

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA L. A. GEELHOEDA

přednesené dne 23. září 2004¹

I – Úvod

1. V probíhající řízení, zahájeném podle článku 226 ES, se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Irsko nepřijalo veškerá opatření nezbytná k zajištění správného provedení článků 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 a 14 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech², ve znění směrnice Rady 91/156/EHS³ ze dne 19. března 1991 (dále jen „směrnice o odpadech“). Dále se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Irsko tím, že neodpovědělo na žádost Komise o informace ze dne 20. září 1999 týkající se operace s odpady ve Fermoy v hrabství Cork, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 10 ES.

2. Projednávaná věc vychází z několika stížností irských občanů, které byly předloženy

Komisi v letech 1997 až 2000 a které se týkaly celé řady případů údajného ukládání odpadů v rozporu s ustanoveními směrnice o odpadech. Svou žalobou se Komise nejen domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Irsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice o odpadech ve všech těchto jednotlivých případech, ale uplatňuje rovněž, že na základě těchto případů by Soudní dvůr měl určit existenci obecného a strukturálního nesplnění povinností vyplývajících pro Irsko ze směrnice o odpadech.

3. Požadavek Komise má zjevný význam z hlediska výkonu práva Společenství a v konečném důsledku se dotýká i způsobu, jakým je schopna plnit svůj úkol vyplývající z článku 211 ES, kterým je dbát na provádění Smlouvy, jakož i aktů přijatých orgány Společenství na jejím základě. Za současného stavu musí Komise prokázat, že jsou dány určité skutkové okolnosti a že tyto okolnosti jsou v rozporu s povinnostmi, které vyplývají pro dotčený členský stát z práva Společenství. Z toho plyne, že skutkové okolnosti, které dosud nebyly přezkoumány v rámci řízení pro nesplnění povinností před Soudním dvorem, nelze formálně považovat za případy nesplnění povinností, dokud tak

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23.

3 — Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3.

neurčí Soudní dvůr v řízení podle článku 226 ES. V důsledku toho mohou některé nežádoucí případy nesplnění povinností vyplývajících z práva Společenství přetrvávat do té doby, než Komise shromáždí dostatek informací k zahájení řízení pro nesplnění povinností.

vých okolností dovést existenci strukturálního neplnění povinností členským státem. Takový závěr Soudního dvora by umožnil efektivnější výkon povinností vyplývajících pro členské státy z práva Společenství.

4. Skutečnost, že je třeba zabývat se mnoha případy nesplnění povinností, zjevně zvyšuje zátěž pro systém výkonu práva Společenství a snižuje jeho efektivitu. Tento problém se ostatně neomezuje jen na oblast životního prostředí. V této souvislosti bych mohl například zmínit oblast zadávání veřejných zakázek, ve které byla Soudnímu dvoru předložena celá řada případů nesplnění povinností vyplývajících z relevantních směrnic jedním a tímž členským státem. V takových případech může Soudní dvůr pouze *ex post facto* určit, že dotčené směrnice nebyly v konkrétním případě splněny. Tento postup nejenže nezajišťuje účinnou nápravu v daném případě, ale, co je důležitější, neřeší ani základní strukturální problémy neplnění povinností vyplývajících z dotčených směrnic pro členský stát. Orgány Společenství mohou činit jen to, co se v němčině nazývá „Kurieren am Symptom“ (léčení symptomů). To vysvětluje, proč je třeba posoudit, zda nelze z řady skutko-

II – Směrnice o odpadech

5. Základní povinností členských států podle směrnice o odpadech je zajistit, že odpady se budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí (článek 4 první pododstavec). Za tímto účelem vyžaduje, aby tyto členské státy uložily určité povinnosti všem osobám, které nakládají s odpady v různých fázích. Tím, co Komise ve své žalobě popisuje jako „nepřerušovaný řetězec odpovědností“, tedy směrnice ukládá povinnosti držitelům odpadů, subjektům, které sbírají a přepravují odpady, a podnikům, které odstraňují nebo využívají odpady. Držitelé odpadů musí zajistit, pokud neodstraňují nebo nevyužívají odpady sami, aby s nimi manipulovaly soukromé nebo veřejné organizace, které zajišťují odstranění nebo využití odpadů (článek 8). Ukládání a nekontrolovatelné odstraňování odpadů musí být zakázáno (článek 4 druhý pododstavec). Zařízení nebo podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad, musí být přinejmenším registrovány u příslušných vnitrostátních orgánů (článek 12), zatímco organizace nebo podniky, které zajišťují odstranění nebo využití odpadů, musí získat od těchto orgánů povolení (články 9 a 10). Tato zařízení nebo

podniky musí být podléhat pravidelné kontrole příslušnými orgány (článek 13) a k usnadnění těchto kontrol musí vést záznamy o své činnosti týkající se odpadů (článek 14). S cílem dosáhnout soběstačnosti v odstraňování odpadu, jak na úrovni Společenství, tak i na vnitrostátní úrovni, směrnice ukládá členským státům, aby přijaly vhodná opatření k vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu (článek 5).

ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, zejména:

— bez ohrožení vod, ovzduší, půdy, rostlin a živočichů,

— bez obtěžování hlukem nebo zápachem,

6. Lhůta pro úplné provedení původní směrnice o odpadech, směrnice 75/442, uplynula v červenci 1977, zatímco změny zavedené směrnicí 91/156 měly být provedeny do 1. dubna 1993.

— bez nepříznivého ovlivňování krajiny nebo míst zvláštního zájmu.

7. Přesné znění ustanovení dotčených v projednávané věci je následující:

Členské státy rovněž učiní nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání a nekontrolovaného odstraňování odpadů.

„Článek 4

Článek 5

Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady se budou odstraňovat bez

1. Členské státy přijmou ve spolupráci s dalšími členskými státy, pokud je to nezbytné nebo účelné, vhodná opatření k vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu s využitím

nejlepší dostupné technologie, která nevyžaduje nadměrné náklady. Tato síť musí Společenství jako celku umožnit, aby dosáhlo soběstačnosti v odstraňování odpadu, a členským státům, aby se tomuto cíli individuálně přibližovaly, přičemž se berou v úvahu zeměpisné podmínky nebo potřeby specializovaných zařízení pro určité druhy odpadu.

2. Tato síť musí též umožnit, aby se odpad odstraňoval v některém z nejbližších vhodných zařízení, s použitím co nejvhodnějších metod a technologií k zajištění vysokého stupně ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.

Článek 8

Členské státy učiní nezbytná opatření, aby bylo zajištěno, že každý držitel odpadu:

- s ním bude manipulovat prostřednictvím soukromé nebo veřejné organizace, která uskutečňuje operace uvedené v příloze II A či B, nebo

- využívá nebo odstraňuje odpad sám v souladu s ustanoveními této směrnice.

Článek 9

1. V zájmu provedení článků 4, 5 a 7 musí každá organizace nebo podnik, který provádí operace uvedené v příloze II A, získat povolení od příslušného orgánu podle článku 6.

Toto povolení zahrnuje:

- druhy a množství odpadů,
- technické požadavky,
- bezpečnostní opatření, která je třeba přijmout,
- místo odstraňování,

— metodu úpravy.

Článek 13

2. Povolení mohou být udělována na určité období, mohou být obnovitelná, mohou se na ně vztahovat podmínky a závazky anebo, zejména je-li navrhovaná metoda odstraňování nepřijatelná z hlediska ochrany životního prostředí, mohou být zamítnuta.

Zařízení nebo podniky, které provádějí operace uvedené v člancích 9 až 12, musí podléhat přiměřené pravidelné kontrole příslušnými orgány.

Článek 10

Článek 14

Všechna zařízení a podniky uvedené v člancích 9 a 10 musí:

Pro účely provádění článku 4 musí každé zařízení nebo podnik, který provádí operace uvedené v příloze II B, obdržet povolení.

— vést záznamy o množství, charakteru, původu a případně o určení, frekvenci sbírání, způsobu přepravy a metodě zpracování odpadů uvedených v příloze I a o činnostech uvedených v příloze II A nebo B,

Článek 12

— poskytnout tyto informace na požádání příslušným orgánům uvedeným v článku 6.

Zařízení nebo podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad nebo které zařizují odstraňování či využití odpadů pro potřeby jiných osob (obchodníků nebo zprostředkovatelů), musí být, pokud nejsou subjektem povolení, registrovány u příslušných orgánů.

Členské státy mohou požadovat, aby se ustanoveními tohoto článku řídili také původci odpadu.“

III – Stížnosti předložené Komisi

8. Jak je uvedeno výše, projednávaná věc vychází z řady dvanácti stížností doručených Komisi v letech 1997 až 2000 a týkajících se přibližně 18 případů nakládání s odpady v Irsku.

1) První z uvedených stížností se týkala vykládky odpadu ze stavby a demolice místním orgánem Limerick Corporation bez povolení v mokřadu ve městě Limerick (registrována Komisí jako stížnost P1997/4705).

2) Druhou stížností bylo uplatňováno, že soukromá společnost bez povolení uložila velké množství organického odpadu do povrchových nádrží v Ballard, Fermoy, v hrabství Cork a na jiném místě jej odstranila (P1997/4792).

3) Třetí stížnost se týkala skladování odpadu v Pembrokestown v hrabství Wexford soukromým provozovatelem

po dobu několika let, a to neohledně na skutečnost, že žádost o povolení byla z ekologických důvodů zamítnuta, a aniž by byly uloženy jakékoli sankce (P1997/4847).

4) Předmětem čtvrté stížnosti byl provoz městské skládky v Powerstown v hrabství Carlow bez povolení od roku 1975. Bylo zjištěno, že uvedené zařízení způsobuje celou řadu škod na životním prostředí (P1999/4351).

5) Pátá stížnost se týkala nepovoleného provozu soukromého zařízení na skladování a zpracování odpadu v Cullinagh, Fermoy, v hrabství Cork, i přesto, že v letech 1991 až 1994 bylo zamítnuto několik žádostí o povolení (P1999/4478).

6) Šestá stížnost se týkala nepovolené vykládky velkého množství sutě v zeleni na poloostrově Poolbeg v Dublinu a provozu zařízení na zpracování odpadu ve stejné oblasti po řadu let bez povolení (P1999/4801).

- 7) Sedmou stížností bylo uplatňováno, že od 70. let irské místní orgány ve Waterfordu provozovaly bez povolení městské skládky v Kilbarry a Tramore v hrabství Waterford a že tyto skládky měly nepříznivý vliv na místa zvláštního zájmu, přičemž prvně uvedená skládka se nacházela v blízkosti mokřadu, jenž byl navržen jako místo přírodního dědictví, a posledně jmenovaná skládka byla umístěna v sousedství zvláštního chráněného území podle směrnice 79/409/EHS⁴ a částečně v oblasti, která byla navržena jako zvláštní chráněné území ve smyslu směrnice 92/43/EHS⁵ (P1999/5008).
- 8) Osmá stížnost směřovala proti zařízením na zpracování odpadů, která od 80. let provozoval bez povolení soukromý subjekt ve dvou zrušených lomech nedaleko Portarlington v hrabství Laois, z nichž jedno se nacházelo v Lea a druhé v Ballymorris, obě v povodí řeky Barrow, která je významnou oblastí podzemní vody. Místní rada hrabství ani irská Environment Protection Agency (Agentura na ochranu životního prostředí, dále jen „EPA“) v tomto případě neuplatnily požadavek na vydání povolení (P1999/5112).
- 9) Devátá stížnost se mimo jiné týkala nepovolených vykládek odpadů ze staveb a demolice a jiného odpadu, ke kterým docházelo od roku 1990 v oblasti ležící na břehu moře v Carlingford Lough, Greenore, v hrabství Louth, v oblasti citlivé z hlediska životního prostředí (P2000/4145).
- 10) V desáté stížnosti bylo poukazováno na skutečnost, že sběr odpadů v obci Bray v hrabství Wicklow byl prováděn soukromými podniky bez povolení a bez registrace a nepodléhal kontrole. Byl rovněž zmíněn nález velkého množství nemocničního odpadu na nepovolené skládce v Glen of Imaal v hrabství Wicklow (P2000/4157).
- 11) Předmětem jedenácté stížnosti byl nepovolený provoz městských skládek v Drumnaboden, v Muckish a Glenalla v hrabství Donegal. Tato skládka byla zdrojem vážného znečištění životního prostředí, zejména řeky Lennon (P2000/4408).
- 12) Dvanáctá stížnost se týkala nepovoleného odstraňování odpadu, zejména odpadu z demolice a těžby, které mělo

4 – Směrnice Rady ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98).

5 – Směrnice Rady ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť a volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102).

nepříznivý vliv na několik mokřadů v hrabství Waterford, a to v lokalitách Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog a Castletown (P2000/4633).

Uvedené stížnosti jsou v tomto stanovisku označovány jako první až dvanáctá stížnost.

IV – Řízení

9. Komise zaslala Irsku výzvu týkající se prvních tří stížností dne 30. října 1998, výzvu týkající se čtvrté, šesté, sedmé, osmé a jedenácté stížnosti dne 25. října 2000 a výzvu týkající se páté, deváté, desáté a dvanácté stížnosti dne 17. dubna 2001. Dne 28. dubna zaslala Irsku rovněž zvláštní výzvu týkající se páté stížnosti, neboť Irsko neodpovědělo na žádost o informace v rozporu s článkem 10 ES.

10. Na dopis s výzvou ze dne 30. října 1998 Irsko sice odpovědělo, na výzvy ze dne 28. dubna 2000, ze dne 25. října 2000 a ze dne 17. dubna 2001 však nebyla poskytnuta uspokojivá odpověď. Irsko však zodpovědělo otázky Komise týkající se některých stížností.

11. Na základě uvedených výzev bylo dne 14. července 1999 vydáno odůvodněné stanovisko týkající se první a druhé stížnosti a dne 26. července 2001 odůvodněné stanovisko týkající se všech dvanácti stížností; v obou těchto odůvodněných stanoviscích Komise Irsko vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhovělo odůvodněným stanoviskům do dvou měsíců od jejich oznámení a přijetí.

12. Vzhledem k tomu, že Irsko nepřijalo nezbytná opatření ke splnění svých povinností podle směrnice o odpadech ve stanovené lhůtě, Komise zahájila dne 20. prosince 2001 řízení pro nesplnění povinností.

13. Vzhledem k tomu, že první dvě stížnosti byly předmětem obou odůvodněných stanovisek, Soudní dvůr požádal Komisi dopisem ze dne 24. května 2004, aby specifikovala, v jakém rozsahu je třeba při rozhodování o žalobě přihlížet k odůvodněnému stanovisku ze dne 14. července 1999. Ve své písemné odpovědi ze dne 7. června 2004 Komise uvedla, že dřívější odůvodněné stanovisko bylo nahrazeno odůvodněným stanoviskem ze dne 26. července 2001. To znamená, že celou žalobu je třeba posuzovat s ohledem na druhé odůvodněné stanovisko.

14. Komise a Irsko předložily svá ústní vyjádření na jednání dne 6. července 2004.

V – Úvodní poznámky

A – Rozsah žaloby

15. Především je třeba určit rozsah žaloby, neboť ten je rozhodující pro způsob řešení a rozhodování v této věci.
16. Komise ve své žalobě zdůrazňuje, že směrnice vytváří „nepřerušovaný řetězec odpovědností za odpad“ a že jejím hlavním cílem je zajistit, aby byl tento řetězec odpovědností v Irsku řádně uznán a účinně proveden. To je také důvod, proč se Komise rozhodla spojit šetření jednotlivých stížností a neřešit každou stížnost zvlášť. Cílem její žaloby je tedy zejména určení, že Irsko nesplnilo své povinnosti vyplývající ze směrnice o odpadu obecným a strukturálním způsobem. Je sice možné, že bude zjištěno, že Irsko splnilo své povinnosti v některých situacích před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 26. července 2001, Komise však uplatňuje, že tím není dotčeno její tvrzení, že Irsko porušilo své povinnosti v obecnějším smyslu.
17. Komise dále uvádí, že uvedené stížnosti nejsou jedinými příklady nesplnění povinností, které pro Irsko vyplývají ze směrnice o odpadech, a že si vyhrazuje možnost uvést další příklady nesplnění povinností. Ve své žalobě, v části nazvané „veřejné informace“, proto poukazuje na odstraňování odpadů ve velkém měřítku v hrabství Wicklow (96 případů), uvedené ve zprávě ze dne 7. září 2001 předložené místním orgánům.
18. Irsko s přístupem Komise nesouhlasí a namítá, že přistupuje k věci příliš široce. Uplatňuje, že žaloba by měla být omezena na výše uvedených dvanáct stížností a že k jiným skutkovým okolnostem a stížnostem, které tomuto členskému státu nebyly sděleny během postupu před zahájením soudního řízení, jako je případ vykládky odpadů v hrabství Wicklow, by nemělo být přihlíženo. Soudní dvůr by proto měl své posouzení omezit na otázku, zda došlo k tvrzenému nesplnění povinnosti ve vztahu k dvanácti uvedeným stížnostem po uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 26. července 2001 a že Komise nese v této souvislosti důkazní břemeno. Uplatňuje, že Komise nemůže požadovat, aby Soudní dvůr vycházel z předpokladu, že Irsko obecně neplní své povinnosti vyplývající ze směrnice o odpadech, pouze na základě konkrétních stížností, které nebyly dosud vyřešeny.
19. Podáním žaloby tímto způsobem se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že

Irsko nesplnilo své povinnosti vyplývající ze směrnice o odpadech obecným a strukturálním způsobem. Namísto toho, aby považovala uvedené dvanáct stížností za jednotlivá a nesouvisající porušení směrnice, z nichž každé by mohlo být předloženo Soudnímu dvoru podle článku 226 ES, hodlá prokázat, že tyto události dokládají existenci obecného nedostatku. Mám za to, že v žádném případě nelze vyloučit, že za určitých podmínek mohou společné rysy stížností odůvodnit konstatování, že členský stát strukturálně neplní povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Společenství. Jak Komise uvedla ve své replice, pokud by byl přijat argument Irska, že rozsah žaloby je příliš široký, mohlo by to vážně narušit její schopnost plnit svou roli strážce Smlouvy. Ačkoli žádost Komise nastoluje otázku, co je třeba považovat za strukturální nesplnění povinností a jak má být taková situace určena, nemám za to, že se jedná o důvod pro omezení rozsahu dotčené žaloby způsobem, který uplatňuje Irsko.

20. Dalším aspektem rozsahu žaloby, který je třeba v této fázi vyjasnit, je okolnost, že tvrzené nesplnění povinností se týká zejména použití ustanovení přijatých Irskem k provedení směrnice o odpadech, a nikoli provedení ustanovení směrnice do irského práva. Ve své žalobě Komise uznává, že přijetím Waste Management Act 1996, dále jen „WMA 1996“ (zákon z roku 1996 o nakládání s odpady), a prováděcích právních předpisů irské orgány „podstatně zlep-

šily“ právní řád v oblasti nakládání s odpady v Irsku. Hlavní problémy, které nadále přetrvávají, souvisejí s praktickým používáním ustanovení přijatých k provedení směrnice o odpadech. Komise nicméně uplatňuje, že i provedení článku 12 směrnice o odpadech je vadné. V reakci na následné vyjádření Irska, podle něhož byla uvedená směrnice řádně provedena, navíc Komise odmítá, že provedení směrnice v Irsku netrpí žádnými dalšími vadami. Vzhledem k tomu, že tyto možné další vady provedení nebyly specifikovány ani projednány během postupu před zahájením soudního řízení, nelze k nim v rámci projednávání žaloby přihlížet.

21. Konečně, pokud jde o časový rozsah žaloby, Komise vysvětluje, že z podání žaloby pro nesplnění povinností, které vyplývají pro Irsko ze směrnice o odpadech ve znění směrnice 91/156, nevyplývá, že činnostmi uskutečňovanými před přijetím změny již není třeba se zabývat. Požadavky vyplývající z novelizované verze směrnice navazují na požadavky stanovené v původní verzi. S tímto tvrzením souhlasím do té míry, pokud se týká činností zahájených po vstupu směrnice 75/442 v platnost v roce 1977.

B – *Plán rozboru*

22. Jak bylo uvedeno výše, projednávána věc nastoluje obecnější otázku týkající se možnosti určení existence obecného a strukturálního nesplnění povinností, které pro členský stát vyplývají ze směrnice Společenství, na základě řady stížností týkajících se nesplnění povinností. Předtím, než bude posouzeno, zda je možné přijmout žalobu Komise ohledně provedení směrnice o odpadech, je zřejmě namístě posoudit uvedenou otázku abstraktněji. Svůj rozbor proto zahájím tím, že stručně připomenu obecné požadavky vyplývající z ustálené judikatury Soudního dvora s ohledem na řádné provedení směrnic, a poté vysvětlím, co tyto obecné požadavky znamenají v kontextu směrnice o odpadech. Dále je třeba zjistit, za jakých podmínek lze určit, že neplnění uvedených požadavků má strukturální povahu. Následovat bude rozbor důkazního břemena. Poté posoudím předmět žaloby v projednávané věci, tedy otázku, zda s ohledem na výše uvedené stížnosti Irsko strukturálně nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice o odpadech.

VI – *Rámec pro posouzení*A – *Obecné požadavky na správné provedení*⁶

23. Jak vyplývá z ustálené judikatury, článek 249 ES sice stanoví, že směrnice určené členským státům jsou závazné, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům, z této skutečnosti však nevyplývá, že proces provádění je plně ponechán na uvážení členských států. Soudní dvůr měl v minulosti příležitost formulovat řadu norem pro posouzení přiměřenosti opatření přijatých členskými státy k provedení směrnic. Při schematickém stanovení těchto požadavků je vhodné rozlišovat mezi dvěma fázemi procesu provádění: fáze provádění do právního řádu a fáze praktického použití.

24. Fáze provádění do právního řádu sestává dále ze dvou hlavních aspektů: aspektu normativního a aspektu organizačního.

25. Normativní aspekt spočívá v začlenění věcného obsahu směrnice do vnitrostátního

6 — Pojem „provedení“ zde používám jako zastřešující pojem, který zahrnuje provedení směrnice do vnitrostátního práva a používání a výkon těchto ustanovení vnitrostátními orgány.

práva dostatečně jasným a přesným způsobem ve lhůtě stanovené směrnicí⁷. Dotčená vnitrostátní opatření musí být závazná a musí mít stejnou právní sílu jako ta, která mají být změněna⁸. Zajištění jasnosti a přesnosti ustanovení provádějících směrnic je obzvláště důležité v případech, kdy směrnice stanoví práva a povinnosti jednotlivců. Právní jistota vyžaduje, aby opatření k provedení do vnitrostátního práva byla dostatečně transparentní a umožňovala tak jednotlivcům seznámit se s veškerými svými právy vyplývajícími ze směrnice⁹. Požadavek přesnosti se však uplatní i tehdy, pokud směrnice nestanoví práva jednotlivců. V takovém případě existuje zájem na tom, aby ustanovení směrnice byla správně používána všemi dotčenými orgány v rámci vnitrostátního právního řádu¹⁰. Musí být navíc jasné, že změněná vnitrostátní ustanovení mají svůj původ ve Společenství, aby mohla být případně vykládána ve světle cílů směrnice a aby byly k dispozici opravné prostředky Společenství v souvislosti s rozhodnutími přijatými na jejich základě.

správné používání a výkon vnitrostátních ustanovení, jejichž součástí jsou normy obsažené ve směrnici. To zahrnuje určení orgánů příslušných k používání takových ustanovení, svěření odpovídajících pravomocí takovým orgánům, vytvoření kapacit pro kontrolu plnění uvedených ustanovení, vytvoření záruk pro právní ochranu, zajištění dostupnosti opravných prostředků, stanovení sankcí v případě porušení takových ustanovení a zřízení struktur pro jejich výkon. Směrnice často výslovně taková organizační opatření stanoví, avšak i tehdy, pokud o této otázce mlčí, lze dovodit z článku 10 ES, že členské státy jsou povinny zajistit přijetí takových opatření.

26. Organizační aspekt provádění směruje k vytvoření právního a správního rámce pro

27. Fáze praktického provádění je nepřetržitým procesem, v jehož rámci musí být zajištěno dosažení cílů směrnice prostřednictvím plného a aktivního používání vnitrostátních ustanovení provádějících směrnicí do vnitrostátního práva příslušnými vnitrostátními orgány a rovněž uložení důvěryhodných sankcí v případě jejich porušení. Proces provádění tedy, jinými slovy, není završen správným provedením ustanovení směrnice do vnitrostátního práva a vytvořením organizačního rámce pro používání těchto ustanovení, nýbrž musí být také zajištěno, aby tyto dva aspekty fungovaly tak, aby bylo v praxi dosaženo výsledku zamýšleného dotčenou směrnicí. Jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer, s ohledem na směrnice obecně,

7 — Viz například rozsudek ze dne 13. března 1997, Komise v. Francie (C-197/96, Recueil, s. I-1489, bod 15).

8 — Viz například rozsudek ze dne 6. května 1980, Komise v. Belgie (C-102/79, Recueil, s. 1473, bod 10).

9 — Viz např. rozsudky ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo (C-361/88, Recueil, s. I-2567, bod 15), a Komise v. Francie (uvedený výše v poznámce 7, bod 15).

10 — Viz rozsudek ze dne 8. července 1987, Komise v. Itálie (262/85, Recueil, s. 3073, body 39 a 44).

„přijetím vnitrostátních opatření[, která správně provádějí do vnitrostátního práva určitou] směrnicí, nejsou účinky směrnice vyčerpány. Členské státy jsou nadále povinny zajistit skutečné a úplné použití směrnice, a to i po přijetí takových opatření.“¹¹ Ačkoli otázka přímého účinku směrnice není předmětem probíhajícího řízení, z hlediska účinků směrnic obecně je podstatné, že v uvedeném rozsudku Soudní dvůr dále uvedl, že jednotlivci mají právo dovolat se bezpodmínečných a dostatečně přesných ustanovení vůči státu před vnitrostátními soudy „v případech, kdy úplné použití směrnice není ve skutečnosti zajištěno, tedy nejen pokud směrnice nebyla provedena nebo byla provedena nesprávně, nýbrž i v případech, kdy vnitrostátní opatření správně provádějící směrnicí nejsou používána takovým způsobem, aby bylo dosaženo jí zamýšleného výsledku.“¹² Posledně uvedené konstatování Soudního dvora potvrzuje, že provádění v širším slova smyslu je nepřetržitým procesem, který zahrnuje trvající povinnosti členských států.

28. Pokud jde o výkon směrnic nebo, přesněji, vnitrostátních právních ustanovení, do kterých jsou začleněna, zdůrazňuji, že jak z obecné povinnosti dosáhnout cíle směrnice, tak z článku 10 ES vyplývá, že kroky přijaté a systém vytvořený za tímto účelem musí být efektivní. Podle mého názoru efektivní výkon znamená, že protiprávně

jednáním osobám hrozí reálné nebezpečí odhalení a sankce tak, aby byli přinejmenším zbaveni jakéhokoli hospodářského prospěchu z jejich protiprávního jednání. Jak jsem uvedl ve svém stanovisku z tohoto roku, které se týkalo společné rybářské politiky, kontrola a hrozba represivní akce musí vytvářet dostatečný tlak, aby nesplnění povinností bylo hospodářsky neatraktivní a byla tak zajištěna praktická realizace situace předpokládané relevantními předpisy Společenství¹³. Kontext projednávané věci může být odlišný, základní východisko je však stejné.

29. Za „zdí z papíru“ vystavěnou během provádění do vnitrostátního práva proto členské státy jsou a nadále zůstávají odpovědnými za správné používání a výkon směrnice, stručně řečeno, za dosažení jejího užitečného účinku. Jakékoli opomenutí v tomto smyslu nejenže vede k situaci, jež je odlišná od situace předpokládané směrnicí, ale narušuje rovněž jednotné účinky směrnice v rámci Společenství a ovlivňuje podmínky podnikání na vnitřním trhu.

30. Pokud jde o tvrzení Komise, že jedno z ustanovení směrnice o odpadech, jmeno-

11 — C-62/00, Recueil s. I-6325, bod 27. [*Tato část poznámky není pro české znění relevantní.*]

12 — Tamtéž.

13 — Stanovisko přednesené dne 29. dubna 2004 ve věci Komise v. Francie, k níž byl vynesena rozsudek dne 12. července 2005 (C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263, bod 39).

vitě článek 12, nebylo řádně provedeno do irského práva, projednávaná věc se týká zejména organizačního aspektu první fáze a praktické fáze procesu provádění směrnice. Nyní bude přezkoumáno, co z těchto požadavků vyplývá ve světle výše uvedených úvah pro směrnici o odpadech.

ustanovení dotčená v projednávané věci zapadají do celkového systému.

B – *Provedení směrnice o odpadech*

31. Směrnice o odpadech zavádí komplexní systém nakládání s odpady s cílem zajistit, aby byly odpady zpracovány způsobem, který není škodlivý pro lidské zdraví ani pro životní prostředí. To potvrzuje preambule směrnice 91/156 novelizující původní směrnici, která uvádí, že cílem směrnice o odpadech je monitorovat odpad „od jeho vzniku až po konečné odstranění“¹⁴. Ke zjištění, jakého výsledku mají členské státy dosáhnout, a s ohledem na hlavní cíl žaloby Komise, je nezbytné nahlížet na směrnici jako celek, na její cíl a na to, jak různá

32. Článek 4 první pododstavec, který lze považovat za základní ustanovení směrnice, popisuje tento cíl podrobněji, když stanoví, že „[č]lenské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady budou odstraňovány bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, zejména bez ohrožení vod, ovzduší, půdy, rostlin a živočichů, bez obtěžování hlukem nebo zápachem, bez nepříznivého ovlivňování krajiny nebo míst zvláštního zájmu“. Druhý pododstavec článku 4 zakazuje opuštění, ukládání a nekontrolované odstraňování odpadů. Klíčovým nástrojem pro dosažení těchto cílů je požadavek stanovený v člancích 9 a 10, že v zájmu provedení, mimo jiné¹⁵, článku 4 prvního pododstavce každá organizace nebo podnik, který provádí využití odpadů, musí získat povolení od příslušného orgánu. Prostřednictvím tohoto nástroje mají vnitrostátní orgány možnost uložit podmínky pro odstraňování a využívání odpadů (které jsou, pokud jde o odstraňování odpadů, stanoveny ve směrnici), jež směřují ke splnění cílů článku 4, a kontrolovat plnění těchto podmínek. K tomu, aby bylo zajištěno, že všechny odpady jsou zpracovány v rámci

14 – Článek 9 směrnice rovněž odkazuje na článek 5 (síť zařízení na odstraňování odpadu) a článek 7 (plány pro nakládání s odpady).

14 – Viz předposlední bod odůvodnění směrnice 91/156.

takového režimu, jsou držitelům odpadů¹⁶ uloženy povinnosti (článek 8), které zajišťují, aby s odpady bylo manipulováno prostřednictvím soukromé nebo veřejné organizace uskutečňující sběr odpadů nebo organizace, která má povolení pro odstraňování nebo využívání odpadů. Jinak je držitel povinen využít nebo odstranit odpad sám v souladu s ustanoveními směrnice, zejména s článkem 4. Zařízení nebo podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad, a zprostředkovatelé musí být, pokud nejsou subjektem povolení, alespoň registrováni u příslušných orgánů (článek 12). Tím se také stávají součástí systému, aniž by musely být předem splněny nějaké podmínky. Provozovatelé v rámci tohoto systému musí podléhat pravidelné kontrole příslušnými orgány a jsou povinni vést záznamy, které musí být uvedeným orgánům na jejich žádost poskytnuty (články 13 a 14). Konečně, z obecnějšího hlediska, podle článku 5 směrnice musí členské státy zajistit vybudování přiměřené a jednotné sítě zařízení na odstraňování odpadu na jejich území s cílem dosáhnout soběstačnosti v odstraňování odpadu. Z odkazu na článek 5 v článku 9 týkajícího se povolení pro odstraňování odpadu vyplývá, že organizace nebo podniky, které mají povolení a provádějí odstraňování odpadů, působí v rámci uvedené sítě.

33. Pro úplnost bych rovněž zmínil, že směrnice upravuje řadu jiných důležitých prvků výše popsáního systému, které spadají

16 — Držitelé odpadů jsou vymezeni v čl. 1 písm. c) směrnice o odpadech jako: původce odpadu nebo fyzická nebo právnická osoba, která je vlastníkem odpadu.

mimo rozsah žaloby v projednávané věci a nebudou předmětem dalšího rozboru: zásada předcházení vzniku odpadů (článek 3), určení příslušných orgánů (článek 6), vypracování plánů pro nakládání s odpady (článek 7) a zásada „znečišťovatel platí“ (článek 15). Skutečnost, že o splnění uvedených ustanovení není sporu, nevylučuje systematickou povahu tvrzeného nesplnění směrnice o odpadech jako celku v Irsku, zejména proto, že žaloba Komise se zaměřuje na klíčový nástroj směrnice, tedy na požadavek na získání povolení.

34. Vzhledem k tomu, že směrnice o odpadech upravuje řadu konkrétních nástrojů směřujících k tomu, aby odpady byly zpracovávány bez ohrožení lidského zdraví a poškozování životního prostředí, úplné provedení směrnice zaprvé vyžaduje, aby byly v rámci vnitrostátního právního řádu takové nástroje vytvořeny, aby takové nástroje byly přiměřené z hlediska dosažení cílů směrnice a aby byly plně funkční.

35. Nejdůležitějším z těchto nástrojů je požadavek na udělení povolení pro činnosti odstraňování a využívání odpadů (články 9 a 10), jež jsou uvedeny v přílohách IIA a IIB ke směrnici o odpadech a které jsou uskutečňovány na území státu. Vzhledem k tomu, že účelem tohoto nástroje je zajistit splnění cílů článku 4 směrnice, způsob jeho vytvoření a používání musí odpovídat urči-

tým standardům kvality. Řádné provedení požadavku na povolení proto zahrnuje nejen uložení této povinnosti ve vnitrostátním právním řádu, ale předpokládá i existenci přiměřeného a efektivního správního režimu vyřizování žádostí o povolení v přiměřených lhůtách, pro posouzení těchto žádostí z hlediska uložení vhodných podmínek týkajících se dotčených operací a zajištění dostatečné kapacity pro kontrolu plnění těchto podmínek. Přiměřený a efektivní systém udělování povolení zajišťuje, že činnosti spadající do jeho rámce jsou prováděny tak, aby byly dosaženy obecné cíle systému. U nově plánovaných činností je tedy nutné si vyžádat a získat povolení před jejich zahájením tak, aby provádění činností podléhalo vhodným podmínkám; povolení zde má preventivní účinek. U stávajících činností to znamená, že by tyto činnosti měly být buď za přiměřených podmínek co možná nejvíce přizpůsobeny těmto cílům, anebo ukončeny, a systém udělování povolení má tudíž jak preventivní, tak nápravný účinek. Povolení jsou tedy rovněž udělována pouze subjektům, které disponují technickými prostředky pro uskutečňování dotčených operací s odpady. K zajištění efektivity systému udělování povolení je konečně třeba, aby tento systém byl podpořen přiměřenými sankcemi.

36. Článek 4 druhý pododstavec, který vyžaduje, aby byla učiněna nezbytná opatření pro zákaz ukládání odpadů, je možné považovat za řádně provedený tehdy, pokud je zákaz upravený směrnicí stanoven ve vnitro-

státním právním řádu, pokud jsou stanoveny přiměřené sankce pro případ porušení předpisů a pokud je plnění tohoto ustanovení efektivně kontrolováno.

37. Důraz je při provádění článku 8, který ukládá určité povinnosti držitelům odpadu, zřejmě kladen na aspekt provedení do vnitrostátního práva. Stanovení této povinnosti ve vnitrostátním právním řádu, s hrozbou sankce v případě jejího porušení, se na první pohled jeví dostatečným ke splnění směrnice v tomto ohledu. Ve světle cíle směrnice o odpadech stanoveného v odůvodnění směrnice 91/156, kterým je monitorovat odpad „od jeho vzniku až po konečné odstranění“¹⁷, si však lze představit, že členské státy mají implicitně povinnost vytvořit přiměřenou a dostupnou infrastrukturu, která umožní držitelům odpadu splnit tuto povinnost a zaručí vstup odpadů do výše popsaného systému. Pouze tehdy, pokud je odpad zpracováván v rámci systému povolení, může členský stát vykonávat svou kontrolu nad zpracováním odpadu v souladu s obecnými cíli stanovenými v článku 4 směrnice. Pokud je zjevné, že držitelé odpadu nejsou schopni splnit povinnosti stanovené v článku 8 v důsledku absence takové infrastruktury, je možné určit, že dotčený členský stát porušil uvedené ustanovení. Členské státy musí navíc zajistit splnění těchto povinností prostřednictvím přiměřených opatření k výkonu uvedených povinností.

17 — Předposlední bod odůvodnění.

38. Požadavek registrace uvedený v článku 12, který se vztahuje na zařízení nebo podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad, a pro zprostředkovatele, má rovněž umožnit příslušným orgánům monitorovat celý řetězec zpracování odpadu od jejich vzniku po konečné odstranění a zajistit v tomto ohledu transparentnost. Pokud tyto osoby nepodléhají povolení, musí být alespoň členskými státy registrovány. Vzhledem k tomu, že účelem tohoto ustanovení je zajistit, aby příslušné orgány členských států měly veškeré informace o subjektech působících v různých fázích zpracování odpadu, správné provedení tohoto ustanovení vyžaduje, aby členské státy vytvořily systém registrace a přijaly vhodná opatření k poskytnutí potřebných informací, přičemž konečným cílem je mít možnost provádět kontrolu dotčených operací, jak stanoví článek 13, a zajistit tak, že tyto operace budou prováděny v souladu s cíli článku 4.

39. Řádné a úplné provedení článku 13 o pravidelné kontrole subjektů uvedených v článcích 9 až 12 směrnice předpokládá, že byly určeny příslušné orgány a že tyto orgány mají dostatečné vyšetřovací pravomoci pro splnění tohoto úkolu. Mezi takové pravomoci dle mého názoru patří pravomoc registrovat protiprávní jednání a hlásit je orgánům ukládajícím sankce. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení upravuje pravidelné kontroly, je zřejmé, že kontrola má povahu nepřetržitě činnosti. Z obecné povinnosti členských států zaručit užitečný účinek směrnic vyplývá, že kontroly musí také

efektivně přispívat ke splnění obecného cíle článku 4 směrnice. Nejenže musí být namířeny k odhalování protiprávních jednání, z konstruktivnějšího hlediska by měly být rovněž organizovány a prováděny tak, aby motivovaly dotčené subjekty ke splnění jejich povinností při nakládání s odpady.

40. Povinnost zařízení a podniků, které odstraňují a využívají odpady, vést záznamy a poskytovat je na požádání příslušným orgánům, stanovená v článku 14 směrnice, je zjevně nezbytná k usnadnění pravidelných kontrol upravených v článku 13 směrnice. Je proto nezbytné, aby tato povinnost byla jasně a jednoznačně stanovena ve vnitrostátním právním řádu jako povinnost dotčených subjektů.

41. Článek 5 směrnice o odpadech stanoví povinnost jiného druhu, než jsou ustanovení rozebíraná výše. Zatímco posledně jmenovaná ustanovení se zaměřují na povinnosti a činnost podniků v rámci řetězce nakládání s odpady, článek 5 se týká infrastruktury členského státu pro odstraňování odpadů. Řádné provedení uvedeného ustanovení vyžaduje především technická opatření, která zajistí dostatečnou kapacitu členského státu pro odstraňování odpadu. To lze dovodit z pojmu „přiměřené“ použitého v uvedeném ustanovení a z povinnosti členských států usilovat o dosažení soběstačnosti v této oblasti. „Přiměřenost“ lze vykládat v tom

smyslu, že nabídka kapacity pro odstraňování odpadu postačuje k uspokojení rostoucí poptávky po odstraňování odpadů. Z podmínky, že síť má být „jednotná“, vyplývá, že zařízení na odstraňování odpadů musí být provozována v rámci určitého systému a že v tomto systému musí být zajištěna koordinace směřující k tomu, aby byla co možná nejvíce vyvážena poptávka a nabídka kapacit pro odstraňování odpadů. Odkaz na článek 5 v článku 9 naznačuje, že tohoto cíle má být dosaženo v rámci systému povolení.

42. Podle mého názoru tyto aspekty společně vytvářejí určitou normu pro posouzení, zda členské státy řádně provedly směrnici o odpadech.

C – Strukturální porušení směrnice

43. Jak jsem upozornil v bodě 19, žaloba Komise nastoluje otázku, co má být chápáno pod obecným a strukturálním porušením povinností členského státu, které pro něj vyplývají z práva Společenství, a jak má být taková situace zjištěna. Dva výše uvedené aspekty zahrnují řadu kritérií, která mohou být použita k popisu strukturálního porušení. Pokud je prokázáno, že uvedená kritéria byla

splněna, je možné konstatovat existenci strukturálního nesplnění povinností. V této souvislosti je třeba rozlišovat tři různé prvky, které společně mohou poukazovat na obecný a strukturální charakter nesplnění povinností: rozsah, doba trvání a závažnost.

44. Rozsah porušení ukazuje počet případů, kdy bylo zjištěno nesplnění povinností vyplývajících z práva Společenství. Ačkoli i jednotlivé případy mohou samy o sobě postačovat k tomu, aby bylo určeno nesplnění povinností, jak vyplývá z věcí Komise v. Řecko¹⁸ a Komise v. Itálie¹⁹ (dále jen „rozsudek San Rocco“), strukturální nesplnění povinností předpokládá, že existuje určitá obecnější praxe či povaha neplnění povinností, ke kterému může docházet opakovaně. Pokud jde o směrnici, ke strukturálnímu nesplnění povinností dochází tehdy, když není věcný obsah směrnice z jakéhokoli důvodu uveden do praxe a cíle směrnice není v dotčeném členském státu dosaženo. Na takové nesplnění povinnosti může ukazovat skutečnost, že dotčená praxe není omezena jen na určitou oblast členského státu, nýbrž je rozšířenější v tom smyslu, že na území členského státu dochází současně k více situacím, které jsou v rozporu s ustanoveními směrnice.

45. Doba trvání zjevně souvisí s tím, že povinnosti jsou porušovány po delší časové

18 — Rozsudky ze dne 7. dubna 1992, Komise v. Řecko (C-45/91, Recueil, s. I-2509), a ze dne 4. července 2000, Komise v. Řecko (C-387/97, Recueil, s. I-5017).

19 — Rozsudek ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie (C-365/97, Recueil, s. I-7773).

období poté, co určitá povinnost vyplývající z práva Společenství vstoupila v platnost, včetně přiměřených lhůt k zajištění úplné funkčnosti nově zaváděných nástrojů, jako je systém povolení. Co má být považováno za delší dobu pro účely použití tohoto kritéria, nelze přesně stanovit. Nepovažují to ostatně za nezbytné. Obecně řečeno, z určité povinnosti vyplývající z práva Společenství a z výsledku, kterého se má dosáhnout v členských státech, vcelku zjevně vyplývá, co lze považovat za přiměřenou dobu pro splnění povinnosti a jaké okolnosti mohou opodstatnit prodloužení se splněním takové povinnosti, ačkoli nemusí formálně odůvodňovat nedodržení takové lhůty. V určitém okamžiku se stává zjevným, že neplnění povinností je trvalou záležitostí. Příkladem takového strukturálního neplnění povinností je situace, která byla východiskem pro rozsudek vydaný Soudním dvorem ve věci Komise v. Francie, jinak známý pod názvem „španělské jahody“²⁰. V uvedené věci byla jedním z faktorů, ke kterým Soudní dvůr přihlížel při určení, že Francie nesplnila své povinnosti vyplývající ze Smlouvy, skutečnost, že Francie nepřijala opatření proti bránění volnému pohybu zboží ze strany občanů po dobu trvající déle než deset let²¹.

od výsledku zamýšleného stanovením povinnosti v právním předpisu Společenství. Z této okolnosti vyplývá, že další trvání situace, která je v rozporu s povinností stanovenou právem Společenství, bude mít určité škodlivé dopady na zájmy chráněné dotčeným ustanovením práva Společenství a že tyto dopady podstatným způsobem naruší splnění cíle směrnice. Pokud jde o směrnici o odpadech, lze si představit dva druhy nepříznivých dopadů, z nichž oba souvisejí se základními cíli směrnice. Zaprvé je zcela patrné, že nesplnění základních ustanovení směrnice o odpadech s sebou přináší riziko poškození životního prostředí a případně i lidského zdraví. Nelze vyloučit, že taková škoda bude nevratná. Druhým možným typem nepříznivých dopadů je riziko vážného narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu. Organizace podnikající v členských státech, které plně dodržují směrnici o odpadech, budou zřejmě čelit vyšším nákladům na odstraňování odpadů za podmínek, které odpovídají článku 4 směrnice, než podniky, které nepodléhají stejnému režimu. Splnění směrnice s sebou přináší značné náklady, jak ze strany veřejných orgánů, tak ze strany soukromých podniků, zejména v prvotní fázi zavádění systému odstraňování odpadů. To má zjevné dopady na konkurenční postavení podniků.

46. Závažnost označuje míru, ve které se faktická situace v členském státu odchyľuje

20 — Rozsudek ze dne 9. prosince 1997 (C-265/95, Recueil, s. I-6959).

21 — Body 40 až 43 rozsudku. Viz také bod 58 stanoviska generálního advokáta Lenze.

47. Vzhledem k důsledkům konstatování existence obecného nesplnění povinností vyplývajících z práva Společenství mám proto za to, že míra nepříznivého dopadu

takového nesplnění povinnosti na dosažení cílů dotčeného opatření Společenství představuje faktor, který je třeba brát v úvahu. Tím není nijak dotčen závěr vyplývající z ustálené judikatury Soudního dvora ve vztahu k článku 226 ES, že skutečností, že nesplnění povinností vyplývajících z práva Společenství nemělo za následek vznik škody, nelze odůvodnit závěr, že dotčený členský stát neporušil právo Společenství²². Obecné nesplnění povinností vyplývajících z práva Společenství však nutně zahrnuje výskyt nepříznivých dopadů.

vnitrostátní úrovni v rámci řízení před vnitrostátními soudy. Mezitím bude rozpor s opatřením Společenství nadále přetrvávat.

D – Otázky dokazování

48. Stručně řečeno, k obecnému a strukturálnímu nesplnění povinností může dojít tehdy, pokud nelze vzniklou situaci napravit pouze přijetím opatření směřujících k vyřešení jednotlivých případů nesplňujících dotčené povinnosti vyplývající z práva Společenství, nýbrž když takové nesplnění povinností lze napravit pouze změnou obecné politiky a správní praxe v dotčeném členském státu s ohledem na předmět daného opatření Společenství. Omezení nápravných opatření na zjištěné případy nesplnění povinností by v konečném důsledku znamenalo, že ostatní případy nesplnění povinností nebudou řešeny do té doby, než budou zjištěny a stíhány buď Komisí v rámci nového řízení pro nesplnění povinností nebo jednotlivci na

49. V projednávané věci, která je charakterizována rozsáhlou dokumentací předloženou oběma účastníky, má otázka dokazování obzvláště velký význam, zejména s ohledem na tvrzení Komise, že různé případy údajného nesplnění směrnice o odpadech svědčí o obecném nesplnění povinností vyplývajících pro Irsko v této oblasti. Před rozborem věcné podstaty projednávané věci a vzhledem ke zpochybnění pravdivosti většiny tvrzení Komise ze strany Irska je proto třeba nejdříve posoudit, kdo ponese v této situaci důkazní břemeno, jak má být prokázána existence obecného nesplnění povinností a jaký je rozhodující okamžik pro posouzení existence obecného nesplnění povinností.

50. Irská vláda uplatňuje, že v řízení pro nesplnění povinností podle článku 226 ES nese veškeré důkazní břemeno Komise a že při dokazování, že členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Společenství, nemůže vycházet z pouhých domněnek. Uplatňuje, že pokud je prosté tvrzení popřeno, nemůže Komise se svým argumentem uspět, neboť důkazní břemeno

22 – Jak uvádí Soudní dvůr: „nedodržení povinnosti stanovené právním předpisem Společenství samo o sobě představuje nesplnění takové povinnosti a [...] skutečnost, že takové nesplnění nemělo žádné nepříznivé dopady, je bezvýznamná.“ Viz rozsudky ze dne 27. listopadu 1990, Komise v. Itálie (C-209/88, Recueil, s. I-4313, bod 14), a ze dne 1. února 2001, Komise v. Francie (C-333/99, Recueil, s. I-1025, bod 37).

vždy nese žalobce. Namítá rovněž, že Komise nemůže dovozovat obecné závěry, pokud jde o splnění povinností vyplývajících pro Irsko ze Smlouvy, z konkrétních stížností, které tvoří základ její žaloby. Irská vláda upozorňuje, že Komise nepředložila důkazy ve formě studií či údajů dokládajících nesplnění povinností, které pro ni vyplývají ze směrnice o odpadech. Argumentuje, že poznatky předložené Komisí neodpovídají kritériím pro dostatečnost důkazů požadovaných Soudním dvorem v jeho výše uvedeném rozsudku *San Rocco*²³.

provedena do právního řádu a že členský stát nedbá s řádnou péčí na její plnění, nemůže být Komisi odpíráno právo podat žalobu pro nesplnění povinností vyplývajících ze Smlouvy“, J. Mischo dále konstatuje: „Taková situace by nepochybně nastala, pokud by Komise doložila řadu případů neplnění směrnice po určitou dobu“.

52. Podle ustálené judikatury je základním pravidlem při dokazování v rámci řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 226 ES, že Komisi přísluší prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti, která pro členský stát vyplývá z práva Společenství. Právě Komise musí předložit Soudnímu dvoru důkazy nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr ověřil existenci nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakoukoli domněnku²⁴.

51. Komise uplatňuje, že na podporu svých tvrzení uvedených v žalobě předložila přesvědčivé důkazy a že tyto důkazy dokládají správnou praxi i opomenutí irských orgánů, které představují systematické nesplnění povinností vyplývajících pro Irsko ze směrnice o odpadech. Komise uvádí, že její postup v projednávané věci odpovídá postupu naznačenému generálním advokátem Mischem v bodě 63 jeho stanoviska předneseného ve výše citované věci *San Rocco*. Poté, co v bodě 62 svého stanoviska uvádí, že „pokud se jeví, že směrnice byla pouze

53. Toto základní pravidlo představuje východisko pro Soudní dvůr při rozboru tvrzení uvedených v žalobě Komise. Komise totiž musí předložit přesvědčivé důkazy o nesplnění povinností vyplývajících pro dotčený stát z práva Společenství, a je tedy logické, že závěr o nesplnění povinností vyplývajících ze Smlouvy nemůže vycházet z pouhé domněnky. Je však třeba mít na paměti, že při prokazování existence skutkových okolností v členském státu, jako jsou

23 — Uvedený výše v poznámce 19, body 78 a 79 rozsudku.

24 — Viz zejména rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko (96/81, Recueil, s. 1791, bod 6), ze dne 26. června 2003, Komise v. Španělsko (C-404/00, Recueil, s. I-6695, bod 26), a ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rakousko (C-194/01, Recueil, s. I-4579, bod 34).

okolnosti dotčené v probíhajícím řízení, musí Komise do značné míry vycházet z informací z vnějších zdrojů. Na rozdíl od politické oblasti, jakou je společná rybářská politika, Komise nemá v oblasti upravené směrnici o odpadech vlastní vyšetřovací pravomoc, a může tedy ověřit pravdivost takových informací pouze tak, že konfrontuje s těmito informacemi dotčený členský stát v rámci postupu před zahájením soudního řízení. Za takových okolností nepovažují za přiměřené ukládat důkazní břemeno v celém rozsahu Komisi, jak uplatňuje irská vláda. Ustálená pravidla dokazování v rámci řízení pro nesplnění povinností je naopak třeba vykládat v tom smyslu, že v první fázi řízení musí být žaloba Komise důvěryhodně a přesvědčivě odůvodněna. Pokud tomu tak je, odpovědnost za předložení důkazů opaku postačujících k vyvrácení tvrzení Komise se přenáší na dotčený členský stát. Jinými slovy, základní pravidlo dokazování není absolutní.

údaje předložené Komisí, a to z hlediska jejich podstaty i jejich podrobností. Vzhledem k tomu, že toto se jí nepodařilo, tvrzené skutečnosti byly považovány za prokázané²⁵. Důkazní břemeno bylo přeneseno na žalovanou vládu nikoli proto, že by zdrojem důkazů byly vnitrostátní zprávy, jak argumentovala irská vláda, nýbrž proto, že tyto důkazy byly považovány za dostačující. Není žádný důvod, proč by důkazy předložené Komisí z jiných zdrojů neměly být stejně přesvědčivé, a důkazní břemeno tak může být přeneseno na žalovanou vládu²⁶.

54. Takto uvažoval podle mého názoru i Soudní dvůr v rozsudku San Rocco. V projednávané věci Komise skutečně předložila dostatečné důkazy, jimiž prokazuje tvrzení o znečištění životního prostředí. Tam, kde tyto důkazy vycházejí ze zpráv vnitrostátních orgánů, Soudní dvůr usoudil, že přísluší italské vládě, aby zpochybnila

55. Druhý bod se týká otázky určení existence obecného nesplnění povinností vyplývajících z práva Společenství na základě řady stížností. Pozornost je zde třeba zaměřit na výše uvedené tři prvky. K tomu, aby bylo možné prokázat existenci obecného nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice o odpadech na základě skutkových okolností tvrzených ve stížnostech předložených Komisí, pokud bude skutečně prokázána jejich existence, bylo by nezbytné najít společné prvky těchto stížností, které ukazují na určitou stálou praxi. Bylo by třeba prokázat, že existenci skutkových okolností, které jsou předmětem různých stížností, vzhledem k jejich četnosti a povaze, lze vysvětlit pouze charakteristikou neplnění povinností vyplývajících z práva Společenství ve větším měřítku. V takové situaci, na niž je

25 — Uvedený výše v poznámce 19, body 84 až 87 rozsudku.

26 — Viz také rozsudek ze dne 22. září 1988, Komise v. Řecko (272/86, Recueil, s. 4875, body 17 až 21).

nahlíženo vcelku a v rámci daných souvislostí, nelze jednotlivé vytýkané skutečnosti považovat za pouhé izolované události, nýbrž za doklad o politické nebo (správní) praxi, která je v rozporu s povinnostmi vyplývajícími pro členské státy. Jinými slovy, vzhledem k tomu, že existuje přímý vztah mezi politikou a skutečnou situací, existence takové situace nutně předpokládá existenci uvedené politiky.

56. Podle mého názoru již Soudní dvůr uplatnil podobný postup ve věcech týkajících se rybářství, kde na základě rozsahu údajů předložených Komisí a opakování jimi popisované situace uznal, že případy nadměrného rybolovu musí být nutně důsledkem nesplnění povinností zajistit kontrolu vyplývajících pro dotčený členský stát²⁷.

57. Dodávám, že takový postup není určením existence nesplnění povinností na základě domněnky. Jedná se spíše o odůvodnění vycházející ze zpětně uplatněné kauzality souvisejících skutečností.

58. Třetím aspektem je rozhodující okamžik pro určení existence obecného a strukturálního nesplnění povinností. Touto problematikou se zabývám z toho důvodu, že může být nastolena otázka, zda je ustálená judikatura Soudního dvora, podle které musí být existence nesplnění povinností posuzována v závislosti na situaci v členském státě, jak se jeví na konci lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vydaném Komisí²⁸, vhodná pro posouzení existence takového obecného nesplnění povinností, neboť z věci samé se jedná o trvající stav. Obecné skutkové okolnosti, které tvoří základ žaloby, se navíc mohou měnit, pokud členský stát přijal kroky ke zlepšení stavu plnění svých povinností, zejména v reakci na vyjádření Komise v průběhu postupu před zahájením soudního řízení.

59. Pokud jde o tuto otázku, upozorňuji, že účelem lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku je dát členskému státu poslední příležitost, aby splnil povinnosti, který pro něj vyplývají ze Smlouvy, než Komise předloží věc Soudnímu dvoru. Od okamžiku zaslání první výzvy do uplynutí uvedené lhůty si je členský stát formálně vědom skutečnosti, že Komise, ve své roli strážce Smlouvy, má za to, že dotčený členský stát neplní své povinnosti. I když mohou být pochybnosti o tom, zda tomu tak skutečně je, a takové pochybnosti může odstranit pouze

27 — Rozsudky ze dne 1. února 2001, Komise v. Francie (uvedený výše v poznámce 22, bod 35), a ze dne 14. listopadu 2002, Komise v. Spojené Království (C-140/00, Recueil, s. I-10379, bod 40).

28 — Viz například rozsudek San Rocco, uvedený výše v poznámce 19, bod 89.

Soudní dvůr, účelem postupu před zahájením soudního řízení je umožnit členskému státu, na základě dialogu s Komisí, posoudit vzniklou situaci a přijmout nezbytná opatření k zajištění úplného splnění svých povinností. Je pravdou, že z formálního hlediska lze určit, že došlo k porušení povinností teprve od data uvedeného v odůvodněném stanovisku, z věcného hlediska však takové porušení existovalo již určitou dobu před takovým datem. Mám tedy za to, že při posuzování, zda členský stát obecně a strukturálně neplní povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Společenství, k datu stanovenému Komisí v odůvodněném stanovisku, musí Soudní dvůr nahlížet na tento stav jako na výsledek určitého vývoje a posuzovat jej z hlediska takového vývoje.

bych označil jako holistický, a považovat ji tak za komplexní systém, jehož rozsah přesahuje soubor jeho součástí. Avšak vzhledem k tomu, že velká část sporu mezi účastníky byla zaměřena na provádění různých ustanovení směrnice v Irsku, předtím, než posoudím, v jakém rozsahu Irsko splnilo směrnici jako celek, zaměřím se nejdříve na výše uvedené aspekty. Ve svém posouzení těchto argumentů zaměřím svou pozornost na nejdůležitější argumenty předložené Komisí a irskou vládou na základě rozboru dokumentace jednotlivých případů.

A – Povolení (články 9 a 10)

60. Konečně, jak Soudní dvůr uvedl při řadě příležitostí, je zjevné, že nelze přihlížet ke změnám, ke kterým došlo po uplynutí lhůty stanovené pro členský stát, aby vyhověl odůvodněnému stanovisku²⁹.

VII – Posouzení: situace v Irsku

61. Jak jsem uvedl ve svém rozboru směrnice o odpadech, je nutné v této souvislosti přistupovat ke směrnici způsobem, který

62. Podle článků 9 a 10 směrnice o odpadech musí každá organizace nebo podnik, který provádí odstraňování nebo využívání odpadů, získat povolení od příslušného vnitrostátního orgánu. Účelem povolení udělovaných podle článku 9 je zajistit provedení článku 4 (obecná povinnost), článku 5 (sítí zařízení na odstraňování odpadů) a článku 7 (plány pro nakládání s odpady), zatímco povolení podle článku 10 jsou udělována pouze za účelem provedení článku 4.

63. Ve své žalobě týkající se těchto dvou ustanovení Komise rozlišuje mezi odstraňo-

29 – Viz například rozsudky ze dne 25. listopadu 1998, Komise v. Španělsko (C-214/96, Recueil, s. I-7661, bod 25), a ze dne 18. června 2002, Komise v. Francie (C-60/01, Recueil, s. I-5679, bod 36).

váním komunálního odpadu (uskutečňovaného místními orgány) a operacemi soukromých subjektů. Zatímco posledně jmenované subjekty podléhají požadavku na získání povolení podle irských zákonů od roku 1980, povinnost získat povolení pro komunální odpady stanovil až WMA 1996, který byl přijat až po zahájení řízení pro nesplnění povinnosti Komisí (která později svou žalobu stáhla). Uvedený zákon upravil postupné udělování povolení pro stávající zařízení od května 1997 do března 1999.

o povolení v určité lhůtě, který vyplývá z WMA 1996 (opět jedenáctá stížnost).

64. Pokud jde o první kategorii, Komise uplatňuje, že situace v Irsku v oblasti udělování povolení pro odstraňování komunálního odpadu je nepřijatelná. Tvrdí, že některá zařízení jsou provozována bez povolení již déle než dvacet let po zavedení požadavku na získání povolení směrnicí 75/442. Komise toto tvrzení dokládá odkazem na čtvrtou stížnost (Powerstown). Vyřízení žádostí o povolení pro provoz skládek, které jsou podány u irské EPA, je zdlouhavé, což samo o sobě vede k prodávám při plnění povinnosti získat povolení vyplývající z práva Společenství a často způsobuje vznik škody na životním prostředí, jako je tomu v případech některých mokřadů (sedmá stížnost, Kilbarry a Tramore, hrabství Waterford). Upozorňuje, že v některých případech městská zařízení nikdy nebudou podléhat povolení, pokud jsou uzavřena před jeho vydáním nebo pokud místní orgány nepodají žádost o povolení (jedenáctá stížnost, hrabství Donegal). Komise obviňuje EPA z pružného výkladu požadavku na podání žádosti

65. Pokud jde o soukromá zařízení na zpracování odpadů, Komise uplatňuje, že irské orgány projevily *de facto* toleranci vůči zařízením provozovaným bez povolení, a rovněž, že obdržené stížnosti dokládají, že se tento stav neomezuje jen na určité zeměpisné či správní oblasti a že v některých případech byla taková situace tolerována dlouhodobě (první stížnost, Limerick; druhá stížnost, Ballard; pátá stížnost, Cullinagh; šestá stížnost, Poolbeg; osmá stížnost, hrabství Laois; devátá stížnost, Greenore, a dvanáctá stížnost, hrabství Waterford). Splnění povinnosti získat povolení podle směrnice o odpadech je navíc podmíněno použitím vnitrostátních právních předpisů o územním plánování, které umožňují následné schválení protiprávního stavu na základě povolení k zachování současného stavu (druhá stížnost). Komise namítá, že v případech, kdy byla podána žádost o povolení týkající se nepovolených operací, irské orgány netrvaly na zastavení těchto operací před ukončením řízení o povolení (pátá, šestá a osmá stížnost). Další stížnost se týká okolnosti, že subjektům, které uskutečňují nepovolené operace s odpady, nejsou zpravidla ukládány žádné tresty či sankce, a pokud už dojde k jejich uložení, tyto nemají odrazující účinek (druhá a třetí stížnost, Pembrokestown). Tvrdí rovněž, že se EPA opírá o vnitrostátní právní předpisy, aby odůvodnila svou nečinnost s ohledem na

protiprávní operace s odpady. EPA se opírá zejména o vnitrostátní definici pojmu „využití“, které v rozhodné době nepodléhalo povolení podle vnitrostátního práva, a bylo tedy možné odstraňovat inertní odpad v citlivých mokřadech (první stížnost).

uzavřená zařízení na zpracování odpadů bylo vydáno povolení se zpětnou platností. Tento požadavek byl zaveden až směrnicí o skládkách odpadů³⁰ (sedmá stížnost). Situace, které jsou předmětem jedenácté stížnosti, byly netypické a nevypovídají o žádné flexibilitě při dodržování lhůt stanovených WMA 1996. Irsko konečně odkazuje na jiná opatření, jejichž prostřednictvím zajistilo, aby skládky provozované bez povolení po roce 1977 nezpůsobovaly poškození životního prostředí v rozporu s cíli směrnice.

66. V reakci na tvrzení Komise týkající se městských skládek irská vláda nejprve konstatuje, že ze zprávy vydané EPA dne 5. června 2002 vyplývá, že v dané době získaly povolení všechny městské skládky vyjma jedné. Zadruté připouští, že řízení o povolení jsou zdlouhavá, argumentuje však, že tuto skutečnost lze vysvětlit působením různých faktorů, včetně složitosti problematiky, doby trvání veřejného projednávání a, pokud jde o městské skládky, nutností udělit povolení zpětně stávajícím zařízením a zároveň vyřídit velké množství žádostí. Komise neprokázala, že by zmíněná zdlouhavost řízení způsobila jakékoli poškození životního prostředí. Zatřetí, pokud Komise namítá, že některá zařízení nezískala povolení před svým uzavřením, k němuž došlo ještě před uplynutím lhůty pro podání žádosti o povolení, irská vláda tvrdí, že se jedná o nevyhnutelný důsledek systému používaného před přijetím WMA 1996. Pokud je zařízení uzavřeno před ukončením řízení o povolení, zůstává předmětem uvedeného řízení, aby bylo možno uložit podmínky pro následnou péči a asanaci. Směrnice v žádném případě nevyžaduje, aby pro

67. Irská vláda odmítá tvrzení, že nepovolené zpracování odpadů soukromými subjekty bylo *de facto* tolerováno. Odkazuje na výše uvedenou zprávu EPA ze dne 5. června 2002, z níž vyplývá, že v k uvedenému datu bylo 43 ze 70 soukromých subjektů držitelů povolení a dalších 27 žádostí bylo vyřizováno. Na základě této skutečnosti uplatňuje, že v dané době všechny soukromé subjekty zpracovávající odpady podléhaly povinnosti získat povolení v souladu se směrnicí o odpadech. Co se týče tvrzení Komise o používání právních předpisů o územním plánování k legalizaci nepovolené výstavby, uplatňuje, že tato okolnost je irelevantní a že skutečnou otázkou je, zda směrnice o odpadech vyžaduje ukončení stávajícího provozu do doby vydání povolení, což popírá. Směrnice neobsahuje žádné výslovné ustanovení v tomto smyslu. Irsko uznává

30 — Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. L 182, s. 1; Zvl. vyd. 15/04, s. 228).

svou povinnost zajistit odpovídající výkon ustanovení zakazujících ukládání a nekontrolovatelné odstraňování odpadu. Poukazuje na údaje dokládající, že ve velkém počtu případů bylo podle článku 55 WMA 1996 nařízeno ukončení nepovolených činností a, pokud to bylo třeba, tyto případy byly předány k soudu. Odmítá tvrzení Komise, že v praxi nejsou za nepovolené zpracování odpadů ukládány žádné tresty a sankce. Stejně tak odmítá tvrzení, že podle irského práva nelze přijmout žádné sankční opatření po uplynutí více než pěti let. Tato norma se podle jejího názoru nevztahuje na stávající protiprávní činnosti. Konečně konstatuje, že skutečnost, že se EPA opírala v případě první stížnosti (Limerick) o vnitrostátní právo, byla v rozhodné době odůvodněná.

68. Kromě těchto obecných poznámek irská vláda zpochybňuje způsob, jakým Komise posoudila skutkové okolnosti, které tvoří základ jednotlivých stížností, z nichž vychází její žaloba, a obecné závěry, které z nich dovozuje (první, šestá a devátá stížnost). V některých případech uznává, že určitá operace byla uskutečněna bez řádného povolení, upozorňuje však, že v těchto případech došlo k nápravě před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku (druhá a šestá stížnost). V případech, kdy Komise uplatňuje, že irské orgány projevily nezájem o citlivé mokřady, konstatuje, že povolení udělená pro skládky v Kilbarry a Tramore obsahují podmínky směřující

k ochraně těchto oblastí (sedmá stížnost). Tvrdí dále, že důsledně stíhá veškeré nepovolené činnosti v oblasti nakládání s odpady a že případy zmíněné Komisí nelze považovat za doklad obecně laxního přístupu ke stíhání takových činností (třetí stížnost). Ačkoli uznává opožděnost podání žádostí o povolení v případech skládek v Muckish a Glenalla, uvedená vláda konstatuje, že se jednalo o jediné případy svého druhu a že takové případy jsou netypické (jedenáctá stížnost).

69. Tato vytýkaná skutečnost uvedená Komisí a argumenty uvedené irskou vládou v žalobní odpovědi nastolují různé otázky týkající se splnění požadavku na získání povolení stanoveného v člancích 9 a 10 směrnice o odpadech. Na jedné straně existuje obecný problém týkající se přiměřenosti a efektivit irského systému udělování povolení pro nakládání s odpady jako celku. Na druhé straně existuje řada konkrétnějších otázek souvisejících s rozsahem povinností podle těchto ustanovení.

70. Zprv je třeba zdůraznit, že irský systém udělování povolení pro nakládání s odpady je pro činnosti v oblasti nakládání s odpady uskutečňované soukromými subjekty uplatňován od roku 1980, zatímco činnost veřejných orgánů podléhá tomuto systému od roku 1996, přičemž lhůta pro provedení směrnice o odpadech v jejím původním znění uplynula v červenci 1977 a v jejím novelizovaném znění v dubnu 1993. Požadavek na získání povolení je ústředním

prvkem směrnice o odpadech od jejího přijetí. Bez ohledu na to, z jakého hlediska na tuto otázku nahlížíme, je zcela zjevné, že k úplnému provedení ustanovení o povolení došlo v Irsku opožděně a, pokud jde o veřejné subjekty, dokonce velmi opožděně, a to i přesto, že posledně jmenované zpoždění lze přičítat určité nejistotě ohledně osobní působnosti požadavku na získání povolení.

stávajících a plánovaných zařízení pro zpracování odpadu, z nichž 70 bylo v soukromém vlastnictví, v 56 případech vydáno povolení a 32 žádostí bylo vyřizováno. S poukazem na tyto údaje Irsko tvrdí, že pro všechny soukromé podniky nakládající s odpady byl v té době uplatňován požadavek na získání povolení.

71. Hlavní otázkou v tomto směru však je, zda irské orgány zajistily, aby požadavek na získání povolení podle směrnice o odpadech byl ke konci lhůty dvou měsíců po obdržení odůvodněného stanoviska Komise Irskem dne 26. července 2001 v plném rozsahu a efektivně uplatňován, a nebylo-li tomu tak, zda lze tuto skutečnost považovat za obecné a strukturální nesplnění povinností podle článků 9 a 10 směrnice o odpadech.

73. Údaje předložené irskou vládou jako doklad o tom, že splnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 9 a 10, nejsou přesvědčivé z celé řady důvodů. Zprvé, tyto údaje popisují situaci přibližně osm měsíců po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Zadruhé, irská vláda nesprávně ztotožňuje žádost o povolení s udělením povolení. Zatřetí, z těchto údajů není zřejmé, kolik povolení a žádostí se týkalo stávajících činností. K získání přesnějšího obrázku o míře souladu s články 9 a 10, v okamžiku rozhodném pro posouzení, je vhodnější použít údaje EPA popisující situaci v listopadu 2001, jež Irsko uvádí ve své žalobní odpovědi v rámci analýzy opožděného uplatnění požadavku na získání povolení městskými skládkami (čtvrtá stížnost). Tyto údaje dokládají, že z celkového počtu 181 případů, kdy byla podána žádost o povolení, v 93 bylo uděleno povolení, v 17 byl vydán návrh rozhodnutí, v 60 byla žádost ještě vyřizována a v 11 případech byla žádost stažena. Tyto skutečnosti údajně dokládají významný pokrok dosažený po vstupu WMA 1996 v platnost. Uvedené údaje, společně se závěrem, že došlo ke zlepšení situace, zjevně dokládají, že k datu uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nebyla všechna zařízení pro

72. Irská vláda poukazuje zejména na situaci popsanou ve zprávě EPA ze dne 5. června 2002, ze které vyplývá, že k uvedenému datu bylo držitelů povolení v souladu se směrnici všech 46 tehdy provozovaných městských skládek s výjimkou jediné. Pokud jde o jiné způsoby zpracování odpadu než skládkování, údaje uvedené v téže zprávě dokládají, že ke stejnému datu bylo z celkového počtu 88

zpracování odpadu držiteli povolení v souladu s požadavky směrnice o odpadech.

možné. Podle ustálené judikatury se navíc členský stát nemůže dovolávat správních nebo technických obtíží, aby odůvodnil nesplnění povinností, které pro něj vyplývají z práva Společenství³¹. Kritika Komise týkající se neuspokojivého fungování systému povolení ve vztahu k městským skládkám je tedy oprávněná.

74. Pokud jde o městská zařízení, Komise upozorňuje, že při zpracovávání žádosti o povolení pro skládky došlo ke zpoždění až o čtyři roky. Během této doby bylo uvádění situace do souladu se směrnicí o odpadech ještě více zpožděno.

76. Komise a Irsko nejsou zajedno v rozsahu povinností vyplývajících z článků 9 a 10 v řadě konkrétních situací. Tyto otázky se týkají povinnosti zpětně udělit povolení organizacím a zařízením, která byla uzavřena před podáním žádosti o povolení, a povinnosti zastavit činnost do ukončení řízení o povolení.

75. Je zcela zřejmé, že vyřízení žádosti o povolení vyžaduje určitou dobu a může zahrnovat složité technické hodnocení. Z tohoto hlediska se různé faktory uvedené irskou vládou k vysvětlení zpoždění jeví srozumitelnými a odůvodněnými. Nicméně v případech, kdy se zavádí systém povolení ke splnění cílů stanovených opatřeními Společenství, úplné a odpovídající provedení takového opatření vyžaduje, aby po určité přiměřené době nezbytné k zavedení systému takový systém fungoval efektivně a účinně. I když směrnice o odpadech o této otázce mlčí, z takového požadavku vyplývá, že žádosti o povolení musí být vyřízeny v přiměřené lhůtě. V situaci, kdy členský stát zjevně porušuje svou povinnost zavést systém povolení, lze navíc očekávat, že takovou situaci urychleně napraví nejen vytvořením nezbytného právního základu, ale i přijetím všech opatření nezbytných k úplnému provedení a uplatnění požadavku na získání povolení, jak nejdříve to bude

77. Pokud jde o první otázku, Komise uplatňuje, že systém povolení pro městské skládky v Irsku není přiměřený v případech, kdy pro zařízení, jež byla uzavřena před uplynutím lhůty vyplývající z WMA 1996 pro podání žádosti o povolení, nebylo povolení uděleno. Otázku, zda mělo Irsko za takových okolností povinnost udělit dotčeným zařízením povolení, je třeba zodpovědět z hlediska obecného cíle směrnice. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že i v případech, kdy byla zařízení pro zpracování odpadu, jako jsou skládky nebo jiné formy uskladnění odpadů, uzavřena, mohou taková zařízení představovat nebezpečí pro veřejné zdraví

31 — Rozsudek ze dne 8. června 1993, Komise v. Nizozemsko (C-52/91, Recueil, s. I-3069, bod 36).

a životní prostředí. K tomu, aby se předešlo naplnění takového nebezpečí, je třeba taková zařízení nadále udržovat a kontrolovat. Povolení představuje nejvhodnější nástroj, v jehož rámci je možné v tomto směru ukládat nejrůznější podmínky. Není žádný důvod zacházet se zařízením, které bylo uzavřeno před udělením povolení, jinak, než se zařízením, pro které bylo uděleno povolení před uvedením do provozu. V obou případech je nutnost zajištění následné péče a asanace v zásadě stejná. Navíc, pokud se v této situaci nacházejí zařízení, která byla uvedena do provozu po roce 1977, je nepřijatelné, aby se vyhnula požadavku na získání povolení na základě podmínky stanovené vnitrostátním právním předpisem, jmenovitě WMA 1996. Konečně argument Irsko, že povolení pro stávající skládky bylo zavedeno až směrnicí 1999/31, nelze přijmout. Ačkoli uvedená směrnice stanovila zvláštní systém udělování povolení pro skládky, nevyplývá z této skutečnosti, že by stávající skládky nespádaly do rozsahu působnosti článku 9 směrnice. Uvedená směrnice měla zjevně doplňovat ustanovení směrnice o odpadech. Pokud článek 14 uvedené směrnice zakazuje skládky provozované (bez povolení) k datu provedení, nevyplývá z této skutečnosti, že by takové skládky byly dříve vyňaty z požadavku na získání povolení podle směrnice o odpadech. Výklad článku 9 a 10 směrnice uplatňovaný Komisí, podle kterého zařízení, která byla uzavřena před udělením povolení, by přesto měla získat povolení pro následné činnosti, je proto správný.

skutečnost, že Irsko nenařídilo zastavení jejich činnosti do ukončení řízení o povolení, což je opět v rozporu s články 9 a 10 směrnice. Z formálního hlediska je zařízení, které provádí činnosti v oblasti nakládání s odpady bez povolení, provozováno protiprávně, a jakmile je tedy vnitrostátním orgánům taková činnost oznámena, jsou povinny přijmout veškerá nezbytná opatření k jejich ukončení. To platí i pro situace, kdy se o takových činnostech uvedené orgány dozvědí prostřednictvím žádosti o povolení. Podle mého názoru existují z tohoto pravidla jen dvě možné výjimky. První je situace, kdy je systém povolení nově zaveden a kdy právní jistota vyžaduje, aby stávajícím podnikům byla poskytnuta určitá přechodná doba, během které zajistí legalnost svého provozu. Druhá výjimka vychází ze skutečnosti, že uzavření podniků, pro které byla podána žádost o povolení, může přinést podstatné nevýhody, pokud neexistuje žádná okamžitá a praktická alternativa pro zpracování dotčených odpadů. V takové situaci může být cíl směrnice dosažen lépe, pokud bude dotčenému podniku výjimečně umožněn další provoz za takových přechodných podmínek, které budou shledány vhodnými za daných okolností. Přísluší dotčenému členskému státu, aby prokázal, že tato podmínka byla splněna. Ve světle výše uvedených úvah souhlasím s Komisí, že primárním postupem, který by měl být sledován u zařízení provozovaných bez povolení, pro které byla podána příslušná žádost, je zastavení jejich činnosti do ukončení řízení o žádosti.

78. Druhým aspektem, na který upozorňuje Komise ve vztahu k nepovoleným soukromým zařízením na zpracování odpadů, je

79. Komise uplatňuje, že Irsko nepřijalo dostatečná opatření k výkonu ustanovení

provádějících směrnicí o odpadech a že uložené sankce nemají odrazující účinek. Irsko s tímto názorem nesouhlasí a poukazuje na údaje o opatřeních přijatých k výkonu těchto opatření a na některé rozsudky irských soudů, kde došlo k uložení přísných trestů. Jak Komise prokázala v řadě různých situací (mimo jiné v druhé, třetí, páté a osmé stížnosti), a irská vláda tuto skutečnost výslovně nepopírá, sankce buď nebyly vůbec uloženy vůbec nebo byly natolik nízké, že nemohly mít odrazující účinek. Na druhé straně irská vláda zdůraznila existenci širších výkonných a sankčních pravomocí podle WMA 1996 a argumentovala, že na základě těchto pravomocí jsou jakákoli porušení důsledně stíhána, a ve své duplice z ledna 2003 uvedla, že v té době byla připravována různá jiná opatření. Ačkoli na základě těchto tvrzení je možné připustit, že se výkon povinností postupně zlepšuje, jak jsem uvedl v bodě 28, rozhodujícím kritériem v tomto směru musí být, zda toto úsilí, společně s hrozbou represivních opatření, vytváří dostatečný tlak na splnění vnitrostátních ustanovení provádějících směrnicí ze strany provozovatelů činností v oblasti nakládání s odpady, a zda tedy zajišťuje splnění cílů směrnice v praxi. Ke konci lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise bylo patrné, jak jsem uvedl výše, že povolení nepodléhala všechna zařízení na odstraňování odpadů, a že byly tedy uskutečňovány i nepovolené činnosti. Z této skutečnosti nutně vyplývá, že opatření k výkonu povinností dostupná v uvedené době nemohla dostatečně zajistit soulad s ustanoveními o povolení nebo že tato opatření nebyla v tomto směru uplatňována. Jinými slovy, tato opatření nebyla přiměřená z hlediska dosažení cíle stanoveného směrnicí.

80. Komise dále tvrdí, že v některých případech bylo uplatňování požadavku na získání povolení podřízeno právním předpisům o územním plánování (druhá stížnost) a že tento požadavek byl nesprávně uplatňován v důsledku odlišného výkladu pojmu „využití“ v irském právu v rozhodné době (první stížnost). Irsko prvně jmenované tvrzení popírá, a pokud jde o posledně uvedené tvrzení, uvádí, že vnitrostátním orgánům nemůže být vytykáno správné používání právních předpisů v jejich platném znění. Oba tyto aspekty považují za doplňující k hlavním argumentům, které Komise předložila na podporu svého tvrzení, že Irsko nesplnilo články 9 a 10 směrnice o odpadech. K prvnímu aspektu bych uvedl pouze to, že použití vnitrostátních právních předpisů o územním plánování by rovněž mělo respektovat cíle směrnice o odpadech. Za okolností projednávané věci dotčená činnost v žádném případě nepodléhala povolení pro nakládání s odpady ve smyslu článku 9, jak ostatně uznává i irská vláda. Pokud jde o druhý aspekt, je zjevné, že odlišného výkladu pojmu práva Společenství, jako je „využití“, se podle vnitrostátního práva nelze dovolávat k odůvodnění chybného použití předpisu Společenství.

81. V bodě 35 jsem naznačil, že systém povolení představuje ústřední nástroj pro

dosažení cílů stanovených v článku 4 směrnice, a že tedy musí splňovat určitá kritéria k zajištění jeho skutečné efektivity. Efektivitou v tomto ohledu se rozumí, že systém má preventivní i nápravné účinky v tom smyslu, že zajišťuje, aby byl skutečný výsledek, kterého má být prostřednictvím dotčeného systému dosaženo, realizován v praxi, tedy aby byl odpad využit, odstraněn nebo upraven způsobem, který nebude mít nepříznivý vliv na lidské zdraví nebo životní prostředí. Tento cíl navíc musí být zajištěn strukturálním způsobem. Tím mám na mysli, že úroveň plnění ustanovení směřujících k dosažení těchto cílů musí být taková, že jakékoli případy jejich porušení lze považovat za zcela náhodné.

kterou tato situace přetrvává, a ke skutečnosti, že k případům, kdy nebyl uplatněn požadavek na získání povolení, docházelo po celém Irsku, v různých regionech a správních jednotkách, mám za to, že toto neplnění povinností mělo v říjnu 2001 obecnou i strukturální povahu.

B – Podniky zajišťující sběr a přepravu odpadů a zprostředkovatelé (článek 12)

83. Článek 12 směrnice o odpadech vyžaduje, aby zařízení nebo podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad nebo které zařizují odstraňování či využití odpadů pro potřeby jiných osob (obchodníků nebo zprostředkovatelů), byly, pokud nejsou subjektem povolení, registrovány u příslušných orgánů.

82. Při posouzení míry souladu Irska s články 9 a 10 směrnice v době uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise ve světle vývoje dané situace je zjevné, že Irsko dosud nezavedlo plně funkční systém povolení ke kontrole zpracování odpadů. Bylo prokázáno, že v rozhodujícím okamžiku nepodléhaly povolení všechny organizace nakládající s odpady, na které se vztahují ustanovení směrnice. Systém povolení používaný v Irsku v uvedené době nebylo možno považovat za natolik efektivní, aby zajistil praktické splnění cílů směrnice. Dohromady svědčí jednotlivé stížnosti uvedené v bodě 8 o určité řadě událostí, kterou lze vysvětlit pouze nedostatky v systému povolení. Vzhledem k době, po

84. Komise tvrdí, že uvedené ustanovení nebylo v Irsku správně provedeno do vnitrostátního práva a že uvedené ustanovení není proto v Irsku správně používáno. Dokladem toho je situace, která vedla k podání desáté stížnosti (Bray, hrabství Wicklow).

85. Irsko uznává, že uvedené ustanovení neprovedlo včas do vnitrostátního práva,

avšak tvrdí, že toto opomenutí bylo napraveno Waste Management (Collection Permit) Regulations, které byly oznámeny Komisi ve lhůtě dvou měsíců stanovené v odůvodněném stanovisku. Konstatuje, že uvedený předpis šel daleko nad rámec článku 12, neboť stanovil povinnost subjektů provádějících sběr odpadů získat povolení, na jehož základě podléhaly mnohem přísnějším kontrolám. Tvrdí, že podání žádosti o povolení ke sběru odpadů představuje *de facto* registraci v tom smyslu, že se úřady formálně dozví o existenci subjektu provádějícího sběr odpadů. Registrace nevyžaduje ani neopravňuje orgány, aby ukládaly nějaké podmínky.

86. Komise tvrdí, že tento systém povolení byl zaveden opožděně z hlediska lhůty pro provedení směrnice 91/156 a nebyl plně funkční ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku a dokonce ani v době podání žaloby. Nesouhlasí s tím, že by žádost o povolení bylo možno ztotožnit s registrací. Na základě samotné žádosti se žadatel nestává subjektem kontroly podle článku 13.

87. Na tomto místě bych chtěl upozornit, že článek 12 stanoví požadavek registrace podniků, které sbírají odpady, a jiných zprostředkovatelů v řetězci zpracování odpadů, pokud je členské státy nepodrobily systému povolení. V tomto smyslu směrnice o odpadech stanoví minimální požadavek. Je zjevné, že Irsko zvolilo posleďně jmenovaný nástroj a že dotčené nařízení bylo oznámeno Komisi ve lhůtě stanovené

odůvodněným stanoviskem. Je nicméně stejně zjevné, že od data provedení do data nabytí účinnosti systému povolení pro podniky provádějící sběr odpadů nebyl článek 12 v Irsku řádně proveden. Ať je tomu jakkoli, vzhledem k tomu, že otázku splnění směrnice je třeba určit s ohledem na datum stanovené v odůvodněném stanovisku a že Irsko v uvedené lhůtě systém povolení zavedlo, nemělo již dále povinnost podřídít podniky provádějící sběr odpadů registraci. Je zjevné, že toto platí pouze tehdy, pokud je systém povolení přiměřený a pokud do jeho rozsahu spadají všichni zprostředkovatelé, na které se vztahuje článek 12. Avšak vzhledem k tomu, že se argument Komise zaměřuje především na neexistenci systému registrace, a vzhledem k tomu, že podle mého názoru Komise nepředložila dostatečné důkazy pro to, že systém povolení pro podniky provádějící sběr odpadů je nepřiměřený, pokud jde o jeho věcnou nebo osobní působnost, mám za to, že tento žalobní důvod Komise je třeba zamítnout.

C – Přiměřená a jednotná síť zařízení na odstraňování odpadu (článek 8)

88. Základním cílem článku 5 směrnice o odpadech je zavést jednotnou síť zařízení na odstraňování odpadu v členských státech, který umožní Společenství jako celku dosáhnout soběstačnosti v odstraňování odpadu.

Vyžaduje také, aby členské státy přijaly opatření, která jim umožní, aby se takové soběstačnosti individuálně přibližovaly.

89. S ohledem na úzkou vazbu mezi články 9 a 5 směrnice o odpadech Komise nejprve uvádí, že vzhledem k tomu, že podle jejího názoru byl článek 9 směrnice proveden velmi nedostatečně, tato skutečnost sama o sobě představuje důkaz, že Irsko nepřijalo vhodná opatření k vybudování přiměřené a jednotné sítě zařízení na odstraňování odpadu. Kogentní podmínky povolení umožňují zařízením na odstraňování odpadů postupovat kolektivně. Komise má za to, že s ohledem na podmínky uložené EPA při udělování povolení zařízením je zřejmé, že metody odstraňování odpadu v Irsku je třeba podstatným způsobem zlepšit a že vzhledem k počtu zařízení, kterým dosud nebylo uděleno povolení, uplyne ještě dlouhá doba, než budou zařízení na odstraňování odpadu v Irsku schopna fungovat kolektivně způsobem zamýšleným článkem 5. Komise také upozorňuje na nedostatky u skládek Kilbarry a Tramore (sedmá stížnost). Podotýká, že vzhledem k tomu, že některé regiony mají k dispozici pouze neuspokojivá zařízení a nemají žádnou alternativu, je třeba irskou síť považovat za nepřiměřenou. Uvádí také, že v některých případech je kapacita skládek vyčerpána nebo takřka vyčerpána (jedenáctá stížnost).

90. Irská vláda namítá, že z pouhé skutečnosti, že povolení často obsahují požadavek na provedení technických úprav skládek, nevyplývá, že by článek 5 nebyl dříve splněn. Uvádí, že před přijetím směrnice o skládkách odpadů neexistovaly pro skládky žádné normy Společenství. Skutkové okolnosti, které byly předmětem jedenácté stížnosti, byly navíc netypické. Komise neuvedla žádný příklad, kdy nebylo možno odstranit odpad z důvodu nedostatku kapacity, ani nepřihlédla k možnostem rozšíření kapacity skládek.

91. Mám za to, že řádné splnění této povinnosti vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření technické povahy, které zajistí dostatečnou fyzickou kapacitu členského státu pro odstranění odpadů vzniklých na jeho území, a rovněž opatření správní povahy, která zajistí koordinaci provozu různých zařízení. Jedná se o oblast hospodářské činnosti, ve které je nabídka kapacity relativně neelastická, zatímco v důsledku hospodářského růstu poptávka neustále stoupá. To znamená, že síť zařízení na odstraňování odpadu lze považovat za přiměřenou jen tehdy, pokud je nabídka kapacity dostatečná k pokrytí nárůstu objemu

odpadu vznikajícího na území členského státu.

D – *Hlavní povinnost vyplývající ze směrnice o odpadech (článek 4 první pododstavce)*

92. Komise správně zdůrazňuje, že odkaz v článku 9 na článek 5 naznačuje, že v systému směrnice mají povolení pro nakládání s odpady fungovat jako mechanismus zajišťující plný účinek požadavků článku 5. Ze zjištěné skutečnosti, že článek 9 nebyl Irskem řádně proveden, vyplývá, že neexistoval žádný formální základ vyžadující, aby zařízení na odstraňování odpadu v Irsku byla provozována jako síť zařízení ve smyslu uvedeného ustanovení. Časté odstraňování odpadu bez povolení navíc svědčí o nepřiměřenosti uvedené sítě v Irsku. Dalším důkazem o nepřiměřenosti této sítě je řada zpráv obsažených ve spisu, včetně zprávy z prosince 2001 vypracované Forfas (irský národní politický poradní výbor pro průmysl, obchod, vědu, techniku a inovace), na kterou odkazuje Komise ve své žalobě. Uvedená zpráva konstatuje, s ohledem na prudký nárůst produkce odpadů od roku 1995, že nakládání s odpady v Irsku dosáhlo kritického bodu, a varuje, že bez odpovídajících opatření dojde k dalšímu zhoršení situace. Ačkoli se Irsko ve své duplice pokouší zlehčit význam uvedených dokumentů, dohromady tyto dokumenty zevrubně znázorňují stav kapacity pro odstraňování odpadu a nedostatek koordinace v této oblasti v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise. Mám proto za to, že Irsko nepřijalo přiměřená opatření k úplnému a řádnému provedení článku 5 směrnice.

93. Článek 4 první pododstavec ukládá členským státům základní povinnost zajistit, aby odpady byly využívány nebo odstraňovány bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí zejména v některých uvedených ohledech.

94. Komise tvrdí, že jelikož Irsko toleruje, že podstatná část odstraňování a využívání odpadu probíhá bez jakéhokoli povolení, nelze mít za to, že uvedený členský stát přijal všechna nezbytná opatření k provedení článku 4, neboť bez takového povolení nejsou pro metody odstraňování a využívání odpadu uplatňovány nezbytné podmínky a kontrola. Stížnosti, které jí byly v tomto směru předloženy, dokládají skutečné poškození životního prostředí (šestá stížnost, Poolbeg; sedmá stížnost, Kilbarry a Tramore; devátá stížnost, Greenore). S ohledem na cíle stanovené v článku 4 musí být odpad, který byl uložen v rozporu s ustanoveními směrnice, zabezpečen, což znamená, že musí být skutečně odklizen. Nepostačí tedy pouze ukončit takové operace s odpady. Ačkoli povolení udělená EPA přispívají k asanaci některých lokalit, Komise uvádí, že není patrné, že by taková povolení byla udělována komplexně nebo uspokojivě

s ohledem na protiprávní operace s odpady v Irsku.

95. Irsko argumentuje, že vzhledem k tomu, že Komise neprokázala, že nezavedlo systém povolení, ani nepředložila důkaz o skutečném poškození životního prostředí, nelze shledat, že porušilo článek 4 směrnice. Popírá, že by irské orgány nepřijaly žádné opatření k vyřešení problémů způsobených nakládáním s odpady v minulosti, a tvrdí, že Komise neprokázala, že udělení povolení k nakládání s odpady ze strany EPA nepovede k uspokojivé asanaci a následné péči o uzavřená zařízení.

96. Ve své replice Komise poukazuje na znění článku 4, který stanoví, že odpady budou odstraňovány „bez ohrožení“ životního prostředí. Z toho vyplývá, že Komise nemusí prokázat, že životní prostředí bylo skutečně poškozeno, neboť tím by byl zmařen preventivní účel uvedeného ustanovení. Neexistence plně účinného systému udělování povolení je přesvědčivým důkazem o tom, že nebyla přijata nezbytná opatření stanovená v článku 4.

97. Irsko namítá, že tam, kde se Komise pokusila prokázat skutečné ohrožení život-

ního prostředí, nepředložila v tomto směru potřebné důkazy. S tím, že povolení vydaná EPA zajišťují postupné zavedení opatření k ochraně životního prostředí, Irsko argumentuje, že požadavek Komise, aby zařízení byla uzavřena před ukončením řízení o povolení, není realistický.

98. V rozsudku *San Rocco* Soudní dvůr uvedl, že první pododstavec článku 4 směrnice o odpadech nestanoví skutečný obsah opatření, která mají být přijata, aby bylo zajištěno, že odpady se budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, nicméně je přesto závazný, pokud jde o cíl, kterého má být dosaženo, přičemž ponechává členským státům prostor pro uvážení při posouzení nutnosti přijetí takových opatření³². Mám však za to, že takový prostor pro uvážení poskytnutý členským státům je omezený, pokud je na směrnici nahlíženo jako na komplexní systém. Článek 4 první pododstavec je úzce spjat s články 9 a 10, které v systému směrnice představují hlavní nástroje pro dosažení cílů stanovených v uvedeném ustanovení. Výslovné ustanovení v člancích 9 a 10, že požadavek na povolení byl zaveden v zájmu provedení článku 4, naznačuje, že uvedený požadavek je jedním z „nezbytných opatření“ stanovených v prvním pododstavci článku 4. Z toho nutně vyplývá, že pokud nejsou splněny články 9 a 10, byl porušen rovněž článek 4 první pododstavec.

32 — Uvedený výše v poznámce 19, bod 67 rozsudku.

99. V případě neexistence plně funkčního systému povolení pro zpracování odpadů neexistuje žádná záruka, že nakládání s odpady bude prováděno bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí. Pokud se část argumentu zaměřuje na otázku, zda bylo prokázáno, že skutečná škoda na životním prostředí vznikla v důsledku nakládání s odpady bez povolení, ze znění uvedeného ustanovení je zřejmé, jak upozornila Komise, že postačí prokázat, že z těchto činností mohla vzniknout možnost poškození životního prostředí. V každém případě však spis obsahuje dostatek důkazů o skutečném poškození takového druhu, který je stanoven v článku 4 prvním pododstavci, a to v důsledku nakládání s odpady bez povolení. Odkazuji v této souvislosti na situace, které jsou základem pro sedmou, devátou a jedenáctou stížnost. Je tedy nutno určit, že Irsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 4 prvního pododstavce směrnice o odpadech.

101. Komise má za to, že toto ustanovení doplňuje první pododstavec článku 4, neboť zákaz ukládání odpadů pomáhá zajistit, aby operace s odpady byly uskutečňovány v řádném právním rámci. Tvrdí, že Irsko nezakázalo a nezakazuje ve skutečnosti ukládání odpadů, jak je zřejmé z míry ukládání odpadu mimo právní rámec upravený v člancích 9 a 10. Uvádí také, že Irsko soustavně opomíjí ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce za ukládání odpadů. Odkazuje na argumenty, které předložila v souvislosti s nesplněním posledně jmenovaných ustanovení.

102. Irsko toto tvrzení Komise odmítá a uvádí, že Komise nepředložila důkazy o tom, že tvrzené skutkové okolnosti existovaly v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Irsku nepřisluší dokazovat opak.

E – Ukládání odpadu (článek 4 druhý pododstavec)

100. Článek 4 druhý pododstavec ukládá členským státům, aby učinily nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání a nekontrolovaného odstraňování odpadů.

103. Jak jsem uvedl v bodě 36 svého stanoviska, kritériem pro hodnocení splnění článku 4 druhého pododstavce je stanovení zákazu ukládání odpadu ve vnitrostátním právním řádu, stanovení přiměřených sankcí v případě protiprávního jednání a účinná kontrola plnění tohoto ustanovení. Stížnosti, které tvoří základ žaloby v probíhajícím řízení, svědčí o nekontrolovaném odstraňování nebo ukládání odpadu v různých regionech Irska. Odkazuji v této souvislosti, mimo jiné, na první, šestou, devátou a dvanáctou stížnost. Irská vláda nepředložila důkazy

o tom, že uvedené nedostatky byly vyřešeny před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Ve světle závěrů týkajících se nesplnění článků 9 a 10 a článku 4 prvního pododstavce lze snadno učinit závěr, že Irsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 4 druhého pododstavce směrnice o odpadech.

F – Držitelé odpadu (článek 8)

104. Článek 8 směrnice o odpadech ukládá členským státům povinnost učinit nezbytná opatření, aby bylo zajištěno, že každý držitel odpadu, dle definice uvedené v článku 1 směrnice³³, s ním bude manipulovat prostřednictvím soukromé nebo veřejné organizace, která uskutečňuje sběr nebo využití odpadu, nebo využívá nebo odstraňuje odpad sám v souladu s ustanoveními této směrnice.

105. Komise, odkazující na rozsudek San Rocco³⁴, má za to, že Irsko nesplnilo článek 8 směrnice. Nezajistilo, aby ti, kteří jsou držitelé odpadu v důsledku operací s odpady prováděnými bez povolení, manipulovali s těmito odpady prostřednictvím jakékoli

organizace stanovené v uvedeném ustanovení, ani aby držitelé odpadu sami využívali nebo odstraňovali odpad v souladu se směrnicí. Posledně uvedený aspekt se podle jejího názoru týká manipulace v rámci povolení. Zdůrazňuje, že operace, které mají být prováděny podle článku 8, musí být v souladu s jinými povinnostmi vyplývajícími ze směrnice, zejména z článku 4. Ve své replice poukazuje na situaci, která byla předmětem první stížnosti (Limerick), kdy byl protiprávně vyložený odpad ze stavby a demolice přemístěn do zařízení, které nebylo držitelem povolení, a to ani v době vypracování repliky. Podobný sled událostí údajně nastal v situacích uvedených v druhé stížnosti (Ballard), v šesté stížnosti (Poolbeg), v osmé stížnosti (hrabství Laois) a v deváté stížnosti (Greenore).

106. Irská vláda tvrdí, že Komise nepředložila žádné důkazy na podporu svého tvrzení, že Irsko nesplnilo článek 8 ve světle rozsudku San Rocco.

107. Článek 8 je prvním článkem řetězce odpovědností, na který poukazuje Komise.

33 — Viz poznámku 16.

34 — Uvedený výše v poznámce 19, body 105 až 110 rozsudku.

Kontrolované zpracování odpadu začíná povinností držitele odstranit jej nebo jej zpracovat způsobem, který je slučitelný s cíli směrnice, tedy zejména s článkem 4. Držitel odpadu tak může učinit sám nebo musí zajistit, aby manipulace s ním byla uskutečňována prostřednictvím organizace, která uskutečňuje operace odstranění nebo využití uvedené v příloze II A a II B směrnice. V rámci systému směrnice o odpadech se může jednat pouze o organizaci, která má povolení podle článku 9 nebo 10 směrnice. V rozsudku *San Rocco* Soudní dvůr potvrdil, že provozovatel protiprávní skládky je držitelem odpadu ve smyslu článku 8 a že přísluší členskému státu zajistit, aby byl odpad předán soukromé nebo veřejné organizaci uskutečňující sběr nebo odstranění odpadů, pokud nemůže uvedený držitel odpad sám využít nebo odstranit³⁵. Navíc, jak bylo uvedeno výše, článek 8 rovněž předpokládá, že členský stát bude mít dostatečnou provozní kapacitu pro přijetí a zpracování odpadu, aby mohli držitelé odpadu splnit své povinnosti vyplývající z uvedeného ustanovení. Z tohoto dvojího hlediska je zřejmé, že ze skutkových poznatků předložených Soudnímu dvoru je patrné, že v některých situacích (první a dvanáctá stížnost) manipuloval s odpadem dotčený podnik mimo rámec povolení, a držitelé odpadu buď neplnili své povinnosti vyplývající z článku 8, nebo nebyli v takovém postavení, aby tak mohli učinit. Irsko proto nespĺnilo svou povinnost řádně provést článek 8 směrnice.

G – *Kontrola a záznamy (články 13 a 14)*

108. Článek 13 stanoví, že zařízení nebo podniky, které provádějí činnosti uvedené v článcích 9 až 12, budou vhodným způsobem pravidelně kontrolovány příslušnými orgány. Stručně řečeno, článek 14 vyžaduje, aby všechna zařízení a podniky, které spadají do rozsahu působnosti článků 9 a 10 směrnice o odpadech, vedly záznamy o odpadu, který zpracovávají, a o způsobu jeho zpracování. Tyto informace musí být na požádání poskytnuty příslušným orgánům.

109. Komise má za to, že v návaznosti na nesplnění povinností týkajících se povolení stanovených směrnicí o odpadech Irsko neplní ani články 13 a 14 směrnice. Podle jejího názoru EPA sice odpovídá za kontrolu dodržování povolení, které vydává pro nakládání s odpady, nenese však odpovědnost za kontrolu zařízení, kterým dosud nebylo povolení uděleno. Dokud nebudou irští zpracovatelé odpadů začleněni do systému povolení, budou ve skutečnosti požívat výjimky z povinnosti vést záznamy.

35 — Bod 108 rozsudku.

110. V reakci na obě uvedená tvrzení se Irsko dovolává argumentů, které předložilo ve vztahu k povolením pro skládky komunálních odpadů ve své žalobní odpovědi s tím, že k 5. červnu 2002 byly držiteli povolení všechny významné skládky odpadů, a tedy že v konečném důsledku podléhaly kontrole. Irsko dále argumentuje, že směrnice nestanoví, že by kontroly bylo možno uskutečňovat pouze u organizací, které jsou držiteli povolení, a popírá, že by existovala automatická vazba mezi vydáním povolení a vedením záznamů.

111. Pokud jde o článek 13, je třeba konstatovat, že existuje zjevná implicitní vazba mezi existencí plně funkčního systému povolení a kontrolami s ním spojenými. Současně platí, že udělení povolení pro určitou činnost nemusí nutně znamenat, že jsou prováděny kontroly, a neexistence povolení nemusí nutně znamenat, že kontroly prováděny nejsou. Vzhledem k tomu, že Komise nepředložila žádné konkrétní důkazy o neprovádění kontrol a vychází výhradně z nesplnění článků 9 a 10 směrnice o odpadech, mám za to, že tento žalobní důvod Komise je třeba odmítnout.

112. Stejně závěry platí i pro tvrzení Komise, že Irsko nespĺnilo v plném rozsahu svou povinnost vést záznamy podle článku 14 směrnice. Vzhledem k tomu, že i zde vychází výlučně z neexistence plně funkčního

systemu povolení a nijak jinak neprokázala, že uvedené ustanovení nebylo splněno, i tento žalobní důvod je třeba zamítnout.

VIII – Obecné a strukturální nesplnění povinností, které pro Irsko vyplývají ze směrnice o odpadech

113. Komise se svou žalobou domáhá určení, že Irsko nespĺnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice o odpadech, obecným a strukturálním způsobem a nezajistilo, aby byl řádně uznán a účinně proveden nepřerušovaný řetězec odpovědností, a nikoli určení opodstatněnosti dvanácti stížností, které tvoří skutkový základ její žaloby.

114. Tato věc se liší od věci San Rocco³⁶, pokud jde o její rozsah. V uvedené věci bylo otázkou, zda je možné určit porušení článku 4 směrnice o odpadech na základě jediného případu nesplnění. V probíhajícím řízení je naopak sporné, zda několik případů nesplnění může představovat základ pro určení existence obecného nesplnění povinností, které vyplývají pro členský stát ze směrnice o odpadech. Zásada vyvozená

³⁶ – Uvedená výše v poznámce 19.

z uvedené věci je však relevantní pro takovou věc, jaká je dotčena v probíhajícím řízení. V rozsudku San Rocco Soudní dvůr došel především k závěru, že „ze skutečnosti, že určitá situace není v souladu s cíli stanovenými v článku 4 prvním pododstavci novelizované směrnice, [...] nelze v zásadě přímo dovozovat, že dotčený členský stát nutně nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z uvedeného ustanovení“. Dále uvedl, že „pokud uvedená situace přetrvává a vede v praxi k podstatnému dlouhodobému zhoršení kvality životního prostředí, aniž by příslušné orgány přijaly jakékoli opatření, lze usuzovat, že dotčené členské státy překročily prostor pro uvážení, který jim poskytuje uvedené ustanovení“³⁷.

115. Při rozboru pojmu obecného a strukturálního nesplnění povinnosti jsem naznačil, že takové nesplnění povinnosti má tři aspekty: rozsah, dobu trvání a závažnost. Ve věci San Rocco, která se týkala jediného případu nesplnění směrnice o odpadech, Soudní dvůr hodnotil údajné nesplnění povinnosti s ohledem na faktor času („přetrvávající situace“) a faktor závažnosti („podstatné zhoršení kvality životního prostředí“).

Pokud, na základě stejné úvahy, členský stát v takové situaci nepřijme žádné opatření k řešení problému, je možné konstatovat existenci porušení článku 4.

116. Na základě použití uvedených kritérií na projednávanou věc bych chtěl uvést dvě poznámky k tomuto závěru Soudního dvora. První poznámku jsem již uvedl v bodě 98, kde jsem naznačil, že pokud je na směrnici nahlíženo ze systematického hlediska, je prostor pro uvážení poskytnutý členskými státem podle článku 4 omezený. Druhá poznámka je, že pokud jsou obě uvedené podmínky splněny, lze určit existenci nesplnění povinnosti jen tehdy, pokud dotčený členský stát nepřijal žádné opatření k nápravě situace. Irská vláda se dovolávala tohoto závěru při jednání a argumentovala, že skutečně přijala důsledná opatření k řešení problémů se zpracováním odpadů na území Irska, a že tedy splnila požadavky stanovené v rozsudku San Rocco. Mám za to, zejména s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci, že relevantní není v tomto případě pouze skutečnost, že členský stát má přijmout určitá opatření, nýbrž že musí i prokázat, že taková opatření jsou účinná ve smyslu uvedeném v bodě 27.

117. Již jsem uvedl, že v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Komise Irsko na jedné straně nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 4, 5, 8, 9 a 10 směrnice, a Komise na druhé

37 — Bod 68 rozsudku.

straně dostatečně neprokázala nesplnění povinností vyplývajících z článků 12, 13 a 14.

119. Je proto třeba posoudit, zda nesplnění povinností vyplývajících z těchto základních ustanovení směrnice o odpadech splňuje kritéria rozsahu, doby trvání a závažnosti, která lze kvalifikovat jako obecná a strukturální.

118. Při posuzování, zda je možné určit existenci obecného porušení na tomto základě, mám za to, že nesplnění první skupiny ustanovení se dotýká základu provádění směrnice o odpadech. Jak jsem několikrát zdůraznil v tomto stanovisku, směrnici je třeba považovat za komplexní systém, v jehož rámci jsou základní povinnosti členských států a cíle směrnice stanoveny v článku 4 a ve kterém mají zásadní funkci požadavky na udělení povolení stanovené v člincích 9 a 10. Právě prostřednictvím povolení mohou členské státy kontrolovat zpracovávání odpadů a ukládat podmínky směřující ke splnění cílů směrnice. Zjevným předpokladem pro splnění těchto cílů je zaměření infrastruktury pro odstraňování odpadů na absorpci odpadů vzniklých na území členského státu dle požadavku článku 5 směrnice. Úplné a řádné provedení těchto ustanovení je nezbytně nutné pro splnění cílů směrnice. Některá další ustanovení, která jsou předmětem sporu v probíhajícím řízení, představují sice podstatné prvky systému, ale jsou svou povahou podružnější. Skutečnost, že s výjimkou článku 8 Komise nepředložila dostatečné důkazy pro určení existence nesplnění uvedených ustanovení, se podle mého názoru nedotýká základu pro určení existence obecného porušení.

120. V bodě 82 jsem již dospěl k tomuto závěru, pokud jde o povinnosti získat povolení stanovená v člincích 9 a 10. Ačkoli ustanovení, která vyžadují získání povolení pro odstranění a využití odpadů ve smyslu směrnice, platí od roku 1977, bylo patrné, že ani v říjnu 2001 systém povolení v Irsku dosud nezajišťoval plně a účinné provedení uvedených ustanovení. Řada příkladů obsažených ve spisu, které dokumentují ukládání odpadů bez povolení v různých částech Irska, znázorňuje, že irské orgány neprováděly přiměřenou kontrolu úpravy odpadu po řadu let. Je třeba také brát v úvahu, že situace v oblasti udělování povolení pro operace s odpady v Irsku doznala určitého vývoje a že zejména v druhé polovině 90. let bylo dosaženo podstatného zlepšení. Opatření přijatá irskými orgány však nepostačovala k dosažení cílů směrnice ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku. Vzhledem k době, která uplynula od zavedení požadavku na povolení, je plně opodstatněný závěr, že nesplnění povinností vyplývajících

z článků 9 a 10 směrnice přetrvávalo a bylo dlouhodobé povahy.

o odpadech, bylo přetrvávající, široce rozšířené a závažné, a existují tedy dostatečné důvody pro určení, že Irsko nesplnilo povinnosti vyplývající ze směrnice o odpadech obecným a strukturálním způsobem.

121. Důkazní materiály obsažené ve dvanácti dotčených stížnostech rovněž dokládají, že problémy spojené s protiprávními operacemi s odpady, tedy operacemi prováděnými bez povolení, nebyly omezeny jen na určité lokality, nýbrž že k nim docházelo na celém území Irska. Tyto problémy rovněž vznikaly v působnosti různých místních orgánů, což svědčí o správním problému obecnější povahy. Takovou situaci lze řešit pouze změnou politiky na úrovni ústřední vlády.

IX – K článku 10 ES

124. Irsko uznává, že neodpovědělo na žádost Komise o informace ze dne 20. září 1999 s ohledem na stížnost týkající se zařízení na skladování a zpracování odpadů ve Fermoy, hrabství Cork, a že tedy nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 10 ES. Tento žalobní důvod Komise je tedy třeba přijmout.

122. Konečně při posouzení závažnosti nesplnění povinností spočívá kritérium v míře, ve které se skutkové okolnosti odchylují od stavu požadovaného směrnicí. S ohledem na situaci, které vedly k podání dvanácti dotčených stížností, je zjevné, že tyto situace nejsou v souladu s cíli vyjmenovanými v článku 4. Uvedené situace obsahují řadu příkladů vážného znečištění životního prostředí a poškození mokřadů a jiných oblastí citlivých z hlediska životního prostředí.

X – K nákladům řízení

125. Podle čl. 69 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora, pokud jsou účastníci řízení současně neúspěšní v jednom nebo více bodech, může Soudní dvůr rozdělit náklady řízení mezi účastníky nebo rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady. Vzhledem k tomu, že základní žalobní důvody Komise je třeba podle mého názoru přijmout a že žalobní důvody, které je nutno zamítnout, jsou podružnější s ohledem na hlavní předmět projednávané věci, mám za to, že na základě čl. 69 odst. 2 jednacího řádu je třeba Irsku uložit náhradu nákladů řízení.

123. Na základě uvedených skutečností mám za to, že nesplnění článků 4, 5, 8, 9 a 10, které představují základ směrnice

XI – Závěry

126. S ohledem na výše uvedené závěry mám za to, že by Soudní dvůr měl:

- určit, že Irsko tím, že na celém svém území a po delší dobu nezavedlo přiměřený a plně funkční systém povolení pro odstraňování a využívání odpadů a nezabránilo opuštění, ukládání a nekontrolovatelnému odstraňování odpadů, a ohrozilo tak lidské zdraví a poškozovalo životní prostředí, a tím, že nezavedlo přiměřenou síť zařízení pro odstraňování odpadu, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 4, 5, 8, 9 a 10 směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech, ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991;
- zamítnout žalobu, pokud jde o tvrzené nesplnění povinností vyplývajících z článků 12, 13 a 14;
- určit, že Irsko tím, že neodpovědělo na žádost Komise o informace ze dne 20. září 1999, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 10 ES;
- uložit Irsku náhradu nákladů řízení.