ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

26 april 2005 *

In zaak C-494/01,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 20 december 2001,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Wainwright en X. Lewis als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door P. Charleton, SC, en A. Collins, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann (rapporteur), C. W. A. Timmermans en A. Rosas, kamerpresidenten, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 juli 2004,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 september 2004,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat Ierland:

— door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te zorgen voor een correcte implementatie 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 afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32; hierna: „richtlijn"), de krachtens deze bepalingen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door niet volledig en afdoende te antwoorden op een verzoek om informatie van 20 september 1999 met betrekking tot een handeling betreffende afvalstoffen te Fermoy, County Cork, de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Rechtskader

2 Artikel 4 van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen 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;

— 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."

3 Artikel 5 van de richtlijn luidt:

„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."

4 In artikel 8 van de richtlijn is bepaald:

„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."

5 Artikel 9 van de richtlijn luidt als volgt:

„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.

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."

6 Artikel 10 van de richtlijn bepaalt:

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

7 Artikel 12 van de richtlijn luidt:

„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."

8 In artikel 13 van de richtlijn is bepaald:

„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."

9 Artikel 14 van de richtlijn luidt:

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

— 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;

— 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."

10 De bijlagen II A en II B van de richtlijn bevatten respectievelijk een overzicht van handelingen voor de verwijdering van afvalstoffen en een overzicht van handelingen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen zoals die in de praktijk plaatsvinden.

De precontentieuze procedure

11 De Commissie heeft drie klachten over Ierland ontvangen. De eerste klacht had betrekking op het storten van bouw- en sloopafval in een wetland op het grondgebied van de stad Limerick (hierna: „klacht 1997/4705"). De tweede klacht

betrof de opslag van organisch afval in kreken te Ballard, Fermoy, County Cork, en de verwijdering van dit afval via verspreiding door een particuliere exploitant zonder vergunning (hierna: „klacht 1997/4792"). De derde klacht ging over de opslag van diverse afvalstoffen te Pembrokestown, Whiterock Hill, County Wexford, door een particuliere exploitant zonder vergunning (hierna: „klacht 1997/4847").

12 De Commissie heeft Ierland op 30 oktober 1998 in gebreke gesteld omtrent die klachten. Op 14 juli 1999 is een met redenen omkleed advies uitgebracht, dat enkel de klachten 1997/4705 en 1997/4792 betrof, waarin deze lidstaat schending van de artikelen 4, tweede alinea, 9 en 10 van de richtlijn werd verweten. Laatstgenoemde werd verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen twee maanden na kennisgeving ervan aan dit advies gevolg te geven.

13 In zijn antwoorden van 7 oktober en 23 november 1999 heeft Ierland elke niet-nakoming betwist ten aanzien van de twee in het vorige punt genoemde klachten.

14 De Commissie heeft voorts vijf andere klachten over Ierland ontvangen. De eerste daarvan stelde de exploitatie zonder vergunning van een gemeentelijke stortplaats te Powerstown, County Carlow, sinds 1975, aan de orde (hierna: „klacht 1999/4351"). De tweede klacht ging over het storten van afval (puin) en de exploitatie zonder vergunning van een particuliere afvalverwerkingsinstallatie in een groengebied op het schiereiland Poolbeg, Dublin (hierna: „klacht 1999/4801"). De derde betrof de exploitatie zonder vergunning van twee gemeentelijke stortplaatsen, de ene te Tramore en de andere te Kilbarry, County Waterford, respectievelijk sinds 1939 en 1970, naast en/of gedeeltelijk binnen beschermingszones (hierna: „klacht 1999/5008"). De vierde klacht had betrekking op de exploitatie door een particulier zonder vergunning van afvalverwerkingsinstallaties in niet meer in gebruik zijnde

steengroeven te Lea Road en te Ballymorris, Portarlington, County Laois, sinds de jaren tachtig (hierna: „klacht 1999/5112"). De vijfde klacht betrof de exploitatie zonder vergunning van een gemeentelijke stortplaats te Drumnaboden, County Donegal (hierna: „klacht 2000/4408").

15 Op basis van die klachten en de bij het onderzoek ervan verzamelde informatie, heeft de Commissie Ierland op 25 oktober 2000 in gebreke gesteld.

16 De Commissie heeft bovendien vier andere klachten tegen Ierland ontvangen. De eerste had betrekking op de exploitatie zonder vergunning van een particuliere afvalopslag- en verwerkingsinstallatie te Cullinagh, Fermoy, County Cork (hierna: „klacht 1999/4478"). De tweede klacht betrof het storten van sloop- en bouwafval door een particuliere exploitant in een strandgebied te Carlingford Lough, Greenore, County Louth, sinds 1990 (hierna: „klacht 2000/4145"). De derde ging over de algemene afvalinzameling door particuliere ondernemingen die geen vergunning hadden of niet geregistreerd waren en waarop geen controle werd uitgeoefend, te Bray, County Wicklow (hierna: „klacht 2000/4157"). De vierde klacht betrof het storten van diverse afvalstoffen, vooral sloop- en bouwafval, in vier wetlands in County Waterford, te Ballynattin, te Pickardstown, te Ballygunner Bog en te Castletown (hierna: „klacht 2000/4633").

17 De Commissie heeft Ierland op 17 april 2001 opnieuw in gebreke gesteld, waarbij zij verwees naar die laatste vier klachten en herinnerde aan de ingebrekestelling van 25 oktober 2000.

18 Voorts heeft de Commissie Ierland op 28 april 2000 in gebreke gesteld met een beroep op schending van artikel 10 EG, daar een antwoord van deze lidstaat op een verzoek om informatie van 20 september 1999 in verband met klacht 1999/4478 was uitgebleven.

19 Op 26 juli 2001 heeft de Commissie Ierland een met redenen omkleed advies gezonden, waarin het onderzoek van de twaalf bovenvermelde klachten werd herhaald en waarbij zij verwees naar de ingebrekestellingen van 30 oktober 1998, 28 april en 25 oktober 2000, en 17 april 2001, evenals naar het met redenen omkleed advies van 14 juli 1999. De Commissie verweet deze lidstaat niet-nakoming van zijn verplichting, alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te zorgen voor de correcte implementatie van de artikelen 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 en 14 van de richtlijn, evenals niet-nakoming van de uit artikel 10 EG voortvloeiende verplichtingen, en heeft hem verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen twee maanden na kennisgeving ervan aan dit advies gevolg te geven.

20 De Commissie preciseerde daarbij dat die klachten niet de enige gevallen vormden van niet-naleving van de richtlijn en dat zij zich in het bijzonder het recht voorbehield, andere voorbeelden te vermelden ter illustratie van de door haar aan de Ierse autoriteiten verweten algemene tekortkomingen bij de implementatie van de bepalingen van de richtlijn.

21 Van mening dat Ierland geen gevolg had gegeven aan de met redenen omklede adviezen van 14 juli 1999 en 26 juli 2001, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Schendingen van de richtlijn

Voorwerp van het beroep, datum waarop het eventuele bestaan van de gestelde niet-nakoming moet worden beoordeeld en ontvankelijkheid van bepaalde grieven van de Commissie

22 De Commissie zet om te beginnen uiteen dat de wetgevingsbasis voor afvalstoffenbeheer in Ierland wezenlijk verbeterd is na een tegen deze lidstaat ingeleide niet-

nakomingsprocedure en de daaropvolgende vaststelling van de Waste Management Act 1996 (wet van 1996 op het afvalstoffenbeheer; hierna: „wet van 1996") en de uitvoeringsbesluiten daarvan. Deze wet had inzonderheid tot doel, handelingen betreffende de door de plaatselijke autoriteiten beheerde afvalstoffen (hierna: „gemeentelijke afvalstoffen") te doen afhangen van de afgifte van een vergunning door de Environmental Protection Agency (Agentschap voor milieubescherming; hierna: „EPA"). Met uitzondering van de niet-omzetting van artikel 12 van de richtlijn, beoogt de onderhavige procedure dus vooral te doen vaststellen dat de Ierse autoriteiten niet voldoen aan de op hen rustende resultaatverplichtingen, doordat zij niet zorgen voor de concrete implementatie van de bepalingen van deze richtlijn.

23 Dienaangaande preciseert de Commissie bovendien dat het beroep niet-nakoming beoogt te doen vaststellen, niet alleen door de naar voren gebrachte tekortkomingen in de specifieke situaties waarop de twaalf in de punten 11, 14 en 16 van het onderhavige arrest vermelde klachten doelen, maar tevens en meer essentieel, door het algemene en bestendige karakter van de gebrekkige concrete implementatie van de richtlijn in Ierland, waarvan de in deze klachten genoemde bijzondere situaties evenveel voorbeelden vormen. Verzekerd moet worden dat de door de richtlijn opgezette ononderbroken keten van verantwoordelijkheid voor afvalstoffen volledig wordt erkend en geïmplementeerd in deze lidstaat, door te verlangen dat de houders van afvalstoffen zich bij bepaalde inrichtingen of ondernemingen van die stoffen ontdoen, dat inzamelaars of verwerkers van deze afvalstoffen onderworpen zijn aan een stelsel van vergunning of registratie en aan controle en dat het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen ervan verboden is.

24 De Commissie is van mening dat de omstandigheid dat het beroep dus vooral systematische gebrekkige administratieve praktijken aan de orde wil stellen, tot gevolg heeft dat zij nieuw bewijsmateriaal mag overleggen om het bestaan van deze praktijken en de bestendiging ervan aan te tonen. Evenzo heeft het feit dat in bepaalde van de door de Commissie aan de orde gestelde concrete gevallen uiteindelijk een vergunning is afgegeven of bepaalde stappen zijn genomen vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, geen doorslaggevende invloed op de met het bestaan van deze praktijken verbonden niet-nakoming.

25 De Ierse regering is harerzijds van mening dat de twaalf klachten waarnaar de Commissie in dat met redenen omkleed advies verwijst, het voorwerp van het geding moeten afbakenen. In de eerste plaats kunnen andere feiten of klachten die Ierland niet zijn meegedeeld in de precontentieuze procedure, niet worden aangevoerd om het beroep te staven. In de tweede plaats mag de Commissie uit het onderzoek van bijzondere klachten geen algemene conclusies trekken in de vorm van een vermoeden van systematische tekortkomingen van deze lidstaat.

26 Het bestaan van een eventuele niet-nakoming moet bovendien worden beoordeeld op basis van de situatie op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 26 juli 2001 gestelde termijn van twee maanden.

27 Dienaangaande zij in de eerste plaats met betrekking tot het voorwerp van het onderhavige geding opgemerkt dat, onverminderd de verplichting van de Commissie om in beide gevallen te voldoen aan de op haar rustende bewijslast, op het eerste gezicht niets laatstgenoemde belet, gelijktijdig te streven naar de vaststelling van niet-nakoming van de bepalingen van de richtlijn door de houding die de autoriteiten van een lidstaat hebben aangenomen ten aanzien van specifiek geïdentificeerde, concrete situaties, en naar de vaststelling van niet-nakoming van deze bepalingen doordat deze autoriteiten een daarmee strijdige algemene praktijk hebben aangenomen, waarvan die specifieke situaties in voorkomend geval de illustratie zijn.

28 Aanvaard is immers, dat een administratieve praktijk met een beroep wegens niet-nakoming kan worden aangevochten wanneer het een in zekere mate constante en algemene praktijk betreft (zie onder meer arrest van 29 april 2004, Commissie/Duitsland, C-387/99, Jurispr. blz. I-3751, punt 42 en aangehaalde rechtspraak).

29 In de tweede plaats blijkt uit vaste rechtspraak dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (zie onder meer arrest van 12 juni 2003, Commissie/Spanje, C-446/01, Jurispr. blz. I-6053, punt 15).

30 Hoewel Ierland wordt verweten, te hebben verzuimd aan de met redenen omklede adviezen van 14 juli 1999 en 26 juli 2001 gevolg te geven binnen de daarin gestelde termijnen, heeft de Commissie in casu in antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof te kennen gegeven, dat het tweede advies tot doel had alle eerder tussen partijen uitgewisselde informatie en argumenten te consolideren en samen te brengen en dat het bijgevolg in de plaats kwam van het eerste advies.

31 In deze omstandigheden moet de door de Commissie gestelde niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie aan het einde van de in het met redenen omkleed advies van 26 juli 2001 (hierna: „met redenen omkleed advies van 2001") gestelde termijn van twee maanden.

32 Het Hof kan derhalve niet vaststellen dat Ierland de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen in een bepaalde concrete situatie niet is nagekomen, indien vaststaat dat op de einddatum van die termijn de door de Commissie verweten gebreken waren verholpen. In zoverre het beroep daarentegen mede een algemene niet-nakoming door de bevoegde nationale instanties beoogt te doen vaststellen, heeft, zoals de Commissie terecht aanvoert, de omstandigheid dat de in een bijzonder geval naar voren gebrachte gebreken zijn verholpen niet noodzakelijkerwijs tot gevolg, dat er een einde is gekomen aan de algemene en aanhoudende houding van deze instanties zoals die in voorkomend geval uit dergelijke specifieke gebreken blijkt.

33 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat bij een niet-nakomingsprocedure de precontentieuze fase tot doel heeft, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen, de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen en nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven (zie onder meer arrest van 24 juni 2004, Commissie/Nederland, C-350/02, Jurispr. blz. I-6213, punt 18 en aangehaalde rechtspraak).

34 Het regelmatige verloop van deze procedure vormt een door het EG-Verdrag gewilde wezenlijke waarborg, niet enkel ter bescherming van de rechten van de betrokken lidstaat, maar ook om te verzekeren dat in de eventuele procedure in rechte het voorwerp van het geding duidelijk is omschreven (zie onder meer arrest Commissie/Nederland, reeds aangehaald, punt 19 en aangehaalde rechtspraak).

35 Het voorwerp van een beroep krachtens artikel 226 EG wordt dus afgebakend door de in dit artikel bedoelde precontentieuze procedure. Het met redenen omkleed advies van de Commissie en het verzoekschrift moeten op dezelfde overwegingen en middelen berusten, zodat het Hof geen rekening kan houden met een grief die niet is aangevoerd in het met redenen omkleed advies, dat een coherente en gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen (zie onder meer arrest Commissie/ Nederland, reeds aangehaald, punt 20 en aangehaalde rechtspraak).

36 Derhalve kan de Commissie niet een specifieke niet-nakoming door Ierland van de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen doen vaststellen met betrekking tot een bijzondere feitelijke situatie, die niet ter sprake is gebracht in de precontentieuze procedure. Een dergelijk specifiek bezwaar moet immers reeds in de precontentieuze fase zijn ingeroepen, zodat de betrokken lidstaat de gelegenheid heeft om de aldus aan de orde gestelde concrete situatie te verhelpen of daaromtrent nuttig verweer te voeren, welk verweer onder meer voor de Commissie aanleiding kan vormen, dat bezwaar te laten vallen, en/of kan bijdragen tot de afbakening van het voorwerp van het geding dat later bij het Hof aanhangig zal worden gemaakt.

37 In zoverre het beroep een algemene niet-nakoming van de bepalingen van de richtlijn aan de orde wil stellen, die vooral de systematische en bestendige tolerante houding van de Ierse autoriteiten ten aanzien van met deze richtlijn strijdige situaties betreft, kan de overlegging, in het stadium van de procedure voor het Hof, van aanvullend bewijs tot staving van de algemeenheid en de bestendigheid van de aldus gestelde niet-nakoming in beginsel evenwel niet worden uitgesloten.

38 Er zij aan herinnerd dat de Commissie haar aanvankelijke grieven in het verzoekschrift mag preciseren, op voorwaarde echter dat zij het voorwerp van het geding niet wijzigt. Door de overlegging van nieuw bewijs ter illustratie van de in haar met redenen omkleed advies geformuleerde grieven die ontleend zijn aan een algemene niet-nakoming van de bepalingen van de richtlijn, brengt de Commissie geen wijziging aan in het voorwerp van het geding (zie naar analogie arrest van 12 oktober 2004, Commissie/Griekenland, C-328/02, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 32 en 36).

39 Anders dan de Ierse regering betoogt, mocht de Commissie tot staving van haar verzoekschrift teneinde de door haar aan de orde gestelde algemene niet-nakoming te illustreren, in casu derhalve melding maken van feiten betreffende de massale illegale stortingen van soms gevaarlijke afvalstoffen in het district Wicklow, waarvan zij na het uitbrengen van dit met redenen omkleed advies kennis heeft genomen, ook al zijn zij niet ter sprake gebracht in de precontentieuze procedure.

De bewijslast

40 In haar verweerschrift heeft de Ierse regering talrijke betwistingen ter zake van de bewijslast opgeworpen. Zo heeft zij onder meer het bestaan in twijfel getrokken van veel van de feiten die de Commissie heeft aangevoerd na het onderzoek van de twaalf klachten die zij had ontvangen. Deze regering heeft eveneens betoogd dat de Commissie uit het onderzoek van deze bijzondere klachten geen algemene conclusies mag trekken in de vorm van een vermoeden van systematische niet-nakoming door Ierland van zijn verplichtingen.

41 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 226 EG aan de Commissie staat, de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij moet het Hof de informatie verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen, of er inderdaad sprake is van deze niet-nakoming, en kan zich

daarbij niet baseren op een of ander vermoeden (zie onder meer arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland, 96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6, en 12 september 2000, Commissie/Nederland, C-408/97, Jurispr. blz. I-6417, punt 15).

42 De lidstaten zijn evenwel krachtens artikel 10 EG verplicht, de taak van de Commissie te vergemakkelijken, die er volgens artikel 211 EG met name in bestaat, toe te zien op de toepassing van zowel de bepalingen van het Verdrag als van die welke de instellingen ingevolge het Verdrag vaststellen (reeds aangehaalde arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland, punt 7, en 12 september 2000, Commissie/Nederland, punt 16).

43 In dit verband moet er bij het onderzoek naar de correcte toepassing in de praktijk van nationale bepalingen die de daadwerkelijke implementatie van de richtlijn dienen te verzekeren, rekening mee worden gehouden dat de Commissie, die, zoals de advocaat-generaal in punt 53 van zijn conclusie heeft opgemerkt, niet over eigen onderzoeksbevoegdheden ter zake beschikt, grotendeels op de door eventuele klagers en de betrokken lidstaat verstrekte gegevens is aangewezen (zie naar analogie arrest van 12 september 2000, Commissie/Nederland, reeds aangehaald, punt 17).

44 Hieruit volgt inzonderheid dat, wanneer de Commissie voldoende bewijs van bepaalde feiten op het grondgebied van de verwerende lidstaat heeft aangevoerd, laatstgenoemde de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd moet bestrijden (zie in die zin arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, „San Rocco", C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punten 84 en 86).

45 In dergelijke omstandigheden is het namelijk primair de taak van de nationale autoriteiten, het nodige onderzoek ter plaatse uit te voeren in een geest van loyale samenwerking, overeenkomstig de in punt 42 van het onderhavige arrest herhaalde plicht van iedere lidstaat, de vervulling van de algemene taak van de Commissie te vergemakkelijken (arrest San Rocco, reeds aangehaald, punt 85).

46 Wanneer de Commissie zich beroept op omstandige klachten waaruit herhaalde niet-nakoming van de bepalingen van de richtlijn blijkt, staat het dus aan de betrokken lidstaat, de in die klachten gestelde feiten concreet te bestrijden (zie naar analogie arrest van 22 september 1988, Commissie/Griekenland, 272/86, Jurispr. blz. 4875, punt 19).

47 Wanneer de Commissie voldoende bewijs heeft aangevoerd van een, met de bepalingen van een richtlijn strijdige, herhaalde en bestendige praktijk van de autoriteiten van een lidstaat, staat het eveneens aan deze lidstaat, de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden (zie naar analogie reeds aangehaald arrest van 22 september 1988, Commissie/Griekenland, punt 21, en reeds aangehaald arrest San Rocco, punten 84 en 86).

De feiten betreffende de door de Commissie onderzochte klachten

48 Blijkens de punten 11 tot en met 21 van het onderhavige arrest baseert de Commissie haar beroep vooral op de houding die de Ierse autoriteiten zouden hebben aangenomen in diverse concrete situaties welke na twaalf klachten van particulieren zijn onderzocht. Daar Ierland de feiten waarop de Commissie beweert te steunen, heeft bestreden, moet worden nagegaan of zij rechtens afdoende zijn aangetoond.

— Afvalstortingen te Limerick (klacht 1997/4705)

49 Volgens de Commissie heeft Limerick Corporation, de voor de toepassing van de afvalstoffenwetgeving verantwoordelijke plaatselijke autoriteit, in 1997 het storten van bouw- en sloopafval in een wetland te Limerick getolereerd. Zij merkt voorts op

dat de EPA bij schrijven van 23 januari 1998 heeft verklaard dat deze stortingen niet-vergunningplichtige handelingen voor nuttige toepassing vormden. Het afval is bovendien niet volledig opgeruimd, terwijl er verder is gestort in dit gebied en in andere wetlands vlakbij dit laatste.

50 De Commissie steunt in dit verband op klacht 1997/4705. Naast genoemd schrijven van de EPA legt zij het volgende over: van de klager afkomstige fotonegatieven waarop hopen puin te midden van een moerasvegetatie worden getoond, persberichten waaruit blijkt dat de gevallen van afvalstorting zonder vergunning in de wetlands te Limerick algemeen bekend waren, evenals van klagers afkomstige foto's uit 2002 die de aanwezigheid van sloop- en bouwafval in die wetlands aantonen.

51 De Ierse regering antwoordt hierop dat er volgens Limerick Corporation in de loop van oktober 1997 slechts drie vrachtwagenladingen per ongeluk zijn gestort in het in klacht 1997/4705 bedoelde gebied en dat het afval enkele uren na deze stortingen is opgeruimd. De ten laste gelegde feiten zijn niet bewezen, in het bijzonder op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn. Wat de meer recente stortingen in het in die klacht bedoelde gebied betreft, betoogt deze regering dat hun omvang gering lijkt en verzekert zij dat zij snel zullen worden weggehaald. De andere stortingen die de Commissie aanvoert, zijn niet relevant voor de onderhavige procedure en hebben met het oog op opvulling en inrichting plaatsgevonden. Wat een plan voor opvulling met het oog op de inrichting van sportvoorzieningen betreft, was het standpunt van de EPA overigens in overeenstemming met de Ierse wetgeving, die tot 20 mei 1998 geen vergunning vereiste in geval van nuttige toepassing van afvalstoffen.

52 In casu is het Hof van oordeel dat, gelet op de uitvoerigheid van klacht 1997/4705 en het door de Commissie overgelegde bewijs, de Ierse regering zich blijkens de punten 42 tot en met 47 van het onderhavige arrest niet kan verschuilen achter de niet

anderszins onderbouwde verklaringen van Limerick Corporation en zich evenmin kan beperken tot het betoog, dat de ten laste gelegde feiten niet zijn bewezen of dat de gelaakte afvalstortingen plaatsvonden in het kader van een gecontroleerd beleid voor nuttige toepassing of voor inrichting van voorzieningen, zonder de aldus door de Commissie overgelegde gegevens inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden noch haar eigen beweringen met concreet bewijs te staven.

53 Anders dan de Ierse regering suggereert, zijn alle door de Commissie overgelegde bewijselementen bovendien relevant tot staving van de door laatstgenoemde geformuleerde grief die is ontleend aan de bestendige tolerante houding van de plaatselijke autoriteiten ten aanzien van afvalstortingen zonder vergunning in de wetlands te Limerick.

54 Gelet op het voorgaande stelt het Hof vast dat het in punt 50 van het onderhavige arrest vermelde bewijs rechtens afdoende aantoont, dat de bevoegde plaatselijke instantie in 1997 stortingen zonder vergunning van bouw- en sloopafval in een wetland te Limerick heeft getolereerd, dat de stortingen in het betrokken gebied zijn voortgezet, met name in de loop van de onderhavige procedure, en dat eveneens andere stortingen plaatsvonden in twee andere, zeer dichtbijgelegen wetlands. Evenzo staat vast dat de EPA bij schrijven van 23 januari 1998 aan Limerick Corporation heeft verklaard dat dergelijke stortingen krachtens de destijds van toepassing zijnde Ierse wetgeving geen vergunning behoefden indien zij voor nuttige toepassing dienden.

55 Dat de betrokken wetlands van bijzonder ecologisch belang zijn, wordt door de Ierse regering niet bestreden en blijkt afdoende uit het dossier, met name uit de omstandigheid dat het plan bestond, een van die wetlands aan te wijzen als specialebeschermingszone uit hoofde van 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). Bovendien volgt uit door de Commissie overgelegde foto's en persberichten evenals uit een schrijven van het Department of Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands van 8 december 1997, dat de betrokken wetlands zwaar beschadigd zijn.

— Niet-vergunde opslag in waterbekkens en verspreiding van afval te Ballard, Fermoy, County Cork (klacht 1997/4792)

56 Volgens de Commissie heeft de Cork County Council [graafschapsraad van Cork], de ter zake van het afvalstoffenbeheer bevoegde autoriteit, sinds 1990 getolereerd dat een particulier zonder vergunning op grote schaal organisch afval opslaat in kreken te Ballard en dit afval via verspreiding verwijdert, zonder te zorgen voor beëindiging en bestraffing van deze handelingen. Bovendien is de betrokken infrastructuur zonder de vereiste stedenbouwkundige vergunning opgericht; deze vergunning is in 1998 verleend, hetgeen de voortzetting van die handelingen heeft vergemakkelijkt.

57 In haar verweerschrift erkent de Ierse regering dat de door de betrokkene verrichte opslag- en verspreidingshandelingen vergunningplichtig waren. Zij is evenwel van mening dat de Cork County Council zich passend heeft gedragen. Deze autoriteit heeft immers in april 1992 vastgesteld dat er een einde was gemaakt aan de verweten activiteiten. Daar die weer begonnen waren, heeft deze autoriteit in 1996 maatregelen getroffen om iedere nieuwe storting in de betrokken kreken te doen ophouden. Nadat hij bij een in de loop van augustus 2001 gedane inspectie had vastgesteld dat de opslag in waterbekkens was hervat, heeft de Cork County Council een gerechtelijke procedure ingeleid, waarop de overtreder in maart 2002 is veroordeeld tot een geldboete van 1 800 EUR. Sindsdien wordt niet meer illegaal gestort en het nog aanwezige afval is opgeruimd.

58 In haar repliek houdt de Commissie staande dat de betrokken handelingen nooit zijn gestaakt. Daartoe legt zij diverse brieven over, onder meer van de Cork County Council zelf, waaruit blijkt dat er op zijn minst tot juni 2002 afval is gestort te Ballard. Bovendien is de verantwoordelijke enkel gestraft voor het niet meedelen van informatie aan de Council.

59 Zonder laatstgenoemde bewering van de Commissie te bestrijden, wijst de Ierse regering er in haar op 10 januari 2003 ter griffie van het Hof neergelegde dupliek op, dat de Cork County Council aan het onderzoeken is of vervolging van de betrokkene opportuun is. Het op de betrokken plaats nog aanwezige afval wordt bovendien zeer binnenkort weggehaald.

60 Gelet op het voorgaande is het Hof van oordeel dat rechtens afdoende vaststaat, dat te Ballard, County Cork, tussen 1990 en op zijn minst juni 2002, zonder vergunning een grote hoeveelheid afval verder is opgeslagen in waterbekkens en/of verspreid op initiatief van een particulier, zonder dat de bevoegde instanties de nodige maatregelen hebben genomen om een einde te maken aan deze handelingen en zonder dat deze tot straffen hebben geleid. Bovendien wordt niet betwist dat de voor deze handelingen benodigde infrastructuur in stand is gehouden, ook al had zij niet de vereiste stedenbouwkundige vergunning, en dat de bevoegde instanties in 1998 een dergelijke vergunning voor het behoud van deze infrastructuur hebben verleend.

— Afvalopslag zonder vergunning te Pembrokestown, Whiterock Hill, County Wexford (klacht 1997/4847)

61 De Commissie betoogt dat een particuliere exploitant tussen 1995 en 2001 afval heeft opgeslagen op een plaats te Pembrokestown, ook al hadden drie beslissingen van de District Court van 1996 en 1997 hem uit dien hoofde veroordeeld tot opeenvolgende geldboeten van 100 IEP en vervolgens twee keer 400 IEP, hetgeen in het bijzonder blijk geeft van de ontoereikendheid van de opgelegde straffen. De omwonenden hebben van deze handelingen bovendien aanzienlijke hinder ondervonden, waarvan de Wexford County Council op de hoogte was, zoals onder meer blijkt uit de bewoordingen van zijn door de Commissie overgelegde beslissing van 23 februari 1996 houdende afwijzing van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor de betrokken plaats.

62 Volgens de Ierse regering waren deze geldboeten in overeenstemming met de ten tijde van de verweten feiten van toepassing zijnde bepalingen van de European Communities (Waste) Regulations (1979), op basis waarvan na een versnelde procedure geldboeten van maximaal 600 IEP en/of gevangenisstraffen van ten hoogste zes maanden konden worden opgelegd. Door de intermitterende aard van die handelingen heeft de Wexford County Council het bovendien niet nuttig geacht de betrokkene te doen aanmanen om deze te voorkomen. Ten slotte is voor die handelingen bij een door die regering overgelegde beslissing van 24 januari 2001 vergunning verleend.

63 In casu stelt het Hof vast dat de gegevens van het dossier rechtens afdoende aantonen, dat tussen 1995 en januari 2001 zonder enige vergunning afval is opgeslagen op een particuliere plaats te Pembrokestown in voor de omwonenden hinderlijke omstandigheden, zonder dat de bevoegde instanties de nodige maatregelen hebben genomen om een einde te maken aan deze handelingen en zonder dat daarvoor straffen zijn opgelegd die voldoende doeltreffend waren om afschrikkend te werken. Eveneens staat vast dat de EPA de exploitant van deze plaats op 24 januari 2001 de in de wet van 1996 bedoelde vergunning heeft verleend.

— De exploitatie zonder vergunning van de gemeentelijke stortplaats te Powerstown, County Carlow (klacht 1999/4351)

64 De Commissie betoogt in haar verzoekschrift dat de gemeentelijke stortplaats te Powerstown, County Carlow, sinds 1975 zonder vergunning in bedrijf is en dat, ook al is op 27 februari 1998 een vergunningaanvraag ingediend op basis van de wet van 1996, op 23 februari 2000 nog geen enkele beslissing genomen was, terwijl de installatie sinds de indiening van deze aanvraag in bedrijf is gebleven.

65 Zonder deze beweringen te bestrijden, legt de Ierse regering een op 24 maart 2000 door de EPA afgegeven vergunning voor deze stortplaats over.

— De exploitatie zonder vergunning van een afvalopslag- en verwerkingsinstallatie te Cullinagh, Fermoy, County Cork (klacht 1999/4478)

66 De Commissie betoogt dat de Cork County Council sinds 1991 heeft getolereerd dat een particulier zonder vergunning een afvalopslag- en verwerkingsinstallatie exploiteert op een plaats te Cullinagh in een gebied met grondwater, zonder te zorgen voor beëindiging en bestraffing van deze handelingen, ondanks de opeenvolgende afwijzingen van de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning die deze particulier heeft ingediend tussen 1991 en 1994.

67 De Ierse regering stelt dat in april 2002 is beslist, deze exploitatie vergunning te verlenen voor de nuttige toepassing van 6 500 ton afval per jaar. Deze beslissing is echter niet overgelegd. Volgens deze regering is niet bewezen dat de betrokken installatie het grondwater heeft vervuild, en de vergunningbeslissing vereist de toepassing van een procedure van controle en beoordeling van de kwaliteit van dit water. De stedenbouwkundige vergunningen zijn door de Cork County Council verleend en vervolgens door de beroepsinstantie nietig verklaard.

68 In deze omstandigheden is het Hof van oordeel dat rechtens afdoende vaststaat, dat een afvalopslag- en verwerkingsplaats op zijn minst tussen 1991 en april 2002 zonder vergunning verder is geëxploiteerd in een gebied waar een risico van vervuiling van het grondwater niet kon worden uitgesloten, zonder dat de bevoegde instanties de nodige maatregelen hebben genomen om een einde te maken aan deze

exploitatie en zonder dat deze tot straffen heeft geleid. Blijkens het voorgaande punt geeft de Ierse regering voor het overige toe, dat die instanties stedenbouwkundige vergunningen hebben verleend voor deze installaties toen laatstgenoemden niet over de in de richtlijn bedoelde vergunning beschikten.

— Afvalstortingen en exploitatie zonder vergunning van afvalverwerkingsinstallaties op het schiereiland Poolbeg, Dublin (klacht 1999/4801)

69 De Commissie betoogt in de eerste plaats dat de bevoegde instanties van de stad Dublin sinds 1997 het storten van bouw- en sloopafval in een groengebied op het schiereiland Poolbeg hebben getolereerd, zonder te zorgen voor beëindiging en bestraffing van deze stortingen noch voor de opruiming van het betrokken afval. In de tweede plaats hebben dezelfde instanties de exploitatie op Poolbeg van twee verwerkingsinstallaties voor metaalafval zonder vergunning getolereerd, zonder te zorgen voor beëindiging en bestraffing van deze exploitatie, waarbij zij zelfs zo ver gingen, voor de betrokken installaties communautaire financiële steun toe te kennen.

70 Wat de twee bovenvermelde installaties betreft, heeft de Ierse regering in haar brieven van 12 december 2000 en 26 juni 2001 in antwoord op verzoeken om informatie van de Commissie, te kennen gegeven dat hiervoor naar aanleiding van op respectievelijk 23 september en 15 oktober 1998 ingediende vergunningaanvragen bij beslissingen van 3 augustus 2000 en 1 maart 2001 vergunning is verleend. Aangaande de communautaire steun betoogt deze regering in haar verweerschrift dat die steun bij vergissing is toegekend.

71 De Ierse regering voert voorts aan dat er in het verleden slechts één geval van sluikstorten is geweest en dat de stortplaats vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn is gesaneerd; er is geen spoor meer van milieuaantastingen op deze plaats. Aangezien de plegers van de feiten niet zijn geïdentificeerd, zijn zij niet gestraft.

72 In haar repliek betoogt de Commissie dat blijkens omstandige informatie die is ontvangen van klagers die regelmatig contact hebben gehad met de Dublin Port Company, de verantwoordelijke voor Poolberg, en met de Dublin Corporation, de ter zake van het afvalstoffenbeheer verantwoordelijke autoriteit, evenals uit door haar overgelegde foto's, tot begin 2000 verder afval is gestort. De betrokken plaats is pas aan het einde van dat jaar door de Ierse autoriteiten daadwerkelijk hersteld.

73 In dupliek bestrijdt de Ierse regering deze beweringen van de Commissie en stelt zij dat de door laatstgenoemde overgelegde foto's niet volstaan om ze te staven.

74 Het Hof stelt in de eerste plaats vast, dat de Ierse regering in haar brieven van 12 december 2000 en 26 juni 2001 heeft erkend dat er in het verleden aanzienlijke puinstortingen in het betrokken gebied hebben plaatsgevonden en te kennen heeft gegeven dat deze zijn genivelleerd om te dienen als basismateriaal voor een platform voor de montage van leidingen. In de tweede plaats zijn de beweringen van de klagers en de door de Commissie overgelegde foto's voldoende nauwkeurig en omstandig, zodat deze regering zich, zoals in de punten 42 tot en met 47 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, niet kan beperken tot het betoog dat de ten laste gelegde feiten niet zijn bewezen zonder de door de Commissie overgelegde gegevens inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden en haar eigen beweringen met concreet bewijs te staven.

75 Gelet op het voorgaande is het Hof van oordeel dat rechtens afdoende vaststaat, dat de bevoegde instanties van de stad Dublin sinds 1997 en tot in 2000 hebben getolereerd dat er zonder vergunning gestort puin in een groengebied op Poolbeg lag, zonder te zorgen voor beëindiging van deze praktijken noch voor opruiming van het betrokken afval. Die instanties hebben op Poolbeg eveneens de exploitatie zonder vergunning van twee afvalverwerkingsinstallaties getolereerd, respectievelijk

tot 3 augustus 2000 en 1 maart 2001, data waarop de erop betrekking hebbende vergunningaanvragen zijn ingewilligd, zonder ervoor te zorgen dat een einde werd gemaakt aan deze exploitatie noch dat de exploitant werd bestraft. Deze installaties hebben bovendien communautaire financiële steun genoten.

— De exploitatie zonder vergunning van gemeentelijke stortplaatsen te Tramore en te Kilbarry, County Waterford (klacht 1999/5008)

76 Blijkens de door partijen overgelegde stukken en memories ligt de stortplaats te Tramore, die sinds de jaren dertig in bedrijf is, naast een specialebeschermingszone in de zin van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1), en is zij gedeeltelijk gelegen binnen een gebied dat is voorgedragen als Natural Heritage Area en als specialebeschermingszone in de zin van richtlijn 92/43. Uit die stukken volgt eveneens dat de EPA de eerst op 30 september 1998 ingediende vergunningaanvraag voor deze stortplaats bij beslissing van 25 september 2001 heeft ingewilligd.

77 De stortplaats te Kilbarry, die sinds het begin van de jaren zeventig in bedrijf is, ligt naast een wetland dat als natuurlijk erfgoed is voorgedragen en gedeeltelijk binnen een vroeger gebied van wetenschappelijk belang. De op 30 september 1997 ingediende vergunningaanvraag voor deze stortplaats heeft op 19 oktober 2001 tot een gunstige beslissing van de EPA geleid.

78 Volgens de Commissie heeft de exploitatie zonder vergunning van die twee stortplaatsen bovendien aanzienlijke milieuschade en -hinder veroorzaakt, onder meer bestaande in binnendringing in aangrenzende wetlands en een daaruit volgende vermindering van de oppervlakte daarvan.

79 In haar antwoord van 30 november 2000 op een verzoek om informatie van de Commissie, betoogt de Ierse regering dat de vermindering van het wetland naast de stortplaats te Kilbarry tien jaar eerder heeft plaatsgevonden. Wat de gestelde milieuhinder betreft, ontkent deze regering elke significante negatieve impact van de stortplaats te Tramore op de aangrenzende specialebeschermingszone, maar erkent zij dat de EPA zich bezorgd heeft getoond over de stortplaats te Kilbarry.

80 In haar verweerschrift preciseert de Ierse regering voorts dat de stortplaats te Tramore niet langer binnen de specialebeschermingszone ligt na een wijziging van de grenzen van die zone door de Duchas, de voor natuurbehoud verantwoordelijke autoriteit. Zij betoogt bovendien dat alle nadelige gevolgen voor het milieu en vooral voor de diverse ecologisch kwetsbare gebieden die naast de betrokken stortplaatsen liggen, thans naar behoren worden behandeld in de vergunningbeslissingen van 25 september en 19 oktober 2001.

81 Dienaangaande stelt het Hof vast, dat de Ierse regering de binnendringing van de stortplaats te Kilbarry in het aangrenzende wetland en de daaruit volgende vermindering van de oppervlakte daarvan, toegeeft.

82 Wat de stortplaats te Tramore betreft, blijkt uit een schrijven van 29 mei 2000 van de voor natuurbescherming verantwoordelijke Ierse autoriteit, dat laatstgenoemde de Wexford County Council zowel binnendringing van deze stortplaats in de geplande specialebeschermingszone als de daaraan berokkende schade verwijt. Een mede door de Commissie overgelegd ontwerp voor een beschermingsplan dat deze instantie op 20 juli 2000 heeft vastgesteld, bevestigt dat binnendringing van deze zone na 1993 heeft plaatsgevonden, wat de oorzaak was van een ernstige achteruitgang ervan en van schade in de aan die stortplaats grenzende plaatsen. Door de Commissie overgelegde foto's uit mei 2001 tonen eveneens afval naast de directe omgeving van deze stortplaats, dat de omliggende natuur binnendringt.

83 Ten slotte volgt uit bepaalde vaststellingen in de in het kader van de vergunningprocedures voor deze twee stortplaatsen opgestelde inspectierapporten en in de vergunningbeslissingen zelf, evenals uit diverse bijzondere vergunningvoorwaarden, dat de werking van die stortplaatsen aanzienlijke aantastingen van met name het waterhoudend milieu heeft veroorzaakt. De daadwerkelijke naleving van diverse vergunningvoorwaarden impliceert bovendien de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen en de uitvoering van werkzaamheden, zodat de loutere afgifte van vergunningen niet waarborgt dat onmiddellijk een einde wordt gemaakt aan de uit de exploitatie van de twee betrokken stortplaatsen voortvloeiende milieuaantastingen. Overigens wordt deze vaststelling onder meer bevestigd door het jaarlijkse milieurapport dat de Waterford County Council in de loop van oktober 2002 heeft opgesteld volgens de eisen van de vergunning voor de stortplaats te Tramore.

84 Gelet op het voorgaande staat naar het oordeel van het Hof rechtens afdoende vast, dat de gemeentelijke stortplaatsen te Tramore en te Kilbarry, waarvan de oprichting tot de jaren dertig en zeventig teruggaat, zonder vergunning in bedrijf zijn gebleven tot 25 september en 19 oktober 2001, op welke data de EPA de daarop betrekking hebbende vergunningaanvragen, die respectievelijk op 30 september 1998 en 30 september 1997 zijn ingediend, heeft ingewilligd. Evenzo staat rechtens afdoende vast, dat deze stortplaatsen kwetsbare wetlands met een bijzonder ecologisch belang zijn binnengedrongen, waarbij zij inzonderheid tot een achteruitgang van deze gebieden en een vermindering van hun oppervlakte hebben geleid, en dat zij aanzienlijke milieuhinder hebben veroorzaakt, waaraan blijkens het voorgaande punt geen volledig einde is gemaakt door de loutere afgifte van de bovenvermelde vergunningen.

— De exploitatie zonder vergunning van afvalverwerkingsinstallaties te Lea Road en te Ballymorris, County Laois (klacht 1999/5112)

85 De Commissie betoogt dat de bevoegde plaatselijke instanties hebben getolereerd dat een particulier sinds de jaren tachtig zonder vergunning in niet meer in gebruik zijnde steengroeven te Lea Road en te Ballymorris, nabij Portarlington, County

Laois, afvalverwerkingsinstallaties heeft geëxploiteerd welke beide gelegen zijn in het afwateringsgebied van de rivier de Barrow, die een belangrijke waterhoudende grondlaag heeft, zonder te zorgen voor beëindiging en bestraffing van deze activiteiten.

86 Ofschoon de Ierse regering in een schrijven aan de Commissie van 28 november 2000 heeft toegegeven dat wel degelijk afvalbeheersactiviteiten zonder de vereiste vergunning op deze twee plaatsen zijn verricht, geeft zij evenwel in haar verweerschrift te kennen dat de Laois County Council haar in september 2001 heeft bevestigd dat er ondertussen geen activiteiten meer plaatsvonden op de plaats te Lea Road. Wat de plaats te Ballymorris betreft, betoogt zij dat de EPA in februari 2002 een ontwerp-beslissing houdende weigering van de aangevraagde vergunning heeft bekendgemaakt.

87 In haar verweerschrift betwist de Commissie dat de te Lea Road verrichte afvalbeheersactiviteiten zijn gestaakt. Daartoe legt zij diverse rapporten over die na inspectiebezoeken aan de plaats zijn opgesteld, waaronder een rapport van 6 juni 2002 dat fotonegatieven bevat die aantonen dat op zijn minst tot die datum omvangrijke activiteiten op het gebied van afvalbeheer en -opslag op de plaats zijn voortgezet. De Commissie legt eveneens diverse inspectierapporten en foto-negatieven over waaruit de omvang van het afvalbeheer te Ballymorris blijkt.

88 In haar op 10 januari 2003 ter griffie van het Hof neergelegde dupliek geeft de Ierse regering te kennen dat een beslissing over de vergunningaanvraag voor de plaats te Ballymorris in maart 2003 wordt verwacht.

89 Gelet op het voorgaande staat naar oordeel van het Hof rechtens afdoende vast, dat de bevoegde Ierse instanties hebben getolereerd dat een particulier sinds de jaren tachtig in de niet meer in gebruik zijnde steengroeven te Lea Road en te Ballymorris, nabij Portarlington, County Laois, twee belangrijke afvalverwerkingsinstallaties

zonder vergunning heeft geëxploiteerd, welke installaties allebei gelegen zijn in het afwateringsgebied van de rivier de Barrow, die een belangrijke waterhoudende grondlaag heeft, zonder dat deze instanties hebben gezorgd voor beëindiging en bestraffing van die activiteiten. Op de installatie te Lea Road is deze situatie op zijn minst tot 6 juni 2002 blijven duren en op die te Ballymorris tot 10 januari 2003.

— De exploitatie zonder vergunning van de gemeentelijke stortplaatsen te Drumnaboden, te Muckish en te Glenalla, County Donegal (klacht 2000/4408)

90 Partijen zijn het erover eens dat, nadat op 30 september 1998 een vergunningaanvraag voor de gemeentelijke stortplaats te Drumnaboden was ingediend op basis van de wet van 1996, de sluiting van deze stortplaats is bevolen bij beslissing van de Donegal County Council van 26 april 1999. Daardoor heeft deze autoriteit moeten besluiten tot voortzetting van de activiteiten van de gemeentelijke stortplaatsen te Muckish en te Glenalla, die vlak vóór 1 maart 1999 waren gesloten, de uiterste datum waarop voor iedere bestaande gemeentelijke stortplaats een vergunningaanvraag moest zijn ingediend krachtens genoemde wet. Bijgevolg zijn de afvalbeheersactiviteiten in de laatste twee stortplaatsen hervat, terwijl de daarop betrekking hebbende vergunningaanvragen pas op 5 oktober 1999 zijn ingediend. Ondanks de late indiening van deze aanvragen, heeft de EPA geen bezwaren geuit tegen voortzetting van de activiteiten van die stortplaatsen.

— Afvalstortingen zonder vergunning te Carlingford Lough, Greenore, County Louth (klacht 2000/4145)

91 Volgens de Commissie hebben de Ierse autoriteiten sinds 1990 stortingen zonder vergunning van bouw- en sloopafval in een strandgebied te Carlingford Lough, Greenore, County Louth, getolereerd zonder te zorgen voor beëindiging en bestraffing van deze handelingen noch voor opruiming van het afval.

92 De Ierse regering heeft in een schrijven van 9 april 2001 aan de Commissie te kennen gegeven, dat dit afvalprobleem volgens het Department of the Marine and Natural Resources zou worden aangepakt in het kader van een plan voor plaatselijke ontwikkeling dat werd onderzocht. Voorts heeft het Department of the Environment and Local Government de Commissie een kopie van een rapport van 23 oktober 2000 overgelegd, waarin het te Carlingford Lough gestorte afval is geïdentificeerd als sloopafval.

93 In haar verweerschrift betoogt de Ierse regering evenwel dat deze laatste beoordeling onjuist is. Nadat in de loop van januari 2002 in situ monsters waren genomen op verzoek van de Louth County Council, is gebleken dat de op de plaats aanwezige materialen bestonden uit rotsen en stenen uit een steengroeve die op deze plek waren gestort door de onderneming Greenore Port met het oog op het productief maken van de gronden, zodat er geen afvalverwijdering heeft plaatsgevonden. Bovendien wordt thans overwogen om deze materialen te gebruiken in het kader van de aanleg van een dijk.

94 In casu stelt het Hof vast dat blijkens het door de Commissie aangevoerde bewijs, waaronder in het bijzonder brieven van klagers en van het Department of the Marine and Natural Resources, twee inspectierapporten die door ambtenaren van dit ministerie zijn opgesteld na in 1993 en in 1997 ter plaatse verrichte inspecties, alsmede diverse van januari 2002 daterende foto's, het betrokken afval wel degelijk uit slooppuin bestaat, met name uit gewapend beton en schrootafval. Evenzo toont dit bewijs rechtens afdoende aan, dat dergelijk sloop- en bouwafval sinds 1990 door een particulier daadwerkelijk zonder vergunning is gestort en opgeslagen in een strandgebied te Carlingford Lough, en dat de bevoegde Ierse instanties deze situatie op zijn minst tot januari 2002 hebben getolereerd, zonder dat laatstgenoemden hebben gezorgd voor beëindiging en bestraffing van deze activiteiten noch voor opruiming van het betrokken afval.

— Afvalinzameling door particuliere ondernemingen die geen vergunning hadden of niet geregistreerd waren, te Bray, County Wicklow (klacht 2000/4157)

95 De Commissie betoogt dat de gemeenteraad van Bray in januari 2000 heeft beslist, niet langer te zorgen voor het ophalen van huisafval, en de inwoners heeft verzocht zich te wenden tot particuliere inzamelaars, waarvan hun de lijst is meegedeeld. Volgens de Commissie zijn deze laatste niet geregistreerd of in het bezit van een vergunning in de zin van artikel 12 van de richtlijn, doordat deze bepaling niet in Iers recht is omgezet.

96 Bij brief van 4 oktober 2000 aan de Commissie wijst de Ierse regering er in de eerste plaats op dat de gemeente Bray een register bijhield van alle op haar grondgebied werkzame afvalinzamelaars. In de tweede plaats brengt zij de Commissie op de hoogte van de toekomstige vaststelling van een regeling die afvalinzameling in Ierland vergunningplichtig zal maken.

— Afvalstortingen zonder vergunning op de stortplaatsen te Ballynattin, te Pickardstown, te Ballygunner Bog en te Castletown, County Waterford (klacht 2000/4633)

97 In haar verzoekschrift betoogt de Commissie dat de Waterford County Council op zijn minst tot december 2001 stortingen zonder vergunning van diverse afvalstoffen, voornamelijk bouw- en slooppuin, heeft getolereerd in verscheidene wetlands in voormeld district, waaronder de stortplaatsen te Ballynattin, te Pickardstown, te Ballygunner Bog en te Castletown, zonder te zorgen voor beëindiging en bestraffing van deze activiteiten noch voor opruiming van dit afval.

98 In haar op 19 augustus 2002 ter griffie van het Hof neergelegde verweerschrift betoogt de Ierse regering dat op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn niet meer werd gestort op de stortplaatsen te Pickardstown, te Castletown en te Ballygunner Bog. De Waterford County Council heeft bovendien stappen ondernomen om het op de eerste twee plaatsen gestorte afval te laten opruimen. De derde plaats is ondertussen met gras bezaaid en volgens de Council maakt het weghalen van het afval het niet mogelijk het betrokken wetland in zijn oorspronkelijke staat te herstellen. De Ierse regering voert voorts aan dat in januari 2002 strafvervolging is ingesteld met betrekking tot de stortplaats te Ballynattin, nadat een aanmaning van de Council van juni 2000, waarbij was bevolen alle stortingen te staken en het afval op te ruimen, zonder gevolg is gebleven.

99 Tot staving van haar repliek legt de Commissie van september 2002 daterende fotonegatieven over, die aantonen dat er sloopafval ligt op de stortplaatsen te Ballynattin, te Pickardstown en te Castletown en dat er op de eerste van de drie plaatsen wordt gebouwd.

100 In haar op 10 januari 2003 ter griffie van het Hof neergelegde dupliek betoogt de Ierse regering dat de afvalstortingen te Ballynattin, te Pickardstown, te Ballygunner Bog en te Castletown plaatsvonden op oppervlakten van respectievelijk 0,1, 0,8, 0,4 en 1 hectare, dat wil zeggen 0,15 %, 27 %, 6 % en 17 % van de betrokken wetlands. In het geval van de stortplaats te Ballynattin is bij een beschikking van de Circuit Court het weghalen van het afval en de afbraak van het bouwwerk in uitvoering gelast, en bij deze rechter is in december 2002 een verzoekschrift ingediend om de eigenaar van de stortplaats in de gevangenis te doen zetten. Na onlangs in kennis te zijn gesteld van nieuwe afvalstortingen op de stortplaats te Castletown, heeft de Waterford County Council zijn bedoeling te kennen gegeven, het weghalen van het op deze stortplaats en die te Pickardstown gestorte afval te gelasten.

101 Gelet op het voorgaande staat naar het oordeel van het Hof rechtens afdoende vast, dat op initiatief van particulieren afval, voornamelijk bouw- en sloopafval, is gestort in diverse wetlands in County Waterford en op de stortplaatsen te Ballynattin, te

Pickardstown, te Ballygunner Bog en te Castletown, en dat op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn de bevoegde plaatselijke instantie niet had gezorgd voor beëindiging en bestrafling van deze stortingen noch voor opruiming van het betrokken afval, welke situatie overigens na de instelling van het onderhavige beroep is blijven voortbestaan.

Schending van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn

— Argumenten van partijen

102 De Commissie betoogt dat krachtens de artikelen 9 en 10 van de richtlijn alle afvalverwerkingactiviteiten sinds 1977 met een vergunning moeten plaatsvinden. Daar deze vergunning wordt afgegeven voor de toepassing van artikel 4 van de richtlijn en de voorwaarden dient te preciseren waaraan de betrokken activiteiten moeten voldoen om het milieu te beschermen, moet zij noodzakelijkerwijs vooraf worden afgegeven.

103 Volgens de Commissie worden gemeentelijke afvalstoffen in Ierland echter vaak zonder vergunning verwerkt, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de gevallen van de stortplaatsen te Powerstown evenals te Tramore en te Kilbarry, respectievelijk bedoeld in de klachten 1999/4351 en 1999/5008.

104 Bovendien duurt de behandeling van de krachtens de wet van 1996 ingediende vergunningaanvragen voor bestaande installaties veel te lang, terwijl deze installaties stelselmatig in bedrijf blijven tijdens de vergunningprocedure. Zo wijst het antwoord van 23 februari 2000 van de Ierse regering aan de Commissie erop, dat 102 van de

137 vergunningaanvragen van dit soort op 2 februari 2000 nog in behandeling waren. In het geval van de stortplaatsen te Muckish en te Glenalla, welke in klacht 2000/4408 zijn bedoeld, heeft de EPA zelfs getolereerd dat de exploitatie werd voortgezet zonder dat binnen de in die wet gestelde termijnen een vergunningaanvraag was ingediend.

105 Volgens de Commissie komt Ierland eveneens zijn verplichtingen niet na door de vóór het verstrijken van die termijnen gesloten gemeentelijke stortplaatsen niet te onderwerpen aan de in artikel 9 van de richtlijn voorgeschreven vergunningprocedure.

106 Wat afvalverwerking door particulieren betreft, betoogt de Commissie dat de Ierse autoriteiten op diverse niveaus ook tolereren dat handelingen zich zonder vergunning op een zeer groot aantal plaatsen van het grondgebied bestendigen, zonder te zorgen voor beëindiging en bestraffing ervan, zoals onder meer blijkt uit het onderzoek van de klachten 1997/4705, 1997/4792, 1999/4478, 1999/4801, 1999/5112, 2000/4145 en 2000/4633. De straffen, die slechts bij wijze van uitzondering worden opgelegd, blijven bovendien zonder afschrikkende werking, zoals inzonderheid blijkt uit het onderzoek van klacht 1997/4847. Ondernemingen zonder scrupules worden aldus na een eenvoudige economische berekening aangemoedigd om hun illegale activiteiten voort te zetten, terwijl hun concurrenten die zich naar de eisen van de richtlijn voegen, worden benadeeld.

107 Bij aanvragen voor afvalvergunningen of stedenbouwkundige vergunningen voor bestaande illegale installaties tolereerden de bevoegde Ierse instanties bovendien de voortzetting van de betrokken activiteiten en de uiteindelijk toegekende vergunning dekte in die gevallen de vroegere onregelmatigheden, zoals onder meer blijkt uit het onderzoek van de klachten 1997/4792, 1999/4478, 1999/4801, 1999/5112 en 2000/4145. In het in klacht 1997/4705 bedoelde geval, heeft de EPA zelfs erkend dat het opvullen van een wetland neerkomt op een nuttige toepassing en dat het nationale recht dan geen vergunning vereist.

108 In haar verweerschrift betoogt de Ierse regering aangaande handelingen betreffende gemeentelijke afvalstoffen dat er eind september 2001 slechts veertien gemeentelijke stortplaatsen in bedrijf waren die nog een vergunning moesten krijgen en dat de situatie volledig geregulariseerd was op 29 november 2002, datum waarop de laatste vergunning is afgegeven. De behandelingsduur van de aanvragen is in dat verband normaal, rekening houdend met het grote aantal gelijktijdige aanvragen voor bestaande installaties, de complexiteit van de dossiers en de omslachtigheid van de vergunningprocedure. Het geval van de stortplaatsen te Glenalla en te Muckish is uitzonderlijk.

109 De Ierse regering is voorts van mening dat artikel 9 van de richtlijn niet vereist dat een installatie die vóór het verstrijken van de wettelijke termijn voor indiening van een vergunningaanvraag is gesloten, met terugwerkende kracht aan de vergunningplicht wordt onderworpen.

110 Wat het door de particuliere sector verwerkte afval betreft, betwist die regering dat er een algemene tendens is bij de Ierse autoriteiten om handelingen zonder vergunning te tolereren. Zo zijn tussen mei 1998 en augustus 2002 651 exploitatievergunningen voor bestaande of geplande activiteiten aangevraagd en 384 exploitatievergunningen afgegeven.

111 Bovendien zijn in de wet van 1996 passende geldboeten en gevangenisstraffen vastgelegd en inbreuken op de bepalingen van deze wet worden daadwerkelijk bestraft. In haar op 19 augustus 2002 bij het Hof neergelegde verweerschrift betoogt de Ierse regering dat uit informatie die zij niet overlegt, maar die haar door 33 van de 34 bevoegde plaatselijke instanties is meegedeeld, blijkt dat sinds mei 1996 meer dan 930 processen-verbaal zijn opgemaakt waarin werd gelast een einde te maken aan handelingen zonder vergunning en het betrokken afval naar een installatie met vergunning over te brengen, evenals 76 processen-verbaal waarin andere maatregelen werden gelast. Sinds 1998 hebben deze instanties 111 procedures afgesloten, terwijl 84 procedures nog lopen. De EPA heeft 14 procedures aangespannen op basis van de wet van 1996.

112 De rechter heeft eveneens diverse veroordelingen uitgesproken. Tot staving van deze bewering legt de Ierse regering een arrest van de High Court van 31 juli 2002 over, waarin overtreders worden veroordeeld tot sanering van een plaats te County Wicklow waarop gevaarlijk ziekenhuisafval illegaal was gestort. Zij beroept zich eveneens op een arrest dat door de Naas District Court zou zijn gewezen, dat drie gevangenisstraffen oplegt voor het illegaal houden van afvalstoffen.

113 Aangaande de concrete gevallen die aan de orde zijn gesteld in de klachten die de Commissie heeft ontvangen, betwist de Ierse regering, voorzover deze feiten relevant zijn voor het onderhavige beroep, dat de Ierse autoriteiten niet zijn opgetreden. De richtlijn verbiedt overigens niet dat handelingen voor nuttige toepassing, die het milieu geen significante schade berokkenen, tijdens de vergunningprocedure worden voortgezet. Het schrijven van de EPA van 20 maart 1998 heeft enkel de stand van de Ierse wetgeving in die tijd weergegeven, in zoverre de nuttige toepassing van afvalstoffen pas sinds de inwerkingtreding, op 19 mei 1998, van de Waste Management (Licensing) (Amendment) Regulations 1998 aan de vergunningplicht is onderworpen.

— Beoordeling door het Hof

114 Om te beginnen zij opgemerkt dat in Ierland gemeentelijke afvalstoffen pas door de vaststelling van de wet van 1996 en de uitvoeringsbesluiten daarvan onder een vergunningstelsel zijn gaan vallen. Wat door particulieren beheerd afval betreft, suggereren bepaalde verklaringen van de Ierse regering dat verwijdering daarvan sinds 1980 vergunningplichtig is, terwijl zulks voor nuttige toepassing pas sinds 1998 het geval is.

115 Zoals blijkt uit de punten 22 en 23 van het onderhavige arrest, beoogt het beroep evenwel te doen vaststellen dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn van twee maanden niet voldeed aan de krachtens de artikelen 9 en 10 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen, te weten ervoor te zorgen dat alle handelingen van afvalverwerking daadwerkelijk met vergunning plaatsvinden.

116 Dienaangaande zij er al meteen aan herinnerd dat een richtlijn volgens artikel 249, derde alinea, EG verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. In casu leggen de artikelen 9 en 10 van de richtlijn de lidstaten duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde resultaatverplichtingen op, krachtens welke ondernemingen of inrichtingen die handelingen voor de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen verrichten op het grondgebied van deze staten, een vergunning moeten hebben. Hieruit volgt dat een lidstaat slechts aan zijn verplichtingen uit hoofde van die bepalingen heeft voldaan indien, naast de correcte omzetting ervan in nationaal recht, de betrokken ondernemingen of inrichtingen over de aldus vereiste vergunning beschikken [zie naar analogie, betreffende de voorafgaande exploitatievergunningen voor verbrandingsinstallaties als bedoeld in artikel 2 van richtlijn 89/369/EEG van de Raad van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging (PB L 163, blz. 32), arrest van 11 juli 2002, Commissie/Spanje, C-139/00, Jurispr. blz. I-6407, punt 27].

117 Zoals de advocaat-generaal in de punten 27 tot en met 29 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moeten de lidstaten er dus op toezien dat het opgezette vergunningstelsel daadwerkelijk wordt toegepast en nageleefd, onder meer door daartoe passende controles uit te voeren en door te zorgen voor daadwerkelijke beëindiging en bestraffing van zonder vergunning verrichte handelingen.

118 Bovendien blijkt reeds uit de bewoordingen van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn dat de daarin voorgeschreven vergunningstelsels tot doel hebben, de correcte toepassing van artikel 4 van de richtlijn mogelijk te maken, met name door te waarborgen dat met deze vergunningen verrichte handelingen voor de verwijdering

en de nuttige toepassing stroken met de diverse eisen die laatstgenoemde bepaling stelt. Daartoe moeten deze vergunningen een aantal preciseringen en voorwaarden bevatten, zoals artikel 9 van de richtlijn overigens uitdrukkelijk voorschrijft voor verwijderingshandelingen. Hieruit volgt dat de in de artikelen 9 en 10 bedoelde vergunningen noodzakelijkerwijs aan iedere handeling voor verwijdering of nuttige toepassing moeten voorafgaan (zie in die zin arrest van 14 juni 2001, Commissie/België, C-230/00, Jurispr. blz. I-4591, punt 16). Anders dan de Ierse regering betoogt, volstaat de indiening van een vergunningaanvraag dus niet om deze handelingen in overeenstemming te brengen met de eisen van die bepalingen.

119 Dienaangaande kan het argument van de Ierse regering dat de toepassing in de praktijk van een bij een nationale wetgeving ingevoerd vergunningstelsel een overgangsperiode vereist waarin bestaande installaties in bedrijf moeten kunnen blijven, niet slagen in het kader van het onderhavige beroep.

120 Krachtens artikel 13 van richtlijn 75/442 dienden de lidstaten immers de nodige maatregelen in werking te doen treden om binnen vierentwintig maanden vanaf de kennisgeving van de richtlijn aan de bepalingen daarvan te voldoen. In dat verband zij eraan herinnerd dat de artikelen 9 en 10 van de richtlijn in de plaats zijn gekomen van artikel 8 van richtlijn 75/442 en de al bestaande verplichtingen, die reeds een vergunningstelsel omvatten voor installaties die afval verwerken, opslaan of storten, met het oog op hun continuïteit hebben versterkt (zie in die zin onder meer arrest San Rocco, reeds aangehaald, punt 37).

121 Bijgevolg diende de Ierse regering tijdig een aanvang te maken met de procedures die noodzakelijk waren om eerst artikel 8 van richtlijn 75/442 en vervolgens de artikelen 9 en 10 van de richtlijn in nationaal recht om te zetten, teneinde die procedures binnen de in deze richtlijnen gestelde termijnen af te ronden en te voldoen aan de in deze bepalingen duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde

resultaatverplichtingen, te weten dat de betrokken handelingen alleen met de vereiste vergunningen worden verricht. Aangezien de door Ierland vastgestelde omzettingsmaatregelen laattijdig waren, kunnen zij niet worden aangevoerd om de niet-nakoming te rechtvaardigen (zie naar analogie arrest van 18 juni 2002, Commissie/Frankrijk, C-60/01, Jurispr. blz. I-5679, punten 33, 37 en 39).

122 Gelet op deze inleidende opmerkingen zij vastgesteld dat, wat gemeentelijke stortplaatsen betreft, uit punt 108 van het onderhavige arrest blijkt dat de Ierse regering zelf heeft toegegeven dat op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn, veertien stortplaatsen zonder vergunning in bedrijf waren.

123 Deze regering erkent eveneens dat de Ierse autoriteiten bij het verstrijken van die termijn stelselmatig tolereerden dat bestaande installaties hun activiteiten voortzetten tijdens de periode vanaf de dag waarop de vergunningaanvraag werd ingediend tot de dag waarop na onderzoek van deze aanvraag een beslissing werd gegeven. Blijkens punt 84 van het onderhavige arrest is dit onder meer het geval geweest voor de stortplaatsen te Tramore en te Kilbarry.

124 Dienaangaande blijkt bovendien uit diverse aan het Hof overgelegde documenten, dat in diezelfde periode in de praktijk vrij lange termijnen verstreken voordat al dan niet een vergunning voor deze bestaande installaties werd afgegeven, en de Ierse regering heeft zelf in haar brief van 30 november 2000 aan de Commissie erkend dat deze termijnen zorgwekkend waren.

125 Zo vermeldt het door de Ierse regering overgelegde artikel „Waste Licensing 1997-2002: Lessons from the Application process", dat in 2002 in de *Irish Planning and Environmental Law Journal* is gepubliceerd, dat de gemiddelde duur van de

procedure voor onderzoek van vergunningaanvragen 808 dagen was. Blijkens punt 84 van het onderhavige arrest zijn de vergunningen voor de gemeentelijke stortplaatsen te Tramore en te Kilbarry, waarvan de oprichting toch tot de jaren dertig en zeventig teruggaat, pas na procedures van respectievelijk 36 en 48 maanden afgegeven, ook al waren deze stortplaatsen de oorzaak van aanzienlijke milieuhinder en van aantastingen van plaatsen met een bijzonder ecologisch belang.

126 Volgens bovenvermeld artikel zijn de hoofdredenen voor deze traagheid het uiterst grote aantal gelijktijdige aanvragen voor vaak slecht gesitueerde, weinig gecontroleerde bestaande stortplaatsen evenals een ronduit ontoereikend personeelsbestand binnen de EPA. Zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet een lidstaat die sinds een twintigtal jaar niet heeft voldaan aan zijn verplichting, het door artikel 9 van de richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, alles in het werk stellen om deze niet-nakoming zo spoedig mogelijk te verhelpen.

127 Uit het voorgaande volgt dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn nog niet had voldaan aan de sinds 1977 op hem rustende verplichting, ervoor te zorgen dat alle gemeentelijke stortplaatsen de vereiste vergunning hadden. Deze niet-nakoming, die zowel het gevolg is van een uiterst laattijdige omzetting van artikel 9 van de richtlijn als van een stelselmatig verzuim, het staken van bestaande activiteiten zonder vergunning tijdens de vergunningprocedure te gelasten, en het ontbreken van passende maatregelen om te waarborgen dat de installaties onverwijld aan het uiteindelijk opgezette nationale stelsel worden onderworpen, was op die dag zowel algemeen als bestendig.

128 Aangaande de gemeentelijke stortplaatsen die buiten gebruik waren gesteld vóór het verstrijken van de termijnen die waren gesteld voor indiening van een vergunningaanvraag krachtens de wet van 1996 en de uitvoeringsbesluiten daarvan, volstaat het vast te stellen dat de Commissie niet heeft beweerd dat deze wetgeving de richtlijn onjuist heeft omgezet doordat zij deze stortplaatsen niet vergunningplichtig heeft

gemaakt. Blijkens punt 22 van het onderhavige arrest heeft de Commissie daarentegen zowel tijdens de precontentieuze procedure als voor het Hof benadrukt dat zij, behalve wat artikel 12 van de richtlijn betreft, met haar beroep niet de niet-omzetting van de richtlijn, maar een gebrekkige concrete toepassing van de voor die omzetting vastgestelde nationale bepalingen aan de orde heeft willen stellen. In deze omstandigheden kan de Commissie in het kader van het onderhavige beroep niet doen vaststellen dat Ierland niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan doordat zijn bestuursorganen in het kader van de tenuitvoerlegging van de wet van 1996 en de uitvoeringsbesluiten daarvan, waarin die mogelijkheid niet is opgenomen, hebben nagelaten om deze niet meer in gebruik zijnde stortplaatsen aan de in artikel 9 van de richtlijn voorgeschreven vergunningprocedure te onderwerpen.

129 Wat afvalverwerking door particulieren betreft is het Hof van oordeel dat, zoals blijkt uit de vaststellingen in de punten 60, 63, 68, 75, 89, 94 en 101 van het onderhavige arrest, talrijke Ierse plaatselijke autoriteiten tolerant zijn geweest ten aanzien van zonder vergunning verrichte handelingen betreffende aanzienlijke hoeveelheden afval op talrijke plaatsen van het grondgebied, vaak gedurende zeer lange periodes, zonder de nodige maatregelen te nemen om te zorgen voor beëindiging en daadwerkelijke bestraffing van deze handelingen en om hervatting ervan te voorkomen.

130 Uit die vaststellingen blijkt eveneens dat deze houding aanhield op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn.

131 In de eerste plaats kan blijkens de punten 118 en 119 van het onderhavige arrest, uit de omstandigheid dat in voorkomend geval een vergunningaanvraag is ingediend voor een bestaande installatie, anders dan in de door de Ierse autoriteiten gevolgde praktijk in geen geval worden afgeleid dat aan de eisen van de artikelen 9 of 10 van de richtlijn was voldaan noch dat de voortzetting van de betrokken activiteiten mocht worden getolereerd tijdens de vergunningprocedure.

132 In de tweede plaats heeft de omstandigheid dat in twee van de onderzochte concrete situaties, die in de punten 63 en 75 van het onderhavige arrest worden vermeld, uiteindelijk een vergunning is afgegeven vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn, zoals de Commissie terecht betoogt geen invloed op het feit dat de betrokken handelingen zonder vergunning niet zijn bestraft voor het verleden, noch op de vaststelling dat er in de betrokken periode in Ierland een algemene tendens was bij de bevoegde plaatselijke instanties om situaties van niet-naleving van die bepalingen te tolereren.

133 Deze tolerante houding, die, zoals de advocaat-generaal in punt 121 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wijst op een bestuurlijk probleem van ruimere omvang, was voldoende algemeen en van voldoende lange duur om te kunnen concluderen tot een aan de Ierse autoriteiten toe te schrijven praktijk, de correcte implementatie van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn niet te waarborgen.

134 Deze beoordeling wordt overigens bevestigd door diverse door de Commissie overgelegde documenten. Zo blijkt onder meer uit een bijzonder gedetailleerd analytisch cijferonderzoek van juli 2002, getiteld *„Strategic review & outlook for Waste Management capacity and the impact on the Irish Economy"*, dat het Ierse net van afvalverwijderingsinstallaties op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn bijna verzadigd was en dat deze situatie gepaard ging met het opduiken van een groot aantal illegale stortplaatsen en stortingen. Dezelfde vaststelling wordt gedaan in het document *„National Waste management strategy"*, dat The Institution of the Engineers of Ireland in januari 2002 aan de Ierse regering heeft overgelegd, waarin wordt benadrukt dat honderden, ja zelfs duizenden, illegale stortplaatsen zowat over het gehele Ierse grondgebied verspreid zouden zijn.

135 Wat meer specifiek het County Wicklow betreft, tonen tussen 8 december 2001 en 9 april 2002 gepubliceerde persberichten evenals een van de Wicklow County

Council afkomstig rapport van 7 september 2001 inzonderheid aan dat er bij het verstrijken van de in genoemd met redenen omkleed advies gestelde termijn in dit graafschap bijna honderd illegale stortplaatsen waren geteld, waarvan een aantal een aanzienlijke omvang hadden en gevaarlijk afval uit met name ziekenhuizen bevatten.

136 Aangezien de Commissie dus voldoende bewijs heeft aangevoerd voor de algemene, bestendige tolerante houding van de Ierse autoriteiten ten aanzien van talrijke situaties waaruit schending van de in de artikelen 9 en 10 van de richtlijn gestelde eisen bleek, zonder dat zij zorgden voor daadwerkelijke beëindiging en bestraffing ervan, stond het, zoals blijkt uit de punten 42 tot en met 47 van het onderhavige arrest, aan Ierland om die bewijzen en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden.

137 Vastgesteld moet worden dat Ierland in casu niet heeft voldaan aan deze eis. Het heeft enkel niet anderszins onderbouwde algemene beweringen geformuleerd, zoals die welke in de punten 110 tot en met 112 van het onderhavige arrest zijn vermeld, en een rechterlijke beslissing overgelegd die van na de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn dateert en derhalve niet relevant kan zijn voor de beoordeling van de houding van de Ierse autoriteiten op dat tijdstip.

138 Bovendien heeft de Ierse regering in haar op 10 januari 2003 bij het Hof neergelegde dupliek zelf te kennen gegeven dat zij recentelijk diverse initiatieven had genomen ter ondersteuning van een coherente benadering bij de implementatie van milieunormen. Zo had zij de plaatselijke autoriteiten gelden ter beschikking gesteld om hen in staat te stellen toe te zien op de naleving van die normen, die autoriteiten aan een door de EPA uitgewerkt systeem voor milieubeheer onderworpen, gekozen voor een meer gestructureerde en doeltreffende benadering ter zake van inspecties, een wetsontwerp met strengere bepalingen op milieugebied ontworpen en een daartoe gespecialiseerde dienst opgericht. In een door de Commissie overgelegd artikel in de *Irish Times* van 14 augustus 2002 werd bericht dat de Ierse minister van

Milieu te kennen had gegeven dat de oprichting van deze dienst een van zijn prioriteiten was, rekening houdend met de kennelijke noodzaak, een striktere en meer systematische naleving van de afvalstoffenwetgeving te waarborgen.

139 Blijkens het voorgaande alsmede de in punt 127 van het onderhavige arrest gedane vaststelling betreffende de gemeentelijke stortplaatsen staat rechtens afdoende vast, dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn van twee maanden, zijn verplichting tot correcte implementatie van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn op algemene en bestendige wijze niet nakwam, zodat de desbetreffende grief van de Commissie moet worden aanvaard.

Schending van artikel 12 van de richtlijn

— Argumenten van partijen

140 De Commissie betoogt dat de haar op 27 september 2001 meegedeelde Waste Management (Collection Permit) Regulations 2001 (hierna: „Regulations 2001"), artikel 12 van de richtlijn zowel laattijdig als onvoldoende omzetten. De Regulations 2001 stellen de uiterste datum voor indiening van vergunningaanvragen immers op 30 november 2001. Onder voorbehoud van de indiening van de vergunningaanvraag vóór die datum, mogen de betrokkenen hun activiteiten bovendien tot het einde van de procedure voortzetten. Deze laattijdige omzetting heeft ertoe geleid dat ondernemingen die afvalstoffen inzamelen en vervoeren aan elke eis van vergunning of registratie ontsnappen, zoals onder meer blijkt uit de in klacht 2000/4157 aan de orde gestelde feiten.

141 Volgens de Ierse regering zetten de Regulations 2001 artikel 12 van de richtlijn correct om en hebben zij een einde gemaakt aan de niet-nakoming. Wat de door de Commissie aan de orde gestelde overgangsmaatregelen betreft, betoogt deze regering dat de indiening van een vergunningaanvraag op zijn minst telt als registratie in de zin van artikel 12, een begrip dat namelijk moet worden begrepen als een loutere formele kennisgeving aan de instantie, zonder dat aan voorafgaande voorwaarden hoeft te worden voldaan. Bovendien vertolkt het door de Commissie aangevoerde concrete geval evenmin een niet-nakoming door Ierland van zijn verplichtingen.

— Beoordeling door het Hof

142 Artikel 12 van de richtlijn bepaalt in het bijzonder dat inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren, zich bij de bevoegde instanties moeten laten registreren indien zij niet aan de vergunningplicht zijn onderworpen.

143 De Ierse regering bestrijdt niet de bewering van de Commissie, dat het door de Regulations 2001 laattijdig toegepaste vergunningstelsel bepaalt dat afvalinzameling vanaf 30 november 2001 volgens de voorschriften van een door de plaatselijke autoriteit afgegeven vergunning zal plaatsvinden en dat alle vergunningaanvragen voor bestaande activiteiten vóór die datum moeten zijn ingediend.

144 Hieruit volgt dat op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn van twee maanden, afvalinzameling nog niet verplicht onderworpen was aan het bezit van een vergunning of aan registratie. Ook indien

alle betrokken inrichtingen of ondernemingen vóór die datum een vergunningaanvraag zouden hebben ingediend op basis van de Regulations 2001, hetgeen de Ierse regering niet heeft aangetoond, kan de indiening van deze aanvraag, anders dan laatstgenoemde betoogt, bovendien niet worden gelijkgesteld met registratie in de zin van artikel 12 van de richtlijn en bijgevolg niet voldoen aan de eisen van deze bepaling. Die verplicht de lidstaten immers, te kiezen tussen een vergunningstelsel of een registratieprocedure, en Ierland heeft niet voor deze tweede oplossing gekozen.

145 Uit het voorgaande volgt dat de grief van de Commissie moet worden aanvaard in zoverre deze ertoe strekt te doen vaststellen dat Ierland artikel 12 van de richtlijn niet correct heeft omgezet.

Schending van artikel 5 van de richtlijn

— Argumenten van partijen

146 Volgens de Commissie heeft Ierland niet de nodige maatregelen genomen om een geïntegreerd en toereikend net van afvalverwijderingsinstallaties op te zetten, aangezien talrijke installaties zonder vergunning in bedrijf zijn en bovendien het milieu aantasten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het geval van de in klacht 1999/5008 bedoelde stortplaatsen te Tramore en te Kilbarry.

147 De ontoereikendheid van het Ierse verwijderingsnet volgt tevens uit het feit dat dit een verzadigingsdrempel heeft bereikt, hetgeen er overigens toe heeft bijgedragen dat op grote schaal illegale afvalstortingen plaatsvinden.

148 De Ierse regering betwist elke schending van artikel 5 van de richtlijn. In de eerste plaats heeft de Commissie niet aangetoond dat er geen met artikel 9 van deze richtlijn conform vergunningstelsel bestond op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn. In de tweede plaats zijn, voorzover het begrip „toereikend" kan worden uitgelegd als doelend op voldoende beschikbare ruimte om aan de huidige behoeften inzake verwijdering van een lidstaat te beantwoorden, de diverse documenten die de Commissie heeft overgelegd om een vermeende ontoereikendheid van de verwijderingscapaciteit in Ierland aan te tonen, niet bewijskrachtig. De Commissie heeft met name niet aangetoond dat een ontoereikende capaciteit van de stortplaatsen ertoe heeft geleid dat afval niet kon worden verwijderd, en de omstandigheid dat een aantal van die stortplaatsen bijna verzadigd zijn, heeft niets ongewoons. Zij houdt bovendien geen rekening met factoren zoals de mogelijkheid van verdeling van verwijderingscapaciteit over de plaatselijke autoriteiten of uitbreiding van de bestaande stortplaatsen, de plannen voor opening van nieuwe stortplaatsen die worden onderzocht of de ontwikkeling van voorzieningen voor nuttige toepassing.

— Beoordeling door het Hof

149 Het opzetten van een geïntegreerd en toereikend net van afvalverwijderingsinstallaties, waarbij rekening wordt gehouden met de beste beschikbare technologieën die geen overmatig hoge kosten veroorzaken, welk net het mogelijk moet maken afvalstoffen te verwijderen in een van de meest nabije installaties die daarvoor geschikt zijn, overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn, maakt deel uit van de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen (arrest van 1 april 2004, Commune de Braine-le-Château e.a., C-53/02 en C-217/02, Jurispr. blz. I-3251, punt 33).

150 Krachtens artikel 9, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn moet „[v]oor de toepassing van de artikelen 4, 5 en 7" ervan, iedere inrichting of onderneming die verwijderingshandelingen verricht, een vergunning hebben. Deze uitdrukking betekent dat de implementatie van artikel 5 van de richtlijn met name wordt geacht te worden uitgevoerd door de afgifte van individuele vergunningen (zie in die zin arrest Commune de Braine-le-Château e.a., reeds aangehaald, punten 40, 41 en 43).

151 Uit punt 139 van het onderhavige arrest blijkt dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn van twee maanden, zijn verplichting tot correcte implementatie van artikel 9 van de richtlijn op algemene en bestendige wijze niet nakwam, door te tolereren dat een groot aantal afvalverwijderingsinstallaties zonder vergunning in bedrijf waren.

152 Zoals de Commissie terecht betoogt, volstaat deze omstandigheid om te concluderen dat Ierland op dat tijdstip niet voldeed aan de door artikel 5 van de richtlijn voorgeschreven verplichtingen.

153 Blijkens de punten 118, 149 en 150 van het onderhavige arrest beoogt het in artikel 9 van de richtlijn voorgeschreven vergunningstelsel namelijk te verzekeren, dat afvalverwijderingshandelingen stroken met de diverse doelstellingen die deze richtlijn nastreeft. Daartoe moeten de vergunningen volgens de bewoordingen van deze bepaling een aantal eisen bevatten, die onder meer betrekking hebben op soort en hoeveelheid afvalstoffen, de technische eisen, de te nemen voorzorgsmaatregelen inzake veiligheid, de plaats waar de afvalstoffen worden verwijderd en de behandelingsmethode.

154 In combinatie met de in artikel 7 van de richtlijn bedoelde beheersplannen, vormen de voorschriften die in de individuele vergunningen moeten voorkomen, dus

kennelijk een noodzakelijke voorwaarde voor het opzetten, volgens artikel 5 van deze richtlijn, van een geïntegreerd en toereikend net van afvalverwijderingsinstallaties, waarbij, zoals laatstgenoemde bepaling verlangt, met name rekening wordt gehouden met de beste beschikbare technologieën die geen overmatige kosten meebrengen, alsmede met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval, met dien verstande dat afvalstoffen in een van de meest nabije installaties die daartoe geschikt zijn, moeten kunnen worden verwijderd met behulp van de meest geschikte methoden en technologieën om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen.

155 Bovendien volgt uit de door de Commissie overgelegde documenten, onder meer uit het in punt 92 van de conclusie van de advocaat-generaal vermelde rapport en het in punt 134 van het onderhavige arrest genoemde onderzoek van juli 2002, dat op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn, het Ierse net van afvalverwijderingsinstallaties in zijn geheel bekeken nagenoeg verzadigd was en niet volstond om de in deze lidstaat geproduceerde afvalstoffen op te vangen. Uit die documenten blijkt voorts dat deze situatie gepaard ging met het opduiken van een groot aantal illegale stortplaatsen en stortingen over het hele land.

156 Vastgesteld moet worden dat de precieze en omstandige informatie in deze diverse documenten niet inhoudelijk en gedetailleerd is bestreden door Ierland, dat enkel de bewijskracht ervan in zeer algemene bewoordingen in twijfel heeft getrokken en dus niet heeft voldaan aan de in de punten 42 tot en met 47 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte eisen.

157 In deze omstandigheden zij vastgesteld dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn had nagelaten de nodige maatregelen te nemen voor de implementatie van een geïntegreerd en toereikend net van afvalverwijderingsinstallaties, waarmee, zoals volgt uit artikel 5 van de richtlijn, de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijde-

ring moet kunnen worden en de lidstaten afzonderlijk naar dit doel moeten kunnen streven.

158 Uit het voorgaande volgt dat de grief van de Commissie inzake schending van artikel 5 van de richtlijn moet worden aanvaard.

Schending van artikel 4 van de richtlijn

— Argumenten van partijen

159 Volgens de Commissie is het langdurige ontbreken van een met de artikelen 9 en 10 van de richtlijn strokend vergunningstelsel op zichzelf voldoende om aan te tonen dat Ierland niet de nodige maatregelen heeft genomen om te zorgen voor de nuttige toepassing of de verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, zoals het krachtens artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn verplicht was te doen.

160 Daar laatstgenoemde bepaling volgens het voorzorgs- en het preventiebeginsel moet worden uitgelegd, hoeft voor schending ervan geen sprake te zijn van daadwerkelijke schade. Zoals onder meer blijkt uit het onderzoek van de klachten 1997/4705, 1997/4792, 1999/4801, 1999/5008, 2000/4408, 2000/4145 en 2000/4633, zijn de daarin aan de orde gestelde illegale handelingen in casu daadwerkelijk de oorzaak geweest van talrijke aantastingen van het natuurschoon evenals van reële milieu-

schade, zonder dat Ierland de nodige maatregelen heeft genomen om daaraan een einde maken, met name door toe te zien op de sanering van de stortplaatsen en de passende verwijdering of nuttige toepassing van daarop illegaal gestort afval.

161 De Ierse regering heeft evenmin voldaan aan de krachtens artikel 4, tweede alinea, van de richtlijn op haar rustende verplichting, het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.

162 Wat de eerste alinea van artikel 4 betreft, heeft de Ierse regering volgens de Commissie niet aangetoond dat er geen met artikel 9 van de richtlijn strokend vergunningstelsel was op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn noch dat er aan de Ierse autoriteiten toe te schrijven concrete milieuaantastingen bestonden. Bovendien belet de richtlijn niet, vergunning te verlenen voor afvalstorting in ecologisch kwetsbare gebieden.

163 De Commissie heeft evenmin aangetoond dat de Ierse autoriteiten de uit vroegere activiteiten ontstane aanhoudende problemen niet hebben aangepakt. Passende maatregelen zijn opgenomen in de voor bestaande plaatsen afgegeven vergunningen, zoals die te Kilbarry en Tramore evenals die te Drumnaboden, respectievelijk bedoeld in de klachten 1999/5008 en 2000/4408, terwijl de identificatie en de evaluatie van stortplaatsen die gesloten zijn voordat ze aan de vergunningplicht werden onderworpen, is geregeld in artikel 22, lid 7, sub h, van de wet van 1996, zodat eventuele herstelmaatregelen die rekening houden met de kosteneffectiviteit mogelijk zijn.

164 De Commissie heeft evenmin aangetoond dat artikel 4, tweede alinea, van de richtlijn werd geschonden op de einddatum van de in genoemd met redenen omkleed advies gestelde termijn.

— Beoordeling door het Hof

165 Er zij aan herinnerd dat de verplichting tot verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, deel uitmaakt van de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied, en dat artikel 4 van de richtlijn met name de implementatie beoogt van het beginsel van preventief handelen zoals genoemd in artikel 174, lid 2, eerste alinea, tweede zin, EG, op grond waarvan de Gemeenschap en de lidstaten de bronnen van vervuiling en overlast van meet af aan dienen te voorkomen, te verminderen en, voorzover mogelijk, op te heffen door het vaststellen van maatregelen die de bekende risico's kunnen wegnemen (zie arresten van 5 oktober 1999, Lirussi en Bizzaro, C-175/98 en C-177/98, Jurispr. blz. I-6881, punt 51, en 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, C-387/97, Jurispr. blz. I-5047, punt 94).

166 In de eerste plaats vermeldt artikel 4 diverse doelstellingen welke de lidstaten moeten nastreven bij de nakoming van de meer specifieke verplichtingen die andere bepalingen van de richtlijn hun opleggen (zie in die zin arrest van 23 februari 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e.a., C-236/92, Jurispr. blz. I-483, punt 12).

167 Dienaangaande blijkt uit de bewoordingen van de artikelen 9, lid 1, eerste alinea, en 10 van de richtlijn, dat met name „[v]oor de toepassing" van artikel 4 ervan, iedere inrichting of onderneming die handelingen voor de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen verricht, een vergunning moet hebben. Zoals in punt 150 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, betekent deze uitdrukking dat de implementatie van artikel 4 met name wordt geacht te geschieden door de afgifte van dergelijke individuele vergunningen (arrest Commune de Braine-le-Château e.a., reeds aangehaald, punten 41 en 43).

168 In de tweede plaats bepaalt artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn weliswaar niets naders omtrent de concrete inhoud van de maatregelen die moeten worden genomen om de verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu te laten plaatsvinden, maar deze bepaling, welke verplichtingen bevat die autonoom zijn ten opzichte van die welke uit andere bepalingen van de richtlijn voortvloeien, is niettemin voor de lidstaten verbindend ten aanzien van het te bereiken doel, zij het dat de lidstaten een zekere vrijheid wordt gelaten bij de beoordeling van de noodzaak van zulke maatregelen (reeds aangehaald arrest San Rocco, punt 67, en reeds aangehaald arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, punten 55 en 58).

169 Waar een feitelijke situatie niet in overeenstemming is met de in artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn vastgestelde doelstellingen, kan daaruit in beginsel uiteraard niet rechtstreeks worden geconcludeerd dat de betrokken lidstaat noodzakelijkerwijs tekort is geschoten in de door die bepaling opgelegde verplichtingen, namelijk het treffen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Niettemin staat vast dat het voortduren van een dergelijke feitelijke situatie, vooral wanneer die een significante achteruitgang van het milieu over een langere periode te zien geeft zonder dat de bevoegde instanties ingrijpen, erop kan duiden dat de lidstaten de beoordelingsvrijheid die hun door deze bepaling wordt gelaten, te buiten zijn gegaan (arrest San Rocco, reeds aangehaald, punten 67 en 68).

170 Blijkens punt 139 van het onderhavige arrest staat in casu vast dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn van twee maanden, zijn verplichting tot correcte implementatie van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn op algemene en bestendige wijze niet nakwam.

171 Zoals de advocaat-generaal in punt 98 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volstaat deze omstandigheid om aan te tonen dat Ierland tevens op algemene en bestendige wijze niet heeft voldaan aan de eisen van artikel 4 van de richtlijn, welke bepaling nauw verbonden is met de artikelen 9 en 10 ervan.

172 Zoals in de punten 118 en 167 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, heeft het in de artikelen 9 en 10 van de richtlijn voorgeschreven vergunningstelsel namelijk tot doel ervoor te zorgen dat met dergelijke vergunningen verrichte handelingen voor de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen stroken met de in artikel 4, eerste alinea, ervan genoemde doelstellingen. Daartoe moeten die vergunningen noodzakelijkerwijs een aantal voorschriften bevatten, zoals artikel 9 van de richtlijn uitdrukkelijk bepaalt. Dit artikel verwijst daartoe onder meer naar soort en hoeveelheid afvalstoffen, de technische eisen, de te nemen voorzorgsmaatregelen inzake veiligheid, de plaats waar de afvalstoffen worden verwijderd en de behandelingsmethode. Hieruit volgt dat zowel de controle op dergelijke vergunningaanvragen als de voorschriften, voorwaarden en verplichtingen die deze vergunningen bevatten, middelen vormen om de in die eerste alinea opgesomde doelstellingen te bereiken.

173 Voorts volgt uit artikel 4, tweede alinea, van de richtlijn dat de lidstaten in het bijzonder iedere ongecontroleerde verwijdering van afvalstoffen moeten verbieden.

174 De algemene en bestendige niet-nakoming van de uit artikel 4 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen, zoals die is aangetoond wegens de niet-naleving van de eisen van de artikelen 9 en 10 ervan, gaat in een aantal van de door de Commissie aan de orde gestelde concrete situaties tevens gepaard met niet-nakoming van de meer specifieke verplichting die in de punten 168 en 169 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.

175 Uit de punten 54, 55, 84, 94 en 101 van het onderhavige arrest blijkt immers dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001

gestelde termijn, ofschoon het te kampen had met feitelijke situaties die blijvend indruisten tegen de doelstellingen van artikel 4, eerste alinea, van de richtlijn en die tot een significante achteruitgang van het milieu hebben geleid, had nagelaten de nodige maatregelen te nemen om te zorgen voor verwijdering van de betrokken afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Daarmee is deze lidstaat de hem door deze bepaling ingeruimde beoordelingsvrijheid te buiten gegaan.

176 Blijkens het voorgaande is de grief van de Commissie inzake schending van artikel 4 van de richtlijn gegrond.

Schending van artikel 8 van de richtlijn

— Argumenten van partijen

177 Volgens de Commissie heeft Ierland tevens artikel 8 van de richtlijn geschonden, door er niet op toe te zien dat de houders van zonder vergunning verwijderde afvalstoffen deze afgeven aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die handelingen voor de verwijdering of de nuttige toepassing mag verrichten, of zelf zorg dragen voor deze verwijdering of nuttige toepassing na een vergunning te hebben verkregen overeenkomstig de eisen van de richtlijn. Concrete voorbeelden van schending van deze bepaling volgen onder meer uit het onderzoek van de feiten die in de klachten 1997/4792, 1999/4801, 1999/5112, 2000/4145 en 2000/4633 aan de orde zijn gesteld.

178 De Ierse regering betoogt dat de Commissie de gestelde niet-nakoming niet heeft bewezen.

— Beoordeling door het Hof

179 Ingevolge artikel 8 van de richtlijn, dat met name de implementatie van het beginsel van preventief handelen verzekert, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat iedere houder van afvalstoffen deze afgeeft aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die handelingen voor de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen verricht of dat deze houder zelf zorg draagt voor de nuttige toepassing of de verwijdering in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn (arrest Lirussi en Bizzaro, reeds aangehaald, punt 52).

180 In de eerste plaats gaan deze verplichtingen samen met het verbod op het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen, zoals dat is vervat in artikel 4, tweede alinea, van de richtlijn, waarvan de schending door Ierland reeds in punt 176 van het onderhavige arrest is vastgesteld (zie arrest van 7 september 2004, Van de Walle e.a., C-1/03, Jurispr. blz. I-7613, punt 56).

181 In de tweede plaats moet de exploitant of de eigenaar van een illegale stortplaats worden beschouwd als houder van afvalstoffen in de zin van artikel 8 van de richtlijn, zodat ingevolge deze bepaling de betrokken lidstaat jegens deze ondernemer de maatregelen dient te nemen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat die afvalstoffen worden afgegeven aan een particuliere of openbare ophaler of een onderneming die afval verwijdert, wanneer die exploitant of eigenaar niet zelf kan zorgen voor de nuttige toepassing of verwijdering ervan (zie met name arrest San Rocco, reeds aangehaald, punt 108, arresten van 9 september 2004, Commissie/Italië, C-383/02, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 40, 42 en 44, en 25 november 2004, Commissie/Italië, C-447/03, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 27, 28 en 30).

182 Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat aan deze verplichting niet wordt voldaan wanneer een lidstaat enkel de verzegeling van de illegale stortplaats en de inleiding van een strafprocedure tegen de exploitant ervan gelast (arrest San Rocco, reeds aangehaald, punt 109).

183 In casu moet worden vastgesteld dat, zoals de Commissie terecht betoogt, Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn niet had voldaan aan zijn verplichting tot correcte implementatie van artikel 8 van de richtlijn.

184 Blijkens de punten 127 en 139 van het onderhavige arrest staat immers vast, dat Ierland op dat tijdstip zijn verplichting tot correcte implementatie van artikel 9 van de richtlijn op algemene en bestendige wijze niet nakwam, daar het tolereerde dat afvalverwijderingsactiviteiten werden voortgezet door ondernemingen of inrichtingen die niet over de door die bepaling vereiste vergunning beschikten, zonder te zorgen voor daadwerkelijke beëindiging en bestraffing van die activiteiten.

185 Bijgevolg kan uit de in het voorgaande punt gedane vaststelling worden afgeleid dat Ierland heeft verzuimd te waarborgen, dat de houders van afvalstoffen zich voegen naar de op hen rustende verplichting, die stoffen af te geven aan een particuliere of openbare inzamelaar of een onderneming die de in bijlage II A of II B bedoelde handelingen verricht, of zelf zorg te dragen voor de nuttige toepassing of verwijdering ervan in overeenstemming met de bepalingen van deze richtlijn.

186 Bovendien volgt uit de vaststellingen in de punten 60, 89, 94 en 101 van het onderhavige arrest, dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn in de diverse concrete gevallen niet had voldaan aan de in punt 181 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte verplichting.

187 De grief van de Commissie inzake schending van artikel 8 van de richtlijn moet bijgevolg worden aanvaard.

Schending van de artikelen 13 en 14 van de richtlijn

— Argumenten van partijen

188 Volgens de Commissie impliceert de niet-naleving van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn onvermijdelijk miskenning van artikel 13 daarvan, volgens hetwelk ondernemingen of inrichtingen die de in de artikelen 9 en 10 bedoelde handelingen verrichten, periodiek moeten worden gecontroleerd, en van artikel 14 ervan, dat betrekking heeft op het bijhouden van registers door deze ondernemingen of inrichtingen.

189 Ierland betoogt dat het de artikelen 9 en 10 van de richtlijn niet heeft miskend. Het betwist bovendien dat het zijn verplichting om periodieke controles uit te voeren, niet is nagekomen. Artikel 15 van de wet van 1996 zet artikel 13 van de richtlijn correct om en niets in laatstgenoemde bepaling wijst erop dat de vereiste controles enkel kunnen worden uitgeoefend op ondernemingen of inrichtingen die een vergunning hebben. Volgens Ierland bestond er evenmin een automatisch verband tussen het toekennen van een vergunning en het bijhouden van het register als vereist door artikel 14 van de richtlijn.

— Beoordeling door het Hof

190 Volgens artikel 13 van de richtlijn moeten de in deze bepaling voorgeschreven passende periodieke controles in het bijzonder betrekking hebben op de

inrichtingen of ondernemingen die de in de artikelen 9 en 10 van deze richtlijn bedoelde handelingen verrichten. Bovendien blijkt onder meer uit punt 118 van het onderhavige arrest dat deze inrichtingen of ondernemingen krachtens deze laatste twee bepalingen in het bezit moeten zijn van een voorafgaande individuele vergunning, die een aantal voorschriften en voorwaarden bevat.

191 Vastgesteld moet worden dat wanneer dergelijke vergunningen niet zijn afgegeven en dus ook geen voorschriften en voorwaarden zijn vastgesteld voor een bepaalde onderneming of inrichting, de op deze laatste uitgeoefende controles per definitie niet kunnen stroken met de eisen van artikel 13 van de richtlijn. Een voor de hand liggend wezenlijk doel van de in dit artikel voorgeschreven controles is namelijk, toe te zien op de naleving van de voorschriften en voorwaarden die zijn neergelegd in de overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van de richtlijn afgegeven vergunning.

192 Hetzelfde geldt voor het bijhouden van registers door de in die bepalingen bedoelde inrichtingen of ondernemingen, welke registers luidens artikel 14 van de richtlijn onder meer hoeveelheid en aard van de afvalstoffen en de wijze van behandeling ervan moeten vermelden. Die vermeldingen hebben immers vooral tot doel, de controlerende instantie in de gelegenheid te stellen toe te zien op de naleving van de voorschriften en voorwaarden die zijn vastgesteld in de volgens de richtlijn afgegeven vergunningen en die, zoals reeds blijkt uit de bewoordingen van artikel 9, onder meer betrekking moeten hebben op soort en hoeveelheid afvalstoffen en op de behandelingsmethode.

193 In casu blijkt uit punt 139 van het onderhavige arrest dat Ierland op de einddatum van de in het met redenen omkleed advies van 2001 gestelde termijn van twee maanden, zijn verplichting tot correcte implementatie van de artikelen 9 en 10 van

de richtlijn op algemene en bestendige wijze niet nakwam. Hieruit volgt dat deze lidstaat op gelijke wijze zijn verplichting tot correcte implementatie van de artikelen 13 en 14 ervan niet nakwam.

194 Blijkens het voorgaande is de grief van de Commissie inzake schending van laatstgenoemde bepalingen gegrond.

Schending van artikel 10 EG

195 De Commissie verzoekt het Hof bovendien vast te stellen dat Ierland de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet te antwoorden op haar verzoek van 20 september 1999 om opmerkingen over klacht 1999/4478.

196 De Ierse regering betwist niet dat zij de krachtens deze bepaling op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

197 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de lidstaten krachtens artikel 10 EG gehouden zijn de vervulling van de taak van de Commissie te vergemakkelijken, die er volgens artikel 211 EG met name in bestaat, toe te zien op de toepassing van de bepalingen welke de instellingen ingevolge het Verdrag vaststellen (zie onder meer arrest van 13 december 1991, Commissie/Italië, C-33/90, Jurispr. blz. I-5987, punt 18).

198 Hieruit volgt dat de lidstaten te goeder trouw moeten meewerken aan ieder door de Commissie krachtens artikel 226 EG verricht onderzoek en haar alle daartoe gevraagde informatie moeten verstrekken (arresten van 11 december 1985, Commissie/Griekenland, 192/84, Jurispr. blz. 3967, punt 19, en 13 juli 2004, Commissie/Italië, C-82/03, Jurispr. blz. I-6638, punt 15).

199 In deze omstandigheden moet de grief van de Commissie inzake schending van artikel 10 EG worden aanvaard.

200 Gelet op het voorgaande dient te worden vastgesteld dat Ierland:

— door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te zorgen voor een correcte implementatie van de artikelen 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 en 14 van de richtlijn, de krachtens deze bepalingen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door een verzoek om informatie van 20 september 1999 met betrekking tot handelingen betreffende afvalstoffen te Fermoy, County Cork, niet te beantwoorden, de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

201 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) **Door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te zorgen voor een correcte implementatie 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 afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, is Ierland de krachtens deze bepalingen op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Door een verzoek om informatie van 20 september 1999 met betrekking tot handelingen betreffende afvalstoffen te Fermoy, County Cork, niet te beantwoorden, is Ierland de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

3) **Ierland wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen