

L. A. GEELHOED

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. szeptember 23.¹

I — Bevezetés

1. Az EK 226. cikk alapján indított ezen eljárásban a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Írország nem teljesítette a megfelelő intézkedések megtételét a 91/156/EGK tanácsi irányelvvel² módosított, a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv³ (a továbbiakban: hulladék-irányelv) 4., 5., 8., 9., 10., 12., 13. és 14. cikke helyes végrehajtásának biztosítása érdekében. Ezenfelül a Bizottság annak a megállapítását is kéri, hogy azáltal, hogy Írország nem teljesítette a Bizottság által 1999. szeptember 20-án kért tájékoztatás megadását a Cork megyei Fermoyban végzett hulladékgazdálkodási művelettel kapcsolatosan, megsértette az EK 10. cikk szerinti kötelezettségét.

2. Az ügy alapja az a számos panasz, amely a Bizottsághoz 1997 és 2000 között írt állam-

polgároktól érkezett több olyan jogellenes hulladéklerakással kapcsolatos eseményről, amelyekkel megszegték a hulladék-irányelv rendelkezéseit. Keresetlevelében a Bizottság nem csupán arra kéri a Bíróságot, hogy állapítsa meg, hogy Írország nem teljesítette a hulladék-irányelv szerinti kötelezettségeinek teljesítését ezekben a konkrét esetekben, hanem egyúttal annak kimondására is, hogy ezen esetek megalapozzák annak a Bíróság által történő megállapítását is, hogy Írország általános és strukturális módon megsértette a hulladék-irányelv rendelkezéseit.

3. A Bizottság kereseti kérelme egyértelműen a közösségi jog érvényesülése szempontjából lényeges, végső soron pedig hatással van a Bizottság azon, az EK 211. cikk szerinti feladatának teljesítése módjára, amely révén biztosítja, hogy a Szerződés rendelkezései és az annak megfelelően az intézmények által hozott intézkedések alkalmazásra kerüljenek. A dolgok állása szerint a Bizottság feladata bizonyítani, hogy a tényállás szerinti helyzet fennáll, és hogy az ellentétes az érintett tagállamra háruló kötelezettségekkel a közösségi jog értelmében. Ez magában foglalja, hogy azok a konkrét helyzetek/tényállások, amelyek közösségi jogsértési eljárás keretében még nem kerül-

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — HL 1991. L 78., 32. o., magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 3. o.

3 — HL 1975. L 194., 39. o., magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 23. o.

tek a Bíróság elé, formálisan nem tekinthetők a kötelezettségesség esetének, amíg ezt a Bíróság az EK 226. cikk szerinti eljárásban nem állapítja meg. Ebből következően, egyes, a közösségi jog nemteljesítésével kapcsolatos helyzetek mindaddig fennállhatnak, amíg a Bizottság elegendő információt gyűjt a közösségi jogsértéssel kapcsolatos eljárás megindításához.

4. A kötelezettségességési esetekkel szembeni fellépés szükségessége nyilvánvalóan növeli a közösségi jog végrehajtási mechanizmusának terheit, és egyben csökkenti e mechanizmus hatékonyságát. Ez a probléma egyébként nem csupán a környezetvédelem területére igaz. Elég mindössze olyan területekre utalni, mint a közbeszerzések, ahol ugyanazon tagállamnak a vonatkozó irányelvek nemteljesítésének sorozatos esetei a Bíróság elé kerültek. Ezen esetekben a Bíróság kizárólag visszaható hatállyal tudja megállapítani, hogy az érintett irányelveket az adott esetben nem tartották be. E megközelítés nem nyújt hatékony jogorvoslatot az adott helyzetben, és ami még ennél is fontosabb, nem azokat az alapvető strukturális problémákat célozza meg, amelyek az adott irányelvnek valamely tagállamban való be nem tartásával kapcsolatosak. A Közösség intézményeinek szerepe arra korlátozódik, amit németül a „Kurieren am Symptom” kifejezéssel jelölnek. Mindez megmagyarázza, miért lényeges fontolóra venni a több ilyen konkrét helyzetből az arra való következtetés lehetőségét, hogy valamely tagállamban strukturális kötelezettség-

szegési helyzet áll fenn. Ennek Bíróság által történő megállapítása megnyitná az utat a tagállamokkal szemben a közösségi jog szerinti kötelezettségek hatékonyabb érvényesítése felé.

II — A hulladék-irányelv

5. A hulladék-irányelv értelmében a tagállamok fő kötelezettsége annak biztosítása, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség veszélyeztetése, valamint anélkül történjen, hogy olyan folyamatokat vagy módszereket használnának, amelyek veszélyesek lehetnek a környezetre (a 4. cikk első bekezdése). E célból az irányelv megköveteli a tagállamoktól, hogy kötelezettségeket írjanak elő mindazok számára, akik különböző szakaszokban hulladékkal foglalkoznak. Így tehát, azon a téren, amelyet a Bizottság úgy ír körül kérelmében, hogy „összefüggő felelősségi láncolat”, az irányelv kötelezettségeket ró a hulladék birtokosaira, gyűjtőire és szállítóira, valamint azokra a vállalkozásokra, amelyek hulladékártalmatlanítási és -hasznosítási műveleteket végeznek. A hulladékbirtokosoknak biztosítaniuk kell, hogy amennyiben nem maguk végzik a hasznosítást vagy az ártalmatlanítást, akkor azt valamely közületi vagy magán-hulladékgyűjtő, illetőleg hulladékártalmatlanítással vagy -hasznosítással foglalkozó vállalkozás végzi (8. cikk). Tilos a hulladékok ellenőrzetlen elvezetése vagy lerakása, illetve ellenőrzetlen ártalmatlanítása (a 4. cikk második bekezdése). Azokat a vállalkozásokat, amelyek hivatászerűen végeznek hulladékgyűjtést vagy -szállítást, legalább nyilvántartásba kell vetetni az illetékes nemzeti hatóságoknál

(12. cikk), míg azok a vállalkozások, amelyek hulladékártalmatlanítási vagy -hasznosítási műveleteket végeznek, kötelesek beszerezni az említett hatóságok engedélyét (9. és 10. cikk). E vállalkozásokat az illetékes hatóság időszakonként ellenőrzi (13. cikk), és ezen ellenőrzések megkönnyítése érdekében a vállalkozásoknak nyilvántartást kell vezetniük a hulladékkal kapcsolatos tevékenységükről (14. cikk). A hulladékártalmatlanítás terén az önellátóvá válás érdekében az irányelv mind közösségi, mind nemzeti szinten arra utasítja a tagállamokat, hogy tegyék meg a megfelelő intézkedéseket egy integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózat létrehozása érdekében (5. cikk).

6. Az eredeti, 75/442. sz. hulladék-irányelvnek való teljes megfelelés határideje 1977 júliusában lejárt, ugyanakkor az irányelvnek a 91/156 irányelvvel történő módosítását 1993. április 1-jéig kellett volna végrehajtani.

7. A szóban forgó rendelkezések pontos tartalma ebben az ügyben a következő:

4. cikk

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi

egészség veszélyeztetése, valamint anélkül történjen, hogy olyan folyamatokat vagy módszereket használnának, amelyek veszélyesek lehetnek a környezetre, így különösen:

- ne jelentsen kockázatot a vízre, levegőre, talajra, növény- és állatvilágra,
- ne okozzon kellemetlen zajt vagy szagot,
- ne befolyásolja hátrányosan a tájképet vagy a különleges érdeklődésre számot tartó helyeket.

A tagállamoknak megteszik a szükséges intézkedéseket azért is, hogy megtiltsák a hulladékok ellenőrizetlen elvezetését vagy lerakását, illetve ellenőrizetlen ártalmatlanítását.

5. cikk

(1) A tagállamoknak – ahol ez szükséges vagy tanácsos más tagállamokkal együttműködve – meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket, hogy egy integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot hoz-

zának létre, figyelembe véve az elérhető legjobb technológiákat, amelynek költsége elfogadható. A hálózatnak képessé kell tennie a Közösség egészét arra, hogy a hulladékártalmatlanítás területén önellátóvá váljon, és a tagállamokat, hogy törekedhessenek ezen cél egyénileg történő elérésére, figyelembe véve a földrajzi adottságokat, és azt, hogy bizonyos típusú hulladékok számára különleges létesítmények létrehozása szükséges.

— maga hasznosítja vagy ártalmatlanítja a hulladékát ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban.

9. cikk

(2) A hálózatnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a hulladék az egyik legközelebbi, a célnak megfelelő létesítményben legyen ártalmatlanítható a leginkább alkalmas módszerek és technológiák segítségével azért, hogy biztosítható legyen a környezet- és az egészségvédelem magas szintje.

(1) A 4., 5. és 7. cikk alkalmazásában minden olyan létesítménynek vagy vállalkozásnak, amelyik a II.A. mellékletben meghatározott műveleteket végez, engedélyt kell beszereznie a 6. cikkben meghatározott illetékes hatóságtól.

Ennek az engedélynek különösen a következőkre kell kiterjednie:

8. cikk

— a hulladék típusára és mennyiségére,

A tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy bármely hulladékbirtokos:

— a műszaki követelményekre,

— átadja hulladékát kezelésre egy magán- vagy közületi hulladékgyűjtőnek, vagy egy olyan vállalkozásnak, aki a II.A. vagy II.B. mellékletben felsorolt műveleteket végzi, vagy

— a meghozandó biztonsági intézkedésekre,

— a hulladékártalmatlanítás helyére,

— a kezelési módszerre.

13. cikk

(2) Engedély adható egy meghatározott időszakra, megújítható, alávethető bizonyos feltételeknek és kötelezettségeknek, vagy ha a tervezett ártalmatlanítási módszer környezetvédelmi szempontból nem elfogadható, akkor megtagadható.

Azokat a létesítményeket vagy vállalkozásokat, amelyek a 9–12. cikkben meghatározott műveleteket végeznek, időszakonként az illetékes hatóság megfelelően ellenőrzi.

10. cikk

14. cikk

A 9. és 10. cikkben meghatározott valamennyi létesítmény vagy vállalkozás:

A 4. cikkben szereplő célok végrehajtása érdekében valamennyi olyan létesítménynek vagy vállalkozásnak, amely a II.B. mellékletben meghatározott műveleteket végez, engedélyt kell beszereznie.

— az I. mellékletben meghatározott hulladékok és a II.A. vagy II.B. mellékletben meghatározott műveletek vonatkozásában nyilvántartást vezet a hulladék mennyiségéről, tulajdonságairól, eredetéről, és ahol az lényeges, rendeltetéséről, gyűjtési gyakoriságáról, szállítási módjáról és kezelési módszeréről; valamint

12. cikk

Azokat a létesítményeket vagy vállalkozásokat, amelyek hivatásszerűen végeznek hulladékgyűjtést vagy -szállítást, vagy akik mások megbízásából járnak el hulladékártalmatlanítás vagy -hasznosítás ügyében (kereskedők vagy közvetítők), ott, ahol nincsenek engedély beszerzésére kötelezve, az illetékes hatóságok nyilvántartásba veszik.

— ezeket az információkat – kérésre – a 6. cikkben meghatározott illetékes hatóságok rendelkezésére bocsátja.

A tagállamok kötelezhetik a termelőket arra is, hogy tegyenek eleget e cikk rendelkezéseinek.

III — A Bizottsághoz benyújtott panaszok

8. Mint az fentebb olvasható, a jelen ügy hátterét az a tizenkét, 1997 és 2000 között a Bizottsághoz érkezett, egymást követő panasz alkotja, amely nagyjából 18, hulladék-ártalmatlanítással kapcsolatos, Írországban történt eseménnyel volt kapcsolatos.

- 1) E panaszok közül a legelső építési és bontási hulladékoknak Limerick város vizes élőhelyein a Limerick Corporation által engedély nélkül végzett ártalmatlanításával volt kapcsolatos (a Bizottságnál P1997/4705. sz. alatt nyilvántartásba vett panasz).
- 2) A második panasz esetében a bejelentés szerint nagy mennyiségű szerves hulladékot tároltak engedély nélkül Ballard melletti lagúnákban (Fermoy, Cork megye), és azt máshol ártalmatlanította egy magáncég (P1997/4792).
- 3) A harmadik panasz egy annak ellenére több évig elhúzódó, a pembrokestowni (Wexford megye), kereskedelmi hulla-

déklerakó telepen végzett művelettel volt kapcsolatos, hogy a hulladékra vonatkozó engedélyt előzőleg környezetvédelmi okokból szankciók kiszabása nélkül elutasították (P1997/4847).

- 4) A negyedik panasz tárgya egy önkormányzati hulladéklerakási művelet volt Powerstownban (Carlow megye), amely 1975 óta folyt hulladékra vonatkozó engedély nélkül. Megállapították, hogy a létesítmény számos környezeti problémát okozott (P1999/4351).
- 5) Az ötödik panasznál egy magán-hulladékfeldolgozó engedély nélküli üzemeltetésének problémája merült fel Cullinagh-ban (Fermoy, Cork megye), amelyre vonatkozóan az egymást követő engedély iránti kérelmeket 1991 és 1994 között folyamatosan elutasították (P1999/4478).
- 6) A hatodik panasz nagy mennyiségű kőtörmelék-hulladék engedély nélküli lerakására vonatkozott a Poolbeg-félsziget (Dublin) zöldterületén, valamint ugyanezen területen egy hulladékfeldolgozó üzem több évig történő engedély nélküli működésére (P1999/4801).

- 7) A hetedik panasz szerint az 1970-es évektől a waterfordi ír helyhatóságok önkormányzati hulladéklerakásokat végeztek engedély nélkül Kilbarryben és Tramore-ban (Waterford megye), amelyek hátrányosan befolyásolták a különleges érdeklődésre számot tartó helyeket, melyek közül az előbbi a tervezett természeti örökség területén lévő vizes élőhely mögött helyezkedik el, az utóbbi pedig a 79/409 irányelv⁴ értelmében különleges védelmi terület mögött helyezkedik el, részben a 92/43 irányelv⁵ értelmében vett különleges természetmegőrzési területként javasolt területen belül (P1999/5008).
- 8) A nyolcadik panasz két Portarlintonhoz (Laois megye) közeli, használaton kívüli kőbányában – egyikük Lea-nél, a másik Ballymorrisnál, mindkettő a Barrow folyó vízgyűjtő területén található, amelynek jelentős víztározója van — egy magánüzemeltető által az 1980-as évek óta engedély nélkül végzett hulladék-gazdálkodási művelet ellen irányult. Sem a helyi megyei önkormányzat, sem az ír környezetvédelmi hivatal nem biztosította az engedélyezés elvének alkalmazását (P1999/5112).
- 9) A kilencedik panasz többek között egy 1990 óta folyó engedély nélküli építkezési és bontási, illetve egyéb hulladék lerakására vonatkozott Carlington Lough-nál (Greenore, Louth megye) a partszegélyen, egy környezetvédelmi szempontból érzékeny területen (P2000/4145).
- 10) A tizedik panaszban arra a tényre hívták fel a figyelmet, hogy Bray (Wicklow megye) önkormányzatánál olyan magánüzemeltetők végzik a hulladékgyűjtést, akik sem engedéllyel nem rendelkeznek, sem nyilvántartásba nincsenek véve, és nem állnak ellenőrzés alatt. Hivatkoztak továbbá arra is, hogy nagy mennyiségű kórházi hulladékra bukkantak egy engedély nélkül működő hulladékártalmatlanító telepen, Glen of Imaal mellett (Wicklow megye) (P2000/4157).
- 11) A tizenegyedik panasz tárgya az önkormányzati hulladéklerakók engedély nélküli használata volt Drumnabodennél, Muckish-nál és Glenallánál (Donegal megye). E hulladéklerakó súlyos környezetszennyezést okozott, különösen a Lennon folyót illetően (P2000/4408).
- 12) A tizenkettedik panasz engedély nélküli hulladékártalmatlanításra vonatkozott, különösen bontási és földkiemeléssel

4 — A vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv (HL 1979. I. 59. 61. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98. o.)

5 — A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL L 1992. 206., 7. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.)

keletkezett hulladékokra, amelyek káros hatást fejtettek ki a Waterford megyei Ballynattinnál, Pickardstownnál, Ballygunner Bognál és Castletownnál található több vizes élőhelyre (P2000/4633).

Ezen panaszokra a jelen indítványban a továbbiakban az 1–12. pont alatt hivatkozunk.

IV — Eljárás

9. A Bizottság hivatalos felszólító levelet intézett Írországhoz az első három panasszal kapcsolatban 1998. október 30-án, a 4., 6., 7., 8. és 11. sz. panasz vonatkozásában 2000. október 25-én, az 5., 9., 10. és 12. sz. panaszsal kapcsolatban pedig 2001. április 17-én. Ezenkívül külön felszólító levelet intézett Írországhoz az 5. sz. panasz vonatkozásában 2000. április 28-án azért, mert Írország az EK 10. cikkel ellentétesen nem adta meg a megfelelő tájékoztatást a Bizottság által kért információkkal kapcsolatban.

10. Írország választ adott az 1998. október 30-i felszólító levélre, azonban a 2000. április 28-i, 2000. október 25-i és 2001. április 17-i hivatalos felszólításokra kielégítő válasz nem érkezett. Egyes panaszokkal kapcsolatban viszont Írország választ adott a Bizottság kérdéseire.

11. Az említett felszólító leveleket indokolással ellátott vélemények követték 1999. július 14-én az 1. és 2. sz. panasz vonatkozásában, valamint 2001. július 26-án mind a tizenkét panasz vonatkozásában, amelyekben felhívták Írországot az indokolással ellátott véleményben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalára az értesítéstől, illetve annak kézhezvételétől számított 2 hónapon belül.

12. Tekintettel arra, hogy Írország nem tette meg a fenti határidőn belül az előírt intézkedéseket a hulladék-irányelv szerinti kötelezettségei teljesítése érdekében, a Bizottság megindította a jelen eljárást, amelyet 2001. december 20-án iktattak.

13. Mivel az első két panaszra mindkét indokolással ellátott vélemény kiterjedt, a Bíróság 2004. május 24-i levelében felkérte a Bizottságot, hogy nyilatkozzon arra nézve, hogy a kérelemről való döntésnél milyen mértékben vegye figyelembe az 1999. július 14-i indokolással ellátott véleményt. 2004. június 7-i írásbeli válaszában a Bizottság közölte, hogy a korábbi indokolással ellátott vélemény helyébe a 2001. július 26-i indokolással ellátott vélemény lépett. Ez azt jelenti, hogy a kérelem egészére a második indokolással ellátott vélemény irányadó.

14. A Bizottság és Írország szóbeli indítványait a 2004. július 6-án megtartott tárgyaláson megtették.

V — Előzetes észrevételek

A — A kereset tárgya

15. Először is, meg kell határozni a kereset tárgyát, mivel ez döntő jelentőségű abban a tekintetben, hogy hogyan kell az ügyet megközelíteni, és abban határozni.

16. A Bizottság kérelmében hangsúlyozza, hogy az irányelv „összefüggő felelősségi láncolatot” hoz létre a hulladékok terén, és hogy a Bizottság fő célja annak biztosítása, hogy ezt a felelősségi láncolatot Írországból teljes mértékben elismerjék, és hatékonyá tegyék. Ez indokolja azt is, hogy a Bizottság több panasszal kapcsolatos vizsgálatot összevont, és azokat nem egyenként vizsgálta meg. A Bizottság keresete elsősorban arra irányul, hogy megállapításra kerüljön, hogy Írország általános és strukturális módon megszegte a hulladék-irányelv szerinti kötelezettségeit. Jóllehet, megállapítható, hogy Írország egyes helyzetek tekintetében eleget tett kötelezettségeinek a 2001. július 26-i indokollással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártá előtt, a Bizottság azonban továbbra is fenntartja, hogy ez nem érinti azon állítását, miszerint Írország általánosabb értelemben véve megszegte kötelezettségeit.

17. A Bizottság továbbá rámutatott arra, hogy az idézett panaszok nem képezik egyedüli példáit a hulladék-irányelv Írország által történő be nem tartásának, és a Bizottság fenntartja a jogot arra, hogy további kötelezettségszegésekre hívja fel a figyelmet a későbbiekben. Így keresetében, a „közvélemény tájékoztatása” címszó alatt hivatkozik a nagy mennyiségű hulladéklerakásra Wicklow megyében (96 eset), amelyet egy 2001. szeptember 7-i jelentésben a helyi hatóságok tudomására hoztak.

18. Írország tiltakozik a Bizottság által követett megközelítés ellen, és azt állítja, hogy az túl széles körű. Fenntartja, hogy a kereseti kérelmet a fent említett tizenkét panaszra kellene korlátozni, és az egyéb tényállásokat és panaszokat, mint például a Wicklow megyei hulladéklerakási esetet, amelyeket a pert megelőző eljárás során vele nem közöltek, nem lehet figyelembe venni. A Bíróságnak ezért arra kellene szorítkoznia, hogy értékelje, hogy az állítólagos jogsértés fennáll-e ezen tizenkét panasz tekintetében a 2001. július 26-i indokollással ellátott véleményben meghatározott két hónapos határidő végén, és hogy mondja ki, hogy a Bizottságnak kell elegendő bizonyítékot szolgáltatnia a jogsértés bizonyítására. Úgy véli továbbá, hogy meghatározott panaszokkal érintett ügyeknek az említett időpontig fennálló megoldatlanságára való hivatkozással a Bizottság nem kérheti a Bíróságot arra, hogy fogadja el, hogy Írországot általános hanyagság terheli a hulladék-irányelv szerinti kötelezettségei teljesítése terén.

19. Keresetének ily módon történő előterjesztésével a Bizottság annak megállapítását

kéri a Bíróságtól, hogy Írország a hulladék-irányelv szerinti kötelezettségeit általános és strukturális módon megszegte. A tizenkét panasznak az irányelv önálló és össze nem függő megsértéseként való tekintése helyett – melyek mindegyikéért az EK 226. cikk alapján eljárást lehetett volna indítani — a Bizottság azt szeretné bizonyítani, hogy ezek az esetek egy láthatatlan módon összefüggő séma részét képezik. Számomra úgy tűnik, hogy az biztosan nem mondható ki, hogy bizonyos körülmények között a panaszok sémája alapot szolgáltathat annak megállapítására, hogy egy tagállam strukturálisan megsértette közösségi jogi kötelezettségeit. Ahogyan azt a Bizottság válaszában kifejtette, ha elfogadnánk Írország azon érvelését, hogy a kereset tárgyát túl széleskörűen határozták meg, az komoly hatással lenne a Bizottságnak mint a Szerződés őrének szerepére. Jóllehet, a Bizottság kereseti kérelme felvet olyan kérdéseket, hogy mi értendő strukturális jogsértés alatt, és hogyan lehet a tényállást megállapítani, nem hiszem, hogy mindezek indokolnák jelen kereset tárgyának korlátozását az Írország által kért formában.

20. A kereset tárgyának másik szempontja, amelyet tisztázni kell ebben a szakaszban, hogy az állított jogsértésen belül a fő hangsúly az Írország által a hulladék-irányelv végrehajtására elfogadott rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos, és nem az irányelv rendelkezéseinek az ír jogba történő átültetésével. Keresetében a Bizottság elismeri, hogy az 1996. évi hulladékgazdálkodási törvény és kapcsolódó rendeletek elfogadásával az ír hatóságok „lényegesen előmozdították” az Írországi hulladékgazdálkodáshoz

szükséges jogszabályi alapokat. A fő probléma, ami továbbra is fennáll, az a hulladék-irányelv átültetésére elfogadott rendelkezések gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos. Mindazonáltal a Bizottság fenntartja, hogy a hulladék-irányelv 12. cikkének átültetése hibás módon történt. Továbbá Írország ezt követő azon észrevételére, miszerint az irányelv átültetése megfelelően történt, a Bizottság kijelenti, hogy nem fogadja el azt, hogy nincsenek további hibák az irányelv írországi átültetésében. Mivel ezeket az esetleges további, átültetéssel kapcsolatos hibákat a pert megelőző eljárás során nem állapították meg, illetve vitatták meg, ezért azokat nem lehet figyelembe venni jelen kereset vonatkozásában.

21. Végezetül, ami a kereseti kérelem időbeli hatályát illeti, a Bizottság okfejtése szerint az, hogy a Bizottság a keresetét a 91/156 irányelvvel módosított hulladék-irányelv Írország által történő be nem tartása vonatkozásában terjesztette elő, nem jelenti azt, hogy azokat a tevékenységeket, amelyek a módosítás előtti időpont előtt történtek, nem kellene megvizsgálni. Az irányelv eredeti és módosított változata szerint az előírások folytonossága fennáll. Ezzel a megközelítéssel értek egyet, amennyiben ez azokra a tevékenységekre vonatkozik, amelyek a 75/442. sz. irányelv 1977-es hatálybalépését követően kezdődtek.

B — *Vitaterv*

VI — Az értékelés keretei

22. A fent kifejtettek szerint, ez az ügy azt az általánosabb kérdést veti fel, hogy lehetséges-e annak megállapítása sorozatos, kötelezettségszegéssel kapcsolatos esetekre vonatkozó panaszok alapján, hogy egy tagállam részéről kötelezettségeinek teljesítésekor általános és strukturális kötelezettségzegés történt valamely közösségi irányelv végrehajtása során. Annak megfontolása előtt, hogy a Bizottság kereseti kérelme a hulladék-irányelv írországi végrehajtásával kapcsolatban fenntartható-e, tanácsos lenne ezt a kérdést elvontabb szinten tanulmányozni. Ezért elemzésemet röviden a Bíróságnak az irányelvek megfelelő végrehajtásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában kialakult általános követelményekre való hivatkozással kezdeném, továbbá azzal, hogy mit jelentenek ezek az általános követelmények a hulladék-irányelv vonatkozásában. Ezután meg kell határozni, hogy milyen feltételek fennállásakor állapítható meg, hogy ezeket a követelményeket strukturális módon nem teljesítették. Ezt követi majd a bizonyítás tárgyát képező kérdés megvitatása. Ezek után a jelen ügyben benyújtott kereset tárgyának értékelésére térek rá, arra a kérdésre, hogy a fent felsorolt panaszokra való hivatkozással, Írország strukturális módon szegte meg hulladék-irányelv szerinti kötelezettségeit.

A — *A megfelelő végrehajtás általános követelményei*⁶

23. Amint az világosan megállapítható, az EK 249. cikk kimondja, hogy az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja, ez viszont nem jelenti azt, hogy a végrehajtás folyamata teljes egészében a tagállamok mérlegelési körébe tartozik. Az évek során a Bíróságnak volt alkalma kialakítani számos előírást a tagállamok által az irányelvek végrehajtására elfogadott intézkedések megfelelőségének értékelésére. E követelmények vázlatos kidolgozásakor a végrehajtás folyamatán belül két szakaszt hasznos megkülönböztetni: az átültetés szakaszát és a működési szakaszt.

24. Az átültetési szakasz pedig két fő szempontból áll: a normatív szempontból és a szervezeti szempontból.

25. A normatív szempont magában foglalja az irányelv anyagi jogi tartalmának befoga-

6 — A „végrehajtás” kifejezést itt mint áthidaló kifejezést használok, amely magában foglalja egy irányelv átültetését a nemzeti jogba, és e rendelkezéseknek a nemzeti hatóságok által történt alkalmazását és kikényszerítését.

dását a nemzeti jogba megfelelően egyértelmű és pontos meghatározásokkal, az irányelvben⁷ foglalt időbeli menetrend szerint. A vonatkozó nemzeti rendelkezéseknek kötelező jellegűeknek kell lenniük, ugyanolyan normatív erővel bírnak, mint azok, amelyeket módosítani kell⁸. Az irányelvet végrehajtó rendelkezések egyértelműségének és pontosságának biztosítása különösen jelentős, ha az irányelv magánszemélyek számára szándékozik jogokat és kötelezettségeket teremteni. A jogbiztonság követelménye szerint az átültető intézkedéseknek kellőképpen átláthatóknak kell lenniük ahhoz, hogy a magánszemélyek tájékozódni tudjanak arról, hogy meddig terjednek az irányelv szerinti jogaik⁹. Azonban a pontosság követelménye akkor is alkalmazandó, ha az irányelv nem kifejezetten magánszemélyek számára teremt jogokat. Ebben az esetben annak biztosításához fűződik érdek, hogy az irányelv rendelkezéseit az érintett hatóságok helyesen alkalmazzák a nemzeti jogrenden belül.¹⁰ Ezenkívül, azt is világossá kell tenni, hogy a kiigazított nemzeti rendelkezések közösségi eredetűek, így szükség esetén azok az irányelv célkitűzéseinek fényében értelmezhetőek, és hogy az azok alapján hozott határozatok vonatkozásában rendelkezésre állnak a közösségi jogorvoslatok.

26. A végrehajtás szervezeti szempontja az irányelvben foglalt normákat beépítő nem-

zeti rendelkezések megfelelő alkalmazásának és kikényszerítésének jogi és közigazgatási kereteinek megteremtésére irányul. Ez magában foglalja az említett rendelkezések alkalmazására illetékes hatóságok kijelölését, biztosítva, hogy e hatóságok megfelelő hatáskörrel legyenek felruházva, megteremtve az e rendelkezések betartásának figyelemmel kíséréséhez szükséges eszközöket, garanciát nyújtva a jogvédelemre, biztosítva azt, hogy a jogorvoslatok rendelkezésre álljanak, valamint megállapítva az e rendelkezések megsértése esetére szolgáló szankciókat és a jogsértésekkel kapcsolatos kikényszerítési módszereket. Az irányelvek gyakran kifejezetten rendelkeznek ezekről a meghozandó szervezeti intézkedésekről, de amikor erről nem is szólnak, az EK 10. cikkből kikövetkeztethető, hogy a tagállamoknak kötelességük biztosítani, hogy ezek az intézkedések elfogadásra kerüljenek.

27. A végrehajtás működési szakasza az a folyamat, amelynek során az irányelv célkitűzéseit biztosítják az irányelvet a nemzeti jogba átültető nemzeti rendelkezéseknek az illetékes nemzeti hatóságok által történő teljes körű és tevételes alkalmazásával, valamint e rendelkezések megszegése esetén azok hitelt érdemlő kikényszerítésével. A végrehajtási folyamat másként mondvá tehát nem ér véget az irányelv rendelkezéseinek helyes átültetésével és az e rendelkezések alkalmazására szolgáló szervezeti keret megteremtésével, azt is biztosítani kell, hogy e két szempont olyan módon működjön, hogy a gyakorlatban az az irányelv által megkívánt eredményre vezessen. Ahogyan azt a Bíróság a Marks & Spencer-ügyben az irányelvekre vonatkozó okfejtésében általánosan kifejtette, „a nemzeti intézkedéseknek az irányelvhöz való helyes hozzáigazítása [átültetés] nem meríti ki az irányelv hatályát. A tagállamok

7 — Lásd pl. a C-197/96. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. március 13-án hozott ítéletet (EBHT 1997., I-1489. o., 15. pont).

8 — Lásd pl. a 102/79. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1980. május 6-án hozott ítélet (EBHT 1980., 1473. o.) 10. pontját.

9 — Lásd pl. a C-361/88. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1999. május 30-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2567. o.) 15. pontját, valamint a C-197/96. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben a 7. lábjegyzet 15. pontját.

10 — A 262/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. július 8-án hozott ítélet (EBHT 1987., 3073. o.) 39. és 44. pontja.

ténylegesen kötve maradnak az irányelv teljes körű alkalmazásának biztosításához az említett intézkedések elfogadását követően is.”¹¹ Habár az irányelv közvetlen hatályának kérdése nem képezi jelen eljárás tárgyát, azonban az irányelvek működése szempontjából általános jelentősége van, mivel ezen ítéletben a Bíróság odáig ment, hogy kijelentette, hogy a magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt az állammal szemben hivatkozhatnak a feltétel nélküli és megfelelően pontos rendelkezésekre, „amikor az irányelv teljes körű alkalmazása ténylegesen nem biztosított, vagyis nemcsak olyankor, amikor az irányelvet nem, vagy helytelenül ültették át, hanem olyankor is, amikor az irányelvet egyébként helyesen átültető nemzeti rendelkezéseket nem alkalmazzák úgy, hogy az a kívánt eredményre vezessen”¹². A Bíróság ez utóbbi érvelése megerősíti, hogy a végrehajtás a szó tágabb értelmében egy megszakítás nélküli folyamat, amely tartós kötelezettségeket jelent a tagállamok számára.

28. Ami az irányelvek, illetve azon nemzeti jogi rendelkezések végrehajtását illeti, amelyek által az irányelvek beépülnek, hangsúlyoznám, hogy ez esetben is, mind az irányelv céljának elérésére vonatkozó általános kötelezettségből, mind az EK 10. cikkből adódóan, a megtett lépéseknek és a működésbe hozott gépezetnek e célból hatékonynak kell lenniük. Nézőpontom szerint a hatékony végrehajtás azt jelenti, hogy a

jogsértők hitelt érdemlő kockázatot vállalnak a felderítésük esetén, és olyan módon bírságot fizetnek meg őket, amely megfosztja őket mindattól a gazdasági előnytől, amely a jogsértésből származott. Amint azt ebben az évben korábban már egy indítványban kifejtettem a közös halászati politika kapcsán, az erőfeszítések ellenőrzése és a represszív intézkedéssel való fenyegetésnek elegendő nyomást kell gyakorolnia ahhoz, hogy a kötelezettségszegéseket gazdaságilag ne tegye vonzóvá, és ebből következően biztosítsa, hogy a vonatkozó közösségi rendelkezések által előírt állapot a gyakorlatban megvalósuljon.¹³ Az említett ügynek más a kontextusa, de az alapvető érvelés ugyanaz.

29. Ezért a tagállamok az átültetés szakaszában felhúzott „papírfal” mögött felelősek lesznek és maradnak azért, hogy az irányelvet megfelelően alkalmazzák és végrehajtsák, vagyis röviden, hogy az hatékonyan érvényesüljön. E tekintetben bármely gondatlanság nem csupán az irányelv által előírt állapotól eltérő helyzethez vezet, hanem egyben aláássa az irányelv egységes hatályát a Közösségen belül, és befolyással van azokra a feltételekre, amelyek mellett a piaci szereplők a belső piacon működnek.

30. Amennyiben a Bizottság fenntartja, hogy a hulladék-irányelv egyik rendelkezése, a

11 – A C-62/00. sz. Marks & Spencer-ügy [2002] (EBHT I-6325. o.) 27. pontja. Kiemelném, hogy az ezen indítványban használt terminológia következetességének fenntartása érdekében a „végrehajtás” és „végrehajtott” szavakat az „átültetés” és „átültetett” szavakkal helyettesítettem. E kifejezések mindegyike ebben a kontextusban nyilvánvalóan a nemzeti jogszabályoknak valamely irányelv rendelkezéséhez való hozzáigazítására vonatkozik.

12 – Uo.

13 – A C-304/02. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. április 29-én hozott indítvány (2005. július 12-i ítélet, EBHT 2005., I-6263. o., I-6268. o.) 39. pontja.

12. cikk, nem megfelelően lett beépítve az ír jogba, úgy a jelen ügy főként a végrehajtási folyamat első szakaszának szervezeti szempontjára és működési szakaszára összpontosul. A most következőkben megvizsgálásra kerül, hogy az előzetes észrevételek fényében ezek a követelmények mit jelentenek a hulladék-irányelv vonatkozásában.

B — A hulladék-irányelv végrehajtása

31. A hulladék-irányelv a hulladék kezelése tekintetében komplett rendszert vezet be annak biztosítása céljából, hogy a hulladékot olyan módon kezeljék, hogy az ne legyen ártalmas sem a közegészségre, sem a környezetre. Ezt erősíti meg az eredeti irányelvet módosító 91/156 irányelv preambuluma is, amely kimondja, hogy a hulladék-irányelv célja szerint a hulladéknak annak „keletkezésétől végső ártalmatlanításáig” felügyelet alatt kell állnia.¹⁴ A tagállamok által elérendő eredmény meghatározása érdekében, valamint tekintettel a Bizottság kérelmének elsődleges céljára, az irányelvet, és azt, hogy a jelen ügyben tárgyalt különböző rendelkezések

hogyan illeszkednek a rendszerbe, egységes egésznek kell tekinteni.

32. A 4. cikk első bekezdése, amely az irányelv kulcsfontosságú rendelkezésének tekinthető, e célkitűzést részletesebben is meghatározza, amikor úgy rendelkezik, hogy „a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség veszélyeztetése, valamint anélkül történjen, hogy olyan folyamatokat vagy módszereket használnának, amelyek veszélyesek lehetnek a környezetre, így különösen ne jelentsen kockázatot a vízre, levegőre, talajra, növény- és állatvilágra, ne okozzon kellemetlen zajt vagy szagot, ne befolyásolja hátrányosan a tájképet vagy a különleges érdeklődésre számot tartó helyeket”. A 4. cikk második bekezdése megtiltja a hulladékok ellenőrizetlen elvezetését, lerakását, illetve ellenőrizetlen ártalmatlanítását. E célok elérésének kulcsfontosságú eszköze azon, a 9. és 10. cikkben megállapított követelmény, hogy – többek között a 4. cikk első bekezdése végrehajtása céljából¹⁵ — az ártalmatlanítási és hasznosítási műveleteket végző vállalkozásoknak és létesítményeknek engedélyt kell beszerezniük az illetékes hatóságtól. Ezzel az eszközzel a nemzeti hatóságok az ártalmatlanítási és hasznosítási tevékenységeket feltételekhez (amelyek az ártalmatlanítási tevékenységekre vonatkozóan az irányelvben fel vannak sorolva) köthetik abból a célból, hogy elérjék a 4. cikkben foglalt célkitűzéseket, és e feltételek betartását felügyeljék. Ennek biztosítása érdekében, hogy minden hulladék e rendszeren belül kerüljön feldolgozásra, kötele-

14 — Lásd a 91/156 irányelv utolsó előtti preambulumbekzdését, amelyet a 3. lábjegyzetben már idéztünk.

15 — Az irányelv 9. cikke szintén hivatkozik az 5. (hulladékártalmatlanító létesítmények hálózata) és 7. (hulladékgazdálkodási tervek) cikkre.

zetségek hárulnak a hulladék birtokosaitól¹⁶ kezdve a láncban felettük állókra (8. cikk) annak érdekében, hogy a hulladék kezelését közületi vagy magán-hulladékgyűjtő, illetve engedéllyel rendelkező ártalmatlanítást vagy hasznosítást végző vállalkozás végezze. Egyéb esetben maga a birtokos köteles a hulladékot hasznosítani vagy ártalmatlanítani az irányelv rendelkezéseinek, különösen a 4. cikknek megfelelően. A hulladékgyűjtést, szállítást hivatásszerűen végzőket vagy a mások megbízásából eljárókat, amennyiben a nemzeti jog értelmében nincsenek engedély beszerzésére kötelezve, legalább nyilvántartásba kell venni az illetékes hatóságoknál (12. cikk). Ez anélkül illeszti be őket a rendszerbe, hogy előzetes feltételeknek kellene megfelelniük. A piaci szereplőket e rendszeren belül az illetékes hatóságok által időközönként végzett ellenőrzésnek kell alávetni, és elő kell írni számukra, hogy nyilvántartást vezessenek, amelyet kérelemre a hatóságok rendelkezésére kell bocsátaniuk (13. és 14. cikk). Végül, általánosabban véve az irányelv 5. cikke értelmében a tagállamoknak megfelelő és integrált hulladékártalmatlanító hálózatokat kell biztosítaniuk területükön annak érdekében, hogy a hulladékártalmatlanítás terén önellátóvá váljanak. A 9. cikkben belül az 5. cikkre történő hivatkozás az ártalmatlanítási műveletek engedélyezésével kapcsolatban azt jelenti, hogy azok az engedéllyel rendelkező vállalkozások, amelyek ártalmatlanítási műveleteket végeznek, e hálózat keretében működnek.

33. A teljesség érdekében azt is megemlíteném, hogy az irányelv a fenti rendszer számos más fontos eleméről is rendelkezik,

amelyek jelen kérelem hatályán kívül esnek, és a továbbiakban nem kerülnek megvitatásra: a megelőzés elve (3. cikk), a hatóságok kijelölése (6. cikk), hulladékgazdálkodási tervek elkészítése (7. cikk) és a „szennyező fizet” elv (15. cikk). Az a tény, hogy e rendelkezések betartása nem kerül megvitatásra, nem von le semmit Írországnak az irányelv egészével kapcsolatos állítólagos kötelezettségszegésének rendszeres jellegéből, különösen mivel a Bizottság keresete az irányelv kulcsfontosságú eszközére összpontosul, az engedélyezés követelményére.

34. Ahol a hulladék-irányelv több olyan egyedi eszközről rendelkezik, amely annak biztosítására irányul, hogy a hulladékot olyan módon kezeljék, hogy az ne veszélyeztesse a közegészséget, valamint a környezet minőségét, ott az irányelv teljes körű végrehajtása elsősorban azt jelenti, hogy ezeket az eszközöket megteremtették a nemzeti jogrenden belül, és azok az irányelv céljainak elérése szempontjából megfelelőek, valamint teljes mértékben működőképeseek.

35. Ezen eszközök közül a legfontosabb az engedély követelménye a hulladék-irányelv II.A. és II.B. mellékletében említett, nemzeti területen végzett hulladékártalmatlanítási és -hasznosítási műveletek tekintetében (9. és 10. cikk). Tekintettel a tényre, hogy ez az eszköz az irányelv 4. cikke céljainak biztosítására szolgál, annak megtervezésének és

16 — Az 1. cikk c) pontjában a hulladék birtokosának az irányelv szerinti leírása a következő: a hulladék termelője, vagy az a természetes vagy jogi személy, akinek a hulladék a birtokában van.

alkalmazásának meg kell felelnie bizonyos minőségi előírásoknak. Az engedély követelményének megfelelő végrehajtása ezért nem csupán a kötelezettségnek a nemzeti jogban történő megállapítását foglalja magában, hanem feltételezi az engedély iránti kérelmek ésszerű határidőn belüli feldolgozására szolgáló megfelelő és hatékony közigazgatási szabályozás meglétét, e kérelmeknek a tekintetben történő megvizsgálása érdekében, hogy megfelelő feltételeket írjanak elő az érintett műveletekre, és megfelelő képességgel rendelkezzenek e feltételek betartásának ellenőrzése terén. A megfelelő és hatékony engedélyezési rendszer biztosítja, hogy az annak hatálya alá tartozó tevékenységeket olyan módon végezzék, amelynek révén a rendszer általános céljai elérhetőek. Az újonnan tervezett tevékenységek esetében ez azt jelenti, hogy az engedélyt a tevékenység végzése előtt kell megkérni és megadni, hogy így a tevékenység végzése megfelelő feltételeknek legyen alávethető; ebben az esetben az engedélynek megelőző hatása van. A folyamatban lévő tevékenységek esetében ez azt jelenti, hogy azokat a lehetséges mértékben ésszerű feltételek mellett ezekhez a célokhoz kell igazítani, vagy azokat meg kell szüntetni, mely esetben az engedélyezési rendszernek megelőző és kiigazító hatása van. Ez egyben azt is jelenti, hogy engedély csak azoknak a gazdasági szereplőknek adható, akik a szóban forgó hulladékgazdálkodási műveletek elvégzéséhez megfelelő technikai eszközökkel rendelkeznek. Végezetül, a hatékonyság érdekében az engedélyezési rendszert megfelelő szankciókkal kell ösztönözni.

36. A hulladék lerakásának megakadályozására szolgáló intézkedések meghozatalát előíró 4. cikk második bekezdése akkor tekinthető megfelelően végrehajtottnak, ha az irányelv által előírt tilalom a nemzeti

jogban megállapításra kerül, megfelelő szankciókról rendelkeznek a jogsértések esetére, és e rendelkezés betartását hatékony módon ellenőrzik.

37. Úgy tűnik, hogy a 8. cikk tekintetében, amely kötelezettséget ró a hulladék birtokosaira, a végrehajtás követelményén belül az átültetésen van a hangsúly. Az irányelvnek való megfelelés érdekében első ránézésre elegendőnek kellene lennie ebből a szempontból e kötelezettséget a nemzeti jogban létrehozni, és jogsértések esetén bírságokkal való fenyegetéssel erősíteni. A hulladék-irányelvnek a 91/156 irányelv preambulumban megfogalmazott célkitűzése fényében – miszerint a hulladékot „annak keletkezésétől végső ártalmatlanításáig” felügyelni kell¹⁷ azonban kikövetkeztethető, hogy a tagállamoknak kifejezett kötelezettsége megfelelő és hozzáférhető infrastruktúra létrehozása, amely a hulladékbirtokosok rendelkezésére áll e kötelezettség betartásának megkönnyítése érdekében, valamint annak biztosítására, hogy a hulladék bekerüljön a fent írt rendszerbe. A tagállam csak akkor gyakorolhat ellenőrzést a hulladék kezelése felett, amikor a hulladékot az engedélyezési rendszer keretében dolgozzák fel, az irányelv 4. cikkében megállapított általános célkitűzéseknek megfelelően. Ha úgy tűnik, hogy a hulladékbirtokosok az ilyen létesítmények hiánya miatt nem tudnak eleget tenni a 8. cikkben foglalt kötelezettségeknek, e rendelkezésnek az érintett tagállam által történő megsértése állapítható meg. A tagállamoknak ezenfelül e kötelezettségek betartását megfelelő kényszerítő intézkedésekkel kell biztosítaniuk.

17 — A 12. pontban már idézett.

38. A hulladékgyűjtést és szállítást hivatás-szerűen végzőkre, valamint a mások megbízásából eljárókra vonatkozó, 12. cikkbeli nyilvántartásba vételi kötelezettség is azt a célt szolgálja, hogy lehetővé tegye az illetékes hatóságok számára a hulladékkezelés teljes láncolatának ellenőrzését a keletkezéstől a végső ártalmatlanításig, valamint e tekintetben az átláthatóság megteremtését. Ha a tagállamok e gazdasági szereplőket nem is vetik alá engedélyezési kötelezettségnek, azokat legalább nyilvántartásba kell venni. Mivel ez a rendelkezés azt akarja biztosítani, hogy a tagállamok illetékes hatóságai teljes mértékben tudomással bírjanak a hulladékfeldolgozás különböző szakaszaiban tevékenységet végzőkről, e rendelkezés megfelelő végrehajtása azt követeli meg, hogy nyilvántartó rendszert dolgozzanak ki, és a kért információk szolgáltatásához megfelelő intézkedéseket hozzanak, azzal a végső célkitűzéssel, hogy az érintett műveleteket ellenőrizni lehessen a 13. cikkben foglaltaknak megfelelően, annak érdekében, hogy meg lehessen győződni arról, hogy azokat a 4. cikk céljaival összhangban végzik-e.

39. Az irányelv 9. és 12. cikkében megnevezett gazdasági szereplők rendszeres időközönkénti ellenőrzéséről szóló 13. cikk megfelelő és teljes körű végrehajtása azt feltételezi, hogy a hatóságokat előzetesen kijelölték, és azok e feladat elvégzésére megfelelő vizsgálati hatáskörökkel rendelkeznek. E hatáskörnek – nézőpontom szerint – magában kellene foglalnia azt a hatáskört is, hogy a jogsértéseket nyilvántartásba vegyék, és azokat bejelentsék a végrehajtó hatóságoknak. Mivel az említett rendelkezés az ellenőrzés visszatérő rendszerességét írja elő, ez arra utal, hogy az ellenőrzésre való törekvés folyamatos tevékenység. A tagállamoknak az irányelvek hatékony érvényesülését biztosító kötelezettségéből következik, hogy az ellenőrzéseknek szintén hatékonyan

kell hozzájárulniuk az irányelv 4. cikkében foglalt általános cél megvalósulásához. Az ellenőrzéseknek nemcsak a jogsértések felderítésére kell irányulniuk, hanem konstruktívabb értelemben, olyan módon kell azokat megszervezni és elvégezni, hogy az az érintett gazdasági szereplőket a hulladékkezelés tekintetében fennálló kötelezettségeik betartására ösztönözze.

40. Az irányelv 14. cikke szerinti azon kötelezettség, hogy az ártalmatlanítási és hasznosítási műveleteket végző vállalkozásoknak és létesítményeknek nyilvántartást kell vezetniük, és azokat kérelemre az illetékes hatóságok rendelkezésére kell bocsátaniuk, nyilvánvalóan az irányelv 13. cikkében említett, időszakonként végzett ellenőrzések megkönnyítéséhez szükséges. Ezért alapvető, hogy ez a kötelezettséget – mint az érintett vállalkozásokra vonatkozót – világosan és egyértelműen előírják a nemzeti jogban.

41. A hulladék-irányelv 5. cikke a fentebb tárgyalt rendelkezésektől eltérő típusú kötelezettséget tartalmaz. Míg az utóbbi a hulladékkezelési láncban belül a gazdasági szereplők kötelezettségeire és tevékenységeire irányul, addig az 5. cikk a tagállamokon belül a hulladékártalmatlanítás terén rendelkezésre álló infrastruktúrára vonatkozik. A megfelelő végrehajtás elsősorban technikai jellegű intézkedések meghozatalát kívánja meg annak biztosítására, hogy a tagállamok megfelelő kapacitással rendelkezzenek a hulladékártalmatlanításhoz. Ez következtethető ki a „megfelelő” kifejezésből e rendelkezésben, valamint a tagállamok azon kötelezettségéből, hogy önellátásra törekedjenek e területen. A „megfelelőség” úgy is értelmez-

hető, hogy az az addig tartó fejlődést jelenti, amíg a hulladékártalmatlanítási kapacitás iránti kínálat elegendő lesz a hulladékártalmatlanítási kapacitás iránti kereslet kielégítésére. Az a feltétel, hogy a hálózatnak „integrálnak” kell lennie, azt jelenti, hogy a hulladékártalmatlanító létesítményeknek a rendszeren belül kell működniük, és e rendszeren belül egyfajta összehangoltság van, amely annak biztosítására szolgál, hogy amennyire csak lehetséges, a hulladékártalmatlanítási kapacitás iránti kereslet és kínálat egymással egyensúlyban álljon. Az 5. és 9. cikkre való hivatkozás arra utal, hogy ezt az engedélyezés keretében kell megvalósítani.

42. Nézőpontom szerint, ezek az észrevételek alkotják összességükben annak az értékelésnek a mintáját, hogy a hulladék-irányelvet megfelelően hajtották-e végre a tagállamokban.

C — Valamely irányelv strukturális megsértése

43. Ahogyan azt a 17. pontban kifejtettem, a Bizottság kereseti kérelme felveti azt a kérdést, hogy mit értünk az alatt, hogy egy tagállam a közösségi jogi kötelezettségeit általánosan és strukturálisan sértette meg, valamint hogyan állapítható meg, hogy ez a helyzet áll fenn. E két szempont számos olyan feltételben összegződik, amely annak leírására alkalmazható, hogy mi képezi a strukturális jogsértést. Ha bebizonyosodik, hogy ezek a feltételek teljesülnek, az a következtetés vonható le, hogy a jogsértés

strukturális jellegű. Ebben a tekintetben különbséget tennék három különböző dimenzió között, amelyek összességükben véve vezethetnek egy jogsértés általános és strukturális jellegéhez: nagyságrendbeli dimenzió, időbeli dimenzió és jelentőségbeli dimenzió.

44. A nagyságrendbeli dimenzió arra az esetszámra vonatkozik, ahányszor megállapították, hogy a közösségi jogi kötelezettségeket megsértették. Habár elszigetelt esetek önmagukban is elegendőek lehetnek a jogsértés megállapítására, ahogyan az a Bizottság kontra Görögország¹⁸ és a Bizottság kontra Olaszország (a továbbiakban: San Rocco-)¹⁹ ügyekben megerősítést nyert, a strukturális jogsértés azt sugallja, hogy általánosabb gyakorlat vagy kötelezettségszegési helyzet áll fenn, vagy a kötelezettségszegés újra meg újra felmerülni látszik. Egy irányelv esetében ez azt jelenti, hogy az irányelv anyagi jogi tartalma, bármilyen okból, nem működik a gyakorlatban, és az irányelv célja nem valósul meg a tagállamban. Ennek egyik jele lehet, hogy ez a gyakorlat nem egy adott helyre korlátozódik a tagállamon belül, hanem szélesebben elterjedt, úgy érve, hogy több, az irányelv feltételeivel ellentétes helyzet áll fenn egyidejűleg a tagállam területén belül.

45. Az időbeli dimenzió nyilvánvalóan arra a tényre vonatkozik, hogy a kötelezettségsze-

18 — A C-45/91. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1992. április 7-én (EBHT 1992., I-2509. o.) és a C-387/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-5047. o.).

19 — A C-365/97. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7773. o.).

gési helyzet hosszabb ideje fennáll azt követően, hogy az adott közösségi kötelezettség hatálya lépett, beleértve azokat az indokolt kése delmeket az újonnan bevezetett eszközöknél, mint például az engedélyezési rendszer, amíg azok teljes mértékben működőképes sé válnak. Az, hogy e feltétel szempontjából mi számít hosszúnak, nem rögzíthető pontosan. Ezt nem is tartom szükségesnek. Általánosságban, az adott közösségi kötelezettségből és a tagállam által elérendő célból elég nyilvánvaló, hogy mi tekinthető ésszerű időtartamnak egy kötelezettség betartásánál, és milyen körülmények magyarázhatják e kötelezettség betartásának kése delmét akkor is, ha azok formálisan nem indokolják egy határidő elmulasztását. Van egy olyan pillanat az időben, amikor egyértelműen világossá válik, hogy a kötelezettségzegési helyzet állandósult. Egy ilyen strukturális kötelezettségzegési helyzet illusztrálására az a helyzet jut eszembe, amely alapot adott a Bíróság ítéletére a Bizottság kontra Franciaország, más néven „spanyol eper” esetben²⁰. Ebben az esetben annak megállapítását, hogy Franciaország megsértette a Szerződés szerinti kötelezettségeit, az a tény alapozta meg, hogy nem hozott intézkedést azon állampolgárok ellen, akik az áruk szabad áramlását akadályozták több évtizeden keresztül.²¹

leges helyzet a közösségi kötelezettség által elérni kívánt eredménytől eltér. E tekintetben magától értetődő, hogy egy olyan helyzet fenntartása, amely ellentétes a közösségi kötelezettséggel, kedvezőtlen hatással lesz a közösségi jogi rendelkezés által védett érdekekre, és e hatások jelentősen aláássák az irányelv céljainak elérését. A hulladék-irányelv esetében két típusa érzékelhető a negatív hatásoknak, amelyek közül mindkettő az irányelv alapvető célkitűzéseivel kapcsolatos. Az első elég egyértelműen az, hogy a hulladék-irányelv alapvető rendelkezéseinek be nem tartása a környezetre, és ezáltal esetlegesen az emberi egészségre mért károsodás veszélyét vonja maga után. Nem zárható ki, hogy a károsodás helyrehozhatatlan. A negatív hatások második típusa a verseny jelentős torzulásának veszélye a belső piacon. Az olyan tagállamokból érkező vállalkozások, amelyekben teljes mértékben betartják a hulladék-irányelvet, nagy valószínűséggel magasabb költségekkel szembesülnek a hulladékártalmatlanítás kapcsán az irányelv 4. cikkének megfelelő feltételek alapján, mint azok a vállalkozások, amelyek nem ugyanezen szabályozás alá tartoznak. Az irányelv betartása jelentős költségeket jelent mind az állami szervek, mind a magángazdaságiszereplők oldaláról nézve, különösen a hulladékártalmatlanítási rendszer bevezetésének kezdeti szakaszaiban. Ez nyilvánvalóan hatással van a vállalkozások versenybeli helyzetére.

46. A jelentőségbeli dimenzió arra a fokra vonatkozik, amilyenben a tagállambeli tény-

47. Tekintettel a közösségi kötelezettségek általános nemteljesítése megállapításának következményeire, én azt a mértéket tartom figyelembe veendő tényezőnek, amelyben a

20 — A C-265/95. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1997. december 9-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-6959. o.).

21 — Lásd a 40–43. pontban. Lásd még Lenz főtanácsnok indítványa az 58. pontban.

jogsértésnek negatív hatása van a közösségi intézkedés céljainak elérésére. Ez nem von le annak a ténynek az értékéből, hogy a Bíróság az EK 226. cikkkel kapcsolatos ítélezési gyakorlatában világossá tette, hogy az, hogy a közösségi kötelezettségek nem teljesítése miatt kár nem merül fel, nem ok arra, hogy azt a következtetést vonjuk le, hogy a tagállam nem szegte meg a közösségi jogot.²² A közösségi jog szerinti kötelezettségek nemteljesítésének általános tényállása szükségszerűen negatív hatás előfordulását jelenti.

48. Röviden, az általános és strukturális jogsértés fennállása akkor állapítható meg, ha a helyzet orvoslása nem csupán egyes, kérdéses közösségi kötelezettségnek meg nem felelő olyan egyedi esetek megoldását célzó intézkedés megtételét jelenti, hanem ha e kötelezettségszegési helyzetet csak az általános megközelítés és a tagállam közigazgatási gyakorlatának felülvizsgálatával lehet helyreállítani a szóban forgó közösségi intézkedés hatálya alá tartozó kérdés tekintetében. A helyreigazító intézkedésnek a felderített kötelezettségszegési esetekre való korlátozása végső soron más kötelezettségszegési helyzeteket érintetlenül hagyja, amíg ez utóbbiak nem kerülnének szintén nyilvánosságra, vagy a Bizottság által felhívásra egy új jogsértési eljárásban vagy nemzeti szinten érintett személyek által a nemzeti bíróságok

előtti eljárásban. Mindeközben pedig a közösségi intézkedés által előirányzottal ellentétes helyzet továbbra is fennáll.

D — Bizonyítási kérdések

49. Ebben az esetben, amelyet a mindkét fél által előterjesztett tényszerű anyag nagy terjedelme jellemez, a bizonyítékok kérdése különös jelentőséggel bír, főként a Bizottság azon állítására tekintettel, hogy a különböző állítólagos, a hulladék-irányelv be nem tartásával kapcsolatos esetek Írország e területen fennálló kötelezettségeinek általános megszegését tanúsítják. Mielőtt megvizsgáljuk jelen ügy alapvető tényállását, és tekintettel arra, hogy Írország vitatja a Bizottság állításai többségének valóságát, meg kell fontolni, hogy ebben a helyzetben hogyan oszlik meg a bizonyítási teher, hogyan állapítható meg az általános jogsértési helyzet, és mely időpont alkalmazandó annak felmérésére, hogy ez az általános kötelezettségszegés fennáll.

50. Az ír kormány azt állítja, hogy az EK 226. cikk szerinti tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásnál a bizonyítási teher egyértelműen a Bizottságra hárul, és a Bizottság nem támaszkodhat vélelmekre annak bizonyításakor, hogy valamely tagállam nem teljesítette közösségi jogi kötelezettségei teljesítését. Azt állítja, hogy amikor egy pusztán állítás tagadással kerül szembe, a Bizottság ügye nem lehet sikeres, mivel a bizonyítási teher mindig a felperesre

22 — Ahogyan a Bíróság fogalmaz: „a közösségi jog által meghatározott kötelezettség betartásának elmulasztása önmagában is elegendő a jogsértéshez, és [...] az a tény, hogy e mulasztásnak nincs hátrányos következménye, irreleváns”. Lásd a C-209/88. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1990. november 27-én hozott ítélet (EBHT 1990, I-4313. o.) 14. pontját és a C-333/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 2001, I-1025. o.) 37. pontját.

hárul. Továbbá tiltakozik a Bizottság azon próbálkozása ellen, hogy általános következtetéseket vonjon le Írországnak a Szerződés szerinti kötelezettségei teljesítésére vonatkozóan olyan egyedi panaszokra való hivatkozással, amelyek a Bizottság kérelmének alapját képezik. Az ír kormány kifejti, hogy a Bizottság nem szolgáltatott bizonyítékot Írországnak a hulladék-irányelv szerinti kötelezettségei megszegését igazoló tanulmányok vagy adatok formájában. Hangsúlyozza, hogy a Bizottság által felhozott bizonyítékok nem felelnek meg a Bíróság által a San Rocco-ügyben megkövetelt bizonyítási követelményeknek.²³

51. A Bizottság fenntartja, hogy meggyőző bizonyítékot terjesztett elő kérelmében foglalt állításainak alátámasztására, és hogy ez a bizonyíték felfedi az ír hatóságok közigazgatási gyakorlatát és mulasztásait, amelyek felérnek Írország hulladék-irányelv szerinti kötelezettségei betartásának rendszeres megszegésével. A Bizottság rámutat, hogy e megközelítés ebben az esetben megfelel a fent idézett San Rocco-ügyben Mischo főtanácsnok indítványának 63. pontjában említettnek. Miután indítványának 62. pontjában megállapítja, hogy „amennyiben úgy tűnik, hogy valamely irányelvet csak a jogalkotás terén ültettek át, és a tagállam nem biztosítja kellő szorgalommal, hogy azt be is tartsák, a Bizottságtól nem lehet elvenni azt a jogot, hogy keresetet indítson a Szerződés szerinti

kötelezettségek megszegése miatt”, Mischo úr így folytatja észrevételét: „Bizonyosan ilyen helyzet áll fenn, ha a Bizottság egy irányelv be nem tartásának sorozatos eseteit állapítja meg, amelyek bizonyos időtartamon belül oszlanak meg.”

52. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, az EK 226. cikk szerinti tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokban a bizonyítékokra vonatkozó alapvető szabály az, hogy a Bizottságra hárul azon állítás bizonyítása, hogy egy tagállam nem teljesíti közösségi kötelezettségeit. A Bizottságnak kell az ahhoz szükséges bizonyítékokat szolgáltatnia a Bíróságnak, amelyek alapján az megállapíthatja, hogy a kötelezettséget nem teljesítették, és ennek során a Bizottság nem támaszkodhat semmiféle vélelemre.²⁴

53. Ez az alapvető szabály képezi a Bizottság kérelmében foglalt állítások Bíróság által történő megvizsgálásának kiindulópontját. A Bizottságnak ezen túlmenően meggyőző bizonyítékot kell előterjesztenie az érintett tagállam közösségi jogi kötelezettségeinek megsértésére nézve, sőt, logikus, hogy a Szerződés szerinti kötelezettségek megsértésének megállapítása nem alapítható kizárólag vélelemre. Azonban fel kell ismerni, hogy amikor egy tagállamon belüli tényállás fennállásának bizonyítására kerül sor, mint

23 — C-365/97. sz. ügy, a fent hivatkozott 19. lágjegyzet, 78–79. pont.

24 — Lásd, többek között, a C-194/01. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-4579. o.) 34. pontját; a 96/81. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1982. május 25-én hozott ítélet (EBHT 1982., 1791. o.) 6. pontját és a C-404/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-6695. o.) 26. pontját.

ahogy jelen eljárásban is, a Bizottság nagymértékben külső forrásokból kapott információktól függ. Az olyan közös politikáktól eltérően, mint a közös halászati politika területe, a Bizottság nem rendelkezik semmilyen ellenőrzési jogosultsággal a hulladék-irányelv hatálya alá tartozó területen, és az ilyen információk valóságtartalmát csak a tagállamok ezen információkkal való szembesítésével tudja ellenőrizni a pert megelőző eljárás keretében. Ilyen körülmények közepette tehát nem hiszem, hogy indokolt lenne a bizonyítást teljes mértékben a Bizottságra hárítani, ahogyan azt az ír kormány javasolja. Ehelyett inkább a kötelezettségzegési eljárásokban megállapított bizonyítási szabályt úgy kell értelmezni, hogy az eljárás kezdeti szakaszában a Bizottság kérelmét hiteles és meggyőző módon kell alátámasztani. Ha ez az eset áll fenn, akkor az, hogy elegendő ellenbizonyíték legyen előterjesztve a Bizottság állításainak cáfolására, a tagállam feladata lesz. Más szóval, a bizonyítás alapvető szabálya nem feltétlen.

54. Azt hiszem, ez a Bíróság által követett megközelítés a San Rocco-ügyben is. Ebben az esetben a Bizottság ráadásul elegendő bizonyítékot szolgáltatott a környezetszennyezés bizonyítására. Mivel ez a bizonyíték a nemzeti hatóságok jelentésein alapult, a Bíróság úgy vélte, hogy az olasz kormány feladata a Bizottság által előterjesztett adatok kétségbevonása, azok lényegét és részleteit illetően. Mivel ezzel kapcsolatban az olasz

kormány nem járt sikerrel, az állított tényeket bizonyítottként fogadták el.²⁵ A bizonyítás terhe átkerült az alperes kormányhoz, nem annyira azért, mert a bizonyítékok forrásai nemzeti jelentések voltak, az ír kormány érvelése szerint, hanem azért, mert a bizonyítékokat elegendőnek találták. Nincs ok arra, hogy a Bizottság által más források alapján előterjesztett bizonyítékokat ne lehetne éppolyan meggyőzőnek elfogadni, mint azt, amelynek eredményeként a bizonyítási teher átkerülhet az alperes kormányhoz.²⁶

55. A második pont a közösségi kötelezettségek általános megszegésének megállapítása sorozatos panaszok alapján. Itt a hangsúlyt a fent kiemelt három elemre kell helyezni. A hulladék-irányelv általános megsértésének a Bizottsághoz érkezett panaszokban felvetett tényállások alapján történő megállapíthatósága érdekében, feltéve hogy azok fennállását bizonyították is, fel kell ismerni e panaszok közös elemeit, amelyek egy tartós, háttérben meghúzódó gyakorlatra utalnak. Rá kellene mutatni, hogy a különböző panaszok tárgyát képező tényállásbeli helyzetek fennállása, számukra és jellegükre tekintettel, nagy méretekben kizárólag a közösségi jogi kötelezettségek elmulasztásának rendszerével magyarázhatók. Ilyen helyzetben, a különböző panaszos eseteket együtt értelmezve és

25 — A 365/97. sz. ügy, a fent hivatkozott 19. lábjegyzet, 84–87. pont.

26 — A fent hivatkozott, 272/86. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1988. szeptember 22-én hozott ítélet (EBHT 1988., 4875. o.) 17–21. pontja.

összefüggésben látva nem lehet pusztán elszigetelt eseteknek tekinteni, azok egy olyan politika vagy (közigazgatási) gyakorlat tünetei, amely nem felel meg a tagállamokra háruló kötelezettségeknek. Más szóval, mivel közvetlen kapcsolat van a politika és a tényállásbeli helyzet között, az utóbbi fennállása szükségszerűen feltételezi az előbbi meglétét is.

56. Emlékeztetnék arra, hogy a Bíróság már alkalmazott hasonló megközelítést a halálos ítélettel kapcsolatos esetekben, amikor elfogadta a Bizottság által előterjesztett számok nagyságrendje és az általuk leírt helyzet ismétlődése alapján, hogy a túlhalálosítás esetei csakis a tagállam felügyeleti kötelezettségei megszegésének a következményei lehetettek.²⁷

57. Hozzátenném, hogy ez a megközelítés nem vezet valamely jogsértésnek vélelem alapján történő megállapítására. A megközelítés inkább egy olyan érvelés, amely a vonatkozó tények ok-okozati viszonyán alapul, visszamenőleges módon alkalmazva.

58. A harmadik szempont arra az időbeli pillanatra vonatkozik, amelyet annak megállapításához kell alkalmazni, hogy fennáll-e az általános és strukturális jogsértési helyzet. Ezt a kérdést azért vetem fel, mert megkérdőjelezhető, hogy vajon a Bíróságnak annak megállapítására szolgáló megszüllárduit esetjoga, hogy az a kérdés, hogy egy tagállam nem teljesítette kötelezettségei teljesítését, meghatározható-e a tagállamban a Bizottság által kiadott, indokolással ellátott véleményben foglalt határidő végén fennálló helyzetre,²⁸ megfelelő-e az ilyen általános kötelezettségszegés fennállásának értékelésére, mivel az fogalmilag tartós és folyamatos helyzet. Ráadásul, elképzelhető javulás abban az általános tényállásbeli helyzetben, amely a kereseti kérelem alapját képezi, amennyiben a tagállam lépéseket tett kötelezettségei teljesítésének javítására, különösen a Bizottság által a pert megelőző eljárás során tett észrevételekre adott válaszként.

59. E kérdés tekintetében kiemelném, hogy az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő funkciója az, hogy a tagállam számára egy utolsó lehetőséget adjon a Szerződés szerinti kötelezettségeinek teljesítésére, mielőtt a Bizottság a Bíróság döntését kéri az ügyben. Az első hivatalos felszólító levélről a határidő lejártáig a tagállamnak hivatalos tudomása van arról a tényről, hogy a Bizottság, a Szerződés öreként, azon a véleményen van, hogy a tagállam megszegi kötelezettségeit. Habár kétséges lehet, hogy erről van-e szó, és ezt a kétséget csak a Bíróság oldhatja fel, a pert megelőző eljárás arra szolgál, hogy lehetőséget biztosítson a tagállamnak, a Bizottsággal párbeszédet folytatva, hogy mérlegelje a helyzetet, és elfo-

27 — A 22. pontban hivatkozott C-333/99. sz. ügy 35. pontja és a 140/00. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2002. november 14-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-10379. o.) 40. pontja.

28 — Lásd pl. a 19. pontban idézett C-365/97. sz. ügy 89. pontját.

gadja a kötelezettségei teljes körű betartását biztosító intézkedéseket. Igaz, hogy alaki szempontból a jogsértés csak az indokolással ellátott véleményben feltüntetett időponttól kezdve állapítható meg, anyagi szempontból viszont a jogsértés ezen időpont előtti időszakban is fennállhatott. Ezért azon a véleményen vagyok, hogy annak megvizsgálásakor, hogy egy tagállam általános és strukturális módon szegi-e meg közösségi kötelezettségeit a Bizottság által az indokolással ellátott véleményben foglalt időpontban, a Bíróságnak úgy kell figyelembe vennie a helyzetet, mint egy folyamatos fejlődés végeredményét, és azt annak fejlődési folyamatának nézőpontjából kell értékelnie.

60. Végezetül, ahogyan azt a Bíróság már számos alkalommal kimondta, világos, hogy a tagállam részére kötelezettségeinek teljesítésére megszabott határidő lejártát követő fejleményeket már nem lehet figyelembe venni.²⁹

VII — Értékelés: az Írországból fennálló helyzet

61. Ahogyan azt kifejtettem a hulladék-irányelv megvitatásakor, el kell fogadni az irányelv azon megközelítését, amelyet én

holisztikusnak neveznék, azaz az irányelvet komplett rendszerként kell tekinteni, és ez a rendszer több, mint pusztán annak alkotórészei. Mivel azonban a felek közötti vita java része az irányelv különböző rendelkezéseinek Írországon belüli végrehajtására irányult, először ezeket a szempontokat tárgyalnám meg, mielőtt rátérnék az irányelvnek mint rendszernek Írország által történő betartásának megtárgyalására. Ezen érvek értékelésekor a figyelmet a Bizottság és az ír kormány által előzőleg kifejtett legfontosabb érvekre irányítanám, követve a vitának az ügy iratai szerinti menetét.

A — Engedélyek (9. és 10. cikk)

62. A hulladék-irányelv 9. és 10. cikkének megfelelően, a hulladékártalmatlanítási vagy -hasznosítási műveleteket végző létesítményeknek és vállalkozásoknak engedélyt kell beszerezniük az illetékes nemzeti hatóságtól. A 9. cikk alapján megadott engedélyk a 4. cikk (általános kötelezettség), 5. cikk (hulladékártalmatlanító hálózat) és a 7. cikk (hulladékgazdálkodási tervek) végrehajtásának biztosítását célozzák, míg a 10. cikk szerinti engedélyk kizárólag a 4. cikk végrehajtásának céljából kerülnek megadásra.

63. E két rendelkezés tekintetében benyújtott kérelmében a Bizottság különbséget tesz

²⁹ — Lásd pl. a C-214/96. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7661. o.) 25. pontját és a C-60/01. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. június 18-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5679. o.) 36. pontját.

az önkormányzati hulladékártalmatlanítási műveletek (helyi hatóságok által végzetek) és a magán-hulladékártalmatlanítási műveletek között. Míg az utóbbi az ír jog szerint 1980 óta engedélyezési kötelezettség alá tartozik, addig az önkormányzati műveletek engedélyezését csak az 1996. évi Waste Management Act (hulladékgazdálkodási törvény) (a továbbiakban: az 1996. évi WMA) írta elő, amelyet azután fogadtak el, hogy a Bizottság kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indított (majd később visszavonta azt). Ez a törvény rendelkezett az 1997 májusa és 1999 márciusa között már létező létesítményekre az engedélyek fokozatos bevezetéséről.

64. Ami az első kategóriát illeti, a Bizottság azt állítja, hogy Írországbán elfogadhatatlan a helyzet az önkormányzati hulladékártalmatlanítási műveletek engedélyezése tekintetében. Fenntartja, hogy egyes létesítmények továbbra is engedély nélkül működnek több mint húsz éve, azt követően, hogy a 75/442. sz. irányelv előírta az engedélyezést. A Bizottság ezen állítását a 4. panaszra (Powerstown) alapozza. Az ír Environmental Protection Agencyhez (környezetvédelmi hivatal) (a továbbiakban: EPA) érkező hulladéklerakás iránti kérelmek feldolgozása jelentős időt vesz igénybe, ami önmagában az engedéllyel rendelkezésre vonatkozó közösségi kötelezettség elhúzódasához vezet, és gyakorta környezeti károsodást eredményez, például egyes vizes élőhelyek esetében (7. sz. panasz, Kilbarry és Tramore, Waterford megye). A Bizottság kiemeli, hogy egyes esetekben az önkormányzati létesítmények működését sohasem kötik engedélyhez, amennyiben bezárják őket, mielőtt még az engedélyt megadták volna, vagy amikor a helyi hatóságok nem is kérték engedélyt (11. sz. panasz, Donegal megye). A Bizottság azzal vádolja az EPA-t, hogy rugalmasan

értelmezi az 1996. évi WMA szerinti azon követelményt, hogy meghatározott határidőig engedély iránti kérelmet kell benyújtani (szintén a 11. sz. panasz).

65. Ami a magán-hulladékártalmatlanító létesítményeket illeti, a Bizottság azt állítja, hogy az ír hatóságok *de facto* toleranciával viseltettek az ilyen, engedély nélkül működő létesítmények iránt, és a beérkezett panaszok azt mutatják, hogy ez nem egy meghatározott földrajzi vagy közigazgatási területre korlátozódik, valamint hogy néhány esetben ezen helyzet fennállását hosszú időszakokon keresztül elnézték (1. sz. panasz, Limerick; 2. sz. panasz, Ballard; 5. sz. panasz, Cullinagh; 6. sz. panasz, Poolbeg; 8. sz. panasz, Laois megye; 9. sz. panasz, Greenore és 12. sz. panasz, Waterford megye). Ezenfelül, a hulladék-irányelv engedélyre vonatkozó előírásának végrehajtása alá van rendelve a nemzeti földhasználati jogszabályok alkalmazásának, ami további engedélyezést tesz lehetővé jogellenes helyzetek esetében, a fennmaradási engedélyek révén (2. sz. panasz). A Bizottság tiltakozik az ellen a tény ellen, hogy amikor ezen műveletek tekintetében kérnek engedélyt, az ír hatóságok nem ragaszkodnak e műveletek szüneteltetéséhez az engedélyezési eljárás lezárulásáig (5., 6., és 8. sz. panasz). További panasz, hogy a bíróságok és szankciók nem általánosan kerülnek kivetésre azokra, akik engedélyzetlen hulladékgazdálkodási műveleteket végeznek, és amikor kivetésre is kerülnek, azoknak nincs visszatartó jellege (2. és 3. sz. panasz, Pembrokestown). A Bizottság azt is állítja, hogy az EPA a nemzeti jogszabályokra hagyatkozott annak indoklásaként, hogy nem tett semmit a jogellenes hulladékkal kapcsolatos műveletek tekinteté-

ben. Az EPA főként a nemzeti meghatározás szerinti „hasznosítás” fogalmára hagyatkozott, ami akkor nem volt engedélyhez kötve a nemzeti jog értelmében, és így lehetővé tette a semleges hatású hulladék ártalmatlanítását érzékeny vizes élőhelyeken (1. sz. panasz).

Ezt a követelményt csak a hulladéklerakókról szóló irányelv³⁰ vezette be (7. sz. panasz). A 11. panasz tárgyát képező helyzetek atipikusak voltak, és nem mutatták jól az 1996. évi WMA határidőinek betartásával kapcsolatos rugalmasságot. Írország végezetül egyéb olyan intézkedésekre hivatkozik, amelyeket annak érdekében hozott, hogy az 1977 után engedély nélkül végzett hulladéklerakási műveletek ne okozzanak környezeti ártalmat, az irányelv céljaival ellentétesen.

66. A Bizottság állításaira adott válaszként az önkormányzati hulladékártalmatlanítási létesítményeket illetően az ír kormány először is megjegyzi, hogy az EPA által készített 2002. június 5-i jelentésből kitűnik, hogy ebben az időpontban mindössze egyetlen önkormányzati hulladéklerakót engedélyeztek. Másodszorban elismeri, hogy az engedélyeztetési eljárás olykor hosszadalmas, de azt állítja, hogy ennek magyarázata több olyan tényező, amely magában foglalja az alapügyet, a nyilvános egyeztetéshez szükséges időt, az önkormányzati hulladéklerakók esetében a már meglévő létesítmények visszamenőleges engedélyezését, valamint a nagyszámú kérelem egyidejű feldolgozását. A Bizottság nem bizonyította, hogy e kérelmek bármiféle környezeti ártalmat okoztak volna. Harmadrészt, amikor a Bizottság tiltakozik az ellen, hogy a létesítmények engedély nélkül maradnak, amikor a kérelem benyújtásának határideje előtt bezárják őket, az ír kormány fenntartja, hogy ez annak a rendszernek ez elkerülhetetlen következménye, amely az 1996. évi WMA kihirdetése előtt fennállt. Amikor egy létesítmény bezár arra az időre, amíg az engedélyezési eljárás le nem zárul, oly módon marad az eljárásban résztvevőként, hogy az utógondozás és helyreállítás tekintetében részére feltételek szabhatók. Mindenesetre, az irányelv nem írja elő a befejezett, hulladékkal kapcsolatos műveletek visszamenőleges hatályú engedélyezését.

67. Az ír kormány nem fogadja el, hogy *de facto* toleranciával viseltetett volna a magánvállalkozások engedély nélküli hulladékgazdálkodási tevékenysége iránt. Az EPA fent említett 2002. június 5-i jelentésére hivatkozik, amelyből látható, hogy ebben az időpontban 70 magánműveletből 43-at engedélyeztek, 27 kérelem pedig feldolgozás alatt állt. Erre alapozva azt állítja, hogy – abban az időben – az valamennyi magán-hulladékgazdálkodási tevékenységet engedélyhez kötötték a hulladék-irányelvnek megfelelően. A Bizottságnak az engedély nélküli hasznosítás szabályozására alkalmazott földhasználati jogszabályokkal kapcsolatos álláspontjára reagálva azt mondja, hogy az irreleváns, és hogy az igazi kérdés az, hogy vajon a hulladék-irányelv előírja-e a már folyamatban lévő művelet felfüggesztését addig, amíg azt engedélyezik, amely állítás szerinte nem igaz. Az irányelv nem tartalmaz ilyen értelmű kifejezett rendelkezést. Írország elismeri abbéli kötelezettségét, hogy biztosítania kell a hulladéklerakást és az ellenőrizetlen hulladékártalmatlanítást tilalmazó rendelkezések

30 — A hulladéklerakókról szóló, 1999. április 26-i 1999/31/EK tanácsi irányelve (HL L 182., 1. o.).

megfelelő végrehajtását. Hivatkozik azokra a számokra, amelyek azt igazolják, hogy sok esetben sor került az engedély nélküli tevékenység megszüntetésére az 1996. évi WMA alapján, és adott esetben ezekben az ügyekben bíróság előtti eljárást is kezdeményeztek. Elutasítja a Bizottság azon állítását, hogy a gyakorlatban nem vetnek ki bírságot és szankciót az engedély nélküli hulladékgazdálkodási műveletekre. Ugyancsak elutasítja azt az állítást, miszerint az ír jog alapján nem hozható végrehajtási intézkedés öt év eltelte után. Ez a szabály nézőpontja szerint nem vonatkozik a folyamatban lévő, engedély nélkül végzett tevékenységekre. Végezetül megjegyzi, hogy a tárgyidőszakban az EPA-nak a nemzeti jogra való hivatkozása az 1. sz. panasz (Limerick) esetében indokolt volt.

68. Az általános megjegyzéseken kívül, konkrétan, az ír kormány vitatja a Bizottságnak a különféle panaszok mögötti tényállásokra vonatkozó értékelését, amelyek kérelmének alapját képezik, és az azokból (az 1., 6. és 9. sz. panasz) levont általános következtetéseket. Ezen tényállások közül egyes esetekben elismeri, hogy a művelet megfelelő engedélyezés nélkül történt, de kiemeli, hogy ezen esetekben a helyzetet még azelőtt orvosolták, hogy az indokolással ellátott véleményben foglalt határidő lejárt volna (a 2. és 6. sz. panasz). Ahol a Bizottság azt állítja, hogy az ír hatóságok nem vették figyelembe a környezeti szempontból érzékeny vizes élőhelyeket, megjegyzi, hogy a Kilbarrynél és Tramorenál adott hulladéklerakás iránti engedélyek az előbbi területek védelmét szolgáló feltételeket határoznak meg (a 7. sz. panasz). Továbbá, azt állítja,

hogy szigorúan fellép az engedély nélküli hulladékkal kapcsolatos tevékenységek esetében, és hogy a Bizottság által hivatkozott eseteket nem lehet a kikényszerítés szempontjából az általános hanyag hozzáállás példájának tekinteni (a 3. sz. panasz). Bár az ír kormány elismeri a Muckish-nál és Glennallánál történt hulladéklerakás eseteinél az engedély iránti kérelmek késedelmességét, azt állítja, hogy ezek egyedüli és atipikus esetek voltak (a 11. sz. panasz).

69. A Bizottság e panasz, és az ír kormány által válaszként előzetesen adott érvelés különféle kérdéseket vet fel az irányelv 9. és 10. cikkében megállapított engedélyezési követelmény betartásával kapcsolatban. Egyrésztől van egy általános kérdés az ír hulladékengedélyezési rendszer egészének megfelelőségét és hatékonyságát illetően. Másrésztől számos egyéb olyan konkrét kérdés van, amely az e rendelkezések szerinti kötelezettségek hatályával kapcsolatos.

70. Először is ki kell emelni, hogy az ír hulladékengedélyezési rendszer a magánvállalkozások által végzett hulladékgazdálkodási műveletek tekintetében 1980 óta, a hatóságok által végzett ilyen műveletek tekintetében pedig 1996 óta működik, míg a hulladék-irányelv végrehajtására szolgáló határidő az eredeti változat szerint 1977 júliusában, a módosított változat szerint pedig 1993 áprilisában lejárt. Az engedélyezés követelménye kezdettől fogva a hulladék-irányelv központi eleme volt. Akármilyen szemszögből nézzük

az esetet, meglehetősen egyértelmű, hogy az engedélyezésre vonatkozó rendelkezések teljes végrehajtása Írországban késedelmes, a közigazgatási intézmények esetében pedig rendkívül késedelmes volt, annak ellenére, hogy az utóbbi mulasztás az engedélyezési előírás személyi hatályának egyfajta bizonytalansága számlájára írható.

71. E cím alapján azonban a fő kérdés az, hogy az ír hatóságok biztosították-e, hogy az irányelv engedélyezésre vonatkozó követelményét teljes mértékben működőképesnek és hatályosnak tekintsék a Bizottság 2001. július 26-i indokolással ellátott véleményének Írországhoz érkezését követő két hónapos határidő lejártáig végén, és ha nem így történt, akkor e mulasztás a hulladékirányelv 9. és 10. cikke szerinti kötelezettségek általános és strukturális megsértésének tekinthető-e.

72. Az ír kormány főként arra a 2002. június 5-i EPA-jelentésben foglalt helyzetre hivatkozik, amely szerint ezen időpontban egy kivételével 46 akkor működő önkormányzati hulladéklerakó volt engedélyezve az irányelvnek megfelelően. Ugyanezen jelentésben szereplő, a hulladéklerakáson kívüli hulladékgazdálkodási tevékenységekre vonatkozó számok ugyanebben az időpontban azt mutatják, hogy 88 fennálló és nyereséges hulladékgazdálkodási művelet – amelyből 70

magánkézben volt — közül 56 esetben adtak ki engedélyt, míg 32 kérelem feldolgozás alatt állt. E számokra hivatkozással Írország azt állítja, hogy minden magán-hulladékgazdálkodási tevékenység engedélyhez kötött volt ebben az időpontban.

73. Az ír kormány által annak bizonyítására bemutatott adatok, hogy Írország megfelelt a 9. és 10. cikk szerinti kötelezettségeinek, több okból sem meggyőzőek. Először is, ezek az adatok az indokolással ellátott véleményben szereplő határidő lejártát követő körülből nyolc hónap elteltével fennálló helyzetet mutatják. Másodsor, az ír kormány tévesen egyenlőségjelet tesz az engedély iránti kérelem és az engedély megadása közé. Harmadsor, ezekből az adatokból nem egyértelmű, hogy az engedélyek és a kérelmek közül hány vonatkozott folyamatban lévő tevékenységekre. Azonban annak érdekében, hogy az értékelés szempontjából releváns időpontban a 9. és 10. cikk betartásának mértéke vonatkozásában pontosabb képet kapjunk, jobban megvilágítja a helyzetet a 2001. novemberi helyzetre vonatkozó EPA-adatokra való hivatkozás, amelyet Írország ellenkérelmében említ az önkormányzati hulladékgazdálkodási műveletek engedélyezésében történt késedelmek megvitatása keretében (4. sz. panasz). Ott azt állítja, hogy 181 olyan esetben, amelyben engedély iránti kérelmet nyújtottak be, 93 esetben adtak engedélyt, 17 esetben feltételes határozatot adtak ki, 60 kérelem feldolgozás alatt állt, és 11-et visszavontak. Ez, amint elhangzott, jelentős haladást jelzett az 1996. évi WMA hatálybalépése óta. E számok, azzal a minősítéssel együtt, hogy az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártának időpontjában nem minden hulladékkal

kapcsolatos tevékenységet engedélyeztek a hulladék-irányelv előírásainak megfelelően.

74. A Bizottság kiemeli, hogy az önkormányzati létesítmények esetében négy évig terjedő határidő-túllépés is előfordult a hulladéklerakó létesítményekre vonatkozó kérelmek feldolgozása során. Ez idő alatt a hulladék-irányelvnek való megfelelés még későbbre halasztódott.

75. Elég egyértelmű, hogy az engedély iránti kérelmek feldolgozása időt vesz igénybe, és szakmai jellegű komplex értékelést foglalhat magában. E tekintetben az ír kormány által a késedelem magyarázataként megjelölt különböző tényezők, mint olyanok, érthetőek és indokoltak. Azonban amikor egy engedélyezési rendszer bevezetésre kerül valamely közösségi intézkedésben foglalt célkitűzés elérése érdekében, a teljes és megfelelő végrehajtás azt kívánja, hogy a kezdeti indokolt időszakot követően a rendszer ténylegesen és hatékonyan működjön. Habár a hulladék-irányelv nem szól e kérdésről, ez a követelmény azt jelenti, hogy a kérelmek feldolgozása ésszerű határidőkön belül történjen. Továbbá, olyan helyzetben, amikor egy tagállam már nyilvánvalóan késedelemben van az engedélyezési rendszer bevezetésére vonatkozó kötelezettségét illetően, elvárható, hogy ezt a helyzetet gyorsan orvosolja, nemcsak a szükséges jogszabályi alapok megteremtésével, hanem az engedélyezési követelmény teljes végrehajtásához és

alkalmazásához szükséges összes intézkedés lehető legrövidebb időn belüli meghozatalával is. Ezenkívül, a megszilárdult esetjeg szerint a tagállam nem hivatkozhat közigazgatási vagy technikai jellegű nehézségekre közösségi jogi kötelezettségei nem teljesítése igazolásaként.³¹ Ezért a Bizottság kritikája indokolt az önkormányzati hulladéklerakókkal kapcsolatos engedélyezési rendszer lassúságát illetően.

76. A Bizottság és Írország nem ért egyet számos konkrét helyzetben a 9. és 10. cikk szerinti kötelezettségek hatályát illetően. E pontok arra a kötelezettségre vonatkoznak, hogy visszamenőlegesen engedélyezzék azokat a létesítményeket és berendezéseket, amelyeket bezártak a kérelem beadása előtt, illetve hogy a tevékenységet szüntessék be az engedélyezési eljárás lezárultáig.

77. Az első pontot illetően, a Bizottság azt állítja, hogy az önkormányzati hulladéklerakók engedélyezése Írországban nem volt megfelelő, amikor azok a létesítmények, amelyek bezártak, az 1996. évi WMA szerinti határidő lejártá előtt nem kaptak engedélyt. Azt a kérdést, hogy Írország köteles volt-e engedélyezni a létesítményeket e körülmények között, az irányelv általános céljának szempontjából kell megválaszolni. Itt látni kell, hogy az olyan hulladékgazdálkodási létesítmények, mint a hulladéklerakók és más típusú hulladéktárolók, lezárásuk ellenére továbbra is veszélyt jelenthetnek a közegészségre és a környezetre. A veszély

31 – A C-52/91. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1993. június 8-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-3069. o.) 36. pontja.

bekövetkezésének elkerülése érdekében ezeket a létesítményeket igazgatni és felügyelni kell. Az engedélyezés a legmegfelelőbb eszköz az ilyen célú feltételek megszüntetésére. Nem indokolt egy bezárt létesítményt egy olyan létesítménytől eltérő módon kezelni, amely működésének megkezdése előtt kapott engedélyt. Az utógondozás és a helyreállítás szükségessége főszabály szerint mindkét esetben ugyanaz. Továbbá, amikor e helyzetek olyan létesítményekkel kapcsolatosak, amelyek 1977 után kezdtek működni, elfogadhatatlan lenne, ha azok a nemzeti jogszabály, az 1996. évi WMA alapján megállapított feltétel alapján elkerülhetnék az engedélyezést. Végezetül, Írország azon érvelése, hogy a már létező hulladéklerakók engedélyezését csak a hulladéklerakókról szóló 1999/31. sz. irányelv vezette be, nem fogadható el. Habár ez az irányelv külön engedélyezési eljárásról rendelkezett a hulladéklerakók tekintetében, nem értelmezhető úgy, hogy a már létező hulladéklerakók nem tartoznak az irányelv 9. cikkének hatálya alá. Ez az irányelv egyértelműen arra irányult, hogy kiegészítse a hulladék-irányelv rendelkezéseit. Amikor ezen irányelv 14. cikke tiltja az olyan hulladéklerakókat, amelyek az átültetés időpontjában (engedély nélkül) működnek, ez nem azt jelenti, hogy azok előzetesen mentességet kaptak a hulladék-irányelv engedélyezésre vonatkozó követelménye alól. Tehát az irányelv 9. és 10. cikkének a Bizottság általi azon értelmezése helytálló, hogy azok a létesítmények, amelyeket az engedélyezésük előtt bezártak, még továbbra is engedélyt kell, hogy beszerezzenek utóéletükre vonatkozóan.

hogy Írország nem teljesítette azok tevékenységbeszüntetésének elrendelését az engedélyezési eljárás lezárulásáig, és ez szintén sérti az irányelv 9. és 10. cikkét. Alaki szempontból egy hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély nélkül folytató vállalkozás jogellenesen működik, ezért amint e tevékenységekről a nemzeti hatóságok értesülnek, kötelességük minden szükséges intézkedést megtenni azok megszüntetése érdekében. Ez azokra a helyzetekre is vonatkozik, amelyekben e tevékenységek az engedély iránti kérelemből jutottak a hatóságok tudomására. Nézőpontom szerint ez alól csak két lehetséges kivétel van. Az első, hogy ha egy engedélyezési rendszer újonnan kerül bevezetésre, a jogbiztonság azt kívánja, hogy a már folyamatban lévő tevékenységek a haladék kedvezményében részesüljenek addig, ameddig nem találnak rájuk szabályozást. A második, hogy jelentős hátránnyal járhat azoknak a létesítményeknek a bezárása, amelyekre nézve korábban engedélyt kértek, ha nincs azonnali és gyakorlatias megoldás az adott hulladék kezelésére. Ebben a helyzetben, az irányelv céljai jobban megvalósulnak akkor, ha a további működés, kivételes jelleggel, engedélyezésre kerül olyan átmeneti feltételekkel, amelyek a körülményekhez igazodóan tekinthetők. Az érintett tagállamoknak kell bizonyítani, hogy ez a feltétel teljesül-e. Az előbbieket fényben, egyetértve a Bizottsággal abban, hogy az elsődleges intézkedés, amelyet meg kell tenni azon engedélyezetlen tevékenységek tekintetében, amelyekre előzőleg engedélyt kértek, hogy azok működését be kell szüntetni a kérelem iránti eljárás lezárultáig.

78. A második pont, amelyet a Bizottság az engedély nélkül hulladékkal foglalkozó magánvállalkozások kapcsán felvet, az az,

79. A Bizottság azt állítja, hogy Írország nem tette meg az elégséges intézkedést a hulla-

dék-irányelvet végrehajtó rendelkezések kikényszerítésére, és hogy amikor bíróságok vetnek ki, azoknak nincs elrettentő ereje. Írország ez ellen tiltakozik, és hivatkozik a megtett kényszerítő intézkedésekre vonatkozó számokra, valamint egyes ír bíróságok által hozott ítéletekre, amelyekben komoly bíróságokat szabtak ki. Ahogy a Bizottság számos esetben (többek között a 2., 3., 5. és 8. sz. panasz) – amelyet az ír kormány nem tagadott kifejezetten – rámutatott, vagy nem vetettek ki bíróságot, vagy azok olyan alacsonyak voltak, hogy nem voltak elrettentésnek tekinthetőek. Másrésztől az ír kormány hangsúlyozta az 1996. évi WMA alapján szélesebb körű végrehajtási és szankcionálási hatáskört, és azt, hogy ennek alapján a jogsértéseket szigorúan üldözik, valamint a 2003. januári viszonzválaszában, hogy különböző egyéb intézkedések voltak előkészületben akkoriban. Ezen észrevételek alapján ugyan elfogadható, hogy a kikényszerítésre való törekvés fokozatosan javult, ahogyan azt a 28. pontban megjegyeztem, a végső próba e tekintetben az, hogy vajon ez az erőfeszítés e megtorló intézkedés fenyegetésével együtt elegendő nyomást gyakorol-e a hulladékkal kapcsolatos tevékenységet folytatóknak az irányelvet átültető nemzeti rendelkezései betartására való ösztönzésére, így biztosítva azt, hogy az irányelv által előírt helyzet a gyakorlatban is megvalósuljon. A Bizottság indokolással ellátott véleményében foglalt határidő végén nyilvánvaló volt, ahogyan azt korábban megállapítottam, hogy nem minden hulladékgazdálkodási művelet volt engedélyhez kötve, és emiatt engedély nélküli hulladékgazdálkodási tevékenységeket is végeztek. Ennek a helyzetnek a szükségszerű következménye, hogy a kikényszerítő intézkedések abban az időben vagy nem voltak olyan jellegűek, amely az engedélyezésre vonatkozó rendelkezések betartását ösztönözte volna, vagy nem alkalmazták őket ilyen céllal. Azaz nem voltak megfelelőek az irányelv által előírt eredmény eléréséhez.

80. A Bizottság továbbá fenntartja, hogy egyes esetekben az engedély követelményének végrehajtását alárendelték a földhasználati jogszabályok alkalmazásának (a 2. sz. panasz) és e követelményt tévesen alkalmazták a „hasznosítás” fogalmának akkortájt az ír jogban való eltérő értelmezésének eredményeként (az 1. sz. panasz). Írország tagadja a korábbi állítást, és az utóbbi kapcsán azt állítja, hogy a nemzeti hatóságoktól nem várható a jog szó szerinti, pontos alkalmazása. E két szempont mindegyikét járulékosnak tartom a Bizottság által Írországnak a hulladék-irányelv 9. és 10. cikkének be nem tartására vonatkozó állításának alátámasztására előzetesen előterjesztett fő érvekhez képest. Az elsővel kapcsolatban csak annyit jegyeznek meg, hogy a nemzeti földhasználati jogszabályok alkalmazásának is tiszteletben kell tartania a hulladék-irányelv célkitűzéseit. Az adott eset körülményei alapján a szóban forgó tevékenység semmiképpen sem volt hulladékengedélyhez kötött a 9. cikk értelmében, amint azt az ír kormány is elismerte. A másodikkal kapcsolatban egyértelmű, hogy valamely közösségi fogalomnak, mint például a „hasznosítás”-nak a nemzeti jog alapján való szerteágazó értelmezésére nem lehet hivatkozni valamely közösségi rendelkezés téves alkalmazásának igazolásaként.

81. A 35. pontban kifejtettem, hogy az engedélyezési rendszer az irányelv 4. cikké-

ben meghatározott célok elérésére szolgáló központi eszköz, és ezért annak meg kell felelnie bizonyos előírásoknak, annak biztosítása érdekében, hogy az hatékony is legyen. A hatékonyság e tekintetben azt jelenti, hogy a rendszernek mind megelőző, mind korrigáló hatása van abban az értelemben, hogy biztosítja a rendszer által elérni kívánt eredmény gyakorlati megvalósulását, azaz, hogy a hulladék hasznosítása, ártalmatlanítása és kezelése olyan módon történjen, amely nincs káros hatással az emberi egészségre és a környezetre. Ezenfelül, ezt a célt strukturális módon is biztosítani kell. Ezalatt azt értem, hogy ezen célkitűzések biztosítására irányuló rendelkezések betartásának olyanok kell lennie, hogy a jogsértések csupán eseti jellegűeknek legyenek tekinthetők.

82. A helyzet fejleményeire tekintettel, a hulladék-irányelv 9. és 10. cikke Írország által történő betartásának a Bizottság indokolással ellátott véleményében meghatározott két hónapos határidő lejártának időpontjában történő értékelésekor egyértelmű, hogy Írország még nem tudott teljes mértékben működésképes, a hulladékkezelés ellenőrzését szolgáló engedélyezési rendszert bevezetni. Bebizonyosodott, hogy ebben az időpontban nem volt minden, az irányelv hatálya alá tartozó hulladékkal kapcsolatos művelet engedélyhez kötve. Az Írországban működtetett engedélyezési rendszer ebben az időpontban nem tekinthető hatékonynak olyan értelemben, hogy biztosította volna az irányelv céljainak gyakorlati megvalósulását. A 8. pontban felsorolt különféle panaszok együttvéve olyan összefüggést mutatnak, amely csak az engedélyezési rendszer hiá-

nyosságával magyarázható. Tekintettel arra az időtartamra, ameddig ez a helyzet elhúzódott, és arra a tényre, hogy az engedélyezés követelményének érvényesítését elmulasztó esetek Írországban több régióban és közigazgatási egységben elterjedtek, azt a következtetést vonnám le, hogy a 2001. októberi kötelezettségzegési helyzet mind általános, mind strukturális jellegű volt.

B — Hulladékgyűjtők, hulladékszállítók és mások megbízásából eljárók (12. cikk)

83. A hulladék-irányelv 12. cikke előírja a hulladékgyűjtést és -szállítást hivatásszerűen végzőknek, és azoknak, akik mások nevében foglalkoznak hulladékártalmatlanítással és -hasznosítással, hogy amennyiben nincsenek engedély beszerzésére kötelezve, vetessék magukat nyilvántartásba az illetékes hatóságoknál.

84. A Bizottság azt állítja, hogy ezt a rendelkezést Írország nem ültette át helyesen, következésképpen azt helytelenül alkalmazták Írországban. Azt állítja, hogy ezt támasztja alá a 10. sz. panaszt előidéző helyzet is (Bray, Wicklow megye).

85. Írország elismeri, hogy határidőn belül nem ültette át teljes mértékben a rendelkezést.

zést, de azt állítja, hogy ez a mulasztás orvoslásra került a hulladékgyűjtési (gyűjtési engedély) rendeletekkel, amelyekről értesítette a Bizottságot az indokolással ellátott véleményben megállapított két hónapos határidőn belül. Megjegyzi, hogy ezek a rendeletek sokkal tovább mennek, mint a 12. cikk, mivel előírják a hulladékgyűjtők számára az engedélyezést, ami szigorúbb ellenőrzéseknek veti őket alá. Úgy véli, hogy a gyűjtési engedély iránti kérelem benyújtása felér egy *de facto* nyilvántartásba vétellel annyiban, hogy a hulladékgyűjtő személyét hivatalosan is a hatóságok tudomására hozza. A nyilvántartásba vétel nem követeli meg a hatóságoktól, illetve nem jogosítja fel a hatóságokat arra, hogy előfeltételeket határozzanak meg.

86. A Bizottság megjegyzi, hogy ezt az engedélyezési rendszert a 91/156 irányelv végrehajtásának időpontja tekintetében késedelmesen vezették be, és az indokolással ellátott véleményben foglalt határidőig, illetőleg még alkalmazásának idején sem volt teljes mértékben működőképes. Vitatja, hogy az engedély iránti kérelem azonosnak lenne tekinthető a nyilvántartásba vétellel. Egy kérelem önmagában még nem veti alá a kérelmezőt a 13. cikk szerinti ellenőrzéseknek.

87. Itt kiemelném, hogy a 12. cikk nyilvántartásba vételi kötelezettséget ró a hulladékgyűjtőkre és a hulladékfeldolgozási láncban belüli egyéb közvetítőkre, amennyiben a tagállamok nem vetették őket alá engedélyezési rendszernek. Ebben az értelemben a hulladék-irányelv egy minimumkövetelményt szab meg. Elég világos, hogy Írország

az utóbbi eszköz mellett döntött, és az érintett rendeletekről értesítette a Bizottságot az indokolással ellátott véleményben foglalt határidőn belül. Ennek ellenére, ugyanilyen világos, hogy a végrehajtás időpontjától az engedélyezési rendszer hatálybalépéséig a hulladékgyűjtők vonatkozásában a 12. cikket Írországban nem hajtották végre megfelelően. Akárhogy is volt, a teljesítés kérdését az indokolással ellátott véleményben megállapított időpontra való hivatkozással kell meghatározni, és Írország erre az időre engedélyezési rendszert léptetett életbe, ebből következően már nem volt olyan kötelezettsége, hogy a hulladékgyűjtőket nyilvántartásba vételre kötelezze. Egyértelmű, hogy ez csak akkor alkalmazandó, ha maga az engedélyezési rendszer megfelelő, és a 12. cikk hatálya alá tartozó összes közvetítőre kiterjed. Mivel azonban a Bizottság érvelése továbbra is főként a nyilvántartó rendszer hiányára összpontosul, és nézetem szerint nem terjesztett elő elegendő bizonyítékot annak alátámasztására, hogy a hulladékgyűjtőkre vonatkozó engedélyezési rendszer lényegét vagy személyi hatályát tekintve nem megfelelő, azt a következtetést vonom le, hogy a Bizottság keresetét ebben a pontban el kell utasítani.

C — Megfelelő és integrált hulladéktalmatlanító hálózat (5. cikk)

88. A hulladék-irányelv 5. cikkének végső célja olyan integrált hulladéktalmatlanító hálózat létrehozása a tagállamokban, amely képessé teszi a Közösség egészét arra, hogy a hulladéktalmatlanítás területén önellátóvá váljon. Azt is előírja a tagállamok számára,

hogyan olyan intézkedéseket tegyenek, amely lehetővé teszi számukra az e cél egyénileg történő elérése felé való elmozdulást.

89. A hulladék-irányelv 9. és 5. cikke közötti szoros kapcsolatra utalva a Bizottság először is azt állítja, hogy nézete szerint az irányelv 9. cikkét súlyosan hiányos módon alkalmazzák, ami már önmagában is bizonyítéka annak, hogy Írország nem tett megfelelő intézkedéseket egy megfelelő és integrált hulladéktárlatlanító hálózat létrehozására. Az engedélyekben megcélzott kötelező szempontok lehetővé teszik a hulladéktárlatlanító hálózatok számára, hogy azok kollektíven működhessenek. A Bizottság megjegyzi, hogy az EPA által a létesítmények engedélyezésénél megszabott feltételekre tekintettel látható, hogy jelentős javulásra van szükség az ártalmatlanítási módszerek terén Írországból, és tekintettel a még engedélyre váró létesítmények számára, jelentős időbe fog még telni, amíg az ír hulladék-kezelési létesítmények kollektíven tudnak működni az 5. cikk által tervezett módon. A Bizottság egyúttal rámutat a Kilbarrinél és Tramore-nál található hulladéklerakók hiányosságaira (a 7. sz. panasz). Megjegyzi, hogy mivel egyes régiók ilyen nem kielégítő létesítményekre hagyatkoznak, és nincs más megoldásuk, Írország hálózatát nem megfelelőnek kell tekinteni. Arra is figyelmeztet, hogy egyes esetekben a hulladéklerakó-kapacitás kimerült, vagy a kimerüléshez közelít (a 11. sz. panasz).

90. Az ír kormány azzal vág vissza, hogy abból a pusztán tényből, hogy a hulladék-kezelési engedélyek gyakorta műszaki fejlesztéseket írnak elő a hulladéklerakók számára, nem vonható le az a következtetés, hogy az 5. cikknek korábban nem feleltek volna meg. Azt állítja, hogy a hulladéklerakókról szóló irányelv elfogadását megelőzően nem vonatkoztak közösségi előírások a hulladéklerakókra. Továbbá azok az események, amelyek a 11. sz. panasz tárgyát képezték, atipikusak voltak. A Bizottság nem talált olyan esetet sem, amikor a hulladékot kapacitásbeli problémák miatt nem lehetett ártalmatlanítani, sem a hulladéklerakó-kapacitás bővítésének lehetőségét nem vette figyelembe.

91. Nézőpontom szerint, e kötelezettség megfelelő végrehajtása azt vonja maga után, hogy a tagállamoknak mind technikai jellegű intézkedéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy elegendő fizikai kapacitás álljon rendelkezésre a tagállamon belül a területén keletkező hulladék elnyelésére, mind közgazdasági jellegűeket annak biztosítására, hogy a különböző létesítmények összehangolt módon működjenek. Ez egy olyan gazdasági tevékenységi terület, ahol a kapacitásbeli kínálat viszonylag rugalmatlan, miközben a gazdasági növekedés eredményeként a kereslet egyre nő. Ez azt jelenti, hogy a hulladéktárlatlanító hálózat csak akkor tekinthető megfelelőnek, ha a kapacitásbeli kínálat elegendő a tagállam területén

belül keletkezett hulladékmennyiségek növekedésének felszívására.

92. A Bizottság helyesen hangsúlyozza, hogy a 9. cikkben az 5. cikkre való utalás azt mutatja, hogy az irányelv rendszerében a hulladékengedélyek úgy tekintendők, mint az 5. cikk előírásainak teljes hatékonyságát biztosító mechanizmus. Annak megállapítását követően, hogy a 9. cikket Írország nem implementálta megfelelően, azt is jelenti, hogy nem volt formális alap annak Írországon belüli előírására, hogy a hulladékártalmatlanító létesítmények e rendelkezés értelmében hálózatként működjenek. Ezenfelül, az engedélyezési kereten kívüli hulladékártalmatlanítás gyakori előfordulása azt tanúsítja, hogy Írországban a hálózat nem megfelelő. Ezen alkalmatlanság további bizonyítéka látható számos jelentésből a 2001. decemberi jelentést tartalmazó ügyiratokban, amelyet a Forrás (Írország nemzeti vállalkozási, kereskedelmi tudományos technológiai és innovációs tanácsa) készített, amelyre a Bizottság kérelmében hivatkozott. Ez a jelentés a hulladék keletkezésében 1995 óta bekövetkezett erőteljes növekedés hátterére hívja fel a figyelmet, hogy Írországban a hulladékgazdálkodás kritikus ponthoz ért, és a helyzet további rosszabbodására figyelmeztet, amennyiben nem tesznek intézkedéseket. Jóllehet viszonyulásában Írország igyekszik csökkenteni e dokumentumok jelentőségét, összességükben véve azok következetes képet mutatnak a hulladékártalmatlanítási kapacitás állapotáról és az e téren fennálló összehangoltság hiányáról a Bizottság indokolással ellátott véleményében foglalt határidő lejártánál időpontjában. Ezért én azt a következtetést vonnám le, hogy Írország nem teljesítette az irányelv 5. cikkének teljes és megfelelő végrehajtására szolgáló megfelelő intézkedések elfogadását.

D — A hulladék-irányelv szerinti fő kötelezettség (a 4. cikk első bekezdése)

93. A 4. cikk első bekezdése azt az alapvető kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy biztosítsák, hogy a hulladék hasznosítása és ártalmatlanítása az emberi egészség veszélyeztetése, valamint anélkül történjen, hogy olyan módszereket használnának, amelyek veszélyesek lehetnek a környezetre, különösen egyes felsorolt formákban.

94. A Bizottság azt állítja, hogy Írország – annak lehetővé tételével, hogy jelentős mértékű hulladékártalmatlanítási és -hasznosítási művelet folyjon engedélyezési kereten kívül — nem tekinthető úgy, hogy megtett volna minden szükséges intézkedést a 4. cikk végrehajtására, mivel az engedély nélküli hulladékártalmatlanítási és -hasznosítási módszerek engedély nélkül nincsenek megfelelően szabályozva és ellenőrizve. A Bizottsághoz benyújtott több panasz tényleges környezeti károsodásra nyújt bizonyítékot (a 6. sz. panasz, Poolbeg; a 7. sz. panasz, Kilbarry és Tramore; a 9. sz. panasz, Greenore). A 4. cikkben foglalt célkitűzésekre tekintettel, az irányelv feltételeivel ellentétesen lerakott hulladékok biztonságossá kell tenni, hogy azt jelenti, hogy azt ténylegesen meg kell tisztítani. Ennek fényében ezért nem elegendő az intézkedést az ilyen hulladékkal kapcsolatos műveletek megszüntetésének végrehajtására korlátozni. Habár az EPA által adott engedélyek hozzájárulnak egyes lerakóhelyek rehabilitációjához, a Bizottság azt állítja, nem evidens, hogy ezeknek az engedélyeknek a megadása elterjedt vagy kielégítő lenne a jogellenes ír

hulladékgazdálkodási műveletek tekintetében.

95. Írország azt állítja, hogy a Bizottság nem állapította meg, hogy Írország nem rendelkezik működő engedélyezési kerettel, sem arra nézve nem hozott fel bizonyítékot, hogy tényleges környezetkárosodás történt volna, ezért nincs alap annak megállapítására, hogy megsértette az irányelv 4. cikkét. Tagadja, hogy az ír hatóságok nem hoztak intézkedést a múltban felmerült problémák orvoslására, és azt állítja, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy az EPA-hulladékengedélyek megadása nem lesz kielégítő a lezárt létesítmények helyreállítására és utókezelésére.

96. Válaszában a Bizottság a 4. cikk szövegezésére hivatkozik, amely tiltja azokat a hulladékkezelésre vonatkozó intézkedéseket, eljárásokat és módszereket, amelyek veszélyesek lehetnek a környezetre. Ez azt jelenti, hogy a Bizottságnak nem kell bizonyítania, hogy a környezeti károsodás ténylegesen bekövetkezett, mivel ez aláásná a rendelkezés megelőző célját. A teljes mértékben hatékony engedélyezési rendszer hiánya erőteljes bizonyítéka annak, hogy a 4. cikk által előírt szükséges intézkedések megtétele nem történt meg.

97. Írország azt válaszolja, hogy amikor a Bizottság a tényleges környezetkárosodás

bizonyítására vállalkozott, az ehhez szükséges bizonyítékot nem tudta szolgáltatni. Abból kiindulva, hogy az EPA által kiadott engedélyek környezetvédelmi intézkedések bevezetéséről rendelkeznek, Írország azt állítja, hogy a Bizottság azon javaslata, hogy a létesítményeket be kellene zárni az engedélyezési eljárás lezárultáig, nem reális.

98. A San Rocco-ügyben a Bíróság azt mérlegelte, hogy a hulladék-irányelv 4. cikkének (1) bekezdése nem határozza meg pontosan az annak érdekében megteendő intézkedések tényleges tartalmát, hogy a hulladék ártalmatlanítása az emberi egészség vagy a környezet veszélyeztetése nélkül történjen, azonban az elérendő célt tekintve kötelező erejű, miközben mozgásteret ad a tagállamoknak a mérlegelésre az ilyen intézkedések szükségességének értékelésében.³² Nekem azonban úgy tűnik, hogy ez a tagállamoknak adott mérlegelési mozgáster korlátozott, ha az irányelvet komplett rendszernek tekintjük. A 4. cikk első bekezdése szorosan kapcsolódik a 9. és 10. cikkhez, amelyek az irányelv rendszerében a fő eszközöket képezik az e rendelkezésben foglalt célok eléréséhez. A 9. és 10. cikkben foglalt azon kifejezett kijelentés, hogy az engedélyezés követelményét a 4. cikk végrehajtása céljából vezették be, azt mutatja, hogy ez a követelmény egyike a 4. cikk első bekezdése által leírt „szükséges intézkedések”-nek. Ennek szükségszerű folyamánya, hogy ha a 9. és 10. cikket nem tartják be, akkor az maga után vonja a 4. cikk megsértését is.

32 — A 19. lábjegyzetben fent hivatkozott San Rocco-ügy 67. pontja.

99. A hulladékkezelés terén teljes mértékben működőképes engedélyezési rendszer hiányában nincs garancia arra, hogy a hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket olyan módon fogják végezni, ami nem befolyásolja hátrányosan az emberi egészséget és a környezetet. Amikor a vita egy része arra a kérdésre összpontosult, hogy bizonyítást nyert-e, hogy az engedélyezetlen hulladékkal kapcsolatos tevékenységek eredményeként tényleges környezeti károsodás történt, amint azt a Bizottság is kiemelte, e rendelkezés szövegezéséből világosan látszik, hogy elegendő azt megállapítani, hogy e tevékenységekből esetlegesen kár származhat. Akárhogy is, ezen ügy iratai között elegendő bizonyíték van az engedély nélküli hulladékkal kapcsolatos tevékenységek eredményeként bekövetkezett, a 4. cikk első bekezdésében meghatározott jellegű tényleges károsodásra. Utalok többek között a 7., 9. és 11. sz. panasz mögötti helyzetekre. Ennélfogva meg kell állapítani, hogy Írország megszegte a hulladék-irányelv 4. cikkének első bekezdése szerinti kötelezettségeit.

E — *Hulladéklerakás (a 4. cikk második bekezdése)*

100. A 4. cikk második bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket azért, hogy megtiltsák a hulladékok ellenőrizetlen elvezetését vagy lerakását, illetve ellenőrizetlen ártalmatlanítását.

101. A Bizottság úgy véli, hogy ez a rendelkezés kiegészíti a 4. cikk első bekezdését, mivel a hulladéklerakás megtiltása segíti annak biztosítását, hogy a hulladékkal kapcsolatos műveletek megfelelően szabályozott keretben folyjanak. Azt állítja, hogy Írország nem teljesítette és elmulasztja a hulladéklerakás hatékony megtiltását, amely világosan látszik a 9. és 10. cikkben előírányozott szabályozási kereten kívül lerakott hulladék mennyiségéből. Továbbá azt állítja, hogy Írország következetesen nem reagált a hulladéklerakási esetekre hatékony, arányos és elrettentő szankciókkal. A Bizottság az utóbbi rendelkezések be nem tartása tekintetében előterjesztett érvekre hivatkozik.

102. Írország cáfolja a Bizottság állítását, és azt állítja, hogy a Bizottság nem szolgáltatott bizonyítékot arra, hogy ez az eset fennállt az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor. Ennek ellenkezőjét nem Írországnak kell bizonyítania.

103. Ahogyan azt a 36. pontban megjegyeztem, véleményem szerint a 4. cikk második bekezdése betartásának értékelésére szolgáló minta az, hogy megállapították-e a nemzeti jogban hulladéklerakási tilalmat, megfelelő szankciókról rendelkeztek-e a jogsértések esetére, és a rendelkezés betartását hatékonyan felügyelik-e. Számos olyan panasz, amely a jelen kérelem alapját képezi, igazolja Írország különböző régióiban a hulladék ellenőrizetlen ártalmatlanítását és lerakását. Utalok többek között az 1., 6., 9. és 12. sz. panaszra. Az ír kormány nem szolgáltatott bizonyítékot arra, hogy e helyzetek megoldódtak az indokolással ellátott vélemény-

ben foglalt határidő lejárta előtt. A 9. és 10. cikk, valamint a 4. cikk első bekezdése be nem tartásával kapcsolatos következtetésekre tekintettel nincs kétségem afelől, hogy Írország megsértette a hulladék-irányelv 4. cikkének második bekezdése szerinti kötelezettségeit.

F — *A hulladékbirtokosok (8. cikk)*

104. A hulladék-irányelv 8. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az irányelv 1. cikkében³³ meghatározott hulladékbirtokos átadja hulladékát kezelésre egy magán- vagy közületi hulladékgyűjtőnek, vagy egy olyan vállalkozásnak, amely ártalmatlanítási vagy hasznosítási műveleteket végez, vagy azt maga hasznosítsa vagy ártalmatlanítsa az irányelv rendelkezéseivel összhangban.

105. A Bizottság, hivatkozva a Bíróságnak a San Rocco-ügyben³⁴ hozott ítéletére, úgy véli, hogy Írország nem tartotta be az irányelv 8. cikkét. Nem biztosította, hogy azok a személyek, akik engedély nélküli hulladékkal kapcsolatos tevékenységből származó hulladék birtokában vannak, e hulladékot az említett rendelkezésben megjelölt piaci szereplők valamelyikének adják át

kezelésre, sem azt, hogy a hulladékbirtokosok maguk hasznosítsák vagy ártalmatlanítsák a hulladékot az irányelvvel összhangban. Ez utóbbi szempont, nézetem szerint, az engedélyek keretében történő kezelésre utal. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 8. cikknek megfelelően elvégzendő műveleteknek meg kell felelniük az irányelv szerinti egyéb kötelezettségeknek is, különösen a 4. cikknek. Válaszában a Bizottság arra a helyzetre utal, amely az 1. sz. panasz (Limerick) tárgya volt, ahol jogellenesen felhalmozott építési és bontási hulladékot szállítottak egy olyan létesítménybe, amely a válasz megírásának idején még mindig nem rendelkezett engedéllyel. Hasonló eseménysorozat történt állítólag a 2. (Ballard), 6. (Poolbeg), 8. (Laois megye) és 9. (Greenore) sz. panaszban említett helyzetekben.

106. Az ír kormány azt állítja, hogy a Bíróságnak a San Rocco-ügyben hozott ítéletének fényében, a Bizottság nem szolgáltatott semmiféle tényszerű bizonyítékot azon állításának alátámasztására, hogy Írország nem tartotta be a 8. cikket.

107. A 8. cikk az első láncszem a Bizottság által említett felelősségi láncolatban. Az

33 — Lásd 16. lábjegyzet.

34 — A 19. pontban hivatkozott ítélet 105–110. pontjai.

ellenőrzött módon történő hulladékfeldolgozás a birtokos azon kötelezettségével kezdődik, hogy a hulladékot az irányelv, azaz különösen annak 4. cikke célkitűzéseinek megfelelő módon ártalmatlanítsa vagy kezelje. Ezt a birtokos vagy maga végzi, vagy biztosítania kell, hogy a hulladékot olyan létesítmény kezelje, amely az irányelv II.A. és II.B. mellékletében felsorolt ártalmatlanítási vagy hasznosítási műveleteket végez. A hulladék-irányelv rendszerében ez csak olyan üzemeltető lehet, aki az irányelv 9. vagy 10. cikke szerint engedélyezett. A San Rocco-ügyben a Bíróság megerősítette, hogy a jogellenes hulladéklerakó hely működtetője a 8. cikk értelmében véve hulladékbirtokos, és a tagállamnak kell biztosítania, hogy a hulladék valamely magán- vagy közületi hulladékgyűjtőnek, vagy hulladékártalmatlanító vállalkozásnak átadásra kerüljön, ha az említett üzemeltető maga nem képes a hulladék hasznosítására vagy ártalmatlanítására.³⁵ Ezenfelül, ahogyan korábban jeleztem, a 8. cikk azt is vélelmezi, hogy elegendő működtetési kapacitás áll a tagállam rendelkezésére a hulladék befogadására és feldolgozására annak érdekében, hogy a hulladékbirtokosok eleget tudjanak tenni az ezen rendelkezés szerinti kötelezettségeiknek. E kettős nézőpontból nézve látható a Bíróság elé terjesztett tényszerű bizonyítékokból, hogy több helyzetben (1. és 12. sz. panasz) a hulladékot az engedélyezési kereten kívüli üzemeltető kezelte, így az említett hulladék birtokosai vagy nem tettek eleget a 8. cikk szerinti kötelezettségeiknek, vagy nem voltak olyan helyzetben, hogy annak eleget tehettek volna. Ennélfogva Írország nem hajtotta végre megfelelően az irányelv 8. cikkét.

G — *Ellenőrzések és nyilvántartások (13. és 14. cikk)*

108. A 13. cikk úgy rendelkezik, hogy a 9–12. cikkben említett műveleteket végző létesítményeket és vállalkozásokat megfelelő időszakonként az illetékes hatóságok általi ellenőrzéseknek kell alávetni. Röviden kifejtve, a 14. cikk azt írja elő az összes, a 9. és 10. cikk hatálya alá tartozó vállalkozás számára, hogy vezessenek nyilvántartást az általuk feldolgozott hulladékról és annak kezelési módszeréről. Ezt az információt – kérésre — az illetékes hatóságok rendelkezésére kell bocsátani.

109. A Bizottság úgy véli, hogy a hulladék-irányelv engedélyezési követelményei tekintetében történő kötelezettségszegés kiterjedéseként, Írország nem tartja be az irányelv 13. és 14. cikkét. Értelmezése szerint míg az EPA azoknak a hulladékengedélyeknek a betartásának ellenőrzéséért felelős, amelyeket ő ad ki, ugyanakkor nem felelős a még engedély nélküli létesítmények ellenőrzéséért. Ameddig a hulladékkal foglalkozó, ír gazdasági szereplőket nem terelik engedélyezési keretek közé, addig azok *de facto* mentességet élveznek a nyilvántartási kötelezettség alól.

³⁵ — Az ítélet 108. pontjában.

110. Mindkét vádra adott válaszában Írország azokra az észrevételekre hivatkozik, amelyeket az önkormányzati hulladéklerakók engedélyezésének helyzete kapcsán védekezésképpen adott elő, és amelynek értelmében 2002. június 5-én az összes jelentős hulladékgazdálkodási létesítményt engedélyezték, és ezért egyben ellenőrzés alatt is állt. Írország továbbá megjegyzi, hogy az irányelv nem mondja ki, hogy az ellenőrzések csak az olyan vállalkozások tekintetében folyhatnak, amelyek engedéllyel rendelkeznek, és tagadja, hogy automatikus kapcsolat állna fenn az engedélyek kiadása és a nyilvántartás-vezetés között.

111. Ami a 13. cikket illeti, el kell ismerni, hogy nyilvánvalóan kifejezett kapcsolat van a teljes mértékben működőképes engedélyezési rendszer megléte és a vele járó ellenőrzések között. Ugyanakkor az, hogy valamely tevékenységre engedélyt adtak, nem szükségszerűen jelenti azt, hogy ellenőrzéseket is végeznek, míg az engedély hiánya sem jelenti feltétlenül azt, hogy nem végeznek ellenőrzéseket. Mivel a Bizottság nem szolgáltatott konkrét bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy nem végeznek ellenőrzéseket, és csupán a hulladék-irányelv 9. és 10. cikkének be nem tartására alapoz, azt a következtetést vonom le, hogy a Bizottság kereseti kérelmének e részét el kell utasítani.

112. Ugyanezen érvek vonatkoznak a Bizottság azon kijelentésére, hogy Írország nem teljesítette teljes mértékben az irányelv 14. cikke szerinti nyilvántartás-vezetési kötelezettséget. Mivel itt is csupán a teljes

mértékben működőképes engedélyezési rendszer hiányára alapoz, és másként nem bizonyította, hogy ezt a rendelkezést betartották volna, ezt is el kell utasítani.

VIII — A hulladék-irányelv Írország általi általános és strukturális szempontból történő megsértése

113. A Bizottság kereseti kérelme arra irányul, hogy megállapítást nyerjen, hogy Írország a hulladék-irányelvet általános és strukturális módon sértette meg, és nem biztosította, hogy az összefüggő felelősségi láncolatot teljes mértékben elismerjék, és végrehajtsák, és nem arra, hogy a kérelem ténybeli alapját képező tizenkét panasz megalapozott-e, vagy sem.

114. Ez az ügy nagyságrend tekintetében eltér a San Rocco-ügytől³⁶. Ott az volt a kérdés, hogy a hulladék-irányelv 4. cikkének megsértése megállapítható-e egyetlen kötelezettségzegés esete alapján. Ebben az eljárásban éppen ellenkezőleg az a kérdés, hogy több kötelezettségzegés alapját képezheti-e a hulladék-irányelv szerinti kötelezettségek általános megszegésének valamely tagállam részéről. Persze az előbbi esetben megállapított elv szintén jelentőséggel bír az olyan ügyekben is, mint a mostani. A San Rocco-

36 — Idézet a 19. lágjegyzetben.

ügyben a Bíróság elsőként azt jegyezte meg, hogy „abból a tényből, hogy a helyzet nincs összhangban a módosított irányelv 4. cikkének első bekezdésében megállapított célkitűzésekkel, [...] főszabály szerint nem vonható le az a közvetlen következtetés, hogy az érintett tagállam szükségszerűen nem teljesítette az adott rendelkezés szerinti kötelezettségét”. Ezt követően továbbmenve kimondta, hogy „ha a helyzet továbbra is fennmarad, és a gyakorlatban elhúzódó időszakon keresztül a környezet jelentős romlásához vezet anélkül, hogy az illetékes hatóságok bármiféle intézkedést tennének, az annak a jele lehet, hogy a tagállam túllépte az adott rendelkezés által ráruházott mérlegelési jogkört”.³⁷

115. Az általános és strukturális jellegű kötelezettségzegés fogalmának megvitatásakor rámutattam, hogy annak három dimenziója van: nagyságrendbeli, időbeli és jelentőségbeli dimenzió. A San Rocco-esetben a hulladék-irányelv be nem tartásának egyetlen előfordulásával kapcsolatban a Bíróság az állított kötelezettségzegést az időbeli feltételekre („tartósan fennálló helyzet”), és a jelentőségbeli feltételekre („a környezet jelentős romlása”) hivatkozással értékelte.

Ha ugyanilyen megfontolás alapján ilyen helyzetben egy tagállam nem hoz intézkedést a probléma megoldására, akkor megállapítható, hogy a 4. cikket megsértették.

116. E szempontoknak a jelen esetre való alkalmazásakor két észrevételt tennék a Bíróság érvelésével kapcsolatban. Az első, amelyet már a 98. pontban megtettem, ahol rámutattam, hogy ha az irányelvet a rendszerszerűség perspektívájában fogjuk fel, akkor a tagállamok mozgásteret, amelyet a 4. cikk szerint élveznek, korlátozott. A második, hogy ha e két feltétel teljesül, a kötelezettségzegés csak akkor állapítható meg, ha az érintett tagállam nem tett intézkedést a helyzet orvoslására. Az ír kormány erre az érvelésre hivatkozott a szóbeli meghallgatáson, annak bizonyításakor, hogy igenis szigorú intézkedést tett a hulladékkezelési problémák Írországon belüli jóvátételére, és így teljesítette a San Rocco-ügyben hozott ítéletet. Véleményem szerint, különösen a jelen ügy állását tekintve, nemcsak az a lényeges, hogy a tagállamnak intézkedést kell hoznia, hanem bizonyítania kell, hogy ez az intézkedés a 29. pontban megjelölt értelemben hatékony is.

117. Már megállapítottam, hogy a Bizottság indokolással ellátott véleményében foglalt határidő lejártakor egyrésztől Írország a kötelezettségzegés állapotában volt az irányelv 4., 5., 8., 9. és 10. cikkét tekintve, valamint

37 – Az ítélet 68. pontjában.

másrésről a Bizottság nem bizonyította megfelelően, hogy a 12., 13. és 14. cikket megsértették.

118. Annak mérlegelésekor, hogy megállapítható-e általános kötelezettségesség ezen az alapon, azt jegyezni meg, hogy a rendelkezések első csoportjának be nem tartása a hulladék-irányelv végrehajtásának központi elemével kapcsolatos. Mint azt már többször hangsúlyoztam ebben az indítványban, az irányelvet komplett rendszernek kell tekinteni, amelyben a tagállamok alapvető kötelezettsége és az irányelv céljai a 4. cikkben vannak megállapítva, és amelyben a 9. és 10. cikknek központi szerepe van. Az engedélyezésen keresztül tudják a tagállamok figyelemmel kísérni a hulladék feldolgozását, és kötelezettségeket szabni az irányelv céljainak eléréséhez. E célok elérésének előfeltétele egyértelműen a hulladékártalmatlanítási infrastruktúra megteremtése a tagállam területén keletkező hulladék befogadására az irányelv 5. cikkének előírása szerint. E rendelkezések teljes mértékű és megfelelő végrehajtása elsődleges fontosságú az irányelv céljainak eléréséhez. A különféle egyéb rendelkezések, amelyek felmerülnek ebben az eljárásban, jóllehet fontos elemei a rendszernek, inkább járulékos jellegűek. Az a tény, hogy a 8. cikk kivételével a Bizottság nem hozott fel elegendő bizonyítékot a rendelkezések be nem tartásának megállapításához, nézetem szerint nem érinti az általános kötelezettségesség megállapításának alapját.

119. Ezért meg kell fontolni, hogy a hulladék-irányelv e kulcsfontosságú rendelkezéseinek megsértése vajon olyan nagyságrendű, időtartamú és jelentős-e, hogy az általánosnak és strukturálisnak minősíthető.

120. A 83. pontban már erre a következtetésre jutottam a 9. és 10. cikk engedélyezési követelményei tekintetében. Habár a hulladékártalmatlanítási és -hasznosítási műveletekhez szükséges engedélyeket előíró rendelkezések az irányelv értelmében 1977 óta hatályban vannak, világos, hogy 2001 októberében az engedélyezési rendszer Írországban még nem hajtotta végre azokat teljes mértékben és hatékony formában. Az ügy irataiban fellelhető Írország különböző részein az engedélyezetlen hulladéklerakásra vonatkozó példák azt illusztrálják, hogy a hulladékkezelést az ír hatóságok nem ellenőrizték megfelelően az évek során. Azt is el kell ismerni, hogy a hulladékgazdálkodási műveletek engedélyezésével kapcsolatos helyzet javult Írországban, és hogy különösen a kilencvenes évek második felében jelentős fejlesztéseket hajtottak végre. Mindazonáltal az ír hatóságok által tett intézkedés nem volt elegendő az irányelv céljainak az indokolással ellátott véleményben foglalt határidőn belüli elérésére. Az engedélyezési követelmény bevezetése óta eltelt időre figyelemmel, teljes mértékben igazolt az a következtetés, hogy az irányelv 9. és 10. cikke betartásának elmu-

lasztása tartósan és hosszú időn keresztül fennállt.

ják — betartása meglehetősen tartós jellegű, széles körben elterjedt és komoly volt ahhoz, hogy elegendő alap legyen annak megállapítására, hogy Írország a hulladék-irányelvet általános és strukturális módon sértette meg.

121. A tizenkét panaszban foglalt bizonyításra vonatkozó anyag is azt illusztrálja, hogy a jogellenes, azaz engedély nélküli hulladékkal kapcsolatos műveletek az ír területen nem korlátozódtak bizonyos helységekre, hanem széles körben elterjedtek voltak. Ráadásul a különböző helyi hatóságok megengedésével folytak, ami annak a jele, hogy általánosabb közigazgatási problémáról van szó. E helyzet csak a központi kormányzat szintjén, a megközelítés megváltoztatásával oldható meg.

IX — Az EK 10. cikk

124. Írország elismeri, hogy nem adta meg a Bizottság által 1999. szeptember 20-án kért tájékoztatást a Cork megyei Cullinagh-nál lévő hulladékélelmesítményre vonatkozóan, és ezért nem teljesítette az EK 10. cikk szerinti kötelezettségének betartását. Ebből következően, a Bizottság kereseti kérelme e részének helyt kell adni.

122. Végül a kötelezettségzegés jelentőségének megvizsgálásakor az értékelés kiindulópontja az a mérték, amelyben a gyakorlatbeli helyzet eltér az irányelvben előírt helyzettől. Figyelembe véve azokat a helyzeteket, amelyek a tizenkét panaszhoz vezettek, egyértelmű, hogy ezek nem felelnek meg az irányelv 4. cikkében felsorolt célkitűzéseknek. Komoly környezetszennyezési eseteket, és a vizes élőhelyek, valamint más környezeti szempontból érzékeny területek károsodásának eseteit tartalmazzák.

X — A költségekről

123. Ezen észrevételekből következően azt is gondolom, hogy a 4., 5., 8., 9. és 10. cikk – amelyek a hulladék-irányelv magját alkot-

125. Az eljárási szabályzatának 69. cikkének 3. §-a alapján amennyiben valamennyi fél részben pernyertes, részben pervesztes, illetve kivételes körülmények fennállása esetén, a Bíróság elrendelheti a költségek megosztását, vagy azt, hogy a felek mindegyike viselje saját költségeit. Tekintve, hogy a Bizottság kereseti kérelmének fő részét véleményem szerint fenn kell tartani, és azok a részek, amelyeket el kell utasítani, inkább járulékos jellegűek az ügy érdeméhez képest, javaslatom szerint az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a értelmében úgy kell rendelkezni, hogy Írország viselje a költségeket.

XI — Véggkövetkeztetések

126. Az előbbi észrevételek fényében, indítványozom, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg, hogy mivel a területén hosszú időn keresztül nem teljesítette megfelelő és teljes mértékben működőképes, hulladékártalmatlanítási és -hasznosítási engedélyezési keret megteremtését, valamint a hulladék ellenőrizetlen elvezetésének, lerakásának, illetve ártalmatlanításának megakadályozását, ezáltal veszélyeztetve az emberi egészséget és környezeti károsodást okozva, valamint azáltal, hogy nem hozott létre megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot, Írország megszegte a hulladékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 4., 5., 8., 9. és 10. cikke szerinti kötelezettségeit;
- utasítsa el a keresetet a 12., 13. és 14. cikk állítólagos megsértésével kapcsolatos részében;
- állapítsa meg, hogy mivel nem adta meg a Bizottság által 1999. szeptember 20-án kért tájékoztatást, Írország nem teljesítette az EK 10. cikk szerinti kötelezettségének teljesítését;
- kötelezze Írországot a költségek viselésére.