

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L.A. GEELHOED

fremSAT den 23. september 2004¹

I — Indledning

1. Kommissionen har i denne sag, der er anlagt i henhold til artikel 226 EF, nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har undladt at træffe passende foranstaltninger til at sikre en korrekt gennemførelse af artikel 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 og 14 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald², som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF³ (herefter »affaldsdirektivet«). Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF ved ikke at fremlægge de oplysninger om affaldsaktiviteter i Fermoy, grevskabet Cork, Kommissionen anmodede om den 20. september 1999.

2. Sagen bygger på en række klager modtaget af Kommissionen mellem 1997 og 2000

fra irske statsborgere vedrørende en række tilfælde, hvor affald angiveligt er blevet deponeret i strid med affaldsdirektivet. Kommissionen har ikke blot nedlagt påstand om at det fastslås, at Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet i hver enkelt af disse sager, men har tillige gjort gældende, at det ud fra disse sager kan fastslås, at der er sket en generel og strukturelt betinget tilsidesættelse af affaldsdirektivet i Irland.

3. Kommissionens anmodning har klart stor betydning for håndhævelsen af fællesskabslovgivningen og påvirker i sidste instans måden, hvorpå Kommissionen kan gennemføre sin opgave i henhold til artikel 211 EF, som består i at sikre gennemførelsen af traktatens bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne. Som sagerne står, påhviler det Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en bestemt faktisk situation, og at denne situation strider mod den pågældende medlemsstats fællesskabsretlige forpligtelser. Dette indebærer, at faktiske situationer, der ikke er blevet behandlet som led i traktatbrudssager for Domstolen, formelt ikke

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EFT L 194, s. 39.

3 — EFT L 78, s. 32.

behøver at blive betragtet som manglende opfyldelse af forpligtelser, før dette er blevet fastslået af Domstolen i en sag i henhold til artikel 226 EF. Følgelig kan visse utilfredsstillende situationer, hvor fællesskabslovgivningen tilsidesættes, bestå, indtil Kommissionen har indsamlet tilstrækkelige oplysninger til at indlede en traktatbrudsprocedure.

dette resultat, vil dette bane vej for en mere effektiv håndhævelse af fællesskabsretten, idet medlemsstaterne vil kunne tvinges til at opfylde deres fællesskabsretlige forpligtelser.

II — Affaldsdirektivet

4. At Kommissionen har måttet reagere på mange tilfælde af tilsidesættelse af forpligtelser, har nødvendigvis belastet Fællesskabets retshåndhævelsesapparat og gjort dette mindre effektivt. I øvrigt er dette problem ikke begrænset til miljøområdet. Jeg kan f.eks. nævne et område som offentlige udbud, hvor Kommissionen har anlagt en række sager ved Domstolen om den samme medlemsstats tilsidesættelse af de relevante direktiver. I hver enkelt af disse sager kan Domstolen alene efterfølgende fastslå, at de pågældende direktiver er blevet tilsidesat. Denne fremgangsmåde udgør ikke et effektivt retsmiddel i en given situation, men vigtigere er det, at fremgangsmåden ikke afhjælper de grundlæggende strukturproblemer, der ligger bag en medlemsstats tilsidesættelse af de pågældende direktiver. Fællesskabets institutioner kan alene foretage det, der på tysk hedder »Kurierer am Symptom« (»symptombehandling«). Dette forklarer, hvorfor det er så vigtigt at vide, om man af en række faktiske situationer kan udlede, at en medlemsstats tilsidesættelser er strukturelt betinget. Hvis Domstolen når til

5. Medlemsstaternes væsentligste forpligtelse i henhold til affaldsdirektivet er at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet (artikel 4, stk. 1). Medlemsstaterne skal med henblik herpå pålægge alle, der håndterer affald på forskellige trin, visse forpligtelser. I det, Kommissionen i stævningen har betegnet som »en ubrudt ansvarskæde«, pålægger direktivet således indehavere af affald, affaldsindsamlere og virksomheder, der transporterer affald, samt virksomheder, som sørger for affaldets nyttiggørelse eller bortskaffelse, en række forpligtelser. Indehavere af affald skal, såfremt de ikke selv varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affaldet, overlade dette til en offentlig eller privat indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse (artikel 8). Dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald skal forbydes (artikel 4, stk. 2). Virksomheder, der som erhvervmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, skal som minimum registreres hos de kompetente nationale myndigheder (artikel 12), mens virksomheder, som varetager bortskaffelse eller nyt-

tiggørelse af affald, skal indhente en tilladelse hos disse myndigheder (artikel 9 og 10). Disse virksomheder skal kontrolleres regelmæssigt af de kompetente myndigheder (artikel 13), og de skal med henblik på at lette kontrollen føre et register med angivelse af deres affaldsaktiviteter (artikel 14). For at sikre, at Fællesskabet og medlemsstaterne bliver i stand til selv at bortskaffe deres affald, pålægger direktivet medlemsstaterne at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at oprette et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter (artikel 5).

sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke

- skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

- forårsages gener ved støj eller lugt

6. Fristen for at efterkomme det oprindelige affaldsdirektiv, nemlig direktiv 75/442, fuldt ud, udløb i juli 1977, mens de ændringer, der er fastsat i direktiv 91/156, skulle have været gennemført senest den 1. april 1993.

- påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

7. Den nøjagtige ordlyd af de bestemmelser, der er relevante i den foreliggende sag, er følgende:

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.

Artikel 5

»Artikel 4

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets

1. Medlemsstaterne træffer i samarbejde med andre medlemsstater, når dette viser sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt, egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages

hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.

- eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i dette direktiv.

Artikel 9

2. Nettet skal endvidere muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.

1. Med henblik på gennemførelse af artikel 4, 5 og 7 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A, indhente en tilladelse fra den i artikel 6 omhandlede kompetente myndighed.

Denne tilladelse skal bl.a. vedrøre

Artikel 8

Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald

- arten og mængden af affaldet

- de tekniske forskrifter

- de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes

- enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B

- bortskaffelsesstedet

— behandlingsmetoden.

Artikel 13

2. Sådanne tilladelser kan udstedes for et begrænset tidsrum, de kan fornyes, kan være ledsaget af betingelser og forpligtelser eller kan nægtes, især hvis den påtænkte metode til bortskaffelse ikke er acceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt.

Anlæg eller virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald som nævnt i artikel 9 til 12, kontrolleres regelmæssigt på passende vis af de kompetente myndigheder.

Artikel 10

Artikel 14

De i artikel 9 og 10 omhandlede anlæg eller virksomheder skal

Med henblik på gennemførelsen af artikel 4 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II B, indhente en tilladelse.

— føre et register med angivelse af mængde, art og oprindelse samt, hvor dette er relevant, bestemmelse, indsamlingshyppighed, transportform og behandlingsmetode for de i bilag I omhandlede affaldskategorier og de i bilag II A eller II B omhandlede bortskaffelsesformer

Artikel 12

Anlæg eller virksomheder, der som erhvervs-mæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, eller som for andre (handlende, mæglere) varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, skal, såfremt de ikke skal have en godkendelse, registreres hos de kompetente myndigheder.

— på anmodning meddele de i artikel 6 omhandlede kompetente myndigheder disse oplysninger.

Medlemsstaterne kan desuden kræve, at producenterne overholder bestemmelserne i denne artikel.«

III — Klager indgivet til Kommissionen

grevskabet Wexford, selv om der under henvisning til miljøhensyn var blevet nægtet tilladelse til at håndtere affald på dette sted; dette havde ikke medført sanktioner (P1997/4847).

8. Som nævnt var baggrunden for denne sag 12 klager indgivet til Kommissionen mellem 1997 og 2000 vedrørende ca. 18 tilfælde af affaldsbortskaffelse i Irland.

- 1) Den første klage vedrørte Limerick Corporations bortskaffelse af bygge- og nedrivningsaffald uden tilladelse i et vådområde ved Limerick by (registreret af Kommissionen som klage P1997/4705).
- 2) Den anden klage vedrørte det forhold, at der uden tilladelse var deponeret meget store mængder organisk affald i overfladevand ved Ballard, Fermoy, grevskabet Cork, som en privat virksomhed senere havde bortskaffet andetsteds (P1997/4792).
- 3) Den tredje klage vedrørte en modtagestation for erhvervsaffald, som i flere år var blevet drevet i Pembrokestown, grevskabet Wexford, selv om der under henvisning til miljøhensyn var blevet nægtet tilladelse til at håndtere affald på dette sted; dette havde ikke medført sanktioner (P1997/4847).
- 4) Den fjerde klage vedrørte det forhold, at en kommunal losseplads havde været i drift i Powerstown, grevskabet Carlow, siden 1975, uden at der var givet tilladelse til at håndtere affald, og at lossepladsen havde forårsaget en række miljøproblemer (P1999/4351).
- 5) Den femte klage vedrørte et privat affaldsanlæg, der uden tilladelse blev drevet ved Cullinagh, Fermoy, grevskabet Cork, efter at en række ansøgninger om tilladelse var blevet afvist mellem 1991 og 1994 (P1999/4478).
- 6) Den sjette klage vedrørte den uautoriserede dumpning af store mængder stenaffald i et grønt område ved Poolbeg-halvøen, Dublin, og et affaldsbehandlingsanlæg i det samme område, som i flere år var blevet drevet uden tilladelse (P1999/4801).

- 7) Ifølge den syvende klage havde irske lokale myndigheder i Waterford siden 1970'erne uden tilladelse drevet kommunale lossepladser i Kilbarry og Tramore, grevskabet Waterford. Stadig ifølge klagen var disse lossepladser til skade for områder af særlig interesse, idet Kilbarry-lossepladsen ligger i et vådområde, der er foreslået optaget på listen over naturarvsområder, mens Tramore-anlægget ligger ved siden af et særligt beskyttet område i henhold til direktiv 79/409⁴ og delvis inden for et område, der foreslås udpeget som særligt bevaringsområde i direktiv 92/43's⁵ forstand (P1999/5008).
- 8) Den ottende klage vedrørte en privat virksomhed, som siden 1980'erne uden tilladelse havde drevet affaldsanlæg i to nedlagte stenbrud i nærheden af Portarlinton, grevskabet Laois, nemlig ét i Lea og ét i Ballymorris. De ligger begge i Barrow-flodens afvandingsområde, hvor der findes et stort grundvandsreservoir. Hverken det lokale County Council eller Det Irske Miljøbeskyttelsesagentur havde sikret sig, at kravet om tilladelse blev opfyldt (P1999/5112).
- 9) Den niende klage vedrørte bl.a. den uautoriserede dumpning, der siden 1990 havde fundet sted af bygge- og nedrivningsaffald og andet affald på kysten ved Carlington Lough, Greenore, grevskabet Louth, i et miljøfølsomt område (P2000/4145).
- 10) I den tiende klage blev der gjort opmærksom på, at affaldsindsamlingen i Bray kommune, grevskabet Wicklow, blev varetaget af private aktører, som hverken var godkendte eller registrerede, og som ikke var underkastet kontrol. Der blev ligeledes henvist til, at der var fundet store mængder hospitalsaffald på et uautoriseret bortskaffelsessted ved Glen of Imaal, grevskabet Wicklow (P2000/4157).
- 11) Genstanden for den ellefte klage var den uautoriserede brug af kommunale lossepladser i Drumnaboden, Muckish og Glenalla, Grevskabet Donegal. Disse lossepladser var kilder til alvorlig miljøforurening, især af Lennon-floden (P2000/4408).
- 12) Den tolvte klage vedrørte den uautoriserede bortskaffelse af affald, især nedrivnings- og udgravningsaffald, som

4 — Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1).

5 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206, s. 7.

var til skade for en række vådområder i grevskabet Waterford ved Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog og Castletown (P2000/4633).

11. De nævnte åbningsskrivelser blev efterfulgt af begrundede udtalelser af 14. juli 1999 (klage 1 og 2) og 26. juli 2001 (samtlige klager), hvori Irland blev opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme de begrundede udtalelser inden for en frist på to måneder fra henholdsvis meddelelsen og modtagelsen.

I dette forslag til afgørelse vil der blive henvist til disse klager ved angivelse af numrene fra 1 til 12.

12. Da Irland ikke inden for denne frist havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet, anlagde Kommissionen den foreliggende sag, som blev registreret den 20. december 2001.

IV — Procedure

9. Kommissionen tilstillede Irland åbningsskrivelser vedrørende de tre første klager den 30. oktober 1998, vedrørende klage 4, 6, 7, 8 og 11 den 25. oktober 2000 og vedrørende klage 5, 9, 10 og 12 den 17. april 2001. Kommissionen tilstillede ligeledes Irland en særskilt åbningsskrivelse vedrørende klage 5 den 28. april 2000 under henvisning til, at Irland i strid med artikel 10 EF ikke havde fremlagt de oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om.

13. Da de to første klager blev behandlet i begge begrundede udtalelser, anmodede Domstolen ved skrivelse af 24. maj 2004 Kommissionen om at angive, hvorvidt der ved afgørelsen af sagen skulle tages hensyn til den begrundede udtalelse af 14. juli 1999. I en skrivelse af 7. juni 2004 svarede Kommissionen, at den første begrundede udtalelse var blevet erstattet af den begrundede udtalelse af 26. juli 2001. Dette bevirker, at hele sagen skal vurderes under henvisning til den anden begrundede udtalelse.

10. Mens Irland besvarede åbningsskrivelsen af 30. oktober 1998, blev åbningsskrivelserne af 28. april 2000, 25. oktober 2000 og 17. april 2001 ikke besvaret fyldestgørende. Irland har dog besvaret forespørgsler fra Kommissionen vedrørende nogle af klagerne.

14. Kommissionen og Irland har afgivet deres mundtlige indlæg i retsmødet den 6. juli 2004.

V — Indledende bemærkninger

A — Stævningens rækkevidde

15. For det første skal stævningens rækkevidde præciseres, idet dette er afgørende for, hvorledes sagen skal behandles og afgøres.

16. Kommissionen har i stævningen anført, at direktivet skaber en »ubruds ansvarskæde for affald«, og at hovedformålet med sagen er at sikre, at denne ansvarskæde anerkendes og følges fuldt ud i Irland. Dette er ligeledes grunden til, at Kommissionen har valgt at behandle de forskellige klager sammen og ikke hver for sig. Kommissionen har primært anlagt sag for at få fastslået, at Irland generelt og strukturelt har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektiverne. Selv om Domstolen skulle finde, at Irland faktisk har opfyldt sine forpligtelser i visse henseender før udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse af 26. juli 2001, har Kommissionen fastholdt, at dette ikke berører dens påstand om, at Irland generelt har tilsidesat sine forpligtelser.

17. Kommissionen har videre anført, at de nævnte klager ikke er de eneste eksempler på Irlands tilsidesættelse af affaldsdirektivet, og at den forbeholder sig ret til at fremlægge yderligere eksempler på tilsidesættelse af direktivet. Kommissionen har således i sin stævning under overskriften »alment kendte oplysninger« henvist til omfattende dumpning af affald i grevskabet Wicklow (96 tilfælde), som er påvist i en rapport af 7. september 2001 til de lokale myndigheder.

18. Irland har gjort indsigelse mod Kommissionens fremgangsmåde og anført, at stævningen er for generel. Irland har gjort gældende, at stævningen bør begrænses til ovennævnte 12 klager, og at der skal ses bort fra de andre faktiske omstændigheder og klager, som Irland ikke blev gjort bekendt med under den administrative procedure, som f.eks. dumpningsagen i grevskabet Wicklow. Domstolen bør derfor alene vurdere, om der i de tilfælde, de 12 klager vedrører, forelå et traktatbrud efter udløbet af den frist på to måneder, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 26. juli 2001. Irland finder, at det påhviler Kommissionen at fremlægge tilstrækkelige beviser for, at der forelå et traktatbrud. Irland har gjort gældende, at Kommissionen ikke kan nedlægge påstand om, at det fastslås, at Irland generelt har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet, under henvisning til specifikke sager, som der er klaget over, men som endnu ikke er afgjort.

19. Ved at udforme stævningen på denne måde har Kommissionen søgt at opnå, at det

fastslås, at Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet både generelt og strukturelt. I stedet for at betragte de 12 klager som særskilte, og ikke indbyrdes forbundne tilsidesættelser af direktivet, som hver især kunne have givet anledning til et søgsmål i henhold til artikel 226 EF, har Kommissionen ønsket at påvise, at disse hændelser er en del af et bagved liggende mønster. Efter min opfattelse kan det bestemt ikke afvises, at et bestemt klagemønster under visse omstændigheder kan give anledning til at fastslå, at en medlemsstat strukturelt har tilsidesat sine fællesskabsretlige forpligtelser. Som Kommissionen har påpeget i sin replik, kan en accept af Irlands argument om, at stævningen er for generel, alvorligt påvirke Kommissionens mulighed for at optræde som traktatens vogter. Selv om Kommissionens stævning ganske vist rejser et spørgsmål om, hvad der skal forstås ved en strukturelt betinget tilsidesættelse, og hvorledes det skal godtgøres, at der foreligger en sådan strukturelt betinget tilsidesættelse, finder jeg ikke, at dette kan begrunde en begrænsning af stævningens rækkevidde som ønsket af Irland.

20. Et andet aspekt af stævningens rækkevidde, som bør klarlægges nu, er, at den påståede tilsidesættelse først og fremmest vedrører anvendelsen af de irske gennemførelsesbestemmelser til affaldsdirektivet og ikke selve gennemførelsen af direktivbestemmelserne i irsk lovgivning. Kommissionen har i stævningen anerkendt, at de irske myndigheder ved at vedtage Waste Management Act 1996 og hertil knyttede love

»væsentligt har forbedret« det lovgivningsmæssige grundlag for affaldshåndtering i Irland. De problemer, der endnu består, vedrører især den praktiske anvendelse af de bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af affaldsdirektivet. Kommissionen har dog gjort gældende, at artikel 12 i affaldsdirektivet ikke er korrekt gennemført. Som svar på Irlands efterfølgende udtalelse om, at direktivet er korrekt gennemført, har Kommissionen endvidere oplyst, at den ikke godtager, at der ikke er sket andre fejl i forbindelse med direktivets gennemførelse i Irland. Da disse eventuelle yderligere fejl ikke er blevet påvist eller drøftet under den administrative procedure, må der ses bort fra dem i den foreliggende sag.

21. Hvad endelig angår stævningens tidsmæssige rækkevidde har Kommissionen anført, at den omstændighed, at den har rejst sag under henvisning til Irlands tilsidesættelse af affaldsdirektivet som ændret ved direktiv 91/156, ikke indebærer, at der kan ses bort fra de aktiviteter, der har fundet sted før ændringen. Der er sammenhæng mellem kravene i den oprindelige og den ændrede udgave af direktivet. Jeg er enig i dette synspunkt for så vidt angår aktiviteter påbegyndt efter direktiv 75/442's ikrafttrædelse i 1977.

B — *Plan for fremstillingen*

22. Som nævnt rejser denne sag det mere generelle spørgsmål, om det ud fra en række klager over tilsidesættelser kan fastslås, at en medlemsstat generelt og strukturelt har undladt at opfylde sine forpligtelser ved gennemførelsen af et fællesskabsdirektiv. Før jeg tager stilling til, om Kommissionens påstand vedrørende gennemførelsen af affaldsdirektivet i Irland kan tages til følge, vil jeg gennemgå spørgsmålet på et mere abstrakt plan. Først vil jeg kort gennemgå de generelle krav, der ifølge Domstolens praksis kan opstilles med hensyn til den korrekte gennemførelse af direktiver, for derefter at analysere, hvad disse krav indebærer på affaldsområdet. Dernæst skal det fastlægges, under hvilke omstændigheder det kan fastslås, at der er sket en strukturelt betinget tilsidesættelse af disse krav, hvorefter bevisspørgsmålet skal behandles. Endelig vil jeg se på genstanden for den foreliggende sag, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt Irland under henvisning til ovennævnte klager kan kritiseres for en strukturelt betinget tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet.

VI — **Baggrund for vurderingen**

A — *Generelle krav til en korrekt gennemførelse*⁶

23. Selv om det i artikel 249 EF bestemmes, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen, indebærer dette ikke, hvilket er almindeligt anerkendt, at gennemførelsesprocessen er overladt fuldstændig til medlemsstaternes skøn. I årenes løb har Domstolen haft lejlighed til at udarbejde en række standarder med henblik på vurderingen af, om de af medlemsstaterne vedtagne gennemførelsesbestemmelser til direktiver er tilstrækkelige. Hvis disse krav skal beskrives skematisk, er det hensigtsmæssigt at sondre mellem to faser i gennemførelsesprocessen: gennemførelsesfasen og anvendelsesfasen.

24. Gennemførelsesfasen omfatter igen to hovedaspekter: det normative og det organisatoriske aspekt.

25. Det normative aspekt indebærer, at direktivets materielle indhold skal omsættes

6 — Udtrykket »gennemførelse« skal her forstås som et overordnet begreb omfattende både den egentlige gennemførelse af et direktiv i national lovgivning og de nationale myndigheders anvendelse og håndhævelse af disse bestemmelser.

i national lovgivning på en tilstrækkelig specifik, bestemt og klar måde inden for den i direktivet fastsatte frist⁷. De pågældende nationale bestemmelser skal være bindende og have samme retskraft som de bestemmelser, der skal ændres⁸. Det er især vigtigt at sikre, at gennemførelsesbestemmelserne til et direktiv er klare og utvetydige, hvis direktivet har til formål at indføre rettigheder og forpligtelser for borgerne. I henhold til retssikkerhedsprincippet skal gennemførelsesforanstaltninger være tilstrækkeligt gennemsigtige til, at borgerne sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder⁹. Kravet om utvetydighed gælder også i de tilfælde, hvor et direktiv ikke specifikt har til formål at skabe rettigheder for borgerne. I disse tilfælde er der en interesse i at sikre, at alle de pågældende myndigheder anvender direktivets bestemmelser korrekt i den nationale retsorden¹⁰. Endvidere skal det klart fremgå, at de tilpassede nationale bestemmelser oprindeligt er fællesskabsbestemmelser, således at de om nødvendigt kan fortolkes på baggrund af direktivets mål, og således at Fællesskabets retsmidler kan anvendes i forbindelse med beslutninger truffet i henhold til bestemmelserne.

26. Det organisatoriske aspekt af gennemførelsen tager sigte på at skabe de retlige og

7 — Jf. f.eks. Domstolens dom af 13.3.1997, sag C-197/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1489, præmis 15.

8 — Jf. f.eks. Domstolens dom af 6.5.1980, sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473, præmis 10.

9 — Jf. f.eks. Domstolens dom af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 15, og dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 7, præmis 15.

10 — Domstolens dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 39 og 44.

administrative rammer for en korrekt anvendelse og håndhævelse af de nationale bestemmelser, hvori direktivets normer er indarbejdet. Dette indebærer udpegning af de myndigheder, der er kompetente til at anvende bestemmelserne, sikring af, at disse myndigheder får tillagt de nødvendige beføjelser, indførelse af mekanismer til overvågning af bestemmelsesernes overholdelse, garanteret retsbeskyttelse, sikring af, at der er retsmidler til rådighed, iværksættelse af sanktioner i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne og etablering af håndhævelsesmekanismer til imødegåelse af overtrædelser. Ofte foreskriver direktiverne udtrykkeligt sådanne organisatoriske foranstaltninger, men selv om direktiverne intet siger herom, kan det af artikel 10 EF udledes, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre, at sådanne foranstaltninger vedtages.

27. Gennemførelsens operationelle fase er den løbende proces, hvor opfyldelsen af direktivets mål skal sikres ved, at de kompetente nationale myndigheder fuldt ud og aktivt anvender de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet og iværksætter troværdige sanktioner, hvis disse bestemmelser overtrædes. Med andre ord er gennemførelsesprocessen ikke afsluttet med den korrekte gennemførelse af direktivbestemmelserne i national ret og indførelsen af den organisatoriske ramme for anvendelsen af disse bestemmelser, idet det tillige skal sikres, at disse to aspekter tilsammen fører til det i direktivet tilstræbte resultat. Som Domstolen bemærkede i Marks & Spencer-dommen i en præmis vedrørende direktiver i almindelighed: »[dels medfører] det forhold, at der er truffet nationale foranstaltninger, hvorved et direktiv er blevet gennemført korrekt, ikke

[...], at direktivets virkninger udtømmes, dels [er] medlemsstaten selv efter vedtagelsen af disse foranstaltninger [forpligtet] til at sikre, at direktivet anvendes fuldt ud«¹¹. Selv om spørgsmålet om direktivets umiddelbare virkning ikke er rejst i den foreliggende sag, har det betydning for direktivers anvendelse i almindelighed, at Domstolen i denne dom tilføjede, at borgerne ved de nationale domstole kan påberåbe sig bestemmelser i et direktiv, der fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, »i alle tilfælde, hvor det ikke effektivt er sikret, at direktivet anvendes fuldt ud, dvs. ikke blot i tilfælde, hvor direktivet ikke er gennemført eller ikke er gennemført korrekt, men også i tilfælde, hvor de nationale foranstaltninger, hvorved direktivet er gennemført korrekt, ikke anvendes på en sådan måde, at der fremkaldes det med direktivet tilsigtede resultat«¹². Denne bemærkning fra Domstolen bekræfter, at gennemførelse i videre forstand er en kontinuerlig proces, som indebærer varige forpligtelser for medlemsstaterne.

28. Hvad angår håndhævelsen af direktiver eller snarere af de nationale bestemmelser, hvori direktivbestemmelserne er indarbejdet, følger det også af både den generelle forpligtelse til at opnå et direktivs mål og af artikel 10 EF, at de foranstaltninger, der er truffet, og mekanismer, der er indført med henblik herpå, skal være effektive. Efter min opfattelse betyder effektiv håndhævelse, at der er en troværdig sandsynlighed for, at de,

der overtræder reglerne, løber en risiko for at blive afsløret og pålagt sanktioner, der som minimum berører dem enhver økonomisk fordel ved overtrædelsen. Som jeg har påpeget tidligere i år i et forslag til afgørelse om den fælles fiskeripolitik, skal kontrolindsatsen og truslen om sanktioner skabe et så tilstrækkeligt stort pres, at overtrædelse af bestemmelserne bliver økonomisk ufordelagtig, og det dermed sikres, at den situation, som tilstræbes med de relevante fællesskabsbestemmelser, også faktisk tilvejebringes¹³. Baggrunden for denne sag er ganske vist en anden, men grundprincipperne er de samme.

29. Bag den »papirmur«, som gennemførelsesfasen skaber, er og bliver medlemsstaterne således fortsat ansvarlige for direktivets korrekte anvendelse og håndhævelse, kort sagt for, at det tilsigtede mål opnås. Enhver forsømmelighed i denne henseende vil ikke alene føre til en situation, der adskiller sig fra den, der forudsættes i direktivet, men vil også skade den ensartede virkning af direktivet i Fællesskabet og påvirke de vilkår, hvorunder markedsdeltagerne virker på det indre marked.

30. Selv om Kommissionen har fastholdt, at én bestemmelse i affaldsdirektivet, nemlig

11 — Domstolens dom af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 27. (O.a.: Resten af fodnoten på originalsproget vedrører ikke den danske tekst.)

12 — Samme præmis.

13 — Forslag til afgørelse fremsat den 29.4.2004 i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, dom af 12.7.2005, Sml. I, s. 6263, på s. 6268, punkt 39.

artikel 12, ikke er korrekt gennemført i irsk lovgivning, fokuserer denne sag især på det organisatoriske aspekt af den første fase og den operationelle fase af gennemførelsesprocessen. Jeg vil nu undersøge, hvilke følger disse krav på baggrund af det ovenfor anførte medfører for affaldsdirektivet.

genstand for denne sag, passer ind i ordningen.

B — Gennemførelse af affaldsdirektivet

31. Ved affaldsdirektivet indføres en komplet ordning for affaldshåndtering med henblik på at sikre, at affald håndteres på en måde, der ikke er skadelig for folkesundheden og miljøet. Dette bekræftes i præamblen til direktiv 91/156 om ændring af det originale direktiv, hvori det hedder, at direktivet skal sikre tilsyn med affaldet »fra produktion til endelig bortskaffelse«¹⁴. For at afgøre, hvilket resultat der skal opnås af medlemsstaterne, er det henset til det primære mål for Kommissionens stævning nødvendigt at betragte direktivet som helhed og undersøge, hvilke mål der tilstræbes, og hvorledes de forskellige bestemmelser, der er

32. Artikel 4, stk. 1, der må anses for direktivets væsentligste bestemmelse, beskriver dette mål nærmere og bestemmer: »Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affald nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora, forårsages gener ved støj eller lugt, påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade«. I artikel 4, stk. 2, forbydes henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald. Det vigtigste middel til at opnå disse mål er kravet i artikel 9 og 10 om, at med henblik på gennemførelsen af bl.a.¹⁵ artikel 4, stk. 1, skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, indhente en tilladelse fra den kompetente myndighed. Dette middel gør det muligt for de nationale myndigheder at fastlægge særlige betingelser for bortskaffelse og nyttiggørelse af affald (betingelserne for bortskaffelse er nærmere fastsat i direktivet) med henblik på at opnå målene i artikel 4 og overvåge opfyldelsen af disse betingelser. For at sikre, at alt affald håndteres inden for rammerne af denne ordning, er der pålagt virksomheder, der er indehavere

¹⁴ — Jf. næstsidste betragtning i præambelen til direktiv 91/156, der allerede er nævnt ovenfor i fodnote 3.

¹⁵ — I direktivets artikel 9 henvises ligeledes til artikel 5 (net af bortskaffelsesfaciliteter) og artikel 7 (planer for håndtering af affaldet).

af affald, forpligtelser¹⁶ (artikel 8) for at sikre, at affaldet håndteres af en offentlig eller privat indsamler eller en virksomhed, som har tilladelse til at varetage bortskaffelse og nyttiggørelse. Er dette ikke tilfældet, er indehaveren forpligtet til selv at nyttiggøre eller bortskaffe affaldet i henhold til direktivets bestemmelser, navnlig artikel 4. Virksomheder, der erhvervsmæssigt indsamler og transporterer affald, samt mæglere skal, såfremt de ikke skal have en godkendelse i henhold til national lovgivning, i hvert fald registreres hos de kompetente myndigheder (artikel 12). Herved bliver de også omfattet af ordningen uden forhåndsbetinger. Aktører i denne ordning skal underkastes regelmæssig kontrol af de kompetente myndigheder og føre et register, som efter anmodning skal udleveres til myndighederne (artikel 13 og 14). Endelig og mere generelt skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 5 sikre, at der findes et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter på deres område, som sætter dem i stand til selv at bortskaffe deres affald. Ved at henvise til artikel 5 indebærer artikel 9 om udstedelse af tilladelse til bortskaffelsesaktiviteter, at autoriserede virksomheder, som varetager bortskaffelsesaktiviteter, bliver en del af dette net.

33. For fuldstændighedens skyld vil jeg også nævne, at direktivet indeholder bestemmelser om andre vigtige elementer i ovennævnte

16 — Indehavere af affald er defineret i artikel 1, litra c), i affaldsdirektivet som: producenten af affaldet eller den fysiske eller juridiske person, som er i besiddelse af det.

ordning, som falder uden for rammerne af den foreliggende sag og derfor ikke vil blive behandlet nærmere, nemlig: forebyggelsesprincippet (artikel 3), udpegning af myndigheder (artikel 6), udarbejdelse af planer for håndtering af affald (artikel 7) og princippet om, at »forureneren betaler« (artikel 15). Den omstændighed, at overholdelsen af disse bestemmelser ikke bestrides, ændrer ikke ved, at Irlands påståede tilsidesættelse af affaldsdirektivet som helhed har systematisk karakter, især ikke da Kommissionens stævning er koncentreret om direktivets vigtigste instrument, nemlig kravet om tilladelse.

34. I de tilfælde, hvor affaldsdirektivet foreskriver en række specifikke instrumenter, der sikrer, at affald håndteres på en måde, der ikke skader folkesundheden og miljøet, indebærer en fuldstændig gennemførelse af direktivet først og fremmest, at disse instrumenter er blevet oprettet i den nationale retsorden, at instrumenterne er egnede til at sikre opnåelsen af direktivets mål, og at de er fuldt ud operationelle.

35. Det vigtigste af disse instrumenter er kravet om at indhente tilladelse til at varetage de bortskaffelses- og nyttiggørelsesaktiviteter (artikel 9 og 10), der er omhandlet i bilag II A og II B til affaldsdirektivet, og som udøves inden for landets grænser. Da dette instrument skal sikre, at målene i direktivets

artikel 4 nås, må dets udformning og anvendelse opfylde visse kvalitetskrav. En korrekt gennemførelse af kravet om tilladelse indebærer derfor ikke alene, at denne forpligtelse skal fremgå af den nationale lovgivning, men forudsætter også tilstedeværelsen af passende og effektive administrative rammer for behandling af ansøgninger om tilladelse inden for rimelige frister og for vurdering af disse ansøgninger med henblik på at kunne opstille fornuftige betingelser for udøvelsen af de pågældende aktiviteter, ligesom der skal være mulighed for at overvåge opfyldelsen af disse betingelser. En egnet og effektiv tilladelsesordning sikrer, at de aktiviteter, der er omfattet af ordningen, udøves på en måde, der sikrer, at ordningens overordnede mål opnås. For nyplanlagte aktiviteter indebærer dette, at der ansøges om tilladelse, og at tilladelsen gives, før aktiviteterne gennemføres, således at der kan opstilles passende betingelser for aktiviteterens udførelse. I disse tilfælde har tilladelsen en forebyggende virkning. For allerede eksisterende aktiviteter indebærer dette, at aktiviteterne så vidt muligt og på rimelige betingelser skal tilpasses disse mål eller afvikles, i hvilket tilfælde tilladelsesordningen både har en forebyggende og en korrikerende virkning. Dette indebærer tillige, at der kun gives tilladelse til aktører, som råder over de tekniske midler til at udføre de pågældende affaldsaktiviteter. Tilladelsesordningen skal endelig for at være effektiv ledsages af passende sanktioner.

36. Artikel 4, stk. 2, som foreskriver, at der skal træffes foranstaltninger til at bekæmpe dumpning af affald, kan anses for at være korrekt gennemført, når det forbud, der er omhandlet i direktivet, er blevet indført i national lovgivning, når der er indført

passende sanktioner, der kan iværksættes, hvis reglerne overtrædes, og når en effektiv overvågning af overholdelsen af denne bestemmelse er sikret.

37. Hvad angår artikel 8, som pålægger indehavere af affald forpligtelser, synes det væsentligste aspekt af gennemførelseskravet at være selve inkorporeringen af kravet i den nationale lovgivning. Umiddelbart synes indførelsen af denne forpligtelse i national ret ledsaget af truslen om sanktioner i tilfælde af overtrædelser at være tilstrækkelig til at efterleve direktivet på dette punkt. På baggrund af målet for affaldsdirektivet, der er fastlagt i præambelen til direktiv 91/156, nemlig at overvåge affaldet »fra produktion til endelig bortskaffelse«¹⁷, er det dog ikke utænkeligt, at der implicit påhviler medlemsstaterne en forpligtelse til at stille passende og tilgængelig infrastruktur til rådighed for indehavere af affald for at lette opfyldelsen af denne forpligtelse og sikre, at affald ikke ledes uden om ordningen. Kun når affald behandles i overensstemmelse med tilladelsesordningen, kan medlemsstaten udøve kontrol med affaldshåndteringen i henhold til de generelle mål i direktivets artikel 4. Hvis det står klart, at indehavere af affald ikke kan opfylde forpligtelserne i artikel 8 som følge af manglende faciliteter, kan det hævdes, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat denne bestemmelse. Endvidere skal medlemsstaterne sikre opfyldelse af disse forpligtelser ved at træffe passende håndhævelsesforanstaltninger.

17 — Nævnt ovenfor i fodnote 12.

38. Det i artikel 12 fastsatte registreringskrav for virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, samt mæglere, skal gøre det muligt for de kompetente myndigheder at overvåge hele affaldsbehandlingen fra produktion til endelig bortskaffelse og skabe gennemsigtighed. I de tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke har krav om godkendelse af virksomhederne, skal virksomhederne i det mindste registreres. Da denne bestemmelse har til formål at sikre, at medlemsstaternes kompetente myndigheder ved præcis, hvem der deltager i de forskellige stadier af affaldshåndteringen, kræver en korrekt gennemførelse af bestemmelsen, at myndighederne indfører et registreringssystem og fastsætter regler, der kan sikre, at de fornødne oplysninger fremlægges, idet det egentlige mål er at kunne kontrollere de pågældende aktiviteter som nævnt i artikel 13 for at sikre, at aktiviteterne udøves i overensstemmelse med målene i artikel 4.

39. En korrekt og fuldstændig gennemførelse af artikel 13 vedrørende regelmæssig kontrol med de i artikel 9-12 omhandlede virksomheder forudsætter, at myndighederne er blevet udpeget, og at de råder over de nødvendige undersøgelsesbeføjelser. Efter min opfattelse omfatter dette også beføjelse til at registrere overtrædelser og indberette disse til de håndhævende myndigheder. Da der i artikel 13 tales om regelmæssig kontrol, må dette indebære, at kontrollen sker fortløbende. Det følger af den generelle forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at direktiverne får den tilsigtede virkning, at kontrollen også effektivt skal kunne bidrage

til opnåelsen af det generelle mål for direktivets artikel 4. Kontrollen bør ikke alene tage sigte på at afdække overtrædelser, men bør også være konstruktiv og tilrettelægges på en sådan måde, at de pågældende aktører tilskyndes til at opfylde de med affaldshåndtering forbundne forpligtelser.

40. Ved artikel 14 pålægges anlæg eller virksomheder, der varetager bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, en forpligtelse til at føre et register og til efter anmodning at stille de registrerede oplysninger til rådighed for de kompetente myndigheder. Denne forpligtelse er klart nødvendig for at lette den regelmæssige kontrol, der er nævnt i direktivets artikel 13. Det er derfor afgørende, at denne forpligtelse klart og utvetydigt fremgår af den nationale lovgivning som en forpligtelse for de pågældende virksomheder.

41. Affaldsdirektivets artikel 5 indeholder en forpligtelse, der afviger fra de ovenfor beskrevne forpligtelser. Mens de sidstnævnte bestemmelser fokuserer på de virksomheder, der deltager i de forskellige trin af affaldshåndteringen, og disses forpligtelser og aktiviteter, vedrører artikel 5 de nationale infrastrukturer for bortskaffelse af affald. En korrekt gennemførelse indebærer primært, at der træffes tekniske foranstaltninger til at sikre, at medlemsstaten råder over tilstrækkelig kapacitet til at bortskaffe affald. Dette kan udledes af udtrykket »tilstrækkeligt« i denne bestemmelse og af medlemsstaternes forpligtelse til at stræbe efter at blive i stand til selv at bortskaffe deres affald. »Tilstræk-

keligt« kan fortolkes således, at udbuddet af bortskaffelseskapacitet er tilstrækkeligt til at opfylde efterspørgselen efter bortskaffelseskapacitet. At nettet skal være »integreret«, indebærer, at bortskaffelsesfaciliteterne skal fungere som dele af en ordning, og at der inden for denne ordning sker en slags koordinering for så vidt muligt at sikre, at udbuddet af bortskaffelseskapacitet svarer til efterspørgselen. Henvisningen til artikel 5 i artikel 9 viser, at dette skal opnås inden for rammerne af tilladelsesordningen.

42. Efter min opfattelse skal bedømmelsen af, om affaldsdirektivet er blevet korrekt gennemført i medlemsstaterne, ske ud fra ovennævnte kriterier.

C — Strukturelt betinget tilsidesættelse af et direktiv

43. Som nævnt i punkt 19 rejser Kommissionens søgsmål spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved en medlemsstats generelle og strukturelt betingede tilsidesættelse af sine fællesskabsretlige forpligtelser, og hvorledes det kan godtgøres, at der foreligger en sådan situation. De to aspekter sammenfatter en række kriterier, der kan anvendes til at beskrive, hvad der forstås ved en strukturelt betinget tilsidesættelse. Viser det sig, at

betingelserne er opfyldt, kan det konkluderes, at tilsidesættelsen er strukturelt betinget. I denne forbindelse sonderer jeg mellem tre forskellige dimensioner, som tilsammen viser, om en tilsidesættelse er generel og strukturelt betinget: omfang, varighed og grovhed.

44. Ved omfang forstås antallet af tilfælde, hvor det godtgøres, at de fællesskabsretlige forpligtelser er blevet tilsidesat. Selv om man i isolerede tilfælde kan påvise en tilsidesættelse, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland¹⁸ og dommen i sagen Kommissionen mod Italien¹⁹ (herefter »San Rocco-sagen«), tyder en strukturelt betinget tilsidesættelse på, at der foreligger en mere generel praksis, der følger et mønster, som sandsynligvis vil dukke op igen og igen. For direktivers vedkommende indebærer dette, at direktivets væsentlige bestemmelser af en eller anden grund ikke gennemføres, og at det tilsigtede resultat ikke opnås i medlemsstaten. Et af tegnene på dette kan være, at den pågældende praksis ikke er begrænset til et bestemt sted i en medlemsstat, men er mere udbredt, således at der i medlemsstaten foregår flere tilsidesættelser af direktivet på samme tid.

45. Tidsdimensionen refererer klart til den omstændighed, at den manglende opfyldelse

18 — Domstolens dom af 7.4.1992, sag C-45/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2509, og af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047.

19 — Domstolens dom af 9.11.1999, sag C-36/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773.

af forpligtelser har eksisteret i længere tid, efter at den pågældende fællesskabsforpligtelse er trådt i kraft, inklusive rimelige frister for at gøre nye instrumenter som f.eks. en tilladelsesordning operationelle. Hvad der kan defineres som lang tid med henblik på anvendelsen af dette kriterium, kan ikke fastlægges nøjagtigt, og det finder jeg heller ikke nødvendigt. Generelt fremgår det ret klart af den bestemte fællesskabsforpligtelse og det resultat, medlemsstaterne skal opnå, hvad der kan anses for en rimelig frist for at opfylde en forpligtelse, og hvilke omstændigheder der kan forklare en forsinkelse med hensyn til at opfylde forpligtelsen, også selv om omstændighederne muligvis ikke formelt kan begrunde den manglende overholdelse af en tidsfrist. På et eller andet tidspunkt bliver det helt åbenbart, at en situation med manglende opfyldelse af forpligtelser er blevet vedvarende. Et eksempel på en sådan strukturel situation med manglende opfyldelse af forpligtelser er den situation, der gav anledning til Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, der også er kendt som den spanske jordbørsag²⁰. I denne sag fandt Domstolen, at Frankrig ikke havde opfyldt sine fællesskabsretlige forpligtelser, bl.a. ud fra den omstændighed, at Frankrig i en periode på ca. ti år havde undladt at gribe ind over for borgere, som hindrede den frie varebevægelse²¹.

ger fra det resultat, fællesskabsforpligtelsen tilsigter. Det er underforstået, at opretholdelsen af en situation, der er i strid med fællesskabsforpligtelsen, vil have visse skadelige virkninger for de interesser, der beskyttes af den pågældende fællesskabsbestemmelse, og at disse virkninger væsentligt forhindrer opnåelsen af direktivets mål. For affaldsdirektivets vedkommende kan der peges på to typer negative virkninger, som begge har forbindelse med direktivets grundlæggende mål. For det første er det klart, at en manglende overholdelse af de væsentlige bestemmelser i affaldsdirektivet medfører en risiko for skader for miljøet og hermed muligvis også for menneskets sundhed. Det kan ikke udelukkes, at denne skade er uoprettelig. Den anden type negative virkninger er, at der er risiko for væsentlige konkurrencefordrejninger i det indre marked. Virksomheder i medlemsstater, der fuldt ud overholder affaldsdirektivet, vil sandsynligvis skulle betale mere for at få bortskaffet affald i overensstemmelse med direktivets artikel 4 end virksomheder, der ikke er underlagt de samme regler. Overholdelse af direktivbestemmelserne indebærer betydelige omkostninger for såvel offentlige organer som private virksomheder, især lige efter at ordningen med affaldsbortskaffelse er blevet indført. Dette kan ikke undgå at påvirke virksomhedernes konkurrencemæssige stilling.

46. Grovheden refererer til, i hvor høj grad den faktiske situation i medlemsstaten afvi-

47. I betragtning af konsekvenserne af en konstatering af en generel undladelse af at opfylde fællesskabsforpligtelser finder jeg derfor, at der bør tages hensyn til, i hvor

20 — Domstolens dom af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959.

21 — Dommens præmis 40-43. Jf. tillige generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse, punkt 58.

høj grad en sådan tilsidesættelse har skadet muligheden for at opnå målene for den pågældende fællesskabsforanstaltning. Dette ændrer ikke noget ved, at Domstolen i sin praksis vedrørende artikel 226 EF har gjort det klart, at den omstændighed, at manglende opfyldelse af fællesskabsretlige forpligtelser ikke har været til skade, ikke kan føre til den konklusion, at fællesskabsretten ikke er blevet tilsidesat af medlemsstaten²². En generel manglende opfyldelse af en fællesskabsretlig forpligtelse indebærer nødvendigvis, at der opstår skadelige virkninger.

48. Sammenfattende kan siges, at en generel og strukturelt betinget tilsidesættelse kan anses for at foreligge, når situationen ikke blot kan afhjælpes ved en indsats for at løse en række individuelle sager, hvor den pågældende fællesskabsforpligtelse ikke er opfyldt, men kræver en ændring af medlemsstatens generelle politiske og administrative praksis på det område, der reguleres ved den pågældende fællesskabsforanstaltning. At begrænse den afhjælpende indsats til påviste tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelser vil nemlig medføre, at andre tilsvarende situationer først vil blive afhjulpet, når de er blevet påvist og anfægtet enten af Kommissionen i en ny traktatbrudssag eller af berørte borgere i medlemsstaterne, der anlægger sag ved de nationale domstole. I

mellemtiden vil den situation, der er i strid med det tilsigtede mål for fællesskabsforanstaltningen, fortsat bestå.

D — *Bevispørgsmål*

49. I denne sag, der er kendetegnet ved en overflod af fakta fremlagt af begge parter, er bevispørgsmålet af særlig betydning, især i betragtning af Kommissionens påstand om, at de forskellige eksempler på påstået tilsidesættelse af affaldsdirektivet vidner om Irlands generelle undladelse af at opfylde sine forpligtelser på dette område. Før jeg undersøger realiteten i den foreliggende sag, vil jeg, da Irland har bestridt rigtigheden af de fleste af Kommissionens påstande, se på, hvorledes bevisbyrden skal fordeles i denne situation, hvorledes det kan godtgøres, at der er sket en generel tilsidesættelse, og hvilken tidsfaktor der er relevant for bedømmelsen af, om der er sket en generel tilsidesættelse.

50. Den irske regering har gjort gældende, at Kommissionen har den fulde bevisbyrde i traktatbrudssager i henhold til artikel 226 EF, og at Kommissionen ikke kan lade en påstand om, at en medlemsstat har undladt at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, bygge på formodninger. Den irske regering har anført, at i tilfælde, hvor en ren påstand bestrides, kan der ikke gives Kommissionen medhold, idet bevisbyrden altid påhviler sagsøgeren. Endvidere har den

22 — Som Domstolen har formuleret det: »undladelsen af at opfylde en ved en fællesskabsretlig bestemmelse pålagt forpligtelse [udgør i og for sig] et traktatbrud, [og et anbringende om], at den manglende opfyldelse ikke har haft skadelige virkninger, er uden enhver relevans«. Jf. Domstolens dom af 27.11.1990, sag C-209/88, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4313, præmis 14, og af 1.2.2001, sag C-333/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1025, præmis 37.

irske regering rejst indsigelser mod Kommissionens forsøg på at drage generelle konklusioner med hensyn til Irlands undladelse af at opfylde sine traktatlige forpligtelser under henvisning til de specifikke klagepunkter, der danner grundlag for sagen. Den irske regering har påpeget, at Kommissionen ikke ved hjælp af undersøgelser og tal har bevist, at Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet. Den irske regering har gjort gældende, at det af Kommissionen førte bevis ikke opfylder de krav til beviser, Domstolen har fastsat i sin dom i San Rocco-sagen²³.

sørger for, at dets bestemmelser efterleves, kan man ikke frakende Kommissionen ret til at anlægge en traktatbrudssag«, fortsætter generaladvokat Mischo: »Det ville bestemt være situationen, såfremt Kommissionen konstaterede en hel række tilfælde, inden for et vist tidsrum, i hvilket direktivet ikke blev anvendt.«

51. Kommissionen har fastholdt, at den har fremlagt tungtvejende beviser til støtte for sine påstande i stævningen, og at disse beviser påviser en administrativ praksis og undladelser fra de irske myndigheders side, som tilsammen indebærer, at Irland systematisk har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet. Kommissionen har anført, at den har fulgt samme fremgangsmåde som den, der er beskrevet af generaladvokat Mischo i punkt 63 i forslaget til afgørelse i ovennævnte San Rocco-sag. Efter i forslagets punkt 62 at have udtalt, at »såfremt det viser sig, at et direktiv kun er blevet gennemført rent formelt, og at medlemsstaten ikke med den fornødne omhu

52. Det fremgår af fast retspraksis, at den grundlæggende regel om beviser i traktatbrudssager i henhold til artikel 226 EF er, at det påhviler Kommissionen at bevise påstanden om, at en medlemsstat ikke har opfyldt sine fællesskabsretlige forpligtelser. Det er Kommissionen, der skal fremlægge den dokumentation for Domstolen, som er nødvendig for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke herved påberåbe sig nogen formodning²⁴.

53. Denne grundregel er udgangspunktet for Domstolens efterprøvelse af påstandene i Kommissionens stævning. Kommissionen skal nemlig fremlægge stærke beviser for den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine fællesskabsretlige forpligtelser, og det siger sig selv, at en konstatering af, at de traktatlige forpligtelser ikke er opfyldt, ikke kan være baseret på en formodning. Man må imidlertid være klar over, at

23 — Nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 78 og 79.

24 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 26.6.2003, sag C-404/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6695, præmis 26, samt af 29.4.2004, sag C-194/01, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 4579, præmis 34.

når det drejer sig om at godtgøre eksistensen af faktiske situationer i en medlemsstat som f.eks. dem, der gør sig gældende i den foreliggende sag, er Kommissionen i høj grad afhængig af oplysninger fra eksterne kilder. I modsætning til situationen på et politikområde som f.eks. den fælles fiskeripolitik råder Kommissionen ikke over nogen kontrolbeføjelser på det af affaldsdirektivet omfattede område, og den kan alene kontrollere rigtigheden af sådanne oplysninger ved at konfrontere medlemsstaten med dem under den administrative procedure. Under disse omstændigheder finder jeg det ikke rimeligt at lægge den fulde bevisbyrde på Kommissionen, sådan som den irske regering har påstået. Den gældende bevisregel i traktatbrudssager skal forstås således, at Kommissionens påstande i den indledende fase af retsforhandlingerne skal dokumenteres på en troværdig og overbevisende måde. Når dette er sket, er det den pågældende medlemsstat, der skal fremlægge tilstrækkelige modbeviser for at tilbagevise Kommissionens påstande. Den grundlæggende bevisregel er med andre ord ikke absolut.

dede forhold. Dette havde den italienske regering imidlertid ikke haft held til at gøre, hvorfor forholdene måtte anses for bevist²⁵. Bevisbyrden blev flyttet til den sagsøgte regering, ikke så meget fordi kilden til beviserne var nationale rapporter, således som den irske regering hævdede, men fordi beviserne blev anset for tilstrækkelige. Der er ingen grund til at mene, at beviser fra andre kilder, som fremlægges af Kommissionen, ikke er lige så overbevisende, således at bevisbyrden kan overgå til den sagsøgte regering²⁶.

54. Jeg mener også, at dette var Domstolens holdning i San Rocco-sagen, hvor Kommissionen faktisk fremlagde tilstrækkelige beviser til at godtgøre påstanden om miljøforurening. I de tilfælde, hvor beviserne var baseret på rapporter fra de nationale myndigheder, fandt Domstolen, at det påhvilede de italienske myndigheder konkret og detaljeret at anfægte de af Kommissionen hæv-

55. Det andet aspekt vedrører spørgsmålet, om det ud fra en række klager kan fastslås, at en regering generelt har undladt at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser. Her må hovedvægten lægges på de tre ovennævnte faktorer. For at kunne påvise en generel tilsidesættelse af affaldsdirektivet ud fra de faktiske situationer, der er klaget over til Kommissionen, vil det, hvis det antages, at situationerne faktisk har foreligget, være nødvendigt at påvise forhold, der går igen i alle klagerne, og som tyder på en vedvarende praksis. Det vil skulle påvises, at eksistensen af de faktiske situationer, der ligger til grund for de forskellige klager, alene kan forklares ved, at de i kraft af deres antal og art udgør

25 — Nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 84-87.

26 — Jf. tillige Domstolens dom af 22.9.1988, sag 272/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 4875, præmis 17-21.

en del af et mønster kendetegnet ved manglende opfyldelse af fællesskabsretlige forpligtelser i større omfang. Betragtes en sådan situation i dens rette sammenhæng, kan de forskellige påklagede tilfælde ikke anses for isolerede tilfælde, idet de er symptomatiske for en politik eller (administrativ) praksis, der ikke opfylder medlemsstaternes forpligtelser. Da der er en direkte forbindelse mellem politikken og den faktiske situation, forudsætter situationens faktiske eksistens med andre ord, at også politikken eksisterer.

56. Jeg kan nævne, at Domstolen allerede har indtaget en lignende holdning i fiskerisektoren, hvor den ud fra størrelsen af de af Kommissionen fremlagte tal og gentagelsen af den situation, som var beskrevet, accepterede, at overfiskeriet udelukkende kunne være en følge af den pågældende medlemsstats tilsidesættelse af sine kontrolforpligtelser²⁷.

57. Det skal tilføjes, at denne holdning ikke er ensbetydende med, at det på grundlag af en formodning konstateres, at der er sket en tilsidesættelse. Der er snarere tale om en efterrationalisering baseret på årsagssammenhængen mellem beslægtede oplysninger.

58. Det tredje aspekt er tidsaspektet, dvs. hvornår det skal afgøres, om der er tale om en generel og strukturelt betinget tilsidesættelse. Jeg rejser dette spørgsmål, fordi det er usikkert, om Domstolens faste praksis, hvorefter spørgsmålet, om en medlemsstat har undladt at opfylde sine forpligtelser, skal vurderes på baggrund af situationen i den pågældende medlemsstat ved udløbet af den frist, som Kommissionen har fastsat i den begrundede udtalelse²⁸, også gælder ved vurderingen af, om der foreligger en sådan generel undladelse, som pr. definition er en varig og vedvarende situation. Den faktiske situation, som sagen bygger på, kan endvidere have ændret sig, f.eks. hvis medlemsstaten har truffet foranstaltninger til at forbedre opfyldelsen af forpligtelserne, især som reaktion på Kommissionens bemærkninger under den administrative procedure.

59. Hvad angår dette spørgsmål vil jeg påpege, at formålet med den frist, der fastsættes i den begrundede udtalelse, er at give medlemsstaten en sidste mulighed for at opfylde sine traktatforpligtelser, før Kommissionen indbringer sagen for Domstolen. Fra tidspunktet for den første åbningskrivelse til udløbet af denne frist er medlemsstaten formelt vidende om, at Kommissionen som traktatens vogter er af den opfattelse, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser. Selv om der kan være tvivl om, hvorvidt dette er tilfældet, og da denne tvivl alene kan fjernes af Domstolen, er det meningen, at den administrative procedure skal give medlemsstaten mulighed for i dialog med Kommissionen at overveje situationen og vedtage de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle forpligtelser bliver

27 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 22, præmis 35, og af 14.11.2002, sag C-140/00, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 10379, præmis 40.

28 — Jf. f.eks. San Rocco-dommen, nævnt i fodnote 19, præmis 89.

opfyldt. Formelt kan en tilsidesættelse ganske vist alene konstateres fra den dato, der er angivet i den begrundede udtalelse, men reelt vil tilsidesættelsen have bestået i nogen tid før denne dato. Jeg finder derfor, at Domstolen ved bedømmelsen af, om en medlemsstat generelt og strukturelt har undladt at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser på det tidspunkt, der er fastsat af Kommissionen i den begrundede udtalelse, nødvendigvis må betragte denne situation som resultatet af en kontinuerlig udvikling og vurdere situationen på baggrund af denne udvikling.

holistisk synsvinkel, dvs. at direktivet skal betragtes som et komplet ordning, der er større end summen af bestanddelene. Da en stor del af drøftelserne mellem parterne imidlertid har været koncentreret om gennemførelsen af en række af direktivets bestemmelser i Irland, vil jeg først gennemgå disse aspekter, før jeg undersøger Irlands overholdelse af direktivet som ordning. I min vurdering af disse argumenter vil jeg fokusere på de væsentligste af de argumenter, som Kommissionen og den irske regering har fremført, i den rækkefølge, hvori de optræder i sagsakterne.

60. Endelig har Domstolen ved mange lejligheder fastslået, at ændringer af forholdene i tiden efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke kan tages i betragtning²⁹.

A — Tilladelser (artikel 9 og 10)

VII — Vurdering: situationen i Irland

61. Som nævnt under min gennemgang af affaldsdirektivet er det nødvendigt at anskue direktivet fra, hvad man kunne kalde en

62. Ifølge affaldsdirektivets artikel 9 og 10 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, indhente en tilladelse fra den kompetente myndighed. Tilladelser udstedt i henhold til artikel 9 skal sikre gennemførelsen af artikel 4 (generel forpligtelse), 5 (net af bortskaffelsesfaciliteter) og 7 (planer for håndtering af affaldet), mens tilladelser i henhold til artikel 10 alene udstedes med henblik på gennemførelsen af artikel 4.

63. Hvad angår disse to bestemmelser har Kommissionen i sin stævning sondret mel-

²⁹ — Jf. f.eks. Domstolens dom af 25.11.1998, sag C-214/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7661, præmis 25, og af 18.6.2002, sag C-60/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5679, præmis 36.

lem kommunal bortskaffelse af affald (udført af lokale myndigheder) og privat bortskaffelse af affald. Mens de private bortskaffelsesoperationer ifølge irsk lovgivning siden 1980 har været undergivet et krav om tilladelse, er der først indført et tilsvarende krav for kommunale bortskaffelsesoperationer ved Waste Management Act af 1996 (herefter »WMA 1996«), som blev vedtaget efter Kommissionens indledning (og senere tilbagetrækning) af traktatbrudssagen. Ifølge WMA 1996 skulle der mellem maj 1997 og marts 1999 gradvist indføres en tilladelsesordning for eksisterende faciliteter.

64. Med hensyn til den første kategori har Kommissionen gjort gældende, at situationen hvad angår tilladelser til kommunal bortskaffelse af affald i Irland er uacceptabel. Kommissionen har anført, at en række faciliteter fortsat opererer uden tilladelse i dag, mere end tyve år efter, at kravet om tilladelse blev indført ved direktiv 75/442. Kommissionen har underbygget denne påstand ved at henvise til klage 4 (Powers-town). Sagsbehandlingstiden er lang for ansøgninger til Det Irske Miljøbeskyttelsesagentur (herefter: »EPA«) om tilladelse til at etablere lossepladser. Dette fører i sig selv til en udskydelse af den fællesskabsretlige forpligtelse til at indhente tilladelse og er ofte til skade for miljøet, jf. eksemplet med visse vådområder (klage 7, Kilbarry og Tramore, grevskabet Waterford). Kommissionen har påpeget, at kommunale faciliteter i visse tilfælde aldrig får en tilladelse, enten fordi faciliteten er lukket, før tilladelsen er udstedt, eller fordi de lokale myndigheder ikke har ansøgt om tilladelse (klage 11, grevskabet Donegal). Kommissionen har anklaget EPA for at være rede til at anlægge en fleksibel fortolkning af kravet i henhold til WMA

1996 om at ansøgninger om tilladelser skal indgives før visse tidsfristers udløb (igen klage 11).

65. Hvad angår private bortskaffelsesfaciliteter har Kommissionen hævdet, at de irske myndigheder de facto har udvist tolerance over for de faciliteter, der drives uden tilladelse, at de modtagne klager viser, at dette ikke er begrænset til bestemte geografiske eller administrative områder, og at situationen i visse tilfælde har fået lov til at fortsætte i længere tid (klage 1, Limerick; 2, Ballard; 5, Cullinagh; 6, Poolbeg; 8, grevskabet Laois; 9, Greenore og 12, grevskabet Waterford). Håndhævelsen af affaldsdirektivets krav om tilladelse har endvidere måttet vige for den nationale lovgivning om arealudnyttelse, som giver mulighed for efterfølgende at råde bod på ulovlige situationer ved at udstede tilladelser (klage 2). Kommissionen er utilfreds med, at de irske myndigheder, når der er ansøgt om tilladelse til uautoriserede faciliteter, ikke insisterer på, at disse faciliteter skal indstille deres virksomhed, indtil ansøgningen er færdigbehandlet (klage 5, 6 og 8). Kommissionen har tillige klaget over, at der generelt ikke pålægges aktører, der uden tilladelse udøver bortskaffelsesaktiviteter, bøder og sanktioner, og at bøderne og sanktionerne i de tilfælde, hvor dette sker, ikke er store nok til at virke afskrækkende (klage 2 og 3, Pembrokestown). Kommissionen har tillige gjort gældende, at EPA har påberåbt sig national lovgivning som begrundelse for sin passivitet

i sager om ulovlig affaldshåndtering. EPA har især henvist til den nationale definition af begrebet »nyttiggørelse«, som på det tidspunkt ikke krævede tilladelse i henhold til national lovgivning og således gjorde det muligt at bortskaffe inert affald i sårbare vådområder (klage 1).

krav blev først stillet i direktivet om deponering af affald³⁰ (klage 7). De situationer, der er genstand for klage 11, er atypiske og kan ikke tages til indtægt for den opfattelse, at tidsfristerne i WMA 1996 er fleksible. Endelig har Irland henvist til andre foranstaltninger, det har truffet for at sikre, at lossepladser, der siden 1977 er blevet drevet uden tilladelse, ikke forårsager miljøska-der i strid med direktivets mål.

66. Som svar på Kommissionens påstande vedrørende kommunale affaldsanlæg har den irske regering for det første anført, at det fremgår af en rapport af 5. juni 2002 fra EPA, at der på det pågældende tidspunkt var blevet udstedt tilladelser til alle kommunale lossepladser undtagen én. Den irske regering erkender for det andet, at proceduren for ansøgning om tilladelser kan være langvarig, men at dette bl.a. skyldes spørgsmålets komplekse karakter, den tid, der går med offentlige høringer, og for så vidt angår kommunale lossepladser nødvendigheden af at udstede tilladelse med tilbagevirkende kraft til eksisterende faciliteter og behandle et stort antal ansøgninger samtidigt. Kommissionen har ikke påvist, at disse forsinkelser har forårsaget miljøska-der. Den irske regering har for det tredje påpeget, at hvad angår Kommissionens kritik af, at der for visse faciliteter slet ikke udstedes tilladelser, idet de lukkes, før ansøgningsfristen udløber, er dette en uundgåelig følge af den ordning, der eksisterede før WMA 1996 trådte i kraft. Når en facilitet lukker inden afslutningen af proceduren for indhentning af tilladelse, fortsætter proceduren, således at det er muligt at opstille efterbehandlings- og afhjælpningsbetingelser. Under alle omstændigheder kræver direktivet ikke, at der med tilbagevirkende kraft skal gives tilladelse til affaldsfaciliteter, der er blevet lukket. Dette

67. Den irske regering har ikke medgivet, at den de facto har udvist tolerance med hensyn til private virksomheders uautoriserede bortskaffelsesaktiviteter. Den irske regering har henvist til EPA's ovennævnte rapport af 5. juni 2002, hvoraf det fremgår, at der på det tidspunkt var udstedt tilladelse til 43 af 70 private faciliteter, mens 27 ansøgninger var under behandling. Den irske regering har på dette grundlag hævdet, at alle private affaldsaktiviteter på det tidspunkt var autoriseret i overensstemmelse med affaldsdirektivet. Hvad angår Kommissionens påstand om, at lovgivningen om arealudnyttelse benyttes til at regulere en uautoriseret udvikling, finder den irske regering dette ganske irrelevant, og at det egentlige spørgsmål er, om affaldsdirektivet kræver indstilling af eksisterende aktiviteter, indtil der er udstedt tilladelse. Dette er ifølge den irske regering ikke tilfældet. Direktivet indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse herom. Irland har anerkendt sin forpligtelse til at sikre korrekt håndhævelse af forbuddet mod dumping og ukontrolleret bortskaffelse af affald. Rege-lingen har henvist til tal, der viser, at i en

30 — Rådets direktiv 1999/31/EF af 26.4.1999 om deponering af affald (EFT L 182, s. 1).

lang række tilfælde var det i henhold til artikel 55 i WMA 1996 blevet påbudt at lukke uautoriserede faciliteter, og at disse sager, hvis det var fornødent, blev forelagt en domstol. Den irske regering har afvist Kommissionens påstand om, at der i praksis ikke pålægges bøder og sanktioner i tilfælde af uautoriserede affaldsaktiviteter. Den irske regering har ligeledes tilbagevist påstanden om, at der i henhold til irsk lovgivning ikke kan træffes nogen håndhævelsesforanstaltning, hvis der er gået mere end fem år. Denne regel gælder ifølge den irske regering ikke for igangværende uautoriserede aktiviteter. Endelig har den irske regering gjort gældende, at EPA's påberåbelse af national lovgivning i den sag, der er genstand for klage 1 (Limerick), var berettiget på det pågældende tidspunkt.

68. Ud over disse generelle bemærkninger har den irske regering mere specifikt bestridt Kommissionens vurdering af de faktiske situationer bag en række klager, som danner grundlag for stævningen, og de konklusioner, Kommissionen drager heraf (klage 1, 6 og 9). Den irske regering har erkendt, at der var nogle situationer, hvor aktiviteter fandt sted uden behørig tilladelse, men har tilføjet, at situationen i disse tilfælde var blevet afhjulpet før udløbet af tidsfristen i den begrundede udtalelse (klage 2 og 6). Hvad angår Kommissionens påstande om, at de irske myndigheder ikke har taget hensyn til en række miljøfølsomme vådområder, har den irske regering anført, at de tilladelser, der er udstedt for lossepladser i Kilbarry og Tramore, er ledsaget af betingelser, der tager

sigte på at beskytte disse områder (klage 7). Endvidere gør den irske regering en stor indsats for at forfølge tilfælde af uautoriserede affaldsaktiviteter, og at de tilfælde, Kommissionen har henvist til, ikke kan betragtes som tegn på en generelt slap holdning over for håndhævelse (klage 3). Den irske regering har ganske vist anerkendt, at ansøgningerne om tilladelse er indgivet for sent for så vidt angår lossepladserne ved Muckish og Glenalla, men har udtalt, at disse tilfælde var enestående og atypiske (klage 11).

69. Kommissionens klage og den irske regerings modargumenter rejser en række spørgsmål vedrørende opfyldelsen af det krav om tilladelse, der er fastsat i affaldsdirektivets artikel 9 og 10. På den ene side er der det generelle spørgsmål om egnetheden og effektiviteten af den irske tilladelsesordning for affaldsaktiviteter som helhed. På den anden side rejser der sig en række mere specifikke spørgsmål om rækkevidden af forpligtelserne i henhold til disse bestemmelser.

70. For det første har den irske tilladelsesordning for affaldsaktiviteter været i kraft for private virksomheder og anlæg siden 1980 og for offentlige myndigheder siden 1996, hvorimod tidsfristen for gennemførelsen af affaldsdirektivet i den oprindelige udgave udløb i juli 1977 og i den ændrede udgave i april 1993. Kravet om tilladelse har altid været et centralt element i affaldsdirektivet. Uanset fra hvilken synsvinkel sagen anskues,

er der overhovedet ingen tvivl om, at den fulde gennemførelse af tilladelsesbestemmelserne i Irland var forsinket, endog meget forsinket i forbindelse med offentlige virksomheder, selv om forsinkelserne for de offentlige virksomheders vedkommende kan tilskrives en vis usikkerhed med hensyn til, hvem der var omfattet af kravet om tilladelse.

og planlagte affaldsfaciliteter, hvoraf 70 var private, mens 32 ansøgninger om tilladelse var ved at blive behandlet. Med støtte i disse tal har Irland hævdet, at der på det pågældende tidspunkt var udstedt tilladelse til alle private affaldsfaciliteter.

71. Det vigtigste spørgsmål her er dog, om de irske myndigheder havde sikret sig, at affaldsdirektivets krav om tilladelse var fuldt ud virksomt og effektivt ved udløbet af fristen på to måneder fra Irlands modtagelse af Kommissionens begrundede udtalelse af 26. juli 2001, og hvis dette ikke var tilfældet, om dette skyldtes en generel og strukturelt betinget undladelse af at opfylde forpligtelserne i henhold til affaldsdirektivets artikel 9 og 10.

72. Den irske regering har især henvist til den situation, der er beskrevet i EPA-rapporten af 5. juni 2002, hvoraf det fremgår, at der på dette tidspunkt var udstedt tilladelse i henhold til direktivet til alle 46 kommunale lossepladser, der dengang var i drift, bortset fra én. Den samme rapport tal om affaldsaktiviteter bortset fra affaldsdeponering viser, at der pr. samme dato var udstedt tilladelse til 56 af de 88 eksisterende

73. De tal, den irske regering har fremlagt for at vise, at den har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 9 og 10, er ikke overbevisende af forskellige grunde. For det første viser tallene situationen, som den forelå ca. otte måneder efter udløbet af tidsfristen i den begrundede udtalelse. For det andet har den irske regering begået den fejl at sætte lighedstegn mellem en ansøgning om tilladelse og udstedelsen af en tilladelse. For det tredje fremgår det ikke klart af tallene, hvor mange af de pågældende tilladelser og ansøgninger der vedrørte eksisterende aktiviteter. For at få et mere nøjagtigt indtryk af, i hvor høj grad artikel 9 og 10 var overholdt på vurderingstidspunktet, er det mere oplysende at henvise til EPA's tal vedrørende situationen i november 2001, som Irland har nævnt i sit svarskrift i forbindelse med drøftelsen af den forsinkede overvågning af, om kommunale affaldsfaciliteter var i besiddelse af tilladelser (klage 4). Den irske regering har i den forbindelse anført, at der i 181 tilfælde var ansøgt om tilladelser, og at 93 tilladelser var blevet udstedt, 17 udkast til afgørelser var blevet fremlagt, 60 ansøgninger var ved at blive behandlet og 11 ansøgninger var blevet trukket tilbage. Ifølge den irske regering er der således sket mærkbare fremskridt siden ikrafttrædelsen af WMA 1996. Disse tal samt påstanden om, at situationen var blevet bedre, viser klart, at der ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke var

udstedt tilladelse til alle affaldsaktiviteter som krævet i affaldsdirektivet.

74. Kommissionen har hvad angår kommunale faciliteter påpeget, at behandlingen af ansøgningerne om tilladelse til at etablere lossepladser var blevet forsinket med op til fire år. I denne periode blev overholdelsen af affaldsdirektivet yderligere udskudt.

75. Det er klart, at det tager tid at behandle ansøgninger om tilladelse, og at behandlingen kan omfatte komplekse tekniske vurderinger. I denne forbindelse er de forskellige faktorer, den irske regering har påberåbt sig for at forklare forsinkelserne, som sådanne forståelige og rimelige. Men når en tilladelsesordning er indført for at opnå de mål, der er fastsat for en fællesskabsforanstaltning, kræver en fuldstændig og korrekt gennemførelse, at ordningen efter en rimelig indkørsperiode fungerer effektivt. Selv om der ikke står noget herom i affaldsdirektivet, indebærer dette krav, at behandlingen af ansøgninger skal finde sted inden for rimelige frister. I en situation, hvor en medlemsstat allerede klart har tilsidesat sin forpligtelse til at indføre en tilladelsesordning, kan medlemsstaten endvidere forventes at afhjælpe denne situation meget hurtigt, ikke alene ved at vedtage de nødvendige love, men også ved at gøre det fornødne for at sikre den hurtigst mulige gennemførelse og håndhævelse af kravet om tilladelse. Det

fremgår endvidere af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig administrative eller tekniske vanskeligheder som begrundelse for sin manglende opfyldelse af fællesskabsretlige forpligtelser³¹. Kommissionens kritik af den langsommelige ordning for udstedelse af tilladelse til kommunale lossepladser er derfor berettiget.

76. Kommissionen og Irland er uenige om rækkevidden af forpligtelserne i henhold til artikel 9 og 10 i en række specifikke situationer. Det drejer sig om forpligtelsen til med tilbagevirkende kraft at udstede tilladelse til anlæg og faciliteter, der er lukket, før der er indgivet ansøgning om tilladelse, og forpligtelsen til at indstille aktiviteterne, mens ansøgningen behandles.

77. Hvad angår det første punkt har Kommissionen gjort gældende, at tilladelsesordningen for kommunale lossepladser i Irland var utilstrækkelig, idet der ikke blev udstedt tilladelse til faciliteter, der var lukket før udløbet af fristen for ansøgning om tilladelse i henhold til WMA 1996. Spørgsmålet, om Irland under disse omstændigheder var forpligtet til at udstede tilladelser, bør besvares på baggrund af direktivets generelle mål. Det må i denne forbindelse erkendes, at affaldsfaciliteter som f.eks. lossepladser eller andre former for affaldslagre, der er blevet lukket, stadig kan udgøre en fare for folkesundheden og miljøet. For at forhindre sådanne farer i at opstå er det nødvendigt at styre og overvåge faciliteterne. Dette gøres bedst ved at indføre en tilladelsesordning, der fastlægger betin-

31 — Domstolens dom af 8.6.1993, sag C-52/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3069, præmis 36.

gelseerne for en sådan styring og overvågning. Der er ingen grund til at behandle en facilitet, der er blevet lukket, før der er udstedt tilladelse, anderledes end en facilitet, der blev godkendt, før den kom i drift. I begge tilfælde er der principielt de samme behov for efterbehandling og afhjælpning. Hvis der er tale om faciliteter, der er sat i drift efter 1977, vil det endvidere være uacceptabelt at lade dem slippe for kravet om tilladelse under henvisning til en bestemmelse i den nationale lovgivning, WMA 1996. Irlands argument om, at tilladelsesordningen for bestående lossepladser først blev indført efter direktiv 1999/31 om deponering af affald, kan ikke godtages. Selv om dette direktiv foreskriver en specifik godkendelsesprocedure for deponeringsanlæg, indebærer dette ikke, at bestående deponeringsanlæg ikke er omfattet af direktivets artikel 9. Direktivet har klart til formål at supplere affaldsdirektivet. At artikel 14 i dette direktiv forbyder deponeringsanlæg, som var i drift (uden tilladelse) på datoen for gennemførelsen af direktivet, indebærer ikke, at disse anlæg tidligere var undtaget fra affaldsdirektivets krav om tilladelse. Kommissionens fortolkning af direktivets artikel 9 og 10, hvorefter faciliteter, der er blevet lukket før udstedelsen af en tilladelse, stadig skal indhente tilladelse med henblik på efterbehandling og afhjælpning, er derfor rigtig.

dem lukket, mens ansøgningen om tilladelse blev behandlet, og at dette ligeledes var i strid med direktivets artikel 9 og 10. Formelt driver en virksomhed, der varetager affaldsaktiviteter uden tilladelse, ulovlig virksomhed, således at de nationale myndigheder, så snart de bliver klar over dette, er forpligtet til at træffe alle fornødne foranstaltninger for at bringe aktiviteterne til ophør. Dette gælder ligeledes for situationer, hvor myndighederne er blevet opmærksomme på sådanne aktiviteter, fordi der er indgivet ansøgning om tilladelse. Efter min opfattelse er der kun to mulige undtagelser fra dette. For det første kræver hensynet til retssikkerheden, at der i tilfælde, hvor tilladelsesordningen netop er blevet indført, bør gives henstand for de bestående aktiviteter, mens situationen berigtiges. For det andet kan der være store ulemper forbundet med at lukke faciliteter, for hvilke der er ansøgt om tilladelse, såfremt der ikke umiddelbart er andre muligheder for at håndtere det pågældende affald. I en sådan situation vil det være mere i overensstemmelse med direktivets målsætning, hvis anlægget undtagelsesvis får tilladelse til at fortsætte på betingelser, der er midlertidige, og som under de givne omstændigheder skønnes hensigtsmæssige. Det påhviler den pågældende medlemsstat at godtgøre, at denne betingelse er opfyldt. På baggrund af det ovenfor anførte giver jeg Kommissionen ret i, at problemerne med uautoriserede aktiviteter, for hvilke der er ansøgt om tilladelse, bedst kan løses ved at beordre aktiviteterne indstillet, mens ansøgningen behandles.

78. Det andet punkt, Kommissionen rejser med hensyn til uautoriserede private affaldsvirksomheder, er, at Irland undlod at beordre

79. Kommissionen har gjort gældende, at Irland ikke har gjort tilstrækkeligt for at

håndhæve gennemførelsesbestemmelserne til affaldsdirektivet, og at de bøder, der pålægges, ikke har afskrækkende virkning. Irland har tilbagevist dette under henvisning til oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet for at håndhæve bestemmelserne, og til en række domme afsagt af irske domstole, som har idømt strenge bøder. Som Kommissionen har påvist i en række situationer (bl.a. klage 2, 3, 5 og 8), blev der enten ikke idømt bøder, eller også var de bøder, der blev pålagt, så små, at de ikke kunne virke afskrækkende, og dette har den irske regering ikke udtrykkeligt bestridt. Til gengæld har den irske regering fremhævet de øgede håndhævelses- og sanktionsbeføjelser i henhold til WMA 1996 og anført, at disse øgede beføjelser har bevirket, at overtrædelser aktivt forfølges. I sin duplik af januar 2003 har regeringen endvidere gjort opmærksom på, at en række andre foranstaltninger var i støbeskeen på det tidspunkt. Selv om det ud fra disse indlæg kan antages, at håndhævelsen som nævnt i dette forslags punkt 28 gradvist er blevet mere effektiv, må det afgørende være, om denne indsats sammen med sanktionstruslen har lagt tilstrækkeligt pres på de aktører, der håndterer affald i henhold til de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet, til at sikre, at den situation, direktivet tager sigte på, realiseres i praksis. Ved afslutningen af fristen i Kommissionens begrundede udtalelse var det som tidligere nævnt klart, at ikke alle affaldsaktiviteter skulle godkendes, og at affaldsaktiviteter derfor fandt sted uden tilladelse. Heraf må nødvendigvis udledes, at de håndhævelsesforanstaltninger, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt, enten ikke havde en beskaffenhed, der kunne tilskynde til at opfylde kravet om tilladelse, eller ikke blev anvendt til dette formål. Med andre ord var foranstaltningerne ikke tilstrækkelige til at sikre opfyldelsen af det mål, der tilstræbes med direktivet.

80. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at kravet om tilladelse i visse tilfælde måtte vige for lovgivningen om arealudnyttelse (klage 2), og at dette krav ikke blev korrekt håndhævet som følge af, at udtrykket »nyttiggørelse« blev fortolket anderledes i irsk lovgivning på det pågældende tidspunkt (klage 1). Irland har bestridt den førstnævnte påstand og har med hensyn til den sidstnævnte påstand udtalt, at nationale myndigheder ikke kan bebrejdes en korrekt anvendelse af gældende ret. Jeg betragter begge disse aspekter som underordnede i forhold til de hovedargumenter, som Kommissionen har anført til støtte for påstanden om Irlands manglende overholdelse af affaldsdirektivets artikel 9 og 10. Med hensyn til det første aspekt skal jeg blot anføre, at også affaldsdirektivets mål skal respekteres ved anvendelsen af den nationale lovgivning om arealudnyttelse. Under alle omstændigheder var de pågældende aktiviteter i den foreliggende sag ikke underkastet noget krav om tilladelse i artikel 9's forstand, hvilket den irske regering da også har medgivet. Med hensyn til det andet aspekt er det klart, at man ikke kan påberåbe sig en national lovgivnings afvigende fortolkning af et fællesskabsbegreb som f.eks. »nyttiggørelse« som begrundelse for en fejlagtig anvendelse af en fællesskabsbestemmelse.

81. I punkt 35 har jeg nævnt, at tilladelsesordningen er det vigtigste middel til at opnå

målene i direktivets artikel 4, og at ordningen derfor skal leve op til visse standarder for at sikre dets effektivitet. Effektivitet skal her forstås således, at ordningen både er forebyggende og korrigerende, idet det sikrer, at de tilstræbte resultater opnås i praksis, dvs. at affald nyttiggøres, bortskaffes eller håndteres på en måde, der ikke skader menneskets sundhed eller miljøet. Endvidere skal opfyldelsen af dette mål sikres strukturelt, hvorved jeg mener, at håndhævelsen af de bestemmelser, der skal sikre opnåelsen af disse mål, er så effektiv, at der kun sjældent vil blive tale om overtrædelser.

ordningen. I betragtning af, hvor længe denne situation har bestået, og af at der i Irland var mange eksempler på manglende håndhævelse af kravet om tilladelse i de forskellige regioner og administrative enheder, konkluderer jeg, at tilsidesættelsen pr. oktober 2001 var såvel generel som strukturelt betinget.

B — Virksomheder, der varetager indsamling og transport af affald, samt mæglere (artikel 12)

82. Når Irlands overholdelse af affaldsdirektivets artikel 9 og 10 ved udløbet af den frist på to måneder, der er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse, vurderes på baggrund af udviklingen i situationen, står det klart, at det endnu ikke er lykkedes for Irland at indføre en fuldstændig virksom tilladelsesordning med henblik på at kontrollere affaldshåndteringen. Det er blevet påvist, at der ikke for alle affaldsaktiviteter omfattet af direktivet var stillet krav om tilladelse på tidspunktet for denne vurdering. Irlands tilladelsesordning kunne på det pågældende tidspunkt ikke anses for at være så effektiv, at den sikrede, at direktivets mål blev opnået i praksis. Under ét afslører de forskellige klager nævnt i punkt 8 et håndelsesmønster, der alene kan forklares ved fejl i tilladelses-

83. Affaldsdirektivets artikel 12 bestemmer, at anlæg eller virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, eller som for andre varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, såfremt de ikke skal have en godkendelse, skal registreres hos de kompetente myndigheder.

84. Kommissionen har gjort gældende, at denne bestemmelse ikke er blevet korrekt gennemført i Irland, og at den følgelig heller ikke anvendes korrekt. Dette bekræftes ifølge Kommissionen af den situation, der har givet anledning til klage 10 (Bray, grevskabet Wicklow).

85. Irland har medgivet, at bestemmelsen ikke blev fuldt ud gennemført til tiden, men

har gjort gældende, at denne fejl er blevet afhjulpet ved Waste Management (Collection Permit) Regulations, som blev meddelt Kommissionen inden udløbet af den frist på to måneder, der var fastsat i den begrundede udtalelse. Disse bestemmelser går meget længere end artikel 12, idet de kræver, at affaldsindsamlere indhenter tilladelse, hvilket indebærer, at de underkastes strengere kontrol. Ifølge den irske regering svarer indgivelsen af en ansøgning om indsamlingstilladelse til en de facto-registrering, idet indsamleren herved gør myndighederne opmærksomme på sin eksistens. Registrering kræver ikke og giver heller ikke myndighederne beføjelse til at opstille forhåndsbetingelser.

86. Kommissionen har anført, at denne tilladelsesordning blev indført for sent i forhold til fristen for gennemførelse af direktiv 91/156, og at den ikke fungerede fuldt ud ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse eller på tidspunktet for ordningens indførelse. Kommissionen har bestridt, at der kan sættes lighedstegn mellem ansøgninger om tilladelser og registrering. En ansøgning bevirker ikke i sig selv, at ansøgeren underkastes kontrol i henhold til artikel 13.

87. Her vil jeg anføre, at artikel 12 kræver registrering af indsamlere og andre aktører i affaldshåndteringskæden, såfremt medlemsstaterne ikke har stillet krav om tilladelse. I denne forstand fastsætter affaldsdirektivet et mindstekrav. Det står helt klart, at Irland har valgt det sidstnævnte instrument, og at de pågældende bestemmelser blev meddelt Kommissionen inden udløbet af den frist,

der var fastsat i den begrundede udtalelse. Men det er ligeledes klart, at artikel 12 fra tidspunktet for direktivets gennemførelse til indførelsen af tilladelsesordningen for affaldsindsamlere ikke var blevet korrekt gennemført i Irland. Hvorom alting er, var Irland, da spørgsmålet om overholdelse af bestemmelserne skal afgøres på baggrund af den i den begrundede udtalelse fastsatte dato, og da Irland på dette tidspunkt havde indført en tilladelsesordning, følgelig ikke længere forpligtet til at kræve registrering af affaldsindsamlere. Dette gælder naturligvis kun, hvis selve tilladelsesordningen er tilstrækkelig, og hvis alle aktører, der er omfattet af artikel 12, er omfattet af ordningen. Da Kommissionen i sin argumentation imidlertid især fokuserer på den manglende registreringsordning, og da Kommissionen efter min opfattelse ikke har fremlagt tilstrækkelige beviser for, at ordningen for indsamlere er utilstrækkelig hvad angår både saglig og personel rækkevidde, konkluderer jeg, at der ikke kan gives Kommissionen medhold på dette punkt.

C — Et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter (artikel 5)

88. Det endelige mål for affaldsdirektivets artikel 5 er oprettelse af et net af bortskaffelsesfaciliteter i medlemsstaterne, som skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald. Artikel 5 bestem-

mer ligeledes, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der gør det muligt for dem hver især at nå dette mål.

89. Kommissionen har under henvisning til den tætte forbindelse mellem affaldsdirektivets artikel 9 og 5 for det første gjort gældende, at da gennemførelsen af direktivets artikel 9 efter dens opfattelse er meget mangelfuld, er dette i sig selv bevis for, at Irland ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at oprette et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter. De obligatoriske betingelser, der stilles i tilladelsen, gør det muligt for bortskaffelsesfaciliteter at fungere kollektivt. Kommissionen har anført, at i betragtning af de betingelser, der ledsager EPA's tilladelser, er det tydeligt, at Irlands bortskaffelsesmetoder skal forbedres væsentligt, og at det i betragtning af det store antal faciliteter, der endnu ikke er godkendt, vil tage nogen tid, før de irske affaldsfaciliteter kan virke kollektivt på den måde, som det tilstræbes ved artikel 5. Kommissionen har tillige påpeget manglerne ved lossepladserne i Kilbarry og Tramore (klage 7). Da visse regioner er afhængige af sådanne utilfredsstillende faciliteter og ikke har noget alternativ, må Irlands net efter Kommissionens opfattelse anses for utilstrækkeligt. Kommissionen har endvidere anført, at lossepladsernes kapacitet i nogle tilfælde er eller snart bliver udtømt (klage 11).

90. Den irske regering har svaret, at blot fordi der i tilladelser til affaldsaktiviteter ofte kræves tekniske forbedringer af deponeringsanlæg, kan det ikke konkluderes, at artikel 5 tidligere ikke blev overholdt. Før vedtagelsen af direktivet om deponering af affald var der ikke fastsat nogen fællesskabsstandarder for deponeringsanlæg. Endvidere var det hændelsesforløb, der er genstand for klage 11, atypisk. Kommissionen har ikke kunnet påvise nogen lejlighed, hvor affald ikke kunne bortskaffes som følge af kapacitetsproblemer, og har heller ikke taget hensyn til mulighederne for at udvide lossepladsernes kapacitet.

91. Efter min opfattelse indebærer en korrekt opfyldelse af denne forpligtelse, at medlemsstaterne skal træffe såvel tekniske foranstaltninger, der kan sikre, at der inden for landets grænser er tilstrækkelig fysisk kapacitet til at absorbere det affald, der produceres i landet, som administrative foranstaltninger, der sikrer, at de forskellige faciliteters virke koordineres. Dette er en sektor, hvor udbuddet af kapacitet ligger nogenlunde fast, mens efterspørgselen som følge af den økonomiske vækst hele tiden vokser. Dette indebærer, at et net af bortskaffelsesfaciliteter alene kan anses for tilstrækkeligt, hvis kapaciteten er stor nok til at

absorbere de voksende mængder affald, der produceres i landet.

92. Kommissionen har med rette fremhævet, at henvisningen til artikel 5 i artikel 9 viser, at den ordning, der indføres ved direktivet, kræver, at der udstedes tilladelser som et middel til at opfylde kravene i artikel 5 fuldt ud. Når det fastslås, at Irland ikke har gennemført artikel 9 korrekt, indebærer dette, at der formelt ikke er grundlag for at kræve, at bortskaffelsesfaciliteterne i Irland skal fungere som et net i artikel 5's forstand. Hertil kommer, at den hyppighed, med hvilken affald bortskaffes uden om tilladelsesordningen, viser, at det irske net er utilstrækkeligt. Dette bekræftes endvidere af en række rapporter fremlagt i sagen, herunder en rapport af december 2001 udarbejdet af Forfás (Irlands National Policy Board for Enterprise, Trade, Science, Technology and Innovation), som er nævnt af Kommissionen i stævningen. På baggrund af den kraftige stigning i affaldsproduktionen siden 1995 hedder det i denne rapport, at affaldshåndteringen i Irland har nået et kritisk punkt, og at der er risiko for yderligere forværring, hvis der ikke træffes nogen foranstaltninger. Selv om Irland i sin duplik søger at nedtone betydningen af disse dokumenter, giver dokumenterne tilsammen et godt billede af bortskaffelseskapaciteten og den manglende koordinering på dette område ved udløbet af den frist, der var fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse. Jeg konkluderer derfor, at Irland har undladt at træffe passende foranstaltninger med henblik på at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivets artikel 5.

D — *Den væsentligste forpligtelse ifølge affaldsdirektivet (artikel 4, stk. 1)*

93. Ved artikel 4, stk. 1, pålægges medlemsstaterne en grundlæggende forpligtelse til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet på en af de i selve bestemmelsen nævnte måder.

94. Kommissionen har gjort gældende, at Irland, der har tilladt bortskaffelse og nyttiggørelse af betydelige mængder affald uden om tilladelsesordningen, ikke kan anses for at have truffet alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af artikel 4, idet bortskaffelses- og nyttiggørelsesmetoder uden sådanne tilladelser ikke kan reguleres og kontrolleres tilstrækkeligt. Kommissionen har modtaget en række klager, der viser, at der faktisk sker miljøskader (klage 6, Poolbeg; 7, Kilbarry og Tramore og 9, Greenore). Målene i artikel 4 indebærer, at affald, der er blevet deponeret i strid med direktivets bestemmelser, skal gøres sikkert, dvs. at det skal renses effektivt. Det er derfor ikke i denne henseende tilstrækkeligt at kræve, at sådanne affaldsaktiviteter indstilles. Selv om de af EPA udstedte tilladelser faktisk bidrager til rensningen af visse områder, har Kommissionen anført, at den ikke finder det godtgjort, at sådanne tilladelser udstedes i

tilstrækkeligt antal til at bringe de ulovlige irske affaldsaktiviteter til ophør.

95. Irland har gjort gældende, at da Kommissionen ikke har godtgjort, at Irland ikke råder over en tilladelsesordning, og ikke har bevist, at der faktisk er sket miljøska-der, er der ikke noget grundlag for at fastslå, at Irland har overtrådt direktivets artikel 4. Irland har afvist, at de irske myndigheder ikke har forsøgt at afhjælpe de problemer, tidligere affaldsaktiviteter har givet anledning til, og har påstået, at Kommissionen ikke har påvist, at udstedelsen af EPA-tilladelser ikke vil medføre tilfredsstillende afhjælpning og efterbehandling af lukkede faciliteter.

96. Kommissionen har i sit svar henvist til ordlyden af artikel 4, som forbyder fremgangsmåder og metoder for affaldshåndtering, som »vil kunne« skade miljøet. Dette indebærer, at Kommissionen ikke behøver at bevise, at der faktisk er sket miljøska-der, idet et sådant krav ville svække bestemmelsens forebyggende virkning. Mangelen på en fuldt ud effektiv tilladelsesordning er et tydeligt bevis for, at de i artikel 4 krævede nødven-dige foranstaltninger ikke er blevet truffet.

97. Irland har repliceret, at Kommissionen i de tilfælde, hvor den har forsøgt at påvise

faktiske miljøska-der, ikke har haft held til at fremlægge de nødvendige beviser. Irland har medgivet, at EPA's tilladelser giver mulighed for gradvist at indføre miljøbeskyttelsesfor-anstaltninger, men har anført, at Kom-missionens forslag om, at faciliteterne bør lukkes, indtil godkendelsesproceduren er afsluttet, er urealistisk.

98. I San Rocco-sagen fandt Domstolen, at affaldsdirektivets artikel 4, stk. 1, ikke indeholder noget om, hvad de foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, konkret skal indeholde, og fastslog, at bestemmelsen ikke desto mindre binder medlemsstaterne med hensyn til det til-sigtede mål, samtidig med at den overlader medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, om sådanne foranstaltninger er nødven-dige³². Jeg finder imidlertid, at det skøn, der overlades til medlemsstaterne, er begrænset, hvis direktivet ses som en komplet ordning. Artikel 4, stk. 1, er nært forbundet med artikel 9 og 10, der ud fra systematikken i direktivet må anses for at være de vigtigste midler til at opnå de i denne bestemmelse fastsatte mål. I artikel 9 og 10 anføres det udtrykkeligt, at kravet om tilladelse blev indført med henblik på at gennemføre artikel 4, hvilket viser, at dette krav er en af de »nødvendige foranstaltninger«, der er forskrevet i artikel 4, stk. 1. Heraf følger nødvendigvis, at hvis artikel 9 og 10 ikke overholdes, indebærer dette, at også artikel 4, stk. 1, er blevet tilsidesat.

32 — Nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 67.

99. Da der ikke findes en tilladelsesordning for affaldshåndtering, der fungerer fuldt ud, er der ingen garanti for, at affaldsaktiviteterne vil blive udført på en måde, der ikke skader menneskets sundhed eller miljøet. Selv om en del af anbringendet er centreret om, hvorvidt det er påvist, at der bevisligt er sket faktiske miljøskader som følge af uautoriserede affaldsaktiviteter, fremgår det, som Kommissionen har anført, klart af denne bestemmelse, at det er tilstrækkeligt at godtgøre, at disse aktiviteter medfører potentiel risiko for skade. Under alle omstændigheder er der i sagens akter tilstrækkelige beviser for, at uautoriserede affaldsaktiviteter har medført faktiske skader af den i artikel 4, stk. 1, omhandlede art. Jeg kan bl.a. henvise til de situationer, der er beskrevet i klage 7, 9 og 11. Det må derfor fastslås, at Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivets artikel 4, stk. 1.

101. Kommissionen er af den opfattelse, at denne bestemmelse supplerer artikel 4, stk. 1, idet forbuddet mod dumpning hjælper med at sikre, at affaldsaktiviteterne finder sted på en ordnet måde. Kommissionen har hævdet, at Irland ikke forbyder og aldrig har forbudt dumpning af affald, hvilket klart fremgår af de mange eksempler på dumpning uden om den ved artikel 9 og 10 indførte ordning. Irland har ligeledes konsekvent undladt at pålægge effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner i tilfælde af dumpning. Kommissionen har henvist til de argumenter, den har fremført, vedrørende den manglende overholdelse af sidstnævnte bestemmelser.

102. Irland har bestridt denne påstand og udtalt, at Kommissionen ikke har bevist, at dette var tilfældet ved udløbet af den frist, der var sat i den begrundede udtalelse. Det påhviler ikke Irland at bevise, at dette ikke var tilfældet.

E — *Dumpning af affald (artikel 4, stk. 2)*

100. I artikel 4, stk. 2, pålægges det medlemsstaterne at træffe de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.

103. Som nævnt i punkt 36 ovenfor kan det afgøres, om artikel 4, stk. 2, er overholdt, ud fra, om den nationale lovgivning indeholder et forbud mod dumpning, om der er tilstrækkelige sanktionsmuligheder i tilfælde af overtrædelser, og om overholdelsen af denne bestemmelse overvåges effektivt. En række af de klager, der udgør grundlaget for den foreliggende sag, viser, at der i forskellige regioner i Irland sker en ukontrolleret bortskaffelse eller dumpning af affald. Jeg henviser bl.a. til klage 1, 6, 9 og 12. Den irske regering har ikke ført bevis for, at disse

problemer var afhjulpet før udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. På baggrund af konklusionerne om manglende overholdelse af artikel 9 og 10 og artikel 4, stk. 1, er der efter min opfattelse ingen tvivl om, at Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivets artikel 4, stk. 2.

F — *Indehavere af affald (artikel 8)*

104. Ifølge affaldsdirektivets artikel 8 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at enhver indehaver af affald som defineret i direktivets artikel 1³³ enten overlader affaldet til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af direktivets bestemmelser.

105. Kommissionen har under henvisning til Domstolens dom i San Rocco-sagen³⁴ anført, at Irland har tilsidesat direktivets artikel 8. Irland har ikke sikret, at de, der er indehavere af affald som følge af uautoriserede affaldsaktiviteter, overlader håndteringen af dette affald til en af de aktører, der

er nævnt i bestemmelsen, eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af direktivets bestemmelser. Sidstnævnte mulighed refererer efter Kommissionens opfattelse til affaldshåndtering, der finder sted inden for rammerne af en tilladelsesordning. Kommissionen har fremhævet, at affaldshåndteringen i medfør af artikel 8 skal opfylde andre forpligtelser i henhold til direktivet, især artikel 4. I replikken har Kommissionen henvist til den situation, der var genstand for klage 1 (Limerick), hvor ulovligt deponeret bygge- og nedrivningsaffald blev flyttet til en facilitet, der ikke, heller ikke på tidspunktet for udarbejdelsen af replikken, var udstedt tilladelse til. Et lignende hændelsesforløb har angiveligt fundet sted i de sager, der er genstand for klage 2 (Ballard), 6 (Poolbeg), 8 (grevskabet Laois) og 9 (Greenore).

106. Den irske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke har ført bevis til støtte for påstanden om, at Irland har undladt at opfylde forpligtelserne i artikel 8, således som disse er fastlagt i San Rocco-dommen.

107. Artikel 8 er det første led i den af Kommissionen nævnte ansvarskæde. En

33 — Jf. fodnote 16.

34 — Nævnt i fodnote 19, præmis 105-110.

kontrolleret håndtering af affald begynder med indehaverens forpligtelse til at bortskaffe eller håndtere affaldet på en måde, der er forenelig med direktivets mål, dvs. navnlig artikel 4. Enten kan indehaveren selv sørge for dette, eller han skal sikre, at affaldet håndteres af en virksomhed, der varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald som beskrevet i bilag II A og II B til direktivet. Dette kan, således som affaldsdirektivet er udformet, kun være en operatør, der har fået tilladelse i henhold til direktivets artikel 9 eller 10. I San Rocco-dommen fastslog Domstolen, at den for en ulovlig losseplads ansvarlige person bliver indehaver af affald i artikel 8's forstand, og at det påhviler medlemsstaten at sikre, at affaldet overlades til en privat eller offentlig indsamler eller bortskaffelsesfacilitet, når den ansvarlige person ikke er i stand til at sikre affaldets nyttiggørelse eller bortskaffelse³⁵. Som allerede anført bygger artikel 8 tillige på den formodning, at medlemsstaten har tilstrækkelig kapacitet til at absorbere og håndtere affald, således at indehavere af affald kan opfylde deres forpligtelser i henhold til denne bestemmelse. Set fra denne dobbelte synsvinkel fremgår det klart af de faktiske beviser, der er fremlagt for Domstolen, at affald i en række situationer (klage 1 og 12) blev håndteret af en aktør uden for tilladelsesordningen, således at indehaverne af dette affald enten ikke opfyldte deres forpligtelser i henhold til artikel 8 eller ikke var i stand til at gøre dette. Irland har derfor undladt at gennemføre direktivets artikel 8 korrekt.

G — Kontrol og register (artikel 13 og 14)

108. Artikel 13 bestemmer, at anlæg eller virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald som nævnt i artikel 9 til 12, skal kontrolleres regelmæssigt på passende vis af de kompetente myndigheder. Kort sagt kræves det i henhold til artikel 14, at de i affaldsdirektivets artikel 9 og 10 omhandlede anlæg eller virksomheder fører et register med angivelse af, hvilket affald de håndterer, og hvorledes det behandles. Disse oplysninger skal efter anmodning meddeles de kompetente myndigheder.

109. Kommissionen er af den opfattelse, at Irland i forlængelse af den manglende opfyldelse af affaldsdirektivets krav om tilladelse tilsidesætter direktivets artikel 13 og 14. Kommissionen går ud fra, at mens EPA er ansvarlig for kontrollen med opfyldelsen af betingelserne i de tilladelser, EPA udsteder, er EPA ikke ansvarlig for at kontrollere faciliteter, for hvilke der endnu ikke er udstedt tilladelse. Så længe de irske affaldsvirksomheder ikke er underkastet en tilladelsesordning, er de de facto undtaget fra forpligtelsen til at føre et register.

35 — Dommens præmis 108.

110. Irland har som svar på begge klagepunkter henvist til svarskriftets konklusioner med hensyn til, hvor langt man er nået med godkendelsen af kommunale lossepladser. Det fremgår heraf, at alle betydelige affalds-faciliteter pr. 5. juni 2002 var autoriseret og derfor implicit underkastet kontrol. Irland har tilføjet, at direktivet ikke bestemmer, at det kun er virksomheder, som har en tilladelse, der kan underkastes kontrol, og har afvist, at der er en automatisk forbindelse mellem udstedelse af tilladelser og det at føre et register.

111. Hvad angår artikel 13 må det erkendes, at der er en åbenbar underforstået forbindelse mellem tilstedeværelsen af en funktionsdygtig tilladelsesordning og den ledsagende kontrol. Det at have udstedt en tilladelse til en aktivitet indebærer imidlertid ikke nødvendigvis, at der udøves kontrol, mens en manglende tilladelse ikke nødvendigvis indebærer, at der ikke foretages kontrol. Da Kommissionen endnu ikke har fremlagt konkrete beviser for, at der ikke foretages kontrol, og alene påberåber sig manglende opfyldelse af forpligtelserne i affaldsdirektivets artikel 9 og 10, må jeg konkludere, at der ikke kan gives Kommissionen medhold på dette punkt.

112. De samme overvejelser gør sig gældende med hensyn til Kommissionens påstand om, at Irland ikke fuldt ud har opfyldt forpligtelsen til at føre et register i henhold til direktivets artikel 14. Da Kommissionen også her nøjes med at påberåbe

sig mangelen på en tilladelsesordning, der fungerer fuldt ud, og ikke på anden måde har bevist, at denne bestemmelse er blevet overtrådt, må også dette klagepunkt forkastes.

VIII — Generel og strukturelt betinget tilsidesættelse af affaldsdirektivet i Irland

113. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat affalds-direktivet strukturelt og generelt og ikke har sikret, at den ubrudte ansvarskæde er fuldt ud anerkendt og sat i kraft, og ikke om at det fastslås, at de 12 klager, der danner grundlag for sagen, er begrundede.

114. Den foreliggende sag afviger fra San Rocco-sagen³⁶ hvad angår målestok. I San Rocco-sagen var spørgsmålet, om det kunne fastslås, at affaldsdirektivets artikel 4 var tilsidesat, ud fra ét tilfælde af manglende overholdelse. I den foreliggende sag er spørgsmålet derimod, om flere tilfælde af manglende overholdelse kan begrunde en konstatering af, at en medlemsstat generelt har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til affaldsdirektivet. Men det i San

36 — Nævnt ovenfor i fodnote 19.

Rocco-sagen knæsatte princip er også relevant for en sag som den foreliggende. I San Rocco-sagen fandt Domstolen for det første, at »[det principielt ikke er muligt] under henvisning til, at en faktisk situation ikke er i overensstemmelse med de mål, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv [...] som ændret, direkte at drage den slutning, at den pågældende medlemsstat nødvendigvis har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter denne bestemmelse«. Domstolen fortsatte: »Når en sådan faktisk situation varer ved, navnlig når den fører til en forringelse af miljøet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, kan den imidlertid vise, at medlemsstaterne har overskredet grænserne for det skøn, de har i henhold til den nævnte bestemmelse«³⁷.

115. I min gennemgang af begreberne generel og strukturelt betinget tilsidesættelse anførte jeg, at en sådan tilsidesættelse har tre dimensioner: omfang, varighed og grovhed. I San Rocco-sagen, der vedrørte ét tilfælde af tilsidesættelse af affaldsdirektivet, vurderede Domstolen den påståede overtrædelse under henvisning til tidsdimensionen (»en vedvarende situation«) og grovhedsdimensionen (en »forringelse af miljøet«). Hvis en medlemsstat efter samme

kriterier og i en tilsvarende situation ikke træffer foranstaltninger til at afhjælpe problemet, kan det fastslås, at artikel 4 er blevet overtrådt.

116. Inden jeg anvender disse kriterier på den foreliggende sag, har jeg to kommentarer til Domstolens overvejelser. Den første kommentar har jeg allerede fremført i punkt 98, hvor jeg anførte, at hvis direktivet ansues under en systematisk synsvinkel, er det skøn, medlemsstaterne råder over i henhold til artikel 4, begrænset. Min anden kommentar er, at hvis disse to betingelser er opfyldt, kan der kun konstateres en overtrædelse, hvis den pågældende medlemsstat ikke har truffet foranstaltninger til afhjælpning af problemerne. Den irske regering har givet udtryk for dette synspunkt i retsmødet og hævdede, at regeringen faktisk har gjort en væsentlig indsats for at afhjælpe problemerne med affaldshåndteringen i Irland og dermed har efterlevet San Rocco-dommen. Efter min opfattelse er det, der betyder noget, ikke mindst for udfaldet af den foreliggende sag, ikke alene at medlemsstaten skal træffe foranstaltninger, men at medlemsstaten tillige skal godtgøre, at foranstaltningerne er effektive i den betydning, der er tillagt begrebet i punkt 29 ovenfor.

117. Jeg har allerede konkluderet, at Irland ved udløbet af fristen i Kommissionens begrundede udtalelse ikke opfyldte sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, 5, 8, 9 og 10, og at Kommissionen ikke på

37 — Dommens præmis 68.

tilfredsstillende måde har godtgjort, at artikel 12, 13 og 14 er blevet overtrådt.

118. Ved vurderingen af, om det på dette grundlag kan fastslås, at der er sket en generel tilsidesættelse, finder jeg, at manglende overholdelse af den første gruppe bestemmelser berører selve kernen i gennemførelsen af affaldsdirektivet. Som jeg har fremhævet flere gange i dette forslag til afgørelse, bør direktivet ses som en komplet ordning, hvor medlemsstaternes grundlæggende forpligtelser og direktivets mål er fastsat i artikel 4, og hvor kravene i artikel 9 og 10 har en central funktion. Det er tilladelsesordningen, der gør det muligt for medlemsstaten at overvåge affaldshåndteringen og fastlægge betingelser med henblik på at opnå direktivets mål. En forudsætning for at nå disse mål er klart, at bortskaffelsesinfrastrukturen er egnet til at absorbere det affald, der produceres i medlemsstaten, således som det kræves i direktivets artikel 5. En fuldstændig og korrekt gennemførelse af disse bestemmelser er afgørende for, om direktivets mål kan nås. De øvrige bestemmelser, der berøres i denne sag, er, selv om de udgør afgørende bestanddele af ordningen, mere accessoriske. At Kommissionen, hvis der ses bort fra artikel 8, ikke har fremlagt tilstrækkelige beviser til at fastslå, at bestemmelserne ikke er overholdt, kan efter min opfattelse ikke påvirke grundlaget for vurderingen af, om der er sket en generel tilsidesættelse.

119. Det må derfor overvejes, om tilsidesættelserne af disse centrale bestemmelser i affaldsdirektivet er af et sådant omfang, en sådan varighed og en sådan grovhed, at de kan betegnes som generelle og strukturelt betingede.

120. I punkt 82 nåede jeg frem til denne konklusion med hensyn til kravene om tilladelse i artikel 9 og 10. Selv om bestemmelserne om, at der skal udstedes tilladelse til bortskaftelses- og nyttiggørelsesaktiviteter i direktivets forstand, har været i kraft siden 1977, var det klart, at den irske godkendelsesordning i oktober 2001 endnu ikke opfyldte kravene til en korrekt gennemførelse af bestemmelserne. De mange eksempler i sagens akter på uautoriseret deponering af affald forskellige steder i Irland viser, at affaldshåndteringen gennem tiden ikke er blevet tilstrækkeligt kontrolleret af de irske myndigheder. Det må ligeledes erkendes, at situationen med hensyn til udstedelse af tilladelser til affaldsaktiviteter har ændret sig i Irland, og at der især i anden halvdel af 1990'erne er sket væsentlige forbedringer. De irske myndigheders indsats var imidlertid ikke tilstrækkelig til at nå direktivets mål inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse. I betragtning af den tid, der er gået, siden kravet om tilladelse blev indført, er det fuldt ud berettiget at konkludere, at den mang-

lende overholdelse af direktivets artikel 9 og 10 har været vedvarende og af lang varighed.

kernen i affaldsdirektivet, har været vedvarende, omfattende og grov, således at der er tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Irland har tilsidesat affaldsdirektivet generelt og strukturelt.

121. Bevismaterialet vedrørende de 12 klager viser tillige, at problemerne med ulovlig, dvs. uautoriserede, affaldsaktiviteter ikke var begrænset til bestemte steder, men var mere udbredte i Irland. De ulovlige aktiviteter fandt sted inden for forskellige lokale myndigheders kompetenceområde, hvilket tyder på et mere generelt administrativt problem. En sådan situation kan alene afhjælpes ved at ændre de nationale politikker.

IX — Artikel 10 EF

124. Irland har medgivet, at det ikke har fremlagt de oplysninger, Kommissionen anmodede om den 20. september 1999 vedrørende en klage over et affaldsanlæg i Fermoy, grevskabet Cork, og at landet derfor ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF. Dette anbringende fra Kommissionens side må derfor tages til følge.

122. Hvad endelig angår tilsidesættelsens grovhed har det afgørende betydning, i hvor høj grad den praktiske situation afviger fra det, der er foreskrevet i direktivet. Med hensyn til de situationer, der er beskrevet i de 12 klager, er det åbenbart, at de ikke er i overensstemmelse med de i artikel 4 fastsatte mål. Der er tale om en lang række eksempler på alvorlig miljøforurening og skader på vådområder og andre miljøfølsomme områder.

X — Sagens omkostninger

125. I henhold til artikel 69, stk. 3, i Domstolens procesreglement kan Domstolen, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger. Da de vigtigste af Kommissionens anbringender efter min opfattelse skal tages til følge, og da de anbringender, der forkastes, er mere underordnede i forhold til kernen i sagen, foreslår jeg, at Irland i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, tilpligtes at betale sagens omkostninger.

123. Det fremgår af det ovenfor anførte, at jeg anser den manglende opfyldelse af forpligtelserne i artikel 4, 5, 9 og 10, som udgør

XI — Forslag til afgørelse

126. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg derfor Domstolen at

- fastslå, at Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 5, 8, 9 og 10 i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald, idet Irland på hele sit område og gennem længere tid for det første har undladt at indføre en tilstrækkelig og fuldt ud funktionsdygtig tilladelsesordning for bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, for det andet ikke har sikret, at indehavere af affald overlader dette til en offentlig eller privat indsamler eller til en virksomhed, der har tilladelse til at bortskaffe eller nyttiggøre affald, eller selv bortskaffer eller nyttiggør deres affald, for det tredje ikke har forhindret henkastning, dumpning eller ukontrolleret bortskaffelse af affald, hvorved menneskets sundhed bringes i fare, og miljøet skades, og for det fjerde har undladt at oprette et tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter

- frifinde sagsøgte hvad angår den påståede tilsidesættelse af artikel 12, 13 og 14

- fastslå, at Irland har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF ved ikke at fremlægge de oplysninger, Kommissionen anmodede om den 20. september 1999

- tilpligte Irland at betale sagens omkostninger.