

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L. A. GEELHOED

van 23 september 2004¹

I — Inleiding

1. In deze op grond van artikel 226 EG ingeleide procedure verzoekt de Commissie het Hof te verklaren dat Ierland heeft nagelaten passende maatregelen te treffen voor de behoorlijke uitvoering van de artikelen 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 en 14 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen², zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG³ van de Raad van 18 maart 1991 (hierna: „afvalstoffenrichtlijn”). Tevens verzoekt zij het Hof te verklaren dat Ierland, door niet de informatie te verstrekken waarom door de Commissie op 20 september 1999 was verzocht met betrekking tot een afvalstortplaats te Fermoy, County Cork, zijn verplichtingen op grond van artikel 10 EG niet is nagekomen.

2. Deze zaak is gebaseerd op een reeks klachten die de Commissie tussen 1997 en

2000 van Ierse burgers heeft ontvangen over een aantal incidenten rond het storten van afval dat beweerdelijk in strijd was met de afvalstoffenrichtlijn. Met haar actie verzoekt de Commissie het Hof niet alleen, vast te stellen dat Ierland in al deze individuele gevallen niet aan zijn verplichtingen op grond van de afvalstoffenrichtlijn heeft voldaan, maar stelt zij voorts dat deze gevallen voldoende grond opleveren voor een verklaring van het Hof dat Ierland een algemene en structurele inbreuk op de afvalstoffenrichtlijn heeft gemaakt.

3. Het verzoek van de Commissie is uiteraard belangrijk vanuit de optiek van de handhaving van het gemeenschapsrecht en heeft uiteindelijk gevolgen voor de wijze waarop zij haar taak op grond van artikel 211 EG kan uitvoeren, namelijk toe te zien op de toepassing van zowel de bepalingen van het Verdrag als de bepalingen welke de instellingen krachtens het Verdrag vaststellen. In de huidige situatie is het aan de Commissie om aan te tonen dat een bepaalde feitelijke situatie bestaat en dat deze in strijd is met de verplichtingen van de betrokken lidstaten op grond van het gemeenschapsrecht. Dit houdt in dat feitelijke situaties die niet in de context van een niet-nakomingsprocedure voor het Hof aan de orde zijn geweest, formeel niet behoeven te worden beschouwd als gevallen

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — PB L 194, blz. 39.

3 — PB L 78, blz. 32.

van niet-nakoming, totdat dit door het Hof is vastgesteld in een procedure krachtens artikel 226 EG. Dit brengt mee dat bepaalde onbevredigende situaties van niet-nakoming van het gemeenschapsrecht kunnen blijven bestaan totdat de Commissie voldoende informatie heeft verzameld om een niet-nakomingsprocedure in te leiden.

structurele niet-nakoming door een bepaalde lidstaat. Een vaststelling door het Hof dat dit het geval is, zou de weg vrijmaken voor een effectievere handhaving van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen ten opzichte van de lidstaten.

II — De afvalstoffenrichtlijn

4. Dat moet worden opgetreden in vele niet-nakomingsgevallen, verhoogt uiteraard de belasting van het wetshandavingsapparaat van de Gemeenschap en belemmert de effectiviteit van dat apparaat. Dit is overigens een probleem dat niet alleen geldt op het gebied van het milieu. Ik noem slechts een terrein als de openbare aanbesteding, waar opeenvolgende gevallen van niet-nakoming van de betrokken richtlijn door eenzelfde lidstaat aan het Hof zijn voorgelegd. In die gevallen kan het Hof slechts ex post facto vaststellen dat de betrokken richtlijnen in het specifieke geval niet zijn nageleefd. Deze gang van zaken biedt niet alleen geen effectieve oplossing in de gegeven situatie, maar gaat bovendien niet in op onderliggende structurele problemen van niet-nakoming van die richtlijnen in een lidstaat. De gemeenschapsinstellingen zien zich beperkt tot wat in het Duits „Kurieren am Symptom” wordt genoemd. Dit verklaart waarom het van belang is, de mogelijkheid te bezien om uit een aantal feitelijke situaties af te leiden dat er wellicht sprake is van een situatie van

5. De centrale verplichting van de lidstaten op grond van de afvalstoffenrichtlijn is, ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben (artikel 4, eerste alinea). Daartoe moeten zij aan al degenen die in verschillende stadia afvalstoffen verwerken, bepaalde verplichtingen opleggen. Zo legt de richtlijn, in wat de Commissie in haar verzoekschrift beschrijft als een „naadloze keten van verantwoordelijkheid”, verplichtingen op aan houders, ophalers en vervoerders van afvalstoffen, en aan ondernemingen die zorg dragen voor verwijdering of hergebruik van afvalstoffen. Houders van afvalstoffen die niet zelf zorg dragen voor hergebruik of verwijdering moeten deze afgeven aan een particuliere of openbare ophaler of een hergebruik- of verwijderingsonderneming (artikel 8). Ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen moet worden verboden (artikel 4, tweede alinea). Ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren, dienen zich ten minste bij de bevoegde instanties te laten registreren (artikel 12), terwijl ondernemingen die afvalstoffen verwijderen of hergebruiken, een vergunning van die instanties dienen te hebben (artikelen 9 en 10). Deze ondernemingen moeten door

de bevoegde instanties periodiek worden gecontroleerd (artikel 13) en om deze controles te vergemakkelijken moeten zij een register bijhouden van hun activiteiten met betrekking tot afvalstoffen (artikel 14). Om te komen tot zelfverzorging op het gebied van afvalverwijdering, zowel in de Gemeenschap als nationaal, schrijft de richtlijn de lidstaten voor, de nodige maatregelen te nemen om een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten (artikel 5).

6. De uiterste datum voor de volledige implementatie van de oorspronkelijke afvalstoffenrichtlijn, richtlijn 75/442, verstreek in juli 1977, terwijl de wijziging van de richtlijn bij richtlijn 91/156 geïmplementeerd had moeten zijn op 1 april 1993.

7. De exacte inhoud van de in deze zaak aan de orde zijnde bepalingen is als volgt:

plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name

- zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;
- zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

De lidstaten nemen voorts de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.

Artikel 4

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen

Artikel 5

1. De lidstaten nemen, wanneer dat noodzakelijk of dienstig blijkt te zijn in samenwerking met andere lidstaten, de nodige maatregelen om een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties op te

zetten, waarbij rekening wordt gehouden met de beste beschikbare technologieën die geen overmatig hoge kosten veroorzaken. Met dit net moet de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering kunnen worden en moeten de lidstaten afzonderlijk naar dit doel kunnen streven, waarbij rekening wordt gehouden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval.

2. Met dit net moet het bovendien mogelijk zijn afvalstoffen te verwijderen in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties met behulp van de meest geschikte methoden en technologieën om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen.

Artikel 8

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat iedere houder van afvalstoffen:

- deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen verricht, of

- zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen in overeenstemming met de bepalingen van deze richtlijn.

Artikel 9

1. Voor de toepassing van de artikelen 4, 5 en 7 moet iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II A bedoelde handelingen verricht, een vergunning hebben van de in artikel 6 bedoelde bevoegde instantie.

Deze vergunning heeft met name betrekking op:

- soort en hoeveelheid afvalstoffen,
- de technische eisen,
- de te nemen voorzorgsmaatregelen inzake veiligheid,
- de plaats waar de afvalstoffen worden verwijderd,

— de behandelingsmethode.

Artikel 13

2. De vergunningen kunnen voor een bepaalde periode worden verleend; zij kunnen worden verlengd en er kunnen voorwaarden en verplichtingen aan worden verbonden, of ze kunnen, met name indien de overwogen verwijderingsmethode uit milieubeschermingsoogpunt niet aanvaardbaar is, worden geweigerd.

Inrichtingen of ondernemingen die de in de artikelen 9 tot en met 12 bedoelde handelingen verrichten, worden op passende wijze periodiek gecontroleerd door de bevoegde instanties.

Artikel 14

Artikel 10

Iedere inrichting of onderneming als bedoeld in de artikelen 9 en 10 moet:

Voor de toepassing van artikel 4 moet iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II B vermelde handelingen verricht, een vergunning hebben.

- voor de in bijlage I bedoelde afvalstoffen en de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen een register bijhouden waarin hoeveelheid, aard, oorsprong, en waar van toepassing bestemming, frequentie van de inzameling, wijze van vervoer en wijze van behandeling van de afvalstoffen zijn vermeld;

Artikel 12

Inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen (handelaars of makelaars), dienen zich, indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, bij de bevoegde instanties te laten registreren.

- deze gegevens op verzoek aan de in artikel 6 bedoelde bevoegde instanties verstrekken.

De lidstaten mogen ook van de producenten verlangen dat zij de bepalingen van dit artikel naleven.

III — Bij de Commissie ingediende klachten

County Wexford, gedurende verscheidene jaren in weerwil van de weigering van een afvalvergunning op milieugronden en zonder dat sancties waren opgelegd (P1997/4847).

8. Zoals gezegd is de achtergrond van deze zaak een reeks van twaalf klachten die de Commissie tussen 1997 en 2000 heeft ontvangen over een 18-tal incidenten rond afvalstortingen in Ierland.

- 1) De eerste van deze klachten betrof het storten van bouw- en sloofafval zonder vergunning door Limerick Corporation in wetlands te Limerick City (door de Commissie geregistreerd als klacht P1997/4705).
- 2) Volgens de tweede klacht waren zeer grote hoeveelheden organisch afval zonder vergunning opgeslagen in krekken te Ballard, Fermoy, County Cork, en elders gestort door een particuliere onderneming (P1997/4792).
- 3) De derde klacht had betrekking op de exploitatie van een commercieel afvalvervoerstation te Pembrokestown, County Wexford, gedurende verscheidene jaren in weerwil van de weigering van een afvalvergunning op milieugronden en zonder dat sancties waren opgelegd (P1997/4847).
- 4) De vierde klacht betrof de exploitatie van een gemeentelijke stortplaats zonder afvalvergunning te Powerstown, County Carlow, sinds 1975. Opgemerkt werd dat deze voorziening had geleid tot een scala van milieuproblemen (P1999/4351).
- 5) De vijfde klacht stelde het probleem aan de orde van de illegale exploitatie van een particuliere stortplaats te Cullinagh, Fermoy, County Cork, nadat achtereenvolgende vergunningaanvragen tussen 1991 en 1994 waren afgewezen (P1999/4478).
- 6) De zesde klacht betrof de storting van grote hoeveelheden gruis in een groengebied te Poolbeg Peninsula, Dublin, en de exploitatie van een afvalverwerkingsinstallatie zonder vergunning gedurende een aantal jaren in datzelfde gebied (P1999/4801).

- 7) Volgens de zevende klacht hadden de plaatselijke autoriteiten te Waterford sinds de jaren zeventig gemeentelijke stortplaatsen geëxploiteerd te Kilbarry en Tramore, County Waterford, zonder vergunning, en hadden deze stortplaatsen een ongunstig effect gehad op plaatsen van bijzonder belang: de eerste was gelegen naast een wetland dat is voorgedragen als Natural Heritage Area, en de laatste naast een specialebeschermingszone op grond van richtlijn 79/409⁴ en gedeeltelijk binnen een gebied dat was voorgedragen als specialebeschermingszone in de zin van richtlijn 92/43⁵ (P1999/5008).
- 8) De achtste klacht was gericht tegen de exploitatie van stortvoorzieningen zonder vergunning door een particulier sinds de jaren tachtig in twee niet meer in gebruik zijnde steengroeven nabij Portarlinton, County Laois, de ene te Lea, de andere te Ballymorris, beide in het afwateringsgebied van de rivier de Barrow, die een belangrijke waterhoudende grondlaag heeft. Noch de plaatselijke autoriteiten noch de Ierse Environment Protection Agency hadden het vergunningvereiste gehandhaafd (P1999/5112).
- 9) De negende klacht had onder meer betrekking op het illegaal storten van bouw-, sloop- en ander afval aan de waterlijn te Carlington Lough, Greenore, County Louth, sinds 1990, in een gebied met een kwetsbaar milieu (P2000/4145).
- 10) In de tiende klacht werd de aandacht gevestigd op het feit dat in de gemeente Bray, County Wicklow, afval werd ingezameld door particulieren die noch over een vergunning beschikten noch geregistreerd stonden en op wie geen controle werd uitgeoefend. Tevens werd gewezen op de ontdekking van een grote hoeveelheid ziekenhuisafval op een illegale stortplaats te Glen of Imaal, County Wicklow (P2000/4157).
- 11) Het onderwerp van de elfde klacht was het ongeoorloofd gebruik van gemeentelijke stortplaatsen te Drumnaboden, Muckish en Glenalla, County Donegal. Deze stortplaats was een bron van ernstige milieuvervuiling, met name van de rivier de Lennon (P200/4408).
- 12) De twaalfde klacht betrof het illegaal storten van afval, met name sloop- en baggerafval, wat schadelijke gevolgen

⁴ — Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 59, blz. 61).

⁵ — Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7).

had op verschillende wetlands in County Waterford te Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog en Castle-town (P2000/4633).

In deze conclusie zal naar deze klachten worden verwezen onder de nummers 1 tot en met 12.

IV — Het procesverloop

9. De Commissie heeft Ierland met betrekking tot de eerste drie klachten in gebreke gesteld op 30 oktober 1998, met betrekking tot de klachten 4, 6, 7, 8 en 11 op 25 oktober 2000 en met betrekking tot de klachten 5, 9, 10 en 12 op 17 april 2001. Tevens heeft zij Ierland met betrekking tot klacht 5 op 28 april 2000 afzonderlijk in gebreke gesteld omdat Ierland haar in strijd met artikel 10 EG niet de informatie had verstrekt waarom zij had verzocht.

10. Ierland heeft op de ingebrekestelling van 30 oktober 1998 geantwoord, maar op de ingebrekestellingen van 28 april 2000, 25 oktober 2000 en 17 april 2001 werd in algemene zin niet ingegaan. Ierland heeft wel geantwoord op vragen van de Commissie over enkele van de klachten.

11. De ingebrekestellingen werden gevolgd door met redenen omklede adviezen van 14 juli 1999 betreffende de klachten 1 en 2, en van 26 juli 2001 betreffende alle twaalf klachten. In beide adviezen werd Ierland verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen twee maanden na kennisgeving, respectievelijk ontvangst van het met redenen omkleed advies, daaraan gevolg te geven.

12. Van mening dat Ierland niet de vereiste maatregelen had genomen om aan zijn verplichtingen op grond van de afvalstoffenrichtlijn te voldoen, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld, dat is ingeschreven op 20 december 2001.

13. Aangezien de eerste twee klachten aan de orde waren in beide met redenen omklede adviezen, heeft het Hof de Commissie bij brief van 24 mei 2004 verzocht te laten weten in hoeverre in de uitspraak op het beroep moest worden ingegaan op het met redenen omkleed advies van 14 juli 1999. In haar schriftelijk antwoord van 7 juni 2004 heeft de Commissie verklaard dat voor het eerste advies het met redenen omkleed advies van 26 juli 2001 in de plaats was gekomen. Dit betekent dat het gehele beroep moet worden beoordeeld aan de hand van het tweede met redenen omkleed advies.

14. De Commissie en Ierland hebben mondelinge opmerkingen gemaakt ter terechtzitting van 6 juli 2004.

V — Opmerkingen vooraf

A — *De draagwijdte van het beroep*

15. Allereerst moet de draagwijdte van het beroep worden bepaald, daar deze beslissend is voor de wijze waarop de zaak moet worden benaderd en beslist.

16. De Commissie benadrukt in haar verzoekschrift dat de richtlijn een „naadloze keten van verantwoordelijkheid voor afvalstoffen” creëert en dat het er haar met name om gaat, te garanderen dat deze verantwoordelijkheidsketen in Ierland volledig wordt erkend en ten uitvoer gelegd. Dit is ook de reden dat de Commissie de verschillende klachten tezamen heeft onderzocht in plaats van elke klacht afzonderlijk. Haar optreden is dan ook primair gericht op vaststelling dat Ierland zijn verplichtingen op grond van de afvalstoffenrichtlijnen niet is nagekomen op algemene en structurele wijze. Ook al zou worden vastgesteld dat Ierland met betrekking tot bepaalde situaties zijn verplichtingen vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 26 juli 2001 gestelde termijn wel is nagekomen, dan doet dit er volgens de Commissie niet aan af dat Ierland in meer algemene zin zijn verplichtingen niet is nagekomen.

17. De Commissie wijst er verder op dat de genoemde klachten niet de enige voorbeelden zijn van niet-nakoming van de afvalstoffenrichtlijn door Ierland en dat zij zich het recht voorbehoudt om nog meer voorbeelden van niet-nakoming te geven. Zo noemt zij in haar verzoekschrift onder de kop „informatie inzake openbaar gebied” op grootschalige afvalstortingen in County Wicklow (96 gevallen), aangegeven in een rapport van 7 september 2001 aan de plaatselijke autoriteiten.

18. Ierland maakt bezwaar tegen de benadering van de Commissie omdat deze te ruim zou zijn. Het beroep mag alleen de twaalf vorengenoemde gevallen betreffen, en andere feiten en klachten die tijdens de precontentieuze procedure niet zijn gemeld, zoals de lozing in County Wicklow, mogen niet worden meegewogen. Het Hof dient zich derhalve te beperken tot de beoordeling of de gestelde niet-nakoming ten aanzien van deze twaalf klachten aan het einde van de in het met redenen omkleed advies van 26 juli 2001 gestelde termijn van twee maanden bestond, en het is aan de Commissie om voldoende materiaal aan te dragen om die niet-nakoming te bewijzen. De Commissie kan het Hof niet verzoeken, te verklaren dat Ierland zijn verplichtingen op grond van de afvalstoffenrichtlijn verwaarloost in algemene zin, met een beroep op specifieke gevallen waarover klachten zijn ingediend en die op die datum nog niet waren opgelost.

19. Door haar verzoek op deze manier in te kleden, wil de Commissie van het Hof een

verklaring verkrijgen dat Ierland zijn verplichtingen op grond van de afvalstoffenrichtlijn niet is nagekomen in algemene en structurele zin. In plaats van de twaalf klachten als individuele en los van elkaar staande inbreuken op de richtlijn te beschouwen, die elk voor zich aan het Hof hadden kunnen worden voorgelegd krachtens artikel 226 EG, wil zij aantonen dat deze incidenten deel uitmaken van een onderliggend patroon. Mijns inziens kan zeker niet worden uitgesloten dat onder bepaalde voorwaarden een patroon van klachten de basis kan zijn voor een vaststelling dat een lidstaat zijn verplichtingen ingevolge het gemeenschapsrecht structureel niet is nagekomen. Zoals de Commissie in haar antwoord heeft opgemerkt, zou aanvaarding van het argument van Ierland dat de draagwijdte van het beroep te ruim is, haar mogelijkheden om haar rol als hoedster van het Verdrag te vervullen, ernstig kunnen aantasten. Ofschoon het verzoek van de Commissie wel vragen opwerpt van wat onder een structurele inbreuk moet worden verstaan en hoe een dergelijke situatie moet worden aangetoond, is dit naar mijn opvatting geen reden om de draagwijdte van het beroep te beperken in de door Ierland gevraagde zin.

20. Een ander aspect van de draagwijdte van het beroep dat in dit stadium moet worden verduidelijkt, is dat de nadruk van de gestelde niet-nakoming ligt op de toepassing van de door Ierland ter implementatie van de afvalstoffenrichtlijn vastgestelde bepalingen, en niet op de omzetting van de bepalingen van de richtlijn in Iers recht. In haar verzoekschrift erkent de Commissie dat de

Ierse autoriteiten met de vaststelling van de Waste Management Act 1996 en de bepalingen ter uitvoering daarvan, de wetgevingsbasis voor afvalstoffenbeheer in Ierland „wezenlijk verbeterd” hebben. De belangrijkste resterende problemen betreffen de praktische toepassing van de ter omzetting van de afvalstoffenrichtlijn vastgestelde bepalingen. Niettemin stelt de Commissie dat de omzetting van artikel 12 van de afvalstoffenrichtlijn onvolledig is. Verder, in antwoord op de latere opmerking van Ierland dat de richtlijn naar behoren in Iers recht is omgezet, stelt zij niet te aanvaarden dat de omzetting van de richtlijn in Ierland geen verdere gebreken vertoont. Daar in de precontentieuze procedure niet is aangegeven of besproken welke deze eventuele verdere omzettingsgebreken zijn, kunnen zij in de context van het onderhavige beroep niet in aanmerking worden genomen.

21. Wat ten slotte het tijdsbestek van het beroep betreft, zet de Commissie uiteen dat het feit dat zij beroep instelt met betrekking tot de niet-nakoming door Ierland van de afvalstoffenrichtlijn zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, niet betekent dat activiteiten van voor die datum nu niet aan de orde behoeven te komen. De vereisten van de oorspronkelijke en de gewijzigde versie van de richtlijn vormen een continuüm. Ik kan mij in deze benadering vinden voorzover het activiteiten betreft die zijn aangevangen na de inwerkingtreding van richtlijn 75/442 in 1977.

B — Volgorde van bespreking

22. Zoals gezegd, wordt in deze zaak de meer algemene vraag aan de orde gesteld of een algemene en structurele niet-nakoming door een lidstaat van zijn verplichtingen bij de implementatie van een richtlijn kan worden aangetoond op basis van een reeks klachten betreffende gevallen van niet-nakoming. Alvorens te bezien of het beroep van de Commissie met betrekking tot de implementatie van de afvalstoffenrichtlijn in Ierland kan worden toegewezen, lijkt het zinvol om deze vraag meer in abstracto te bezien. Ik zal in mijn analyse dan ook eerst in het kort de algemene vereisten recapituleren die in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd met betrekking tot de behoorlijke implementatie van richtlijnen, en vervolgens bespreken wat deze algemene vereisten betekenen in de context van de afvalstoffenrichtlijn. Daarna moet worden uitgemaakt onder welke voorwaarden mag worden aangenomen dat deze vereisten op structurele wijze niet zijn nageleefd. Vervolgens zal worden ingegaan op het bewijs. Daarna kom ik tot de beoordeling van het onderwerp van het beroep in deze zaak, de vraag of Ierland, gelet op de hiervóór opgesomde klachten, zijn verplichtingen op grond van de afvalstoffenrichtlijn op structurele wijze niet is nagekomen.

VI — Beoordelingskader*A — Algemene vereisten voor een behoorlijke implementatie⁶*

23. Het is vaste rechtspraak dat, ofschoon artikel 249 EG bepaalt dat tot de lidstaten gerichte richtlijnen verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen, dit niet betekent dat het implementatieproces geheel en al aan de beleidsvrijheid van de lidstaten is overgelaten. In de loop der jaren heeft het Hof een aantal maatstaven geformuleerd voor de beoordeling of maatregelen die door de lidstaten ter implementatie van richtlijnen worden genomen, passend zijn. Bij de systematische uiteenzetting van deze vereisten is het zinvol, twee fasen in het implementatieproces te onderscheiden: de omzettingfase en de operationele fase.

24. De omzettingfase bestaat weer uit twee hoofdaspecten: het normatieve aspect en het organisatorische aspect.

25. Het normatieve aspect houdt in dat de wezenlijke inhoud van de richtlijn in het

6 — Ik gebruik de term „implementatie” hier als een overkoepelende term, die de omzetting van een richtlijn in nationaal recht omvat en de toepassing en handhaving van deze bepalingen door de nationale autoriteiten.

ationale recht wordt opgenomen in voldoende duidelijke en nauwkeurig bepaalde bewoordingen binnen de in de richtlijn gestelde termijn.⁷ De betrokken nationale bepalingen moeten verbindend zijn en dezelfde rechtskracht hebben als die welke moeten worden aangepast.⁸ De duidelijkheid en nauwkeurigheid van bepalingen ter implementatie van een richtlijn te garanderen, is van bijzonder belang wanneer de richtlijn beoogt rechten en verplichtingen voor particulieren in het leven te roepen. Het is een vereiste van rechtszekerheid dat omzettingsmaatregelen voldoende duidelijk zijn om particulieren in staat te stellen hun rechten op grond van de richtlijn in volle omvang te kennen.⁹ Het vereiste van nauwkeurigheid geldt echter ook wanneer een richtlijn niet specifiek is bedoeld om rechten voor particulieren in het leven te roepen. In dat geval is er een belang om te garanderen dat de bepalingen van de richtlijn door alle betrokken autoriteiten binnen de nationale rechtsorde op de juiste wijze worden toegepast.¹⁰ Bovendien moet duidelijk zijn dat de aangepaste nationale bepalingen van communautaire herkomst zijn, zodat zij zo nodig kunnen worden uitgelegd in het licht van de doelstellingen van de richtlijn en er voor op grond daarvan gegeven beschikkingen communautaire beroepswegen openstaan.

26. Het organisatorische aspect van de omzetting is erop gericht, het wettelijk en

bestuursrechtelijk kader te scheppen voor een behoorlijke toepassing en naleving van de nationale bepalingen waarin de in de richtlijn gestelde normen geïncorporeerd zijn. Dit brengt mee dat autoriteiten worden aangewezen die bevoegd zijn voor de toepassing van deze bepalingen, dat deze autoriteiten passende bevoegdheden krijgen, dat faciliteiten worden geschapen voor het toezicht op de naleving van deze bepalingen, dat de rechtsbescherming gegarandeerd is, dat beroepsmogelijkheden worden opengesteld, dat sancties worden gesteld op overtreding van deze bepalingen en structuren in het leven roepen voor het optreden tegen overtredingen. In richtlijnen worden dergelijke organisatorische maatregelen dikwijls uitdrukkelijk verplicht gesteld, maar ook wanneer daarover in de richtlijn niets is vastgelegd kan uit artikel 10 EG worden afgeleid dat de lidstaten verplicht zijn ervoor te zorgen dat dergelijke maatregelen worden getroffen.

27. De operationele fase van implementatie is het doorlopende proces waarin de doelstellingen van de richtlijn moeten worden veiliggesteld door de volledige en actieve toepassing door de bevoegde nationale autoriteiten van de nationale bepalingen waarbij de richtlijn in nationaal recht is omgezet en de geloofwaardige handhaving van deze bepalingen wanneer zij worden overtreden. Het implementatieproces is met andere woorden niet afgerond met de correcte omzetting van de richtlijnbevestigingen en het opzetten van de organisatiestructuur voor de toepassing van deze bepalingen, maar er moet ook voor worden gezorgd dat deze twee aspecten aldus functioneren dat het met de richtlijn beoogde resultaat in de praktijk wordt bereikt. In een overweging betreffende richtlijnen in het algemeen heeft het Hof in het arrest Marks & Spencer opgemerkt dat „de vaststelling van nationale maatregelen

7 — Zie bijvoorbeeld arrest van 13 maart 1997, Commissie/Frankrijk, C-197/96, Jurispr. blz. I-1489, punt 15.

8 — Zie bijvoorbeeld arrest van 6 mei 1980, Commissie/België, 102/79, Jurispr. blz. 1473, punt 10.

9 — Zie bijvoorbeeld arrest van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-361/88, Jurispr. blz. I-2567, punt 15, en arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 7, punt 15.

10 — Arrest van 8 juli 1987, Commissie/Italië, 262/85, Jurispr. blz. 3073, punten 39 en 44.

die een richtlijn naar behoren [omzetten], niet tot gevolg heeft dat de richtlijn niet langer gevolgen heeft, en dat een lidstaat ook na vaststelling van deze maatregelen gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren”.¹¹ Ofschoon de rechtstreekse werking van de richtlijn in de huidige procedure niet aan de orde is, is het voor de werking van richtlijnen in het algemeen, significant dat het Hof in dit arrest vervolgens verklaarde dat particulieren zich voor de nationale rechter tegenover de staat kunnen beroepen op bepalingen van een richtlijn die inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende precies zijn, „in alle gevallen waarin de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk verzekerd is, dit wil zeggen niet alleen in geval van niet-[omzetting] of onjuiste [omzetting] van deze richtlijn, maar ook ingeval de nationale maatregelen die de betrokken richtlijn naar behoren [omzetten] niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt”.¹² Deze laatste overweging van het Hof bevestigt dat implementatie in de ruimere zin van het woord een continu proces is dat langdurige verplichtingen voor de lidstaten meebrengt.

28. Wat betreft de handhaving van richtlijnen, of liever van de nationale bepalingen waarin zij zijn geïncorporeerd, wijs ik erop dat ook op dit punt uit zowel de algemene verplichting het doel van een richtlijn te verwezenlijken als uit artikel 10 EG volgt dat

de voor dit doel genomen stappen en het daarvoor ontworpen apparaat effectief moeten zijn. Mijns inziens betekent een effectieve handhaving dat overtreders een serieus te nemen risico lopen om te worden betrapt en bestraft op een wijze die hun in elk geval het als gevolg van hun overtreding verworven economisch voordeel ontnemt. Zoals ik eerder dit jaar in een conclusie betreffende het gemeenschappelijk visserijbeleid heb opgemerkt, moeten intensieve controle en de dreiging van repressie voldoende druk opleveren om niet-naleving economisch onaantrekkelijk te maken en dus om te verzekeren dat de situatie die met de relevante gemeenschapsvoorschriften wordt beoogd, werkelijkheid wordt.¹³ De context van deze zaak moge anders zijn, de achterliggende gedachte is dezelfde.

29. Achter de in de omzettingsfase opgetrokken „papieren muur” zijn en blijven de lidstaten er derhalve verantwoordelijk voor dat de richtlijn op de juiste wijze wordt toegepast en nageleefd, kortom, dat haar nuttig effect wordt bereikt. Nalatigheid in dit opzicht zal niet alleen leiden tot een situatie die verschilt van die welke met de richtlijn wordt beoogd, maar ook de eenvormige werking van de richtlijn binnen de Gemeenschap ondermijnen en de voorwaarden beïnvloeden waaronder de marktdeelnemers op de interne markt opereren.

30. Waar de Commissie stelt dat één bepaling van de afvalstoffenrichtlijn, artikel 12,

¹¹ — Arrest van 11 juli 2002, C-62/00, Jurispr. blz. I-6325, punt 27. Ter wille van de consistentie van de in deze conclusie gebruikte terminologie heb ik de woorden „implementatie” en „geïmplementeerd” vervangen door „omzetting” en „omgezet”. Deze woorden doelen in deze context uiteraard op de aanpassing van de nationale wetgeving aan het bepaalde in een richtlijn.

¹² — Ibidem.

¹³ — Conclusie van 29 april 2004 in de zaak Commissie/Frankrijk, C-304/02, punt 39.

niet behoorlijk in het Ierse recht is geïncorporeerd, concentreert de onderhavige zaak zich hoofdzakelijk op het organisatorische aspect van de eerste fase en de operationele fase van het implementatieproces. Ik zal nu onderzoeken wat deze vereisten in het licht van de voorgaande opmerkingen betekenen voor de afvalstoffenrichtlijn.

B — Implementatie van de afvalstoffenrichtlijn

31. De afvalstoffenrichtlijn voert een compleet systeem voor afvalstoffenbeheer in dat moet garanderen dat afval wordt verwerkt op een manier die niet schadelijk is voor de volksgezondheid of het milieu. Dit wordt bevestigd door de considerans van richtlijn 91/156 tot wijziging van de oorspronkelijke richtlijn, waarin staat dat de afvalstoffenrichtlijn beoogt afvalstoffen „vanaf hun ontstaan tot aan hun definitieve verwijdering onder toezicht te houden”.¹⁴ Om te bepalen wat het door de lidstaten te bereiken resultaat is, en gelet op het primaire doel van het beroep van de Commissie, moet worden gekeken naar de richtlijn als geheel, het doel dat ermee wordt beoogd en hoe de

verschillende in deze zaak in geding zijnde bepalingen in het systeem passen.

32. Artikel 4, eerste alinea, dat als de kernbepaling van de richtlijn kan worden beschouwd, beschrijft dit doel nader, waar het bepaalt dat „de lidstaten [...] de nodige maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora, zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken, en zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon”. Artikel 4, tweede alinea, verbiedt het onbeheerd achterlaten, ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen. Het belangrijkste middel tot deze doelen is het vereiste dat is neergelegd in de artikelen 9 en 10, dat voor de toepassing van onder meer¹⁵ artikel 4, eerste alinea, ondernemingen en inrichtingen die verwijderings- en recyclinghandelingen verrichten, een vergunning moeten hebben van de bevoegde instantie. Met dit middel zijn de nationale autoriteiten in staat om voor verwijderings- en recyclingactiviteiten voorwaarden te stellen (welke voor verwijderingsactiviteiten zijn gespecificeerd in de richtlijn) met als doel de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 4, en toezicht te houden op de naleving van deze voorwaarden. Om te verzekeren dat alle

¹⁴ — Zie voorlaatste overweging van de considerans van richtlijn 91/156, aangehaald in voetnoot 3.

¹⁵ — Artikel 9 van de richtlijn verwijst ook naar artikel 5 (net van verwijderingsinstallaties) en artikel 7 (plannen voor het beheer van afvalstoffen).

afvalstoffen binnen dit systeem worden verwerkt, worden in een eerder stadium verplichtingen gesteld aan de houders van afvalstoffen¹⁶ (artikel 8) om te verzekeren dat deze stoffen worden afgegeven aan een particuliere of openbare ophaler of een verwijderings- of recyclingonderneming met vergunning. Anders is de houder verplicht om de afvalstoffen zelf te recyclen of te verwijderen overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn, in het bijzonder artikel 4. Bedrijven die beroepsmatig afval inzamelen, vervoeren of daarvoor als makelaar optreden, moeten voorzover zij naar nationaal recht niet vergunningplichtig zijn, zich ten minste bij de bevoegde instanties laten registreren (artikel 12). Dit brengt hen tevens binnen het systeem, zonder dat aan bepaalde voorwaarden vooraf moet zijn voldaan. Personen die binnen dit systeem vallen, moeten periodiek worden gecontroleerd door de bevoegde instanties en zij moeten registers bijhouden die zij op verzoek aan die instanties moeten verstrekken (artikelen 13 en 14). Ten slotte moeten de lidstaten er op grond van artikel 5 van de richtlijn meer in het algemeen voor zorgen dat er op hun grondgebied een toereikend en geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties bestaat om op het gebied van afvalverwijdering zelfverzorgend te worden. Dat in artikel 9 wordt verwezen naar artikel 5 met betrekking tot het verlenen van vergunningen voor afvalverwijdering, houdt in dat ondernemingen met een vergunning die verwijderingshandelingen verrichten, binnen de context van dit net opereren.

33. Volledigheidshalve noem ik tevens een aantal andere belangrijke onderdelen van het hiérvóór beschreven systeem die in de richt-

lijn worden geregeld, welke buiten het onderhavige beroep vallen en verder niet zullen worden besproken: het preventiebeginsel (artikel 3), de aanwijzing van instanties (artikel 6), de opstelling van plannen voor het beheer van afvalstoffen (artikel 7) en het beginsel „de vervuiler betaalt” (artikel 15). Het feit dat de naleving van deze voorschriften niet wordt betwist, doet er niet aan af dat de gestelde niet-nakoming door Ierland van de afvalstoffenrichtlijn als geheel, een systematisch karakter heeft, in het bijzonder nu het beroep van de Commissie zich richt op het centrale instrument van de richtlijn, het vergunningvereiste.

34. Aangezien de afvalstoffenrichtlijn een aantal specifieke instrumenten biedt die erop zijn gericht, te verzekeren dat afvalstoffen worden verwerkt op zodanige wijze dat de volksgezondheid en de kwaliteit van het milieu niet in gevaar komen, houdt de volledige implementatie van de richtlijn allereerst in dat deze instrumenten in de nationale rechtsorde in het leven zijn geroepen, dat deze instrumenten geschikt zijn om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken, en dat zij volledig operationeel zijn.

35. Het belangrijkste van deze instrumenten is het vereiste van een vergunning voor verwijdering en hergebruik (artikelen 9 en 10), als bedoeld in de bijlagen II A en II B bij de afvalstoffenrichtlijn, die plaatsvinden op nationaal grondgebied. Aangezien dit instrument is bedoeld om de doelstellingen van artikel 4 van de richtlijn veilig te stellen, moet de wijze waarop het is opgezet en

16 — Houders van afvalstoffen worden in artikel 1, sub c, van de afvalstoffenrichtlijn beschreven als producenten van afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersonen die de afvalstoffen in bezit hebben.

wordt toegepast, aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven voldoen. Een behoorlijke implementatie van het vergunningvereiste houdt derhalve niet alleen de opnemings van deze verplichting in het nationale recht in, maar veronderstelt ook dat er een passend en effectief administratief kader bestaat voor de afhandeling van vergunningaanvragen binnen een redelijke termijn en de beoordeling van deze aanvragen met het oog op het stellen van redelijke voorwaarden voor de betrokken verrichtingen, en dat er voldoende capaciteit is om toezicht te houden op de naleving van die voorwaarden. Een passend en effectief vergunningstelsel zorgt ervoor dat de daaronder vallende activiteiten aldus worden verricht dat de algehele doelstellingen van het systeem worden bereikt. Voor nieuwe projecten houdt dit in dat een vergunning wordt aangevraagd en verleend voordat de activiteiten worden verricht, zodat aan de verrichting passende voorwaarden kunnen worden gesteld; hier heeft de vergunning een preventieve werking. Voor bestaande activiteiten betekent dit dat zij zo veel mogelijk aan deze doelstellingen moeten worden aangepast onder redelijke voorwaarden, of geleidelijk worden stopgezet, in welk geval het vergunningstelsel zowel een preventieve als een correctieve werking heeft. Het betekent ook dat vergunningen alleen worden verleend aan ondernemingen die over de technische middelen beschikken om de betrokken afvalverwerkingshandelingen te verrichten. Ten slotte moet het vergunningstelsel om effectief te zijn, worden voorzien van passende sancties.

36. Artikel 4, tweede alinea, dat eist dat maatregelen worden genomen ter bestrijding van het onbeheerd achterlaten van afvalstoffen, kan worden geacht naar behoren te zijn geïmplementeerd wanneer het in de richtlijn bedoelde verbod in de nationale

wetgeving is opgenomen, er is voorzien in passende sancties bij overtreding en op de naleving van deze bepaling op effectieve wijze wordt toegezien.

37. De nadruk van het implementatievereiste met betrekking tot artikel 8, dat verplichtingen stelt aan houders van afvalstoffen, lijkt te liggen op het omzettingsaspect. Opnemings in het nationale recht, met strafbedreiging bij overtreding, lijkt op het eerste gezicht voor nakoming van de richtlijn op dit punt voldoende. In het licht van het in de considerans van richtlijn 91/156 neergelegde doel om afvalstoffen „vanaf hun ontstaan tot aan hun definitieve verwijdering onder toezicht te houden”¹⁷, is het echter denkbaar dat de lidstaten een impliciete verplichting hebben om aan houders van afvalstoffen een passende en toegankelijke infrastructuur ter beschikking te stellen om de naleving van deze verplichting te vergemakkelijken en te garanderen dat afvalstoffen in het hiervóór beschreven systeem terecht komen. Alleen wanneer afvalstoffen worden verwerkt binnen het vergunningstelsel kan de lidstaat zijn controle op de afvalverwerking uitoefenen overeenkomstig de algemene doelstellingen neergelegd in artikel 4 van de richtlijn. Wanneer het duidelijk is dat houders van afvalstoffen niet in staat zijn om aan de verplichtingen van artikel 8 te voldoen doordat zulke faciliteiten ontbreken, zou een niet-nakoming door de betrokken lidstaat van deze bepaling kunnen worden vastgesteld. Bovendien moeten de lidstaten de naleving van deze verplichtingen verzekeren door middel van passende handhavingsmaatregelen.

17 — Aangehaald in voetnoot 14.

38. Het voor bedrijven die beroepsmatig afval inzamelen, vervoeren of daarvoor als makelaar optreden geldende registratievereiste is eveneens bedoeld om het de bevoegde autoriteiten mogelijk te maken toezicht te houden op de volledige keten van afvalverwerking, vanaf het ontstaan tot aan de definitieve verwijdering, en op dit punt duidelijkheid te scheppen. Wanneer de lidstaten voor deze ondernemingen geen vergunning eisen, moeten zij ten minste worden geregistreerd. Daar deze bepaling wil verzekeren dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten volledig op de hoogte zijn van wie er in de verschillende stadia van afvalverwerking actief zijn, eist een behoorlijke implementatie van dit voorschrift dat zij een registratiesysteem opzetten en passende regelingen treffen om te verzekeren dat de vereiste informatie wordt verstrekt, waarbij het uiteindelijke doel is, de betrokken handelingen te kunnen controleren, zoals is bepaald in artikel 13, om te kunnen vaststellen dat deze worden verricht in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 4.

39. Voor een behoorlijke en volledige implementatie van artikel 13 inzake periodieke inspecties van de in de artikelen 9 tot en met 12 genoemde ondernemingen is het noodzakelijk dat er instanties zijn aangewezen en dat deze beschikken over passende onderzoeksbevoegdheden om deze taak uit te voeren. Dit houdt naar mijn mening ook de bevoegdheid in om overtredingen te constateren en deze aan de vervolgingsinstanties te melden. Dat de inspecties volgens deze bepaling periodiek moeten worden uitgevoerd, wijst erop dat deze controle een voortdurende activiteit is. Uit de algemene verplichting van de lidstaten om het nuttig effect van richtlijnen te verzekeren volgt dat

de inspecties ook daadwerkelijk moeten bijdragen aan de verwezenlijking van het algemene doel van artikel 4 van de richtlijn. Niet alleen moeten zij zijn gericht op de opsporing van overtredingen, maar in meer constructieve zin moeten zij zo zijn georganiseerd en uitgevoerd dat zij bevorderen dat degenen op wie de verplichtingen met betrekking tot afvalverwerking rusten, deze naleven.

40. De in artikel 14 van de richtlijn gestelde verplichting voor ondernemingen en inrichtingen die verwijderings- en recyclinghandelingen verrichten om een register bij te houden en dit op verzoek aan de bevoegde instanties te verstrekken, is uiteraard noodzakelijk om de periodieke controles van artikel 13 van de richtlijn te vergemakkelijken. Het is dan ook essentieel dat deze verplichting duidelijk en ondubbelzinnig in de nationale wetgeving is neergelegd als een verplichting voor de betrokken ondernemingen.

41. Artikel 5 van de afvalstoffenrichtlijn bevat een verplichting van een ander type dan de hiervoor besproken voorschriften. Terwijl deze laatste gericht zijn op de verplichtingen en activiteiten van ondernemingen binnen de afvalverwerkingsketen, heeft artikel 5 betrekking op de in de lidstaat beschikbare infrastructuur voor afvalverwijdering. Een behoorlijke implementatie vereist in de eerste plaats technische maatregelen om te verzekeren dat er in de lidstaat voldoende capaciteit bestaat om afval te verwijderen. Dit kan worden afgeleid uit de term „de nodige maatregelen” in deze bepaling en uit de verplichting van de lidstaten

om naar zelfverzorging op dit gebied te streven. „De nodige maatregelen” kan aldus worden uitgelegd dat de beschikbare verwijderingscapaciteit voldoende is om te voorzien in de toenemende vraag naar verwijderingscapaciteit. De voorwaarde dat het net „geïntegreerd” is, houdt in dat verwijderingsinstallaties binnen een systeem moeten opereren en dat er binnen dit systeem een vorm van coördinatie bestaat die gericht is op zo veel mogelijk evenwicht van vraag en aanbod van verwijderingscapaciteit. De verwijzing naar artikel 5 in artikel 9 wijst erop dat dit moet worden bereikt via het vergunningkader.

42. Mijns inziens vormen deze opmerkingen tezamen de maatstaf voor de beoordeling of de afvalstoffenrichtlijn in de lidstaten naar behoren is geïmplementeerd.

C — Structurele niet-nakoming van een richtlijn

43. Zoals ik in punt 19 heb uiteengezet, doet het beroep van de Commissie de vraag rijzen wat moet worden verstaan onder een algemene en structurele niet-nakoming door een lidstaat van zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen, en hoe moet worden vastgesteld dat van een dergelijke situatie sprake is. Deze twee aspecten leveren samen een aantal criteria op, die kunnen worden gebruikt om te beschrijven wat een structurele niet-nakoming inhoudt. Indien wordt aangetoond dat

aan deze voorwaarden is voldaan, kan worden geconcludeerd dat de niet-nakoming een structureel karakter heeft. In dit opzicht onderscheid ik drie verschillende dimensies, die tezamen kunnen wijzen op het algemeen en structureel karakter van een niet-nakoming: een dimensie van schaal, een dimensie van tijd en een dimensie van ernst.

44. De dimensie van schaal betreft het aantal gevallen waarin is vastgesteld dat de verplichtingen uit hoofde van het gemeenschapsrecht niet zijn nagekomen. Ofschoon geïsoleerde gevallen op zich voldoende kunnen zijn om een niet-nakoming te bewijzen, zoals blijkt uit de zaken *Commissie/Griekenland*¹⁸ en *Commissie/Italië* (hierna: „San Rocco”)¹⁹, suggereert een structurele niet-nakoming een meer algemene praktijk of een patroon van niet-nakoming, waarvan tevens waarschijnlijk is dat het zich steeds weer zal voordoen. Gaat het om een richtlijn, dan betekent het dat de wezenlijke inhoud van de richtlijn om welke reden dan ook niet in de praktijk wordt gebracht en dat het resultaat van de richtlijn in de lidstaat niet wordt bereikt. Een aanwijzing hiervoor kan zijn dat de praktijk niet beperkt is tot een bepaalde lokaliteit in een lidstaat, maar een grotere verspreiding heeft in die zin dat meerdere met de richtlijn strijdige situaties zich tegelijkertijd voordoen op het grondgebied van de lidstaat.

45. De dimensie van tijd houdt uiteraard verband met het feit dat de situatie van niet-

¹⁸ — Arresten van 17 april 1992, *Commissie/Griekenland*, C-45/91, Jurispr. blz. I-2509, en 4 juli 2000, *Commissie/Griekenland*, C-387/97, Jurispr. blz. I-5047.

¹⁹ — Arrest van 9 november 1999, *Commissie/Italië*, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773.

nakoming gedurende langere tijd heeft voortbestaan nadat de desbetreffende communautaire verplichting is ingegaan, inclusief redelijke termijnen voor de operationalisering van nieuw ingevoerde instrumenten, zoals een vergunningstelsel. Wat voor de toepassing van dit criterium lang is, kan niet met enige nauwkeurigheid worden vastgesteld. Ik acht dit ook niet nodig. Over het algemeen volgt uit de betrokken communautaire verplichting en het door de lidstaten te bereiken resultaat heel duidelijk wat als een redelijke tijdsspanne kan worden beschouwd voor nakoming van een verplichting en welke omstandigheden kunnen verklaren dat er in de nakoming van die verplichting vertraging is ontstaan, al kunnen zij de niet-inachtneming van een uiterste termijn formeel niet rechtvaardigen. Op een bepaald moment wordt onmiskenbaar dat een situatie van niet-nakoming bestendig is geworden. Als voorbeeld van een dergelijke structurele niet-nakomingssituatie kan worden gedacht aan de situatie die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het Hof Commissie/Frankrijk, ook bekend als het Spaanse-aardbeien-arrest.²⁰ In die zaak was een van de factoren op grond waarvan het Hof oordeelde dat Frankrijk zijn verplichtingen krachtens het Verdrag niet was nagekomen, het feit dat het tegen burgers die het vrije verkeer van goederen belemmerden gedurende een periode van rond tien jaar niet was opgetreden.²¹

afwijkt van het met de communautaire verplichting beoogde resultaat. In dit aspect ligt besloten dat de instandhouding van een situatie die strijdig is met de communautaire verplichting, bepaalde ongunstige effecten zal hebben op de door de gemeenschapsrechtelijke bepaling beschermde belangen en dat deze effecten de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn in belangrijke mate ondermijnen. In het geval van de afvalstoffenrichtlijn zijn twee soorten negatieve effecten denkbaar, die beide verband houden met de belangrijkste doelstellingen van de richtlijn. In de eerste plaats brengt de niet-nakoming van wezenlijke bepalingen van de afvalstoffenrichtlijn vanzelfsprekend het risico mee van schade aan het milieu, en daarmee wellicht ook aan de gezondheid van de mens. Het valt niet uit te sluiten dat deze schade onherstelbaar is. Het tweede soort negatieve effecten is het risico van aanzienlijke verstoringen van de mededinging op de interne markt. Ondernemingen die actief zijn in lidstaten die zich volledig houden aan de afvalstoffenrichtlijn zullen zich hoogstwaarschijnlijk geplaagd zien voor hogere kosten voor afvalverwijdering onder voorwaarden die in overeenstemming zijn met artikel 4 van de richtlijn, dan ondernemingen die niet onder ditzelfde regime vallen. Naleving van de richtlijn betekent hoge kosten voor zowel de overheid als particuliere ondernemingen, vooral in de beginfase van de invoering van het afvalverwijderingssysteem. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de concurrentiepositie van ondernemingen.

46. De dimensie van ernst betreft de mate waarin de feitelijke situatie in de lidstaat

47. Gezien de consequenties van een oordeel dat een lidstaat in algemene zin zijn communautaire verplichtingen niet is nagekomen, ben ik daarom van mening dat de

20 — Arrest van 9 december 1997, C-265/95, Jurispr. blz. I-6959.

21 — Punten 40-43 van het arrest. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Lenz, punt 58.

mate waarin die niet-nakoming een negatief effect heeft gehad op de verwezenlijking van de doelstellingen van de communautaire maatregel, een factor is waarmee rekening moet worden gehouden. Dit doet er niet aan af dat het Hof in zijn rechtspraak inzake artikel 226 EG duidelijk heeft uitgesproken dat het feit dat niet-nakoming van gemeenschapsverplichtingen niet tot schade heeft geleid, geen reden is om te concluderen dat de lidstaat het gemeenschapsrecht niet heeft geschonden.²² Een algemene situatie van niet-nakoming van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen impliceert noodzakelijkerwijs het optreden van negatieve effecten.

48. Kort gezegd, kan een algemene en structurele niet-nakoming worden geacht te bestaan wanneer deze situatie niet kan worden verholpen door enkel op te treden in een aantal individuele gevallen waarin niet aan de betrokken communautaire verplichting is voldaan, maar wanneer deze situatie van niet-nakoming alleen kan worden opgelost door een herziening van het algemene beleid en de administratieve praktijk van de lidstaat met betrekking tot het in de communautaire maatregel geregelde onderwerp. Beperking van de oplossing tot geïdentificeerde gevallen van niet-nakoming zou andere niet-nakomingsgevallen immers in stand laten tot ook deze bekend zijn geworden en daartegen bezwaar is gemaakt, hetzij door de Commissie in een nieuwe niet-nakomingsprocedure, hetzij door personen die op nationaal vlak worden geraakt, in een procedure voor de nationale rechter. Intus-

sen duurt een situatie voort die in strijd is met hetgeen de communautaire maatregel beoogt.

D — Bewijsvraagstukken

49. In deze zaak, die wordt gekenmerkt door een overvloed aan door beide partijen aangedragen feitenmateriaal, is de bewijsvraag van bijzonder groot belang, met name in verband met de stelling van de Commissie dat de verschillende gevallen dat de afvalstoffenrichtlijn niet is nageleefd, getuigen van een algemeen verzuim door Ierland om aan zijn verplichtingen op dit gebied te voldoen. Alvorens wordt ingegaan op de materiële kant van deze zaak en gezien het feit dat Ierland de meeste van de aantijgingen van de Commissie aanvecht, moet derhalve worden bezien hoe de bewijslast in deze situatie moet worden verdeeld, hoe een situatie van algemene niet-nakoming kan worden aangetoond, en welk tijdstip moet worden aangehouden om uit te maken of deze algemene niet-nakoming zich voordoet.

50. De Ierse regering stelt dat in niet-nakomingsprocedures krachtens artikel 226 EG de bewijslast volledig op de Commissie rust en dat zij niet op basis van veronderstellingen kan aantonen dat een lidstaat zijn communautaire verplichtingen niet is nagekomen. Wanneer een simpele bewering wordt beantwoord met een ontkenning, kan het beroep van de Commissie niet slagen, omdat de bewijslast te allen tijde op de

22 — Zoals het Hof het formuleert: „het niet voldoen aan een door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichting [vormt] op zich reeds een niet-nakoming [...], en [...] de omstandigheid dat deze niet-naleving geen nadelige gevolgen heeft gehad, [is] niet van belang”. Zie arresten van 27 november 1990, Commissie/Italië, C-209/88, Jurispr. blz. I-4313, punt 14, en 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, C-333/99, Jurispr. blz. I-1025, punt 37.

verzoeker rust. Voorts maakt de Ierse regering bezwaar tegen de poging van de Commissie om algemene conclusies te trekken ten aanzien van de vraag of Ierland zijn verdragsverplichtingen is nagekomen aan de hand van de specifieke klachten die aan haar beroep ten grondslag liggen. De Ierse regering wijst erop dat de Commissie geen bewijsmateriaal heeft overgelegd in de vorm van onderzoeken of cijfers waaruit de niet-nakoming van haar verplichtingen op grond van de afvalstoffenrichtlijn blijkt. Zij stelt dat het door de Commissie ingebrachte materiaal niet voldoet aan de bewijsnorm die door het Hof is gesteld in het arrest *San Rocco*.²³

51. De Commissie betoogt dat zij overtuigend bewijs heeft overgelegd tot staving van haar stellingen in het verzoekschrift en dat uit dit bewijs blijkt van administratieve praktijken en nalatigheden van de Ierse autoriteiten die een systematisch verzuim van Ierland om te voldoen aan zijn verplichtingen op grond van de afvalstoffenrichtlijn opleveren. De Commissie wijst erop dat haar benadering in deze zaak overeenkomt met die waarop advocaat-generaal Mischo doelt in punt 63 van zijn conclusie in de reeds aangehaalde zaak *San Rocco*. Na in punt 62 van zijn conclusie te hebben gesteld: „Indien [...] mocht blijken, dat een richtlijn slechts in woorden is omgezet, doch de lidstaat niet met de nodige zorg toeziet op de naleving

van de richtlijn, kan men de Commissie niet het recht ontzeggen een beroep wegens niet-nakoming in te stellen”, vervolgt de advocaat-generaal: „Die situatie zal zich zeker voordoen, wanneer de Commissie constateert, dat de richtlijn in een reeks, over een bepaalde periode verspreide gevallen niet is toegepast.”

52. Volgens vaste rechtspraak is de basisregel met betrekking tot het bewijs in niet-nakomingsprocedures ingevolge artikel 226 EG dat het aan de Commissie is om de bewering dat een lidstaat zijn gemeenschapsverplichtingen niet is nagekomen, te bewijzen. Zij dient het Hof de gegevens te verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van een verzuim, en zij kan zich daarbij niet baseren op een rechtsvermoeden.²⁴

53. Deze basisregel is het uitgangspunt van het onderzoek door het Hof van de stellingen in het verzoekschrift van de Commissie. De Commissie moet inderdaad overtuigend bewijs overleggen van de niet-nakoming van de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen door de lidstaat en het is stellig logisch dat een uitspraak dat verdragsverplichtingen niet zijn nagekomen, niet kan worden gebaseerd op een rechtsvermoeden. Men dient echter wel te bedenken dat de Commissie, wanneer het aankomt op het bewijs-

23 — Aangehaald in voetnoot 19, punten 78-79.

24 — Zie onder meer arresten van 29 april 2004, Commissie/Oostenrijk, C-194/01, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 34; 25 mei 1982, Commissie/Nederland, 96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6, en 26 juni 2003, Commissie/Spanje, C-404/00, Jurispr. blz. I-6695, punt 26.

zen van feitelijke situaties in een lidstaat, zoals die in de onderhavige zaak, in hoge mate afhankelijk is van informatie uit externe bronnen. Anders dan op een beleidsterrein als het gemeenschappelijk visserijbeleid, beschikt de Commissie op het gebied van de afvalstoffenrichtlijn niet over verificatie-bevoegdheden en kan zij de juistheid van dergelijke informatie alleen toetsen door ze aan de lidstaat voor te leggen in de context van de precontentieuze procedure. In dergelijke omstandigheden acht ik het niet redelijk om de bewijslast geheel en al bij de Commissie te leggen, zoals door de Ierse regering wordt voorgestaan. De vaste bewijsregel in niet-nakomingsprocedures moet veeleer aldus worden opgevat dat in het aanvangsstadium van de procedure het verzoekschrift van de Commissie op geloofwaardige en overtuigende wijze moet zijn onderbouwd. Is dit het geval, dan komt de verantwoordelijkheid te liggen bij de lidstaat om voldoende tegenbewijs te leveren om de beweringen van de Commissie te weerleggen. Met andere woorden, de basisregel voor het bewijs is niet absoluut.

54. Dit is naar mijn mening ook de benadering die het Hof heeft gevolgd in de zaak *San Rocco*. In die zaak had de Commissie stellig voldoende bewijs overgelegd om de gestelde milieuvervuiling aan te tonen. Voorzover dit bewijs was gebaseerd op rapporten van de nationale autoriteiten, was het Hof van oordeel dat het aan de Italiaanse regering was om de door de Commissie overgelegde

gegevens inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden. Daar zij daarin niet slaagden, werden de gestelde feiten bewezen geacht.²⁵ De bewijslast verschoof naar verweerster, de Italiaanse regering, niet zozeer omdat het bewijs berustte op nationale rapporten, zoals door de Ierse regering is gesteld, maar omdat dat bewijs voldoende werd geacht. Er is geen reden waarom door de Commissie overgelegd bewijs dat berust op andere bronnen, niet evenzeer overtuigend kan zijn, wat tot gevolg heeft dat de bewijslast kan komen te liggen bij verweerster, de betrokken regering.²⁶

55. Het tweede punt betreft de vraag of een algemene niet-nakoming van communautaire verplichtingen kan worden aangetoond op basis van een reeks klachten. Hier moet met name worden gelet op de drie eerder genoemde factoren. Om een algemene niet-nakoming van de afvalstoffenrichtlijn te kunnen aantonen op basis van de feitelijke situaties die aan de orde zijn gesteld in bij de Commissie ingediende klachten, aangenomen dat is aangetoond dat deze zich werkelijk hebben voorgedaan, is het noodzakelijk om factoren aan te wijzen die deze klachten gemeen hebben en die wijzen op een bestendige onderliggende praktijk. Er moet worden aangetoond dat het bestaan van de feitelijke situaties waarop de verschillende klachten betrekking hebben, gelet op hun aantal en karakter, alleen te verklaren is door een patroon van niet-naleving van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen op grotere

25 — Aangehaald in voetnoot 19, punten 84-87 van het arrest.

26 — Zie ook arrest van 22 september 1988, *Commissie/Griekenland*, C-272/86, Jurispr. blz. I-4875, punten 17-21.

schaal. In een dergelijke situatie, als geheel beschouwd en in de context gezien, kunnen de verschillende gevallen waarover wordt geklaagd niet worden gezien als op zichzelf staande incidenten, zij zijn symptomatisch voor een beleid dat of (administratieve) praktijk die niet in overeenstemming is met de op de lidstaten rustende verplichtingen. Met andere woorden, aangezien er een rechtstreeks verband bestaat tussen het beleid en de feitelijke situatie, veronderstelt het bestaan van de laatste noodzakelijkerwijs het bestaan van het eerste.

56. Ik zou erop willen wijzen dat het Hof een dergelijke benadering reeds heeft gevolgd in de visserijsector, waar het op basis van de schaal van de door de Commissie overgelegde cijfers en de herhaling van de daaruit blijkende situatie heeft aanvaard dat gevallen van overbevissing alleen het gevolg konden zijn geweest van een verzuim van de betrokken lidstaat om zijn controleverplichtingen na te komen.²⁷

57. Ik voeg hieraan toe dat deze benadering niet neerkomt op de vaststelling van een niet-nakoming op basis van een vermoeden. Het betreft een op de causaliteit van samenhangende feiten gebaseerde redenering, welke retrospectief wordt toegepast.

58. Het derde aspect betreft het tijdstip dat moet worden aangehouden om te bepalen of er sprake is van een situatie van algemene en structurele niet-nakoming. Ik snijd dit punt aan omdat men zich kan afvragen of de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de vraag of een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, moet worden bepaald aan de hand van de situatie in die lidstaat aan het einde van de periode die in het met redenen omkleed advies van de Commissie is aangehouden²⁸, geschikt is om het bestaan van een dergelijke algemene niet-nakoming te beoordelen, aangezien dit per definitie een blijvende, voortdurende situatie is. Bovendien kan er in de algemene feitelijke situatie die aan het verzoekschrift ten grondslag ligt een ontwikkeling zijn, wanneer de lidstaat stappen heeft genomen om de nakoming van zijn verplichtingen te verbeteren, met name in antwoord op de opmerkingen die de Commissie tijdens de precontentieuze procedure heeft gemaakt.

59. Wat dit punt betreft, wijs ik erop dat de functie van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is, de lidstaat een laatste gelegenheid te geven om zijn verdragsverplichtingen na te komen voordat de Commissie het Hof om een uitspraak verzoekt. Vanaf de eerste ingebrekestelling tot het verstrijken van die termijn is de lidstaat formeel op de hoogte van het feit dat de Commissie, in haar rol van hoedster van het Verdrag, van mening is dat de lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt. Ofschoon er twijfel kan bestaan of dit het geval is, en deze twijfel alleen door het Hof uit de weg kan worden geruimd, is de precontentieuze procedure bedoeld om het de lidstaat mogelijk te maken, in samenspraak met de

27 — Arrest aangehaald in voetnoot 22, punt 35, en arrest van 14 november 2002, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-140/00, Jurispr. blz. I-10379, punt 40.

28 — Zie bijvoorbeeld arrest San Rocco, aangehaald in voetnoot 19, punt 89.

Commissie, de situatie te overwegen en de noodzakelijke maatregelen te nemen om te zorgen voor volledige nakoming van zijn verplichtingen. Het is waar dat ofschoon formeel gezien een niet-nakoming alleen kan worden aangetoond vanaf de datum die in het met redenen omkleed advies wordt genoemd, die niet-nakoming materieel gezien al enige tijd zal hebben bestaan vóór die datum. Ik ben dan ook van mening dat het Hof bij zijn beoordeling of een lidstaat op de door de Commissie in het met redenen omkleed advies vastgestelde datum in een situatie van algemene en structurele niet-nakoming van zijn communautaire verplichting verkeerde, die situatie in aanmerking moet nemen als de uitkomst van een voortdurende ontwikkeling en deze moet beoordelen in het perspectief van die ontwikkeling.

60. Ten slotte, zoals door het Hof reeds veelvuldig is verklaard, kan geen rekening worden gehouden met ontwikkelingen na het verstrijken van de aan de lidstaat ter uitvoering van het met redenen omkleed advies gestelde termijn.²⁹

VII — Beoordeling: de situatie in Ierland

61. Zoals ik in mijn bespreking van de afvalstoffenrichtlijn heb aangegeven, is een wat ik zou willen noemen holistische bena-

dering van de richtlijn noodzakelijk, dat wil zeggen dat de richtlijn moet worden gezien als een compleet systeem en dat dit systeem meer is dan zijn samenstellende delen. Daar de discussie tussen partijen zich echter grotendeels concentreerde op de implementatie van diverse bepalingen van de richtlijn in Ierland, zal ik eerst deze aspecten bespreken, om vervolgens over te gaan tot een bespreking van de naleving door Ierland van de richtlijn als systeem. In mijn beoordeling van deze argumenten zal ik vooral aandacht besteden aan de belangrijkste argumenten van de Commissie en de Ierse regering, waarbij ik de volgorde van de discussie in de stukken van de zaak aanhoud.

A — Vergunningen (artikelen 9 en 10)

62. Volgens de artikelen 9 en 10 van de afvalstoffenrichtlijn moeten inrichtingen of ondernemingen die verwijderings- of recyclinghandelingen verrichten een vergunning hebben van de bevoegde nationale instantie. Vergunningen die zijn verleend op grond van artikel 9 zijn bedoeld ter verzekering van de implementatie van de artikelen 4 (algemene verplichting), 5 (net van verwijderingsinstallaties) en 7 (afvalstoffenbeheersplannen), terwijl vergunningen op grond van artikel 10 uitsluitend worden verleend ter implementatie van artikel 4.

63. In haar verzoekschrift maakt de Commissie ten aanzien van deze twee bepalingen

²⁹ — Zie bijvoorbeeld arresten van 25 november 1998, *Commissie/ Spanje*, C-214/96, Jurispr. blz. I-7661, punt 25, en 18 juni 2002, *Commissie/Frankrijk*, C-60/01, Jurispr. blz. I-5679, punt 36.

onderscheid tussen gemeentelijke afvalverwijdering (uitgevoerd door plaatselijke autoriteiten) en particuliere afvalverwijdering. Waar voor de laatste naar Iers recht reeds sinds 1980 een vergunning vereist is, is voor de gemeentelijke handelingen een vergunning pas vereist sinds de Waste Management Act van 1996 (hierna: „WMA 1996”), die is aangenomen nadat een niet-nakomingsprocedure was ingeleid (en vervolgens ingetrokken) door de Commissie. De WMA 1996 schreef de geleidelijke invoering van vergunningen voor bestaande voorzieningen voor tussen mei 1997 en maart 1999.

64. Wat de eerste categorie betreft, is de situatie ten aanzien van de vergunningverlening voor gemeentelijke verwijderingshandelingen in Ierland, volgens de Commissie onaanvaardbaar. Sommige voorzieningen werken twintig jaar nadat bij richtlijn 75/442 een vergunning verplicht was gesteld, nog steeds zonder vergunning. De Commissie verwijst voor deze stelling naar klacht 4 (Powerstown). Aanvragen bij de Ierse Environmental Protection Agency (hierna: „EPA”) om vergunning voor stortplaatsen kennen een aanzienlijke afhandelingstijd, hetgeen op zich reeds leidt tot uitstel van de communautaire vergunningplicht en dikwijls milieuschade tot gevolg heeft, zoals het geval is bij sommige wetlands (klacht 7, Kilbarry en Tramore, County Waterford). In enkele gevallen is voor gemeentelijke voorzieningen nooit een vergunning verleend, daar zij werden gesloten voordat de vergunning verleend was of een vergunning niet was aangevraagd (klacht 11, County Donegal). De Commissie beschuldigt de EPA ervan, bereid te zijn het vereiste van de WMA 1996 om aanvragen vóór bepaalde

sluitingsdata in te dienen, flexibel te interpreteren (eveneens klacht 11).

65. Wat particuliere verwijderingsinstallaties betreft, stelt de Commissie dat de Ierse autoriteiten de facto een tolerante houding hebben vertoond tegenover dergelijke zonder vergunning werkende voorzieningen, dat uit de binnengekomen klachten blijkt dat dit niet beperkt is tot specifieke geografische of administratieve gebieden en dat deze situatie in sommige gevallen gedurende lange tijd is toegelaten (klachten 1, Limerick; 2, Ballard; 5, Cullinagh; 6, Poolbeg; 8, County Laois; 9, Greenore en 12, County Waterford). Bovendien is de handhaving van het vergunningvereiste afhankelijk gesteld van de toepassing van de nationale wetgeving inzake ruimtelijke ordening, op grond waarvan voor onwettige situaties achteraf vergunning kan worden verleend door middel van zogenoemde reparatievergunningen (klacht 2). De Commissie maakt bezwaar tegen het feit dat de Ierse autoriteiten, wanneer vergunningen zijn aangevraagd voor illegale situaties, niet eisen dat deze handelingen worden opgeschort tot de afronding van de vergunningprocedure (klachten 5, 6 en 8). Een andere klacht is dat over het algemeen geen straffen en sancties worden opgelegd aan degenen die zich schuldig maken aan verwijderingshandelingen zonder vergunning, en dat waar dit wel het geval is, deze geen afschrikkend karakter hebben (klachten 2 en 3, Pembrokestown). Voorts heeft de EPA zich op nationale wetgeving beroepen ter rechtvaardiging van het feit dat zij niet is opgetreden tegen onwettige verwijderingshandelingen. De EPA heeft zich in het

bijzonder beroepen op een nationale definitie van het begrip „hergebruik”, waarvoor destijds naar nationaal recht geen vergunningplicht bestond, met als gevolg dat de storting van inerte afvalstoffen in kwetsbare wetlands werd toegestaan.

richtlijn niet dat voor verwijderingsinstallaties die zijn gesloten, achteraf vergunning wordt verleend. Dit vereiste is pas ingevoerd bij de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen³⁰ (klacht 7). De in klacht 11 genoemde situaties waren atypisch en vormen geen aanwijzing dat de termijnen van de WMA 1996 flexibel werden toegepast. Ten slotte wijst Ierland op andere maatregelen die het heeft genomen om te verzekeren dat stortplaatsen die zonder vergunning worden geëxploiteerd na 1977, geen met de doelstellingen van de richtlijn strijdige milieuschade opleveren.

66. In antwoord op de stellingen van de Commissie betreffende gemeentelijke verwijderingsinstallaties merkt de Ierse regering in de eerste plaats op dat blijkens een rapport van de EPA van 5 juni 2002 op dat moment alle gemeentelijke stortplaatsen op één na over een vergunning beschikten. In de tweede plaats erkent zij dat de aanvraagprocedure voor een vergunning langdurig kan zijn, maar dit is te verklaren door verschillende factoren, waaronder de ingewikkelde materie, de tijd die gemoeid is met inspraakprocedures en, in het geval van gemeentelijke stortplaatsen, de noodzaak om voor bestaande voorzieningen achteraf vergunning te verlenen en grote aantallen aanvragen tegelijk af te handelen. De Commissie heeft niet aangetoond dat deze vertragingen hebben geleid tot milieuschade. In de derde plaats betoogt de Ierse regering dat, waar de Commissie bezwaar maakt tegen het feit dat voorzieningen nog steeds geen vergunning hebben wanneer zij worden gesloten voordat de termijn voor indiening van een aanvraag verstrijkt, dit een onvermijdelijk gevolg is van het vóór de invoering van de WMA 1996 geldende systeem. Wanneer een voorziening dichtgaat voordat de vergunningprocedure is afgerond, blijft de procedure doorlopen, zodat voorwaarden aan nazorg en herstel kunnen worden gesteld. In elk geval eist de

67. De Ierse regering erkent niet dat er sprake is geweest van de facto tolerantie tegenover ongeoorloofde verwijderingsactiviteiten door particuliere ondernemingen. Zij verwijst naar eerdergenoemd rapport van de EPA van 5 juni 2002, waaruit blijkt dat op die datum 43 van de 70 particuliere ondernemingen een vergunning hadden en dat 27 aanvragen in behandeling waren. Op deze basis stelt zij dat alle particuliere verwijderingsactiviteiten — op dat tijdstip — onderworpen waren aan een vergunning overeenkomstig de afvalstoffenrichtlijn. Wat het bezwaar van de Commissie ten aanzien van de toepassing van de nationale wetgeving inzake ruimtelijke ordening betreft, meent de Ierse regering dat dit niet relevant is en dat het er in werkelijkheid om gaat of de afvalstoffenrichtlijn eist dat een bestaande activiteit wordt gestaakt totdat er een vergunning is verleend, hetgeen volgens haar niet het geval is. De richtlijn bevat geen uitdrukkelijke bepalingen in die zin. Ierland

30 — Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182, blz. 1).

erkent zijn verplichting tot behoorlijke handhaving van de verboden van storting en ongecontroleerde verwijdering van afval. Het wijst op cijfers waaruit blijkt dat in een groot aantal gevallen de stopzetting van illegale activiteiten was gelast op grond van artikel 55 van de WMA 1996 en dat deze gevallen zo nodig aan de rechter waren voorgelegd. Het wijst de bewering van de Commissie van de hand dat er in de praktijk geen straffen en sancties worden opgelegd voor illegale verwijderingshandelingen. Ook de stelling dat naar Iers recht na vijf jaar geen wetshandhaving meer mogelijk is, wijst het van de hand. Deze bepaling is niet van toepassing op voortdurende illegale activiteiten. Ten slotte merkt Ierland op dat het beroep van de EPA op het nationale recht in de zaak waarop klacht 1 (Limerick) betrekking heeft, op dat moment gerechtvaardigd was.

68. Naast deze algemene opmerkingen betwist de Ierse regering meer specifiek de beoordeling door de Commissie van de feitelijke situaties die aan verschillende klachten ten grondslag liggen en die de basis vormen van haar beroep en de algemene conclusies die zij daaruit trekt (klachten 1, 6 en 9). In enkele van deze situaties erkent zij dat er een handeling heeft plaatsgevonden zonder dat daarvoor naar behoren een vergunning was afgegeven, maar in die gevallen is de situatie opgelost voordat de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn verstreek (klachten 2 en 6). Op de stelling van de Commissie dat de Ierse autoriteiten blijf hebben gegeven van een gebrek aan aandacht voor kwetsbare wetlands, antwoordt de Ierse regering dat in vergunningen die zijn verleend voor stortplaatsen te Kilbarry en Tramore voorwaar-

den zijn gesteld ter bescherming van deze gebieden (klacht 7). Voorts stelt zij dat zij krachtig optreedt tegen gevallen van illegale verwijderingsactiviteiten en dat de door de Commissie genoemde gevallen niet kunnen worden beschouwd als blijk van een algemene lakse houding met betrekking tot handhaving (klacht 3). Ofschoon zij erkent dat de vergunningaanvragen voor de stortplaatsen te Muckish en Glenalla met vertraging zijn ingediend, stelt de Ierse regering dat dit de enige gevallen zijn en dat deze atypisch zijn (klacht 11).

69. Deze klacht van de Commissie en de daartegen ingebrachte argumenten van de Ierse regering doen verschillende vragen rijzen betreffende de naleving van het vergunningvereiste van de artikelen 9 en 10 van de afvalstoffenrichtlijn. Enerzijds is er de algemene vraag of het Ierse afvalvergunningstelsel als geheel passend en doeltreffend is. Anderzijds is er een aantal meer specifieke vragen betreffende de omvang van de verplichtingen op grond van deze bepalingen.

70. In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat het Ierse afvalvergunningstelsel voor verwijderingsactiviteiten van particulariseren in gebruik is sinds 1980 en voor de overheid sinds 1996, terwijl de termijn voor tenuitvoerlegging van de afvalstoffenrichtlijn in de oorspronkelijke versie is verstreken in juli 1977 en in de gewijzigde versie in april 1993. Het vergunningvereiste is van meet af aan een kernelement van de afvalstoffenrichtlijn geweest. Vanuit welk oogpunt men

de zaak ook bekijkt, het is zonneklaar dat de volledige implementatie van de vergunningvoorschriften in Ierland te laat heeft plaatsgehad en met betrekking tot de overheidsinstanties uitzonderlijk laat, ook al kan dit laatste worden toegeschreven aan enige onzekerheid ten aanzien van de personele werkingssfeer van het vergunningvereiste.

71. De belangrijkste vraag in dit kader is echter of de Ierse autoriteiten hebben gezorgd dat het vergunningvereiste van de afvalstoffenrichtlijn als volledig operationeel en effectief kon worden beschouwd bij het verstrijken van de termijn van twee maanden na ontvangst door Ierland van het met redenen omkleed advies van de Commissie van 26 juli 2001, en zo niet, of dit verzuim is te beschouwen als een algemene en structurele niet-nakoming van de verplichtingen ingevolge de artikelen 9 en 10 van de afvalstoffenrichtlijn.

72. De Ierse regering verwijst hoofdzakelijk naar de situatie zoals beschreven in een rapport van de EPA van 5 juni 2002, waaruit blijkt dat per die datum alle op dat moment in gebruik zijnde gemeentelijke stortplaatsen op één na beschikten over een vergunning overeenkomstig de richtlijn. Uit cijfers in datzelfde rapport over afvalverwerking buiten stortplaatsen blijkt dat op diezelfde datum voor de 88 bestaande en geplande verwerkingsactiviteiten, waaronder 70 particuliere, in 56 gevallen een vergunning was

afgegeven, terwijl 32 aanvragen in behandeling waren. Onder verwijzing naar deze cijfers stelt Ierland dat alle particuliere verwerkingsactiviteiten op dat moment aan een vergunning onderworpen waren.

73. De cijfers die de Ierse regering heeft overgelegd om aan te tonen dat zij heeft voldaan aan haar verplichtingen op grond van de artikelen 9 en 10 zijn om een aantal redenen niet overtuigend. Allereerst geven deze cijfers de situatie weer ongeveer acht maanden na het verstrijken van de termijn in het met redenen omkleed advies. Ten tweede stelt de Ierse regering de aanvraag van een vergunning ten onrechte gelijk met de toekenning van een vergunning. Ten derde is uit deze cijfers niet duidelijk hoeveel vergunningen en aanvragen betrekking hadden op bestaande activiteiten. Om een nauwkeuriger beeld te krijgen van de mate van nakoming van de artikelen 9 en 10 op het relevante beoordelingsmoment, is het echter verhelderend om af te gaan op de EPA-cijfers met betrekking tot de situatie in november 2001, die door Ierland worden genoemd in zijn verweer in de context van de discussie over termijnen om te verzekeren dat gemeentelijke verwerkingsactiviteiten over een vergunning beschikken (klacht 4). Ierland zegt daar dat in 181 gevallen waarin een vergunning was aangevraagd, 93 vergunningen waren verleend, 17 beslissingen waren voorbereid, 60 in behandeling waren en 11 waren ingetrokken. Dit betekende naar zijn zeggen een belangrijke voortgang sinds de inwerkingtreding van de WMA 1996. Deze cijfers, samen met de kwalificatie dat de situatie was verbeterd, tonen duidelijk aan dat op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet voor alle verwerkingsactiviteiten een vergun-

ning was verleend overeenkomstig de vereisten van de afvalstoffenrichtlijn.

74. De Commissie wijst er met betrekking tot gemeentelijke voorzieningen op dat de behandeling van aanvragen voor stortvoorzieningen tot vier jaar kon uitlopen. Al die tijd werd de nakoming van de afvalstoffenrichtlijn verder uitgesteld.

75. Het is duidelijk dat de behandeling van vergunningaanvragen tijd kost en ingewikkelde beoordelingen van technische aard kan meebrengen. In zoverre zijn de verschillende factoren die door de Ierse regering zijn genoemd ter verklaring van de vertragingen, op zich begrijpelijk en redelijk. Niettemin, wanneer ter verwezenlijking van in een communautaire maatregel neergelegde doelstellingen een vergunningstelsel wordt ingevoerd, is voor een volledige en adequate implementatie noodzakelijk dat dit stelsel na een redelijke aanlooptijd effectief is en efficiënt functioneert. Ook al zwijgt de afvalstoffenrichtlijn op dit punt, dit vereiste impliceert dat aanvragen binnen redelijke termijnen worden afgehandeld. In een situatie waarin een lidstaat zijn verplichting om een vergunningstelsel in te voeren al duidelijk niet is nagekomen, mag bovendien worden verwacht dat dit met spoed wordt verholpen, door niet alleen de noodzakelijke wetgevingsbasis te scheppen, maar ook alle maatregelen te treffen die nodig zijn voor de volledige implementatie en toepassing van het vergunningvereiste op de kortst moge-

lijke termijn. Daarnaast is vaste rechtspraak dat een lidstaat de niet-nakoming van zijn verplichtingen op grond van het gemeenschapsrecht niet kan rechtvaardigen door te wijzen op moeilijkheden van technische of administratieve aard.³¹ De kritiek van de Commissie op de trage werking van het vergunningstelsel voor gemeentelijke stortplaatsen is dan ook terecht.

76. De Commissie en Ierland zijn het oneens over de omvang van de verplichtingen op grond van de artikelen 9 en 10 in een aantal specifieke situaties. Het betreft de verplichting om voor installaties en voorzieningen die zijn gesloten voordat een aanvraag is ingediend, achteraf een vergunning te verstrekken, en de verplichting om activiteiten te beëindigen in afwachting van de uitslag van de vergunningprocedure.

77. Wat het eerste punt betreft, stelt de Commissie dat de vergunningverlening voor gemeentelijke stortplaatsen in Ierland niet adequaat was omdat voorzieningen die waren gesloten vóór het einde van de termijn in de WMA 1996 voor de aanvraag van een vergunning, zonder vergunning bleven. De vraag of Ierland verplicht was om in deze omstandigheden voorzieningen een vergunning te verlenen, moet worden beantwoord vanuit het perspectief van de algemene doelstelling van de richtlijn. Hierbij moet worden bedacht dat afvalvoorzieningen zoals stortplaatsen of andere vormen van afvalopslag, wanneer zij gesloten zijn, toch nog gevaar voor de volksgezondheid en het milieu kunnen opleveren. Om te voorkomen dat deze gevaren zich inderdaad voordoen,

31 — Arrest van 8 juni 1993, Commissie/Nederland, C-52/91, Jurispr. blz. I-3069, punt 36.

moeten zulke voorzieningen worden beheerd en onder toezicht worden gehouden. Vergunningverlening is het meest geschikte instrument om dienaangaande voorwaarden te stellen. Er is geen reden om een voorziening die gesloten is voordat een vergunning is verleend, anders te behandelen dan een voorziening die een vergunning heeft gekregen voordat zij in gebruik werd genomen. In beide gevallen is de noodzaak van nazorg en herstel in principe even groot. Bovendien zou het, wanneer het gaat om voorzieningen die na 1977 in gebruik zijn genomen, onaanvaardbaar zijn wanneer deze aan vergunningverlening ontkwamen op basis van een voorwaarde in een nationale wettelijke regeling, de WMA 1996. Ten slotte kan het argument van Ierland dat de vergunningverlening voor bestaande stortplaatsen pas is ingevoerd bij richtlijn 1991/31 betreffende het storten van afvalstoffen, niet worden aanvaard. Deze richtlijn schreef weliswaar een specifieke vergunningprocedure voor het storten van afval voor, maar dat betekent niet dat bestaande stortplaatsen niet onder de artikelen 9 en 10 van de richtlijn vielen. Die richtlijn was duidelijk bedoeld ter aanvulling van het bepaalde in de afvalstoffenrichtlijn. Waar artikel 14 van die richtlijn stortplaatsen die op de datum van omzetting (zonder vergunning) in gebruik waren, verbiedt, betekent dit niet dat deze voordien vrijgesteld waren van het vergunningvereiste van de afvalstoffenrichtlijn. De door de Commissie aan de artikelen 9 en 10 van de richtlijn gegeven uitlegging dat voorzieningen die gesloten zijn voordat vergunning was verleend, toch nog een vergunning moeten hebben voor hun nadagen, is derhalve juist.

dat Ierland geen opdracht heeft gegeven om hun activiteiten stop te zetten voor de duur van de afhandeling van de vergunningaanvraag, en dat ook dit in strijd was met de artikelen 9 en 10 van de richtlijn. Formeel gezien handelt een onderneming die zonder vergunning afvalverwerkingsactiviteiten verricht onwettig, zodat de nationale autoriteiten zodra zij weten dat deze activiteiten plaatsvinden, verplicht zijn om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om er een einde aan te maken. Dit geldt ook wanneer de autoriteiten van die activiteiten kennis hebben gekregen via een vergunningaanvraag. Mijns inziens zijn hierop slechts twee uitzonderingen mogelijk. In de eerste plaats eist de rechtszekerheid, wanneer een nieuw vergunningstelsel wordt ingevoerd, dat bestaande activiteiten een terme de grâce krijgen zolang hun regularisatie gaande is. In de tweede plaats kunnen er aanzienlijke nadelen verbonden zijn aan de sluiting van voorzieningen waarvoor vergunning is aangevraagd, wanneer er geen onmiddellijke en werkbare alternatieven voor de verwerking van de betrokken afvalstoffen bestaan. In een dergelijke situatie zijn de doelstellingen van de richtlijn wellicht beter gediend door de installatie bij wijze van uitzondering te laten doorwerken onder tijdelijke voorwaarden die in de omstandigheden passend worden geacht. Het is aan de lidstaat om aan te tonen dat aan deze voorwaarde is voldaan. Gezien het voorgaande ben ik met de Commissie van mening dat illegale activiteiten waarvoor wel een vergunning is aangevraagd, in eerste instantie moeten worden stopgezet in afwachting van de uitkomst van de aanvraagprocedure.

78. Het tweede bezwaar van de Commissie met betrekking tot particuliere afvalverwerkingsondernemingen zonder vergunning is

79. De Commissie stelt dat Ierland onvoldoende is opgetreden ter handhaving van de

bepalingen ter implementatie van de afvalstoffenrichtlijn en dat de opgelegde straffen geen afschrikkende werking hebben. Ierland pareert dit onder verwijzing naar cijfers over de ondernomen handhavingsacties en naar enkele uitspraken van Ierse rechters waarbij strenge straffen zijn opgelegd. Zoals de Commissie in een aantal situaties heeft aangetoond (onder meer klachten 2, 3, 5 en 8), een feit dat door de Ierse regering niet uitdrukkelijk is ontkend, werd hetzij geen straf opgelegd, hetzij een dermate lage straf dat deze niet als afschrikkend te beschouwen is. Anderzijds heeft de Ierse regering benadrukt dat de bevoegdheden tot handhaving en sanctieoplegging op grond van de WMA 1996 zijn uitgebreid, dat overtredingen op die basis krachtig worden vervolgd en, in haar antwoord van januari 2003, dat op dat ogenblik verscheidene andere maatregelen in voorbereiding waren. Ofschoon op basis van deze opmerkingen kan worden aanvaard dat de handhaving geleidelijk is verbeterd, gaat het er, zoals ik in punt 28 heb opgemerkt, in dit verband uiteindelijk om of die inspanning, samen met de dreiging van repressief optreden, voor voldoende druk heeft gezorgd om degenen die afvalverwerkingsactiviteiten verrichten ertoe te brengen zich te houden aan de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn, zodat verzekerd is dat de door de richtlijn beoogde situatie in de praktijk wordt verwezenlijkt. Bij het einde van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie vastgestelde periode was duidelijk, zoals ik hiervóór heb uiteengezet, dat niet voor alle afvalverwerking een vergunning werd geëist en dat er dus ook afvalverwerkingsactiviteiten werden verricht zonder vergunning. Het noodzakelijk gevolg van deze situatie is dat de destijds beschikbare handhavingsmaatregelen hetzij niet van dien aard waren dat zij naleving van de vergunningvoorschriften stimuleerden, hetzij niet daartoe werden ingezet. Met andere woorden, zij waren niet geschikt voor het bereiken van het door de richtlijn beoogde resultaat.

80. De Commissie betoogt voorts dat in bepaalde gevallen de handhaving van het vergunningvereiste ondergeschikt is gemaakt aan de toepassing van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening (klacht 2) en dat dit vereiste verkeerd is toegepast doordat de term „hergebruik” in het Ierse recht ten tijde van de feiten anders werd uitgelegd dan thans (klacht 1). Ierland ontkent het eerste en stelt ten aanzien van het laatste dat de nationale autoriteiten niet kan worden verweten dat zij de geldende wetgeving correct toepassen. Ik acht beide aspecten ondergeschikt aan de hoofdargumenten die de Commissie naar voren heeft gebracht voor haar stelling dat Ierland de artikelen 9 en 10 van de afvalstoffenrichtlijn niet is nagekomen. Wat het eerste betreft, wil ik slechts opmerken dat ook bij de toepassing van nationale wetgeving inzake ruimtelijke ordening de doelstellingen van de afvalstoffenrichtlijn moeten worden geëerbiedigd. In de omstandigheden van het onderhavige geval bestond voor de betrokken activiteit in elk geval geen vergunningplicht in de zin van artikel 9, zoals de Ierse regering heeft erkend. Wat het tweede betreft, is duidelijk dat een afwijkende nationaalrechtelijke uitlegging van een communautair begrip als „hergebruik” niet kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de onjuiste toepassing van een gemeenschapsbepaling.

81. In punt 35 heb ik erop gewezen dat het vergunningstelsel het centrale instrument is

voor het bereiken van de in artikel 4 van de richtlijn neergelegde doelstellingen en dat dit daarom moet voldoen aan bepaalde maatstaven om te garanderen dat het werkelijk effectief is. Effectiviteit in dit opzicht wil zeggen dat het stelsel zowel een preventief als een correctief effect heeft in die zin dat het door het stelsel te bereiken feitelijk resultaat, dat wil zeggen dat afvalstoffen worden hergebruikt, verwijderd of bewerkt op een wijze die geen nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid van de mens of het milieu. Bovendien moet dit doel worden veiliggesteld op een structurele manier. Daarmee bedoel ik dat de bepalingen die de veiligstelling van die doelstellingen beogen, aldus worden nageleefd dat gevallen van niet-nakoming als louter incidenteel zijn te beschouwen.

gebreken in het vergunningstelsel. Gezien de tijd dat deze situatie heeft voortgeduurd en het feit dat gevallen dat geen vergunning werd geëist, over heel Ierland verspreid voorkwamen, in diverse regio's en bestuurslagen, concludeer ik dat deze toestand van niet-nakoming per oktober 2001 zowel algemeen als structureel was.

B — Inzamelaars, vervoerders en makelaars van afvalstoffen

82. Bij de beoordeling in hoeverre Ierland de artikelen 9 en 10 van de afvalstoffenrichtlijn was nagekomen bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn in het licht van de ontwikkeling van de situatie, is duidelijk dat het er nog niet in was geslaagd een volledig operationele vergunningstelsel voor de controle op afvalverwerking in te voeren. Zoals is aangetoond, was op dat toetsingsmoment nog niet voor alle onder de richtlijn vallende verwerkingsactiviteiten een vergunning vereist. Het op dat tijdstip in Ierland gehanteerde vergunningstelsel kon niet worden geacht dusdanig effectief te zijn dat het garandeerde dat de doelstellingen van de richtlijn in de praktijk werden verwezenlijkt. Uit de in punt 8 genoemde klachten tezamen genomen komt een patroon van gebeurtenissen naar voren die alle zijn te verklaren uit

83. Artikel 12 van de afvalstoffenrichtlijn eist dat ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen zich, indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, bij de bevoegde instanties laten registreren.

84. Volgens de Commissie is deze bepaling door Ierland niet naar behoren omgezet en wordt zij bijgevolg in Ierland niet correct toegepast. Dit wordt aangetoond door de situatie die heeft geleid tot klacht 10 (Bray, County Wicklow).

85. Ierland geeft toe, deze bepaling niet tijdig volledig te hebben omgezet, maar stelt

dat in deze ommissie is voorzien door de Waste Management (Collection Permit) Regulations, die de Commissie binnen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van twee maanden zijn meegedeeld. Deze regeling gaat veel verder dan artikel 12, daar zij van ondernemingen die afvalstoffen inzamelen verlangt dat zij een vergunning hebben, waardoor zij aan stringenter toezicht worden onderworpen. De aanvraag van een inzamelingsvergunning komt neer op een de facto registratie, aangezien de inzamelaar daardoor officieel bij de autoriteiten bekend wordt. Registratie geeft de autoriteiten niet de plicht of het recht om voorwaarden vooraf te stellen.

86. De Commissie merkt op dat dit vergunningstelsel ten opzichte van de implementatiedatum van richtlijn 91/156 wel erg laat is ingevoerd en dat het bij het verstrijken van de termijn in het met redenen omkleed advies of zelfs bij de invoering daarvan, nog steeds niet volledig operationeel was. Zij betwist dat de aanvraag van een vergunning kan worden gelijkgesteld met registratie. Een aanvraag betekent nog niet dat bij de aanvrager inspecties kunnen worden uitgevoerd ingevolge artikel 13.

87. Op dit punt merk ik op dat artikel 12 registratie verplicht stelt voor inzamelaars en andere tussenpersonen in de afvalverwerkingsketen, voor het geval de lidstaten hen niet onder een vergunningstelsel hebben gebracht. De afvalstoffenrichtlijn stelt dus een minimumvereiste. Het is duidelijk dat Ierland laatstgenoemd instrument heeft gekozen en dat de betrokken regeling binnen de termijn van het met redenen omkleed advies aan de Commissie is meegedeeld. Niettemin is evenzeer duidelijk dat artikel 12 vanaf de implementatiedatum tot de inwer-

kingtreding van het vergunningstelsel voor inzamelaars van afvalstoffen in Ierland niet naar behoren was geïmplementeerd. Hoe het ook zij, aangezien de vraag of Ierland zijn verplichtingen is nagekomen moet worden beantwoord aan de hand van de datum in het met redenen omkleed advies en Ierland op dat moment een vergunningstelsel had ingevoerd, behoefde het afvalinzamelaars geen registratieplicht meer op te leggen. Dit gaat uiteraard alleen op indien het vergunningstelsel zelf passend is en dit stelsel voor alle onder artikel 12 vallende tussenpersonen geldt. Daar het betoog van de Commissie zich echter concentreert op het ontbreken van een registratiestelsel en zij naar mijn mening onvoldoende heeft aangetoond dat het vergunningstelsel voor inzamelaars niet passend is naar inhoud of personele werkingssfeer, concludeer ik dat het beroep van de Commissie op dit punt moet worden verworpen.

C — Een toereikend en geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties (artikel 5)

88. Artikel 5 van de afvalstoffenrichtlijn heeft als uiteindelijk doel een geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties in de lidstaten op te zetten, waarmee de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering kan worden.

Het verplicht de lidstaten tevens om maatregelen te nemen waarmee zij elk afzonderlijk naar dit doel kunnen streven.

89. Onder verwijzing naar het nauwe verband tussen de artikelen 9 en 5 van de afvalstoffenrichtlijn, stelt de Commissie in de eerste plaats dat aangezien er volgens haar sprake is van ernstige tekortkomingen in de toepassing van artikel 9 van de richtlijn, dit op zich al bewijst dat Ierland geen passende maatregelen heeft genomen om een toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten. Verplichte aspecten die in vergunningen geregeld worden, maken het mogelijk dat verwijderingsinstallaties collectief optreden. De Commissie merkt op dat het, gezien de door de EPA bij de verlening van vergunningen voor voorzieningen gestelde voorwaarden, duidelijk is dat de verwijderingsmethoden in Ierland aanzienlijk moeten worden verbeterd en dat gelet op het aantal voorzieningen dat nog op een vergunning wacht, het een aanmerkelijke tijd kan duren voordat de Ierse afvalverwerkingsvoorzieningen collectief kunnen optreden op de in artikel 5 bedoelde wijze. De Commissie wijst tevens op de gebreken van de stortplaatsen te Kilbarry en Tramore (klacht 7). Aangezien sommige regio's afhankelijk zijn van dergelijke onbevredigende voorzieningen en geen alternatief hebben, moet het Ierse net worden beschouwd als ontoereikend. Tevens is in bepaalde gevallen de capaciteit van stortplaatsen geheel of nagenoeg geheel uitgeput (klacht 11).

90. De Ierse regering brengt hiertegen in dat uit het enkele feit dat in afvalverwerkingsvergunningen dikwijls technische verbeteringen aan stortplaatsen worden geëist, niet kan worden geconcludeerd dat artikel 5 voorheen niet werd nageleefd. Vóór de vaststelling van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen waren er geen communautaire maatstaven voor stortplaatsen. Verder waren de gebeurtenissen waarop klacht 11 betrekking had, atypisch. De Commissie heeft geen gevallen genoemd waarin afval niet kon worden verwijderd door capaciteitsproblemen, en zij houdt er ook geen rekening mee dat de capaciteit van stortplaatsen kan worden vergroot.

91. Naar mijn mening brengt een behoorlijke implementatie van deze verplichting mee dat de lidstaten maatregelen nemen, zowel van technische aard om te waarborgen dat er in de lidstaat voldoende fysieke capaciteit is voor de op het grondgebied van die lidstaat geproduceerde afvalstoffen, als van bestuurlijke aard om te waarborgen dat de verschillende voorzieningen gecoördineerd functioneren. Dit is een gebied van economische activiteit waarin het capaciteitsaanbod niet al te flexibel is, terwijl de vraag door de economische groei steeds verder toeneemt. Dit betekent dat een net van verwijderingsinstallaties alleen toereikend kan worden geacht wanneer het capaciteitsaanbod voldoende is om de toenemende hoeveelheid op het grondgebied van de

lidstaat geproduceerde afvalstoffen op te vangen.

D — De centrale verplichting van de afvalstoffenrichtlijn (artikel 4, eerste alinea)

92. De Commissie benadrukt terecht dat de verwijzing in artikel 9 naar artikel 5 erop wijst dat in het systeem van de richtlijn afvalstoffenvergunningen worden gezien als een middel om de vereisten van artikel 5 volledig effect te geven. Nu is aangetoond dat artikel 9 door Ierland niet naar behoren is geïmplementeerd, houdt dit in dat er geen formele grondslag bestond op grond waarvan verwijderingsinstallaties in Ierland konden worden verplicht als net te functioneren in de zin van deze bepaling. Bovendien getuigt de veelvuldige afvalverwijdering buiten het vergunningstelsel om, van de ontoereikendheid van het net in Ierland. Nader bewijs van die ontoereikendheid kan worden afgeleid uit een aantal rapporten in het dossier, waaronder een rapport van december 2001 van Forfás (het Ierse adviesorgaan voor onderneming, handel, wetenschap, technologie en innovatie), waarnaar de Commissie in haar verzoekschrift verwijst. Dit rapport stelt gezien de sterke toename van de afvalproductie sinds 1995 dat het afvalbeheer in Ierland op een kritiek punt is aangekomen en waarschuwt voor verdere verslechtering als er geen maatregelen worden genomen. Ofschoon Ierland in zijn antwoord de relevantie van deze stukken tracht af te zwakken, geven zij tezamen een consistent beeld van de stand van de verwijderingscapaciteit en het gebrek aan coördinatie op dit gebied ten tijde van het verstrijken van de termijn in het met redenen omkleed advies van de Commissie. Ik concludeer dan ook dat Ierland heeft verzuimd, toereikende maatregelen te nemen voor de volledige en behoorlijke implementatie van artikel 5 van de richtlijn.

93. Artikel 4, eerste alinea, legt de lidstaten de basisverplichting op, ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden hergebruikt of verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, in het bijzonder in bepaalde met name genoemde opzichten.

94. De Commissie stelt dat Ierland, door toe te staan dat een significante hoeveelheid afvalverwijdering en hergebruik plaatsvindt buiten elk vergunningkader, niet kan worden geacht alle voor implementatie van artikel 4 nodige maatregelen te hebben genomen, daar verwijderings- en hergebruikmethoden zonder vergunning niet naar behoren aan voorwaarden kunnen worden gebonden en onvoldoende kunnen worden gecontroleerd. Verschillende bij de Commissie ingediende klachten wijzen op daadwerkelijke milieuschade (klachten 6, Poolbeg; 7, Kilbarry en Tramore, en 9, Greenore). Gelet op de in artikel 4 neergelegde doelstellingen, moeten afvalstoffen die in strijd met de normen van de richtlijn zijn gestort, onschadelijk worden gemaakt, wat betekent dat zij doeltreffend moeten worden opgeruimd. Het is dus in dit licht niet voldoende om slechts in zoverre in te grijpen dat aan dergelijke stortingen een einde wordt gemaakt. Ofschoon de door de EPA verleende vergunningen wel bijdragen aan de rehabilitatie van enkele plaatsen, stelt de Commissie dat deze vergunningverlening

niet kennelijk volledig of afdoende is om de illegale Ierse stortingen tegen te gaan.

95. Ierland stelt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat Ierland geen vergunningkader heeft, noch bewijs heeft aangedragen dat er werkelijk milieuschade is opgetreden, zodat er geen grond is voor een uitspraak dat Ierland in strijd heeft gehandeld met artikel 4 van de richtlijn. Ierland ontkent dat de Ierse autoriteiten geen actie hebben ondernomen om de door verwijderingsactiviteiten in het verleden ontstane problemen te verhelpen, en verklaart dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de verlening van afvalverwerkingsvergunningen door de EPA niet zal leiden tot een afdoende sanering en nazorg van gesloten voorzieningen.

96. In repliek wijst de Commissie op de bewoordingen van artikel 4, dat procédés en methoden van afvalverwerking verbiedt die nadelige gevolgen voor het milieu „kunnen” hebben. Dit betekent dat de Commissie niet behoeft aan te tonen dat er werkelijk milieuschade is opgetreden, aangezien dit de preventieve werking van deze bepaling zou ondermijnen. Het ontbreken van een volledig doeltreffend vergunningstelsel wijst er sterk op dat de door artikel 4 geeïste noodzakelijke maatregelen niet zijn genomen.

97. Ierland brengt daartegen in dat de Commissie heeft getracht werkelijke milieu-

schade aan te tonen, maar er niet in is geslaagd daartoe het nodige bewijs te leveren. Ervan uitgaande dat de door de EPA verleende vergunningen zorgen voor de geleidelijke invoering van milieubeschermingsmaatregelen, stelt Ierland dat het standpunt van de Commissie dat voorzieningen moeten worden gesloten in afwachting van de beslissing in de vergunningprocedure, niet realistisch is.

98. In het arrest San Rocco heeft het Hof geoordeeld dat artikel 4, eerste alinea, van de afvalstoffenrichtlijn niets zegt over de concrete inhoud van de maatregelen die moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de verwijdering van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, maar dat het artikel niettemin verbindend is wat het te bereiken doel betreft, zij het dat de lidstaten een zekere vrijheid wordt gelaten bij de beoordeling van de noodzaak van zulke maatregelen.³² Het komt mij echter voor dat de beoordelingsvrijheid die de lidstaten wordt gelaten beperkt is, indien de richtlijn als een compleet systeem wordt beschouwd. Artikel 4, eerste alinea, is nauw verbonden met de artikelen 9 en 10, die in het systeem van de richtlijn de belangrijkste instrumenten zijn voor de verwezenlijking van de in deze bepaling neergelegde doelstellingen. Het feit dat in de artikelen 9 en 10 uitdrukkelijk wordt aangegeven dat het vergunningvereiste is ingevoerd ter implementatie van artikel 4, wijst erop dat dit vereiste een van de „nodige maatregelen” is die in artikel 4, eerste alinea, worden voorgeschreven. Dit betekent noodzakelijkerwijs dat indien aan de artikelen 9 en 10 niet is voldaan, ook artikel 4, eerste alinea, is geschonden.

32 — Aangehaald in voetnoot 19, punt 67.

99. Bij ontbreken van een volledig bruikbaar vergunningstelsel voor afvalverwerking is er geen garantie dat de afvalverwijderingsactiviteiten zullen worden verricht op een wijze die geen schadelijke gevolgen heeft voor de gezondheid van de mens of het milieu. Hoewel een deel van de discussie de vraag betrof of reële milieuschade als gevolg van afvalverwijderingsactiviteiten zonder vergunning, bewezen was, volgt uit de formulering van deze bepaling, zoals door de Commissie is opgemerkt, dat voldoende is dat wordt aangetoond dat door deze activiteiten potentiële schade ontstaat. Hoe dan ook blijkt in het dossier voldoende van werkelijke schade van de in artikel 4, eerste alinea, bedoelde soort als gevolg van afvalverwijderingsactiviteiten zonder vergunning. Ik noem onder meer de situaties die aan de orde zijn in de klachten 7, 9 en 11. Derhalve moet worden vastgesteld dat Ierland zijn verplichtingen op grond van artikel 4, eerste alinea, van de afvalstoffenrichtlijn niet is nagekomen.

E — Verwijderen van afvalstoffen (artikel 4, tweede alinea)

100. Artikel 4, tweede alinea, verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.

101. De Commissie is van mening dat deze bepaling de eerste alinea van artikel 4 aanvult, daar het verwijderingsverbod mede garandeert dat verwijderingshandelingen plaatsvinden in een behoorlijk gereguleerd kader. Zij stelt dat het dumpen van afvalstoffen in Ierland niet doeltreffend verboden was en is, zoals blijkt uit de hoeveelheid afvalstoffen die wordt verwijderd buiten het in de artikelen 9 en 10 bedoelde regelingskader om. Voorts heeft Ierland steeds nagelaten om tegen gevallen van verwijdering op te treden met sancties die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De Commissie verwijst naar de argumenten die zij naar voren heeft gebracht in het kader van de niet-nakoming van laatstgenoemde bepalingen.

102. Ierland wijst deze stelling van de Commissie van de hand en stelt dat zij geen bewijs heeft overgelegd dat dit het geval was na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Het is niet aan Ierland om een negatief feit te bewijzen.

103. Zoals ik in punt 36 heb opgemerkt, is naar mijn mening de maatstaf waaraan de nakoming van artikel 4, tweede alinea, moet worden afgemeten, dat het verwijderingsverbod in de nationale wetgeving is opgenomen, dat passende sancties op overtreding zijn gesteld en dat op de naleving van deze bepaling op doeltreffende wijze wordt toegezien. Verscheidene van de klachten die ten grondslag liggen aan het onderhavige beroep getuigen van onbeheerd achterlaten of verwijderen van afvalstoffen in verschillende regio's in Ierland. Ik noem onder meer de klachten 1, 6, 9 en 12. De Ierse regering heeft niet aangetoond dat deze situaties waren opgelost vóór het verstrijken van de in het

met redenen omkleed advies gestelde termijn. Gezien de conclusies met betrekking tot de niet-nakoming van de artikelen 9 en 10 en artikel 4, eerste alinea, aarzel ik niet om te concluderen dat Ierland zijn verplichtingen op grond van artikel 4, tweede alinea, van de afvalstoffenrichtlijn niet is nagekomen.

F — *Houders van afvalstoffen (artikel 8)*

104. Artikel 8 van de afvalstoffenrichtlijn verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de houder van afvalstoffen, zoals gedefinieerd in artikel 1 van de richtlijn³³, deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die verwijderings- of hergebruikhandelingen verricht, dan wel zelf zorg draagt voor verwijdering of hergebruik in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn.

105. De Commissie is onder verwijzing naar het arrest van het Hof in de zaak San Rocco³⁴ van mening dat Ierland artikel 8 van de richtlijn niet heeft nageleefd. Ierland heeft er niet voor gezorgd dat degene die houder van afvalstoffen is als gevolg van illegale afvalverwerking, die afvalstoffen laat verwerken door een van de in die bepaling genoemde verwerkers, noch dat de houder

van afvalstoffen deze zelf verwerkt of hergebruikt in overeenstemming met de richtlijn. Dit laatste aspect betreft volgens de Commissie verwerking binnen het vergunningstelsel. Bij de ingevolge artikel 8 te verrichten handelingen moeten de overige verplichtingen op grond van de richtlijn, met name artikel 4, worden nageleefd. In repliek wijst zij op de situatie van klacht 1 (Limerick), waar illegaal gestort bouw- en slooafval was verwijderd naar een voorziening die niet, en ten tijde dat de repliek werd geschreven nog steeds niet, beschikte over een vergunning. Een vergelijkbare gang van zaken had zich volgens haar voorgedaan in de situaties van de klachten 2 (Ballard), 6 (Poolbeg), 8 (County Laois) en 9 (Greenore).

106. De Ierse regering stelt dat de Commissie geen feitelijk bewijs heeft overgelegd voor haar bewering dat Ierland artikel 8 niet is nagekomen gelet op het arrest San Rocco.

107. Artikel 8 is de eerste schakel in de keten van verantwoordelijkheid waarover de Com-

33 — Zie voetnoot 16.

34 — Aangehaald in voetnoot 19, punten 105-110.

missie spreekt. Gecontroleerde afvalverwerking begint met de verplichting van de houder van afvalstoffen om deze te verwijderen en verwerken op een manier die verenigbaar is met de doelstellingen van de richtlijn, in het bijzonder artikel 4. De houder kan dit ofwel zelf doen of hij moet ervoor zorgen dat het gebeurt door een onderneming die de in bijlage II A of II B bij de richtlijn bedoelde verwijderings- of hergebruikhandelingen verricht. In het stelsel van de afvalstoffenrichtlijn kan dit slechts een onderneming zijn die beschikt over een vergunning ingevolge de artikelen 9 en 10 van de richtlijn. In het arrest *San Rocco* heeft het Hof bevestigd dat de exploitant van een illegale stortplaats de houder van afvalstoffen is in de zin van artikel 8, en dat het aan de lidstaat is om ervoor te zorgen dat die afvalstoffen worden afgeleverd aan een particuliere of openbare ophaaldienst of een onderneming die afval verwijdert, wanneer die beheerder niet zelf kan zorg dragen voor hergebruik of verwijdering.³⁵ Daarnaast gaat artikel 8 er zoals gezegd van uit dat er in een lidstaat voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is voor de opneming en verwerking van afvalstoffen, zodat afvalstoffenhouders aan hun verplichtingen op grond van deze bepaling kunnen voldoen. Vanuit dit tweeledig perspectief gezien blijkt uit het aan het Hof overgelegde feitenmateriaal dat in meerdere situaties (klachten 1 en 12) afvalstoffen zijn verwerkt door een onderneming buiten het vergunningkader, zodat de houders van die afvalstoffen hetzij niet aan hun verplichtingen op grond van artikel 8 hebben voldaan, hetzij niet in staat waren daaraan te voldoen. Ierland heeft dus artikel 8 van de richtlijn niet naar behoren geïmplementeerd.

G — Inspecties en rapporten (artikelen 13 en 14)

108. Artikel 13 bepaalt dat inrichtingen of ondernemingen die de in de artikelen 9 tot en met 12 bedoelde handelingen verrichten, op passende wijze periodiek worden gecontroleerd door de bevoegde instanties. Kort gezegd eist artikel 14 dat alle ondernemingen die binnen de werkingssfeer van de artikelen 9 en 10 van de afvalstoffenrichtlijn vallen, een register bijhouden van de verwerkte afvalstoffen en de behandeling daarvan. Deze gegevens moeten op verzoek aan de bevoegde instanties worden verstrekt.

109. De Commissie is van mening dat Ierland in het verlengde van de niet-inachtneming van de vergunningvereisten van de afvalstoffenrichtlijn de artikelen 13 en 14 van de richtlijn niet in acht neemt. Naar zij heeft begrepen is de EPA wel belast met de inspectie van de naleving van de door haar afgegeven afvalverwerkingsvergunningen, maar niet met de inspectie van voorzieningen die nog geen vergunning hebben. Zolang de Ierse afvalverwerkers niet onder een vergunningstelsel zijn gebracht, geldt voor hen de facto een vrijstelling van de verplichting om registers bij te houden.

35 — Punt 108.

110. In antwoord op beide verwijten verwijst Ierland naar zijn opmerkingen in zijn verweer, ten aanzien van de stand van zaken betreffende de vergunningverlening voor gemeentelijke stortplaatsen, inhoudend dat alle afvalvoorzieningen van betekenis per 5 juni 2002 van een vergunning waren voorzien en bijgevolg ook onderworpen aan inspectie. Ierland stelt voorts dat de richtlijn niet bepaalt dat inspecties alleen mogen plaatsvinden ten aanzien van ondernemingen met vergunning, en ontkent dat er een automatisch verband bestaat tussen vergunningverlening en het bijhouden van registers.

111. Wat artikel 13 betreft, moet worden erkend dat er een duidelijk stilzwijgend verband is tussen het bestaan van een volledig bruikbaar vergunningkader en het bijbehorende toezicht. Tegelijkertijd houdt het feit dat een vergunning is verleend niet noodzakelijkerwijs in dat er inspecties plaatsvinden, terwijl het ontbreken van een vergunning niet behoeft te betekenen dat er geen inspecties plaatsvinden. Aangezien de Commissie geen concreet materiaal heeft overgelegd waaruit blijkt dat er geen inspecties zijn verricht en zich uitsluitend baseert op de niet-nakoming van de artikelen 9 en 10, concludeer ik dat dit onderdeel van het beroep van de Commissie moet worden verworpen.

112. Dezelfde overwegingen gelden voor de stelling van de Commissie dat Ierland zich niet volledig heeft gehouden aan de verplichting om registers bij te houden ingevolge artikel 14 van de richtlijn. Aangezien zij ook op dit punt uitsluitend afgaat op het ontbreken van een volledig bruikbaar ver-

gunningstelsel en niet anderszins heeft aangetoond dat deze bepaling niet is nagekomen, moet ook deze klacht worden afgewezen.

VIII — Algemene en structurele niet-nakoming van de afvalstoffenrichtlijn door Ierland

113. Het beroep van de Commissie is erop gericht, een verklaring te verkrijgen dat Ierland de afvalstoffenrichtlijn op structurele en algemene wijze niet is nagekomen en niet heeft gezorgd dat de naadloze keten van verantwoordelijkheid volledig is erkend en uitgewerkt, en niet, te bewijzen dat de twaalf klachten die de feitelijke basis van dit beroep vormen, gegrond zijn.

114. Dit geval verschilt van de zaak San Rocco³⁶ in termen van schaal. In die zaak was de vraag of niet-nakoming van artikel 4 van de afvalstoffenrichtlijn kon worden aangenomen op basis van één enkel geval. In de onderhavige procedure daarentegen is de vraag of meerdere gevallen van niet-nakoming de basis kunnen vormen voor een verklaring van een algemene niet-nakoming door een lidstaat van zijn verplichting op grond van de afvalstoffenrichtlijn. Het in San Rocco vastgelegde beginsel is echter ook in een zaak als deze relevant. In het arrest San Rocco overwoog het Hof allereerst: „Waar een feitelijke situatie niet in overeenstem-

36 — Aangehaald in voetnoot 19.

ming is met de in artikel 4, eerste alinea, van de gewijzigde richtlijn [...] vastgestelde doelstellingen, kan daaruit in beginsel niet rechtstreeks worden geconcludeerd, dat de betrokken lidstaat noodzakelijkerwijze tekort is geschoten in de door die bepaling opgelegde verplichtingen.” Vervolgens verklaarde het: „Het voortduren van een dergelijke feitelijke situatie, vooral wanneer deze een significante achteruitgang van het milieu over een langere periode te zien geeft zonder dat de bevoegde instanties ingrijpen, kan er echter op duiden, dat de lidstaten de beoordelingsvrijheid die hun door deze bepaling wordt gelaten, te buiten zijn gegaan.”³⁷

115. Bij de bespreking van het begrip algemene en structurele niet-nakoming heb ik aangegeven dat een dergelijke niet-nakoming drie dimensies heeft: dimensies van omvang, tijd en ernst. In de zaak San Rocco betreffende één enkel geval van niet-nakoming van de afvalstoffenrichtlijn, beoordeelde het Hof de gestelde niet-nakoming aan de hand van de voorwaarden van tijd („voortduren van een situatie”) en ernst („een significante achteruitgang van het milieu”). Indien volgens dezelfde overweging een

lidstaat in een dergelijke situatie niets onderneemt om het probleem op te lossen, kan worden vastgesteld dat artikel 4 is geschonden.

116. Bij de toepassing van deze criteria op de onderhavige zaak wil ik over deze overweging van het Hof twee opmerkingen maken. De eerste heb ik reeds gemaakt in punt 98, waar ik erop heb gewezen dat indien de richtlijn vanuit systematisch oogpunt wordt beschouwd, de beoordelingsvrijheid die de lidstaten ingevolge artikel 4 genieten, beperkt is. De tweede is, dat indien aan deze twee voorwaarden is voldaan, een niet-nakoming alleen kan worden vastgesteld indien de betrokken lidstaat niets heeft ondernomen om de situatie te verhelpen. De Ierse regering heeft zich ter terechtzitting op deze overweging beroepen voor haar stelling dat zij wel degelijk krachtig was opgetreden om de afvalverwerkingsproblemen in Ierland het hoofd te bieden en zich aldus aan het arrest San Rocco had gehouden. Mijns inziens is met name in de context van het onderhavige geval niet alleen relevant dat de lidstaat moet ingrijpen, maar ook dat hij moet laten zien dat dit ingrijpen doeltreffend is in de in punt 29 bedoelde zin.

117. Ik heb reeds geconcludeerd dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn enerzijds Ierland zijn verplichtingen op grond van de artikelen 4, 5, 8, 9 en 10 van

³⁷ — Punt 68.

de richtlijn niet was nagekomen, en anderszids de Commissie niet voldoende heeft aangetoond dat de artikelen 12, 13 en 14 niet zijn nagekomen.

118. Voor de vraag of het mogelijk is op deze basis een algemene niet-nakoming vast te stellen, merk ik op dat de niet-nakoming van de eerste groep bepalingen de kern van de implementatie van de richtlijn raakt. Zoals ik in deze conclusie meer dan eens heb benadrukt, moet de richtlijn worden beschouwd als een compleet systeem, waarin de fundamentele verplichtingen van de lidstaten en de doelstellingen van de richtlijn zijn neergelegd in artikel 4, en waarin de vergunningvereisten van de artikelen 9 en 10 een spilfunctie hebben. Door vergunningverlening kan de lidstaat toezicht houden op de afvalstoffenverwerking en voorwaarden stellen om te komen tot verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn. Een eerste vereiste voor de verwezenlijking van deze doelstellingen is uiteraard dat de infrastructuur voor afvalverwijdering is opgezet om afval op te nemen dat op het grondgebied van de lidstaat wordt geproduceerd, zoals artikel 5 van de richtlijn eist. Volledige en behoorlijke implementatie van deze bepalingen is cruciaal voor het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn. De diverse andere bepalingen die in deze procedure aan de orde zijn, vormen weliswaar wezenlijke onderdelen van het systeem, maar hebben een meer ondergeschikt karakter. Het feit dat de Commissie, behalve voor artikel 8, niet voldoende bewijs heeft geleverd om de niet-nakoming van deze bepalingen vast te stellen, doet mijns inziens niet af aan de basis om een algemene niet-nakoming vast te stellen.

119. Derhalve moet worden gezien of de niet-nakoming van deze centrale voorschriften van de afvalstoffenrichtlijn van een zodanige omvang, duur en ernst is dat zij als algemeen en structureel kan worden aangemerkt.

120. In punt 82 ben ik reeds tot deze conclusie gekomen met betrekking tot de vergunningvereisten van de artikelen 9 en 10. Ofschoon de bepalingen waarbij een vergunning wordt geëist voor verwijdering en hergebruik in de zin van de richtlijn al sinds 1977 van kracht zijn, was duidelijk dat deze bepalingen in oktober 2001 nog steeds niet volledig en effectief door het vergunningstelsel in Ierland waren geïmplementeerd. De vele voorbeelden in het dossier van het lozen van afvalstoffen zonder vergunning in verschillende delen van Ierland illustreren dat de Ierse autoriteiten door de jaren heen de afvalverwerking niet naar behoren in de hand hadden. Tevens moet worden erkend dat de situatie ten aanzien van de vergunningverlening voor afvalverwerking in Ierland is verbeterd en dat met name in de tweede helft van de jaren negentig belangrijke verbeteringen zijn doorgevoerd. Het optreden van de Ierse regering was echter niet voldoende om de doelstellingen van de richtlijn binnen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn te verwezenlijken. Gezien de tijd die sinds de invoering van het vergunningvereiste is verstreken, is het volledig gerechtvaardigd om te concluderen dat de niet-nakoming van de

artikelen 9 en 10 van de richtlijn bestendig en langdurig is geweest.

121. Het bewijsmateriaal in de twaalf klachten illustreert eveneens dat het probleem van onwettige afvalverwerking, dat wil zeggen afvalverwerking zonder vergunning, niet beperkt bleef tot bepaalde locaties maar dat deze problemen zich op Iers grondgebied wijd en zijd voordeden. Ook vonden zij plaats binnen het bevoegdheidsgebied van diverse plaatselijke instanties, wat wijst op een bestuurlijk probleem van meer algemene aard. Een dergelijke situatie kan alleen worden opgelost door een beleidswijziging door de centrale overheid.

122. Wanneer het ten slotte gaat om de ernst van de niet-nakoming, is het criterium de mate waarin de praktijksituatie afwijkt van die welke in de richtlijn wordt voorgeschreven. Wat de situaties betreft die tot de twaalf klachten hebben geleid, is duidelijk dat deze niet in overeenstemming zijn met de doelstellingen welke in artikel 4 worden genoemd. Zij bevatten vele voorbeelden van ernstige milieuvervuiling en schade aan wetlands en andere gebieden met een kwetsbaar milieu.

123. Uit deze opmerkingen volgt dat ik stellig van mening ben dat de niet-nakoming van de artikelen 4, 5, 9 en 10, die de kern

vormen van de afvalstoffenrichtlijn, voortdurend, wijdverbreid en ernstig is geweest, zodat er voldoende gronden zijn om vast te stellen dat Ierland de afvalstoffenrichtlijn niet is nagekomen op algemene en structurele wijze.

IX — Artikel 10 EG

124. Ierland erkent dat het de door de Commissie op 20 september 1999 verzochte informatie over een afvalvoorziening te Fermoy, County Cork, niet heeft verstrekt, en dat het dus zijn verplichtingen op grond van artikel 10 EG niet is nagekomen. Derhalve moet het beroep van de Commissie op dit punt worden toegewezen.

X — De kosten

125. Volgens artikel 63, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, wanneer zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de kern van het beroep van de Commissie naar mijn mening moet worden toegewezen en de punten waarop zij in het ongelijk moet worden gesteld, ten opzichte van het hoofdbestanddeel van de zaak van ondergeschikte aard zijn, stel ik voor Ierland op grond van artikel 63, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering te verwijzen in de kosten.

XI — Conclusie

126. Gezien het voorgaande geef ik het Hof derhalve in overweging:

- te verklaren dat Ierland, door op zijn gehele grondgebied gedurende lange tijd na te laten om, ten eerste, een passend en volledig bruikbaar vergunningkader voor verwijdering en hergebruik van afvalstoffen op te zetten, ten tweede, te verzekeren dat houders van afvalstoffen deze afgeven aan een particuliere of openbare ophaler, aan een onderneming die een vergunning heeft om afvalstoffen te verwijderen of hergebruiken, of zelf voor de verwijdering of het hergebruik zorg dragen, ten derde, het onbeheerd achterlaten, ongecontroleerd lozen en verwijderen van afvalstoffen te voorkomen, waardoor de gezondheid van de mens in gevaar is gebracht en schade aan het milieu is veroorzaakt, en ten vierde, een toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten, zijn verplichtingen op grond van de artikelen 4, 5, 8, 9 en 10 van richtlijn 75/442/EEG inzake afvalstoffen niet is nagekomen;
- het beroep te verwerpen voorzover het de niet-nakoming van de artikelen 12, 13 en 14 betreft;
- te verklaren dat Ierland, door niet de door de Commissie op 20 september 1999 gevraagde informatie te verstrekken, zijn verplichtingen op grond van artikel 10 EG niet is nagekomen;
- Ierland te verwijzen in de kosten.