CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 28 mei 2002 [1]

1. Met het beroep dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen op grond van artikel 226 EG tegen Ierland heeft ingesteld en dat op 16 maart 2001 ter griffie van het Hof is ingeschreven, wenst zij te zien vastgesteld dat die lidstaat, door niet uiterlijk op 16 september 1999 de plannen, schema's en samenvattingen als bedoeld in de artikelen 11 en 4, lid 1, van richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's) [2] op te stellen en aan de Commissie mede te delen, niet heeft voldaan aan de verplichtingen krachtens die richtlijn.

2. De richtlijn heeft, zoals artikel 1 bepaalt, „[...] tot doel de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de gecontroleerde verwijdering van PCB's, de reiniging of de verwijdering van PCB's bevattende apparaten en/of de verwijdering van gebruikte PCB's, teneinde op basis van de bepalingen van deze richtlijn te komen tot een volledige verwijdering van PCB's".

3. Volgens artikel 3 van de richtlijn:

„Onverminderd internationale verplichtingen treffen de lidstaten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat gebruikte PCB's zo spoedig mogelijk worden verwijderd en PCB's en apparaten die PCB's bevatten, zo spoedig mogelijk worden gereinigd of verwijderd. Apparaten en de daarin aanwezige PCB's die overeenkomstig artikel 4, lid 1, moeten worden geïnventariseerd, worden uiterlijk eind 2010 gereinigd en/of verwijderd."

4. De bepalingen die Ierland volgens de Commissie niet is nagekomen, zijn de volgende:

„*Artikel 4*

1. Teneinde te voldoen aan artikel 3, dragen de lidstaten er zorg voor dat inventarissen worden opgesteld van apparaten die

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 243, blz. 31; hierna: „richtlijn".

meer dan 5 dm^3 PCB's bevatten en sturen zij uiterlijk drie jaar na aanneming van deze richtlijn een samenvatting van deze inventarissen naar de Commissie. Voor sterkstroomcondensatoren geldt de drempel van 5 dm^3 voor het totaal van de afzonderlijke onderdelen van een gecombineerd toestel.

[...]

Artikel 11

1. De lidstaten stellen binnen drie jaar na aanneming van deze richtlijn het volgende vast:

— een plan voor de reiniging en/of verwijdering van geïnventariseerde apparaten en de daarin aanwezige PCB's;

— een schema voor de inzameling en latere verwijdering van de in artikel 6, lid 3, bedoelde apparaten die niet overeenkomstig artikel 4, lid 1, hoeven te worden geïnventariseerd.

2. De lidstaten delen dit plan en dit schema onverwijld mede aan de Commissie."

De ontvankelijkheid van het beroep

5. De grief van de Commissie dat Ierland dat plan, dat schema en die samenvatting haar nog steeds niet heeft medegedeeld en dat zij niet over informatie beschikt waaruit zij zou kunnen afleiden dat die toch zijn vastgesteld, wijst de Ierse regering met kracht van de hand voorzover het de nakoming van de door artikel 4 van de richtlijn geschapen verplichtingen betreft, maar ook en vooral vecht zij de ontvankelijkheid van het beroep aan.

6. Zij klaagt in dit verband over schending van wezenlijke vormvoorschriften, doordat in het met redenen omkleed advies en die inhoudt dat daarin geen rekening gehouden zou zijn met het antwoord van Ierland op de schriftelijke ingebrekestelling.

7. Deze klacht over onregelmatigheden in de precontentieuze procedure, die volgens vaste rechtspraak van het Hof inderdaad kunnen leiden tot niet-ontvankelijkheid van een beroep wegens niet-nakoming, nood-

zaakt mij om allereerst zeer nauwgezet het verloop van deze procedure te onderzoeken.

8. Als de door Ierland gehekelde onregelmatigheden daarbij worden bevestigd of wanneer er misschien nog andere aan het licht komen, zal ik vervolgens moeten beoordelen of deze onregelmatigheden, gelet op hun ernst en hun invloed op de uitoefening door het Hof van zijn bevoegdheid op grond van artikel 226 EG, al of niet moeten leiden tot verwerping van het beroep wegens niet-ontvankelijkheid.

9. In de schriftelijke ingebrekestelling die op 7 april 2000 aan Ierland is verzonden, begint de Commissie met te herinneren aan de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van de artikelen 4 en 11 van de richtlijn en aan de datum van 16 september 1999, waarop de genomen maatregelen uiterlijk aan haar moesten worden medegedeeld. Vervolgens geeft de Commissie aan dat zij van Ierland geen enkele informatie over die maatregelen heeft ontvangen, hetgeen volgens haar a priori het bestaan van een niet-nakoming aantoont, verzoekt zij om een verklaring en kondigt haar voornemens in de volgende bewoordingen aan:

„In deze omstandigheden verzoekt de Commissie de Ierse regering overeenkomstig artikel 226 van het Verdrag, binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst van deze brief haar opmerkingen te maken over de punten die hierin zijn uiteengezet.

Nadat de Commissie kennis heeft genomen van deze opmerkingen, kan zij, indien nodig, een met redenen omkleed advies uitbrengen op grond van artikel 226 van het Verdrag. Zij kan ook een met redenen omkleed advies uitbrengen wanneer zij die opmerkingen niet binnen de gestelde termijn ontvangt."

10. De Ierse regering heeft op deze aanmaning geantwoord bij brief van 7 juni 2000, geregistreerd bij het secretariaat-generaal van de Commissie op 13 juni 2000.

11. De Ierse regering zette daarin uiteen dat de relevante bepalingen van de richtlijn zijn omgezet in de Waste Management (Hazardous Waste) Regulations 1998, die op 20 mei 1998 van kracht waren geworden. Volgens artikel 15 van deze Regulations moeten de bezitters van PCB's, gebruikte PCB's of verontreinigde apparaten inlichtingen verschaffen aan de Environmental Protection Agency zodat de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde inventaris kan worden opgesteld, en de maatregelen specificeren die zijn genomen of worden voorgesteld om de desbetreffende apparatuur te reinigen of te verwijderen.

12. Met betrekking tot de verplichtingen van artikel 11 van de richtlijn herinnerde de Ierse regering de Commissie eraan dat de Environmental Protection Agency in het bijzonder de taak heeft om een nationaal

plan voor het beheer van gevaarlijk afval op te stellen.

13. De Ierse regering gaf aan dat er sinds september 1999 een ontwerp van dat plan bestond en dat de openbare inspraakprocedure was voltooid, zodat het plan in de volgende maanden zou worden afgerond en vastgesteld.

14. Volgens haar voldeed dit plan aan de eisen van artikel 11, lid 1, eerste streepje, van de richtlijn en zou het zo snel mogelijk aan de Commissie worden doorgegeven.

15. Verder werd volgens deze brief de laatste hand gelegd aan maatregelen ter uitvoering van de verplichtingen van artikel 11, lid 1, tweede streepje, van de richtlijn, en zouden deze worden medegedeeld aan de Commissie.

16. Als bijlage heeft de Ierse regering aan de Commissie een kopie gezonden van zowel de Waste Management (Hazardous Waste) Regulations als twee meldingen, gedaan door bezitters van PCB's.

17. Het enige antwoord van de Commissie op deze brief was het met redenen omkleed advies van 25 juli 2000. Daarin stelde zij, na te hebben herinnerd aan de verplichtingen die de artikelen 4 en 11 van de richtlijn aan de lidstaten opleggen en na te hebben geconstateerd dat Ierland deze niet betwistte:

„Aangezien Ierland de voornoemde plannen, schema's en samenvattingen niet in overeenstemming met artikel 11 en artikel 4, lid 1, van de richtlijn aan de Commissie heeft medegedeeld en aangezien de Commissie over geen andere informatie beschikt waaruit zij zou kunnen afleiden dat Ierland die plannen, schema's en samenvattingen heeft voorbereid, moest de Commissie ervan uitgaan dat Ierland derhalve de verplichtingen uit de voornoemde bepalingen van de richtlijn niet is nagekomen. Dientengevolge heeft de Commissie bij brief van 7 april 2000, met referentie SG(2000) D 102975, in overeenstemming met de procedure vastgelegd in artikel 226 van het Verdrag, de Ierse regering de gelegenheid gegeven om binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken over deze schendingen van de bepalingen van de richtlijn.

Tot dusver hebben wij geen enkel officieel antwoord op deze brief ontvangen. De Commissie is van oordeel dat het de plicht is van de Ierse autoriteiten om tijdig de noodzakelijke procedures in gang te zetten om aan de bepalingen van artikel 11 en artikel 4, lid 1, van de richtlijn te voldoen, zodat dit proces binnen de gestelde termijn wordt voltooid, van welke aard die procedures ook zijn, en de Commissie daarover te informeren.

In deze omstandigheden ziet de Commissie zich genoodzaakt vast te stellen dat Ierland de voornoemde plannen, schema's en samenvattingen, bedoeld in de artikelen 11 en 4, lid 1, van de richtlijn, nog niet heeft voorbereid en niet heeft medegedeeld aan de Commissie, zoals zij uiterlijk per 16 september 1999 had moeten doen.

Na de Ierse regering bij brief van 7 april 2000 in de gelegenheid te hebben gesteld opmerkingen te maken, stelt de Commissie derhalve in het onderhavige met redenen omkleed advies, uitgebracht krachtens artikel 226 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, vast dat Ierland, door niet uiterlijk op 16 september 1999 de in de artikelen 11 en 4, lid 1, van richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's) bedoelde plannen, schema's en samenvattingen op te stellen en aan de Commissie mede te delen, de uit hoofde van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Overeenkomstig artikel 226, tweede alinea, van het Verdrag verzoekt de Commissie Ierland om binnen twee maanden na de kennisgeving ervan aan dit met redenen omkleed advies te voldoen."

18. Op de kennisgeving van dit met redenen omkleed advies heeft de Ierse regering geantwoord per brief van 12 december 2000. Daarin werd gewezen op de Waste Management (Hazardous Waste) Regulations en de meldingsplicht voor bezitters van PCB's.

19. Zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar haar antwoord op de schriftelijke ingebrekestelling gaf de Ierse regering aan dat zij de Commissie kopieën had gestuurd van de twee meldingen die de Environmental Protection Agency had ontvangen.

20. Zij legde uit dat, hoewel men in het licht van de beschikbare gegevens zou kunnen denken dat de verwijdering van PCB's in Ierland grotendeels gerealiseerd was, de Environmental Protection Agency desalniettemin van mening was dat de ontvangen meldingen de situatie op het gebied van het bezit van PCB's niet juist weergaven De Agency had derhalve besloten de hulp in te roepen van consultants om alle bezitters van verontreinigde apparatuur te identificeren en een volledige inventaris op te stellen. Die consultants zouden hun studie in 2001 uitvoeren.

21. Met betrekking tot het plan bedoeld in artikel 11, lid 1, eerste streepje, van de richtlijn kondigde de Ierse regering aan dat het National Hazardous Waste Management Plan de volgende maand zou worden vastgesteld en aan de Commissie zou worden medegedeeld.

22. Met betrekking tot de maatregelen bedoeld in artikel 11, lid 1, tweede streepje, van de richtlijn kondigde de Ierse regering ten slotte aan dat zij in het licht van de door andere lidstaten meegedeelde schema's zelf binnenkort haar schema aan de Commissie zou voorleggen. Zij tekende daarbij aan dat de studie die in verband met de verplichtingen van artikel 4 van de richtlijn werd uitgevoerd, van nut zou kunnen blijken voor het opstellen van dat schema.

23. Deze toezeggingen en beloftes hebben de Commissie klaarblijkelijk niet overtuigd, gezien het thans voorliggende beroep.

24. In haar verzoekschrift van 16 maart 2001 vat de Commissie, na de verplichtingen in herinnering geroepen te hebben die de richtlijn de lidstaten oplegt, het verloop van de precontentieuze procedure samen als volgt:

„5. Aangezien Ierland de voornoemde plannen, schema's en samenvattingen niet aan de Commissie heeft medegedeeld en aangezien de Commissie niet over informatie beschikt waaruit zij zou kunnen afleiden dat Ierland is overgegaan tot het opstellen van die plannen, schema's en samenvattingen, heeft de Commissie op 7 april 2000 een schriftelijke ingebrekestelling aan Ierland gezonden (bijlage 1).

6. Ierland heeft geantwoord bij brief van 7 juni 2000 (bijlage 2), met in bijlage een kopie van de Ierse Waste Management (Hazardous Waste) Regulations 1998 die de desbetreffende bepalingen van de richtlijn in nationaal recht heeft omgezet. Volgens deze brief was men nog bezig met het opstellen van de in artikel 11, lid 1, van de richtlijn bedoelde plannen en schema's. Bovendien was in de brief een kopie bijgesloten van twee meldingen die de Ierse Environmental Protection Agency had ontvangen.

7. De Commissie, die dit antwoord niet bevredigend achtte, heeft op 25 juli 2000 een met redenen omkleed advies uitgebracht (bijlage 3), waarin zij

— vaststelde dat Ierland, door niet uiterlijk 16 september 1999 de in de artikelen 11 en 4, lid 1, van de richtlijn bedoelde plannen, schema's en samenvattingen op te stellen en aan de Commissie mede te delen, de uit hoofde van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, en

— Ierland verzocht om binnen een termijn van twee maanden de noodzakelijke maatregelen te nemen om aan het met redenen omkleed advies te voldoen.

8. Bij brief van 14 december 2000 (bijlage 4) heeft Ierland geantwoord op

het met redenen omkleed advies. Het wees er daarin op dat aanvullende werkzaamheden nodig waren om een volledige inventaris op te stellen en dat begin 2001 een studie zou aanvangen. Het in artikel 11 van de richtlijn bedoelde plan, aldus die brief verder, viel samen met het National Hazardous Waste Management Plan, dat naar verwachting de daaropvolgende maand zou worden vastgesteld en gepubliceerd. Ook zou het in artikel 11 van de richtlijn bedoelde schema binnenkort aan de Commissie worden medegedeeld.

9. Sindsdien heeft de Commissie dienaangaande geen verdere informatie ontvangen."

25. Na dit overzicht van de feiten op grond waarvan de door Ierland bestreden ontvankelijkheid van het beroep moet worden beoordeeld, zal ik de argumenten uiteenzetten die in de schriftelijke procedure op dit punt zijn uitgewisseld.

26. In haar verweerschrift bestrijdt de Ierse regering de onjuiste bewering in het met redenen omkleed advies, dat zij de schriftelijke ingebrekestelling niet zou hebben beantwoord, en wijst zij erop dat het doel van de ingebrekestelling is om de lidstaat in de gelegenheid te stellen alsnog te voldoen aan zijn communautaire verplichtingen en „zijn rechten van de verdediging uit te oefenen tegenover de klachten van de Commissie".

27. Daaruit leidt zij af dat wanneer de betrokken lidstaat in zijn antwoord een argument naar voren brengt, zoals Ierland heeft gedaan met betrekking tot artikel 4, lid 1, van de richtlijn, of redenen voor de vertraging noemt en aangeeft hoe hij van plan is het probleem op te lossen, zoals Ierland heeft gedaan met betrekking tot de verplichtingen van artikel 11 van de richtlijn, maar de Commissie in het met redenen omkleed advies beweert geen antwoord op de ingebrekestelling te hebben ontvangen, het ontoelaatbaar is dat de Commissie zich op dat met redenen omkleed advies baseert om beroep in te stellen.

28. Volgens haar moet de Commissie „de procedure staken voorzover deze op dat met redenen omkleed advies berust", al kan zij uiteraard een nieuw met redenen omkleed advies uitbrengen waarin het eerder buiten beschouwing gelaten antwoord in aanmerking wordt genomen, en op de grondslag van dit advies vervolgens beroep bij het Hof instellen.

29. Daartegenover stelt de Commissie in haar repliek in de eerste plaats, dat het feit dat zij het antwoord op de ingebrekestelling niet heeft genoemd in het met redenen omkleed advies, niet kan worden opgevat als een schending van de rechten van de verdediging van Ierland, aangezien Ierland in dat antwoord niets heeft aangevoerd waaruit zou blijken dat het aan de artikelen 4 en 11 van de richtlijn had voldaan. In de tweede plaats wijst de Commissie erop dat Ierland in zijn antwoord op het met redenen omkleed advies de geldigheid daarvan niet bestrijdt en geen enkele benadeling aanvoert. Ten slotte

houdt de Commissie staande dat de redenen waarom het Hof in zijn beschikking van 11 juli 1995 in Commissie/Spanje [3] het beroep wegens niet-nakoming, dat was ingesteld na een onregelmatige precontentieuze procedure, als niet-ontvankelijk heeft verworpen, in het onderhavige geval niet aanwezig zijn, gegeven het feit dat Ierland op geen enkel moment in de precontentieuze procedure inhoudelijke argumenten heeft aangedragen.

30. In dupliek spreekt de Ierse regering de bewering van de Commissie tegen, dat zij in haar antwoord op de schriftelijke ingebrekestelling geen inhoudelijk verweer zou hebben gevoerd.

31. Zij herinnert eraan dat zij bij die gelegenheid de Commissie heeft geïnformeerd over de in de Ierse wetgeving bestaande verplichting om inzake het bezit van PCB's alle inlichtingen te verschaffen die het Environmental Protection Agency nodig heeft om een inventaris op te stellen, en erop heeft gewezen dat zij bezig was met het voorbereiden van de plannen die de richtlijn vereist.

32. Zij is van mening, enerzijds, dat wanneer de Commissie dit antwoord in aanmerking had genomen, „zij haar correspondentie met Ierland waarschijnlijk zou hebben voortgezet alvorens een met redenen omkleed advies uit te brengen", en anderzijds, dat er een schending van de rechten van de verdediging is geweest.

3 — C-266/94, Jurispr. blz. I-1975.

33. Het feit dat zij deze schending niet heeft genoemd in haar antwoord op het met redenen omkleed advies, belet volgens de Ierse regering het Hof geenszins om kennelijke fouten in het met redenen omkleed advies in aanmerking te nemen.

34. Nu vaststaat dat de Commissie in haar met redenen omkleed advies ten onrechte heeft beweerd dat zij geen antwoord heeft ontvangen op haar schriftelijke ingebrekestelling, lijkt het me dat, als men zoekt naar een precedent dat zou kunnen helpen de gedachten, te bepalen, een vergelijking met de zaak Commissie/Spanje, reeds aangehaald, voor de hand ligt.

35. In die zaak had de Commissie, net als in casu, volgens de verzonden ingebrekestelling geen bericht van de betrokken lidstaat ontvangen over de maatregelen die waren genomen ter omzetting van een richtlijn.

36. Het Koninkrijk Spanje erkende in zijn antwoord daarop weliswaar dat de nationale uitvoeringsbepalingen nog niet in werking waren getreden, maar wees tegelijk op een aantal maatregelen die toen al waren vastgesteld om voorlopig de uitvoering van bepaalde verplichtingen van die richtlijn te verzekeren.

37. De Commissie negeerde dat antwoord, aangezien zij in het met redenen omkleed advies aangaf geen antwoord te hebben ontvangen op haar ingebrekestelling.

38. In zijn reactie op het met redenen omkleed advies heeft het Koninkrijk Spanje verwezen naar het antwoord op de ingebrekestelling.

39. In haar verzoekschrift beweerde de Commissie dat een communicatiefout er de oorzaak van was geweest dat het antwoord op de ingebrekestelling niet was genoemd. In repliek voerde zij aan dat zij, anders dan in het met redenen omkleed advies, in het verzoekschrift rekening had gehouden met het door het Koninkrijk Spanje naar voren gebrachte verweer en derhalve de richtlijnbepalingen waarvoor het Koninkrijk Spanje voorlopige omzettingsmaatregelen had genomen, buiten het voorwerp van het beroep had gelaten.

40. Desalniettemin heeft het Hof het beroep niet-ontvankelijk verklaard:

„15 De procedure van artikel 169 van het Verdrag omvat twee fasen, te weten de precontentieuze of administratieve fase en de fase voor het Hof.

16 De precontentieuze procedure heeft tot doel, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven (arrest van 2 februari 1988, zaak 293/85, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 305, r.o. 13).

17 Het regelmatig verloop van de precontentieuze procedure vormt een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg, niet enkel ter bescherming van de rechten van de aangesproken lidstaat, maar ook om te verzekeren dat in de eventuele procedure voor het Hof het onderwerp van het geding duidelijk is omschreven.

18 In de contradictoire procedure zal het Hof immers enkel op basis van een regelmatige precontentieuze procedure in staat zijn te beoordelen, of de lidstaat inderdaad precies die verplichtingen niet is nagekomen waarvan de Commissie stelt dat zij zijn geschonden.

19 In casu nu wordt in het met redenen omkleed advies ten onrechte verklaard,

dat de Commissie nog geen officieel antwoord van het Koninkrijk Spanje had ontvangen.

20 In het stadium van het met redenen omkleed advies heeft de Commissie dus geen rekening gehouden met de besluiten die het Koninkrijk Spanje haar in antwoord op de schriftelijke ingebrekestelling had toegezonden, ofschoon door die besluiten, zoals de Commissie overigens toegeeft, sommige bepalingen van de richtlijn in nationaal recht zijn omgezet.

21 De Commissie heeft dit verzuim in haar verzoekschrift met de volgende verklaring pogen te herstellen: ‚Daargelaten de vraag, of de artikelen 3, 4 en 7 van richtlijn 92/44/EEG door een besluit al dan niet adequaat in Spaans recht zijn omgezet, is het duidelijk dat er geen enkele maatregel is getroffen voor de tenuitvoerlegging van de andere bepalingen van die richtlijn.'

22 Haar handelwijze heeft echter tot gevolg gehad, dat partijen eerst in het stadium van repliek en dupliek eraan zijn toegekomen, de aard en de draagwijdte van hun geschil nauwkeurig af te bakenen.

23 Dat is echter niet de procedure die in het Verdrag is geregeld.

24 Zo problemen bij de doorzending geleid hadden tot een misverstand dat gevolgen had voor het met redenen omkleed advies, had niets de Commissie ervan behoeven te weerhouden, dat advies terug te nemen en het antwoord van het Koninkrijk Spanje op de schriftelijke ingebrekestelling te onderzoeken. Vervolgens had zij dan eventueel een nieuw met redenen omkleed advies kunnen uitbrengen, waarin de overgebleven grieven gepreciseerd waren.

25 In casu is derhalve niet voldaan aan een van de essentiële voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag, te weten een regelmatig verlopen precontentieuze procedure.

26 Mitsdien moet, met toepassing van artikel 92, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, het beroep kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard."

41. Mijns inziens ligt in deze motivering, ook al wordt verwezen naar het doel van bescherming van de rechten van de verdediging, dat artikel 226 EG nastreeft door te voorzien in een precontentieuze procedure vóór het instellen van een beroep, het accent op het vereiste van een regelmatig verloop van deze precontentieuze procedure. Maar ook vanuit dat perspectief blijft de motivering vatbaar voor uitlegging.

42. Men kan er immers in lezen dat het regelmatige verloop van de precontentieuze procedure een absoluut vereiste is, waarvan niet-inachtneming automatisch leidt tot niet-ontvankelijkheid van het beroep, maar ook dat de sanctie op de onregelmatigheid van die procedure afhankelijk is van de gevolgen die die onregelmatigheid heeft gehad, en dan zou het Hof in het betrokken geval het beroep louter niet-ontvankelijk hebben verklaard om het feit dat „partijen eerst in het stadium van repliek en dupliek eraan zijn toegekomen, de aard en de draagwijdte van hun geschil nauwkeurig af te bakenen".

43. Die tweede hypothese sluit echter slecht aan bij de traditionele rechtspraak die de Commissie weliswaar strikt verbiedt het voorwerp van haar beroep te verbreden, maar anderzijds altijd de intrekking van bepaalde grieven heeft aanvaard, dat wil zeggen vernauwing van dat voorwerp, hetgeen precies is wat de Commissie in die zaak heeft gedaan, aangezien zij na het met redenen omkleed advies het verwijt heeft ingetrokken, dat het Koninkrijk Spanje bepaalde richtlijnbepalingen niet had omgezet, namelijk die waarvoor overgangsmaatregelen waren genomen.

44. De beschikking Commissie/Spanje lijkt mij dus zo te moeten worden uitgelegd dat zij de regelmatigheid van de precontentieuze procedure tot een op zichzelf staand onvoorwaardelijk vereiste verheft, waarvan schending alleen maar tot niet-ontvankelijkheid van het beroep kan leiden.

45. Het belang dat het Hof aan de regelmatigheid van de precontentieuze procedure hecht, wordt bevestigd in het arrest van 23 oktober 1997, Commissie/Frankrijk [4], waarin het volgende staat:

„In dit verband moet eraan worden herinnerd, dat de precontentieuze procedure van artikel 169 van het Verdrag tot doel heeft, de lidstaat in de gelegenheid te stellen, zijn standpunt te rechtvaardigen of eventueel hem in staat te stellen zich vrijwillig naar de vereisten van het Verdrag te schikken. Het regelmatig verloop van deze procedure vormt daarmee een wezenlijke waarborg, niet enkel ter bescherming van de rechten van de aangesproken lidstaat, maar ook om te verzekeren dat in de eventuele procedure voor het Hof het onderwerp van het geding duidelijk is omschreven (zie beschikking Hof van 11 juli 1995, zaak C-266/94, Commissie/Spanje, Jurispr. 1995, blz. I-1975, r.o. 17). Om de ontvankelijkheid van het beroep te beoordelen moet derhalve het verloop van de precontentieuze procedure worden onderzocht."

46. Deze passage is daarna overgenomen in het arrest van 19 mei 1998, Commissie/Nederland [5], waarin het Hof weliswaar geen reden voor niet-ontvankelijkverklaring zag in het feit dat in het inleidende verzoekschrift rekening was gehouden met eventuele nieuwe feitelijke en juridische omstandigheden die in het antwoord op het met redenen omkleed advies naar voren waren gebracht, maar daarvóór al had

4 — C-159/94, Jurispr. blz. I-5815.
5 — C-3/96, Jurispr. blz. I-3031.

geoordeeld dat „het regelmatige karakter van het met redenen omkleed advies en van de daaraan voorafgaande procedure" op geen enkele wijze was betwist, waarmee deze regelmatigheid wordt geschaard onder de waarden die geen compromissen toelaten.

47. Zelfs als echter in het geval van onregelmatigheden in de precontentieuze procedure pas tot niet-ontvankelijkheid zou kunnen worden geconcludeerd na onderzoek van de concrete feiten, zou ik toch menen dat de Commissie zich hier gedragen heeft op een manier die het Hof niet kan toelaten.

48. Immers, terwijl de Commissie in de zaak Commissie/Spanje zich op het moment van het instellen van het beroep ervan bewust werd dat het met redenen omkleed advies ten onrechte was gebaseerd op het ontbreken van een antwoord van het Koninkrijk Spanje op de ingebrekestelling, zij haar fout erkende en trachtte de gevolgen ervan te minimaliseren, probeert de Commissie in deze zaak, verre van de onjuistheid karakter toe te geven van het gestelde in het met redenen omkleed advies, met verbazende koelbloedigheid de fout die zij heeft begaan te verhullen. Zo valt in het verzoekschrift te lezen, na een uiteenzetting van het antwoord van Ierland op de ingebrekestelling, dat „de Commissie, *die dit antwoord onbevredigend achtte*, op 25 juli 2000 een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht". [6]

6 — Cursivering van mij.

49. In haar met redenen omkleed advies nochtans beweerde de Commissie geen antwoord op de ingebrekestelling te hebben ontvangen, zodat het welhaast valt uit te sluiten dat zij in dat stadium het daadwerkelijk ontvangen antwoord had bestudeerd en onbevredigend had gevonden.

50. De onjuiste bewering in het verzoekschrift lijkt mij bijzonder ernstig, omdat de Commissie met een verkeerde voorstelling van de werkelijkheid in het verzoekschrift het Hof zelf op een dwaalspoor zet, waarmee zij duidelijk niet voldoet aan de verplichting tot loyale samenwerking die in artikel 10 EG is neergelegd en waaraan zij overigens de lidstaten systematisch herinnert.

51. De Commissie heeft met haar gedrag, dat naar mijn mening op zich al behoort te worden gesanctioneerd, tevens de rechten van de verdediging van Ierland geschaad. Deze lidstaat mocht bij de ontvangst van het met redenen omkleed advies, hoe verrassend het ook kan lijken, immers ervan uitgaan dat de argumenten in zijn antwoord op de ingebrekestelling niet waren onderzocht door de Commissie. Later geeft de Commissie in haar verzoekschrift echter aan Ierland — en tegelijk aan het Hof — te kennen dat die argumenten in het stadium van het met redenen omkleed advies na onderzoek zijn verworpen.

52. Het valt dus geenszins uit te sluiten dat Ierland, indien het met redenen omkleed advies nader op zijn argumentatie was

ingegaan, op andere wijze daarop zou hebben geantwoord dan met in feite alleen te refereren aan de inhoud van het eerste antwoord.

53. In zekere zin is de situatie vergelijkbaar met die in de aangehaalde zaak Commissie/Spanje, aangezien Ierland pas laat, in dit geval ten tijde van de instelling van het beroep, wist dat de niet-nakoming waartegen zij zich moest verdedigen, geen betrekking had op het niet toezenden aan de Commissie van inlichtingen die deze ingevolge de richtlijn behoorde te ontvangen, maar op de ontoereikendheid, in de ogen van de Commissie, van de maatregelen die het had vastgesteld.

54. Mijns inziens kan dan ook worden gezegd dat Ierland, vanuit het oogpunt van de procedurele gelijkheid, in een situatie is gebracht die schadelijk was voor haar verdediging.

55. In een iets andere benadering zou men ook kunnen opmerken dat blijkens de rechtspraak, en in het bijzonder het arrest van 23 februari 1988, Commissie/Verenigd Koninkrijk [7], de precontentieuze procedure meer is dan een eenvoudige opeenvolging van procedurele handelingen die de Commissie moet verrichten alvorens de rechtszaal van het Hof te kunnen betreden.

56. De precontentieuze fase moet, om met dat arrest te spreken, een serieuze poging zijn om het geschil te regelen, dat wil zeggen om de gang naar de rechter onnodig te maken.

57. Ik ben mij ervan welbewust dat dit niet altijd de realiteit is en dat er vooral veel zaken zijn waarin de door de Commissie beschuldigde lidstaat niet duidelijk meewerkt om een oplossing te vinden die de Commissie zou kunnen aanvaarden zonder haar rol als hoedster van de verdragen volledig op te geven.

58. Toch blijf ik van mening dat de Commissie, juist omdat zij de hoedster van de verdragen is, zich onberispelijk behoort te gedragen. Dit betekent dat zij argumenten die in het antwoord op de ingebrekestelling worden aangevoerd, grondig behoort te onderzoeken en, wanneer ze geen wijziging kunnen brengen in haar standpunt, op overtuigende wijze behoort te weerleggen.

59. Met andere woorden, ook al lijkt het er helaas te vaak op dat er in de precontentieuze procedure volkomen langs elkaar heen wordt gepraat, dan behoort niet de Commissie schuld te hebben aan het ontbreken van een constructieve dialoog.

7 — 353/85, Jurispr. blz. 817.

60. In deze zaak is het evenwel precies andersom. De Commissie heeft niet alleen de door de Ierse regering voorgelegde argumenten genegeerd, maar heeft eerst, in het met redenen omkleed advies, beweerd dat zij het schrijven met die argumenten niet had ontvangen, en vervolgens in het verzoekschrift een nieuwe versie van de feiten gepresenteerd, volgens welke deze argumenten in haar ogen onvoldoende waren geweest.

61. Ook zo gezien lijkt me dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

62. Die niet-ontvankelijkverklaring brengt ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof mee, dat de Commissie in de kosten moet worden verwezen.

Ten gronde

63. Voor het geval dat het Hof zou instemmen met de argumenten van de Commissie, die de ernst van zowel de onregelmatigheid van de precontentieuze procedure als de gevolgen ervan als onbeduidend tracht voor te stellen, en het mij dus niet zou volgen op het punt van de ontvankelijkheid van het beroep, zal ik kort ingaan op de inhoud van de grieven van de Commissie.

64. Met betrekking tot de verplichtingen van artikel 4, lid 1, van de richtlijn lijkt mij moeilijk te kunnen worden gezegd dat Ierland daaraan zou hebben voldaan door alle marktdeelnemers de verplichting op te leggen om alle apparaten die zij in hun bezit hebben en die meer dan 5 dm^3 aan PCB's bevatten, aan de Environmental Protection Agency te melden, en door twee in dat verband ontvangen meldingen aan de Commissie te doen toekomen.

65. Het is wel duidelijk dat er hier sprake is van een resultaatsverbintenis en niet slechts van een inspanningsverbintenis.

66. Ierland had net als de andere lidstaten drie jaar de tijd om de door die bepaling voorgeschreven inventaris op te stellen, dat wil zeggen een inventaris die de werkelijkheid juist weergeeft, en om een samenvatting daarvan aan de Commissie toe te zenden.

67. De Ierse regering erkent evenwel zelf dat de moeite die zij heeft gedaan om die inventaris op te stellen, op de datum van het instellen van het beroep een nogal mager resultaat heeft gehad, te weten twee meldingen, die tezamen niet serieus kunnen worden gepresenteerd als een geloofwaardige inventaris. Zij zet vervolgens de maatregelen uiteen die zij heeft genomen om de informatie die noodzakelijk is voor het opstellen van een realistische inventaris, te verzamelen.

68. Overigens, juist omdat op grond van enkel die twee meldingen geen inventaris kon worden opgesteld die de werkelijkheid pretendeerde weer te geven, heeft de Ierse regering in antwoord op de ingebrekestelling de meldingen zelf toegezonden en niet, zoals haar was gevraagd, een samenvatting van een inventaris, die feitelijk niet bestond.

69. De stelling van Ierland, dat de Commissie in haar met redenen omkleed advies zou hebben aangegeven dat het proces binnen een termijn van drie jaar voltooid zou moeten zijn, „van welke aard [de] procedures ook zijn" die door de nationale autoriteiten worden toegepast, snijdt geen hout.

70. Met die formulering heeft de Commissie natuurlijk geen afstand gedaan van haar recht om geloofwaardige inventarissen te ontvangen, waartoe zij overigens niet bevoegd geweest was. Zij heeft er alleen aan willen herinneren dat de richtlijn een resultaatsverplichting bevat. Men kan dus niet zeggen, zoals de Ierse regering doet, dat de Commissie zou hebben aanvaard dat „elke tekortkoming wat de volledigheid van de mededelingen betreft, alleen Ierland aangaat en niet betekent dat deze lidstaat niet heeft voldaan aan de verplichtingen van artikel 4, lid 1".

71. Met betrekking tot de verplichtingen van artikel 11, lid 1, van de richtlijn moet onderscheid worden gemaakt tussen de verplichtingen bedoeld in het eerste streepje, te weten de vaststelling van een plan voor de reiniging en/of verwijdering van geïnventariseerde apparaten en de daarin aanwezige PCB's, en die bedoeld in het tweede streepje, te weten de vaststelling van een schema voor de inzameling en latere verwijdering van de in artikel 6, lid 3, bedoelde apparaten die niet overeenkomstig artikel 4, lid 1, hoeven te worden geïnventariseerd.

72. Wat de eerstgenoemde betreft, meent Ierland dat het daaraan heeft voldaan met de vaststelling van het National Hazardous Waste Management Plan, dat bij brief van 29 juni 2001 aan de Commissie is toegezonden. De Commissie brengt daartegen in, dat zolang de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde inventaris niet is opgesteld, er geen sprake kan zijn van een plan met betrekking tot geïnventariseerde apparaten.

73. Die tegenwerping van de Commissie lijkt me gegrond, in die zin dat het mij moeilijk lijkt om in abstracto een plan te bedenken zonder over gegevens te beschikken over de omvang van de taak die met behulp van dat plan moet worden uitgevoerd.

74. Daarom lijkt het moeilijk om de Ierse regering te volgen waar zij beweert dat de genoemde verplichting geheel onafhankelijk is van die van artikel 4, lid 1, van de

richtlijn, des te meer omdat artikel 11, lid 1, eerste streepje, verwijst naar „geïnventariseerde" apparaten.

75. Anderzijds houdt het standpunt van de Commissie wel een duidelijke verkorting in van de termijn van drie jaar, die artikel 4, lid 1, van de richtlijn de lidstaten geeft om de betrokken inventaris op te stellen. Aangezien het plan zelf binnen een termijn van drie jaar gereed moet zijn, betekent de stelling dat dat plan niet kan worden vastgesteld totdat de inventaris is voltooid, immers impliciet dat de nationale autoriteiten een deel verliezen van de termijn van drie jaar die artikel 4, lid 1, hen verleent, en dus, of men wil of niet, dat de formulering van dat artikel als misleidend opgevat kan worden.

76. Wat hier ook van zij, het is een feit dat het plan waarvan de Ierse regering melding maakt, in werking is getreden na het verstrijken van de termijn van twee maanden die was gesteld in het met redenen omkleed advies, dat, het zij nog eens gezegd, uit 2000 dateert.

77. Aan de tweede groep verplichtingen beweert Ierland te hebben voldaan met het Hazardous Waste Management Plan, terwijl de Commissie stelt in dat plan niets te vinden dat zou aantonen dat het vereiste schema is vastgesteld. Ook op dit punt kan ik, zonder het genoemde plan te hoeven bestuderen, alleen maar constateren dat de in het met redenen omkleed advies vastgestelde termijn niet is gerespecteerd.

Conclusies

78. Na het voorgaande stel ik het Hof voor om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren en de Commissie te verwijzen in de kosten.

79. Voorzover het beroep toch als ontvankelijk zou worden beschouwd, moet het gegrond worden verklaard en de niet-nakoming conform de vordering van de Commissie worden vastgesteld, met verwijzing van Ierland in de kosten.