

GENERALINIO ADVOKATO
L. A. GEELHOED IŠVADA,
pateikta 2004 m. rugsėjo 23 d.¹

I — Įžanga

1. Šiuo pagal EB 226 straipsnį pateiktu ieškiniu Komisija Teisingumo Teismo prašo pripažinti, kad Airija nesiėmė būtinų priemonių užtikrinti teisingą 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų², iš dalies pakeistos 1991 m. kovo 18 d. Tarybos direktyva 91/156/EEB³, (toliau – atliekų direktyva) 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 ir 14 straipsnių įgyvendinimą. Be to, ji prašo pripažinti, kad neatsakiusi į 1999 m. rugsėjo 20 d. Komisijos prašymą pateikti informaciją apie operaciją, susijusią su atliekomis Fermoy, Cork grafystėje, Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 10 straipsnį.

2. Ši byla grindžiama daugeliu Airijos piliečių skundų, Komisijos gautų nuo 1997 iki

2000 m., dėl incidentų, susijusių su atliekų šalinimu tariamai pažeidžiant atliekų direktyvos nuostatas. Savo ieškiniu Komisija ne tik prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal atliekų direktyvą kiekvienu iš šių atvejų, bet taip pat teigia, kad šie atvejai yra pagrindas Teisingumo Teismui pripažinti, kad Airija bendrai ir sistemingai pažeidinėjo atliekų direktyvą.

3. Aišku, kad šis Komisijos prašymas yra svarbus Bendrijos teisės įgyvendinimo užtikrinimo požiūriu ir galiausiai paveikia būdą, kuriuo ji gali vykdyti savo pareigą pagal EB 211 straipsnį, užtikrindama, kad būtų taikomos Sutarties nuostatos ir jas įgyvendinančios institucijų priimtoms priemonės. Šiuo metu Komisija privalo įrodyti, kad konkreti faktinė situacija egzistuoja ir prieštarauja iš Bendrijos teisės atitinkamai valstybei narei kylančioms pareigoms. Tai reiškia, kad faktinės situacijos, kurios nebuvo išnagrinėtos pagal įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą Teisingumo Teisme, formaliai nelaikytinos pažeidimu, kol Teisingumo Teismas to nepripažino, nagrinėdamas pagal EB 226

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — OL L 194, p. 39.

3 — OL L 78, p. 32.

straipsnį pareikštą ieškinį. Iš to išplaukia, kad kai kurie nepriimtini Bendrijos teisės pažeidimai gali tęstis, kol Komisija surinks pakankamai informacijos įsipareigojimų neįvykdymo procedūrai pradėti.

išvadą dėl valstybės narės daromo sistemingo pažeidimo. Tokia Teisingumo Teismo išvada leistų veiksmingiau užtikrinti iš Bendrijos teisės kylančių įsipareigojimų įgyvendinimą valstybėse narėse.

II — Atliekų direktyva

4. Pareiga reaguoti į didelį skaičių pažeidimų aiškiai apsunkina Bendrijos teisės įgyvendinimo užtikrinimo aparatą ir mažina jo veiksmingumą. Beje, ši problema būdinga ne vien aplinkos sričiai. Man pakaktų nurodyti sritį, kaip antai viešieji pirkimai, kur Teisingumo Teismui buvo pateikti ieškiniai dėl kelių tos pačios valstybės narės atitinkamų direktyvų pažeidimų iš eilės. Šiose bylose Teisingumo Teismas tik *ex post facto* gali nustatyti, kad konkrečiu atveju buvo pažeistos atitinkamos direktyvos. Šis požiūris konkrečiu atveju ne tik nesuteikia veiksmingos teisų gynimo priemonės, bet taip pat – ir tai yra svarbiau – nesprendžia pagrindinių struktūrinių valstybės narės problemų, susijusių su atitinkamų direktyvų pažeidimu. Bendrijos institucijos yra apribotos tuo, kas vokiškai vadinama „Kurieren am Symptom“. Tai paaiškina, kodėl yra svarbu išnagrinėti galimybę iš grupės faktinių situacijų padaryti

5. Pagrindinė valstybių narių pareiga pagal atliekų direktyvą yra užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonėms ir nenaudojant procesų ar būdų, galinčių pakenkti aplinkai (4 straipsnio pirmoji pastraipa). Siekiant šio tikslo šioje direktyvoje reikalaujama numatyti tam tikras pareigas visiems, kuriame nors etape susiduriantiems su atliekomis. Todėl pagal tai, ką Komisija savo ieškinyje vadina „nepertraukiama atsakomybės grandine“, direktyva numato atliekų turėtojų, surinkėjų, vežėjų ir ūkio subjektų, kurie vykdo atliekų šalinimo ar panaudojimo operacijas, pareigas. Atliekų turėtojai, jei jie patys jų nepanaudoja ar nepašalina, privalo užtikrinti, kad atliekas sutvarkytų privatus ar valstybinis atliekų surinkėjas arba įmonė, vykdanči šalinimo ar panaudojimo operacijas (8 straipsnis). Atliekų išmetimas ar nekontroliuojamas šalinimas turi būti uždrausti (4 straipsnio antroji pastraipa). Ūkio subjektai, už atlyginimą surenkantys ar pervežantys atliekas, turi būti bent registruojami atsakingose institucijose (12 straipsnis), o ūkio subjektai, vykdančys šalinimo ar panaudoji-

mo operacijas, privalo gauti šių institucijų leidimą (9 ir 10 straipsniai). Tokius ūkio subjektus privalo reguliariai tikrinti atsakingos institucijos (13 straipsnis), o kad patikrinti būtų lengviau, jie privalo tvarkyti dokumentaciją apie su atliekomis susijusias savo operacijas (14 straipsnis). Siekiant, kad Bendrija kaip visuma ir valstybės narės galėtų pačios tvarkyti atliekų šalinimą, direktyva nurodo valstybėms narėms imtis atitinkamų priemonių sudaryti integruotą ir tolygų atliekų šalinimo tinklą (5 straipsnis).

nenaudojant procesų ar būdų, galinčių paakenkti aplinkai, būtent:

— nesukeliant pavojaus vandeniui, orui, dirvožemiui, augalams ir gyvūnams,

— nesukeliant triukšmo ar kvapų,

6. Pirmosios atliekų direktyvos 75/442 visiško įgyvendinimo terminas baigėsi 1977 m. liepos mėn., o jos pakeitimas Direktyva 91/156 turėjo būti įgyvendintas iki 1993 m. balandžio 1 dienos.

— nedarant neigiamo poveikio kraštovaizdžiui ar ypač svarbioms vietovėms.

7. Šioje byloje nagrinėjamų nuostatų tikslus turins yra toks:

Valstybės narės taip pat imasi būtinų priemonių uždrausti atliekų išmetimą, išvertimą ar nekontroliuojamą šalinimą.

„4 straipsnis

5 straipsnis

Valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonėms ir

1. Kai reikia ar pageidautina, valstybės narės drauge su kitomis valstybėmis narėmis imasi atitinkamų priemonių sudaryti integruotą ir tolygų atliekų šalinimo tinklą naudojant geriausias prieinamas technologijas, nereika-

laujančias pernelyg didelių išlaidų. Tinklas turi suteikti galimybę Bendrijai kaip visumai pačiai tvarkyti atliekų šalinimą, o valstybėms narėms siekti to tikslo individualiai, atsižvelgiant į geografines sąlygas ir būtinybę tam tikroms atliekų rūšims naudoti specialius įrenginius.

— panaudotų ar pašalintų atliekas pats pagal šios direktyvos nuostatas.

9 straipsnis

2. 1 dalyje nurodytas tinklas taip pat turi suteikti galimybę atliekas šalinti bet kuriame iš artimiausių objektų tinkamais būdais ir technologijomis, kad būtų užtikrinta aukšto lygio visuomenės ir aplinkos apsauga.

1. Kad galėtų įgyvendinti 4, 5 ir 7 straipsnius, bet kuri įmonė ar ūkio subjektas, vykdamas IIA priede numatytas operacijas, turi gauti atitinkamą 6 straipsnyje minimos atsakingos institucijos leidimą.

8 straipsnis

Tokiame leidime nurodoma:

Valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad bet kuris atliekų turėtojas:

— atliekų rūšis ir kiekis,

— pasirūpintų, kad atliekas sutvarkytų privatus ar valstybinis atliekų surinkėjas arba įmonė, vykdamas IIA ar IIB prieduose nurodytas operacijas,

— techniniai reikalavimai,

— būtinos saugos priemonės,

arba

— atliekų šalinimo vieta,

— tvarkymo būdas.

13 straipsnis

2. Leidimai gali būti išduodami tam tikram laikotarpiui, gali būti atnaujinami, išduodami su tam tikromis sąlygomis ir įpareigojimais arba, jei numatomas atliekų šalinimo būdas yra nepriimtinas ir žalingas aplinkai, gali būti atsisakoma išduoti leidimą.

Įmonės ir kitus ūkio subjektus, vykdančius 9–12 straipsniuose nurodytas operacijas, privalo reguliariai tikrinti atsakingos institucijos.

14 straipsnis

10 straipsnis

Visos 9 ir 10 straipsniuose minimos įmonės ir kiti ūkio subjektai:

Pagal 4 straipsnį bet kuri IIB priede nurodytas operacijas vykdanči įmonė ar kiti ūkio subjektai privalo gauti leidimą.

— tvarko dokumentaciją apie I priede nurodytų atliekų ir IIA arba IIB prieduose nurodytų operacijų kiekį, pobūdį, kilmę ir, jei taikytina, paskirtį, surinkimo dažnumą, pervežimo ir tvarkymo būdus,

12 straipsnis

— paprašius suteikia šią informaciją 6 straipsnyje nurodytoms atsakingoms institucijoms.

Įmonės ir kiti ūkio subjektai, už atlyginimą surenkantys ar pervežantys atliekas arba jas šalinantys ar naudojančios kitu vardu (tarpininkai), jei jiems nereikia gauti atitinkamų leidimų veiklai vykdyti, turi būti registruojami atsakingose institucijose.

Valstybės narės gali reikalauti, kad šio straipsnio nuostatų laikytųsi ir gamintojai.“
(Pataisytas vertimas)

III — Komisijai pateikti skundai

kestown, Wexford grafystėje, netaikant sankcijų, nors privačiam ūkio subjektui dėl aplinkos apsaugos prižasčių buvo atsisakyta išduoti leidimą (P1997/4847).

8. Kaip nurodyta pirmiau, šios bylos pagrindą sudaro 12 skundų, kuriuos Komisija gavo nuo 1997 iki 2000 m., dėl maždaug 18 atliekų šalinimo atvejų Airijoje.

- 1) Pirmasis skundas buvo pateiktas dėl *Limerick Corporation* statybos ir griovimo atliekų išpylimo Limerick miesto teritorijoje esančioje pelkėje neturint leidimo (Komisijos užregistruotas kaip skundas P1997/4705).
- 2) Antrame skunde buvo teigiama, kad privati ūkio bendrovė, neturėdama leidimo, laikė labai didelį organinių atliekų kiekį lagūnose, esančiose Ballard, Fermoy, Cork grafystėje ir vėliau išversdavo kitur (P1997/4792).
- 3) Trečiasis skundas buvo susijęs su keletu metų trunkančia pramoninių atliekų saugojimo centro veikla Pembro-
kestown, Wexford grafystėje, netaikant sankcijų, nors privačiam ūkio subjektui dėl aplinkos apsaugos prižasčių buvo atsisakyta išduoti leidimą (P1997/4847).
- 4) Ketvirtas skundas buvo susijęs su Poverstown miesto sąvartyno, esančio Carlow grafystėje, eksploatavimu nuo 1975 m. neturint leidimo. Buvo nurodyta, kad šis objektas sukėlė nemažai aplinkos problemų (P1999/4351).
- 5) Penktas skundas iškėlė privataus atliekų saugojimo ir tvarkymo įrenginio eksploatavimo be leidimo Cullinagh, Fermoy, Cork grafystėje problemą, nuo 1991 iki 1994 m. atmetus kelis prašymus išduoti leidimą (P1999/4478).
- 6) Šeštasis skundas buvo susijęs su didelio kiekio statybinių atliekų išpylimu ir atliekų tvarkymo įrenginio eksploatavimu, neturint leidimo, daugelį metų žaliojoje zonoje, esančioje Poolbeg pusiasalyje, Dubline (P1999/4801).

- 7) Septintame skunde buvo teigiama, kad nuo aštuntojo dešimtmečio Airijos Waterfront savivaldybė be leidimo eksploatuoja miesto sąvartynus, esančius Tramore ir Kilbarry, Waterford grafystėje, ir kad šie sąvartynai kenkia ypač svarbioms vietovėms, nes pirmasis yra šalia pelkės, kurią siūloma pripažinti gamtos paveldo zona, o antrasis yra šalia specialios apsaugos teritorijos Direktyvos 79/409⁴ prasme ir iš dalies zonoje, kurią siūloma pripažinti specialia saugoma teritorija Direktyvos 92/43⁵ prasme (P1999/5008).
- 8) Aštuntas skundas buvo paduotas dėl atliekų tvarkymo įrenginių eksploatavimo nuo devintojo dešimtmečio, privačiam ūkio subjektui neturint leidimo, nenaudojamuose karjeruose Lea Road ir Ballymorris, šalia Portarlinton, Laois grafystėje, kurie abu yra Barrow upės, kurios vandeningasis sluoksnis yra gilus, baseine. Nei grafystės taryba, nei *Irish Environment Protection Agency* (Airijos aplinkos apsaugos agentūra) neužtikrino, kad būtų laikomasi reikalavimo gauti leidimą (P1999/5112).
- 9) Devintas skundas buvo susijęs, *inter alia*, su statybos ir griovimo atliekų bei kitų atliekų vertimu be leidimo nuo 1990 m. pažeidžiamoje jūros pakrantės zonoje Carlingford Lough, Greenore, Louth grafystėje (P2000/4145).
- 10) Dešimtame skunde buvo nurodyta, kad atliekų rinkimą Bray, Wicklow grafystėje vykdė leidimo neturinčios ar neįregistruotos ir nekontroliuojamos privačios įmonės. Taip pat buvo paminėtas didelio kiekio ligoninių atliekų suradimas nelegalioje išvertimo vietoje Glen of Imaal, Wicklow grafystėje (P2000/4157).
- 11) Vienuoliktas skundas buvo susijęs su miesto sąvartynų eksploatavimu be leidimo Drumnaboden, Muckish ir Glennalla, Donegal grafystėje. Šis sąvartynas smarkiai teršė aplinką, ypač Lennon upę (P2000/4408).
- 12) Dvyliktas skundas buvo susijęs su įvairių atliekų, ypač griovimo ir kasybos, išvertimu, kuris kenkė kelioms pelkėms,

4 — 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyva 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 103, p. 1).

5 — 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, p. 7).

esančioms Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog ir Castletown, Waterford grafystėje (P2000/4633).

11. Po minėtų įspėjimų buvo pateikta 1999 m. liepos 14 d. pagrįsta nuomonė dėl 1 ir 2 skundų, o 2001 m. liepos 26 d. – dėl visų 12 skundų. Abiejose pagrįstose nuomonėse Airijai buvo siūloma imtis būtinų priemonių, kad į jas būtų tinkamai atsižvelgta per du mėnesius atitinkamai nuo jų gavimo.

Išvadoje šiuos skundus nurodysiu numeriais nuo 1 iki 12.

12. Manydama, kad per šį terminą Airija nesiėmė reikalingų priemonių išpareigojimams pagal atliekų direktyvą įgyvendinti, Komisija pareiškė šį ieškinį, kuris buvo užregistruotas 2001 m. gruodžio 20 dieną.

IV — Procedūra

9. Dėl pirmų trijų skundų Komisija oficialius įspėjimus Airijai išsiuntė 1998 m. spalio 30 d., dėl 4, 6, 7, 8 ir 11 skundų – 2000 m. spalio 25 d., o dėl 5, 9, 10 ir 12 skundų – 2001 m. balandžio 17 dieną. Ji taip pat 2000 m. balandžio 28 d. nusiuntė Airijai atskirą oficialų įspėjimą, susijusį su 5 skundu, dėl to, kad pažeidžiant EB 10 straipsnį jai laiku nebuvo pateikta informacija.

10. Airija atsakė į 1998 m. spalio 30 d. oficialų įspėjimą, tačiau į 2000 m. balandžio 28 d., 2000 m. spalio 25 d. ir 2001 m. balandžio 17 d. oficialius įspėjimus iš esmės atsakyta nebuvo. Vis dėlto Airija atsakė į Komisijos klausimus dėl kai kurių skundų.

13. Kadangi abi pagrįstos nuomonės buvo susijusios su pirmais dviem skundais, Teisingumo Teismas 2004 m. gegužės 24 d. laišku paprašė nurodyti, kiek, sprendžiant dėl ieškinių, turi būti atsižvelgta į 1999 m. liepos 14 d. pagrįstą nuomonę. 2004 m. birželio 7 d. atsakyme raštu Komisija nurodė, kad anksčiau pagrįstą nuomonę pakeitė 2001 m. liepos 26 d. pagrįsta nuomonė. Tai reiškia, kad visas ieškinys turi būti vertinamas pagal antrąją pagrįstą nuomonę.

14. Komisija ir Airija pateikė žodines pastabas 2004 m. liepos 6 d. posėdyje.

V — Pirminės pastabos

17. Toliau Komisija pažymi, kad minėti skundai nėra vieninteliai pavyzdžiai, kai Airija nesilaikė atliekų direktyvos, ir kad ji pasilieka teisę nurodyti kitus pažeidimų atvejus. Taigi ieškinio skyriuje „vieša informacija“ ji remiasi didelio masto atliekų išvertimu Wicklow grafystėje (96 atvejai), nurodytu 2001 m. rugsėjo 7 d. pranešime vietos valdžios institucijai.

A — Ieškinio apimtis

15. Pirmiausia reikia nustatyti ieškinio apimtį, nes tai turi lemiamos reikšmės bylos suvokimui ir sprendimui.

16. Komisija ieškinyje pabrėžia, kad direktyva sukuria „nepertraukiamą atsakomybės už atliekas grandinę“ ir kad jos pagrindinis rūpestis yra užtikrinti, kad Airijoje ši grandinė būtų visiškai pripažinta ir veiksminga. Dėl šios priežasties Komisija sugrupavo kelis tyrimus dėl skundų, o ne vykdė juos atskirai. Taigi ji pirmiausia siekia, kad būtų pripažinta, jog Airija bendrai ir sistemingai nevykdė įsipareigojimų pagal atliekų direktyvą. Nors galima pripažinti, kad iki 2001 m. liepos 26 d. pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos kai kuriais atvejais Airija iš tikro įvykdė įsipareigojimus, Komisija teigia, kad tai nepaveikia jos teiginio, jog Airija neįvykdė įsipareigojimų bendresne prasme.

18. Airija prieštarauja Komisijos nuomonei ir teigia, kad ji per plati. Ji nurodo, kad ieškinys turi apsiriboti 12 pirmiau minėtų skundų ir neturi būti atsižvelgiama į faktus ir skundus, apie kuriuos jai nebuvo pranešta vykstant ikiteisminei procedūrai, pavyzdžiui, į išvertimą Wicklow grafystėje. Taigi Teisingumo Teismas turėtų įvertinti tik tai, ar nurodyti pažeidimai visų 12 skundų atveju egzistavo 2001 m. liepos 26 d. pagrįstoje nuomonėje nustatyto dviejų mėnesių termino pabaigoje, o pakankamus pažeidimų įrodymus turi pateikti Komisija. Ji teigia, jog Komisija, nurodydama kai kuriuos faktus, dėl kurių pateiktas ieškinys ir kurie nebuvo ištaisyti iki to laiko, negali Teisingumo Teismo prašyti pripažinti, kad Airija bendrai neįvykdė įsipareigojimų pagal atliekų direktyvą.

19. Taip formuluodama ieškinį, Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad

Airija bendrai ir sistemingai nevykdė įsipareigojimų pagal atliekų direktyvą. 12 skundų ji suvokia ne kaip individualius ir nesusijusius direktyvos pažeidimus, dėl kurių kiekvieno buvo galima į Teisingumo Teismą kreiptis pagal EB 226 straipsnį, bet siekia įrodyti, kad šie įvykiai yra sistemos dalis. Mano nuomone, tikrai negalima atmesti galimybės, kad tam tikromis aplinkybėmis, remiantis viena sistema grindžiamais skundais, galima pripažinti, jog valstybė narė sistemingai nevykdė įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę. Kaip savo dublike nurodė Komisija, pripažinus teisingu Airijos argumentą, kad ieškinio apimtis yra per plati, galėtų būti rimtai pakenkta Komisijos galimybėms vykdyti Sutarties sergėtojos funkcijas. Nors Komisijos ieškinyje nekliamas klausimas dėl sistemingo pažeidimo sąvokos ir to, kaip ji įrodinėtina, aš nemanau, kad dėl to galima susiaurinti šio ieškinio sritį, kaip to siekia Airija.

likusi problema yra susijusi su nuostatų, priimtų perkeliant atliekų direktyvą, praktiniu įgyvendinimu. Bet kuriuo atveju Komisija teigia, kad netinkamai buvo perkeltas atliekų direktyvos 12 straipsnis. Be to, atsakydama į kitą Airijos pastebėjimą, kad direktyva perkelta tinkamai, Komisija teigia nesutinkanti, jog direktyvos perkėlimas Airijoje neturi jokių trūkumų. Kadangi šie kiti galimi perkėlimo trūkumai nebuvo identifikuoti arba aptarti per ikiteisminę procedūrą, jų negalima nagrinėti kartu su šiuo ieškiniu.

20. Dar vienas ieškinio apimties aspektas, kurį dabar reikia paaiškinti, yra tai, kad pagrindinis nurodyto pažeidimo akcentas susijęs su Airijos nuostatų, priimtų įgyvendinant atliekų direktyvą, taikymu, o ne su šios direktyvos nuostatų perkėlimu į Airijos teisę. Ieškinyje Komisija pripažįsta, kad Airijos valdžios institucijos, priimdamos *Waste Management Act* 1996 (1996 m. įstatymą dėl atliekų tvarkymo) ir su juo susijusius teisės aktus, „iš esmės pagerino“ atliekų tvarkymo Airijoje teisinį reglamentavimą. Pagrindinė

21. Galiausiai dėl ieškinio taikymo laike Komisija aiškina, kad aplinkybė, jog ieškinyje pareikštas dėl to, kad Airija nesilaikė atliekų direktyvos, iš dalies pakeistos Direktyva 91/156, nereiškia, jog nereikia nagrinėti veiklos iki šio pakeitimo. Tarp direktyvos pirmos ir pakeistos versijų esama tęstinumo. Aš palaikau šią nuomonę tiek, kiek ji taikoma veiklai, pradėtai po Direktyvos 75/442 įsigaliojimo 1977 metais.

B — *Analizės planas*VI — **Vertinimo kontekstas***A — Bendri tinkamo įgyvendinimo reikalavimai*⁶

22. Kaip nurodyta pirmiau, ši byla iškelia bendresnio pobūdžio klausimą dėl galimybės pripažinti bendrą ir sistemingą valstybės narės įsipareigojimų įgyvendinti Bendrijos direktyvą neįvykdymą, remiantis nemažu skaičiumi skundų dėl pažeidimų. Prieš nagrinėjant, ar galima patenkinti Komisijos ieškinį dėl atliekų direktyvos įgyvendinimo Airijoje, reikia šį klausimą apsvarstyti abstrakčiau. Savo analizę pradėsiu trumpai primindamas bendrus Teisingumo Teismo praktikos dėl tinkamo direktyvų įgyvendinimo principus, o vėliau – ką šie bendri principai reikštų atliekų direktyvos atveju. Paskui reikia nustatyti, kokiomis sąlygomis galima pripažinti, kad šių reikalavimų buvo sistemingai nesilaikyta. Vėliau bus pateikiama diskusija dėl įrodymų. Ir galiausiai įvertinsiu ieškinio šioje byloje dalyką, t. y. klausimą, ar, atsižvelgiant į pirmiau nurodytus skundus, Airija sistemingai nevykdė įsipareigojimų pagal atliekų direktyvą.

23. Nustatyta, kad nors pagal EB 249 straipsnį valstybėms narėms skirta direktyva yra privaloma siektino rezultato atžvilgiu, nacionalinėms valdžios institucijoms leidžiama pasirinkti formas ir metodus, bet tai nereiškia, kad įgyvendinimo procesas visiškai paliktas valstybių narių nuožiūrai. Per daugelį metų Teisingumo Teismas turėjo galimybių suformuluoti keletą kriterijų, pagal kuriuos turi būti vertinamas įgyvendinant direktyvas valstybių narių priimtų priemonių tinkamumas. Schematiškai pateikiant reikalavimus, reikėtų atskirti dvi įgyvendinimo proceso dalis: perkėlimo stadiją ir veikimo stadiją.

24. Savo ruožtu perkėlimo stadiją sudaro du pagrindiniai aspektai: normatyvinis ir organizacinis.

25. Normatyvinis aspektas susijęs su esminio direktyvos turinio perkėlimu į nacionalinę

6 — Čia vartosis sąvoką „įgyvendinimas“ kaip bendrą terminą, kuris apima direktyvos perkėlimą į nacionalinės teisės aktus ir šių nuostatų taikymą bei vykdymo priežiūrą, vykdomą nacionalinių valdžios institucijų.

teisę pakankamai aiškiais ir tiksliais sąvokomis per direktyvos nustatytą terminą⁷. Atitinkamos nacionalinės nuostatos turi būti privalomo pobūdžio ir turėti tokią pat teisinę galią kaip tos, kurios turi būti keičiamos⁸. Ypač svarbu užtikrinti direktyvą įgyvendinančių nuostatų aiškumą ir tikslumą tais atvejais, kai ja siekiama sukurti teises ir pareigas privatiems asmenims. Pagal teisinio saugumo reikalavimą perkėlimo priemonės turi būti pakankamai skaidrios, kad privatūs asmenys galėtų visiškai suvokti savo teisių pagal direktyvą apimtį⁹. Tačiau tikslumo reikalavimas taikomas ir tada, kai direktyva nėra specialiai siekiama sukurti teisių privatiems asmenims. Šiuo atveju egzistuoja interesas užtikrinti, kad direktyvos nuostatą teisingai taiko visos susijusios nacionalinės teisinės sistemos institucijos¹⁰. Be to, turi būti aišku, kad pakeistos nacionalinės priemonės kilusios iš Bendrijos, todėl, esant reikalui, jos gali būti aiškinamos, atsižvelgiant į direktyvos tikslus, o pagal jas priimtų sprendimų atžvilgiu egzistuoja teisių gynimo priemonės pagal Bendrijos teisę.

26. Įgyvendinimo organizaciniu aspektu siekiama sukurti nacionalinių nuostatų, kuriose

7 — Žr., pavyzdžiui, 1997 m. kovo 13 d. Sprendimą *Komisija prieš Prancūziją* (C-197/96, Rink. p. I-1489, 15 punktas).

8 — Žr., pavyzdžiui, 1980 m. gegužės 6 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (102/79, Rink. p. 1473, 10 punktas).

9 — Žr., pavyzdžiui, 1991 m. gegužės 30 d. Sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (C-361/88, Rink. p. 2567, 15 punktas) ir sprendimą *Komisija prieš Prancūziją* (C-197/96, minėtas 7 punkte, 15 punktas).

10 — 1987 m. liepos 8 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (262/85, Rink. p. 3073, 39 ir 44 punktai).

numatytos direktyvoje įtvirtintos normos, tinkamo taikymo ir užtikrinimo teisinę ir administracinę aplinką. Tam reikia paskirti institucijas, kompetentingas taikyti šias nuostatas, užtikrinti, kad joms būtų suteikti adekvatūs įgaliojimai, sukurti šių nuostatų laikymosi priežiūros mechanizmą, suteikti teisinės apsaugos garantijas, užtikrinti teisių gynimo priemonių prieinamumą, nustatyti sankcijas už šių nuostatų pažeidimą ir sukurti jų vykdymo struktūras. Dažnai direktyvos aiškiai įpareigoja imtis tokių organizacinių priemonių, bet net jei šiuo klausimu jose nieko nenurodyta, iš EB 10 straipsnio matyti, kad valstybės narės privalo užtikrinti, kad tokios priemonės būtų priimtoms.

27. Įgyvendinimo veikimo stadija yra nuolatinis procesas, kuriame direktyvos tikslų turi būti siekiama kompetentingoms nacionalinėms institucijoms visiškai ir aktyviai taikant nacionalines nuostatas, kurios perkelia direktyvą į nacionalinę teisę, ir visiškai užtikrinant jų laikymąsi pažeidimo atveju. Kitaip tariant, įgyvendinimo procesas nesibaigia teisingai perkėlus direktyvos nuostatas ir nustačius šių nuostatų taikymo organizacinę struktūrą, taip pat reikia garantuoti, kad šie du aspektai veiktų taip, kad praktiškai būtų pasiektas direktyvos tikslas. Kaip bendrai direktyvų atžvilgiu Teisingumo Teismas nurodė sprendime *Marks & Spencer*, „direktyvos poveikis nesibaigia direktyvą teisingai (perkeliančių) nacionalinių priemonių priėmimu. Net priėmus šias priemones, valsty-

bėms narėms lieka pareiga veiksmingai užtikrinti, kad direktyva būtų visiškai taikoma¹¹. Nors ši byla nesusijusi su tiesioginio direktyvos veikimo klausimu, direktyvų veikimui apskritai yra svarbu, kad šiame sprendime Teisingumo Teismas teigė, jog privatūs asmenys turi teisę nacionaliniuose teismuose remtis besąlyginėmis ir pakankamai tiksliais nuostatomis prieš valstybę, „jei realiai nėra užtikrintas visiškas direktyvos taikymas, t. y. ne tik tada, kai direktyva nebuvo (perkelta) ar buvo (perkelta) neteisingai, bet ir kai direktyvą teisingai (perkeltą) nacionalinės priemonės nėra taikomos taip, kad būtų pasiektas jos tikslas“¹². Pastarasis Teisingumo Teismo teiginys patvirtina, kad įgyvendinimas platesne šio žodžio prasme yra nuolatinis procesas, valstybėms narėms sukuriantis tešines pareigas.

28. Direktyvų arba, tiksliau, nacionalinės teisės nuostatų, į kurias jos įtrauktos, įgyvendinimo klausimu pažymėčiau, kad iš bendros pareigos pasiekti direktyvos ir EB 10 straipsnio tikslus taip pat išplaukia, kad priemonės, kurių imtasi, ir šiam tikslui sukurta sistema turi būti veiksmingos. Mano nuomone, veiksmingas įgyvendinimas reiškia, kad egzistuoja rimta tikimybė, jog pažeidėjai bus nustatyti ir nubausti bent jau atimant bet kokią iš pažeidimo gautą ekonominę naudą. Kaip anksčiau šiais metais

nurodžiau išvadoje, susijusioje su bendrąja žuvininkystės politika, tikrinimų skaičius ir sankcijų grėsmė turi sudaryti pakankamą spaudimą, kad nesilaikymas taptų ekonomiškai nepatrauklus, ir taip užtikrinti, kad (atitinkamose Bendrijos nuostatose) nurodyta padėtis praktikoje būtų realizuota¹³. Nors šios bylos kontekstas gali būti kitoks, pagrindinė mintis lieka ta pati.

29. Todėl, papildydamos perkėlimo stadijoje pastatytą „popieriaus sieną“, valstybės narės yra ir lieka atsakingos, kad būtų užtikrinta, jog direktyva yra teisingai taikoma ir prižiūrimas jos laikymasis, taigi, trumpiau tariant, pasiekiamas jos veiksmingas tikslas. Bet koks neatsargumas šiuo atžvilgiu ne vien sukurs kitokią nei direktyvoje numatytą padėtį, bet ir pakenks vieningam direktyvos veikimui Bendrijoje bei paveiks sąlygas, kuriomis rinkos subjektai veikia vidaus rinkoje.

30. Nors Komisija mano, kad viena atliekų direktyvos nuostata, t. y. 12 straipsnis, ne-

11 — Sprendimas *Marks & Spencer* (C-62/00, Rink. p. I-6325, 27 punktą). Pažymėsiu, kad siekdamas išsaugoti šioje išvadoje naudojamos terminijos nuoseklumą, žodžius „įgyvendinimas“ ir „įgyvendino“ aš pakeičiau „perkėlimas“ ir „perkėlė“. Akivaizdu, kad šios sąvokos šiame kontekste reiškia nacionalinės teisės aktų suderinimą su direktyvos nuostatomis.

12 — Ten pat.

13 — 2004 m. balandžio 29 d. išvados byloje *Komisija prieš Prancūziją* (C-304/02, Rink. p. I-6263, 39 punktą).

buvo tinkamai perkelta į Airijos teisę, ši byla daugiausia yra susijusi su pirmos stadijos organizaciniu aspektu ir įgyvendinimo proceso veikimo stadija. Dabar išnagrinėsiu, ką šie reikalavimai, atsižvelgus į pirmesnes pastabas, reiškia atliekų direktyvai.

norima ja pasiekti ir kokią vietą sistemoje užima su šia byla susijusios įvairios nuostatos.

B — *Atliekų direktyvos įgyvendinimas*

31. Atliekų direktyva nustatyta atliekų tvarkymo sistema, siekiant, kad su atliekomis būtų elgiama si nesukeliant pavojaus visuomenės sveikatai ar aplinkai. Tai patvirtina Direktyvos 91/156, iš dalies pakeitusios pirminę direktyvą, preambulė, kurioje nurodoma, kad atliekų direktyva atliekas siekiama stebėti „nuo jų susidarymo iki galutinio pašalinimo“¹⁴. Siekiant nustatyti rezultatą, kurį turi pasiekti valstybės narės, ir atsižvelgiant į pagrindinį Komisijos ieškinio tikslą, reikia nagrinėti direktyvą kaip visumą, ką

32. 4 straipsnio pirmoji pastraipa, kurią galima laikyti esmine direktyvos nuostata, detaliau aprašo šį tikslą, numatydamą, jog „valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonėms ir nenaudojant procesų ar būdų, galinčių paakenkti aplinkai, būtent: nesukeliant pavojaus vandeniui, orui, dirvožemiui, augalams ir gyvūnams, nesukeliant triukšmo ar kvapų, nedarant neigiamo poveikio kraštovaizdžiui ar ypač svarbioms vietovėms“. 4 straipsnio antroji pastraipa draudžia atliekų išmetimą, išvertimą ar nekontroliuojamą šalinimą. Svarbiausia priemonė to siekiant yra 9 ir 10 straipsniuose numatytas reikalavimas, kad įgyvendinant, *inter alia*¹⁵, 4 straipsnio pirmąją pastraipą įmonė ar ūkio subjektai, vykdančys šalinimo ar panaudojimo operacijas, privalo gauti atsakingos institucijos leidimą. Pasinaudodamos šia priemone, nacionalinės institucijos gali nustatyti reikalavimus šalinimo ar panaudojimo operacijoms (šalinimo operacijų atžvilgiu nurodytus direktyvoje), kuriais siekiama įgyvendinti 4 straipsnio tikslus ir prižiūrėti, kaip tų

14 — Žr. Direktyvos 91/156, jau minėtos 3 išnašoje, priešpaskutinę konstatuojamąją dalį.

15 — Direktyvos 9 straipsnis taip pat nurodo 5 straipsnį (atliekų šalinimo tinklas) ir 7 straipsnį (atliekų valdymo planas).

reikalavimų laikomasi. Užtikrinant, kad visos atliekos bus perdirbtos šioje sistemoje, nustatomos atliekų turėtojų pareigos¹⁶ (8 straipsnis), pagal kurias atliekas tvarkyti turi privatus ar valstybinis atliekų surinkėjas arba leidimą turinti šalinimo arba panaudojimo įmonė. Priešingu atveju turėtojas privalo panaudoti arba pašalinti atliekas pats pagal šios direktyvos nuostatas, būtent 4 straipsnį. Ūkio subjektai, už atlyginimą surenkantys ar pervežantys atliekas, bei tarpininkai, jei pagal nacionalinę teisę jiems nereikia gauti leidimų veiklai vykdyti, turi būti bent registruojami atsakingose institucijose (12 straipsnis). Taip jie irgi patenka į sistemą, nors neturi atitikti išankstinių sąlygų. Sistemai priklausantys ūkio subjektai atsakingų institucijų turi būti reguliariai tikrinami ir privalo tvarkyti dokumentaciją, kuri paprašius joms turi būti suteikiama (13 ir 14 straipsniai). Galiausiai, apskritai kalbant, pagal direktyvos 5 straipsnį valstybės narės savo teritorijoje privalo sudaryti integruotą ir tolygų atliekų šalinimo tinklą, kad Bendrija pati tvarkytų atliekų šalinimą. Nuoroda į 5 ir 9 straipsnius dėl leidimų šalinimo operacijoms reiškia, kad šias operacijas vykdančios ūkio subjektai, turintys leidimus, veikia šiame tinkle.

33. Išsamumo sumetimais taip pat paminėsiu, kad direktyva nustato kelis svarbius pirmiau aprašytos sistemos elementus, kurie

¹⁶ — Atliekų turėtojai atliekų direktyvos 1 straipsnio c punkte yra apibrėžti taip: atliekų gamintojas arba fizinis ar juridinis asmuo, kuris tas atliekas tvarko.

nepatenka į šio ieškinio sritį ir toliau nebus aptarti: prevencijos principą (3 straipsnis), atsakingų institucijų paskyrimą (6 straipsnis), atliekų valdymo plano sudarymą (7 straipsnis) ir principą „teršėjas moka“ (15 straipsnis). Aplinkybė, kad šių nuostatų laikymasis nėra ginčijamas, nepanaikina Airijos išpareigojimo įgyvendinti atliekų direktyvą tariamo neįvykdymo sisteminio pobūdžio, ypač dėl to, kad Komisijos veiksmai susiję su pagrindine direktyvos priemone — reikalavimu gauti leidimą.

34. Nors atliekų direktyva nustato kelias konkrečias priemones, kuriomis siekiama užtikrinti, kad atliekos būtų apdorojamos nesukeliant pavojaus visuomenės sveikatai ir aplinkos kokybei, visiškas direktyvos įgyvendinimas pirmiausia reiškia, kad šios priemonės buvo sukurtos nacionalinėje teisinėje sistemoje, kad jos yra tinkamos direktyvos tikslams įgyvendinti ir kad jos visiškai veikia.

35. Svarbiausia iš šių priemonių yra reikalavimas gauti leidimą valstybės teritorijoje vykdyti šalinimo ar panaudojimo operacijas (9 ir 10 straipsniai), numatytas atliekų direktyvos IIA ir IIB prieduose. Kadangi šia priemone siekiama užtikrinti direktyvos 4 straipsnio tikslų įgyvendinimą, tai, kaip ji sudaryta ir taikoma, turi atitikti tam tikrus kokybės standartus. Todėl tinkamas reikalavimo gauti leidimą taikymas reiškia ne tik tai, kad ši pareiga turi būti numatyta nacionali-

nėje teisėje, bet ir tai, kad egzistuoja tinkama ir veiksminga administracinė prašymų išduoti leidimą per protingą terminą nagrinėjimo bei šių prašymų vertinimo, siekiant nustatyti tinkamas susijusių operacijų sąlygas, sistema ir pakankamos galimybės prižiūrėti šių sąlygų laikymąsi. Tinkama ir veiksminga leidimų išdavimo tvarka užtikrina, kad į jos sritį patenkanti veikla yra vykdoma taip, kad būtų pasiekti bendri sistemos tikslai. Naujai planuojamos veiklos atveju tai reiškia, kad leidimo yra prašoma ir jis gaunamas iki pradėdant ją vykdyti, todėl veiklos vykdymui galima nustatyti reikalingas sąlygas; tokiu atveju leidimas turi prevencinį poveikį. Egzistuojančios veiklos atveju tai reiškia, kad ji protingomis sąlygomis turi būti kuo labiau pritaikyta šiems tikslams arba nutraukta, o šiuo atveju leidimų tvarka turi tiek prevencinį, tiek korekcinį poveikį. Tai taip pat reiškia, kad leidimai išduodami tik tiems ūkio subjektams, kurie turi techninių galimybių vykdyti susijusias atliekų operacijas. Galiausiai tam, kad leidimų tvarka būtų veiksminga, ji turi būti užtikrinta adekvačiomis sankcijomis.

36. 4 straipsnio antroji pastraipa, kuri reikalauja imtis priemonių uždrausti atliekų išvertimą, gali būti laikoma tinkamai įgyvendinta, kai direktyvoje numatytas draudimas

yra perkeltas į nacionalinę teisę, numatytos adekvačios sankcijos pažeidimų atveju ir šios nuostatos laikymasis yra veiksmingai prižiūrimas.

37. Atrodo, kad reikalavimas įgyvendinti 8 straipsnį, kuris nustato atliekų turėtojų pareigas, pabrėžia perkėlimo aspektą. Šios pareigos perkėlimas į nacionalinę teisę, pažeidimų atveju paremtas sankcijų grėsme, iš pirmo žvilgsnio atrodytų pakankamas siekiant šiuo klausimu direktyvą įgyvendinti. Atsižvelgiant į atliekų direktyvos tikslą, nurodytą Direktyvos 91/156 preambulėje, t. y. stebėti atliekas „nuo jų susidarymo iki galutinio pašalinimo“¹⁷, reikia suprasti, kad valstybės narės turi netiesioginę pareigą atliekų turėtojams parengti adekvačią ir prieinamą struktūrą, kad būtų palengvintas šios pareigos laikymasis ir užtikrinta, jog atliekos pateks į pirmiau aprašytą sistemą. Tik tuomet, kai atliekos yra tvarkomos pagal leidimų tvarką, valstybė narė gali kontroliuoti atliekų apdirbimą pagal direktyvos 4 straipsnyje numatytą bendrą sistemą. Jei pasirodytų, kad atliekų turėtojai nesugeba laikytis 8 straipsnyje nustatytų pareigų, nes nėra tokios struktūros, būtų galima pripažinti, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal šią nuostatą. Be to, tinkamomis priežiūros priemonėmis valstybės narės turi užtikrinti, kad šių pareigų bus laikomasi.

17 — Jau minėta 12 išnašoje.

38. 12 straipsnyje numatyto registravimo reikalavimu, taikomu ūkio subjektams, už atlyginimą surenkantiems ar pervežantiems atliekas, bei tarpininkams, taip pat yra siekiama, kad atsakingos institucijos stebėtų visą atliekų apdorojimo grandinę nuo susidarymo iki galutinio pašalinimo ir šiuo atžvilgiu sukurtų skaidrumą. Jei valstybės narės šiems ūkio subjektams netaiko reikalavimo gauti leidimą, jie turi būti bent registruojami. Kadangi šia nuostata siekiama užtikrinti, kad atsakingos valstybių narių institucijos gautų visą informaciją apie įvairiuose atliekų apdorojimo etapuose veikiančius subjektus, teisingas šios nuostatos įgyvendinimas taip pat reikalauja, kad jos sukurtų registravimo sistemą ir imtųsi adekvačių priemonių užtikrinant reikalingos informacijos pateikimą, nes svarbiausias tikslas yra turėti galimybę tikrinti atitinkamas operacijas, kaip numatyta 13 straipsnyje, siekiant užtikrinti, kad jos yra vykdomos pagal 4 straipsnio tikslus.

39. 13 straipsnio, numatančio direktyvos 9–12 straipsniuose išvardytų subjektų periodinius patikrinimus, tinkamas ir visiškas įgyvendinimas reikalauja, kad būtų paskirtos institucijos ir jos turėtų būtinus tyrimo įgaliojimus šioms užduotims atlikti. Tai turėtų, mano nuomone, apimti įgaliojimą nustatyti pažeidimus ir pranešti apie juos sankcijas taikančioms institucijoms. Kadangi ši nuostata numato tikrinimo reguliarumą, tai reiškia, kad kontrolė yra nuolatinė veikla. Iš bendros valstybės narės pareigos užtikrinti direktyvų veiksmingumą išplaukia, kad pa-

tikrinimai taip pat turi veiksmingai prisidėti įgyvendinant bendrą direktyvos 4 straipsnio tikslą. Jais turi būti ne vien nustatomi pažeidimai, o, žiūrint konstruktyviau, jie turi būti organizuoti ir atlikti taip, kad atitinkami subjektai būtų skatinami laikytis pareigų, susijusių su atliekų tvarkymu.

40. Iš direktyvos 14 straipsnio kylanti įmonių ir ūkio subjektų, vykdančių šalinimo ir panaudojimo operacijas, pareiga tvarkyti dokumentaciją ir paprašius pateikti ją atsakingoms institucijoms akivaizdžiai yra būtina siekiant palengvinti direktyvos 13 straipsnyje nurodytus patikrinimus. Todėl labai svarbu, kad ši pareiga būtų aiškiai ir nedviprasmiškai perkelta į nacionalinę teisę kaip atitinkamų subjektų pareiga.

41. Atliekų direktyvos 5 straipsnyje numatyta kitokio tipo pareiga, nei pirmiau aptartose nuostatose. Pastarosiose akcentuojamos ūkio subjektų pareigos ir veikla atliekų tvarkymo grandinėje, o 5 straipsnis susijęs su valstybėje narėje prieinamu atliekų šalinimo tinklu. Tinkamas įgyvendinimas reikalauja pirmiausia imtis techninių priemonių, užtikrinant, kad valstybė narė turės pakankamai galimybių pašalinti atliekas. Tai gali išplaukti iš šio straipsnio sąvokos „tolygus“ ir iš valstybių narių pareigos siekti pačioms tvarkytis šioje srityje. Gali būti aiškinama,

kad „tolygus“ reiškia, jog šalinimo įrenginių tiekimas turi būti pakankamas augančiai šalinimo įrenginių paklausai patenkinti. Tinklo „integravimo“ sąlyga reiškia, kad šalinimo įrenginiai turi veikti sistemoje, kuri turi būti kuo labiau koordinuojama, siekiant užtikrinti, kad šalinimo įrenginių paklausa ir pasiūla yra subalansuotos. Nuoroda 9 straipsnyje į 5 straipsnį reiškia, kad tai pasiekta taikant leidimų tvarką.

42. Mano nuomone, šios pastabos, jas nagrinėjant kartu, yra kriterijus, pagal kurį turi būti vertinama, ar valstybės narės tinkamai įgyvendino atliekų direktyvą.

C — Sistemingas direktyvos pažeidimas

43. Kaip nurodžiau 19 punkte, Komisijos ieškinyje iškelia klausimą, ką reikia laikyti bendru ir sistemingu valstybės narės įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę neįvykdymu ir kaip nustatyti, kad tokia situacija egzistuoja. Šie abu aspektai turi bendrų kriterijų, kuriuos galima panaudoti aprašant, kas laikytina sistemingu pažeidimu. Įrodžius, kad šie kriterijai tenkinami, galima padaryti išvadą, kad įsipareigojimų neįvykdymas yra

sistemingas. Šiuo klausimu norėčiau atskirti tris skirtingus aspektus, kurie, juos nagrinėjant kartu, gali nurodyti bendrą ir sistemingą įsipareigojimų neįvykdymą: mastą, laiką ir rimtumą.

44. Masto aspektas nurodo atvejų, kai nustatoma, kad iš Bendrijos teisės kylantys įsipareigojimai buvo neįvykdyti, skaičių. Nors įsipareigojimų neįvykdymui įrodyti gali pakakti ir atskirų atvejų, kaip išplaukia iš sprendimų *Komisija prieš Graikiją*¹⁸ ir *Komisija prieš Italiją* (toliau – sprendimas *San Rocco*)¹⁹, sistemingas įsipareigojimų neįvykdymas reiškia, kad esama bendresnės pažeidinėjimo praktikos arba sistemos, kuri gali pasikartoti. Direktyvos atveju tai reiškia, kad jos turinys dėl kažkokios priežasties nėra įgyvendintas, todėl valstybėje narėje neįgyvendintas jos tikslas. Tokios padėties požymis gali būti tai, kad tokia praktika neapsiriboja konkrečia valstybės narės vietoje, bet yra platesnė ta prasme, kad valstybės narės teritorijoje tuo pat metu sutinkama daugiau direktyvos reikalavimams priešingų atvejų.

45. Laiko aspektas akivaizdžiai susijęs su aplinkybe, kad, įsigaliojus konkrečiai iš

18 — 1992 m. balandžio 7 d. Sprendimas *Komisija prieš Graikiją* (C-45/91, Rink. p. I-2509) ir 2000 m. liepos 4 d. Sprendimas *Komisija prieš Graikiją* (C-387/97, Rink. p. I-5047).

19 — 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (C-36/97, Rink. p. I-7773).

Bendrijos teisės kylančiai pareigai, pažeidimas egzistavo ilgą laiką tarpą, įskaitant protingus terminus naujai numatytoms priemonėms, pavyzdžiui, leidimų tvarkai, visiškai įdiegti. Kas laikytina ilgu laiko tarpu šio kriterijaus taikymo prasme, tiksliai nustatyti neįmanoma. Nemanau, kad tai būtina. Kalbant apskritai, iš konkrečios pareigos, kylančios iš Bendrijos teisės, ir tikslo, kurį turi pasiekti valstybės narės, yra pakankamai aišku, kas laikytina protingu terminu pareigai įvykdyti ir kokios aplinkybės gali paaiškinti vėlavimą vykdant šią pareigą, net jei jos negali formaliai pateisinti terminų nesilaikymo. Kažkuriuo metu tampa akivaizdu, kad pažeidimas tapo tęstinis. Tokios sistemingo pažeidimo padėties pavyzdys, kurį prisiminti, yra situacija, dėl kurios buvo priimtas Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija prieš Prancūziją*, dar žinomas kaip Ispanijos braškių sprendimas²⁰. Šioje byloje vienas iš veiksmų, į kurį atsižvelgė Teisingumo Teismas, nuspręsdamas, kad Prancūzija pažeidė įsipareigojimus pagal Sutartį, buvo aplinkybė, kad ji nesiėmė priemonių prieš piliečius, apie dešimt metų sudariusius kliūčių laisvam prekių judėjimui²¹.

skiriasi nuo iš Bendrijos teisės kylančia pareiga siekiamo rezultato. Šis aspektas reiškia, kad iš Bendrijos teisės kylančiai pareigai priešingos padėties išsaugojimas turės neigiamos įtakos atitinkama Bendrijos teisės nuostata saugomiems interesams ir šis poveikis labai trukdo įgyvendinti direktyvos tikslus. Atliekų direktyvos atveju galimos dviejų rūšių neigiamos pasekmės, kurios abi susijusios su pagrindiniais direktyvos tikslais. Pirmą, pakankamai aišku, kad pagrindinių atliekų direktyvos nuostatų nesilaikymas sukelia pavojų, jog bus padaryta žalos aplinkai, o kartu ir žmonių sveikatai. Negalima atmesti galimybes, kad ši žala bus nepataisoma. Antra neigiamų pasekmių rūšis yra rimto konkurencijos vidaus rinkoje iškreipimo rizika. Valstybėje narėje, kurioje direktyva visiškai įgyvendinta, veikiantys ūkio subjektai greičiausiai susidurs su didesnėmis sąnaudomis, susijusiomis su atliekų šalinimu laikantis direktyvos 4 straipsnį atitinkančių sąlygų, nei ūkio subjektai, kuriems toks pat režimas netaikomas. Laikydami direktyvos tiek privatūs ūkio subjektai, tiek valstybės institucijos patiria dideles sąnaudas, ypač pirmose atliekų šalinimo sistemos įdiegimo stadijose. Tai akivaizdžiai paveikia ūkio subjektų konkurencinę padėtį.

46. Rimtumo aspektas susijęs su laipsniu, kuriuo faktinė padėtis valstybėje narėje

20 — 1997 m. gruodžio 9 d. Sprendimas *Komisija prieš Prancūziją* (C-265/95, Rink. p. I-6959).

21 — 40–43 punktai. Taip pat žr. generalinio advokato C. O. Lenz išvados 58 punktą.

47. Atsižvelgdamas į pripažinimo, kad bendrai neįvykdyti iš Bendrijos teisės kylantys įsipareigojimai, pasekmes, aš manau, kad apimtis, kuria toks pažeidimas neigiamai

paveikė atitinkamos Bendrijos priemonės tikslus, yra veiksnys, į kurį reikia atsižvelgti. Tai visai neprieštarauja tam, kaip savo praktikoje dėl EB 226 straipsnio aiškiai nurodė Teisingumo Teismas, kad išvados, jog valstybė narė nepažeidė Bendrijos teisės, negalima daryti iš aplinkybės, kad iš Bendrijos teisės kylančių pareigų nesilaikymas nepadarė žalos²². Bendra iš Bendrijos teisės kylančių pareigų neįvykdymo padėtis būtinai reiškia, kad neigiamos pasekmės egzistuoja.

lygiu paveikti asmenys procesuose nacionaliniuose teismuose. Tuo pat metu Bendrijos priemone numatytos padėties pažeidimas išlieka.

D — Įrodinėjimo klausimai

48. Trumpai tariant, bendras ir sistemingas pažeidimas gali būti laikomas egzistuojančiu, kai šios padėties negalima ištaisyti vien imantis spręsti kelis individualius atvejus, kai nesilaikoma atitinkamos iš Bendrijos teisės kylančios pareigos, bet kai ši neįgyvendinimo padėtis gali būti ištaisyta tik peržiūrint valstybės narės bendrą politiką ir administracinę praktiką atitinkama Bendrijos priemone reglamentuojamoje srityje. Padėtį ištaisanciu veiksmų apribojimas vien nustatytais neįvykdymo atvejais galiausiai palieka nepakeistus kitus neįvykdymo atvejus, kol jie nustatomi, ir naują procedūrą dėl neįvykdymo inicijuoja Komisija arba nacionaliniu

49. Šioje byloje, kuriai būdinga abiejų šalių pateiktos faktinės medžiagos gausa, įrodinėjimo klausimas ypač svarbus, pirmiausia atsižvelgiant į Komisijos teiginį, kad įvairūs tariamo atliekų direktyvos neįvykdymo atvejai liudija apie bendrą Airijos pareigų šioje srityje neįvykdymą. Prieš nagrinėjant šios bylos esmę ir atsižvelgiant į tai, jog Airija ginčija daugumos Komisijos teiginių teisingumą, reikia išnagrinėti, kaip šioje situacijoje paskirstytina įrodinėjimo pareiga, kaip galima įrodyti bendro pažeidimo padėtį ir kuriuo laiko momentu reikia remtis, vertinant, ar egzistuoja bendras įsipareigojimų neįvykdymas.

50. Airijos vyriausybė teigia, kad įsipareigojimų neįvykdymo procedūrose pagal EB 226 straipsnį įrodinėjimo pareiga tenka išimtinai Komisijai ir ši negali remtis prezumpcijomis, įrodinédama, kad valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, kylančių iš Bendrijos teisės. Ji teigia, kad kai vien kaltinimas yra neigiamas, Komisijos ieškinys negali būti patenkintas, nes įrodinėjimo pareiga visuomet tenka ieškovui. Be to, ji prieštarauja

22 — Kaip nurodė Teisingumo Teismas: „Bendrijos teisės taisykle nustatytos pareigos neįvykdymas pats savaime gali reikšti pažeidimą ir <...> aplinkybė, kad toks neįvykdymas neturi neigiamų pasekmių, nėra svarbi“. Žr. 1990 m. lapkričio 27 d. Sprendimą *Komisija prieš Italiją* (C-209/88, Rink. p. I-4313, 14 punktas) ir 2001 m. vasario 1 d. Sprendimą *Komisija prieš Prancūziją* (C-333/99, Rink. p. I-1025, 37 punktas).

Komisijos bandymui padaryti bendrą išvadą dėl to, kaip Airija vykdo iš Sutarties kylančias savo pareigas, remiantis konkrečiais skundais, kurie yra jos ieškinio pagrindas. Airijos vyriausybė nurodo, kad Komisija nepateikė tyrimų ar skaičių formos įrodymų dėl įsipareigojimų pagal atliekų direktyvą neįvykdymo. Ji mano, kad Komisijos pateikti įrodymai netenkina Teisingumo Teismo sprendime *Komisija prieš Italiją* (toliau – *San Rocco*)²³ įrodymams keliamų reikalavimų.

51. Komisija teigia, kad ji pateikė įtikinamų įrodymų, pagrindžiančių ieškinio reikalavimus, ir kad šie įrodymai atskleidžia Airijos administracinę praktiką bei neveikimą, kurie laikytini sistemingu Airijos įsipareigojimų pagal atliekų direktyvą neįgyvendinimu. Komisija nurodo, kad jos pozicija šioje byloje sutampa su ta, kurią generalinis advokatas J. Mischo išdėstė savo išvados minėtoje byloje *San Rocco* 63 punkte. Išvados 62 punkte nurodęs, kad „kai pasirodo, jog direktyva buvo perkelta tik teisės aktų prasme ir valstybė narė pakankamai rūpestingai neuž-

tikrina, kad jų bus laikomasi, iš Komisijos negalima atimti teisės pareikšti ieškinį dėl Sutartyje numatytų įsipareigojimų neįvykdymo“, J. Mischo toliau pastebi: „Tokia padėtis tikrai susidarytų, jei Komisija įrodytų kelis direktyvos netaikymo atvejus, trunkančius tam tikrą laiką“.

52. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką pagrindinė įrodinėjimo taisyklė įsipareigojimų neįvykdymo byloje pagal EB 226 straipsnį yra ta, kad Komisija turi įrodyti kaltinimą, jog valstybė narė neįvykdė savo pareigų, kylančių iš Bendrijos teisės. Būtent Komisija Teisingumo Teismui privalo pateikti įrodymų, būtinų, kad Teisingumo Teismas galėtų pripažinti, jog pareiga nebuvo įgyvendinta, ir taip darydama ji negali remtis jokiais prielaidomis²⁴.

53. Ši pagrindinė taisyklė yra atramos taškas Teisingumo Teismui nagrinėjant Komisijos ieškinyje pateiktus kaltinimus. Komisija iš tikro turi pateikti įtikinamų įrodymų, kad atitinkama valstybė narė pažeidė iš Bendrijos teisės kylančius įsipareigojimus, ir yra logiška, kad iš Sutarties kylančių įsipareigojimų pažeidimo nustatymas negali remtis tik prezumpcija. Tačiau reikia suvokti, kad faktinės padėties valstybėje narėje įrodinėjimo, kaip šioje byloje, atveju Komisija labai priklauso nuo išorinių šaltinių informacijos.

²⁴ — Žr., *inter alia*, 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Komisija prieš Austriją* (C-194/01, Rink. p. I-4579, 34 punktas); 1982 m. gegužės 25 d. Sprendimą *Komisija prieš Nyderlandus* (96/81, Rink. p. 1791, 6 punktas) ir 2003 m. birželio 26 d. Sprendimą *Komisija prieš Ispaniją* (C-404/00, Rink. p. I-6695, 26 punktas).

²³ — Sprendimo C-356/97, minėto 19 išnašoje, 78 ir 79 punktai.

Kitaip nei, pavyzdžiui, žuvininkystės bendrosios politikos srityje, atliekų direktyvos reglamentavimo srityje Komisija neturi jokių teisių atlikti tyrimo ir gali tik patikrinti informacijos teisingumą, ją pateikdama valstybei narei vykdant ikiteisminę procedūrą. Tokiomis aplinkybėmis aš nematau, kad būtų protinga Komisijai perkelti visą įrodinėjimo našta, kaip siūlo Airijos vyriausybė. Nusistovėjusias įrodinėjimo taisykles bylose dėl pažeidimų reikia suprasti kaip reiškiančias, kad pradinėje procedūros stadijoje Komisijos teiginiai turi būti rimtai ir įtikinamai pagrįsti. Jei taip yra, tuomet atitinkamai valstybei narei tenka pareiga pateikti pakankamų įrodymų, paneigiančių Komisijos kaltinimus. Kitaip tariant, pagrindinė įrodinėjimo taisyklė nėra absoliuti.

ir konkrečiai paneigti Komisijos pateiktus duomenis. Kadangi jos to nepadarė, nurodyti faktai buvo laikomi įrodytais²⁵. Įrodinėjimo našta vyriausybei atsakovei perėjo ne tiek dėl to, kad įrodymų šaltinis buvo nacionaliniai pranešimai, kaip teigė Airijos vyriausybė, bet dėl to, kad įrodymai buvo laikomi pakankamais. Nėra priežasčių, dėl kurių Komisijos pateikti įrodymai, grindžiami kitais šaltiniais, negali būti tokie pat įtikinantys, o dėl šios priežasties įrodinėjimo pareiga gali pereiti vyriausybei atsakovei²⁶.

54. Aš manau, kad tokios pat nuomonės Teisingumo Teismas laikėsi sprendime *San Rocco*. Šioje byloje Komisija iš tikrųjų pateikė pakankamų įrodymų dėl kaltinimo aplinkos teršimu. Kadangi šie įrodymai buvo grindžiami nacionalinių valdžios institucijų pranešimais, Teisingumo Teismas manė, kad Italijos valdžios institucijos privalėjo iš esmės

55. Antras punktas susijęs su bendro iš Bendrijos teisės kylančių įsipareigojimų neįvykdymo įrodymu, remiantis nemažu skaičiumi skundų. Tokiu atveju dėmesį reikėtų atkreipti į tris pirmiau nurodytas aplinkybes. Siekiant nustatyti bendrą atliekų direktyvos pažeidimą skunduose Komisijai nurodytų faktinių situacijų pagrindu, tariant, kad tikrai buvo įrodyta, jog jos egzistuoja, yra būtina atskirti šiems skundams bendras aplinkybes, kurios gali įrodyti susijusią tęstinę praktiką. Reikia įrodyti, kad faktines padėtis, dėl kurių pateikti įvairūs skundai, atsižvelgiant į jų skaičių ir pobūdį, galima paaiškinti tik iš Bendrijos teisės kylančių įsipareigojimų neįvykdymo didelio masto sistema. Tokiu

25 — Sprendimo C-365/97, minėto 19 išnašoje, 84–87 punktai.

26 — Taip pat žr. 1988 m. rugsėjo 22 d. Sprendimą *Komisija prieš Graikiją* (272/86, Rink. p. 4875, 17–21 punktai).

atveju įvairūs atvejai, dėl kurių skundžiamasi, kartu paėmus ir atsižvelgiant į kontekstą, negali būti laikomi tik atskirais įvykiais, o yra politikos arba (administracinės) praktikos, kuri nedera su valstybių narių įsipareigojimais, požymiai. Kitaip tariant, kadangi yra tiesioginis ryšys tarp politikos ir faktinės padėties, pastarosios egzistavimas būtinai reiškia, kad egzistuoja ir pirmoji.

56. Manychiau, kad Teisingumo Teismas jau laikėsi panašaus požiūrio bylose žuvininkystės sektoriuje, kur, remdamasis Komisijos pateiktų skaičių mastu ir jos aprašytų padėčių pasikartojimu, jis pripažino, jog per didelio masto žvejyba galėjo būti tik atitinkamos valstybės narės kontrolės pareigų neįvykdymo pasekmė²⁷.

57. Aš pridurčiau, kad šis požiūris nereiškia neįvykdymo įrodymo remiantis prezumpcija. Tai yra motyvacija, grindžiama retrospektyviai taikomu susijusių faktų priežastingumu.

58. Trečias aspektas susijęs su laiko momentu, kuriuo reikia remtis nustatant, ar egzistuoja bendro ir sistemingo pažeidimo padėtis. Aš keliu šį klausimą, nes gali būti ginčijama, ar nusistovėjusi Teisingumo Teismo praktika, nustatanti, kad klausimas, ar valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, turi būti nustatomas pagal padėtį valstybėje narėje Komisijos argumentuotoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje²⁸, yra tinkama vertinant tokio bendro neįvykdymo egzistavimą, nes pagal savo sąvoką jis yra tęstinė ir nesibaigusi padėtis. Be to, bendra faktinė padėtis, dėl kurios pateiktas ieškinys, gali keistis, jei valstybė narė imasi veiksmų pagerinti įsipareigojimų laikymąsi, ypač reaguodama į Komisijos pastabas vykstant ikiteisminei procedūrai.

59. Šiuo klausimu pažymėčiau, kad pagrįsioje nuomonėje nustatyto termino funkcija yra valstybei narei suteikti paskutinę galimybę įvykdyti įsipareigojimus, kylančius iš Sutarties, kol Komisija kreipsis į Teisingumo Teismą dėl sprendimo šiuo klausimu. Nuo pirmojo oficialaus įspėjimo laiško iki šio termino pabaigos valstybė narė laikoma formaliai žinančia apie aplinkybę, kad Komisija, kaip Sutarties sergėtoja, mano, kad atitinkama valstybė narė nevykdo įsipareigojimų. Nors gali būti abejonių dėl to, ar taip yra, ir šias abejones gali išspręsti tik Teisingumo Teismas, ikiteisminės procedūros tikslas yra suteikti galimybę valstybei narei, diskutuojant su Komisija, išnagrinėti padėtį ir priimti būtinas priemones, kad būtų

27 — Sprendimas *Komisija prieš Prancūziją* (minėtas 22 išnašoje, 35 punktas) ir 2002 m. lapkričio 14 d. sprendimas *Komisija prieš Jungtinę Karalystę* (140/00, Rink. p. I-10379, 40 punktas).

28 — Žr., pavyzdžiui, sprendimo *San Rocco*, minėto 19 išnašoje, 89 punktą.

užtikrintas visiškas įsipareigojimų įvykdymas. Tiesa, kad nors, formaliai žiūrint, įsipareigojimų neįvykdymas gali būti pripažintas tik nuo pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos, vertinant iš esmės, šis neįvykdymas jau egzistavo tam tikrą laiką iki tos datos. Todėl aš laikausi nuomonės, kad sprendimas, ar Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatytą dieną valstybė narė bendrai ir sistemingai nevykdė iš Bendrijos teisės kylančių įsipareigojimų, Teisingumo Teismas privalo atsižvelgti į šią padėtį kaip į nuolatinio vystymosi rezultatą ir ją įvertinti atsižvelgdamas į šio proceso eigą.

suvokti kaip atskirą sistemą ir ši sistema yra daugiau nei jos sudedamosios dalys. Tačiau, kadangi didelė diskusijos tarp šalių dalis buvo susijusi su įvairių direktyvos nuostatų įgyvendinimu Airijoje, aš pirmiausia aptarsiu šiuos aspektus, prieš pereidamas prie Airijos teisės aktų atitikties direktyvai kaip sistemai. Vertindamas šiuos argumentus skirsiu dėmesį svarbiausiems Komisijos ir Airijos vyriausybės argumentams, laikydamasis diskusijos bylos dokumentuose eiliškumo.

60. Galiausiai, kaip Teisingumo Teismas yra nurodęs daug kartų, aišku, kad negalima atsižvelgti į pokyčius pasibaigus argumentuotoje nuomonėje pažeidimui pašalinti nustatytam terminui²⁹.

A — *Leidimai (9 ir 10 straipsniai)*

VII — Vertinimas: padėtis Airijoje

61. Kaip nurodžiau aptardamas atliekų direktyvą, yra būtina laikytis to, ką aš vadinčiau holistiniu požiūriu į direktyvą, t. y. ją reikia

62. Pagal atliekų direktyvos 9 ir 10 straipsnius įmonės arba ūkio subjektai, vykdančys šalinimo arba panaudojimo operacijas, turi gauti atsakingos nacionalinės institucijos leidimą. Pagal 9 straipsnį suteikiamais leidimais siekiama užtikrinti 4 straipsnio (bendra pareiga), 5 straipsnio (šalinimo tinklas) ir 7 straipsnio (atliekų valdymo planai) įgyvendinimą, o leidimai pagal 10 straipsnį suteikiami siekiant įgyvendinti vien 4 straipsnį.

29 — Žr., pavyzdžiui, 1998 m. lapkričio 25 d. Sprendimą *Komisija prieš Ispaniją* (C-214/96, Rink. p. I-7661, 25 punktas) ir 2002 m. birželio 18 d. Sprendimą *Komisija prieš Prancūziją* (C-60/01, Rink. p. I-5679, 36 punktas).

63. Šių dviejų nuostatų atžvilgiu Komisija savo ieškinyje atskiria šalinimo operacijas,

vykdomas miestų vietinių valdžios organų, ir privačias šalinimo operacijas. Pastarosioms reikalavimas gauti leidimą pagal Airijos teisę taikomas nuo 1980 m., o leidimą miestų operacijoms gauti privaloma tik nuo 1996 m. pagal *Waste Management Act* (Atliekų valdymo įstatymas, toliau – WMA 1996), kuris buvo priimtas Komisijai pradėjus (ir vėliau nutraukus) procedūrą dėl išipareigojimų neįvykdymo. Šis įstatymas numatė laipsnišką leidimų įdiegimą egzistuojantiems įrenginiams nuo 1997 m. gegužės mėn. iki 1999 m. kovo mėnesio.

leidimų pateikti per tam tikrą terminą (dar kartą 11 skundas).

64. Dėl pirmosios kategorijos Komisija teigia, kad padėtis, susijusi su šalinimo operacijomis, vykdomomis vietos savivaldybių, Airijoje yra nepriimtina. Ji teigia, kad kai kurie įrenginiai be leidimo veikia jau daugiau kaip dvidešimt metų nuo tada, kai tokį reikalavimą numatė Direktyva 75/442. Komisija šį teiginį pagrindžia nuoroda į 4 skundą (Powerstown). *Irish Environmental Protection Agency* (Airijos aplinkos apsaugos agentūra, toliau – EPA) ilgai nagrinėja pateiktus prašymus išduoti leidimus sąvartynams, o dėl to nukeliamas iš Bendrijos teisės kylančios pareigos gauti leidimą įgyvendinimas ir dažnai padaroma žala gamtai, kaip atsitiko kai kurių pelkių atveju (7 skundas, Kilbarry ir Tramore, Waterford grafystė). Ji nurodo, kad kai kuriais atvejais miestų įrenginiams niekad netaikomas reikalavimas gauti leidimą, jei jie uždaromi iki išduodant leidimą arba vietinės valdžios institucijos nesikreipia dėl leidimo (11 skundas, Donegal grafystė). Komisija kaltina EPA lanksčiai interpretuojant reikalavimą pagal WMA 1996 prašymus dėl

65. Dėl privačių šalinimo įrenginių Komisija mano, kad Airijos valdžios institucijos *de facto* toleravo tokius be leidimo veikiančius įrenginius, kad gauti skundai rodo, jog tai neapsiriboja konkrečia geografine arba administracine teritorija, ir kad kai kuriais atvejais šiai padėčiai buvo leista egzistuoti ilgą laiką (1 skundas, Limerick; 2 skundas, Ballard; 5 skundas, Cullinagh; 6 skundas, Poolbeg; 8 skundas, Laois grafystė; 9 skundas, Greenore ir 12 skundas, Waterford grafystė). Be to, atliekų direktyvos reikalavimus gauti leidimą užtikrinimas priklauso nuo nacionalinės teisės aktų dėl žemės naudojimo taikymo, kuris neteisėtus padėties atveju leidžia išduoti vėlesnį apsaugos leidimą (2 skundas). Komisija prieštarauja praktikai, pagal kurią operacijoms, kurioms leidimas gautas nebuvo, paprašius išduoti leidimą, Airijos valdžios institucijos nereikalauja, kad iki leidimo išdavimo procedūros pabaigos šios operacijos būtų nutrauktos (5, 6 ir 8 skundai). Dar vienas kaltinimas susijęs su tuo, kad neteisėtai atliekų operacijas vykdančiams asmenims baudos ir sankcijos paprastai netaikomos, o jei taikomos, tai neturi atgrasančio poveikio (2 ir 3 skundai, Pembrokestown). Ji taip pat teigia, kad, pateisindama neveikimą nelegalių atliekų operacijų atžvilgiu, EPA rėmėsi nacionalinės

teisės aktais. Pirmiausia EPA rėmėsi nacionaliniu sąvokos „panaudojimas“ apibrėžimu, kuriam tuo metu pagal nacionalinę teisę nebuvo taikomas reikalavimas gauti leidimą, taip leidžiant inertines atliekas šalinti jautriose pelkėse (1 skundas).

66. Atsakydama į Komisijos teiginius dėl miestų atliekų įrenginių, Airijos vyriausybė pirmiausia pastebė, kad iš 2002 m. liepos 5 d. EPA pranešimo matyti, jog tuo metu leidimą buvo gavę visi miestų sąvartynai, išskyrus vieną. Antra, ji pripažino, kad leidimo išdavimo procedūra gali būti ilga, bet nurodo, kad tai galima paaiškinti įvairiais veiksniais, įskaitant dalyko sudėtingumą, konsultavimosi su visuomene laiką ir miestų sąvartynų atveju – būtinybę retrospektyviai išduoti leidimą egzistuojantiems įrenginiams ir tuo pat metu apdoroti didelį skaičių prašymų. Komisija neįrodė, kad šie vėlavimai sukėlė kokią nors žalą gamtai. Trečia, Komisijai prieštaraujant dėl įrenginių, kurie lieka be leidimo, nes yra uždaromi iki termino prašymui pateikti pabaigos, Airijos vyriausybė teigia, kad tai yra neišvengiama sistemos, kuri galiojo iki priimant WMA 1996, pasekmė. Jei įrenginys uždaromas leidimo išdavimo procedūros metu, procedūra jam dar taikoma, tad gali būti nustatyti reikalavimai priežiūrai po uždarymo ir ištaisymui. Bet kuriuo atveju direktyva

nerikalauja atgaline data licencijuoti užbaigtų atliekų operacijų. Šis reikalavimas buvo nustatytas tik sąvartynų direktyva³⁰ (7 skundas). Situacijos, dėl kurių pateiktas 11 skundas, buvo netipiškos ir neįrodė lankstumo taikant WMA 1996 numatytus terminus. Galiausiai Airija nurodo kitas priemones, kurių ji ėmėsi užtikrindama, kad po 1977 m. negavus leidimo veikiančios sąvartynai nepadarytų direktyvos tikslams prieštaraujančios žalos aplinkai.

67. Airijos vyriausybė nesutinka, kad ūkio subjektų be leidimo vykdoma atliekų veikla *de facto* buvo toleruojama. Ji nurodo minėtą EPA 2002 m. birželio 5 d. pranešimą, iš kurio išplaukia, kad tuo metu iš 70 privačių įrenginių leidimas buvo išduotas 43, o 27 prašymai buvo nagrinėjami. Tuo remdamasi ji teigia, kad tuo metu visai privačiai atliekų veiklai buvo taikomas reikalavimas gauti leidimą pagal atliekų direktyvą. Dėl Komisijos teiginio, susijusio su teisės aktų dėl žemės naudojimo pasitelkimu reguliuojant plėtrą be leidimo, ji tvirtina, kad tai nėra svarbu ir tikrasis klausimas – ar atliekų direktyva reikalauja sustabdyti vykdomą veiklą, kol bus gautas leidimas, ką šioje byloje ji neigia. Direktyvoje šiuo klausimu nėra aiškių nuostatų. Airija pripažįsta savo pareigą užtikrinti tinkamą nuostatų, draudžiančių atliekų išvertimą ir nekontroliuojamą šalinimą, priežiūrą. Ji remiasi skaičiais, įrodančiais, kad daugeliu atvejų pagal WMA 1996 55 straipsnį buvo nurodyta

30 – 1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų (OL L 182, p. 1).

nutraukti be leidimo vykdomą veiklą ir prireikus šie atvejai buvo perduoti teismui. Ji atmeta Komisijos teiginį, kad neteisėtas atliekų operacijas vykdančioms asmenims baudos ir sankcijos praktiškai netaikomos. Be to, ji neigia teiginį, kad pagal Airijos teisę negalima taikyti sankcijų, praėjus daugiau nei penkeriems metams. Jos nuomone, ši taisyklė netaikoma tęsiamai veiklai be leidimo. Galiausiai ji pastebi, kad EPA rėmimasis nacionaline teise 1 skundo atveju (Limerick) tuo metu buvo pateisinamas.

teritorijų apsaugos sąlygas (7 skundas). Be to, ji teigia, kad griežtai persekioja be leidimo vykdomą atliekų veiklą ir kad Komisijos nurodyti atvejai negali būti laikomi bendro nerūpestingo požiūrio į sankcijų taikymą pavyzdžiais (3 skundas). Pripažindama vėlavimą, susijusį su prašymais išduoti leidimą Muckish ir Glenalla sąvartynų atveju, Airijos vyriausybė teigia, kad šie atvejai buvo vieninteliai ir netipiški (11 skundas).

69. Šis Komisijos skundas ir atsakant Airijos pateikti argumentai iškelia įvairių klausimų, susijusių su atliekų direktyvos 9 ir 10 straipsniuose nustatyto reikalavimo gauti leidimą laikymusi. Viena vertus, kyla bendras klausimas, susijęs su Airijos atliekų leidimų tvarkos kaip visumos tinkamumu ir veiksmingumu. Kita vertus, kyla keli konkretni klausimai, susiję su iš šių nuostatų kylančių pareigų apimtimi.

68. Kartu su bendromis pastabomis konkrečiau Airijos vyriausybė ginčija Komisijos atliktą faktinės padėties, susijusios su įvairiais skundais, kurie yra jos ieškinio pagrindas, vertinimą ir bendras iš to padarytas išvadas (1, 6 ir 9 skundai). Kai kuriais iš šių atvejų ji pripažįsta, kad operacija buvo įvykdyta neturint tinkamo leidimo, bet pažymi, kad šiais atvejais padėtis buvo ištaisyta iki pagrįstoje nuomonėje nurodyto termino pabaigos (2 ir 6 skundai). Dėl Komisijos teiginio, kad Airijos valdžios institucijos parodė nesirūpinimą aplinkosaugos prasme jautriomis pelkėmis, ji nurodo, kad Kilbarry ir Tramore sąvartynams išduoti leidimai nustato šių

70. Pirmiausia reikia nurodyti, kad su atliekomis susijusi leidimų tvarka Airijoje privačių subjektų vykdomai atliekų veiklai taikoma nuo 1980 m., o valstybės institucijų vykdomai veiklai – nuo 1996 m., nors atliekų direktyvos įgyvendinimo terminas pagal jos pirminę redakciją baigėsi 1977 m. liepos mėnesį, o pagal iš dalies pakeistą redakciją – 1993 m. balandžio mėnesį. Reikalavimas gauti leidimą buvo svarbiausias atliekų direktyvos elementas nuo pat jos sukūrimo.

Kad ir kaip žiūrėtume į šią bylą, absoliučiai aišku, kad visiškai įgyvendinti leidimų reikalavimą Airija pavėlavo, o valstybės institucijų atveju – labai pavėlavo, nors pastarasis vėlavimas gali būti grindžiamas tam tikru neaiškumu dėl reikalavimo gauti leidimą taikymo asmenims.

numatomų atliekų veiklos įrenginių, iš kurių 70 buvo privatūs, leidimai buvo išduoti 56 atvejais, o 32 prašymai buvo nagrinėjami. Remdamasi šiais skaičiais Airija teigia, kad visai privačiai atliekų veiklai tuo metu reikalavimas gauti leidimą buvo taikomas.

71. Tačiau pagrindinis šio skyriaus klausimas yra toks: ar Airijos valdžios institucijos užtikrino, kad atliekų direktyvos reikalavimas gauti leidimą laikytinas visiškai veikiančiu ir veiksmingu, pasibaigus dviejų mėnesių terminui po to, kai Airija gavo 2001 m. liepos 26 d. pagrįstą nuomonę, o jei taip nėra, ar šis pažeidimas gali būti laikomas bendru ir sistemingu pareigų nevykdymu pagal atliekų direktyvos 9 ir 10 straipsnius.

72. Airijos vyriausybė iš esmės remiasi 2002 m. birželio 5 d. EPA pranešime aprašyta padėtimi, iš kurios matyti, kad tuo metu tik vienam iš 46 tuo metu veikusių miestų sąvartynų buvo pagal direktyvą išduotas leidimas. Pagal to paties pranešimo duomenis dėl su sąvartynais nesusijusios atliekų veiklos tuo pat metu iš 88 egzistuojančių ir

73. Duomenys, Airijos vyriausybės pateikti siekiant įrodyti, kad ji vykdė pareigas, kylančias iš 9 ir 10 straipsnių, neįtikina dėl įvairių priežasčių. Pirma, šie duomenys atspindi padėtį nuo pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos praėjus aštuoniems mėnesiams. Antra, Airijos vyriausybė prašymą išduoti leidimą klaidingai prilygina leidimo išdavimui. Trečia, iš šių duomenų nėra aišku, keli iš šių leidimų ir prašymų buvo susiję su egzistuojančia veikla. Tačiau siekiant susidaryti tikslesnį vaizdą dėl 9 ir 10 straipsnių laikymosi laipsnio įvertinimui svarbiu metu, geriau yra remtis EPA duomenimis, susijusiais su padėtimi 2001 m. lapkričio mėnesį, kuriuos Airija mini, gindamasi diskusijoje dėl vėlavimo užtikrinant, kad miestų atliekų įrenginiams būtų išduoti leidimai (4 skundas). Ten ji nurodo, kad iš 181 atvejų, kai buvo prašoma išduoti leidimą, 93 atvejais leidimai išduoti, pateikta 17 sprendimų projektų, 60 prašymų nagrinėta ir 11 prašymų atsiimta. Jos teigimu, tai reiškė didelį progresą nuo WMA 1996 įsigaliojimo. Šie skaičiai kartu su vertinimu, kad situacija pagerėjo, aiškiai rodo, kad pasibaigus argumentuotoje nuomonėje nustatytam terminui ne visai atliekų

veiklai buvo gauti leidimai pagal atliekų direktyvos reikalavimus.

taikyti. Be to, pagal nusistovėjusią teismo praktiką, pateisindama iš Bendrijos teisės kylančių savo pareigų neįvykdymą, valstybė narė negali remtis administracinio ar techninio pobūdžio sunkumais³¹. Taigi Komisijos kritika dėl lėto leidimų tvarkos veikimo miestų sąvartynų atveju yra pagrįsta.

74. Miestų įrenginių atžvilgiu Komisija pažymi, kad nagrinėjant prašymus dėl sąvartynų įrenginių buvo vėluojama iki ketverių metų. Per tą laiką atliekų direktyvos įgyvendinimas dar labiau nutolo.

76. Keliais konkrečiais atvejais Komisija ir Airija nesutaria dėl įsipareigojimų pagal 9 ir 10 straipsnius apimties. Šie atvejai susiję su pareiga atgaline data gauti leidimą įrenginiams ir objektams, kurie buvo uždaryti iki pateikiant prašymą, ir pareiga sustabdyti veiklą iki baigsis leidimo išdavimo procedūra.

75. Pakankamai aišku, kad prašymų išduoti leidimą nagrinėjimas užtrunka tam tikrą laiką ir gali būti susijęs su sudėtingais techninio pobūdžio vertinimais. Todėl įvairūs veiksniai, Airijos vyriausybės nurodyti siekiant paaiškinti vėlavimą, patys savaime yra suprantami ir protingi. Tačiau, jei Bendrijos priemonėje nurodytiems tikslams įgyvendinti nustatoma leidimų tvarka, visiškas ir tinkamas įgyvendinimas reikalauja, kad po protingo pradinio laikotarpio ši tvarka veiktų efektyviai ir veiksmingai. Nors šiuo klausimu atliekų direktyvoje nieko nenumatyta, šis reikalavimas reiškia, kad prašymo nagrinėjimas turi užtrukti protingą laikotarpį. Be to, jei valstybė narė jau aiškiai pažeidžia savo pareigą įvesti leidimų tvarką, iš jos tikimasi, kad padėtis bus skubiai ištaisyta ne vien sukuriant būtiną teisinį pagrindą, bet ir kuo skubiau imantis visų būtinų priemonių leidimų reikalavimui visiškai įgyvendinti ir

77. Dėl pirmo klausimo Komisija teigia, kad leidimų išdavimas miestų sąvartynams Airijoje buvo netinkamas tiek, kiek įrenginiams, uždarytiems iki pasibaigiant WMA 1996 prašymui pateikti nustatytam terminui, leidimai gauti nebuvo. Į klausimą, ar tokiomis aplinkybėmis Airija privalėjo įrenginiams išduoti leidimą, reikia atsakyti atsižvelgiant į bendrą direktyvos tikslą. Reikia pripažinti, kad uždarius atliekų įrenginius, pavyzdžiui, sąvartynus arba kitas atliekų laikymo formas, jie vis dar gali būti pavojingi visuomenės sveikatai ir aplinkai. Siekiant užkirsti kelią šiems pavojams, tokie įrenginiai turi būti valdomi ir stebimi. Leidimo išdavimas yra

31 — 1993 m. birželio 8 d. Sprendimas *Komisija prieš Nyderlandus* (C-52/91, Rink. p. I-3069, 36 punktas).

tinkamiausia priemonė nustatant tokius reikalavimus. Nėra priežasčių, kodėl įrenginys, uždarytas iki išduodant leidimą, turi būti traktuojamas kitaip nei įrenginys, kuriam leidimas išduodamas iki veiklos pradžios. Abiem atvejais priežiūros po uždarymo ir ištaisymo būtinybė iš principo yra tokia pati. Be to, tiek, kiek šios situacijos buvo susijusios su įrenginiais, kurie pradėjo veikti po 1977 m., būtų nepriimtina, kad jie išvengtų pareigos gauti leidimą remiantis nacionalinėje teisėje – WMA 1996 – numatyta sąlyga. Galiausiai nėra priimtinas Airijos argumentas, kad reikalavimas gauti leidimus veikiančioms sąvartynams buvo nustatytas tik sąvartynų direktyva (1999/31). Nors ši direktyva sąvartynų atveju nustatė specialią leidimo procedūrą, tai nereiškia, kad veikiančioms sąvartynams nepatenka į direktyvos 9 straipsnio taikymo sritį. Šia direktyva buvo aiškiai siekiama papildyti atliekų direktyvos nuostatas. Nors šios direktyvos 14 straipsnis draudžia sąvartynams (be leidimo) veikti jos perkėlimo metu, tai nereiškia, kad prieš tai jie buvo atleisti nuo atliekų direktyvos reikalavimo gauti leidimą. Todėl Komisija teisingai aiškina direktyvos 9 ir 10 straipsnius, kad įrenginiai, uždaryti iki išduodant leidimą, vis tiek turi gauti leidimą ateičiai.

nutraukti jų veiklos, nagrinėdama prašymą išduoti leidimą, ir tai taip pat prieštarauja direktyvos 9 ir 10 straipsniams. Formaliai žiūrint, ūkio subjektas, vykdamas atliekų veiklą be leidimo, veikia nelegaliai, todėl nacionalinės valdžios institucijos, sužinojusios apie šią veiklą, privalo iš karto imtis visų būtinų priemonių jai nutraukti. Tai taip pat taikoma ir atvejams, kai valdžios institucijos apie tokią padėtį sužino per prašymą išduoti leidimą. Mano nuomone, tėra tik dvi galimos išimtys. Pirmą, kai leidimų tvarka naujai įvedama, teisinio saugumo taisyklės reikalauja, kad egzistuojančiai veiklai įteisinti būtų suteiktas *terme de grâce*. Antra, uždaryti įrenginius, dėl kurių pateikti prašymai išduoti leidimą, gali būti labai sunku, jei nėra skubių ir praktiškų alternatyvų atitinkamų atliekų apdorojimui. Tokiu atveju direktyvos tikslai gali būti geriau pasiekti, jei operacijas išimtinai leidžiama tęsti nustačius aplinkybes atitinkančias laikinas sąlygas. Atitinkama valstybė narė privalo įrodyti, kad ši sąlyga tenkinama. Atsižvelgdamas į tai, kas pasakyta, aš sutinku su Komisija, kad kai veikla, dėl kurios pateiktas prašymas išduoti leidimą, vykdoma be leidimo, pirmiausia ji turi būti nutraukta, kol baigsis leidimo išdavimo procedūra.

78. Antras klausimas, kurį Komisija iškelia dėl leidimų neturinčių privačių atliekų įrenginių, susijęs su tuo, kad Airija nenurodė

79. Komisija teigia, kad Airija nesiėmė pakankamai priemonių užtikrindama atliekų

direktyvą įgyvendinančių nuostatų vykdymą, o sankcijos, jei jos taikomos, neturi atgrasančio poveikio. Airija tam prieštarauja ir remiasi vykdymo veiksmų duomenimis bei kai kuriais savo teismų sprendimais, kuriuose taikytos griežtos bausmės. Kaip keliais atvejais įrodė Komisija (*inter alia*, 2, 3, 5 ir 8 skundai), ir Airijos vyriausybė to aiškiai nepaneigė, sankcijos nebuvo taikomos arba buvo tokios mažos, kad jų negalima laikyti atgrasančiomis. Kita vertus, Airijos vyriausybė atkreipė dėmesį į tai, kad pagal WMA 1996 buvo padidintos vykdymo bei sankcijų taikymo galios ir todėl pažeidimai – aktyviai persekiojami, o savo 2003 m. sausio mėn. atsiliepime į ieškinį – kad tuo metu buvo rengiamos įvairios kitos priemonės. Nors remiantis šiais teiginiais galima pripažinti, kad vykdymo veiksmai laipsniškai pagerėjo, kaip nurodžiau 28 punkte, pagrindinis kriterijus šiuo atžvilgiu yra tai, ar šie veiksmai kartu su sankcijų grėsme sudarė pakankamą spaudimą, kad atliekų veiklą vykdančios asmenys laikytųsi direktyvą perkeliančių nacionalinių nuostatų, taip užtikrinant, kad praktikoje būtų įgyvendinta direktyvoje numatyta padėtis. Kaip pirmiau nurodžiau, Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje buvo aišku, kad reikalavimas gauti leidimą buvo taikomas ne visoms atliekų operacijoms, ir todėl tęsėsi su atliekomis susijusi veikla be leidimo. Iš to išplaukia, kad tuo metu prieinamos vykdymo priemonės nebuvo tinkamos skatinti laikytis reikalavimų gauti leidimą arba nebuvo tuo tikslu taikomos. Kitaip tariant, jos nebuvo tinkamos direktyvoje numatytam tikslui pasiekti.

80. Komisija papildomai teigia, kad kai kuriais atvejais reikalavimas gauti leidimą vykdymas priklausė nuo teisės aktų dėl žemės naudojimo (2 skundas), ir šis reikalavimas buvo netinkamai taikomas, nes „panaudojimo“ sąvoka Airijos teisėje tuo metu buvo aiškinama kitaip nei dabar (1 skundas). Airija neigia pirmą kaltinimą ir dėl antrojo teigia, kad nacionalinių institucijų negalima kaltinti dėl teisingo įstatymo, kaip jis suformuluotas, taikymo. Aš manau, kad šie abu aspektai papildo pagrindinius Komisijos teiginius, pateiktus grindžiant jos kaltinimą, kad Airija nesilaiko atliekų direktyvos 9 ir 10 straipsnių. Dėl pirmojo pastebėsiu, kad nacionalinės teisės aktų dėl žemės naudojimo taikymas taip pat turi nepažeisti direktyvos tikslų. Šios bylos aplinkybėmis atitinkamai veiklai bet kurio atveju nebuvo taikomas reikalavimas gauti leidimą dėl atliekų 9 straipsnio prasme, kaip pripažino Airijos vyriausybė. Antra, akivaizdu, kad tokios Bendrijos sąvokos, kaip antai „panaudojimas“, nukrypstančiu aiškinimu pagal nacionalinę teisę negalima remtis pateisinant klaidingą Bendrijos nuostatos taikymą.

81. 35 punkte nurodžiau, kad leidimų tvarka yra pagrindinė priemonė direktyvos 4 straips-

nyje nurodytiems tikslams pasiekti, todėl ji turi atitikti tam tikrus kriterijus, užtikrinančius, kad ji realiai veiksminga. Veiksmingumas šiuo atveju reiškia, kad tvarka turi tiek prevencinį, tiek korekcinį poveikį ta prasme, kad ji užtikrina, jog faktinis tvarkos pasiekimas rezultatas yra įgyvendinamas praktikoje, t. y. atliekos panaudojamos, pašalinamos arba apdorojamos nesukeliant pavojaus žmonėms ar aplinkai. Be to, šis tikslas turi būti užtikrintas sistemingai. Tai reiškia, kad nuostatų, kuriomis siekiama šių tikslų, laikymosi lygis turi būti toks, kad pažeidimus būtų galima laikyti tik pavieniais.

velgdamas į laiką, kurį padėtis tęsėsi, ir aplinkybę, kad reikalavimo gauti leidimą neįgyvendinimo atvejai Airijoje buvo plačiai paplitę įvairiuose regionuose ir administraciniuose vienetuose, daryčiau išvadą, kad 2001 m. spalio mėn. ši neįgyvendinimo padėtis buvo tiek bendro, tiek sistemingo pobūdžio.

B — Atliekų surinkėjai, pervežėjai ir tarpininkai (12 straipsnis)

82. Vertinant Airijos atitiktą atliekų direktyvos 9 ir 10 straipsnių reikalavimams Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatyto dviejų mėnesių termino pabaigoje, atsižvelgiant į padėties raidą, aišku, kad jai dar nepavyko įdiegti visiškai veikiančios leidimų tvarkos, kad būtų kontroliuojama atliekų tvarkymo priežiūra. Buvo įrodyta, kad vertinimui svarbiu momentu ne visoms atliekų operacijoms, kurioms taikoma direktyva, buvo gauti leidimai. Tuo metu Airijoje veikusi leidimų tvarka negalėjo būti laikoma tokia veiksminga, kad galėtų užtikrinti direktyvos tikslų pasiekimą praktikoje. Kartu nagrinėjant įvairius 8 punkte išvardytus skundus atskleidžiama įvykių sistema, kurią galima paaiškinti tik leidimų tvarkos trūkumais. Atsiž-

83. Atliekų direktyvos 12 straipsnis reikalauja, kad įmonės ir kiti ūkio subjektai, už atlyginimą surenkantys ar pervežantys atliekas arba jas šalinantys ar naudojančios kitu vardu (tarpininkai), jei jiems nereikia gauti atitinkamų leidimų veiklai vykdyti, būtų registruojami atsakingose institucijose.

84. Komisija teigia, kad Airija šios nuostatos teisingai neperkėlė, ir dėl to ši nuostata Airijoje nebuvo teisingai taikoma. Ji teigia, kad tai pagrindžia padėtis, dėl kurios pareikštas 10 skundas (Bray, Wicklow grafystė).

85. Airija pripažįsta, kad ji laiku šios nuostatos visiškai neperkėlė, bet teigia, kad ši

neveikimą ištaisė *Waste Management (Collection Permit) Regulations* (Atliekų tvarkymo (leidimo surinkti) taisyklės), apie kurias Komisijai buvo pranešta per argumentuotoje nuomonėje nustatytą dviejų mėnesių terminą. Ji mano, kad šios taisyklės nustato daug didesnius reikalavimus nei 12 straipsnis, nes jos reikalauja, kad atliekų surinkėjai gautų leidimą, o tai nustato jiems griežtesnę kontrolę. Ji teigia, kad prašymo išduoti leidimą surinkti pateikimas *de facto* prilygsta registracijai, nes apie surinkėją oficialiai informuojamos valdžios institucijos. Registravimas iš valdžios institucijų nereikalauja ar nesuteikia joms teisių nustatyti išankstinių reikalavimų.

įgyvendinimo datos iki atliekų surinkėjų leidimų tvarkos įsigaliojimo 12 straipsnis Airijoje nebuvo tinkamai įgyvendintas. Bet kuriuo atveju, kadangi įgyvendinimo klausimas turi būti nustatytas pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino atžvilgiu, o tuo metu Airija jau buvo įvedusi leidimų tvarką, iš to išplaukia, kad ji nebeprivalėjo įvesti atliekų surinkėjų registracijos. Aišku, kad tai teisinga, tik jei pati leidimų tvarka yra tinkama ir taikoma visiems į 12 straipsnio taikymo sritį patenkantiems tarpininkams. Tačiau, kadangi pagrindinis Komisijos argumento akcentas susijęs su registravimo sistemos nebuvimu, mano nuomone, ji nepateikė pakankamai įrodymų, kad surinkėjų leidimų tvarka yra netinkama iš esmės arba asmenų atžvilgiu ir aš darau išvadą, kad Komisijos ieškinys šiuo klausimu atmestinas.

86. Komisija pastebi, kad ši leidimų tvarka buvo įvesta vėliau nei Direktyvos 91/156 įgyvendinimo terminas ir buvo tik iš dalies taikoma iki pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos ar net ieškinio pateikimo momentu. Ji ginčija tai, kad prašymas išduoti leidimą gali būti prilygintas registracijai. Vien dėl prašymo jį pateikęs asmuo netampa tikrinamas pagal 13 straipsnį.

C — Tinkamas ir integruotas atliekų šalinimo tinklas (5 straipsnis)

87. Čia pažymėčiau, kad 12 straipsnis nustato reikalavimą registruoti surinkėjus ir kitus atliekų apdirbimo grandinės tarpininkus, jei valstybės narės jiems nenustatė leidimų tvarkos. Šia prasme atliekų direktyva nustato minimalų reikalavimą. Pakankamai aišku, kad Airija pasirinko pastarąją priemonę ir kad apie atitinkamas taisykles Komisijai buvo pranešta per pagrįstoje nuomonėje nustatytą terminą. Tačiau taip pat aišku, kad nuo

88. Atliekų direktyvos 5 straipsnio pagrindinis tikslas yra valstybėse narėse sudaryti integruotą atliekų šalinimo tinklą, kuris Bendrijai kaip visumai suteiktų galimybę pačiai tvarkyti atliekų šalinimą. Jis taip pat

reikalauja, kad valstybės narės imtųsi priemonių, kurios joms leistų siekti savarankiškumo tikslo individualiai.

89. Nurodydama tamprų ryšį tarp atliekų direktyvos 9 ir 5 straipsnių, Komisija visų pirma teigia, kad, jos nuomone, direktyvos 9 straipsnis taikomas nevisiškai, o tai savaime įrodo, kad Airija nesiėmė reikalingų priemonių tinkamam ir integruotam atliekų šalinimo tinklui sudaryti. Pagal leidimus privalomos sąlygos atliekų šalinimo įrenginiams leidžia veikti kolektyviai. Komisija pastebi, jog iš EPA nustatytų sąlygų suteikiant leidimus matyti, kad Airijoje reikia labai pagerinti šalinimo metodus ir kad atsižvelgiant į įrenginių, kuriems leidimas dar nesuteiktas, skaičių, Airijos atliekų įrenginių kolektyviniam veikimui, kaip to siekiama pagal 5 straipsnį, prireiks daug laiko. Komisija taip pat pažymi Kilbarry ir Tramore sąvartynų trūkumus (7 skundas). Ji pažymi, kad kai kurie regionai remiasi tokiais netinkamais įrenginiais ir neturi alternatyvų, todėl Airijos tinklas laikytinas netinkamu. Ji taip pat pažymi, kad kai kuriais atvejais sąvartynų pajėgumai yra išeikvoti arba arti išeikvojimo (11 skundas).

90. Airijos vyriausybė atsikerta, kad vien dėl aplinkybės, jog atliekų leidimai dažnai reikalauja techninių sąvartynų pagerinimų, negalima daryti išvados, kad 5 straipsnis anksčiau nebuvo vykdomas. Ji teigia, kad prieš priimančią sąvartynų direktyvą sąvartynams nebuvo taikomi jokie Bendrijos standartai. Be to, įvykiai, dėl kurių pateiktas 11 skundas, buvo netipiški. Komisija nenurodė nė vieno atvejo, kai atliekų nebuvo galima pašalinti dėl pajėgumų problemų, ir neatsižvelgė į galimybes išplėsti sąvartynų pajėgumus.

91. Mano nuomone, tinkamam šios pareigos įgyvendinimui būtina, kad valstybės narės priimtų ir techninio pobūdžio taisykles, užtikrinančias, kad valstybėje narėje būtų pakankamai fizinių pajėgumų apdoroti jos teritorijoje pagaminamas atliekas, ir administracines taisykles, užtikrinančias, kad įvairūs įrenginiai veiktų koordinuotai. Tai ekonominės veiklos sritis, kurioje pajėgumų tiekimas yra santykinai nelankstus, nors paklausa nuolat auga dėl ekonomikos augimo. Tai reiškia, kad šalinimo įrenginių tinklas laikytinas tinkamu, tik jei yra pakankamai

pajėgumų apdoroti jos teritorijoje pagamintų atliekų kiekio padidėjimą.

D — *Pagrindinė pareiga pagal atliekų direktyvą (4 straipsnio pirmoji pastraipa)*

92. Komisija teisingai pabrėžia, kad 9 straipsnio nuoroda į 5 straipsnį reiškia, jog direktyvos sistemoje leidimai atliekomis yra suprantami kaip 5 straipsnio reikalavimų visiško įgyvendinimo mechanizmas. Iš įrodymo, kad 9 straipsnis nebuvo Airijos teisingai įgyvendintas, išplaukia, jog nebuvo formalaus pagrindo šalinimo įrenginiams Airijoje veikti kaip tinklui šios nuostatos prasme. Be to, dažnas atliekų šalinimas nesilaikant leidimų tvarkos įrodo Airijos tinklo netolygumą. Kiti šio netolygumo įrodymai išplaukia iš kitų prie bylos medžiagos pridėtų pranešimų, įskaitant 2001 m. gruodžio mėn. pranešimą, parengtą Forfas (*Ireland's National Policy Board for Enterprise, Trade Science Technology and Innovation*), kurį Komisija nurodo savo ieškinyje. Šiame pranešime pažymima, kad nuo 1995 m. sparčiai didėjant atliekų kiekiui jų valdymas Airijoje pasiekė kritinę ribą ir kad nesiėmus priemonių ji dar didės. Nors triplike Airija siekia sumažinti šių duomenų svarbą, jų visuma sukuria nuoseklų šalinimo pajėgumų ir koordinavimo šioje srityje stokos pagrįstoje nuomonėje Komisijos nustatyto termino pabaigoje vaizdą. Todėl darau išvadą, kad Airija nesiėmė tinkamų priemonių visiškam ir tinkamam direktyvos 5 straipsnio įgyvendinimui.

93. 4 straipsnio pirmoji pastraipa nustato valstybėms narėms pagrindinę pareigą užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonėms ir nenaudojant procesų ar būdų, galinčių paakenkti aplinkai konkrečiai įvardytais atvejais.

94. Komisijos nuomone, negalima teigti, kad Airija, leisdama didelį kiekį atliekų šalinimo ir panaudojimo operacijų vykdyti ne pagal leidimų tvarką, ėmėsi visų būtinų priemonių 4 straipsniui įgyvendinti, nes, nesant leidimų, šalinimo ir panaudojimo būdams nėra taikomos tinkamos sąlygos ir kontrolė. Įvairūs jai pateikti skundai įrodo realią žalą aplinkai (6 skundas, Poolbeg; 7 skundas, Kílbarry ir Tramore bei 9 skundas, Greenore). Atsižvelgiant į 4 straipsnyje nurodytus tikslus, atliekos, kurios buvo išverstos pažeidžiant direktyvą, turi būti nukenksmintos, o tai reiškia, kad jos realiai turi būti išvalytos. Todėl šiuo požiūriu nepakanka tik nutraukti tokias atliekų operacijas. Nors EPA išduoti leidimai padeda atkurti kai kurias vietas, Komisija teigia, kad neakivaizdu, jog tokių leidimų išdavimas yra visuotinis ar pakanka-

mas neteisėtų Airijos atliekų operacijų atžvilgiu.

95. Airija teigia, kad Komisijai neįrodžius, jog Airija neturėjo veikiančios leidimų tvarkos, ir pateikus įrodymų, jog buvo padaryta reali žala aplinkai, nėra pagrindo pripažinti, jog ji pažeidė direktyvos 4 straipsnį. Ji neigia, kad Airijos valdžios institucijos nesiėmė priemonių problemoms, kilusioms iš anksčiau atliekų veiklos, išspręsti, ir teigia, kad Komisija neįrodė, jog EPA atliekų leidimų išdavimas neužtikrintų patenkinamos uždarytų įrenginių priežiūros po uždarymo ir padėties ištaisymo.

96. Savo dublike Komisija nurodo 4 straipsnį, kuris draudžia atliekų apdorojimo priemones, procesus ar būdus, „galinčius“ pakenkti aplinkai. Tai reiškia, kad Komisija neprivalo įrodyti, kad padaryta reali žala aplinkai, nes tai pažeistų šios nuostatos prevencinį pobūdį. Visiškai veikiančios leidimų tvarkos nebuvimas yra svarbus įrodymas, kad nebuvo imtasi 4 straipsnyje numatytų būtinų priemonių.

97. Airija atsikerta, kad, bandydama įrodyti realią žalą aplinkai, Komisija nepateikė tam

būtinų įrodymų. Pripažindama, kad EPA išduoti leidimai leidžia laipsniškai įdiegti aplinkos apsaugos priemones, Airija teigia, jog Komisijos pasiūlymas, kad įrenginiai turi būti uždaryti iki leidimo išdavimo procedūros pabaigos, yra nerealaus.

98. Sprendime *San Rocco* Teisingumo Teismas nusprendė, kad atliekų direktyvos 4 straipsnio pirmoji pastraipa nenurodo priemonių, kurių reikia imtis siekiant užtikrinti, kad atliekos būtų šalinamos nesukeliant pavojaus žmonėms ir nepakenkiant aplinkai, turinio, bet valstybėms narėms vis tiek yra privalomas jos tikslas, paliekant joms diskreciją įvertinti tokių priemonių poreikį³². Man atrodo, kad, direktyvą vertinant kaip atskirą sistemą, valstybėms narėms suteikta diskrecija yra ribota. 4 straipsnio pirmoji pastraipa yra glaudžiai susijusi su 9 ir 10 straipsniais, kurie direktyvos sistemoje yra pagrindinės priemonės siekiant joje numatytų tikslų. Aiškus 9 ir 10 straipsnių teiginys, kad reikalavimas gauti leidimą buvo nustatytas siekiant įgyvendinti 4 straipsnį, nurodo, kad šis reikalavimas yra tik viena iš 4 straipsnio pirmojoje pastraipoje numatytų „būtinų priemonių“. Iš to būtina išplaukia, kad 9 ir 10 straipsnių nesilaikymas būtina sukelia ir 4 straipsnio pirmosios pastraipos pažeidimą.

32 — Sprendimo *San Rocco*, minėto 19 išnašoje, 67 punktą.

99. Nesant visiškai veikiančios atliekų apdorojimo leidimų tvarkos, nėra garantijų, kad atliekų veikla bus vykdoma nesukeliant pavojaus žmonėms ar aplinkai. Nors dalis argumento yra susijusi su klausimu, ar buvo įrodyta, kad reali žala aplinkai kilo dėl be leidimo vykdomos atliekų veiklos, iš šios nuostatos teksto aišku, kad, kaip nurodė Komisija, pakanka įrodyti, jog ši veikla gali sukelti žalą. Bet kuriuo atveju byloje yra pakankamai įrodymų dėl realios 4 straipsnio pirmojoje pastraipoje nurodyto tipo žalos, sukeltos be leidimų vykdoma atliekų veikla. Nurodyčiau, *inter alia*, situacijas, susijusias su 7, 9 ir 11 skundais. Todėl reikia pripažinti, kad Airija pažeidė įsipareigojimus pagal atliekų direktyvos 4 straipsnio pirmąją pastraipą.

101. Komisija mano, kad ši nuostata papildo 4 straipsnio pirmąją pastraipą, nes išvertimo draudimas leidžia užtikrinti, kad atliekų operacijos bus vykdomos laikantis tinkamų taisyklių. Ji teigia, kad Airija nevykdė ir iki šiol nevykdo savo pareigos realiai uždrausti atliekų išvertimą, kaip matyti iš masto, kuriuo atliekos yra išverčiamos ne pagal 9 ir 10 straipsniuose numatytas taisykles. Ji taip pat teigia, kad atliekų išvertimo atvejais Airija sistemingai netaikydavo veiksmingų, proporcingų ir atgrasančių sankcijų. Ji nurodo savo argumentus, pateiktus dėl pastarųjų nuostatų nesilaikymo.

102. Airija atmeta Komisijos teiginius ir nurodo, kad nebuvo pateikta įrodymų, jog taip buvo pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje. Airija neprivalo įrodyti priešingai.

E — Atliekų išvertimas (4 straipsnio antroji pastraipa)

100. 4 straipsnio antroji pastraipa įpareigoja valstybes nares taip pat imtis būtinų priemonių uždrausti atliekų išmetimą, išvertimą ar nekontroliuojamą šalinimą.

103. Kaip nurodžiau savo išvados 36 punkte, 4 straipsnio pirmosios pastraipos įgyvendinimas vertinamas pagal tai, ar ji perkelta į nacionalinę teisę, ar pažeidimų atveju numatytos sankcijos yra adekvačios ir ar šios nuostatos laikymasis yra veiksmingai prižiūrimas. Įvairūs šio ieškinio pagrindą sudarantys skundai liudija apie nekontroliuojamą atliekų išvertimą ar šalinimą įvairiuose Airijos regionuose. Aš remiuosi, *inter alia*, 1, 6, 9 ir 12 skundais. Airijos vyriausybė nepateikė įrodymų, kad šios padėtytys buvo ištaisytos iki

pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos. Atsižvelgdamas į išvadas dėl 9 ir 10 straipsnių bei 4 straipsnio pirmosios pastraipos nesilaikymo, nedvejodamas darau išvadą, kad Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal atliekų direktyvos 4 straipsnio antrąją pastraipą.

panaudotų ar pašalintų atliekas patys pagal šios direktyvos nuostatas. Pastarasis aspektas, jos nuomone, susijęs su tvarkymu pagal leidimų tvarką. Ji pabrėžia, kad pagal 8 straipsnį vykdytinos operacijos turi nepažeisti kitų įsipareigojimų pagal direktyvą, pirmiausia 4 straipsnio. Dublike ji nurodo situaciją, dėl kurios pateiktas 1 skundas (Limerick), kai neteisėtai išverstos statybų ir griovimo atliekos buvo nugabentos į įrenginius, kuriems nebuvo išduotas ir dubliko rengimo metu dar nebuvo gautas leidimas. Nurodoma, kad panašūs įvykiai įvyko 2 (Ballard), 6 (Poolbeg), 8 (Laois grafystė) ir 9 (Greenore) skundų atveju.

F — *Atliekų turėtojai (8 straipsnis)*

104. Atliekų direktyvos 8 straipsnis įpareigoja valstybes nares imtis būtinų priemonių užtikrinti, kad bet kuris atliekų turėtojas, apibrėžtas direktyvos 1 straipsnyje³³, pasirūpintų, kad atliekas sutvarkytų privatus ar valstybinis atliekų surinkėjas arba įmonė, vykdanči panaudojimo ar pašalinimo operacijas, arba panaudotų ar pašalintų atliekas pats pagal šios direktyvos nuostatas.

106. Airijos vyriausybė teigia, jog Komisija nepateikė jokių faktinių įrodymų, pagrindžiančių jos teiginius, kad Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal 8 straipsnį, kaip ji išaiškino Teisingumo Teismas sprendimo *San Rocco* 110 punkte.

105. Komisija, remdamasi Teisingumo Teismo sprendimu *San Rocco*³⁴, teigia, kad Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal direktyvos 8 straipsnį. Ji neužtikrino, kad dėl be leidimų vykdomų atliekų operacijų jas turintys asmenys pasirūpintų, kad atliekas sutvarkytų šioje nuostatose nurodyti ūkio subjektai, arba

107. 8 straipsnis yra pirma Komisijos nurodytos atsakomybės grandinės grandis. Kont-

33 — Žr. 16 išnašą.

34 — Minėtas 19 išnašoje, 105–110 punktai.

roliuojamas atliekų apdorojimas prasideda nuo turėtojo pareigos jas pašalinti arba apdoroti pagal direktyvos tikslus, t. y. pagal 4 straipsnį. Turėtojas pats gali tai atlikti arba turi užtikrinti, kad tai atliks ūkio subjektas, vykdamas direktyvos IIA ir IIB prieduose nurodytas šalinimo ir panaudojimo operacijas (atliekų direktyvos sistemoje – tik pagal direktyvos 9 ar 10 straipsnius išduotą leidimą turintis subjektas). Sprendime *San Rocco* Teisingumo Teismas patvirtino, kad nelegalų sąvartyną valdantis ūkio subjektas laikytinas atliekų turėtoju 8 straipsnio prasme ir kad valstybė narė privalo užtikrinti, kad jei ūkio subjektas pats negali panaudoti ar pašalinti atliekų, jos yra perduodamos privačiam ar valstybiniam atliekų surinkėjui arba atliekų šalinimą vykdančiam ūkio subjektui³⁵. Be to, kaip nurodyta anksčiau, 8 straipsnyje daroma prielaida, kad valstybėje narėje yra pakankamai atliekų surinkimo ir apdorojimo pajėgumai, todėl atliekų turėtojai gali vykdyti įsipareigojimus pagal šią nuostatą. Vertinant šiais dviem aspektais, iš Teisingumo Teismui pateiktų faktinių įrodymų aišku, kad keliais atvejais (1 ir 12 skundai) atliekas tvarkė leidimo neturintis ūkio subjektas, taigi atliekų turėtojai neįvykdė įsipareigojimų pagal 8 straipsnį arba neturėjo galimybės to padaryti. Todėl Airija tinkamai neįvykdė įsipareigojimų pagal direktyvos 8 straipsnį.

G — Patikrinimai ir dokumentacija (13 ir 14 straipsniai)

108. 13 straipsnis reikalauja, kad įmonės ir kitus ūkio subjektus, vykdančius 9-12 straipsniuose nurodytas operacijas, privalo reguliariai tikrinti atsakingos institucijos. Trumpai tariant, 14 straipsnis reikalauja, kad visi ūkio subjektai, minimi direktyvos 9 ar 10 straipsniuose, tvarkytų dokumentaciją apie tvarkomas atliekas ir apie tai, kaip jos tvarkomos. Paprašius ši informacija turi būti suteikiama atsakingoms institucijoms.

109. Komisija mano, kad Airija, ir toliau nesilaikydama atliekų direktyvos leidimų reikalavimų, nesilaiko direktyvos 13 ir 14 straipsnių. Ji mano, kad nors EPA atsako už atliekų leidimų laikymosi tikrinimą, ji neatsako už leidimų dar neturinčių įrenginių tikrinimą. Kol atliekas tvarkantiems Airijos ūkio subjektams netaikoma leidimų tvarka, jie *de facto* naudojami išimtimi iš pareigos tvarkyti dokumentaciją.

35 — Sprendimo 108 punktas.

110. Atsakydama į abu kaltinimus, Airija remiasi savo gynybai pateiktais duomenimis dėl leidimų miestų sąvartynams išdavimo, t. y. tuo, kad 2002 m. liepos 5 d. visi nagrinėjami atliekų įrenginiai turėjo leidimus, ir iš to išplaukia, jog jie buvo tikrinami. Airija papildomai tvirtina, kad direktyva nenurodo, jog tikrinti galima tik leidimus turinčius ūkio subjektus, ir neigia, kad egzistuoja automatiškas ryšys tarp leidimų išdavimo ir dokumentacijos tvarkymo.

remiamasi tik visiškai veikiančios leidimų tvarkos nebuvimu ir kitaip nėra įrodyta, kad ši nuostata neįgyvendinta, šis ieškinio pagrindas taip pat atmestinas.

VIII — Bendras ir sisteminis atliekų direktyvos nevykdymas Airijoje

111. Dėl 13 straipsnio reikia pripažinti, kad yra akivaizdus netiesioginis ryšys tarp visiškai veikiančios leidimų tvarkos buvimo ir su ja susijusios kontrolės. Tuo pat metu leidimo veiklai išdavimas nebūtinai reiškia, kad vykdomi patikrinimai, o leidimo nebuvimas nebūtinai reiškia, kad patikrinimai nevykdomi. Kadangi Komisija nepateikė konkrečių įrodymų, jog nebuvo vykdomi patikrinimai ir remiasi tik atliekų direktyvos 9 ir 10 straipsnių neįgyvendinimu, darau išvadą, kad šis ieškinio pagrindas atmestinas.

113. Komisijos ieškiniu siekiama, kad būtų pripažinta tai, jog Airija sistemingai ir bendrai nevykdė atliekų direktyvos, neužtikrindama, kad nepertraukiama atsakomybės grandinė būtų visiškai pripažinta ir įgyvendinta, o ne tai, kad dvylika skundų, kurie yra jos ieškinio faktinis pagrindas, yra pagrįsti.

112. Tokie pat motyvai taikytini Komisijos teiginiui, kad Airija nevisiškai įvykdė pareigą tvarkyti dokumentaciją pagal direktyvos 14 straipsnį. Kadangi šiuo atveju taip pat

114. Ši byla nuo bylos, kurioje priimtas sprendimas *San Rocco*³⁶, skiriasi mastu. Pastarojoje buvo klausama, ar atliekų direktyvos 4 straipsnio pažeidimas gali būti pripažintas remiantis vienu neįgyvendinimo atveju. Šioje byloje, priešingai, klausiama, ar keli nesilaikymo atvejai gali sudaryti pagrindą pripažinti, kad valstybė narė bendrai neįvykdė įsipareigojimų pagal atliekų direktyvą. Tačiau toje byloje nustatytas principas taip

36 — Minėta 19 išnašoje.

pat svarbus ir mūsų nagrinėjamu atveju. Sprendime *San Rocco* Teisingumo Teismas pirmiausia nurodė, jog „iš aplinkybės, kad tikra padėtis neatitinka iš dalies pakeistos direktyvos <...> 4 straipsnio pirmosios pastraipos tikslų, paprastai negalima daryti tiesioginės išvados, kad atitinkama valstybė narė būtina neįvykdė įsipareigojimų pagal tą nuostatą“. Toliau jis nurodė, kad „jei tokia padėtis tęsiasi ir praktikoje sukelia, neįsikišant valdžios institucijoms, ilgą laiką trunkantį pastebimą aplinkos pablogėjimą, tai gali reikšti, kad valstybės narės viršijo ta nuostata joms suteiktą diskreciją“³⁷.

kriterijus tokioje padėtyje valstybė narė nesiima jokių priemonių problemai išspręsti, gali būti pripažinta, kad 4 straipsnis buvo pažeistas.

115. Aptardamas bendro ir sistemingo neįvykdymo sąvoką nurodžiau, kad toks neįvykdymas turi tris aspektus: mastą, laiką ir rimtumą. Sprendime *San Rocco*, susijusiame su vieninteliu atliekų direktyvos neįgyvendinimo atveju, Teisingumo Teismas tariamą neįvykdymą vertino nurodydamas laiką („tęstinė padėtis“) ir rimtumą („pastebimas aplinkos pablogėjimas“). Jei pagal tokius pat

116. Taikydamas tokius kriterijus šiai bylai, pateikčiau du pastebėjimus dėl šio Teisingumo Teismo vertinimo. Pirmą jau pateikiau 98 punkte, kur nurodžiau, kad, direktyvą vertinant sistemiškai, pagal 4 straipsnį valstybėms narėms suteikta diskrecija yra ribota. Antra, jei šie du kriterijai tenkinami, neįvykdymą galima pripažinti tik tada, jei atitinkama valstybė narė nesiėmė jokių veiksmų padėčiai ištaisyti. Airijos vyriausybė šiuo teiginiu rėmėsi žodinėje proceso dalyje, teigdama, kad ji iš tikro aktyviai ėmėsi spręsti atliekų apdorojimo Airijoje problemas ir todėl įgyvendino sprendimą *San Rocco*. Mano nuomone, ypač šios bylos aplinkybėmis, svarbu yra ne tik tai, kad valstybė narė turi imtis priemonių, bet ir turi būti įrodyta, kad šios priemonės yra veiksmingos 27 punkte nurodyta prasme.

117. Aš jau padariau išvadą, kad Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje, pirma, Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal direktyvos 4, 5, 8, 9 ir 10 straips-

37 — Sprendimo 68 punktas.

nius ir, antra, Komisija tinkamai neįrodė, kad 12, 13 ir 14 straipsniai buvo pažeisti.

119. Todėl reikia įvertinti, ar atliekų direktyvos šių pagrindinių nuostatų pažeidimo mastas, trukmė ir rimtumas yra tokie, kad ji būtų galima laikyti bendru ir sistemingu.

118. Svarstydamas, ar remiantis šiuo pagrindu įmanoma nustatyti bendrą pažeidimą, pastebėsiu, kad pirmosios nuostatų grupės nesilaikymas yra susijęs su atliekų direktyvos įgyvendinimo esme. Kaip šioje išvadoje ne kartą pabrėžiau, direktyvą reikia vertinti kaip atskirą sistemą, kurioje pagrindinės valstybių narių pareigos ir direktyvos tikslai yra nurodyti 4 straipsnyje, kuriame didžiausią reikšmę turi 9 ir 10 straipsnių reikalavimai dėl leidimų išdavimo. Naudodama leidimų tvarką, valstybė narė gali stebėti atliekų apdorojimą ir nustatyti sąlygas, kad būtų įgyvendinti direktyvos tikslai. Šių tikslų įgyvendinimo išankstinė sąlyga akivaizdžiai yra ta, kad atliekų šalinimo įrenginiai būtų skirti valstybės narės teritorijoje susidariusioms atliekoms apdoroti, kaip reikalaujama direktyvos 5 straipsnyje. Visiškai ir tinkamas šių nuostatų įgyvendinimas labai svarbus direktyvos tikslams pasiekti. Nors įvairios kitos nuostatos, nagrinėjamos šioje byloje, yra pagrindinės sistemos dalys, jų pobūdis yra labiau pagalbinis. Aplinkybė, kad, išskyrus 8 straipsnį, Komisija nepateikė pakankamai įrodymų šių nuostatų nesilaikymui įrodyti, mano nuomone, nepaveikia bendro neįvykdymo nustatymo pagrindų.

120. 82 punkte jau padariau šią išvadą 9 ir 10 straipsnių reikalavimų dėl leidimų atžvilgiu. Nors nuostatos, reikalaujančios leidimų šalinimo ir panaudojimo operacijoms direktyvos prasme, galioja nuo 1977 m., buvo aišku, kad iki 2001 m. spalio mėn. Airijos leidimų tvarka dar visiškai ir veiksmingai jų neįgyvendino. Daugelis prie bylos dokumentų pridėtų pavyzdžių, susijusių su atliekų išvertimu be leidimo įvairiose Airijos vietose, parodo, kad daug metų Airijos valdžios institucijos tinkamai nekontroliavo atliekų apdoravimo. Taip pat pripažintina, kad padėtis, susijusi su leidimų atliekų operacijoms išdavimu Airijoje, pasikeitė ir labai pagerėjo būtent dešimtojo dešimtmečio antroje pusėje. Tačiau priemonės, kurių ėmėsi Airijos valdžios institucijos, nebuvo pakankamos direktyvos tikslams pasiekti per pagrįstoje nuomonėje nustatytą terminą. Atsižvelgiant į laiką, kuris praėjo nuo reikalavimo gauti leidimą nustatymo, pagrįstai galima daryti

išvadą, kad direktyvos 9 ir 10 straipsnių neįgyvendinimas buvo tęstinis ir ilgas.

mas buvo tęstinis, paplitęs ir rimtas, todėl yra pakankamai pagrindų pripažinti, jog Airija bendrai ir sistemingai pažeidinėjo atliekų direktyvą.

121. Dvylikoje skundų pateikti įrodymai taip pat patvirtina, kad problemos, susijusios su neteisėtomis, t. y. neturint leidimo vykdymomis, atliekų operacijomis, neapsiribojo kai kuriomis vietovėmis, o buvo plačiai paplitusios visoje Airijos teritorijoje. Jos taip pat buvo susijusios su įvairių vietinės valdžios institucijų kompetencija, o tai rodo egzistuojant bendresnio pobūdžio administracinę problemą. Ši padėtis gali būti išspręsta tik pakeitus politiką centrinės vyriausybės lygiu.

IX — EB 10 straipsnis

124. Airija pripažįsta, kad ji nepateikė 1999 m. rugsėjo 20 d. Komisijos prašytos informacijos dėl skundo, susijusio su atliekų įrenginiu Cullinagh, Cork grafystėje, ir todėl neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 10 straipsnį. Todėl šis Komisijos pareikšto ieškinio pagrindas priimtinas.

122. Galiausiai, atsižvelgiant į neįvykdymo rimtumą, vertinimo kriterijus yra apimtis, kuria praktinė padėtis skiriasi nuo to, kas numatyta direktyvoje. Turint omeny situacijas, dėl kurių pateikti dvylika skundų, aki-vaizdu, kad jie neatitinka 4 straipsnyje numatytų tikslų. Juose pateikta daug rimto aplinkos teršimo ir žalos pelkėms bei kitoms aplinkos požiūriu jautrioms teritorijoms pavyzdžių.

X — Išlaidos

123. Mano nuomone, iš šių pastabų tikrai išplaukia, kad 4, 5, 9 ir 10 straipsnių, kurie yra atliekų direktyvos pagrindas, nesilaiky-

125. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 69 straipsnio 3 dalį, jeigu kiekvienos šalies dalis reikalavimų patenkinama, o dalis atmetama, Teismas gali paskirstyti išlaidas šalims arba nurodyti kiekvienai padengti savo išlaidas. Kadangi Komisijos reikalavimų pagrindinė dalis, mano nuomone, turi būti patenkinta, o atmetini reikalavimai yra labiau šalutiniai bylos esmei, siūlau pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį Airijai nurodyti padengti išlaidas.

XI — Išvada

126. Atsižvelgdamas į pirmiau pateiktas pastabas, mano nuomone, Teisingumo Teismas turėtų:

- pripažinti, kad ilgą laiką visoje savo teritorijoje, pirma, nenustačiusi tinkamos ir visiškai veikiančios atliekų šalinimo ir panaudojimo leidimų tvarkos, antra, neužtikrinusi, kad atliekų turėtojai pasirūpintų, jog atliekas sutvarkytų privatus ar valstybinis atliekų surinkėjas, įmonė, turinti leidimą vykdyti atliekų šalinimo ir panaudojimo operacijas, arba panaudotų ar pašalintų jas patys, trečia, neužkirtusi kelio atliekų išmetimui, išvertimui ir nekontroliuojamam šalinimui, taip sukeldama pavojų žmonėms ir pakenkdama aplinkai, bei, ketvirta, nesudarydama tolygaus šalinimo tinklo, Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal Tarybos direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų 4, 5, 8, 9 ir 10 straipsnius;
- atmesti ieškinį, kiek tai susiję su tariamais 12, 13 ir 14 straipsnių pažeidimais;
- pripažinti, kad, nepateikdama 1999 m. spalio 20 d. Komisijos prašytos informacijos, Airija neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 10 straipsnį;
- nurodyti Airijai padengti bylinėjimosi išlaidas.