juni 1994 (EGT L 168, s. 28; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 200) skall

"medlemsstaterna... före den 27 juni 1995 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta".

14. Det skall tilläggas att rådet den 22 december 1994 i enlighet med artikel 1.4 i direktiv 91/689 antog beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall (EGT L 356, s. 14; svensk specialutgåva, område 15, volym 14, s. 156).

15. Det skall vidare erinras om att rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978

om giftigt och annat farligt avfall (EGT L 84, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 85, nedan kallat direktiv 78/319) har ersatts med direktiv 91/689 och därmed upphävts. I artikel 12.1 i direktiv 78/319 föreskrevs att

"[d]e behöriga myndigheterna skall upprätta planer för bortskaffande av giftigt och annat farligt avfall och hålla dem aktuella. Planerna skall särskilt omfatta

— typ och mängd av avfall som skall bortskaffas,

— metoderna för bortskaffande,

— vid behov specialiserade behandlingsanläggningar,

— lämpliga platser för bortskaffande.

Medlemsstaternas behöriga myndigheter får ta med andra punkter, särskilt den beräknade kostnaden för bortskaffandet".

16. Vad beträffar fristen för införlivandet av direktiv 78/319 föreskrevs i artikel 21.1 i direktivet att

"[m]edlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom 24 månader efter dagen för anmälan. De skall genast underrätta kommissionen om detta".

17. Denna anmälan gjordes den 22 mars 1978.

3. Direktiv 94/62

18. Syftet med direktiv 94/62 är att "harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredje land och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen" (se artikel 1.1).

19. I artikel 14 i direktivet med rubriken "Hanteringsplaner" stadgas att

"[i] enlighet med de mål och åtgärder som avses i detta direktiv skall medlemsstaterna i de avfallsplaner som krävs enligt artikel 17 i direktiv 75/442/EEG lägga till ett särskilt kapitel om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall...".

20. Enligt artikel 22.1 i direktiv 94/62 skall "medlemsstaterna... sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 30 juni 1996. De skall genast underrätta kommissionen om detta".

B — *Den nationella lagstiftningen*

21. De åtgärder för införlivande som Republiken Frankrike underrättat kommissionen om, och som var i kraft vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 5 augusti 1998, återfinns i lag nr 75-633 av den 15 juli 1975 om bortskaffande av avfall och om återvinning av material (loi relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux; *Journal officiel de la République française*, (JORF), av den 16 juli 1975, s. 7279), i dess ändrade och kompletterade lydelse genom lag nr 92-646 av den 13 juli 1996 om bortskaffande av avfall samt om anläggningar som klassats för skyddet av miljön; JORF av den 13 juli 1992, s. 9461) och lag nr 95-101 om stärkandet av skyddet av miljön (loi relative au renforcement de la protection de l'environnement; JORF av den 3 februari 1995, s. 1840, nedan kallad lag nr 75-633).

22. I artikel 10 första stycket i lag nr 75-633 föreskrivs att

"[n]ationella planer för bortskaffande av avfall skall upprättas av miljöministeriet för att fastställa vilka kategorier av avfall som är förtecknade i dekret... i förhållande till deras giftighetsgrad eller särskilda behandling och lagring" [2].

23. I enlighet med artikel 10-1 första stycket i lag nr 75-633 skall

"[f]ör varje region... föreskrivas av en regional eller interregional plan för bortskaffande av speciellt industriavfall".

2 — Denna översättning är i likhet med översättningen av de följande nationella bestämmelserna inte officiell.

24. I enlighet med artikel 10-2 första stycket i lag nr 75-633 skall

"[f]ör varje departement föreskrivas en departemental eller interdepartemental plan för bortskaffande av hushållsavfall och annat avfall enligt artikel L.373-3 i kommunlagen".

25. Dessa lagbestämmelser har därefter närmare definierats i dekret nr 93-139 av den 3 februari 1993 om planer för bortskaffande av hushållsavfall och liknande avfall (décret relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés; JORF av den 4 februari 1993, s. 1874) och i dekret nr 93-140 av den 3 februari 1993 om planer för bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall och liknande avfall (décret relatif aux plans d'élimination de déchets autres que les déchets ménagers et assimilés; JORF av den 4 februari 1993, s. 1875).

26. Dessa dekret har därefter ersatts med dekret nr 96-1008 av den 18 november 1996 om planer för bortskaffande av hushållsavfall och liknande avfall (JORF av den 24 november 1996, s. 17138; nedan kallat dekret nr 96-1008) och med dekret nr 96-1009 av den 18 november 1996 om planer för bortskaffande av speciellt industriavfall (décret relatif aux plans d'élimination de déchets industriels spéciaux; JORF av den 24 november 1996, s. 17140). En ändring som tillkommit genom dekret nr 96-1008 är införandet av skyldigheten att inom ramen för planer för bortskaffande av hushållsavfall och liknande avfall ange lämpliga lösningar för bortskaffandet av förpackningsavfall.

III — Bedömning

27. Med förevarande talan har kommissionen kritiserat Republiken Frankrike för att ha åsidosatt direktiv 75/442 (i dess ändrade lydelse), direktiv 91/689 och direktiv 94/62. Grunden till kritiken är att planerna för bortskaffande av avfall både vad gäller den geografiska och materiella omfattningen fortfarande är ofullständiga samt att planerna saknar ett särskilt kapitel om förpackningsavfall. De tre anmärkningarna kommer att bedömas separat och i turordning.

A — *Huruvida avfallsplanernas geografiska omfattning är ofullständig*

1. Inledning

28. Kommissionen har i första hand kritiserat det förhållande att, vid den tidpunkt när kommissionen väckte sin talan och såsom framgick av upplysningar från de franska myndigheterna, elva av hundra departement och sex av tjugosex franska regioner ännu inte hade tillgång till någon plan för avfallshantering. Så var fallet trots att fristerna för införlivande av direktiv 75/442, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 91/156, och av direktiv 91/689 hade gått ut den 1 april 1993 (men ursprungligen redan den 18 juli 1977) respektive den 27 juni 1995.

29. Den franska regeringen har för sin del medgett att det finns grund för kritiken, åtminstone vad gäller ett tiotal departement och fyra regioner, men har invänt att avsaknaden av en plan inte utgör ett åsidosättande av artikel 7.1 i direktiv 75/442 (i dess ändrade lydelse enligt direktiv 91/156) och artikel 6.1 i direktiv 91/689. Den franska regeringen har anfört en rad sammanhängande skäl till detta, nämligen den så att säga "rörliga" karaktären av den frist som åläggs medlemsstaterna för att uppfylla de nämnda direktiven, de franska myndigheternas svårigheter vid upprättandet av dessa planer och det faktum att den nationelle lagstiftaren vid införlivandet har uppsatt ambitiösare mål än de som föreskrivs i direktiven i fråga.

2. Frågan om tidpunkten för uppfyllande av direktiven

30. Låt oss börja från första punkten, det vill säga från frågan om tidpunkten för genomförande av direktiven.

31. Det föreskrivs enligt den franska regeringen inte någon skyldighet i artikel 7.1 i direktiv 75/442 (eller i artikel 6.1 i direktiv 91/689 som hänvisar till denna) att planerna för avfallshantering skall vara genomförda inom den frist som fastställts för införlivandet av direktiven. Den franska regeringen har framhållit att de behöriga nationella myndigheterna genom de ovannämnda bestämmelserna endast åläggs en skyldighet att "så snart som möjligt" upprätta en eller flera planer för avfallshantering, utan att detta med nödvändighet innebär att det nationella territoriet skall omfattas i sin helhet inom sagda frist. Eftersom de ifrågavarande direktiven kan anses ha genomförts i tid kan det därför enligt den franska regeringen räcka med att de nationella myndigheterna har visat att de inom den föreskrivna fristen har agerat med nödvändig skyndsamhet för att förbereda vad som krävs för att uppnå de mål som avses med direktiven, nämligen att de har fastställt vilka bestämmelser som skall tillämpas på området, satt igång arbeten av teknisk art och förberett vad som behövs för det efterföljande upprättandet av planer.

32. Detta är dock inte kommissionens uppfattning, enligt vilken uttrycket "så snart som möjligt" inte kan tolkas på ett sätt så att genomförandet av direktiven kan uppskjutas. Exakta frister åläggs genom direktiven, inom vilka medlemsstaterna "senast" är skyldiga att helt och hållet anpassa sig till direktiven. Det räcker därför inte med att medlemsstaterna har visat att de har varit snabba med att sätta igång de föreskrivna förfarandena och göra nödvändiga förberedelser. Eftersom det i direktiven åläggs en skyldighet att uppnå resultat är det detta resultat som medlemsstaterna skall säkerställa inom de föreskrivna fristerna för införlivandet. Vid förhandlingen har kommissionen därefter ytterligare preciserat att med uttrycket "så snart som möjligt" avses förmodligen i detta fall att sådana oförutsedda svårigheter eventuellt inträffar (exempelvis att det krävs en översyn av planerna eller att ett rättsligt upphävande av dessa måste avhjäl-

pas) som kan motivera en försening av direktivets genomförande i sin helhet, medan skyldigheten dock kvarstår för de nationella myndigheterna att så snabbt som möjligt vidta åtgärder i det avseende som åsyftas med direktivet. Kommissionen har dragit slutsatsen att en generös tolkning av detta uttryck i varje fall knappast kan motivera en sådan underlåtenhet som Frankrikes, som fortgår än idag trots den långa tid som gått sedan fristen för införlivande av direktiven i fråga utgick.

33. Jag noterar för min del framför allt att det omtvistade uttrycket inte endast är tämligen oklart, utan också ett uttryck som knappast är vanligt förekommande i gemenskapens praxis och än mindre i de ordalag med vilka uttrycket återges i de ifrågavarande direktiven. Även om uttrycket i de relativt få gemenskapsrättsliga bestämmelser i vilka det används (för det mesta med avseende på skyldigheter att meddela fakta och upplysningar) vanligen åtföljs av ett entydigt "och senast den.." [3], är de fall mycket mer sällsynta i vilka uttrycket framstår som helt isolerat utan ytterligare angivelser, såsom är fallet i de ifrågavarande direktiven [4].

34. Detta förhållande understryker naturligtvis endast att uttrycket i samband med dessa direktiv är tvetydigt i sig, och att det uppenbarligen är oförenligt med bestämmelserna i vilka exakta frister för införlivande av direktiven anges. Det är en tvetydighet som med all förmodan härrör från en sådan kompromiss som då och då i de gemenskapsrättsliga instanserna är en följd av förhandlingarna för att anta komplexa direktiv. Detta förefaller bekräftas även av jämförelsen med kommissionens förslag, som är ursprunget till direktiv 75/442, och i vilket det inte återfinns något spår av detta uttryck [5]. Det förefaller emellertid som om det även av den anledningen är lämpligt att undvika att det görs något anspråk på en allmän analys av frågan, och att tolkningen av uttrycket i stället begränsas till dess specifika sammanhang, vilket kommissionen för övrigt har föreslagit.

35. Sedan detta klarlagts måste jag återvända till de två aktuella argumenten och säga att inget av dem övertygar mig, om än i olika mån och av motsatta skäl. Kommissionens argument förefaller nämligen vara alltför begränsat, eftersom argumentet, om det drevs till sin logiska spets, skulle kunna leda till slutsatsen att uttrycket i fråga skall

3 — Se exempelvis artikel 1.5 i rådets direktiv 98/93/EG av den 14 december 1998 om ändring av direktiv 68/414/EEG om en skyldighet för medlemsstaterna i EEG att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter (EGT L 358, s. 1), artikel 7.3 tredje strecksatsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/2/EG av den 22 februari 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om livsmedel och livsmedelsingredienser som behandlats med joniserande strålning (EGT L 66, s. 16) och artikel 12 i Europarlamentets och rådets direktiv 2000/26/EG av den 16 maj 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om ansvarsförsäkring för motorfordon samt om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (fjärde direktivet om motorfordonsförsäkring) (EGT L 181, s. 65).

4 — Se exempelvis artikel 1.2 i kommissionens direktiv 1999/97/EG av den 13 december 1999 om ändring av rådets direktiv 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll) (EGT L 331, s. 67) och artikel 12.4 i rådets direktiv 2000/29/EG av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen (EGT L 169, s. 1).

5 — Se artikel 10 i förslag till rådets direktiv om bortskaffande av avfall (EGT C 142, 1974, s. 6).

anses som icke skrivet. Det syns mig däremot att det förhållande att uttrycket används här, och inte på annat håll, dock måste ha en innebörd. Kommissionen har för övrigt medgett att den särskilda tolerans som finns i fråga om de nationella myndigheternas svårigheter härrör från detta uttryck, även om kommissionen i exempel som den har tillhandahållit, och framför allt i den allmänna uppläggning som den har följt, i alltför hög grad har begränsat dess tillämpningsområde. Det franska argumentet i sin tur förefaller gå till överdrift i motsatt riktning, eftersom det, åtminstone för syftet med granskningen, slutligen leder till att bestämmelsen om frist för införlivande av direktiven blir verkningslös, antingen på grund av att en sådan frist därigenom görs föränderlig och osäker då den ersätts med en obestämd förfallodag, eller på grund av att fristen därigenom kommer att variera från stat till stat, till skada för en enhetlig tillämpning av direktiven.

36. Det är knappast nödvändigt att i stället erinra om att fastställandet av en frist för införlivande av ett direktiv syftar till att säkerställa en säker och enhetlig tillämpning av detta i samtliga medlemsstater och att det således endast i undantagsfall och på grundval av bestämda skäl kan bortses från denna frist [6]. Om det någonsin skulle vara nödvändigt att få en bekräftelse på nyssnämnda självklara iakttagelse, räcker det för övrigt att erinra om att kommissionen, just på grund av att direktiven som granskas här inte införlivats inom de frister som föreskrivs i dessa, har inlett olika förfaranden angående fördragsbrott gentemot medlemsstater, och att alla dessa förfaranden, frånsett de som fortfarande pågår [7] eller som redan har avgjorts med bifall till kommissionens yrkanden [8], har avgjorts med för den anklagade staten ogynnsamma domar [9]. Visserligen har det inte i något av de förfaranden som hittills har inletts, såsom i förevarande fall, ställts någon fråga om tolkningen av uttrycket "så snart som möjligt". Det är emellertid även sant att domstolen vid dessa tillfällen alltid har bedömt medlemsstaternas förseningar strängt, utan att någonsin antyda att detta uttryck på något sätt skulle kunna inverka på bedömningen av dessa förseningar. Domstolen har tvärtom med stor tydlighet fastslagit att "de mer specifika skyldigheterna att upprätta en plan för slutligt omhändertagande av avfall och att upprätta program för slutligt omhändertagande av giftigt och annat farligt avfall och hålla dem aktuella, som föreskrivs i artikel 6 [nu artikel 7.1] i direktiv 75/442 respektive artikel 12 i direktiv 78/319 [motsvarande artikel 6.1 i direktiv 91/689]... utgör en nödvändig förutsättning för att helt och hållet uppnå de målsättningar" som anges i ovannämnda direktiv [10]. Domstolen har vidare bedömt att underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter inom de fastställda fristerna skall anses "allvarlig" [11], till och med om den avser endast en mycket begränsad del av territo-

6 — Se exempelvis dom av den 11 juli 1985 i mål 101/84, kommissionen mot Italien (REG 1985, s. 2629), punkt 16, av den 10 juli 1990 i mål C-217/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1990, s. I-2879), punkt 33, och av den 4 juli 1996 i mål C-50/94, Grekland mot kommissionen (REG 1996, s. I-3331), punkt 39, med ytterligare hänvisningar.

7 — Se målen C-461/99, kommissionen mot Irland, C-466/99, kommissionen mot Italien, C-35/00, kommissionen mot Förenade kungariket och C-132/00, kommissionen mot Grekland.

8 — Se mål C-401/00, kommissionen mot Luxemburg, som till följd av kommissionens återkallelse avskrevs genom beslut av den 13 juni 2001.

9 — Se dom av den 13 december 1991 i mål C-33/90, kommissionen mot Italien (REG 1991, s. I-5987), av den 7 april 1992 i mål C-45/91, kommissionen mot Grekland (REG 1992, s. I-2509), och av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-5047).

10 — Dom av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 95.

11 — Ibidem.

riet, såsom en dal [12] eller ett enda department [13].

37. Om det förhåller sig så, vilken innebörd måste uttrycket "så snart som möjligt" ges, mot bakgrund av att detta, när det har införts i några bestämmelser i direktiven i fråga, och vilka skälen än är till detta eller till tidpunkten för införandet, i alla fall måste anses ha en innebörd och en funktion? Enligt min uppfattning är den första iakttagelse som med absolut tydlighet gör sig gällande den, att det mått av osäkerhet och elasticitet som ligger i uttrycket har samband med det förhållandet att det enligt dessa direktiv utan tvekan krävs komplicerade fullgöranden av medlemsstaterna och särskilt med vetskapen, som även kommissionen tycks ha, om de svårigheter som vanligen följer med upprättandet av planer för avfallshantering för hela det nationella territoriet. Ur den synvinkeln kan man alltså anse att införandet av uttrycket i ifrågavarande direktiv har sitt ursprung i vetskapen att det är möjligt och kanske även troligt att sådana svårigheter visar sig vara betydande och att medlemsstaterna behöver ha en större tidsmarginal till sitt förfogande. Om det i direktiven trots detta ändå inte föreskrivs några undantag i fråga om fristerna för deras införlivande, skall av detta dras slutsatsen att de påpekade svårigheterna i sig, och trots uttrycket i fråga, inte medger en automatisk förskjutning av dessa frister. För att en sådan möjlighet däremot skall kunna beaktas utan att ge upphov till godtycke, och framför allt för att den skall kunna vara förenlig med allmänna principer och med skyldigheten att inom viss tid införliva direktiven, krävs det uppenbarligen att mycket exakta och stränga villkor är uppfyllda. Det är enligt min mening nödvändigt att åtminstone de åberopade svårigheterna är betydande och har en objektiv grund, att det finns tydliga bevis på att de nationella myndigheterna har sökt att med största skyndsamhet noggrant uppfylla de i direktiven föreskrivna skyldigheterna, att kommissionen i tid har underrättats om nödvändigheten av (eller risken för) en förskjutning, att situationen övervakas tillsammans med kommissionen och att de nationella myndigheterna vid behov, i enlighet med principen om lojalt och ömsesidigt samarbete, samarbetar med denna och att förseningen ligger inom de strängt nödvändiga tidsgränserna.

38. Om det dock medges att uttrycket "så snart som möjligt" kan ha denna innebörd och räckvidd, är det enligt min mening verkligt svårt att dra slutsatsen att de angivna villkoren är uppfyllda i detta fall. Hur betydande man än anser att de svårigheter som Frankrike ställts inför vara och hur mycket skyndsamhet man än vill medge att Frankrike har sökt att uppfylla skyldigheten att helt och fullt genomföra direktiven i fråga med, kvarstår det faktum att det verkligen är orimliga förseningar som har uppkommit i detta avseende och som inte kan rättfärdigas ens med användande av den mest generösa tolkningen av uttrycket i fråga. Jag skall här endast erinra om att fristerna, trots olika ändringar av direktiven 75/442 och 78/319, för uppfyllande av de entydiga skyldigheter som fortfarande

12 — Dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773), punkterna 69 och 70.

13 — Dom av den 7 april 1992 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland.

åläggs genom direktiven utgick den 18 juli 1977 respektive den 22 mars 1980. Även om man endast ville ta hänsyn till perioden mellan den 1 april 1993 eller den 27 juni 1995 (fristerna för införlivandet av direktiven 91/156 och 91/689) och oktober 1998 (utgången av den tvåmånadersfrist som anges i det motiverade yttrande av den 5 augusti 1998 som riktats till Republiken Frankrike), skulle förseningarna emellertid vara orimliga [14].

39. Av detta skäl kan jag inte ansluta mig till den anklagelse om bristande förnuft som den franska regeringen riktat till kommissionen genom att påstå att hela det franska territoriet redan vid inledningen av fördragsbrottsförfarandet omfattades av planer för avfallshantering och anklagelsen att inte i stället uppskatta den skyndsamhet som de nationella myndigheterna visat prov på när de säkerställt att 85—90 procent av departementen och regionerna, efter åtskilliga år av ansträngningar i syfte att införliva direktiven 75/442 och 91/689, har tillgång till planer för avfallshantering. Än mer har jag svårt att ansluta mig till denna anklagelse om de strikta ställningstagandena i gemenskapens rättspraxis beträffande kravet att direktiven i fråga skall genomföras helt och fullt [15], och de skäl som ligger till grund för denna, beaktas. Det är skäl som utgår från synpunkten att "följden av att den skyldighet som följer av artikel 4 första stycket i direktiv 75/442 i ändrad lydelse inte iakttas innebär nämligen, just på grund av denna skyldighets karaktär, en risk för att människors hälsa sätts i fara och för att miljön skadas även i en begränsad del av en medlemsstats territorium" [16].

14 — Inte heller skall det glömmas att domstolen, för att bättre bedöma tillförlitligheten av det franska argumentet om den påstådda bristen på tid i fristerna för införlivande av direktiven i fråga, flera gånger har fastslagit att "medlemsstaternas regeringar deltar i det förberedande arbetet med utformningen av direktiven och följaktligen måste vara i stånd att inom den fastställda fristen utarbeta de lagbestämmelser som behövs för genomförandet av direktiven" (dom av den 1 mars 1983 i mål 301/81, kommissionen mot Belgien, REG 1983, s. 467; svensk specialutgåva, volym 7, s. 39, punkt 11).

3. Svårigheterna som de franska myndigheterna ställts inför

40. Såsom jag tidigare har erinrat om har den franska regeringen även hävdat att den överträdelse som den anklagats för kan rättfärdigas på grund av en rad svårigheter som den ställts inför, nämligen beslutet av regionen Midi-Pyrénées, att, i stället för centralregeringen, själv upprätta en regional plan, den särskilda tekniska svårighet som det innebär att upprätta planer för öarna (Korsika och Guadeloupe) eller för de utomeuropeiska regionerna (Guyana) i jämförelse med planer för regionerna i det franska moderlandet. Även förhållandet att

15 — Domstolen har fastställt att ett åsidosättande under tre år av dessa skyldigheter är "avsevärt" (se dom av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkterna 26 och 98, vilken rörde den tid som förflutit mellan ikraftträdandet av EU-fördraget och kommissionens motiverade yttrande). Det skall även erinras om att domstolen i samma strikta mening har ansett att det inte räcker att anta en allmän lagbestämmelse genom vilken en medlemsstat anförtror regionerna uppgiften att upprätta planer för avfallshantering, utan att dessa därefter konkret antar dem inom den frist som föreskrivs för införlivandet (se dom av den 13 december 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkterna 22—25, vilken rörde den tidigare gällande artikel 6 i direktiv 75/442 eller till artikel 12.1 i direktiv 78/319, som nu är upphävt).

16 — Dom av den 9 november 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 70.

planer för vissa departement inte har antagits beror enligt den franska regeringen i synnerhet på svåra geografiska förhållanden (Paris) eller på domstolsbeslut.

41. Mot bakgrund av vad jag just har anfört kan enligt min mening dessa argument dock inte rättfärdiga sådana bestående förseningar. Jag måste erinra om domstolens fasta rättspraxis, som bekräftats många gånger även beträffande genomförandet av direktiven i fråga, enligt vilken "en medlemsstat inte kan åberopa interna förhållanden, såsom exempelvis tillämpningssvårigheter som uppkommer vid genomförandet av en gemenskapsrättsakt, som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som följer av gemenskapsrättsliga normer" [17]. Enligt domstolens fasta rättspraxis [18] skulle de franska myndigheterna ha kunnat rättfärdiga det underlåtna eller sena införlivandet endast om de hade visat att det var objektivt omöjligt att uppfylla de särskilda skyldigheterna enligt direktiven 75/442 och 91/689, men i förevarande fall framstår enligt min mening de anmälda svårigheterna inte som objektivt omöjliga, och det är inte heller som sådana som myndigheterna har återgett dem.

17 — Dom av den 7 april 1992 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 21. Detta mål avsåg just skyldigheterna att utarbeta sådana planer för hantering av avfall som föreskrivs i artikel 6 i direktiv 75/442, i dess ursprungliga lydelse, och i artikel 12.1 i direktiv 78/319. Se även dom av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 70, och avseende "tekniska svårigheter" för genomförande av ett direktiv, dom av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-5991), punkt 15.

18 — För ett liknande resonemang se, med tanke på alla direktiv, dom av den 25 maj 2000 i mål C-307/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-3933), punkt 54, med ytterligare hänvisningar.

4. Den franske lagstiftarens mål

42. Den franska regeringen har slutligen i ett fortsatt försök att rättfärdiga förseningen i fråga anfört att den nationella lagstiftaren har uppställt ambitiösare mål än de mål som eftersträvas med direktiven 75/442 och 91/689 och särskilt inriktat sig på att införliva direktiv 99/31 [19] före utgången av den officiella fristen den 16 juli 2001 (se artikel 16.1).

43. Inte heller detta argument är enligt min mening övertygande. Trots att det visserligen finns många direktiv för en delvis tillnärmning enligt vilka medlemsstaterna uttryckligen medges att vidta nationella åtgärder som är fullständigare och striktare än bestämmelserna för införlivande, rättfärdigar detta förhållande naturligtvis inte eventuella förseningar när det gäller att fullfölja det mål som eftersträvas med direktiven. I domstolens rättspraxis har det, förutom att de välkända principerna om skyldigheten att i rätt tid genomföra ett direktiv har fastställts tydligt och bestämt, även klargjorts att när gemenskapens institutioner genomför ändringar av ett direktiv kan medlemsstaterna inte försena för-

19 — Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1, nedan kallat direktiv 99/31).

livandet av detta direktiv för att införliva alla direktiven samtidigt [20].

44. Min slutsats är således beträffande den första av kommissionens anmärkningar att Republiken Frankrike, genom att inte ha upprättat planer för avfallshantering för hela sitt territorium, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.1 i direktiv 75/442, i dess ändrade lydelse, och artikel 6.1 i direktiv 91/689.

B — *Huruvida avfallsplanernas materiella omfattning är ofullständig*

1. Huruvida de faktorer som domstolen har att bedöma är otillräckliga

45. Då jag nu kommer till sakfrågan i kommissionens anmärkningar mot Frankrike i detta mål är det lämpligt att börja med anmärkningarna som avser förhållandet att avfallsplanernas materiella omfattning är ofullständig. Den franska regeringen har emellertid på denna punkt gjort en invändning av preliminär karaktär som den grundat på påståendet att kommissionen i sin ansökan inte lämnat tillräckliga anvisningar om de faktiska och rättsliga omständigheter som krävs för domstolens bedömning. Enligt den franska regeringen är det allmänna tvivel, som ligger till grund för kommissionens anmärkningar, i frågan om huruvida avfallsplanernas materiella omfattning är fullständig, och med dessa anmärkningar uppfylls således inte skyldigheten att "ange...de exakta skäl som domstolen har att uttala sig om samt åtminstone summariskt de faktiska och rättsliga omständigheter som nämnda skäl grundar sig på" [21].

46. Jag måste dock erinra om att det framför allt är kommissionen som har anmält att upplysningarna är otillräckliga och som har klagat över att de upplysningar som den franska regeringen har överlämnat under det administrativa förfarandet inte har underlättat dess uppgift att fastställa huruvida samtligt avfall som avses i direktiven i fråga faktiskt har beaktats i de avfallsplaner som Republiken Frankrike redan har upprättat. Kommissionen har särskilt invänt mot att det i de nationella bestämmelser som den underrättats om hänvisas till avfallsbegrepp som gäller fransk rätt och vars materiella omfattning inte ens har fastställts. Kommissionen har följaktligen inte kunnat göra någon jämförelse med motsvarande begrepp i direktiven och i synnerhet fastställa om och vilka kategorier av avfall som, fastän de omfattas av gemenskaps-

20 — Se dom av den 1 juni 1995 i mål C-182/94, kommissionen mot Italien (REG 1995, s. I-1465), punkt 6. För ett liknande resonemang se dom av den 10 maj 2001 i mål C-152/98, kommissionen mot Nederländerna (REG 2001, s. I-3463), punkt 21, vilken rörde ett fall där gemenskapens synsätt vad gäller strategierna för att bekämpa vattenförorening har förändrats. Detta hade skett genom direktiv som följt på det direktiv vilket kommissionen hävdade inte hade införlivats inom de föreskrivna fristerna.

21 — Dom av den 31 mars 1992 i mål C-52/90, kommissionen mot Danmark (REG 1992, s. I-2187), punkt 17, med ytterligare hänvisningar.

lagstiftningen, ännu inte ingår i de nationella avfallsplanerna. På grund härav har kommissionen valt att kritisera Republiken Frankrike för att de nämnda planerna inte är materiellt fullständiga och understött kritiken med argument beträffande enbart vissa kategorier av avfall, men samtidigt uttalat tvivel om att dessa skulle kunna utvidgas till andra fall.

47. Jag anser att det finns grund för kommissionens kritik. Skälet härtill är inte endast att de förseningar med vilka Frankrike har meddelat sina bestämmelser för genomförande av direktiven 75/442 och 91/689 är obestridliga. Vissa av dessa har, som vi kommer att se, till och med meddelats under detta förfarande. Faktum är i själva verket att de tvivel som kommissionen uttalat både i det motiverade yttrandet och i ansökan i detta mål inte medför att motiveringen till de anmärkningar som riktats mot den franska regeringen är förbrukad. Tvivlen fungerade snarare som en förutsättning för kommissionens val att som bevis på fördragsbrottet endast välja tre kategorier av avfall beträffande vilka tillgängliga uppgifter medgav att åtgärder vidtogs med en lämplig mängd upplysningar. Det faktum att kommissionen med upplysningar som bedömts vara inadekvata i förhållande till skyldigheterna enligt direktiven[22] endast har uttalat farhågor för att dessa tre fall inte är isolerade fall, innebär således enligt min mening inte alls att talan i denna del inte kan upptas till sakprövning.

22 — Beträffande skyldigheterna att meddela vilka åtgärder som vidtagits för att införliva de ifrågavarande direktiven, se artiklarna 7.2 och 16.1 i direktiv 75/442, i deras ändrade lydelse, artikel 2.2 i direktiv 91/156 och artiklarna 8.1, 10. 1 och 10.3 i direktiv 91/689.

2. Anmärkningen i sak: inledning

48. Såsom just framgått har kommissionen som kritik av det förhållande att den materiella omfattningen av avfallsplanerna inte är fullständig, vilket utgör ett åsidosättande av artikel 7.1 i direktiv 75/442, i dess ändrade lydelse, och artikel 6.1 i direktiv 91/689, hänvisat till tre kategorier av avfall: polyklorerade bifenyler (nedan kallade PCB), avfall från medicinsk verksamhet och speciellt hushållsavfall.

49. Den franska regeringen har först och främst svarat med en anmärkning av allmän karaktär. Den har nämligen hävdat att den har anpassat sig till bestämmelserna i direktiven i fråga genom att fastställa olika kategorier av avfall som i sin helhet innefattar samtligt avfall som är föremål för gemenskapens direktiv. Enligt den franska regeringen har detta skett även om den utvalda tekniken har varit lite speciell, eftersom man har gått tillväga på följande sätt:

— Vissa avfall såsom "hushållsavfall och liknande avfall" och "speciellt industriavfall" har enligt ett regeringsmeddelande av den 1 mars 1994 (som emellertid överlämnats först under detta förfarande) försetts med en definition, som även vissa direktiv beträffande upprättande av regionala eller departementala avfallsplaner tilldelats.

— Mer allmänt har man därefter genom dekret nr 97-157 av den 15 maj 1997 om klassificering av farligt avfall (décret relatif à la classification des déchets dangereux, JORF av den 23 maj 1997, s. 7764, nedan kallat dekret nr 97-157, som även det framlagts först under förfarandet) fastställt en fullständig klassificering av farligt avfall, även om den utformats som en ren förteckning över dessa (bilaga II till dekret nr 97-157) och således utan någon särskild bestämmelse beträffande hanteringen av dessa. På så sätt hävdar den franska regeringen dock, om jag har förstått saken rätt, att den har fastställt en exakt referenspunkt för upprättandet av avfallsplaner utan särskilda angivelser om farligt avfall och därmed medgett att dessa planer får utvidgas till att omfatta allt avfall som anges i direktiven i fråga.

50. Republiken Frankrike har avslutningsvis anfört att det således inte finns några övriga kategorier av avfall för vilka bestämmelser om avfallsplaner inte iakttas, och att skyldigheterna enligt direktiven följaktligen har uppfyllts fullständigt.

51. Kommissionen har nöjt sig med att framhålla att den franska regeringen först nu har givit den en definition av vissa kategorier av avfall och att den lagstiftningsmetod som nämnda regering har valt, trots dessa upplysningar, under alla förhållanden inte ger kommissionen möjlighet att med säkerhet fastställa om den i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna åsyftade omfattningen faktiskt kan garanteras genom de kategorier av avfall som beaktas i redan befintliga planer för avfallshantering.

52. Även bortsett från det faktum att de ovannämnda franska bestämmelserna har meddelats med stor försening, förefaller de genom sitt innehåll inte kunna rubba kommissionens tvivel. Bortsett från detta är emellertid enligt min mening själva metoden som den franska regeringen har valt för införlivandet av direktiven i fråga diskutabel. Som kommissionen har påpekat måste det skapa osäkerhet att man valt att genomföra direktiven i fråga genom ett enkelt regeringsmeddelande, särskilt mot bakgrund av domstolens kända rättspraxis, enligt vilken medlemsstaterna vid införlivandet av ett direktiv inom det berörda området skall fastställa en exakt rättslig ram genom vilken den nationella lagstiftningen anpassas till bestämmelserna i direktivet [23]. Detta skall ske på sådant sätt att det inte råder något tvivel eller någon oklarhet, inte endast om innehållet i gällande nationell lagstiftning eller om dess överensstämmelse med direktivet, utan även om det formella värdet av denna lagstiftning och om den är lämplig som rättslig grund för reglerna på området. Enbart en praxis eller ett administrativt meddelande är därför inte tillräckligt för ett korrekt införlivande av direktivet, eftersom en sådan praxis eller ett sådant meddelan-

23 — Se exempelvis dom av den 15 mars 1990 i mål C-339/87, kommissionen mot Nederländerna (REG 1990, s. I-851), punkt 25, av den 30 maj 1991 i mål C-59/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-2607), punkt 28, och av den 22 april 1999 i mål C-340/96, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1999, s. I-2023), punkt 27.

de, till skillnad från autentiska rättskällor, inte ger några garantier om stabilitet, ovillkorlighet och offentlighet [24].

53. Å andra sidan är enligt min mening inte heller den metod tillfredsställande som innebär att ett ministerdekret antas, innehållande endast en förteckning över farligt avfall, som sedan kan användas för upprättande av avfallsplaner i vilka denna kategori av avfall inte uttryckligen beaktas. Såsom kommissionen har framhållit i sin replik förhåller det sig så, eftersom det just är i avfallsplaner som alla de anvisningar måste finnas som behövs för att avfallstyperna på vilka dessa planer är tillämpliga skall kunna fastställas, så att kommissionen ges möjlighet att granska huruvida den materiella omfattningen är fullständig [25].

24 — Bland olika domar, se dom av den 2 december 1986 i mål 239/85, kommissionen mot Belgien (REG 1986, s. 3645), punkt 7, av den 17 oktober 1991 i mål C-58/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-4983), punkt 13, av den 10 december 1991 i mål C-306/89, kommissionen mot Grekland (REG 1991, s. I-5863), punkt 19, och av den 20 mars 1997 i mål C-96/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1997, s. I-1653), punkt 38.

25 — Det skall erinras om att det i artikel 7.1 i direktiv 75/442 i dess ändrade lydelse föreskrivs att "... behöriga myndigheter... (skall) vara skyldiga att... upprätta... planer för avfallshanteringen. Dessa avfallsplaner skall i första hand omfatta
— typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,
— allmänna tekniska krav,
— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,
— lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande.
I planerna kan exempelvis anges
— de fysiska eller juridiska personer som får hantera avfall,
— beräknade kostnader för återvinning och bortskaffande,
— lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall".

54. Sedan detta sagts skall jag nu övergå till att särskilt undersöka anmärkningarna avseende de tre kategorier av avfall som kommissionen har hänvisat till.

3. Polyklorerade bifenyler (PCB)

55. Kommissionen har i fråga om PCB framhållit att tjugotvå av tjugosex franska regioner i alla fall inte har tillgång till avfallsplaner för PCB. Republiken Frankrike har inte förnekat att förhållandet var sådant i oktober 1998, således vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet. Sedan den franska regeringen dock preciserat att antalet regioner utan avfallsplaner i november 1999 reducerats till tolv stycken, har den invänt att den fortsatta underlåtenheten inte utgör en överträdelse av direktiv 91/689, eftersom bestämmelserna i dekret nr 97-157 innehållande en fullständig förteckning av farligt avfall skall anses vara tillämpliga på de regionala planer i vilka PCB inte uttryckligen beaktas [26]. Enligt den franska regeringens mening är det dock lönlöst att nu se över de övriga regionala avfallsplanerna, eftersom en nationell plan för dekontaminering och/eller bortskaffande av utrustning som innehåller PCB är under upprättande för genomförande av rådets direktiv 96/59/EG av den 16 september 1996 om bortskaffande av polyklorerade bifenyler

26 — Det råder inte något tvivel om att PCB skall anses vara farligt avfall, eftersom det uttryckligen anges i bilaga 1 A 10 i direktiv 91/689.

och polyklorerade terfenyler (PCB/PCT) (EGT L 243, s. 31, nedan kallat direktiv 96/59). I enlighet med artikel 11.1 i detta direktiv skall medlemsstaterna nämligen senast den 16 september 1999 utarbeta planer för dekontaminering och/eller bortskaffande av utrustning som innehåller PCB.

56. Jag skulle kunna nöja mig med att notera, att den franska regeringen medger att alla regioner ännu idag inte har tillgång till en plan för hantering av PCB, och därav dra slutsatsen att kommissionens anmärkning i fråga om denna kategori av avfall enbart på grund härav skall anses vara välgrundad. För att vara fullständig skall jag nu emellertid uppehålla mig helt kort även vid de övriga argument som den franska regeringen har anfört.

57. Vad beträffar argumentet att bestämmelserna i dekret nr 97-157 innehållande en fullständig förteckning över farligt avfall (inbegripet PCB) är tillämpliga på de regionala planer i vilka PCB inte uttryckligen beaktas, har jag redan sagt att denna lagstiftningsmetod inte kan anses vara tillfredsställande, eftersom den i huvudsak begränsar sig till en allmän hänvisning, medan det däremot för sådant avfall, liksom för allt avfall, i artikel 7.1 i direktiv 75/442 (vari hänvisas till artikel 6.1 i direktiv 91/689) föreskrivs att mycket exakta anvisningar skall ges i dessa avfallsplaner.

58. Vad därefter beträffar att det med anledning av antagandet av direktiv 96/59 förmodas vara onödigt att införliva direktiv 91/689 måste jag i likhet med kommissionen framhålla följande. I direktiv 91/689 nämns uttryckligen PCB, och det kan därför inte bortses från dessa vid införlivandet av direktivet. I de två direktiven åläggs bestämda frister för införlivande och kommissionen har ännu inte fått något meddelande från den franska regeringen om att direktiv 96/59 har införlivats. Enligt direktiv 96/59 medges under alla förhållanden inget undantag beträffande införlivande av direktiv 91/689. Det faktum att det i artikel 11 i direktiv 96/59 föreskrivs att medlemsstaterna skall utarbeta planer för dekontaminering, insamling och/eller bortskaffande av utrustning som innehåller PCB kan inte rättfärdiga att det inte finns planer för hantering av ämnen som innehåller PCB. Slutligen kan i varje fall förseningen av införlivande av ett direktiv (direktiv 91/689 skulle ha införlivats senast den 27 juni 1995) inte rättfärdigas med åberopande av att arbete pågår för genomförande av ett annat direktiv (i förevarande fall direktiv 96/59).

59. Anmärkningen avseende PCB skall enligt min mening således anses vara välgrundad.

4. Avfall från medicinsk verksamhet

60. Enligt kommissionen har den franska regeringen medgett att det fortfarande, av de regioner som redan har tillgång till en avfallsplan, är fem regioner vars planer inte omfattar avfall från medicinsk verksamhet. Ytterligare sex regioner omfattas däremot av "territoriella utkast för bortskaffande av sjukhusavfall", i enlighet med ett regeringsmeddelande av den 21 september 1990, genom vilket regionerna uppmanades att skaffa sig utrustning för bortskaffande av sjukhusavfall och genom vilket de gavs anvisningar av allmän karaktär i fråga om vilka metoder och instrument som skulle användas i detta syfte. Kommissionen har dock erinrat om att de franska myndigheterna ännu inte har underrättat kommissionen om dessa "utkast", och att den därför inte är i stånd att bedöma om de överensstämmer med bestämmelserna i gemenskapsrätten, särskilt som dessa myndigheter har föreskrivit att dessa "utkast" skall ersättas med "planer". Kommissionen har dessutom kraftigt reserverat sig vad gäller de garantier om överensstämmelse med kraven i direktiv 75/442 som kan ges i regeringsmeddelandet. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att Republiken Frankrike inte ens i fråga om de sex regioner som berörs av dessa "utkast" har uppfyllt de skyldigheter som den åläggs enligt direktiven i fråga.

61. Den franska regeringen har inte bestridit att det i fem regioner ännu inte finns någon plan för hantering av den kategori avfall som är i fråga, men har ännu en gång hävdat att, på grund av användningen av uttrycket "så snart som möjligt" i artikel 7.1 i direktiv 75/442, det faktum att fristen för införlivande av direktivet utgått inte innebär att detta inte har uppfyllts. Vad gäller de sex regioner som omfattas av "territoriella utkast för bortskaffande av sjukhusavfall" har den franska regeringen hävdat att dessa utkast enligt det ovannämnda meddelandet motsvarar de planer för avfallshantering som i enlighet med artikel 7.1 i direktiv 75/442 och artikel 6.1 i direktiv 91/689 redan har upprättats för andra regioner. Även om den franska regeringen har medgett att den inte i rätt tid har underrättat kommissionen om dessa utkast, anser den i varje fall att anmärkningen i sak mot dessa "utkast" inte kan godtas innan kommissionen har undersökt dem.

62. Jag anser inte att jag måste uppehålla mig vid anmärkningarna om de fem första regionerna. Den franska regeringen har själv medgett förseningen, och enligt min mening kan den inte, på grund av vad jag tidigare har anfört i detta avseende (se ovan punkterna 33—39) rättfärdiga denna genom att åberopa uttrycket "så snart som möjligt". Vad däremot gäller de sex regioner som omfattas av "territoriella utkast för bortskaffande av sjuhusavfall" bekräftar jag de ovannämnda förbehållen, och delar kommissionens uppfattning beträffande förhållandet att ett enkelt regeringsmeddelande har använts för att ge regionerna anvisningar om det framtida antagandet av nämnda "utkast". Även om jag i alla fall medger att dessa utkast faktiskt existerar, fastän kommissionen aldrig underrättats om dessa, noterar jag att meddelandet i fråga inte innehåller någon anvisning om frister för när dessa utkast senast skall ha utarbetats. I meddelandet föreskrivs nämligen endast att ifall

det regionala området inte är det mest lämpade, kan prefekterna i regionerna i samarbete med prefekterna i departementen besluta att det förberedande arbetet med utkasten i fråga åtminstone delvis skall utföras på departemental nivå. Detta verkar vara en yttersta bekräftelse på att meddelandet inte är lämpligt för ändamålet att fullständigt genomföra direktiven.

63. Vad slutligen gäller den franska regeringens invändning avseende kommissionens påstående att dessa utkast inte motsvarar de planer för avfallshantering som föreskrivs i gemenskapsdirektiven i fråga, behöver jag endast notera att regeringsmeddelandet endast avser "sjukhusavfall", medan det i bilaga 1 A till direktiv 91/689 hänvisas till mer omfattande kategorier av avfall från medicinsk verksamhet, däri innefattande (förutom just "sjukhusavfall") även "annat sjukvårdsavfall" (punkt 1) och "farmaceutiska produkter, läkemedel och veterinärmedicinska produkter" (punkt 2). Utkasten (om de existerar) förefaller åtminstone vad beträffar området för den materiella omfattningen i huvudsak inte ha samma räckvidd som planerna för avfallshantering enligt direktiv 91/689.

64. Kommissionens anmärkning i sak vad avser kategorin av avfall från medicinsk verksamhet måste följaktligen anses vara välgrundad.

5. Speciellt hushållsavfall

65. Vad slutligen avser speciellt hushållsavfall har kommissionen ansett att den metod som den franska regeringen har valt för införlivande är otillfredsställande. Den har nämligen föreskrivit att denna kategori kan undantas från de regionala planerna för avfallshantering och hänvisas till de departementala planerna eller, alternativt, att det speciella hushållsavfallet samtidigt kan omfattas antingen av en regional eller en departemental plan. Enligt kommissionen har nämligen arton departement ännu inte, varken på regional eller departemental nivå, tillgång till avfallsplaner.

66. Republiken Frankrike har svarat att denna anmärkning delvis är en upprepning av den första kritiken, eftersom kommissionen redan har nämnt femton av de arton departementen som bevis för att avfallsplanernas *geografiska* omfattning är ofullständig. Vad gäller de övriga tre departementen, det vill säga Oise, Haute-Loire och Puy de Dôme, har den franska regeringen preciserat att ett förslag till en avfallsplan för det förstnämnda departementet antogs av prefekten den 19 oktober 1999 (och således i varje fall efter utgången av den frist som fastställts i kommissionens motiverade yttrande av den 5 augusti 1998), medan en översyn pågår av de övriga departmenten. Den franska regeringen har emellertid även i detta fall motiverat sin försening genom att åberopa uttrycket "så snart som möjligt" i artikel 7.1 i direktiv 75/442 och artikel 6.1 i direktiv 91/689.

67. Denna anmärkning är otvivelaktigt, vilket kommissionen har medgett, delvis ett tillägg till kritiken att den territoriella omfattningen av avfallsplanerna inte är fullständig. Denna anmärkning gäller dock fortfarande de tre departement beträffande vilka det inte, som den franska regeringen har medgett, har vidtagits några åtgärder för speciellt hushållsavfall. Det förefaller inte vara nödvändigt att på nytt ta upp den motivering som den franska regeringen ännu en gång har åberopat för att avvisa fördragsbrott, eftersom jag redan tidigare (se punkterna 33—39) utförligt har avhandlat frågan om vilken betydelse som skall ges uttrycket "så snart som möjligt".

68. Jag anser sammanfattningsvis att även kommissionens andra anmärkning skall godtas, eftersom Republiken Frankrike inte har vidtagit några åtgärder för att upprätta planer för avfallshantering som med avseende på den materiella omfattningen är fullständiga.

C — *Den omständighet att ett särskilt kapitel om förpackningsavfall saknas i redan upprättade avfallsplaner*

69. Kommissionen har slutligen kritiserat Republiken Frankrike för att de redan upprättade planerna för avfallshantering inte innehåller något särskilt kapitel om förpackningsavfall, vilket innebär ett åsidosättande av artikel 14 i direktiv 94/62, som skulle ha införlivats senast den 30 juni 1996 (se artikel 22.1).

70. Den franska regeringen har invänt att det i artikel 2 d i dekret nr 96-1008 uttryckligen föreskrivs att åtgärder avseende förpackningsavfall skall anges i avfallsplanerna. Den franska regeringen har vidare anfört att det i artikel 12 i nämnda dekret åläggs en översyn inom tre år av avfallsplaner som inte överensstämmer med denna bestämmelse. Enligt den franska regeringens angivelser pågår översynen av avfallsplanerna fortfarande. Republiken Frankrike anser dock att det mot bakgrund av de initiativ som redan har tagits och det faktum att uttrycket "så snart som möjligt" återkommer i artikel 14 i direktiv 94/62, med hänvisning till artikel 7 i direktiv 75/442, och fristen för införlivande av direktivet på så sätt ges en förmodad "rörlig" karaktär, inte föreligger något åsidosättande av direktivet.

71. Jag anser inte att jag måste uppehålla mig länge vid denna fråga, eftersom den franska regeringen nämligen har medgett att inte alla redan upprättade planer för avfallshantering innehåller ett särskilt kapitel om förpackningsavfall. Mot bakgrund av vad jag har sagt om uttrycket "så snart som möjligt" (se punkterna 33—39) anser jag att även den tredje kritiken från kommissionen är välgrundad.

72. Sammanfattningsvis föreslår jag att domstolen skall fastställa att då Republiken Frankrike inte har upprättat planer för avfallshantering, vare sig för hela sitt territorium eller för samtligt avfall, och inte har infört ett särskilt kapitel om förpackningsavfall i alla redan upprättade avfallsplaner, har den inte uppfyllt de skyldigheter som den åläggs i de gemenskapsdirektiv som är i fråga.

IV — Rättegångskostnader

73. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat detta och mot bakgrund av vad jag just har anfört om utgången i målet anser jag att yrkandet skall bifallas.

V — Förslag till avgörande

74. Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår jag därför att domstolen skall fastställa följande:

1) Eftersom Republiken Frankrike inte har upprättat planer för avfallshantering, vare sig för hela sitt territorium eller för samtligt avfall, och inte har infört ett särskilt kapitel om förpackningsavfall i alla redan upprättade avfallsplaner, har den underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.1 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, artikel 6.1 i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall och artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

2) Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.