FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 28 maj 2002 [1]

1. Europeiska gemenskapernas kommission har med stöd av artikel 226 EG väckt talan mot Irland. Talan registerades vid domstolens kansli den 16 mars 2001 och gavs målnummer C-120/01. Kommissionen har yrkat att domstolen skall fastställa att denna medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 11 och 4.1 i rådets direktiv 96/59/EG av den 16 september 1996 om bortskaffande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler (PCB och PCT) [2] genom att underlåta att senast den 16 september 1999 upprätta och underrätta kommissionen om de planer, utkast och förteckningar som föreskrivs i de nämnda bestämmelserna.

2. Enligt artikel 1 i direktivet "syftar [detta] till en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kontrollerat bortskaffande av PCB, dekontaminering eller bortskaffande av utrustning som innehåller PCB och/eller bortskaffandet av använd PCB, med sikte på ett fullständigt sådant bortskaffande på grundval av bestämmelserna i detta direktiv".

3. Enligt dess artikel 3 gäller följande:

"Medlemsstaterna skall, utan att det påverkar deras internationella åtaganden, vidta de åtgärder som krävs för att snarast möjligt säkerställa bortskaffande av använd PCB och dekontaminering eller bortskaffande av PCB och utrustning som innehåller PCB. Vad gäller utrustning och PCB som finns i denna och som skall förtecknas i enlighet med artikel 4.1, skall dekontaminering och/eller bortskaffande utföras senast före utgången av år 2010."

4. I de bestämmelser som Irland, enligt kommissionen, har underlåtit att följa föreskrivs följande:

"Artikel 4

1. För att uppfylla artikel 3 skall medlemsstaterna se till att förteckningar upprättas över utrustning som innehåller mer än

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 243, s. 31, nedan kallat direktivet.

5 dm^3 PCB och till kommissionen skicka en sammanfattning av dessa förteckningar senast tre år efter det att detta direktiv har antagits. Vad gäller elektriska kondensatorer skall gränsvärdet 5 dm^3 anses omfatta summan av de olika delar som ingår i en fullständig enhet.

...

Artikel 11

1. Inom tre år efter det att detta direktiv antagits skall medlemsstaterna utarbeta

— en plan för dekontaminering och/eller bortskaffande av förtecknad utrustning och av den PCB som den innehåller,

— ett utkast rörande insamling och senare bortskaffande av sådan utrustning över vilken förteckning inte upprättas i enlighet med artikel 4.1 och som avses i artikel 6.3.

2. Medlemsstaterna skall omgående underrätta kommissionen om dessa planer och utkast."

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

5. Enligt kommissionen har den ännu inte underrättats om denna plan, detta utkast och denna sammanfattning, och den förfogar för övrigt inte över några uppgifter som visar att dessa likväl har upprättats. Den irländska regeringen har bestämt tillbakavisat att skyldigheterna enligt artikel 4 i direktivet inte fullgjorts, men även, och framför allt, invänt att talan inte kan tas upp till sakprövning.

6. Grunden för den sistnämnda invändningen är att kommissionen har åsidosatt väsentliga föreskrifter genom det motiverade yttrandet genom att den i det sistnämnda inte beaktat det svar som Irland givit på den formella underrättelsen och som den tillsänt kommissionen.

7. Enligt domstolens fasta praxis kan oegentligheter i det administrativa förfarandet medföra att en fördragsbrottstalan avvisas. Påståendet om sådana oegentlig-

heter föranleder mig därför att först och med stor noggrannhet, undersöka det nämnda förfarandets förlopp.

8. Om denna undersökning visar att de av Irland påstådda oegentligheterna har ägt rum, eller eventuellt gör att andra sådana uppdagas, har jag därefter att, med hänsyn till deras allvar och deras inverkan på domstolens utövande av sin behörighet enligt artikel 226 EG, bedöma om de sålunda fastslagna oegentligheterna skall medföra att talan avvisas.

9. I den formella underrättelsen som tillsändes Irland den 7 april 2000 inledde kommissionen med att erinra om de skyldigheter som medlemsstaterna åläggs genom artiklarna 4 och 11 i direktivet och om datumet den 16 september 1999, vid vilket den senast skulle ha underrättats om vidtagna åtgärder. Kommissionen angav vidare att den inte mottagit någon information från Irland beträffande nämnda åtgärder, vilket enligt kommissionens mening, *a priori*, tydde på fördragsbrott. Kommissionen begärde ett klargörande och redovisade sina avsikter i följande ordalag:

"In these circumstances, acting under Article 226 of the EC Treaty, the Commission asks the Irish Government to submit its observations on the matters set out in this letter within two months of receiving it.

After taking note of these observations, The Commission may, if necessary, deliver a Reasoned Opinion under Article 226 of the EC Treaty. It may also deliver a Reasoned Opinion if those observations fail to reach it within the time stated."

10. Den irländska regeringen besvarade den formella underrättelsen genom en skrivelse daterad den 7 juni 2000 som registrerades vid kommissionens generalsekretariat den 13 juni samma år.

11. Den irländska regeringen redovisade att de relevanta bestämmelserna hade införlivats genom förordningen om avfallshantering (farligt avfall) från 1998 som trädde ikraft den 20 maj 1998. I artikel 15 i den förordningen åläggs innehavare av PCB, av använd PCB eller av förorenad utrustning att lämna uppgifter till myndigheten för miljöskydd för att de förteckningar som föreskrivs i artikel 4 skall kunna upprättas och för att precisera de åtgärder som vidtagits eller som föreslagits för dekontaminering eller bortskaffande av ifrågavarande material.

12. I fråga om de skyldigheter som skapas genom artikel 11 i direktivet erinrade den irländska regeringen kommissionen om att myndigheten för miljöskydd särskilt har till

uppgift att utarbeta en nationell plan för hantering av farligt avfall.

13. Regeringen angav att denna plan har funnits såsom förslag sedan september 1999 och att det offentliga samrådsförfarande den givit upphov till har avslutats på så sätt att dess färdigställande och antagande kommer att ske inom de kommande månaderna.

14. Enligt regeringen uppfyller denna plan kraven i artikel 11.1 första strecksatsen i direktivet och den kommer att tillsändas kommissionen så fort som möjligt.

15. Vidare höll, alltjämt enligt denna skrivelse, åtgärder för att uppfylla de krav som följer av artikel 11.1 andra strecksatsen i direktivet på att färdigställas och skulle översändas till kommissionen.

16. I bilaga tillsände den irländska regeringen kommissionen en kopia dels av förordningen om avfallshantering (farligt avfall), dels av två underrättelser från innehavare av PCB.

17. Kommissionen besvarade inte denna skrivelse på annat sätt än genom att sända ett motiverat yttrande daterat den 25 juli 2000. I yttrandet uttryckte sig kommissionen, efter att ha erinrat om de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt artiklarna 4 och 11 i direktivet och ha konstaterat att Irland inte bestritt dessa, i följande ordalag:

"Since Ireland did not communicate to the Commission, in accordance with Article 11 and Article 4(1) of the Directive, the abovementioned plans, outlines and summaries, and since the Commission was in possession of no other information enabling it to conclude that Ireland had prepared these plans, outlines and summaries, it was compelled to assume that Ireland had thus failed to fulfil its obligations under the abovementioned provisions of the Directive. It therefore gave the Irish Government the opportunity, by letter ref. SG(2000) D 102975 of 7 April 2000, in accordance with the procedure laid down in Article 226 of the Treaty, to submit within a period of two months its observations on these infringements of the provisions of the Directive.

Up to now, no official reply to that letter has been received. The Commission considers that it is the duty of the Irish authorities to initiate, in due time, the procedures necessary for complying with the provisions of Article 11 and Article 4(1) of the Directive so that such process is complete within the time-limit laid down, irrespective of the nature of such procedures, and to inform the Commission thereof.

In these circumstances, the Commission is obliged to find that Ireland has not, in accordance with the provisions of Article 11 and Article 4(1) of the Directive, yet prepared the abovementioned plans, outlines and summaries, nor has it communicated them to the Commission as it should have done by 16 Septembre 1999 at the latest.

For the above reasons. The Commission having, by letter of 7 April 2000, given the Irish Government the opportunity to submit its observations, hereby declares as its reasoned opinion delivered pursuant to the first paragraph of Article 226 of the Treaty establishing the European Community that, by failing by 16 September 1999 to prepare and communicate to the Commission the plans, outlines and summaries required pursuant to Article 11 and Article 4(1) of Council Directive 96/59/EC on the disposal of polychlorinated biphenyls and polychlorinated terphenyls (PCB/PCT), Ireland has failed to fulfil its obligations under that Directive.

Pursuant to the second paragraph of Article 226 of the EC Treaty, the Commission requests Ireland to take the measures necessary to comply with this Reasonned Opinion within two months following notification thereof."

18. Efter delgivning av det nämnda motiverade yttrandet svarade den irländska regeringen genom en skrivelse daterad den 12 december 2000. Den hänvisade härvid till förordningen om avfallshantering (farligt avfall) och till uppgiftsskyldigheten för innehavare av PCB.

19. Den irländska regeringen angav, utan att uttryckligen hänvisa till sitt svar på den formella underrättelsen, att den hade översänt en kopia till kommissionen av de två underrättelser som myndigheten för miljöskydd erhållit.

20. Den förklarade att, även om det utifrån tillgänglig information föreföll som om bortskaffandet av PCB i stor utsträckning hade genomförts i Irland, myndigheten för miljöskydd emellertid ansåg att de erhållna underrättelserna inte på ett korrekt sätt återspeglade situationen i fråga om bortskaffande av PCB. Det hade därför beslutats att anlita konsulttjänster för att identifiera samtliga innehavare av förorenad utrustning och upprätta en fullständig förteckning. Dessa konsulter skulle påbörja sin studie under år 2001.

21. I fråga om den plan som höll på att fastställas enligt artikel 11.1 första strecksatsen i direktivet, meddelade den irländska regeringen att den nationella planen om hantering av farligt avfall skulle antagas och tillsändas kommissionen under den kommande månaden.

22. Vad slutligen gäller de åtgärder som krävs enligt artikel 11.1 andra strecksatsen i direktivet meddelade den irländska regeringen, mot bakgrund av de utkast som översänts av andra medlemsstater, att den själv omgående skulle sända sitt utkast till kommissionen och att den studie som företagits för att uppfylla kraven i artikel 4 i direktivet skulle visa sig vara till nytta för upprättandet av nämnda utkast.

23. Dessa försäkringar och åtaganden övertygade uppenbarligen inte kommissionen eftersom denna väckte den nu aktuella talan.

24. I sin ansökan av den 16 mars 2001 sammanfattade kommissionen, efter att ha erinrat om de skyldigheter som medlemsstaterna ansvarar för enligt direktivet, det administrativa förfarandets förlopp på följande sätt:

"5. Eftersom Irland inte har underrättat kommissionen om de nämnda planerna, utkasten och sammanfattningarna och då denna inte förfogade över annan information som kunde leda denna till slutsatsen att Irland hade initierat utarbetandet av nämnda planer, utkast och sammanfattningar, sände kommissionen den 7 april 2000 en formell underrättelse till Irland (bilaga 1)

6. Irland svarade genom skrivelse av den 7 juni 2000 (bilaga 2) och bifogade en kopia av den irländska förordningen om avfallshantering (farligt avfall) — 'Waste Management (Hazardous Waste) Regulation' — från 1998, som införlivade de relevanta bestämmelserna i direktivet med nationell rätt. I skrivelsen angavs närmare att de planer och utkast som avses i artikel 11.1 i direktivet fortfarande höll på att utarbetas. Med skrivelsen översändes dessutom en kopia av två underrättelser som den irländska myndigheten för miljöskydd (Irish Environmental Protection Agency) mottagit.

7. Kommissionen ansåg att detta svar inte var tillfredsställande och sände den 25 juli 2000 ett motiverat yttrande (bilaga 3) i vilket den

— förklarade att Irland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att underlåta att före den 16 september 1999 upprätta och underrätta kommissionen om de planer, utkast och sammanfattningar som anges i artiklarna 11 och 4.1 i direktivet,

— uppmanade Irland att vidtaga nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom två månader.

8. Genom skrivelse av den 14 december 2000 (bilaga 4) besvarade Irland det moti-

verade yttrandet. Irland angav att det krävdes ytterligare arbete för att utarbeta en fullständig förteckning och att en undersökning skulle påbörjas i början av år 2001. Irland angav dessutom närmare att den nationella planen för hantering av farligt avfall (National Hazardous Waste Management Plan) skulle innefatta en sådan plan som avses i artikel 11 i direktivet, som skulle antagas och offentliggöras den kommande månaden. Irland angav också att det utkast som avses i artikel 11 i direktivet inom kort skulle tillsändas kommissionen.

9. Därefter har kommissionen inte mottagit någon information från Irland i detta hänseende."

25. Efter att på detta sätt ha sammanställt de uppgifter utifrån vilka Irlands invändning att talan skall avvisas skall bedömas, har jag att redovisa de argument som utväxlats i denna fråga under det skriftliga förfarandet.

26. I sitt svaromål erinrade den irländska regeringen, efter att ha anmärkt på det felaktiga påståendet om avsaknad av svar från dess sida på den formella underrättelsen, om att syftet med den nämnda underrättelsen är att ge den mottagande medlemsstaten en möjlighet att rätta sig efter de skyldigheter som åligger den enligt gemenskapsrätten och att låta den "utnyttja sin rätt till försvar gentemot kommissionens anmärkningar".

27. Regeringen drog därav följande slutsats. När en ifrågasatt medlemsstat för fram ett argument, såsom regeringen gjort beträffande artikel 4.1 i direktivet, eller anger skäl till förseningen och redovisar hur den avser lösa problemet, såsom den gjort beträffande de skyldigheter som följer av artikel 11 i direktivet, men kommissionen i sitt motiverade yttrande påstår sig inte ha fått något svar på den formella underrättelsen, kan kommissionen inte grunda sig på detta motiverade yttrande för att väcka talan.

28. Enligt regeringen "får [kommissionen] då inte gå vidare med förfarandet i den utsträckning det grundar sig på det motiverade yttrandet". Naturligtvis är den dock inte betagen rätten att skicka ett nytt motiverat yttrande där det tidigare ignorerade svaret beaktats och det yttrandet kan i sig följas av en talan vid domstolen.

29. Kommissionen har i sin replik bemött detta på följande sätt. Den omständigheten att svaret på den formella underrättelsen inte omnämnts i det motiverade yttrandet kan inte ses som en kränkning av Irlands rätt till försvar. I det nämnda svaret framförde Irland nämligen inte omständigheter som visade att Irland uppfyllt skyldigheterna enligt artiklarna 4 och 11 i direktivet. Vidare ifrågasatte inte Irland i sitt svar på det motiverade yttrandet giltigheten av detta och åberopade inte någon skada. Slutligen föreligger inte sådana omständigheter som utgjorde skäl för domstolen, i

dess beslut av den 11 juli 1995 i målet kommissionen mot Spanien,[3] att avvisa en fördragsbrottstalan som väckts efter ett oegentligt administrativt förfarande. I förevarande fall har Irland inte i något skede under det administrativa förfarandet framfört några argument i sak.

30. I sin duplik har den irländska regeringen gjort följande invändningar mot kommissionens påstående att den, i sitt svar på den formella underrättelsen, inte framfört något försvar i sak.

31. I nämnda svar informerade regeringen kommissionen om skyldigheten enligt irländsk lagstiftning att tillhandahålla information, i fråga om innehav av PCB, som möjliggör för myndigheten för miljöskydd att upprätta en förteckning. Regeringen angav vidare att de planer som krävs enligt direktivet höll på att förberedas.

32. Regeringen anser således dels att om kommissionen hade beaktat detta svar "är det troligt att den skulle ha fortsatt skriftväxlingen med Irland innan den skickade ett motiverat yttrande", dels att det har skett en kränkning av rätten till försvar.

3 — Beslut av den 11 juli 1995 i mål C-266/94, kommissionen mot Spanien (REG 1995, s. I-1975).

33. Vad gäller att den irländska regeringen inte nämnt detta åsidosättande i sitt svar på det motiverade yttrandet har detta enligt regeringen ingen betydelse för domstolens beaktande av uppenbara fel i det motiverade yttrandet.

34. Då det står klart att kommissionens påstående i sitt motiverade yttrande att den inte fått något svar på den formella underrättelsen var felaktigt, anser jag, om man söker ett tidigare avgörande som kan ge vägledning i förevarande fall, att en jämförelse bör göras med det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien.

35. I det målet, liksom i förevarande mål, hade kommissionen skickat en formell underrättelse vari den gjorde gällande att den inte fått någon information från den aktuella medlemsstaten om de åtgärder denna vidtagit för att säkerställa införlivandet av ett direktiv.

36. Konungariket Spanien besvarade detta och medgav att de nationella bestämmelser som var nödvändiga för att säkerställa det nämnda införlivandet ännu inte trätt i kraft, men gjorde gällande att bestämmelser nu skulle antagas för att under en övergångsperiod säkerställa verkställigheten av vissa skyldigheter som följde av direktivet.

37. Kommissionen hade inte beaktat detta svar, då den sände ett motiverat yttrande i vilket den hävdade att den inte fått något svar på den formella underrättelsen.

38. Efter att ha mottagit det motiverade yttrandet tillsände Konungariket Spanien kommissionen en skrivelse vari medlemsstaten hänvisade till sitt svar på den formella underrättelsen.

39. I sin ansökan medgav kommissionen att ett problem vid försändningen var orsak till att svaret på den formella underrättelsen inte hade beaktats. I sin duplik hävdade den att den i sin ansökan, till skillnad från i det motiverade yttrandet, hade beaktat de skäl som Konungariket Spanien framfört på så sätt att kommissionen inte hade väckt talan de bestämmelser i direktivet avseende vilka Konungariket Spanien hade antagit åtgärder för införlivande för en övergångsperiod.

40. Domstolen avvisade emellertid talan med följande motivering:

"15. Det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget omfattar två på varandra följande stadier, nämligen ett beredande eller administrativt stadium och ett stadium som utgörs av domstolsförfarandet inför domstolen.

16. Syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten tillfälle att uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter eller att verkningsfullt göra gällande grunderna för sitt försvar mot kommissionens anmärkningar (se domen av den 2 februari 1988, kommissionen mot Belgien, 293/85, REG 1988, s. 305, punkt 13).

17. Ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet är nödvändigt enligt fördraget, inte bara som en garanti för skyddet av den berörda medlemsstatens rättigheter, utan också för att säkerställa att ett eventuellt domstolsförfarande får ett klart avgränsat tvisteföremål.

18. Det är nämligen bara med utgångspunkt från ett korrekt genomfört administrativt förfarande som det kontradiktoriska förfarandet inför domstolen ger densamma möjlighet att avgöra om medlemsstaten faktiskt har underlåtit att uppfylla exakt de skyldigheter som kommissionen påstår att staten har åsidosatt.

19. I det aktuella fallet påstods det dessutom felaktigt i det motiverade ytt-

randet, att kommissionen ännu inte hade erhållit något officiellt svar från Konungariket Spanien.

20. När kommissionen avgav sitt motiverade yttrande, tog den således inte hänsyn till de resolutioner som Konungariket Spanien hade meddelat som svar på den formella underrättelsen. Kommissionen har för övrigt medgivit att vissa bestämmelser i direktivet har införlivats genom dessa resolutioner.

21. Kommissionen har i ansökan försökt att rätta till denna försummelse, genom följande påstående: 'Utan att det ifrågasätts om det är tillräckligt att genom ett beslut införliva artiklarna 3, 4 och 7 i direktiv 92/44/EEG i spansk rätt, är det uppenbart att det inte har vidtagits någon åtgärd för att genomföra de övriga bestämmelserna i detta direktiv.'

22. Kommissionens handlande har ändå fått till följd att parterna först i samband med utväxlingen av replik och duplik har börjat att närmare definiera vad som var tvistigt dem emellan.

23. Detta avviker från det förfarande som föreskrivs i fördraget.

24. Om problem i samband med översändelsen hade orsakat ett missförstånd som påverkade det motiverade yttrandet, fanns det i det aktuella fallet ingenting som hindrade kommissionen från att återkalla detta yttrande och ta ställning till Konungariket Spaniens svar på den formella underrättelsen. Kommissionen hade i förekommande fall kunnat avge ett nytt yttrande med närmare uppgifter om de klagomål som den avsåg att rikta mot medlemsstaten.

25. Av detta följer att en av de grundläggande förutsättningarna för att en talan enligt artikel 169 i fördraget skall upptas till prövning, nämligen ett korrekt genomförande av det administrativa förfarandet, saknas i detta fall.

26. Mot denna bakgrund är det uppenbart att talan, i enlighet med artikel 92.1 i domstolens rättegångsregler, måste avvisas."

41. Det tycks som om denna motivering, även om domstolen erinrat om att syftet med att det i artikel 266 EG föreskrivs att ett administrativt förfarande skall ha genomförts innan talan väcks är att bevara medlemsstatens rätt till försvar, lägger den huvudsakliga vikten vid det sistnämnda förfarandets rättsenlighet. Men även i detta perspektiv kan motiveringen tolkas på olika sätt.

42. Man kan nämligen förstå motiveringen så att det administrativa förfarandets rättsenlighet är ett absolut krav. Om kravet inte är uppfyllt innebär det automatiskt att talan inte kan tas upp till prövning i sak. Man kan emellertid också förstå motiveringen så att oegentligheter i detta förfarande kan föranleda olika sanktioner beroende på de följder de medfört. Det skulle således bara vara för att vidta en sanktionsåtgärd mot att "parterna först i samband med utväxlingen av replik och duplik har börjat att närmare definiera vad som var tvistigt dem emellan" som domstolen i det aktuella fallet avvisade talan.

43. Den andra hypotesen överensstämmer emellertid illa med den traditionella praxisen som, även om den strängeligen förbjuder kommissionen att utvidga föremålet för dess talan, däremot alltid har tillåtit att vissa anmärkningar frånfalles, det vill säga att nämnda föremål inskränks. Det är precis vad kommissionen gjorde i det målet. Efter det motiverade yttrandet avstod den från att kritisera Konungariket Spanien för att inte ha införlivat vissa bestämmelser i direktivet, vilka hade blivit föremål för åtgärder för en övergångsperiod.

44. Det tycks mig således som om det ovannämnda beslutet i målet kommissionen mot Spanien skall tolkas så att det administrativa förfarandets rättsenlighet är ett oeftergivligt krav. Om kravet inte är uppfyllt skall talan avvisas.

45. Den vikt som domstolen lägger vid det administrativa förfarandets rättsenlighet bekräftas för övrigt i domen av den 23 oktober 1997 i målet kommissionen mot Frankrike,[4] vari följande anges:

"I detta avseende kan det erinras om att syftet med det administrativa förfarandet, som föreskrivs i artikel 169 i fördraget, är att ge medlemsstaten tillfälle att motivera sin ståndpunkt eller i förekommande fall möjlighet att frivilligt anpassa sig till fördragets krav. Ett korrekt genomfört administrativt förfarande är således en väsentlig garanti, inte bara för att skydda den ifrågavarande medlemsstatens rättigheter, utan även för att säkerställa att ett eventuellt domstolsförfarande avser en klart definierad tvist (se domstolens beslut av den 11 juli 1995 i mål C-266/94, kommissionen mot Spanien, REG 1995, s. I-1975, punkt 17). För att bedöma om talan kan upptas till sakprövning skall det därför göras en granskning av det administrativa förfarandets förlopp."

46. Ordalagen i den domen har senare upprepats i domen av den 19 maj 1998 i målet kommissionen mot Nederländerna.[5] I den domen fann domstolen att den omständigheten att kommissionen i sin ansökan i målet inte hade beaktat de eventuella nya, rättsliga eller faktiska, omständigheter som nämndes i svaret på det motiverade yttrandet, inte utgjorde skäl för att avvisa fördragsbrottstalan. Domstolen fann dock detta först efter att ha konstaterat att "[rättsenligheten] av det

4 — Dom av den 23 oktober 1997 i mål C-159/94, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-5815).

5 — Dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, kommissionen mot Nederländerna (REG 1998, s. I-3031).

motiverade yttrandet och förfarandet som föregått yttrandet" inte på något sätt hade bestritts. Den placerade således denna rättsenlighet bland de värden som det inte kan bli fråga om att göra avkall på.

47. Om man emellertid antar att oegentligheter i det administrativa förfarandet föranleder avvisning endast om detta är motiverat med hänsyn till omständigheterna i det konkreta fallet anser jag inte desto mindre att det i det förevarande målet är fråga om ett handlande från kommissionens sida som domstolen inte kan tillåta.

48. I det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien erkände kommissionen, som då talan väcktes insåg att det motiverade yttrandet felaktigt var grundat på avsaknad av svar från Konungariket Spanien på den formella underrättelsen, sitt misstag och försökte minimera följderna därav. I vårt fall däremot försöker kommissionen, som inte alls erkänner att det den påstått i det formella yttrandet är felaktigt, på ett förvånsvärt fräckt sätt dölja det fel den begått. Man kan således läsa i dess ansökan, efter en redogörelse för innehållet i Irlands svar på den formella underrättelsen att "[k]ommissionen *ansåg att detta svar inte var tillfredsställande* och sände den 25 juli 2000...".[6]

6 — Författarens kursivering.

49. I det motiverade yttrandet påstod sig kommissionen emellertid inte ha fått något svar på den formella underrättelsen och man kan därför utesluta att den, i detta skede, hade gått igenom det svar den faktiskt fått och att den funnit detta otillfredsställande.

50. Jag ser särskilt allvarligt på det felaktiga påståendet i ansökan. Genom att upprätta en ansökan där verkligheten förvrängs är det själva domstolen som kommissionen vilseleder. Kommissionen åsidosätter således på ett uppenbart sätt den skyldighet till lojalt samarbete som finns inskriven i artikel 10 EG och som den för övrigt systematiskt erinrar medlemsstaterna om.

51. Kommissionens handlande, förutom att det enligt min mening borde föranleda sanktioner, har dessutom kränkt Irlands rätt till försvar. I själva verket kunde denna stat vid mottagandet av det motiverade yttrandet konstatera, hur förvånande det än kan vara, att kommissionen inte hade gått igenom de argument som den hade framfört som svar på den formella underrättelsen. Senare, i sin ansökan, informerade kommissionen emellertid Irland och samtidigt domstolen om att de nämnda argumenten, efter en genomgång vid tiden för det motiverade yttrandet, inte hade ansetts godtagbara.

52. Man kan således inte på något sätt utesluta att Irland, om det i det motiverade yttrandet hade diskuterats om dess argu-

ment var välgrundade, hade valt att besvara detta på annat sätt än att i huvudsak erinra om innehållet i dess första svar.

53. Situationen i förevarande mål är på ett sätt jämförbar med den i målet kommissionen mot Spanien. Det var först i ett sent skede, i detta fall i ansökningsskedet som Irland fick veta att den underlåtenhet den skulle försvara sig mot inte avsåg underlåtenhet att tillsända kommissionen de underrättelser som denna har rätt att erhålla enligt direktivet, utan att de åtgärder den vidtagit, enligt kommissionens mening, var otillräckliga.

54. Jag anser mig således kunna hävda att Irland, med hänsyn till att det skall råda jämlikhet i medel, försatts i en situation som är till men för dess försvar.

55. Med ett något annorlunda grepp skulle man också kunna hävda att det följer av praxis, särskilt av domen av den 23 februari 1988 i målet kommissionen mot Förenade kungariket,[7] att det administrativa förfarandet inte skall ses som en följd av processuella handlingar som kommissionen måste genomföra för att kunna få tillträde till domstolssalen.

7 — Dom av den 23 februari 1988 i mål 353/85, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1988, s. 817).

56. Den administrativa fasen skall, för att återge de ordalag som använts i denna dom, utgöra ett allvarligt försök att lösa tvisten, det vill säga att undvika en talan vid domstol.

57. Jag är väl medveten om att verkligheten inte alltid ser ut på detta sätt. Särskilt är det i många fall så att den medlemsstat som kommissionen ifrågasatt inte samarbetar på ett självklart sätt för att finna en lösning som kommissionen, utan att avstå från att fullt ut utöva sin roll som fördragens väktare, skulle kunna acceptera.

58. Jag vidhåller dock min åsikt att, vad gäller kommissionen, det är just dess egenskap som fördragens väktare som gör att den måste handla oklanderligt. I detta hänseende åligger det kommissionen att grundligt granska de argument som den ställs inför i svaret på den formella underrättelsen och, om dessa inte föranleder den att ändra ståndpunkt, att vederlägga dem på ett övertygande sätt.

59. Med andra ord, även om det administrativa förfarandet olyckligtvis alltför ofta liknar ett samtal mellan döva, får kommissionen inte bära något ansvar för denna avsaknad av konstruktiv dialog.

60. I vårt mål är det emellertid raka motsatsen. Kommissionen har inte endast ignorerat de argument som den irländska regeringen har presenterat. Den har först, i det motiverade yttrandet, låtsats att den inte fått skrivelsen där dessa argument redovisades, för att sedan ge en ny version av omständigheterna i ansökan, enligt vilken den inte fann argumenten tillfredsställande.

61. Även ur denna synvinkel anser jag att talan skall avvisas.

62. Avvisningen skall, enligt artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler, medföra att kommissionen förpliktas ersätta rättegångskostnaderna.

Målet i sak

63. För det fall domstolen ansluter sig till kommissionens argument att såväl oegentligheterna i det administrativa förfarandet som följderna av dessa är av föga allvarlig art, och domstolen alltså inte delar min mening i fråga om huruvida talan kan tas upp till prövning, skall jag kort undersöka om kommissionens anmärkningar är välgrundade.

64. Vad gäller de skyldigheter som följer av artikel 4.1 i direktivet tycks det mig svårt att anse att Irland har uppfyllt dessa genom att ålägga alla ekonomiska aktörer skyldigheten att redovisa den utrustning de innehar som innehåller mer än 5 dm^3 PCB till myndigheten för miljöskydd och genom att tillsända kommissionen två underrättelser som erhållits i detta avseende.

65. Det är helt klart att det här är fråga om en skyldighet att uppnå resultat och inte endast att använda vissa medel.

66. Irland, liksom de andra medlemsstaterna, hade tre år på sig att upprätta den förteckning som föreskrivs i denna bestämmelse, det vill säga en förteckning som avspeglar verkligheten på ett korrekt sätt, och att till kommissionen skicka en sammanfattning av denna.

67. Den irländska regeringen har själv medgivit att de försök den gjort för att upprätta denna förteckning, givit ett magert resultat vid tiden då talan väcktes. Det har nämligen varit endast två underrättelser och dessa sammantagna kan inte på allvar presenteras som en trovärdig förteckning. Regeringen har vidare redovisat de åtgärder den vidtagit för att inhämta den information som är nödvändig för att upprätta en realistisk förteckning.

68. Det var för övrigt på grund av att det utifrån dessa enda två underrättelser inte var möjligt att upprätta en förteckning som kunde återspegla verkligheten som den irländska regeringen som svar på den formella underrättelsen översände de båda underrättelserna och inte, såsom den ombetts, en sammanfattning av förteckningen, vilken i själva verket inte fanns.

69. Det är därför förgäves som svarande-regeringen invänt att kommissionen, i det motiverade yttrandet, angett att förfarandet skall ha avslutats inom tre år "oavsett vilken typ av förfarande" som de nationella myndigheterna genomfört.

70. Genom att uttrycka sig i dessa ordalag har kommissionen självklart inte befriat Irland från skyldigheten att lämna en trovärdig sammanfattning av förteckningen, vilken den för övrigt inte har behörighet att göra. Den har endast avsett att erinra om att direktivet har skapat en skyldighet att uppnå resultat. Det är således inte befogat att, såsom den irländska regeringen gjort, hävda att kommissionen har medgivit att "eventuella brister i underrättelsen rör Irland och innebär inte att den sistnämnda har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som åligger den enligt artikel 4.1".

71. I fråga om de skyldigheter som följer av artikel 11.1 i direktivet finns anledning att göra skillnad mellan de som anges i första strecksatsen, som rör utarbetande av en plan för dekontaminering och/eller bortskaffande av förtecknad utrustning och av den PCB som den innehåller, och de som anges i andra strecksatsen, som gäller utarbetandet av ett utkast rörande insamling och senare bortskaffande av sådan utrustning över vilken förteckning inte upprättats i enlighet med artikel 4.1 och som avses i artikel 6.3.

72. Vad gäller de första skyldigheterna anser sig Irland ha uppfyllt dessa genom att antaga och genom skrivelse av den 29 juni 2001 översända den nationella planen för hantering av farligt avfall. Kommissionen har bestritt detta och har gjort gällande att så länge som den förteckning som föreskrivs i artikel 4 i direktivet inte har upprättats kan man inte tala om en plan beträffande förtecknad utrustning.

73. Den invändning kommissionen gjort tycks välgrundad på så sätt att det synes svårt att utforma en plan på abstrakta omständigheter, som inte utgår från tidigare insamlade uppgifter om omfattningen av den uppgift som nämnda plan just avser att verkställa.

74. Det tycks därför svårt att ansluta sig till den irländska regeringens ståndpunkt att den nämnda skyldigheten är helt självständig i förhållande till den som skapats

genom artikel 4.1 och detta så mycket mer som det i artikel 11.1 första strecksatsen i direktivet hänvisas till "förtecknad" utrustning.

75. Det måste emellertid medges att om man godtar kommissionens ståndpunkt kommer den treårsfrist som artikel 4.1 i direktivet ger medlemsstaterna för att upprätta ifrågavarande förteckning att kraftigt inskränkas. Eftersom planen måste ha utarbetats inom tre år innebär ett godtagande av uppfattningen att en plan inte kan anses ha upprättats förrän förteckningen väl är färdigställd nämligen indirekt att de nationella myndigheterna berövas en del av den tidsfrist som artikel 4.1 ger dem. Oavsett om man vill eller inte får detta till resultat att avfattningen av denna artikel kan uppfattas som bedräglig.

76. Oavsett hur det förhåller sig härmed kan jag konstatera att den plan som den irländska regeringen hänvisar till trädde i kraft efter utgången av den två månaders frist som föreskrevs i det motiverade yttrandet, vilket delgavs under år 2000.

77. Vad gäller de andra skyldigheterna har Irland hävdat att de uppfyllts genom planen för hantering av farligt avfall. Kommissionen anser däremot att det inte finns något i denna plan som visar att det erforderliga utkastet skulle ha upprättats. Även här, och utan att detaljgranska den nämnda planen, kan jag bara konstatera att den tidsfrist som föreskrevs i det motiverade yttrandet inte efterlevts.

Förslag till avgörande

78. När jag nu kommit till slutet av mina överväganden föreslår jag att domstolen avvisar talan och förpliktar kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

79. Om domstolen emellertid anser att talan kan upptagas till sakprövning skall den konstatera att talan är välgrundad, fastställa att fördragsbrott skett på det sätt kommissionen gjort gällande samt förplikta Irland att ersätta rättegångskostnaderna.