

## SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

L. A. GEELHOEDA,  
predstavljeni 23. septembra 2004<sup>1</sup>

**I — Uvod**

1. V tem postopku, uvedenim po členu 226 ES, Komisija predlaga, naj Sodišče odloči, da Irska ni sprejela ustreznih ukrepov za zagotovitev pravilnega izvajanja členov 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 in 14 Direktive Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih<sup>2</sup>, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS<sup>3</sup> (v nadaljevanju: Direktiva o odpadkih). Poleg tega predlaga, naj se ugotovi, da Irska, s tem, da ni zagotovila podatkov, ki jih je Komisija 20. septembra 1999 zahtevala v zvezi z dejavnostjo ravnanja z odpadki v kraju Fermoy v okrožju Cork na Irskem, ni izpolnila obveznosti v skladu s členom 10 ES.

2. Zadeva temelji na več pritožbah, ki jih je Komisija prejela od irskih državljanov med

letoma 1997 in 2000 zaradi več incidentov v zvezi z odlaganjem odpadkov, ki je bilo domnevno v nasprotju z določbami Direktive o odpadkih. S tožbo Komisija od Sodišča ne zahteva le ugotovitve, da Irska ni izpolnila obveznosti iz Direktive o odpadkih v vsakem od teh posamičnih primerov, temveč tudi trdi, da so ti primeri podlaga za ugotovitev Sodišča, da je na Irskem šlo za splošno in strukturno kršitev Direktive o odpadkih.

3. Zahteva Komisije je očitno pomembna z vidika uveljavljanja zakonodaje Skupnosti in nazadnje vpliva na njeno sposobnost opravljanja dolžnosti iz člena 211 ES, da zagotovi uporabo določb Pogodbe in ukrepov, ki jih na njeni podlagi sprejmejo institucije. Glede na to mora Komisija dokazati, da gre za dejanski položaj, ki je v nasprotju z obveznostmi, ki jih zadevni državi članici nalaga zakonodaja Skupnosti. To pomeni, da dejanskih primerov, ki niso bili obravnavani pred Sodiščem v postopku zaradi ugotavljanja kršitev, formalno ni treba šteti za primere

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — UL L 194, str. 39.

3 — UL 1991, L 78, str. 32.

kršitev, dokler tega ne ugotovi Sodišče v postopku v skladu s členom 226 ES. Zato lahko določeni nezadovoljivi primeri kršitev zakonodaje Skupnosti trajajo, dokler Komisija ne zbere dovolj podatkov za uvedbo postopka zaradi ugotavljanja kršitev.

kršitev. Ugotovitev Sodišča, da je tako, bi odprla vrata učinkovitejšemu zagotavljanju izvajanja zakonodaje Skupnosti v državah članicah.

## II – Direktiva o odpadkih

4. Očitno je, da ukrepanje proti številnim primerom kršitev povečuje breme mehanizma pregona Skupnosti in zmanjšuje njegovo učinkovitost. Mimogrede, ta problem ni omejen le na področje okolja. Naj omenim le področje javnih naročil, s katerega so se Sodišču predložili zaporedni primeri kršitev ustreznih direktiv s strani iste države članice. V takih primerih Sodišče lahko le *ex post facto* ugotovi, da se zadevne direktive niso spoštovale v določenem primeru. Tak pristop ne samo, da ne zagotavlja učinkovite izboljšave danega položaja, ampak, še pomembneje, ne rešuje temeljnih strukturnih problemov, zaradi katerih prihaja do kršitev zadevnih direktiv v državi članici. Institucije Skupnosti so omejene na „Kurieren am Symptom“, kot bi rekli v Nemčiji. To pojasni, zakaj je pomembno upoštevati možnost sklepanja na podlagi niza dejanskih okoliščin, da gre v državi članici morda za strukturno

5. Glavna obveznost, ki jo državam članicam nalaga Direktiva o odpadkih, je zagotoviti, da se odpadki predelajo ali odstranijo brez ogrožanja zdravja ljudi in brez uporabe postopkov oziroma načinov, ki bi lahko škodovali okolju (prvi odstavek člena 4). V ta namen Direktiva od njih zahteva, naj naložijo določene obveznosti vsem, ki imajo opravka z odpadki v različnih fazah. Zato Direktiva pri „nepretrganih verigah odgovornosti“, kot jih v svoji vlogi imenuje Komisija, nalaga obveznosti imetnikom, zbiralcem in prevoznikom odpadkov ter podjetjem, ki odstranjujejo ali predelujejo odpadke. Imetniki odpadkov morajo zagotoviti, če jih ne predelajo ali odstranijo sami, da zanje poskrbijo javni ali zasebni zbiralci odpadkov oziroma podjetje za predelavo ali odstranitev odpadkov (člen 8). Odlaganje in neurejeno odstranjevanje odpadkov je treba prepovedati (drugi odstavek člena 4). Podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke, morajo biti vsaj registrirana pri pristojnih nacionalnih organih (člen 12), medtem ko morajo podjetja, ki odstranjujejo ali pred-

elujejo odpadke, od teh organov dobiti dovoljenje (člena 9 in 10). Pristojni organi morajo redno pregledovati ta podjetja (člen 13), ki morajo za olajšanje teh pregledov voditi evidenco svojih, z odpadki povezanih dejavnosti (člen 14). Za doseganje samozadostnosti pri odstranjevanju odpadkov na ravni Skupnosti in na nacionalni ravni Direktiva o odpadkih nalaga državam članicam sprejetje primernih ukrepov za vzpostavitev celovitega in primerne omrežja obratov za odstranjevanje (člen 5).

brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju, predvsem pa:

— ne predstavljajo tveganja vode, zraka, tal ter rastlin in živali,

— niso moteči zaradi hrupa ali vonjav,

6. Rok za popolno izvedbo izvirne Direktive o odpadkih 75/442 je potekel julija 1977, medtem ko bi se morala Direktiva o spremembi Direktive 91/156 izvesti do 1. aprila 1993.

— ne vplivajo škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena.

7. Natančna vsebina določb, ki se nanašajo na to zadevo, je navedena v nadaljevanju.

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da prepovejo puščanje, odmetavanje ali nenadzorovano odstranjevanje odpadkov.

„Člen 4

Člen 5

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, da ne ogrožajo zdravja ljudi in

1. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, če je potrebno ali priporočljivo, tudi v sodelovanju z drugimi državami članicami, da vzpostavijo celovito in primerno omrežje obratov za odstranjevanje, pri tem pa upo-

števjajo najboljšo razpoložljivo tehnologijo brez čezmernih stroškov. Omrežje mora Skupnosti kot celoti omogočiti, da postane samozadostna pri odstranjevanju odpadkov, državam članicam pa, da se temu cilju približujejo posamezno, ob upoštevanju geografskih razmer ali potrebe po specializiranih obratih in napravah za nekatere vrste odpadkov.

- sam predela ali odstrani odpadke v skladu z določbami te direktive.

#### Člen 9

2. Omrežje mora tudi omogočiti odstranitev odpadkov v enem od najbližjih primernih obratov z uporabo najprimernejših načinov in tehnologij, da bi zagotovili visoko raven varstva okolja in javnega zdravja.

1. Za izvajanje členov 4, 5 in 7 mora podjetje, ki izvaja postopke, določene v Prilogi IIA, pridobiti dovoljenje pristojnega organa iz člena 6.

Takšno dovoljenje zajema:

#### Člen 8

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da imetnik odpadkov:

- vrste in količine odpadkov,

- tehnične zahteve,

- potrebne varnostne ukrepe,

- preda svoje odpadke zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov ali podjetju, ki izvaja postopke, naštetih v prilogah IIA ali B, ali

- mesto odstranjevanja,

— način obdelave.

### Člen 13

2. Dovoljenja je mogoče izdati za določeno obdobje, lahko so obnovljiva, lahko se zanje zahteva izpolnjevanje pogojev in obveznosti ali se lahko zavrnejo, predvsem če je predvideni način odstranjevanja nesprejemljiv z vidika varstva okolja.

Pristojni organi morajo redno ustrezno pregledovati podjetja, ki izvajajo ukrepe, navedene v členih 9 do 12.

### Člen 14

### Člen 10

Vsa podjetja iz členov 9 in 10 morajo:

Za izvajanje člena 4 mora podjetje, ki izvaja ukrepe, navedene v Prilogi IIB, pridobiti dovoljenje.

— voditi evidenco o količini, naravi, izvoru, in če je to pomembno, nadaljnjem ravnanju, pogostosti zbiranja, načinu prevoza in obdelave za odpadke iz Priloge I in postopke iz Priloge IIA ali B,

### Člen 12

— na zahtevo te podatke posredujejo pristojnim organom iz člena 6.

Podjetja, ki poklicno zbirajo ali prevažajo odpadke ali ki urejajo odstranjevanje ali predelavo odpadkov za druge (posredniki), se vpišejo v evidenco pri pristojnih organih, kadar ne potrebujejo dovoljenja.

Države članice lahko tudi zahtevajo, da povzročitelji odpadkov ravnajo v skladu z določbami tega člena.“

### III — Pritožbe, vložene pri Komisiji

8. Kot je navedeno zgoraj, je v ozadju te zadeve 12 pritožb, ki jih je Komisija prejela med letoma 1997 in 2000 zaradi 18 dogodkov v zvezi z odlaganjem odpadkov na Irskem.
- (1) Prva teh pritožb je zadevala odpadke, ki so nastali pri gradnji in rušenju ter jih je družba Limerick Corporation brez dovoljenja odlagala v močvirju v kraju Limerick (vpisana pri Komisiji kot pritožba P1997/4705).
- (2) V drugi pritožbi se je trdilo, da je zasebno podjetje brez dovoljenja kopičilo zelo velike količine organskih odpadkov v lagunah v kraju Ballard, Fermoy, v okrožju Cork, nato pa jih je odlagalo drugje (P1997/4792).
- (3) Tretja pritožba se je nanašala na večletno delovanje komercialne postaje za pretovarjanje odpadkov v kraju Pembrokestown v okrožju Wexford, čeprav ji je bilo dovoljenje za ravnanje z odpadki zavrnjeno iz okoljskih razlogov, sankcije pa ji tudi niso bile naložene (P1997/4847).
- (4) Predmet četrte pritožbe je bilo delovanje občinskega odlagališča v kraju Powerstown v okrožju Carlow vse od leta 1975 brez dovoljenja za ravnanje z odpadki. Navedeno je bilo, da je dejavnost povzročila več okoljskih problemov (P1999/4351).
- (5) Peta pritožba je izpostavila problem nezakonitega delovanja zasebnega obrata za ravnanje z odpadki v kraju Cullinagh, Fermoy, v okrožju Cork, ki mu je bilo med letoma 1991 in 1994 zavrjenih več zaporednih zahtev za dovoljenje (P1999/4478).
- (6) Šesta pritožba se je nanašala na nedovoljeno odlaganje velikih količin gradbenega odpadnega materiala na zeleno površino polotoka Poolbeg v Dublinu in na večletno nedovoljeno delovanje obrata za predelavo odpadkov na istem območju (P1999/4801).

- (7) V sedmi pritožbi se trdi, da so vse od leta 1970 irske lokalne oblasti v kraju Waterford upravljale s komunalnima odlagališčema v krajih Kilbarry in Tramore v okrožju Waterford ter da sta ti odlagališči negativno vplivali na območja posebnega pomena, ker se je prvo nahajalo poleg močvirja, predlaganega za območje naravne dediščine, drugo pa poleg posebnega območja varstva po Direktivi 79/409<sup>4</sup> in delno na območju, predlaganem za posebno ohranitveno območje v smislu Direktive 92/43<sup>5</sup> (P1999/5008).
- (9) Deveta pritožba se je med drugim nanašala na nedovoljeno odlaganje odpadkov, ki so nastali pri gradnji in rušenju, ter drugih odpadkov vse od leta 1990 naprej, in sicer na območju pred obalo v kraju Carlington Lough, Greenore, v okrožju Louth, ki je na ekološko občutljivem območju (P2000/4145).
- (10) 10. Deseta pritožba je poudarjala dejstvo, da so zbiranje odpadkov v občini Bray v okrožju Wicklow opravljali zasebni izvajalci, ki niso imeli niti dovoljenja, niti niso bili registrirani, niti niso bili pregledovani. Navajala je tudi odkritje velike količine odpadkov bolnišnic na nedovoljenem mestu odlaganja v kraju Glen of Imaal v okrožju Wicklow (P2000/4157).
- (8) Osmo pritožba je bila proti nedovoljeni dejavnosti obratov za ravnanje z odpadki, ki jo je opravljal zasebni izvajalec vse od leta 1980 v dveh opuščenih kamnolomih blizu kraja Portarlinton v okrožju Laois, od katerih je bil eden v kraju Lea in drugi v kraju Ballymorris, oba pa v povodju reke Barrow, ki je pomemben vodni vir. Niti lokalni okrožni svet niti irska agencija za varstvo okolja nista uspela uveljaviti zahteve za dovoljenje (P1999/5112).
- (11) Predmet enajste pritožbe je bila nedovoljena uporaba občinskih odlagališč v krajih Drumnaboden, Muckish in Glenalla v okrožju Donegal. To odlagališče je bilo vir hudega onesnaženja okolja, še zlasti reke Lennon (P2000/4408).
- (12) Dvanajsta pritožba je zadevala nedovoljeno odlaganje odpadkov, še zlasti takih, nastalih pri rušenju in

4 – Direktiva Sveta z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 59, str. 61).

5 – Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7).

izkopavanju, kar je negativno vplivalo na več močvirij v okrožju Waterford v krajih Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog in Castletown (P2000/4633).

11. Omenjenim opominom sta sledili obrazloženi mnenji z dne 14. julija 1999 v zvezi s pritožbama 1 in 2 ter z dne 26. julija 2001 v zvezi z vsemi 12 pritožbami, ki sta Irsko pozvali, naj v dveh mesecih od vročitve oziroma prejema sprejme potrebne ukrepe za uskladitev z obrazloženim mnenjem.

V teh sklepnih predlogih se bom na te pritožbe skliceval s številkami od 1 do 12.

12. Ker Irska v tem času ni sprejela potrebnih ukrepov za izpolnitev obveznosti iz Direktive o odpadkih, je Komisija vložila to tožbo, ki je bila vpisana 20. decembra 2001.

#### **IV – Postopek**

9. Komisija je na Irsko naslovila opomin v zvezi s prvimi tremi pritožbami 30. oktobra 1998, v zvezi s pritožbami 4, 6, 7, 8 in 11 25. oktobra 2000, v zvezi s pritožbami 5, 9, 10 in 12 pa 17. aprila 2001. Na Irsko je 28. aprila 2000 naslovila tudi ločen opomin v zvezi s pritožbo 5, ker ji Irska v nasprotju s členom 10 ES ni ustrezno predložila podatkov, ki jih je Komisija zahtevala.

13. Ker sta bili prvi dve pritožbi zajeti z obema obrazloženima mnenjema, je Sodišče z dopisom z dne 24. maja 2004 zaprosilo Komisijo, naj navede, v kolikšni meri mora pri odločanju o njeni tožbi upoštevati obrazloženo mnenje z dne 14. julija 1999. V pisnem odgovoru z dne 7. junija 2004 je Komisija navedla, da je bilo prejšnje obrazloženo mnenje nadomeščeno z obrazloženim mnenjem z dne 26. julija 2001. To pomeni, da se mora celotna tožba obravnavati s sklicevanjem na drugo obrazloženo mnenje.

10. Medtem ko je Irska odgovorila na opomin z dne 30. oktobra 1998, na opomine z dne 28. aprila 2000, 25. oktobra 2000 in 17. aprila 2001 ni bilo odgovora v globalnem smislu. Irska pa je odgovorila na ugotovitve iz preiskav Komisije v zvezi z nekaterimi od pritožb.

14. Komisija in Irska sta ustna stališča predstavili na obravnavi 6. julija 2004.



## V — Uvodne ugotovitve

### A – Obseg tožbe

15. Najprej je treba določiti obseg tožbe, ker je to odločilno za način pristopa k zadevi in odločanja o njej.

16. Komisija v tožbi poudarja, da Direktiva oblikuje „nepretrgano verigo odgovornosti za odpadke“ ter da je njena glavna skrb zagotoviti popolno priznanje in uveljavitev te verige odgovornosti na Irskem. Prav zaradi tega se je Komisija odločila za združitev več preiskav pritožb, namesto da bi vsako izvajala posamično. Cilj njene tožbe je torej predvsem ugotovitev, da Irska ni izpolnjevala svojih obveznosti iz Direktive o odpadkih na splošen in strukturen način. Čeprav bo morda ugotovljeno, da je Irska izpolnila obveznosti v zvezi z določenimi primeri pred potekom roka iz obrazloženega mnenja z dne 26. julija 2001, Komisija vztraja, da to ne vpliva na njeno trditev, da je namreč Irska kršila svoje obveznosti v splošnejšem smislu.

17. Komisija nadalje navaja, da navedene pritožbe niso edini primeri kršitve Direktive o odpadkih s strani Irske ter da si pridržuje pravico navedbe dodatnih ponazoritev kršitev. V vlogi se tako pod točko „Splošno znani podatki“ sklicuje na množično odlaganje odpadkov v okrožju Wicklow (96 primerov), opredeljeno v poročilu lokalnim oblastem z dne 7. septembra 2001.

18. Irska ugovarja pristopu Komisije in navaja, da je preširok. Trdi, da bi se morala tožba omejiti na zgoraj omenjenih 12 pritožb ter da se druga dejstva in pritožbe, ki ji niso bili sporočeni v predhodnem postopku, kot je primer odlaganja v okrožju Wicklow, ne bi smeli upoštevati. Sodišče bi se torej moralo omejiti na presojo, ali je domnevna kršitev v zvezi s temi 12 pritožbami obstajala ob poteku dvomesečnega roka iz obrazloženega mnenja z dne 26. julija 2001, Komisija pa navesti zadostne dokaze o takšni kršitvi. Trdi, da Komisija od Sodišča ne more zahtevati, naj ugotovi, da Irska na splošno ne izpolnjuje obveznosti iz Direktive o odpadkih, in se pri tem sklicevati na dejstva, ki so predmet do tistega datuma nerešenih pritožb.

19. Z načinom predstavitve svoje tožbe Komisija od Sodišča zahteva, naj to ugotovi,

da Irska ni izpolnjevala obveznosti iz Direktive o odpadkih na splošen in strukturen način. Namesto da bi Komisija vsako od 12 pritožb štela za posamično in nepovezano kršitev Direktive, ki bi se lahko posamično predložila Sodišču v skladu s členom 226 ES, želi dokazati, da so ti dogodki del nekega osnovnega vzorca. Menim, da vsekakor ni mogoče izključiti, da lahko vzorec pritožb pod določenimi pogoji pomeni podlago za ugotovitev, da je država članica strukturno kršila obveznosti iz zakonodaje Skupnosti. Kot je Komisija poudarila v repliki, bi morebitno sprejetje irske trditve, da je obseg vloge preširok, lahko resno vplivalo na njeno sposobnost opravljanja vloge varuha Pogodbe. Čeprav zahteva Komisije odpira vprašanja, kaj naj se šteje za strukturno kršitev in kako ugotoviti obstoj takega položaja, vseeno ne verjamem, da bi to bili razlogi za omejitev obsega te tožbe, kot predlaga Irska.

„bistveno izboljšale“ pravno podlago za ravnanje z odpadki na Irskem. Glavni problemi, ki ostajajo, zadevajo praktično izvajanje predpisov, sprejetih za prenos Direktive o odpadkih. Komisija kljub vsemu trdi, da prenos člena 12 Direktive o odpadkih ni ustrezen. Nadalje odgovarja na poznejšo irsko ugotovitev, da je bila Direktiva prenesena pravilno, da ne sprejema trditve, da pri prenosu Direktive na Irskem ni dodatnih neustreznosti. Ker pa te mogoče dodatne neustreznosti niso bile niti opredeljene niti obravnavane v predhodnem postopku, se ne morejo obravnavati v okviru te tožbe.

20. Še en vidik obsega tožbe, ki ga je treba pojasniti v tej fazi, je, da je glavni poudarek domnevne kršitve pri uporabi predpisov, ki jih je Irska sprejela za izvajanje Direktive o odpadkih, in ne pri prenosu določb Direktive v irsko zakonodajo. V vlogi Komisija priznava, da so irske oblasti s sprejetjem Waste Management Act 1996 (zakon o ravnanju z odpadki leta 1996 in pomožni predpisi)

21. Nazadnje Komisija glede časovnega obsega tožbe pojasnjuje, da dejstvo, da je bila tožba vložena z zvezi z irskim neizpolnjevanjem Direktive o odpadkih, spremenjene z Direktivo 91/156, ne pomeni, da ni treba obravnavati dejavnosti pred to spremembo. Obstaja kontinuiteta zahtev iz izvirne in spremenjene različice Direktive. Strinjam se s tem pristopom, če se uporabi za dejavnosti, začete po začetku veljavnosti Direktive 75/442 v letu 1977.

## B – Načrt razprave

## VI – Okvir presoje

A – Splošne zahteve glede pravnega izvajanja<sup>6</sup>

22. Kot je navedeno zgoraj, to sproža splošnejše vprašanje možnosti ugotovitve splošnega in strukturnega neizpolnjevanja obveznosti države pri izvajanju direktive Skupnosti na podlagi več pritožb v zvezi s kršitvami. Pred ugotovitvijo, ali naj se tožbi Komisije v zvezi z izvajanjem Direktive o odpadkih na Irskem ugotovi, se torej zdi primerno preučiti to vprašanje na abstraktni ravni. Zato bom svojo analizo začel s kratkim sklicevanjem na splošne zahteve glede pravnega izvajanja direktiv, kot so se razvile s sodno prakso Sodišča, in na njihov pomen v okviru Direktive o odpadkih. Nato bo treba ugotoviti, pod katerimi pogoji se lahko ugotovi, da se te zahteve niso izpolnjevale na strukturen način. Temu bo sledila obravnava vprašanj dokaznega bremena. Nato se bom lotil presoje predmeta tožbe v tej zadevi, to je vprašanja, ali Irska v zvezi z zgoraj naštetimi pritožbami ni izpolnjevala obveznosti iz Direktive o odpadkih na strukturen način.

23. Čeprav člen 249 ES določa, da so direktive, naslovljene na države članice, zavezujoče glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim oblastem pa prepuščajo izbiro oblike in načina izvajanja, to ne pomeni, da je postopek izvajanja v celoti prepuščen presoji držav članic. Z leti je imelo Sodišče priložnost oblikovati več standardov za presojo primernosti predpisov, ki so jih sprejele države članice za izvajanje direktiv. Pri shematičnem navajanju teh zahtev je koristno razlikovati med dvema fazama izvedbenega procesa: fazo prenosa in operativno fazo.

24. Faza prenosa ima dva glavna vidika: normativni vidik in organizacijski vidik.

25. Z normativnega vidika gre za vključitev bistvene vsebine direktive v nacionalno

<sup>6</sup> – Izraz „izvajanje“ uporabljam tu za prenos direktive v nacionalno zakonodajo ter za uporabo in izvajanje teh določb s strani nacionalnih organov.

zakonodajo z dovolj jasnimi in natančnimi izrazi v okviru časovnega načrta iz direktive.<sup>7</sup> Zadevni nacionalni predpisi morajo biti zavezujoče narave in iste pravne veljave kot tisti, ki se spreminjajo.<sup>8</sup> Še zlasti je zagotovitev jasnosti in natančnosti predpisov za izvajanje direktive pomembna, če je namen direktive oblikovati pravice in obveznosti posameznikov. Pravna varnost zahteva, da so predpisi, s katerimi je prenesena direktiva, dovolj pregledni, da lahko posamezniki preverijo vse svoje pravice iz direktive.<sup>9</sup> Vendar pa zahteva po natančnosti velja tudi, če cilj direktive ni posebej oblikovanje pravic posameznikov. V takšnem primeru obstaja interes, da se zagotovi pravilna uporaba določb direktive s strani vseh zadevnih organov v nacionalnem pravnem redu.<sup>10</sup> Poleg tega mora biti tudi jasno, da prilagojeni nacionalni predpisi izhajajo iz prava Skupnosti, tako da se po potrebi lahko razlagajo glede na cilje direktive in da so v zvezi z odločitvami, sprejetimi na njihovi podlagi, na razpolago pravna sredstva Skupnosti.

26. Z organizacijskega vidika izvajanja gre za oblikovanje pravnega in upravnega okvira za

7 — Glej na primer sodbo z dne 13. marca 1997 v zadevi Komisija proti Franciji (C-197/96, Recueil, str. I-1489, točka 15).

8 — Glej na primer sodbo z dne 6. maja 1980 v zadevi Komisija proti Belgiji (102/79, Recueil, str. 1473, točka 10).

9 — Glej na primer sodbo z dne 30. maja 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-361/88, Recueil, str. I-2567, točka 15) in v opombi 7 navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 15.

10 — Sodba z dne 8. julija 1987 v zadevi Komisija proti Italiji (262/85, Recueil, str. 3073, točki 39 in 44).

pravilno uporabo in uveljavljanje nacionalnih predpisov, ki vključujejo določbe iz Direktive. To zahteva imenovanje organov, odgovornih za uporabo teh predpisov, zagotovitev ustreznih pooblastil tem organom, oblikovanje infrastrukture za spremljanje skladnosti s temi predpisi, zagotovitev jamstev za pravno varstvo, zagotovitev razpoložljivosti pravnih sredstev, določitev sankcij za primer kršitev teh predpisov in vzpostavitev struktur pregona v zvezi s kršitvami. Direktive pogosto izrecno predpisujejo take organizacijske ukrepe, in tudi če o tem molčijo, se lahko na podlagi člena 10 ES sklepa, da so države članice dolžne zagotoviti sprejetje takih ukrepov.

27. Operativna faza izvajanja je stalen proces, v katerem pristojni nacionalni organi zagotavljajo doseganje ciljev direktive s popolno in z dejavno uporabo nacionalnih predpisov, ki prenašajo direktivo v nacionalno zakonodajo, ter z verodostojnim uveljavljanjem teh predpisov pri kršitvah. Povedano drugače, proces izvajanja se ne konča s pravilnim prenosom določb direktive in z vzpostavitvijo organizacijskega okvira za njihovo uporabo, temveč je treba tudi v praksi zagotoviti rezultat, ki mu direktiva sledi. Kot je Sodišče ugotovilo v zadevi Marks & Spencer glede direktiv na splošno, »sprejetje nacionalnih predpisov, ki pravilno [prenašajo] direktivo, ne izčrpa učinkov te

direktive. Države članice ostanejo še naprej dolžne dejansko zagotavljati popolno uporabo direktive tudi po sprejetju takih predpisov.<sup>11</sup> Čeprav vprašanje neposrednega učinka direktive v tem postopku ni sporno, je za izvajanje direktiv na splošno pomembno, da je s to presojo Sodišče šlo še dlje z izjavo, da so posamezniki upravičeni opreti se na brezpogojne in dovolj natančne predpise v postopkih proti državi pred nacionalnimi sodišči, „kadar koli popolna uporaba direktive ni dejansko zagotovljena, kar pomeni ne samo takrat, ko direktiva ni bila [prenesena] ali ni bila [prenesena] pravilno, ampak tudi takrat, ko se nacionalni predpisi, ki pravilno [prenašajo] direktivo, ne uporabljajo na način, ki bi zagotavljal doseganje zasledovanih ciljev“.<sup>12</sup> Ta zadnja ugotovitev Sodišča potrjuje, da je izvajanje v širšem pomenu besede stalen proces, ki za države članice pomeni trajno obveznost.

ljavljanje pomeni verodostojno tveganje za kršitelje, da bodo odkriti in tako kaznovani, da jim bo odvzeta vsaj vsa ekonomska korist, ki izhaja iz njihove kršitve. Kot sem letos že navedel v sklepnih predlogih o skupni ribiški politiki, morajo prizadevanja za nadzor in grožnja represivnih ukrepov ustvarjati zadosten pritisk, zaradi katerega postanejo kršitve ekonomsko nepriljubljene, s čimer se zagotovi praktična uresničitev položaja, predvidenega z ustreznim predpisom Skupnosti.<sup>13</sup> Morda je okvir te zadeve drugačen, toda osnovno razmišljanje ostane enako.

29. Potem ko v fazi prenosa ustvarijo „goro papirja“, so države članice torej še naprej odgovorne za zagotovitev pravilnega uporabljanja in uveljavljanja direktive ali, na kratko, za doseganje njenega polnega učinka. Vsaka malomarnost v tem pogledu vodi ne samo v položaj, drugačen od položaja, predvidenega z direktivo, temveč tudi ogroža enotni učinek direktive v Skupnosti in vpliva na pogoje delovanja udeležencev notranjega trga.

28. Glede uveljavljanja direktiv ali nacionalnih predpisov, v katere so vključene, bi poudaril, da tudi v tem primeru iz splošne obveznosti doseganja cilja direktive in iz člena 10 ES izhaja, da morajo biti sprejeti ukrepi in v ta namen vzpostavljeni mehanizmi učinkoviti. Po mojem učinkovito uve-

30. Medtem ko Komisija trdi, da ena od določb Direktive o odpadkih, člen 12, ni bila

11 — C-62/00, Recueil, str. 6325, točka 27. Zaradi skladnosti terminologije, uporabljene v teh sklepnih predlogih, sem besedo „izvajanje“ nadomestil z besedo „prenos“. V tem okviru je očitno, da se oba izraza nanašata na prilagajanje nacionalne zakonodaje določbam direktive.

12 — Ibidem.

13 — Sklepní predlogi z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-304/02, Recueil, str. I-6263, točka 39).

pravilno vključena v irsko zakonodajo, se ta zadeva osredotoča predvsem na organizacijski vidik prve faze in operativno fazo procesa izvajanja. Sedaj bom preučil, kaj glede na zgornje ugotovitve te zahteve pomenijo pri Direktivi o odpadkih.

vključujejo različne določbe, ki so predmet te zadeve.

#### B – Izvajanje Direktive o odpadkih

31. Direktiva o odpadkih uvaja celoten sistem ravnanja z odpadki za zagotavljanje take obdelave odpadkov, ki ni škodljiva niti za javno zdravje niti za okolje. To potrjuje preambula k Direktivi 91/156 o spremembi izvirne Direktive, v kateri je navedeno, da je cilj Direktive o odpadkih spremljanje odpadkov „od njihovega nastanka do končne odstranitve“.<sup>14</sup> Da bi določili rezultat, ki naj bi ga dosegle države članice, in glede na glavni cilj vloge Komisije, je treba na Direktivo gledati kot na celoto, in sicer kaj poskuša doseči in kako se v ta sistem

32. Prvi odstavek člena 4, ki se lahko šteje za temeljno določbo Direktive, podrobno opiše ta cilj, ko določa, da „[d]ržave članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, da ne ogrozijo zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju, predvsem pa: ne predstavljajo tveganja vode, zraka, tal ter rastlin in živali, niso moteči zaradi hrupa ali vonjav, ne vplivajo škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena“. Drugi odstavek člena 4 prepoveduje puščanje, odlaganje in neurejeno odstranjevanje odpadkov. Ključni instrument za doseganje teh ciljev je zahteva iz členov 9 in 10, da morajo zaradi izvajanja, med drugim<sup>15</sup>, prvega odstavka člena 4 obrati in podjetja, ki opravljajo dejavnosti odstranjevanja in predelave odpadkov, od pristojnih organov dobiti dovoljenje. Ta instrument nacionalnim organom omogoča omejevanje dejavnosti odstranjevanja in predelave s pogoji (Direktiva določa tiste v zvezi z dejavnostjo odstranjevanja), katerih cilj je doseganje ciljev iz člena 4 ter spremljanje skladnosti s temi pogoji. Da bi se zagotovila

14 — Glej v opombi 3 navedeno predzadnje uvodno izjavo Direktive 91/156.

15 — Člen 9 Direktive se prav tako nanaša na člena 5 (omrežje obratov za odstranjevanje) in 7 (načrti za ravnanje z odpadki).

obdelava vseh odpadkov v tem sistemu, se nalagajo obveznosti navzgor vse do imetnikov odpadkov<sup>16</sup> (člen 8), ki morajo poskrbeti za obdelavo odpadkov s strani javnega ali zasebnega zbiralca oziroma s strani podjetja z dovoljenjem za odstranjevanje in predelavo. Sicer mora imetnik sam predelati ali odstraniti odpadke v skladu z določbami Direktive, še zlasti člena 4. Poklicni zbiralci in prevozniki odpadkov ter posredniki se morajo, če po nacionalni zakonodaji ne potrebujejo dovoljenja, vsaj registrirati pri pristojnih organih (člen 12). S tem se tudi vključijo v sistem, ne da bi jim bilo treba izpolniti predhodne pogoje. Izvajalce v tem sistemu morajo redno pregledovati pristojni organi, zaradi česar morajo voditi evidenco, ki jo na zahtevo predložijo tem organom (člena 13 in 14). Nazadnje in splošneje morajo države članice v skladu s členom 5 Direktive na svojem ozemlju zagotoviti obstoj celovitega in primerne omrežja obratov za odstranjevanje, da bi dosegle samozadostnost glede odstranjevanja odpadkov. Sklicevanje na člena 5 in 9, ki zadevata dovoljenje, ki ga morajo pridobiti obrati za odstranjevanje, pomeni, da podjetja z dovoljenjem, ki opravljajo dejavnost odstranjevanja odpadkov, delujejo v okviru tega omrežja.

33. Zaradi popolnosti bi omenil še, da Direktiva določa številne druge pomembne elemente zgoraj opisanega sistema, ki pa ne

16 — Imetnik odpadkov je v členu 1(c) Direktive o odpadkih opredeljen kot povzročitelj odpadkov ali fizična ali pravna oseba, ki ima odpadke.

spadajo v obseg te tožbe in zato ne bodo več obravnavani: načelo preventive (člen 3), imenovanje organov (člen 6), pripravo načrtov ravnanja z odpadki (člen 7) in načelo „onesnaževalec plača“ (člen 15). Dejstvo, da skladnost s temi določbami ni sporna, ne spremeni sistematične narave domnevne neskladnosti Irske z Direktivo kot celoto, še zlasti, ker se tožba Komisije osredotoča na ključni instrument Direktive, in sicer z zahtevo za dovoljenje.

34. Medtem ko Direktiva o odpadkih določa številne posebne instrumente, katerih cilj je zagotavljanje obdelave odpadkov, ki ni škodljiva za javno zdravje in kakovost okolja, pa popolna izvršitev Direktive pomeni predvsem, da so se ti instrumenti oblikovali v nacionalnem pravnem redu, da so ustrezni z vidika doseganja ciljev Direktive in da so povsem operativni.

35. Najpomembnejša od teh instrumentov je zahteva za dovoljenje v zvezi z dejavnostmi odstranjevanja in predelave (člena 9 in 10) iz prilog IIA in IIB k Direktivi o odpadkih, ki se izvajajo na nacionalnem ozemlju. Ker je ta instrument namenjen zagotavljanju doseganja ciljev iz člena 4 Direktive, mora način

njegovega vzpostavljanja in uporabe dosegati določene standarde kakovosti. Pravilno izvajanje zahteve za dovoljenje se torej ne nanaša le na njeno vključitev v nacionalno zakonodajo, temveč predvideva tudi obstoj ustreznega in učinkovitega upravnega okvira za obdelavo prošenj za dovoljenje v razumnih rokih ter njihovo presojo zaradi določitve primernih pogojev glede na zadevne dejavnosti in tudi zadostne zmogljivosti za spremljanje skladnosti s temi pogoji. Ustrezen in učinkovit sistem za izdajo dovoljenj zagotavlja, da se dejavnosti, ki sodijo na to področje, opravljajo na način, ki omogoča doseganje skupnih ciljev sistema. Za na novo načrtovane dejavnosti to pomeni, da je treba za dovoljenje prositi in ga dobiti pred njihovim izvajanjem, tako da se lahko določijo primerni pogoji; v tem primeru ima dovoljenje preventivni učinek. Za obstoječe dejavnosti to pomeni, da se morajo, kolikor je mogoče, tem ciljem pod razumnimi pogoji prilagoditi ali pa dejavnosti postopoma opustiti, v tem primeru pa ima sistem za izdajo dovoljenj preventivni in korektivni učinek. Pomeni tudi, da se dovoljenja izdajo le izvajalcem, ki imajo tehnična sredstva za izvajanje zadevne dejavnosti ravnanja z odpadki, nazadnje pa mora biti ta sistem podprt tudi z ustreznimi sankcijami, če naj bo učinkovit.

36. Drugi odstavek člena 4, ki zahteva sprejetje ukrepov za boj proti odlaganju odpadkov, se lahko šteje za pravilno izveden, ko je prepoved, predvidena v Direktivi, predpisana z nacionalno zakonodajo, ko so

predvidene ustrezne sankcije za kršitve in ko se skladnost s to določbo spremlja na učinkovit način.

37. Zdi se, da je poudarek zahteve po izvajanju člena 8, ki nalaga obveznosti imetnikom odpadkov, na strani prenosa. Določitev te obveznosti in tudi kazni za kazniva dejanja v nacionalni zakonodaji bi se na prvi pogled lahko zdela dovolj za skladnost z Direktivo na tej točki. Glede na cilj Direktive o odpadkih iz Preambule k Direktivi 91/156, in sicer spremljanje odpadkov „od njihovega nastanka do končne odstranitve“,<sup>17</sup> pa morda obstaja implicitna obveznost držav članic, da poskrbijo za razpoložljivost ustrezne in dostopne infrastrukture imetnikom odpadkov, da se olajša skladnost s to obveznostjo in zagotovi stekanje odpadkov v zgoraj opisani sistem. Samo če se odpadki obdelujejo v sistemu za izdajo dovoljenj, lahko država članica izvaja nadzor nad obdelovanjem odpadkov v skladu s splošnimi cilji iz člena 4 Direktive. Če je očitno, da imetniki odpadkov ne morejo izpolnjevati obveznosti iz člena 8 zaradi pomanjkanja takih obratov, je mogoča ugotovitev, da zadevna država članica krši to določbo. Poleg tega morajo države članice zagotoviti skladnost s temi obveznostmi tudi s primernimi ukrepi pregona.

17 — Navedeno v opombi 12.



38. Namen zahteve po registraciji iz člena 12, ki velja za poklicne zbiralce in prevoznike odpadkov ter posrednike, je tudi omogočiti pristojnim organom spremljanje celotne verige ravnanja z odpadki, od njihovega nastanka do končne odstranitve, in zagotovitev preglednosti v zvezi s tem. Če države članice od teh izvajalcev ne zahtevajo dovoljenja, morajo od njih zahtevati vsaj registracijo. Ker poskuša ta določba zagotoviti popolno poznavanje pristojnih organov držav članic vseh vpletenih v različne faze obdelave odpadkov, morajo pristojni organi za njeno pravilno izvajanje vzpostaviti sistem registracij in sprejeti ustrezne ureditve zaradi zagotovitve zahtevanih podatkov, pri čemer je končen cilj omogočiti preglede zadevnih dejavnosti, tako kot je določeno v členu 13, zaradi ugotovitve skladnosti s cilji iz člena 4.

39. Pravilna in popolna izvršitev člena 13 v zvezi z rednimi pregledi izvajalcev iz členov 9 in 12 Direktive predvideva, da so bili imenovani za to pristojni organi in da imajo ustrezna preiskovalna pooblastila. To po mojem vključuje pooblastilo za ugotavljanje kršitev in njihovo prijavljanje organom pregona. Rednost pregledov, ki jo predpisuje ta določba, kaže, da je nadzor stalna dejavnost. Iz splošne obveznosti držav članic, da morajo zagotoviti polni učinek direktiv, izhaja tudi, da morajo pregledi učinkovito prispevati k

uresnitvi skupnega cilja člena 4 Direktive. V konstruktivnejšem smislu bi torej morali biti namenjeni ne le odkrivanju kršitev, ampak tudi organizirani in izvajani na način, ki spodbuja skladnost zadevnih izvajalcev z obveznostmi glede ravnanja z odpadki.

40. Obveznost iz člena 14 Direktive, da morajo obrati in podjetja, ki izvajajo dejavnosti odstranjevanja in predelave odpadkov, voditi evidenco in jo na zahtevo predložiti pristojnim organom, je očitno potrebna zaradi olajšanja rednih pregledov iz člena 13 Direktive. Nujno je torej, da se ta obveznost jasno in nedvoumno določi v nacionalni zakonodaji kot obveznost zadevnih podjetij.

41. Člen 5 Direktive o odpadkih vsebuje drugačno obveznost kot zgoraj obravnavane določbe. Medtem ko se te osredotočajo na obveznosti in dejavnosti izvajalcev v verigi ravnanja z odpadki, se člen 5 nanaša na razpoložljivo infrastrukturo v državi članici za odstranjevanje odpadkov. Pravilno izvajanje zahteva predvsem sprejetje tehničnih ukrepov, da bi se v državi članici zagotovile zadostne zmogljivosti za odstranitev odpadkov. To lahko sklepamo na podlagi izraza „primerne“ iz te določbe in obveznosti držav članic, da si na tem področju prizadevajo za samozadostnost. „Primernost“ se lahko razlaga, kot da mora biti ponudba zmogljivosti za odstranjevanje dovolj velika, da zadosti

rastočemu povpraševanju po njih. Pogoji, da mora biti omrežje „celovito“, pa pomeni, da morajo obrati za odstranjevanje odpadkov delovati v okviru sistema ter da mora v tem sistemu obstajati oblika usklajevanja, katere cilj je zagotoviti, kolikor je mogoče, uravnoteženost ponudbe zmogljivosti za odstranjevanje in povpraševanja po njih. Sklicevanje na člen 5 v členu 9 kaže, da bi se to moralo doseči v okviru sistema za izdajo dovoljenj.

42. Po mojem vse te ugotovitve skupaj pomenijo podlago za presojo, ali so države članice pravilno izvajale Direktivo o odpadkih.

### C – Strukturno kršenje Direktive

43. Kot sem poudaril v točki 19, tožba Komisije odpira vprašanje, kaj naj se šteje za splošno in strukturno kršitev obveznosti iz zakonodaje Skupnosti s strani države članice ter kako ugotoviti obstoj takega položaja. Ta vidika združujeta več meril, ki se jih lahko uporabi za opis strukturne kršitve. Če se pokaže, da so ti pogoji izpolnjeni, se lahko sklepa, da ima kršitev strukturni značaj. V

zvezi s tem bi razlikoval med tremi različnimi vidiki, ki lahko skupaj pokažejo na splošni in strukturni značaj kršitve: obseg, trajanje in teža.

44. Vidik obsega se nanaša na število primerov, v katerih se ugotovi kršitev obveznosti iz zakonodaje Skupnosti. Čeprav osamljeni primeri lahko zadostujejo za ugotovitev kršitve, kot je bilo potrjeno v zadevah Komisija proti Grčiji<sup>18</sup> in Komisija proti Italiji (v nadaljevanju: San Rocco),<sup>19</sup> strukturna kršitev napeljuje na to, da gre za splošnejšo prakso ali vzorec kršitev, ki se bosta verjetno še ponavljala. Za Direktivo pomeni, da se njen precejšnji del iz kakršnega koli razloga ne izvaja v praksi niti se z njo predvideni rezultat ne dosega v državi članici. Pokazatelj tega je lahko dejstvo, da taka praksa ni omejena na določeno območje v državi članici, ampak je bolj razširjena, ker se primeri v nasprotju z določili Direktive sočasno pojavljajo po vsem njenem ozemlju.

45. Vidik trajanja se nanaša na dejstvo, da je položaj neskladnosti trajal daljše obdobje po

18 — Sodbi z dne 7. aprila 1992 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-45/91, Recueil, str. I-2509) in z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-387/97, Recueil, str. I-5047).

19 — Sodba z dne 9. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Italiji (C-365/97, Recueil, str. I-7773).

začetku veljavnosti določene obveznosti iz zakonodaje Skupnosti, ki vključuje tudi razumne zamude pri popolni operativnosti na novo uvedenih instrumentov, na primer sistema za izdajo dovoljenj. Kaj za uporabo tega merila pomeni dolgo, se ne da natančno določiti. Vendar menim, da to niti ni potrebno. Na splošno je iz določene obveznosti iz zakonodaje Skupnosti in rezultata, ki naj bi se dosegel, precej očitno, kaj se lahko šteje za razumno obdobje za njeno izpolnitev in s kakšnimi okoliščinami se lahko pojasnijo morebitne zamude, čeprav se z njimi morda ne da formalno upravičiti neupoštevanja roka. V nekem trenutku postane več kot očitno, da je položaj neskladnosti postal dolgotrajen. Na misel mi pride primer take strukturne neskladnosti, ki je pripeljala do sodbe Sodišča v zadevi Komisija proti Franciji, znani tudi kot zadeva „španska jagoda“.<sup>20</sup> V tej zadevi je bil eden od dejavnikov, ki ga je Sodišče upoštevalo pri ugotovitvi, da je Francija prekršila svojo obveznost iz Pogodbe, dejstvo, da kakšnih 10 let ni ukrepala proti državljanom, ki so ovirali prosti pretok blaga.<sup>21</sup>

rezultata, ki naj bi se dosegel z izpolnjevanjem obveznosti iz zakonodaje Skupnosti. Ta vidik implicira, da bo ohranjanje položaja, ki je v nasprotju z obveznostjo iz zakonodaje Skupnosti, imelo določene škodljive učinke na interese, ki jih ščiti zadevni predpis Skupnosti, in da ti učinki lahko resno ogrozijo doseganje ciljev Direktive. Za Direktivo o odpadkih sta verjetni dve vrsti negativnih učinkov, od katerih se obe nanašata na temeljne cilje Direktive. Prvič, kar je dokaj očitno, neskladnost z bistvenimi določbami Direktive o odpadkih povzroča tveganje, da se zaradi tega povzroči škoda okolju in s tem lahko tudi zdravju ljudi. Tudi nepopravljivosti take škode se ne da izključiti. Druga vrsta negativnih učinkov je v tveganju občutnega izkrivljanja konkurence na notranjem trgu. Podjetja iz držav članic, ki popolnoma spoštujejo Direktivo o odpadkih, se bodo po vsej verjetnosti soočala z višjimi stroški v zvezi z odstranjevanjem odpadkov pod pogoji, ki so v skladu s členom 4 Direktive, kot podjetja, ki niso podvržena enaki ureditvi. Skladnost z Direktivo pomeni precejšnje stroške za javne organe in zasebne izvajalce, še zlasti v začetnih fazah uvedbe sistema odstranjevanja odpadkov. To očitno vpliva na konkurenčni položaj podjetij.

46. Vidik teže se nanaša na mero, v kateri dejanski položaj v državi članici odstopa od

20 — Sodba z dne 9. decembra 1997 v zadevi Komisija proti Franciji (C-265/95, Recueil, str. I-6959)

21 — Točke od 40 do 43 te sodbe. Glej tudi sklepe predloge generalnega pravobranilca Lenza, točka 58.

47. Glede na posledice splošnega neizpolnjevanja obveznosti iz zakonodaje Skupnosti štejem mero, v kateri je taka kršitev negativno vplivala na doseganje ciljev zadevne-

ga predpisa Skupnosti, za dejstvo, ki ga je treba upoštevati. Kar pa ne spremeni dejstva, da je Sodišče s sodno prakso v zvezi s členom 226 ES dalo jasno vedeti, da neizpolnjevanje obveznosti iz zakonodaje Skupnosti, ki se je končalo brez škode, ne pomeni podlage za sklep, da država članica ni kršila zakonodaje Skupnosti.<sup>22</sup> Splošna neskladnost z obveznostmi iz zakonodaje Skupnosti ima nujno za posledico negativne učinke.

nim sodiščem. Medtem pa bi položaj, nasproten položaju, ki ga predvideva Skupnost, še kar trajal.

48. Na kratko, lahko se šteje, da obstaja splošna in strukturna kršitev, če takega položaja ni mogoče odpraviti le s sprejetjem ukrepov za rešitev več posameznih primerov neskladnosti z zadevno obveznostjo iz zakonodaje Skupnosti, treba pa je tudi ponovno oceniti splošno politiko in upravno prakso države članice v zvezi s predmetom, ki ga ureja zadevni predpis Skupnosti. Če bi se reševanje omejilo le na ugotovljene primere neskladnosti, bi ne nazadnje vsi ostali primeri neskladnosti ostali nedotaknjeni vse do svoje opredelitve in pregona ali s strani Komisije v novem postopku za ugotavljanje kršitev ali s strani prizadetih oseb na nacionalni ravni v postopku pred nacional-

#### D – Vprašanja dokaznega bremena

49. V tej zadevi, za katero je značilno veliko dejanskih elementov, ki sta jih predložili obe stranki, je vprašanje dokaznega bremena posebnega pomena, še zlasti glede na trditev Komisije, da različni primeri domnevne neskladnosti z Direktivo o odpadkih potrjujejo splošno neizpolnjevanje obveznosti na tem področju s strani Irske. Preden se preuči predmet te zadeve in glede na irsko izpodbijanje resničnosti večine navedb Komisije, je torej treba preučiti, kako naj se v tem primeru razdeli dokazno breme, kako naj se določi položaj splošne kršitve in kateri trenutek naj se uporabi za preizkus obstoja splošne kršitve.

50. Irska vlada trdi, da v postopku za ugotavljanje kršitev po členu 226 ES dokazno breme gotovo nosi Komisija, ki se pri dokazovanju neizpolnjevanja obveznosti iz zakonodaje Skupnosti s strani države članice ne sme opirati na domneve. Trdi, da samo pri domnevi, če se ta zanika, zadeva Komisije ne more uspeti, ker dokazno breme ves čas

22 — Kot poudarja Sodišče, „nespoštovanje obveznosti, ki jo nalaga določba prava Skupnosti, samo pomeni neizpolnitev obveznosti in [...] dejstvo, da ta neizpolnitev ni imela negativnih posledic, ni upoštevno“. Glej sodbi z dne 27. novembra 1990 v zadevi Komisija proti Italiji (C-209/88, Recueil, str. I-4313, točka 14) in z dne 1. februarja 2001 v zadevi Komisija proti Franciji (C-333/99, Recueil, str. I-1025, točka 37).

nosi tožeča stranka. Nadalje ugovarja pokusu Komisije, da bi se na splošno sklepalo o irski skladnosti z njenimi obveznostmi iz Pogodbe s sklicevanjem na določene pritožbe, ki so podlaga njene tožbe. Irska vlada poudarja, da Komisija ni predložila podatkov v obliki študij ali števil, ki bi dokazovali njeno neizpolnjevanje obveznosti iz Direktive o odpadkih. Trdi, da dokazi, ki jih navaja Komisija, ne ustrezajo dokaznemu standardu, ki ga je Sodišče zahtevalo v sodbi San Rocco.<sup>23</sup>

skladnosti z njo ne zagotavlja s potrebno skrbnostjo, potem Komisiji ni mogoče zanikati pravice do vložitve tožbe zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz Pogodbe“, ter nadaljuje z naslednjo ugotovitvijo: „Tak položaj bi gotovo obstajal, če bi Komisija ugotovila več primerov neuporabe direktive, porazdeljenih v določenem obdobju.“

51. Komisija trdi, da je predložila prepričljive dokaze za utemeljitev svojih trditev v tožbi ter da ti dokazi razkrivajo upravno prakso in opustitve irskih organov, ki pomenijo sistematično neizpolnjevanje obveznosti iz Direktive o odpadkih s strani Irske. Komisija navaja, da njen pristop v tej zadevi ustreza tistemu, na katerega meri generalni pravobranilec Mischo v točki 63 sklepnih predlogov v zgoraj omenjeni zadevi San Rocco. Generalni pravobranilec Mischo najprej v točki 62 sklepnih predlogov navaja, da „če se zdi, da je bila direktiva prenesena samo na ravni zakonodaje in da država članica

52. Glede na usklajeno sodno prakso je temeljno pravilo v zvezi z dokaznim bremenom v postopku za ugotavljanje kršitev po členu 226 ES, da je dolžnost Komisije dokazati navedbo, da država članica ni izpolnjevala obveznosti iz zakonodaje Skupnosti. Komisija mora Sodišču predložiti zadostne dokaze, da bi to lahko ugotovilo, da obveznost ni bila izpolnjena, pri čemer se ne sme opirati na nikakršne domneve.<sup>24</sup>

53. To temeljno pravilo je za Sodišče izhodišče pri preučevanju navedb iz tožbe Komisije. Komisija mora dejansko predložiti prepričljive dokaze, da je zadevna država članica kršila obveznosti iz zakonodaje Skupnosti, in dejansko je logično, da ugotovitev o kršitvi obveznosti iz Pogodbe ne more temeljiti le na domnevi. Vendar pa se je treba zavedati, da je takrat, ko pride do dokazova-

23 — V opombi 19 navedena sodba Komisija proti Italiji, točki 78 in 79.

24 — Glej zlasti sodbe z dne 25. maja 1982 v zadevi Komisija proti Nizozemski (96/81, Recueil, str. 1791, točka 6); z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Španiji (C-404/00, Recueil, str. I-6695, točka 26) in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-194/01, Recueil, str. I-4579, točka 34).

nja konkretnih primerov v državi članici, kot tistih v tem postopku, Komisija v veliki meri odvisna od podatkov iz tujih virov. Komisija v nasprotju s področjem politik, na primer skupne ribiške politike, na področju uporabe Direktive o odpadkih nima nikakršnih pooblastil za preverjanje, tako da lahko resničnost takih podatkov preizkusi le tako, da jih državi članici predstavi v predhodnem postopku. V takih okoliščinah se mi ne zdi upravičeno, da bi se dokazno breme v celoti naložilo Komisiji, kot zagovarja irska vlada. Namesto tega je treba ustaljeno pravilo dokaznega bremena v postopku za ugotavljanje kršitev razumeti v smislu, da je treba v začetni fazi postopka tožbo Komisije utemeljiti na verodostojen in prepričljiv način. Če to stori, potem se odgovornost premakne na zadevno državo članico, ki mora predložiti zadostne protidokaze, s katerimi ovrže navedbe Komisije. Povedano drugače, temeljno pravilo dokaznega bremena ni absolutno.

organov, je Sodišče menilo, da je vsebinsko in podrobno izpodbijanje s strani Komisije predloženih podatkov stvar italijanske vlade. Ker ji to ni uspelo, so se domnevna dejstva štela za dokazana.<sup>25</sup> Dokazno breme se je premaknilo na toženo vlado, ne toliko zato, ker so bila dokazni vir nacionalna poročila, kot trdi irska vlada, ampak prej zato, ker so se dokazi šteli za zadostne. Ni razloga, čemu dokazi, ki jih predloži Komisija na podlagi drugih virov, ne bi bili prav tako prepričljivi, zaradi česar bi se dokazno breme lahko premaknilo na toženo vlado.<sup>26</sup>

54. Menim, da je bil tak tudi pristop Sodišča v zadevi San Rocco. V tej zadevi je Komisija dejansko navedla zadostne podatke za dokaz domnevnega onesnaženja okolja. Za dokaze, ki so temeljili na poročilih nacionalnih

55. Druga točka zadeva vprašanje ugotovitve splošne neskladnosti z zakonodajo Skupnosti na podlagi več pritožb. V tem primeru se je treba osredotočiti na tri zgoraj navedene elemente. Da bi lahko ugotovili splošno kršitev Direktive o odpadkih na podlagi dejanskih primerov, izpostavljenih v pritožbah Komisiji, ob predvidevanju, da se njihov obstoj dejansko dokaže, bi bilo treba ugotoviti elemente, skupne tem pritožbam, ki kažejo na dolgotrajne temeljne prakse. Dokazati bi bilo treba, da se obstoj dejanskih primerov, ki so predmet različnih pritožb, glede na njihovo število in naravo lahko razloži le z vzorcem neskladnosti z obve-

25 — Navedeno v opombi 19, točke od 84 do 87.

26 — Glej tudi sodbo z dne 22. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Grčiji (272/86, Recueil, str. 4875, točke od 17 do 21).

znostmi iz zakonodaje Skupnosti v večjem obsegu. V takem primeru se različnih spornih primerov, gledanih skupaj in v kontekstu, ne da šteti le za osamljene dogodke, ker so značilni za politiko ali (upravno) prakso, ki ni skladna z obveznostmi držav članic. Povedano drugače, ker obstaja neposredna povezava med politiko in dejanskim stanjem, obstoj slednjega nujno pogojuje obstoj prve.

56. Naj omenim, da je Sodišče že uporabilo podoben primer v zadevah iz ribiškega sektorja, v katerih je na podlagi velikosti števil, ki jih je predstavila Komisija, in iz njih razvidnega ponavljanja primerov, sprejelo dejstvo, da primeri prevelikega ulova ne morejo biti nič drugega kot posledica neizpolnjevanja obveznosti spremljanja in nadzora s strani zadevne države članice.<sup>27</sup>

57. Dodal bi, da ta pristop ne pomeni ugotovitve kršitve na podlagi domneve. Prej pomeni utemeljevanje na podlagi vzročnosti povezanih dejstev, uporabljeno za nazaj.

58. Tretji vidik se nanaša na trenutek, ki naj se uporabi pri presoji obstoja splošnega in strukturnega kršenja. To zadevo izpostavljam, ker bi lahko kdo podvomil, ali je ustaljena sodna praksa Sodišča, da se mora vprašanje neizpolnjevanja obveznosti države članice presojati glede na tam prevladujoč položaj konec obdobja iz obrazloženega mnenja Komisije,<sup>28</sup> primerna za presojanje obstoja tako splošnega neizpolnjevanja, ker je ta po definiciji trajen in stalen. Poleg tega lahko pride do spremembe splošnega dejanskega stanja, ki je podlaga za tožbo, če država članica sprejme ukrepe za povečanje skladnosti z obveznostmi, še zlasti kot odgovor na ugotovitve Komisije v predhodnem postopku.

59. Glede tega vprašanja bi poudaril, da je vloga roka, določenega v obrazloženem mnenju, dati državi članici še zadnjo priložnost, da izpolni obveznosti iz Pogodbe, preden Komisija zahteva od Sodišča, naj odloči o zadevi. Od datuma prvega uradnega obvestila do poteka takšnega roka se država članica formalno zaveda dejstva, da Komisija v svoji vlogi varuha Pogodbe meni, da zadevna država članica krši svoje obveznosti. Čeprav lahko obstaja dvom, ali je res tako, in lahko takšen dvom odpravi le Sodišče, naj bi

27 — V opombi 22 navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 35, in sodba z dne 14. novembra 2002 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-140/00, Recueil, str. I-10379, točka 40).

28 — Glej na primer v opombi 19 navedeno sodbo San Rocco, točka 89.

predhodni postopek državi članici omogočil, da v dialogu s Komisijo preuči položaj in sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev popolne skladnosti s svojimi obveznostmi. Res je, da se s formalnega vidika kršitev lahko ugotovi le od datuma iz obrazloženega mnenja dalje, vendar pa je z vsebinskega vidika morala obstajati že določen čas prej. Zato menim, da mora Sodišče pri presoji, ali je država na datum, ki ga je Komisija določila v obrazloženem mnenju, na splošen in strukturen način kršila svoje obveznosti iz zakonodaje Skupnosti, nujno upoštevati ta položaj kot rezultat stalnega razvoja in ga presojati z vidika njegovih sprememb.

kot na popoln sistem, ki je več kot vsota njegovih sestavnih delov. Vendar pa bom, glede na to, da sta se stranki v razpravljanih osredotočili na izvajanje različnih določb Direktive na Irskem, najprej obravnaval te vidike, še preden se lotim obravnave irske skladnosti z Direktivo kot sistemom. Pri presojanju teh trditve se bom osredotočil na najpomembnejše trditve Komisije in irske vlade, pri čemer bom sledil zaporedju razprave, kot izhaja iz dokumentacije zadeve.

60. Nazadnje, kot je Sodišče že večkrat navedlo, je jasno, da se ne sme upoštevati dogodkov po poteku roka, ki se naloži državi članici za uskladitev z obrazloženim mnenjem.<sup>29</sup>

#### A – Dovoljenja (člena 9 in 10)

### VII – Presoja: položaj na Irskem

61. Kot sem nakazal v razpravi o Direktivi o odpadkih, je treba do nje zavzeti pristop, ki bi mu jaz rekel celovit, tj. nanjo je treba gledati

62. Po členih 9 in 10 Direktive o odpadkih morajo obrati ali podjetja, ki opravljajo dejavnosti odstranjevanja ali predelave odpadkov, dobiti dovoljenje od pristojnega nacionalnega organa. Dovoljenja, ki se izdajo v skladu s členom 9, naj bi zagotovila izvajanje členov 4 (splošne obveznosti), 5 (omrežje razpoložljivih obratov) in 7 (nacrta upravljanja z odpadki), medtem ko se dovoljenja v skladu s členom 10 izdajo le zaradi izvajanja člena 4.

29 — Glej na primer sodbi z dne 25. novembra 1998 v zadevi Komisija proti Španiji (C-214/96, Recueil, str. I-7661, točka 25) in z dne 18. junija 2002 v zadevi Komisija proti Franciji (C-60/01, Recueil, str. I-5679, točka 36).

63. V tožbi Komisija glede teh dveh določb razlikuje med občinskimi obrati za odstra-



njevanje odpadkov (ki jih upravljajo lokalni organi) in zasebnimi obrati za odstranjevanje odpadkov. Medtem ko irska zakonodaja za zadnje vse od leta 1980 zahteva dovoljenje, pa se je za občinske obrate ta zahteva uvedla šele z Waste Management Act of 1996 (zakon o ravnanju z odpadki iz leta 1996, v nadaljevanju: WMA 1996), ki je bil sprejet po tem, ko je Komisija uvedla (in naknadno ustavila) postopek za ugotavljanje kršitev. Ta zakon je predpisal urejeno postopno uvajanje dovoljenj za obstoječe obrate med majem 1997 in marcem 1999.

64. Glede prve kategorije Komisija trdi, da na Irskem položaj v zvezi z izdajanjem dovoljenj občinskim obratom za odstranjevanje odpadkov ni sprejemljiv. Vztraja, da določeni obrati delujejo brez dovoljenja, potem ko je minilo že več kot 20 let, odkar je bila z Direktivo 75/442 uvedena zahteva za dovoljenje. Komisija to trditev utemeljuje s sklicevanjem na pritožbo 4 (Powerstown). Zahteve za dovoljenje za odlagališče, naslovljene na irsko agencijo za varstvo okolja (v nadaljnjem besedilu: AVO), se obdelujejo dolgo, kar že samo po sebi odlaga uveljavitev obveznosti pridobitve dovoljenja iz zakonodaje Skupnosti in ima pogosto za posledico okoljsko škodo, kot pri določenih močvirjih (pritožba 7, Kilbarray in Tramore, okrožje Waterford). Poudarja, da v nekaterih primerih občinski obrati sploh nikoli ne postanejo predmet zahteve za dovoljenje, in sicer če se zaprejo še pred njegovo podelitvijo ali če lokalni organi zanj ne zaprosijo (pritožba 11, okrožje Donegal). Komisija obtožuje AVO, da je pripravljena fleksibilno razlagati zahtevo iz WMA 1996, da se morajo zahteve za

dovoljenje vložiti v določenih rokih (spet pritožba 11).

65. Glede zasebnih obratov za odstranjevanje odpadkov Komisija trdi, da so irski organi *de facto* pokazali toleranco do tistih, ki so delovali brez dovoljenja, da prejete pritožbe kažejo, da to ni bilo omejeno na določena geografska ali upravna področja, in da se je v nekaterih primerih dopustilo dolgo trajanje takega položaja (pritožbe 1, Limerick; 2, Ballard; 5, Cullinagh; 6, Poolbeg; 8, County Laois; 9, Greenore, in 12, okrožje Waterford). Poleg tega je uveljavljanje zahteve za dovoljenje iz Direktive o odpadkih podrejeno uporabi nacionalne zemljiške zakonodaje, ki dopušča, da se nezakoniti primeri naknadno odobrijo z dovoljenji za ohranitev (pritožba 2). Komisija ugovarja dejstvu, da irski organi pri zahtevah za dovoljenje za obrate brez dovoljenja ne vztrajajo pri njihovi opustitvi do zaključka postopka za izdajo dovoljenja (pritožbe 5, 6 in 8). Naslednja njena pritožba se nanaša na to, da se upravljavcem teh obratov brez dovoljenja na splošno ne nalagajo kazni in sankcije, če pa se, potem nimajo opozorilnega značaja (pritožbi 2 in 3, Pembrokestown). Komisija še trdi, da se je AVO oprla na nacionalno zakonodajo, da bi upravičila neukrepanje v zvezi z nezakonitimi dejavnostmi ravnanja z odpadki. Še zlasti se je AVO oprla na nacionalno opredelitev koncepta „predelave“,

ki v tistem času po nacionalni zakonodaji ni bila predmet zahteve za dovoljenje, s čimer je dopustila odlaganje inertnih odpadkov na občutljivih močvirskih tleh (pritožba 1).

nazaj. Ta zahteva se je uvedla šele z Direktivo o odlagališčih<sup>30</sup> (pritožba 7). Primeri, ki so predmet pritožbe 11, pa niso bili običajni, tako da se na njihovi podlagi ne da sklepati o prilagodljivosti pri spoštovanju rokov iz WMA 1996. Irska se nazadnje sklicuje še na različne ukrepe, ki jih je sprejela za zagotovitev, da odlagališča, ki so delovala brez dovoljenja po letu 1977, ne bi povzročala okoljske škode v nasprotju s cilji Direktive.

66. V odgovor na obtožbe Komisije, ki zadevajo občinske obrate za odstranjevanje, irska vlada najprej opozarja, da poročilo AVO z dne 5. junija 2005 kaže na to, da so takrat vsa občinska odlagališča razen enega imela dovoljenje. Drugič, priznava, da je postopek izdaje dovoljenj morda predolg, vendar navaja, da se to lahko razloži z različnimi dejavniki, vključno z zapletenostjo zadeve, s časom, porabljenim za javna posvetovanja, ter pri občinskih odlagališčih s potrebo po izdaji dovoljenj obstoječim obratom za nazaj in sočasno obdelavo velikega števila zahtev. Komisija ni dokazala, da bi te zamude povzročile kakršno koli okoljsko škodo. Tretjič, medtem ko Komisija ugovarja dejstvu, da odlagališča ostanejo brez dovoljenja, če se zaprejo pred rokom za vložitev ustrezne zahteve, irska vlada trdi, da je to neizogibna posledica sistema, ki je prevladoval pred uveljavitvijo WMA 1996. Če se obrat zapre pred zaključkom postopka za izdajo dovoljenja, ostane v postopku, tako da se lahko naložijo pogoji glede upravljanja po zaprtju in sanacije. Kakor koli, Direktiva ne zahteva, da bi se zaprtim obratom za ravnanje z odpadki dovoljenje izdalo za

67. Irska vlada ne sprejema trditve, da je *de facto* obstajala toleranca do zasebnih podjetij, ki so opravljala dejavnosti ravnanja z odpadki brez dovoljenja. Sklicuje se na zgoraj omenjeno poročilo AVO z dne 5. junija 2002, ki kaže na to, da je takrat od skupaj 70 zasebnih podjetij imelo dovoljenje 43 podjetij, v obravnavi pa je bilo še 27 zahtev. Na tej podlagi navaja, da je takrat za vse zasebne dejavnosti ravnanja z odpadki veljala zahteva za dovoljenje v skladu z Direktivo o odpadkih. Glede opozorila Komisije v zvezi z uporabo zemljiške zakonodaje za urejanje nedovoljenega odstranjevanja meni, da to ni pomembno in da je pravo vprašanje to, ali Direktiva o odpadkih zahteva opustitev obstoječe dejavnosti do pridobitve dovoljenja, ter zanika, da bi bilo tako. Direktiva v ta

30 — Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL L 182, str. 1).

namen ne vsebuje nobene izrecne določbe. Irska priznava svojo obveznost zagotoviti ustrezno uveljavljanje določb, ki prepovedujejo odlaganje in neurejeno odstranjevanje odpadkov. Sklicuje se na številke, ki kažejo, da je bilo v veliko primerih odrejeno prenehanje nedovoljenih dejavnosti v skladu s členom 55 WMA 1996 in da so se v teh primerih po potrebi vložile tožbe. Zavrača navedbo Komisije, da se v praksi ne nalaga nikakršnih kazni in sankcij obratom brez dovoljenja. Prav tako zavrača trditve, da se po irski zakonodaji pregona ne more uvesti po preteku petih let. To pravilo po njenem mnenju ne velja za nedovoljene dejavnosti, ki potekajo. Nazadnje še ugotavlja, da je bilo opiranje AVO na nacionalno zakonodajo pri pritožbi 1 (Limerick) v takratnih dejanskih okoliščinah upravičeno.

68. Poleg teh splošnih opomb irska vlada podrobneje izpodbija presojo Komisije glede dejanskih primerov, ki so osnova različnih pritožb in tožbe Komisije, ter splošnih sklepov, do katerih je Komisija prišla na njihovi podlagi (pritožbe 1, 6 in 9). Za nekatere od teh primerov priznava, da se je dejavnost opravljala brez ustreznega dovoljenja, vendar poudarja, da se je to odpravilo pred potekom roka iz obrazloženega mnenja (pritožbi 2 in 6). Medtem ko Komisija trdi, da so irski organi pokazali slab odnos do ekološko občutljivih močvirij, Irska ugotavlja, da dovoljenji, izdani odlagališčema v krajih Kilbarry in Tramore, vsebujeta pogoje, katerih cilj je zaščita teh območij (pritožba 7).

Nadalje trdi, da aktivno preganja primere nedovoljenih dejavnosti ravnanja z odpadki in da primeri, na katere se sklicuje Komisija, niso vzorčen primer splošnega površnega odnosa do pregona (pritožba 3). Čeprav irska vlada priznava nepravočasnost zahtev za dovoljenje v zadevah z močvirji v krajih Muckish in Glenalla, trdi, da sta bila to edina taka primera in da nista običajna (pritožba 11).

69. Ta očitek Komisije in trditve, ki jih je irska vlada navedla v odgovor, odpirajo različna vprašanja v zvezi s skladnostjo z zahtevo za dovoljenje iz členov 9 in 10 Direktive o odpadkih. Na eni strani je splošno vprašanje primernosti in učinkovitosti irskega sistema za izdajo dovoljenj na področju ravnanja z odpadki kot celote. Na drugi strani pa je več posebnih vprašanj, ki se nanašajo na obseg obveznosti po teh določbah.

70. Najprej je treba poudariti, da irski sistem za izdajo dovoljenj na področju ravnanja z odpadki glede dejavnosti ravnanja z odpadki, ki jih izvajajo zasebni subjekti, deluje od leta 1980, glede dejavnosti ravnanja z odpadki, ki jih izvajajo organi oblasti, pa od leta 1996, medtem ko je rok za izvedbo Direktive o

odpadkih, njene izvorne različice, potekel julija 1977, njene spremembe pa aprila 1993. Zahteva za dovoljenje je osrednji element Direktive o odpadkih vse od njenega osnutka. S katerega koli vidika gledamo na zadevo, je več kot jasno, da je do popolne izvedbe določb v zvezi z dovoljenji prišlo pozno, pri javnih subjektih izjemno pozno, čeprav se to lahko pripiše delni negotovosti glede obsega *ratione personae* zahteve za dovoljenje.

zasebnih, dovoljenja izdana v 56 primerih, medtem ko je bilo 32 zahtev v obdelavi. S sklicevanjem na te številke Irska trdi, da je takrat zahteva za dovoljenje veljala za vse zasebne dejavnosti ravnanja z odpadki.

71. Vendar pa je glavno vprašanje pod to točko, ali so irske oblasti zagotovile, da bi se zahteva za dovoljenje iz Direktive o odpadkih štela za popolnoma operativno in učinkovito ob koncu dvomesečnega roka od prejema obrazloženega mnenja Komisije z dne 26. julija 2001, ter če ni bilo tako, ali se to neizpolnjevanje lahko šteje za splošno in strukturno kršitev obveznosti iz členov 9 in 10 Direktive o odpadkih.

72. Irska vlada se v glavnem sklicuje na položaj, opisan v poročilu AVO z dne 5. junija 2002, ki kaže, da je na tisti datum vseh 46 odlagališč, ki so takrat delovala, razen enega, imelo dovoljenje v skladu z Direktivo. Številke v istem poročilu, ki se nanašajo na druge dejavnosti kot odlagališča, kažejo, da so bila na isti datum od 88 obstoječih in potencialnih obratov za ravnanje z odpadki, od katerih je bilo 70

73. Številke, ki jih je predložila irska vlada v dokaz svoje skladnosti z obveznostmi iz členov 9 in 10, niso prepričljive iz več razlogov. Prvič, te številke se nanašajo na položaj kakšnih osem mesecev po poteku roka iz obrazloženega mnenja. Drugič, irska vlada napačno enači zahtevo za dovoljenje z izdajo dovoljenja. Tretjič, iz teh števil ni razvidno, koliko dovoljenj in zahtev se nanaša na obstoječe dejavnosti. Da bi dobili pravilnejši vtis o stopnji skladnosti s členoma 9 in 10 v ustreznem trenutku presoje, je primerneje, če se sklicujemo na številke AVO, ki se nanašajo na položaj novembra 2001 in jih Irska omenja v svoji obrambi v kontekstu razprave o zamudah pri zagotavljanju, da bi vsi občinski obrati imeli dovoljenja (pritožba 4). Tam navaja, da je bilo v 181 primerih zahtev za dovoljenje izdanih 93 dovoljenj in 17 predlaganih sklepov, 60 zahtev je bilo v obravnavi, 11 pa umaknjenih. Rečeno je bilo, da to kaže na velik napredek v primerjavi s časom začetka veljavnosti WMA 1996. Te številke, skupaj z oceno, da se je položaj izboljšal, jasno kažejo, da na datum izteka roka iz obrazloženega

mnenja vsi obrati niso imeli dovoljenja v skladu z zahtevo iz Direktive o odpadkih.

država članica ne sme sklicevati na težave administrativne ali tehnične narave, da bi upravičila svojo neskladnost z obveznostmi iz zakonodaje Skupnosti.<sup>31</sup> Kritika Komisije, ki se nanaša na počasno delovanje sistema za izdajo dovoljenj, je torej upravičena.

74. Komisija glede občinskih obratov poudarja, da so do štiriletne zamude nastale pri obdelavi zahtev za odlagališča. Medtem se je usklajenost z Direktivo o odpadkih še dodatno odložila.

76. Komisija in Irska se ne strinjata glede obsega obveznosti iz členov 9 in 10 v številnih posebnih primerih. Te točke zadevajo obveznost izdaje dovoljenj za nazaj obratom, ki so se zaprli pred vložitvijo zahteve, in obveznostjo prenehanja aktivnosti do zaključka postopka za izdajo dovoljenja.

75. Jasno je, da obdelava zahtev za dovoljenje vzame čas in lahko vključuje zapletene presoje tehnične narave. S tega vidika so različni dejavniki, ki jih je irska vlada navedla v pojasnitev zamude, razumljivi in razumni. Kljub temu pa mora takrat, ko se sistem za izdajo dovoljenj uvaja zaradi doseganja ciljev iz predpisa Skupnosti, če naj se ta predpis popolno in ustrezno izvaja, ta sistem po določenem razumnem začetnem obdobju delovati učinkovito in uspešno. Čeprav Direktiva o odpadkih te zadeve ne navaja, ta zahteva pomeni, da bi se morala obdelava zahtev zgoditi v okviru še sprejemljivih zamud. Nadalje se, če država članica že očitno krši svojo obveznost uvedbe sistema za izdajo dovoljenj, od nje lahko pričakuje hitro odpravljanje takega položaja, ne samo z oblikovanjem potrebne pravne podlage, ampak tudi s sprejetjem ukrepov, potrebnih za popolno izvršitev in uporabo zahteve za dovoljenje s kar najmanjšo zamudo. Poleg tega je uveljavljena sodna praksa, da se

77. Glede prvega vprašanja Komisija trdi, da izdajanje dovoljenj občinskim odlagališčem na Irskem ni bilo ustrezno, če so obrati, ki so se zaprli pred potekom roka iz WMA 1996 za vložitev zahteve, ostali brez dovoljenja. Na vprašanje, ali je bila Irska dolžna izdajati dovoljenja v takih okoliščinah, je treba odgovoriti z vidika splošnega cilja Direktive. Na tem mestu je treba priznati, da lahko dejavnosti ravnanja z odpadki, kot so odlagališča ali druge oblike skladiščenja odpad-

31 – Sodba z dne 8. junija 1993 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-52/91, Recueil. str. I-3069, točka 36).

kov, tudi pri zaprtju še vedno pomenijo nevarnost za javno zdravje in okolje. Da bi se preprečila uresničitev teh groženj, je treba take obrate upravljati in nadzirati. Dovoljenja so najprimernejši instrument za postavitve pogojev v ta namen. Ni razloga, zaradi katerega bi se obrat, zaprt pred pridobitvijo dovoljenja, obravnaval drugače kot obrat, ki je dovoljenje pridobil pred začetkom obratovanja. V obeh primerih je potreba po upravljanju po zaprtju in sanaciji enaka. Še več, če so ti položaji vključevali obrate, ki so pričeli z obratovanjem po letu 1977, ne bi bilo sprejemljivo, če bi se ti izognili pridobitvi dovoljenja na podlagi pogoja iz nacionalne zakonodaje, in sicer WMA 1996. Nazadnje, trditve Irske, da se je zahteva po izdaji dovoljenj obstoječim odlagališčem uvedla šele z Direktivo 1999/31, tudi ni mogoče sprejeti. Čeprav ta direktiva določa poseben postopek izdaje dovoljenj odlagališčem, ne pomeni, da obstoječa odlagališča ne sodijo na področje uporabe člena 9 Direktive. Ta direktiva je bila jasno namenjena dopolnitvi določb Direktive o odpadkih. Čeprav člen 14 te direktive prepoveduje odlagališča, ki so (brez dovoljenja) obratovala na dan prenosa Direktive v nacionalno zakonodajo, to ne pomeni, da so bila prej izvzeta iz zahteve za dovoljenje iz Direktive o odpadkih. Zato je razlaga Komisije členov 9 in 10 Direktive, da bi morali tudi obrati, ki so se zaprli pred pridobitvijo dovoljenja, še vedno pridobiti dovoljenje za zaprtje, pravilno.

prenehanja njihove dejavnosti do zaključka postopka za izdajo dovoljenja, kar da je tudi bilo v nasprotju s členoma 9 in 10 Direktive. S formalnega vidika podjetje, ki opravlja dejavnosti ravnanja z odpadki brez dovoljenja, ne deluje zakonito, zato so nacionalni organi takoj, ko to opazijo, dolžni sprejeti vse potrebne ukrepe za njihovo zaprtje. To velja tudi za položaje, v katerih organi izvedo za take dejavnosti na podlagi zahteve za dovoljenje. Menim, da v takih primerih obstajata samo dve mogoči izjemi. Prva v primeru na novo uvedenega sistema za izdajo dovoljenj, ko je treba obstoječim dejavnostim zaradi pravne varnosti odobriti neko obdobje sprejeda, medtem ko se jih poskuša zakonsko urediti. Druga pa v primeru precejšnje škode, ki bi nastala zaradi zaprtja obratov, ki so vložili zahtevo za dovoljenje, če ne obstajajo takojšnje in praktične alternativne možnosti obdelave zadevnih odpadkov. V takih primerih je za doseganje ciljev Direktive lahko bolje, če se izjemoma dovoli nadaljevanje takih dejavnosti pod začasnimi pogoji, ki se lahko določijo okoliščinam primerno. Zadevna država članica pa mora dokazati, da je bil ta pogoj izpolnjen. Glede na navedeno se strinjam s Komisijo, da je osnovni ukrep za obrate, ki vložijo zahtevo za dovoljenje, odreditev njihovega prenehanja do zaključka postopka za izdajo dovoljenja.

78. Drugo vprašanje, ki ga Komisija odpira glede zasebnih podjetij za ravnanje z odpadki brez dovoljenja, je, da Irska ni odredila

79. Komisija trdi, da Irska ni sprejela zadostnih ukrepov za uveljavitev predpisov za

izvajanje Direktive o odpadkih in da kazni, če so bile naložene, niso bile odvrčalne. Irska temu ugovarja ter se sklicuje na številke v zvezi s sprejetimi ukrepi za pregon in na nekatere sodbe irskih sodišč, s katerimi so se naložile stroge kazni. Kot je Komisija pokazala v številnih primerih (med drugim iz pritožb 2, 3, 5 in 8) in česar irska vlada ni izrecno zanikala, se kazni ali niso nalagale ali so bile prenizke, da bi jih lahko šteli za odvrčalne. Po drugi strani irska vlada poudarja večje pristojnosti na področju pregona in kaznovanja iz WMA 1996, na podlagi katerih se kazniva dejanja aktivno preganjajo, v svojem odgovoru iz januarja 2003 pa, da so se takrat pripravljali še različni drugi ukrepi. Čeprav se na podlagi teh trditev lahko prizna postopno povečanje prizadevanj na področju pregona, pa je, kot sem že ugotovil v točki 28, končni preizkus v tem primeru odgovor na vprašanje, ali so ta prizadevanja, skupaj z grožnjo represivnih ukrepov, ustvarila zadosten pritisk za spodbuditev izvajalcev k uskladitvi z nacionalnimi predpisi, ki so prenašali Direktivo, in tako zagotovila praktično uresničitev položaja, ki ga predvideva Direktiva. Kot je že bilo ugotovljeno, je jasno, da konec obdobja iz obrazloženega mnenja Komisije za vse dejavnosti ravnanja z odpadki ni veljala zahteva za dovoljenje, zaradi česar so se nekatere take dejavnosti opravljale brez dovoljenja. Tak položaj nujno kaže na to, da v tistem času razpoložljivi ukrepi pregona niso bili take narave, da bi spodbujali k skladnosti z določbami glede pridobitve dovoljenja, ali pa se niso uporabljali v tak namen. Z drugimi besedami, niso bili primerni za doseganje z Direktivo predvidenega rezultata.

80. Komisija nadalje navaja, da se je zahteva za dovoljenje v nekaterih primerih podredila uporabi zemljiške zakonodaje (pritožba 2) in da se je napačno uporabljala zaradi razlage izraza „predelava“ v irski zakonodaji, ki se je v takratnih dejanskih okoliščinah razlikovalo od današnjega (pritožba 1). Irska zanika prvo navedbo, glede slednje pa trdi, da nacionalnih organov ni mogoče obtožiti za pravilno uporabo veljavnega zakona. Oba ta vidika štejem za postranska glede na glavne utemeljitve, ki jih je Komisija predložila v podporo svoji navedbi glede irske neskladnosti s členoma 9 in 10 Direktive o odpadkih. Glede prvega bi le ugotovil, da bi se moralo tudi pri uporabi nacionalne zemljiške zakonodaje spoštovati cilje Direktive o odpadkih. V tej zadevi zadevna dejavnost nikakor ni bila predmet zahteve za dovoljenje v smislu člena 9, kot je priznala tudi irska vlada. Glede drugega pa je jasno, da se v nacionalni zakonodaji drugačna razlaga katerega od pojmov Skupnosti, kot je „predelava“, ne more uporabiti za to, da bi se upravičila napačna uporaba določbe Skupnosti.

81. V točki 35 sem navedel, da je sistem za izdajo dovoljenj osrednji instrument za

doseganje ciljev iz člena 4 Direktive in da mora zato dosežati določene standarde, če naj se zagotovi njegova dejanska učinkovitost. Učinkovitost v tem pogledu pomeni, da ima sistem preventivni in korektivni učinek v smislu, da zagotavlja, da bo dejanski rezultat, ki naj bi se z njim dosegel, uresničen v praksi, tj. da se bodo odpadki predelovali, odlagali ali obdelovali na način, ki ne škoduje zdravju ljudi ali okolju. Poleg tega je treba doseganje tega cilja zagotoviti na strukturen način. S tem mislim na stopnjo skladnosti s predpisi – katerih namen je zagotoviti doseganje teh ciljev – ki mora biti taka, da se kršitve lahko štejejo le za naključje.

pomanjkljivostmi v sistemu za izdajo dovoljenj. Glede na obdobje trajanja tega položaja ter dejstvo, da so bili primeri neizvajanja zahteve za dovoljenje razširjeni v različnih irskih regijah in upravnih enotah, bi zaključil, da je bil položaj neskladnosti oktobra 2001 splošen in strukturen.

*B – Zbiralci in prevozniki odpadkov ter posredniki (člen 12)*

82. Pri ocenjevanju irske skladnosti s členoma 9 in 10 Direktive o odpadkih ob poteku dvomesečnega roka iz obrazloženega mnenja Komisije glede na razvoj dogodkov je jasno, da Irski še ni uspelo uvesti povsem operativnega sistema za izdajo dovoljenj, s katerim bi nadzirala obdelavo odpadkov. Dokazano je bilo, da zahteva za dovoljenje ob preizkusu ni veljala za vse dejavnosti ravnanja z odpadki, vključene v Direktivo. Takratni irski sistem za izdajo dovoljenj se ne more šteti za učinkovit v smislu zagotavljanja doseganja ciljev Direktive v praksi. Različne pritožbe, našete v točki 8, skupaj razkrivajo vzorec dogodkov, ki se lahko pojasni le s

83. Člen 12 Direktive o odpadkih zahteva, da se poklicni zbiralci in prevozniki odpadkov ter tisti, ki urejajo odstranitev ali predelavo odpadkov za druge, če zanje ne velja zahteva za dovoljenje, registrirajo pri pristojnih organih.

84. Komisija trdi, da Irška te določbe ni prenesla pravilno, zaradi česar se določba na Irskem tudi ni pravilno uporabljala. Trdi, da to potrjuje položaj, zaradi katerega je prišlo do pritožbe 10 (Bray, okrožje Wicklow).

85. Irška priznava, da ni popolnoma in pravočasno prenesla te določbe, vendar trdi,



da je bila ta opustitev popravljena z Waste Management (Collection Permit) Regulations (dovoljenje za zbiranje odpadkov), ki so bili Komisiji sporočeni v okviru dvomesečnega roka iz obrazloženega mnenja. Zatrjuje, da gredo ta pravila veliko dlje kot člen 12, ker od zbiralcev odpadkov zahtevajo pridobitev dovoljenja, zaradi česar postanejo predmet veliko strožjega nadzora. Trdi, da pomeni vložitev zahteve za dovoljenje za zbiranje odpadkov *de facto* registracijo, ker se pristojni organi s tem opozorijo na zbiralca. Registracija pa od organov ne zahteva, naj naložijo predpogoje, ali jih za to pooblašča.

zadevnih predpisih obvestila Komisijo v roku iz obrazloženega mnenja. Vendar pa je prav tako jasno, da od datuma izvedbe Direktive do začetka veljavnosti sistema za izdajo dovoljenj, v katerega so bili vključeni zbiralci odpadkov, Irska ni pravilno izvajala člena 12. Kakor koli, glede na to, da se mora na vprašanje glede usklajenosti odgovoriti ob upoštevanju datuma iz obrazloženega mnenja in da je Irska do tega datuma vzpostavila sistem za izdajo dovoljenj, sledi, da ni bila več dolžna od zbiralcev odpadkov zahtevati registracije. Očitno to velja samo, če je sistem za izdajo dovoljenj ustrezen in če vključuje vse posrednike, ki sodijo na področje uporabe člena 12. Vendar pa glavni poudarek trditve Komisije ostaja neobstoj sistema registracije, in ker ta po mojem ni predložila zadostnih dokazov za neustreznost sistema za izdajo dovoljenj zbiralcem glede na njegovo vsebino ali osebno področje uporabe, zaključujem, da je treba ta tožbeni razlog Komisije zavrnil.

86. Komisija opozarja, da je bil sistem za izdajo dovoljenj uveden pozno glede na datum izvedbe Direktive 91/156 in da ni bil popolnoma operativen do roka iz obrazloženega mnenja ali celo ob svoji uvedbi. Ugovarja trditvi, da se zahteva za dovoljenje lahko enači z registracijo. Zaradi zahteve vlagatelj še ne postane predmet pregledov iz člena 13.

*C – Primerno in celovito omrežje obratov za odstranjevanje (člen 5)*

87. Naj ta tem mestu poudarim, da člen 12 od zbiralcev in drugih posrednikov v verigi ravnanja z odpadki zahteva registracijo, če jih država članica ne vključuje v sistem za izdajo dovoljenj. V tem smislu Direktiva o odpadkih nalaga minimalno zahtevo. Jasno je, da se je Irska odločila za drugi instrument in da je o

88. Končni cilj člena 5 Direktive o odpadkih je vzpostavitev celovitega omrežja obratov za odstranjevanje v državah članicah, s čimer se Skupnosti kot celoti omogoči samozadostnost pri odstranjevanju odpadkov. Od držav

članic tudi zahteva sprejetje ukrepov, ki jim bodo omogočili posamično približevanje cilju samozadostnosti.

89. S sklicevanjem na tesno povezanost členov 9 in 5 Direktive o odpadkih Komisija najprej navaja, da je nepopolna uporaba člena 9 Direktive, do katere je po njenem prišlo, zares že dokaz, da Irska ni sprejela primernih ukrepov za vzpostavitev celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje odpadkov. Obvezni vidiki, ki se urejajo z dovoljenji, omogočajo obratom, da delujejo skupno. Komisija ugotavlja, da se že iz pogojev, ki jih AVO nalaga v dovoljenjih, vidi potreba po precejšnjih izboljšavah načinov odstranjevanja na Irskem in da bo glede na število obratov, ki še čakajo na dovoljenje, poteklo kar precej časa, preden bodo irski obrati lahko delovali skupno, kar je namen člena 5. Komisija tudi poudarja pomanjkljivosti odlagališč v krajih Kilbarray in Tramore (pritožba 7). Dodaja, da je treba irsko omrežje, ker se nekatere regije opirajo na tako nezadovoljive obrate in nimajo alternative, šteti za neustrezno. Poudarja tudi to, da so v nekaterih primerih zmogljivosti odlagališč izčrpane ali skoraj izčrpane (pritožba 11).

90. Irska vlada odgovarja, da le zato, ker se v dovoljenjih pogosto zahtevajo tehnične izboljšave odlagališč, še ni mogoče sklepati, da prej ni bilo skladnosti s členom 5. Trdi, da pred sprejetjem Direktive o odlagališčih za te ni veljal noben standard Skupnosti. Poleg tega dogodki, ki so predmet pritožbe 11, niso običajni. Komisija ni našla nobenega primera, v katerem ne bi bilo mogoče odstraniti odpadkov zaradi problemov z zmogljivostjo, niti ne upošteva možnosti povečanja zmogljivosti odlagališč.

91. Menim, da pravilno izvajanje te obveznosti pomeni, da morajo države članice sprejeti ukrepe tehnične narave, s katerimi zagotovijo zadostne fizične zmogljivosti za absorpcijo odpadkov, nastalih na svojem ozemlju, kot tudi ukrepe administrativne narave, s katerimi zagotovijo usklajeno delovanje različnih obratov. Gre za gospodarsko dejavnost, v kateri je ponudba zmogljivosti relativno toga, medtem ko se povpraševanje zaradi gospodarske rasti nenehno povečuje. To pomeni, da se omrežje obratov za odstranjevanje odpadkov lahko šteje za primerno samo, če ima zadostno zmogljivost

za absorpcijo povečane količine odpadkov, ki nastane na ozemlju države članice.

D – *Osrednja obveznost Direktive o odpadkih (prvi odstavek člena 4)*

92. Komisija pravilno poudarja, da sklicevanje na člen 5 v členu 9 kaže, da so v sistemu Direktive dovoljenja mišljena kot mehanizem, ki naj omogoči popolno uveljavitev zahtev iz člena 5. Ker smo že ugotovili, da Irska člena 9 ni pravilno izvajala, to kaže na to, da ni bilo formalne podlage za zahtevo po delovanju irskih odlagališč v omrežju v smislu te določbe. Poleg tega tudi pogosti pojavi odlaganja odpadkov zunaj okvira zakonitih odlagališč dokazujejo neustreznost omrežja na Irskem. Nadaljnji dokazi te neustreznosti izhajajo iz več poročil v spisu, vključno s poročilom Forfása (irskega odbora za nacionalne politike s področij podjetništva, trgovine, znanosti, tehnologije in inovacij), na katero se sklicuje Komisija v svoji zahtevi. To poročilo zaradi velike rasti količine odpadkov od leta 1995 naprej opozarja, da je ravnanje z odpadki na Irskem na kritični točki, ter svari pred nadaljnjim poslabšanjem, če se ne bo ukrepalo. Čeprav poskuša Irska v svoji dupliki zmanjšati pomen teh dokumentov, ti dosledno kažejo stanje zmogljivosti odlagališč in pomanjkanje usklajenosti na tem področju ob poteku roka iz obrazloženega mnenja Komisije. Zato zaključujem, da Irska ni sprejela ustreznih ukrepov za popolno in ustrezno izvajanje člena 5 Direktive.

93. Prvi odstavek člena 4 nalaga kot osnovno obveznost državam članicam zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne uporablja postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju, predvsem v nekaterih navedenih pogledih.

94. Komisija trdi, da za Irsko, ker je dovolila, da je veliko dejavnosti odstranjevanja in predelave odpadkov potekalo brez kakršnega koli dovoljenja, ni mogoče reči, da je sprejela vse potrebne ukrepe za izvedbo člena 4, ker brez dovoljenj ni mogoče ustrezno pogojevati ter nadzirati načinov odstranjevanja in predelave. Različne predložene pritožbe dokazujejo dejansko okoljsko škodo (pritožbe 6, Poolbeg; 7, Kilbarry in Tramore, ter 9, Greenore). Glede na cilje, določene v členu 4, morajo biti odpadki, odstranjeni v nasprotju s pogoji in z določili Direktive, varni, kar pomeni, da se morajo učinkovito očistiti. V tem pogledu zato ne zadostuje, če se ukrepanje omeji le na odreditev prenehanja takšnih dejavnosti ravnanja z odpadki. Čeprav dovoljenja, ki jih izdaja AVO, prispevajo k obnovi določenih lokacij, Komisija trdi, da ni jasno, ali je njihovo izdajanje

celovito ali zadovoljivo glede na nezakonite irske obrate za ravnanje z odpadki.

ni uspela predložiti zadostnih dokazov v ta namen. Kljub strinjanju, da dovoljenja, ki jih izdaja AVO, predvidevajo postopno uvajanje okoljevarstvenih ukrepov, Irska vseeno trdi, da predlog Komisije, da bi se morali obrati zapreti do zaključka postopka izdaje dovoljenja, ni realen.

95. Irska navaja, da ker Komisija ni dokazala, da ni imela vzpostavljenega sistema za izdajo dovoljenj, niti ni predložila dokaza o dejansko nastali okoljski škodi, ni podlage za trditev, da je ravnala v nasprotju s členom 4 Direktive. Zanika, da irski organi niso sprejeli ukrepov za odpravo problemov, ki so izhajali iz dejavnosti ravnanja z odpadki iz prejšnjih let, ter vztraja, da Komisija ni dokazala, da izdajanje dovoljenj s strani AVO ne vodi do zadovoljive sanacije in upravljanja po zaprtju obratov za ravnanje z odpadki.

96. V odgovoru se Komisija sklicuje na besedilo člena 4, ki prepoveduje ukrepe, postopke in načine obdelave odpadkov, ki bi „lahko“ škodovali okolju. To pomeni, da Komisiji ni treba dokazati, da je dejanska okoljska škoda nastala, ker bi to ogrozilo preventivni namen te določbe. Neobstoj popolnoma učinkovitega sistema za izdajo dovoljenj je močan dokaz, da potrebni ukrepi, ki jih zahteva člen 4, niso bili sprejeti.

98. V zadevi San Rocco je Sodišče menilo, da prvi odstavek člena 4 Direktive o odpadkih ne določa dejanske vsebine ukrepov, ki se morajo sprejeti za zagotovitev odstranjevanja odpadkov brez ogrožanja zdravja ljudi in škodovanja okolju, da pa je kljub temu zavezujoč glede cilja, ki ga je treba doseči, medtem ko državam članicam pušča diskrecijsko pravico pri presoji potrebe po takšnih ukrepih.<sup>32</sup> Vseeno menim, da je ta diskrecijska pravica, ki jo imajo države članice, omejena, če se na Direktivo gleda kot na popoln sistem. Prvi odstavek člena 4 je tesno povezan s členoma 9 in 10, ki v sistemu Direktive pomenita glavna instrumenta za doseganje ciljev, določenih v tej določbi. Izrecna navedba v členih 9 in 10, da se je zahteva za dovoljenje uvedla za izvajanje člena 4, kaže na to, da je ta zahteva eden od „potrebnih ukrepov“, ki jih predpisuje prvi odstavek člena 4. To nujno kaže na to, da če ni skladnosti s členoma 9 in 10, potem to pomeni, da se krši tudi prvi odstavek člena 4.

97. Irska odgovarja, da Komisija, tudi če se je zavezala dokazati dejansko okoljsko škodo,

32 — V opombi 19 navedena sodba San Rocco, točka 67.

99. Zaradi neobstoja povsem operativnega sistema za izdajo dovoljenj za obdelavo odpadkov ni nobenih jamstev, da se bodo dejavnosti ravnanja z odpadki opravljale na način, ki ne vpliva negativno na zdravje ljudi ali okolje. Medtem ko se je del razprave osredotočil na vprašanje, ali je bilo dokazano, da je dejanska okoljska škoda nastala zaradi obratov za ravnanje z odpadki brez dovoljenja, pa je iz besedila te določbe jasno, kot je že poudarila Komisija, da zadostuje dokazati, da bi zaradi teh dejavnosti lahko nastala škoda. Kakor koli, v spisu je dovolj dokazov o dejanski škodi tiste vrste, kot je določena v prvem odstavku člena 4, ki je nastala zaradi obratov za ravnanje z odpadki brez dovoljenja. Med drugim se sklicujem na primere, ki so podlaga pritožb 7, 9 in 11. Zato je treba ugotoviti, da je Irska kršila obveznosti iz prvega odstavka člena 4 Direktive o odpadkih.

101. Komisija meni, da ta določba dopolnjuje prvi odstavek člena 4, ker prepoved odlaganja pomaga zagotavljati, da dejavnosti ravnanja z odpadki potekajo v pravilno urejenem okviru. Trdi, da Irska ni učinkovito prepovedala in še vedno neučinkovito prepoveduje odlaganja odpadkov, kar je razvidno iz mere, v kateri se odpadki odlagajo zunaj predpisanega okvira, določenega v členih 9 in 10. Trdi tudi, da se Irska dosledno ni odzivala na primere odlaganja s sankcijami, ki bi bile učinkovite, sorazmerne in odvračalne. Sklicuje se na trditve, ki jih je navedla v zvezi z neskladnostjo z navedenimi določbami.

102. Irska izpodbija to navedbo Komisije in trdi, da ta ni navedla dokazov, da je to bilo stanje ob poteku roka iz obrazloženega mnenja. Irski pa ni treba dokazati nasprotnega.

*E – Odlaganje odpadkov (drugi odstavek člena 4)*

100. Drugi odstavek člena 4 nalaga državam članicam sprejetje potrebnih ukrepov za preprečitev puščanja, odlaganja ali neurejenega odstranjevanja odpadkov.

103. Kot sem že opozoril v točki 36 teh sklepnih predlogov, menim, da je standard za merjenje skladnosti z drugim odstavkom člena 4 ta, da je prepoved odlaganja določena v nacionalni zakonodaji, da so predvidene ustrezne sankcije ob kršitvah ter da se skladnost s to določbo učinkovito spremlja in nadzira. Več pritožb, ki so podlaga te tožbe, dokazuje neurejeno odstranjevanje ali odlaganje odpadkov v različnih irskih regijah.

Med drugim se sklicujem na pritožbe 1, 6, 9 in 12. Irska vlada ni predložila dokazov, da so bili ti primeri rešeni pred potekom roka iz obrazloženega mnenja. Glede na sklepe v zvezi z neskladnostjo s členoma 9 in 10 ter prvim odstavkom člena 4 nimam nobenih zadržkov za sklep, da je Irska kršila obveznosti iz drugega odstavka člena 4 Direktive o odpadkih.

F – *Imetniki odpadkov (člen 8)*

104. Člen 8 Direktive o odpadkih nalaga državam članicam, naj sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da imetnik odpadkov, kot je opredeljen v členu 1 Direktive<sup>33</sup>, poskrbi, da jih obdela zasebni ali javni zbiralec odpadkov oziroma podjetje, ki opravlja dejavnosti odstranjevanja ali predelave odpadkov, ali da sam predela ali odstrani odpadke v skladu z določbami Direktive.

105. Komisija ob sklicevanju na sodbo San Rocco<sup>34</sup> meni, da Irska ni izpolnjevala člena 8 Direktive. Ni zagotovila, da bi tisti, ki so se znašli z odpadki zaradi nedovoljenega ravnanja z njimi, poskrbeli, da jih obdela

kateri koli od izvajalcev, omenjenih v tej določbi, ali da bi jih sami predelali oziroma odstranili v skladu z Direktivo. Ta zadnji vidik se po njenem mnenju, nanaša na obdelavo v okviru sistema za izdajo dovoljenj. Poudarja, da morajo dejavnosti, če naj se izvajajo v skladu s členom 8, spoštovati še druge obveznosti iz Direktive, še zlasti člen 4. V svojem odgovoru se sklicuje na primer, ki je predmet pritožbe 1 (Limerick) in pri katerem so se nezakonito odloženi odpadki, ki so nastali pri gradnji in rušenju, premestili na odlagališče, ki takrat in tudi ob pisanju odgovora še ni imelo dovoljenja. Do podobnega zaporedja dogodkov je domnevno prišlo v primerih, na katere se sklicujejo pritožbe 2 (Ballard), 6 (Poolbeg), 8 (okrožje Laois) in 9 (Greenore).

106. Irska vlada trdi, da Komisja ni predložila nobenega dejanskega dokaza v podporo svoji trditvi, da Irska ni izpolnjevala člena 8 glede na sodbo San Rocco.

107. Člen 8 je prvi člen v verigi odgovornosti, na katero se sklicuje Komisija. Obde-

33 — Glej opombo 16.

34 — V opombi 19 navedena sodba San Rocco, točke od 105 do 110.

lava odpadkov na urejen način se začne z obveznostjo imetnika odpadkov, da jih odstrani ali obdela na način, skladen s cilji te direktive, tj. zlasti člena 4. Imetnik to lahko naredi sam ali pa mora poskrbeti, da odpadke obdela podjetje, ki izvaja dejavnosti odstranjevanja in predelave odpadkov iz prilog IIA in IIB k Direktivi. V sistemu Direktive o odpadkih je to lahko samo izvajalec, ki je pridobil dovoljenje v skladu s členoma 9 ali 10 Direktive. V zadevi San Rocco je Sodišče potrdilo, da je upravljavec nezakonitega odlagališča imetnik odpadkov v smislu člena 8 in da mora država članica zagotoviti, da se odpadki predajo zasebnemu ali javnemu zbiralcu odpadkov ali odlagališču, če ta izvajalec ne more sam predelati ali odstraniti odpadkov.<sup>35</sup> Poleg tega, kot sem že navedel, člen 8 določa, da so v državi članici na razpolago zadostne obratovalne zmogljivosti za absorpcijo in obdelavo odpadkov, tako da njihovi imetniki lahko izpolnijo svoje obveznosti iz te določbe. Iz teh dveh vidikov je na podlagi Sodišču predloženih dokazov jasno, da je izvajalec v različnih primerih (pritožbi 1 in 12) z odpadki ravnal zunaj okvira sistema za izdajo dovoljenj, tako da imetniki odpadkov ali niso izpolnili svoje obveznosti iz člena 8 ali je niso mogli izpolniti. Irska zato ni pravilno izvajala člena 8 Direktive.

#### G – Pregledi in evidence (člena 13 in 14)

108. Člen 13 določa, da se obrati ali podjetja, ki opravljajo dejavnosti iz členov od 9 do 12, redno pregledujejo s strani pristojnih organov. Na kratko, člen 14 zahteva, da vsa podjetja, ki spadajo na področje uporabe členov 9 in 10 Direktive o odpadkih, vodijo evidenco o odpadkih, ki jih obdelajo, in o načinu njihove obdelave. Te podatke morajo na zahtevo predložiti pristojnim organom.

109. Komisija ugotavlja, da Irska še povečuje svoje neupoštevanje zahteve za dovoljenje iz Direktive o odpadkih s tem, da ne spoštuje členov 13 in 14 Direktive. Razume, da AVO, čeprav je odgovorna za nadzor skladnosti z dovoljenji za ravnanje z odpadki, ki jih izdaja, ni odgovorna za pregledovanje obratov, ki še niso pridobili dovoljenja. Dokler se irski izvajalci s področja ravnanja z odpadki ne vključijo v sistem za izdajo dovoljenj, so dejansko oproščeni obveznosti vodenja evidenc.

35 — Točka 108 sodbe.

110. V odgovor na obe obtožbi se Irska sklicuje na svoje trditve glede stanja sistema za izdajo dovoljenj občinskim odlagališčem, ko v svoji obrambi trdi, da so 5. junija 2002 vsi pomembni obrati za ravnanje z odpadki imeli dovoljenje in so torej samoumevno bili predmet pregledov. Irska nadalje trdi, da Direktiva ne navaja, da se pregledi lahko opravijo le v podjetjih z dovoljenjem ter zanika, da obstaja avtomatska povezava med izdajanjem dovoljenj in vodenjem evidence.

za izdajo dovoljenj, ni pa drugače dokazala neskladnosti s to določbo, je treba tudi ta tožbeni razlog zavrniti.

### **VIII — Splošno in strukturno kršenje Direktive s strani Irske**

111. V zvezi s členom 13 je treba priznati, da obstaja očitna implicitna povezava med prisotnostjo popolnoma operativnega sistema za izdajo dovoljenj in pripadajočega nadzora. Hkrati pa izdaja dovoljenja za določeno dejavnost ne pomeni nujno, da se pregledi opravljajo, enako kot neobstoj dovoljenja ne pomeni nujno, da se pregledi sploh ne opravljajo. Ker Komisija ni predložila konkretnih dokazov, da se pregledi sploh niso opravljali, in ker se opira le na neskladnost s členoma 9 in 10 Direktive o odpadkih, zaključujem, da se mora ta tožbeni razlog Komisije zavrniti.

113. Tožba Komisije je namenjena temu, da bi bilo ugotovljeno, da je Irska kršila Direktivo o odpadkih na strukturen in splošen način, ker ni zagotovila popolnega priznanja in učinkovitosti nepretrgane verige odgovornosti, ter ne toliko ugotovitev o utemeljenosti 12 pritožb, ki tvorijo dejansko podlago te njene tožbe.

112. Iste ugotovitve veljajo za trditev Komisije, da Irska ni popolnoma izpolnjevala obveznosti vodenja evidenc iz člena 14 Direktive. Ker se tudi tukaj opira le na neobstoj popolnoma operativnega sistema

114. Ta zadeva se glede obsega razlikuje od zadeve San Rocco<sup>36</sup>. V slednji je šlo za vprašanje, ali se kršitev člena 4 lahko ugotovi na podlagi samo enega primera neskladnosti. Nasprotno pa gre v tem postopku za vprašanje, ali je več primerov neskladnosti

36 — Navedena v opombi 19.



podlaga za ugotovitev o splošni kršitvi države članice obveznosti iz Direktive o odpadkih. Vendar pa je načelo, potrjeno v prvi zadevi, ustrezno tudi v tej zadevi. V sodbi San Rocco je Sodišče najprej ugotovilo, da „na podlagi dejstva, da položaj ni skladen s cilji iz prvega odstavka člena 4 spremenjene direktive, [...] načeloma ni mogoče neposredno sklepati, da zadevna država članica nujno ni izpolnjevala svoje obveznosti iz te določbe“. Nato je šlo še dlje in navedlo, da „če je položaj dolgotrajen in v praksi vodi do velikega uničenja okolja v daljšem obdobju, ne da bi pristojni organi kakor koli ukrepali, to lahko kaže na to, da so države članice prekoračile diskrecijsko pravico, ki jim jo dopušča ta določba“.<sup>37</sup>

tem razmišljanjem se lahko, če država članica ne ukrepa, da bi rešila problem, ugotovi kršenje člena 4.

115. Pri razpravi o pojmu splošne in strukturne kršitve sem navedel tri vidike take kršitve: obseg, trajanje in teža. V zadevi San Rocco, ki je zadevala samo en primer neskladnosti z Direktivo o odpadkih, je Sodišče presojalo domnevno kršitev s sklicevanjem na trajanje („dolgotrajen položaj“) in težo („veliko uničenje okolja“). V skladu s

116. Ob uporabi teh meril v obravnavani zadevi bi želel dati dve pripombi glede takega razmišljanja Sodišča. Prvo sem dal že v točki 98, ko sem navedel, da se diskrecijska pravica, ki jo državam članicam daje člen 4, zoži, če se na Direktivo gleda s sistematičnega vidika. Druga pripomba pa je, da če sta izpolnjena ta pogoja, se kršitev lahko ugotovi samo, če zadevna država članica ni ukrepala, da bi izboljšala položaj. Irska vlada se je na obravnavi sklicevala na to ugotovitev, ko se je zagovarjala, da je aktivno ukrepala za rešitev problemov obdelave odpadkov na Irskem, s čimer se je uskladila s sodbo San Rocco. Po mojem, še zlasti glede na ozadje te zadeve, ni toliko pomembno, da bi morala država članica ukrepati, ampak da država članica dokaže učinkovitost takega ukrepanja v smislu, kot je nakazan v točki 29.

117. Prišel sem že do sklepa, da je ob poteku roka iz obrazloženega mnenja Komisije Irska kršila svoje obveznosti iz členov 4, 5, 8, 9

37 — Točka 68 sodbe.

in 10 Direktive, Komisija pa ni ustrezno dokazala kršitve členov 12, 13 in 14.

119. Zato je treba ugotoviti, ali so kršitve teh ključnih določb Direktive o odpadkih takega obsega, trajanja in teže, da se jih lahko označi za splošne in strukturne.

118. Pri presoji, ali je mogoče ugotoviti splošno kršitev na tej podlagi, bi opozoril, da neskladnost s prvo skupino določb zadeva jedro izvajanja Direktive o odpadkih. Kot sem v teh sklepnih predlogih že večkrat poudaril, je treba na Direktivo gledati kot na popoln sistem, v katerem so temeljne obveznosti držav članic, tako kot cilji Direktive, določeni s členom 4, zahteva za dovoljenje iz členov 9 in 10 pa ima ključno vlogo. Prav z dovoljenji lahko država članica spremlja in nadzira obdelavo odpadkov ter nalaga pogoje za doseganje ciljev Direktive. Predpogoj za doseganje teh ciljev je očitno usmerjanje infrastrukture za odstranjevanje odpadkov na absorpcijo odpadkov, ki nastanejo na ozemlju države članice, kot to zahteva člen 5 Direktive. Popolno in pravilno izvajanje teh določb je ključno za doseganje ciljev Direktive. Različne določbe, ki se obravnavajo v tem postopku, so pomožnega značaja, čeprav so prav tako nujni elementi sistema. Dejstvo, da Komisija razen člena 8 ni predložila zadostnih dokazov za ugotovitev neskladnosti s temi določbami, po mojem ne vpliva na podlago za ugotovitev splošne neskladnosti.

120. V točki 82 sem že prišel do takega sklepa glede zahtev za dovoljenje iz členov 9 in 10. Čeprav so bile te določbe, ki zahtevajo dovoljenje za dejavnosti odstranjevanja in predelave odpadkov, v smislu Direktive in veljavi od leta 1977, je jasno, da se do oktobra 2001 v okviru irskega sistema za izdajo dovoljenj še niso popolnoma in učinkovito izvršile. Številni primeri odlagališč brez dovoljenja na različnih koncih Irske, ki izhajajo iz spisa, kažejo, da irski organi leta dolgo niso ustrezno nadzirali obdelave odpadkov. Priznati je treba, da se je položaj na Irskem glede izdajanja dovoljenj obratoma za ravnanje z odpadki spreminjal in da je zlasti v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja prišlo do pomembnega napredka. Vendar pa ukrepi irskih organov niso zadoščevali za doseganje ciljev Direktive v roku iz obrazloženega mnenja. Glede na čas, ki je potekel od uvedbe zahteve za dovoljenje, je povsem upravičeno mogoče skleniti, da je

bila neskladnost s členoma 9 in 10 vztrajna ter dolgotrajna.

dolgotrajna, razširjena in resna, tako da obstajajo zadostni razlogi za ugotovitev, da je Irska kršila Direktivo o odpadkih na splošen in strukturen način.

121. Dokazi iz 12 pritožb tudi kažejo, da problemi v zvezi z nezakonitimi obrati za ravnanje z odpadki, tj. brez dovoljenja, niso bili omejeni na določena področja, ampak so bili razširjeni po vsem irskem ozemlju. Dogajali so se tudi z vednostjo lokalnih organov, kar kaže na upravni problem splošnejšega značaja. Tak položaj je mogoče rešiti le s spremembo politike na ravni centralne oblasti.

## IX – Člen 10 ES

124. Irska priznava, da ni predložila podatkov, ki jih je od nje 20. septembra 1999 zahtevala Komisija v zvezi s pritožbo, ki se je nanašala na obrat za ravnanje z odpadki v kraju Fermoy v okrožju Cork, zaradi česar ni spoštovala svoje obveznosti iz člena 10 ES. Zato je treba temu tožbenemu razlogu Komisije ugoditi.

122. Nazadnje, merilo za presojo teže neizpolnitve je mera, v kateri se dejanski položaj razlikuje od tistega, ki ga predpisuje Direktiva. Ob upoštevanju položajev, ki so pripeljali do 12 pritožb, je očitno, da ti niso skladni s cilji iz člena 4. Zanje je značilno veliko primerov hudega okoljskega onesnaženja ter škode, povzročene močvirjem in drugim ekološko občutljivim območjem.

## X – Stroški

125. V skladu s členom 69(3) Poslovnika lahko Sodišče, če vsaka stranka uspe samo deloma, odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške. Ker je treba po mojem mnenju tožbi Komisije v bistvenem delu ugoditi, tožbeni razlogi, ki jih je treba zavrniti, pa so manj pomembni, predlagam, naj se Irski na podlagi člena 69(2) Poslovnika naloži plačilo stroškov.

123. Iz teh ugotovitev izhaja, da dejansko menim, da je bila neskladnost s členi 4, 5, 9 in 10, ki so jedro Direktive o odpadkih,

## XI — Predlog

126. Glede na vse ugotovitve menim, da bi moralo Sodišče:

- ugotoviti, da Irska s tem, da daljše obdobje na vsem svojem ozemlju, prvič, ni vzpostavila ustreznega in popolnoma operativnega sistema za izdajo dovoljenj za odstranjevanje in predelavo odpadkov; drugič, ni zagotovila, da bi imetniki odpadkov zagotovili obdelavo odpadkov s strani zasebnih zbiralcev odpadkov ali podjetij z dovoljenjem za opravljanje dejavnosti odstranjevanja oziroma predelave ali da bi jih sami predelali ali odstranili; tretjič, ni preprečila puščanja, odlaganja in neurejenega odstranjevanja odpadkov, s čimer je ogrozila zdravje ljudi in povzročila okoljsko škodo, ter četrtič, ni vzpostavila primerne omrežja obratov za odstranjevanje ter, ni izpolnila obveznosti iz členov 4, 5, 8, 9 in 10 Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih;
- zavrni tožbo Komisije v delu, v katerem se nanaša na domnevne kršitve členov 12, 13 in 14;
- ugotoviti, da Irska s tem, da ni predložila podatkov, ki jih je Komisija zahtevala 20. septembra 1999, ni izpolnila obveznosti iz člena 10 ES;
- Irski naložiti plačilo stroškov.