

## OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

L.A. GEELHOEDA

przedstawiona w dniu 23 września 2004 r.<sup>1</sup>

### I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu, toczącym się na podstawie art. 226 WE, Komisja wniosła do Trybunału o stwierdzenie, iż Irlandia nie podjęła niezbędnych działań w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji art. 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 i 14 dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 w sprawie odpadów<sup>2</sup>, w brzmieniu nadanym dyrektywą Rady 91/156/EWG<sup>3</sup> (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie odpadów”). Ponadto Komisja wnosi o stwierdzenie, iż nie odpowiadając na jej żądanie z dnia 20 września 1999 r. dotyczące udzielenia informacji w sprawie prowadzonej w Fermoy w hrabstwie Cork działalności w zakresie gospodarowania odpadami, Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 10 WE.

2. Sprawa opiera się na serii zawiadomień otrzymanych przez Komisję w latach

1997–2000 od obywateli irlandzkich, dotyczących licznych przypadków składowania odpadów z naruszeniem przepisów dyrektywy o odpadach. W skardze Komisja wnosi do Trybunału nie tylko o stwierdzenie, iż Irlandia w każdym z tych poszczególnych przypadków uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów, ale również utrzymuje, iż przypadki te stanowią dla Trybunału podstawę do stwierdzenia ogólnego i systemowego uchybienia przez Irlandię zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy w sprawie odpadów.

3. Żądanie Komisji jest oczywiście istotne z punktu widzenia wykonania prawa wspólnotowego, a także ma wpływ na sposób realizacji przez Komisję wynikającego z art. 211 zadania czuwania nad stosowaniem postanowień traktatu WE oraz przepisów wydanych przez instytucje na jego podstawie. W związku z tym to do Komisji należy wykazanie okoliczności faktycznych oraz udowodnienie, iż są one sprzeczne ze zobowiązaniami ciążącymi na zainteresowanych państwach członkowskich na podstawie prawa wspólnotowego. Oznacza to, że okoliczności faktyczne, które nie były rozpatrywane przez Trybunał w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia, nie mogą zostać formalnie uznane za przypadki stano-

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dz.U. L 194, str. 39.

3 — Dz.U. L 78, str. 32.

wiące uchybienie do czasu stwierdzenia takiego uchybienia przez Trybunał w postępowaniu na podstawie art. 226 WE. Wynika z tego, że możliwe jest utrzymywanie się niedopuszczalnych przypadków uchybienia prawa wspólnotowego do czasu zgromadzenia przez Komisję informacji wystarczających do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia.

przez państwo członkowskie. Stwierdzenie takiego uchybienia przez Trybunał otworzyłoby drogę do bardziej skutecznej egzekucji wykonania przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

## II — Dyrektywa w sprawie odpadów

4. Konieczność występowania przeciwko liczным przypadkom uchybienia w sposób oczywisty zwiększa ciężar spoczywający na mechanizmie służącym egzekwowaniu prawa wspólnotowego oraz uniemożliwia jego skuteczne działanie. Na marginesie, chodzi tu o problem, który nie ogranicza się wyłącznie do dziedziny środowiska naturalnego. Wystarczy jedynie wskazać na dziedzinę taką jak zamówienia publiczne, w której do Trybunału Sprawiedliwości wpłynęły liczne skargi dotyczące uchybień dotyczących stosownych dyrektyw przez to państwo członkowskie. W takich przypadkach Trybunał może jedynie stwierdzić *ex post facto*, iż w tych przypadkach doszło do naruszenia owych dyrektyw. Takie podejście nie dość, że nie dostarcza w niniejszym przypadku skutecznej sankcji, to ponadto, co bardziej istotne, nie dotyczy podstawowych problemów systemowych związanych z uchybieniami w zastosowaniu się do tych dyrektyw przez dane państwo członkowskie. Działanie instytucji wspólnotowych jest ograniczone do tego, co w Niemczech jest określane mianem „Kurieren am Symptom” (leczenia objawów). Wyjaśnia ono, dlaczego tak istotne znaczenie ma dopuszczenie możliwości przyjęcia na podstawie szeregu okoliczności faktycznych, iż mamy do czynienia z przypadkiem uchybienia systemowego

5. Podstawowym obowiązkiem państw członkowskich na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów jest zapewnienie, by odpady były odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu (art. 4 akapit pierwszy). W tym celu wymaga się od nich nałożenia pewnych obowiązków na podmioty, które zajmują się działalnością w zakresie gospodarowania odpadami na poszczególnych jej etapach. Dlatego też, w ramach łańcucha, który Komisja określa w skardze mianem „nieprzerwanego łańcucha odpowiedzialności”, dyrektywa nakłada obowiązki na podmioty posiadające, zbierające i transportujące śmieci, a także na przedsiębiorstwa, które dokonują unieszkodliwiania lub odzyskiwania odpadów. Posiadacze odpadów, którzy sami ich nie odzyskują lub nie unieszkodliwiają, muszą zapewnić, by odpady zostały przekazane prywatnemu lub publicznemu punktowi zbierania odpadów lub przedsiębiorstwu unieszkodliwiania lub odzyskiwania odpadów (art. 8). Wysypywanie lub niekontrolowane unieszkodliwianie odpadów powinno zostać zakazane (art. 4 akapit drugi). Przedsiębiorstwa, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportem

odpadów, powinny przynajmniej podlegać rejestracji przez właściwe organy krajowe (art. 12), podczas gdy przedsiębiorstwa zajmujące się unieszkodliwianiem lub odzyskiwaniem odpadów muszą uzyskać ich zezwolenie (art. 9 i 10). Przedsiębiorstwa te powinny być okresowo kontrolowane przez właściwe organy (art. 13) i w celu ułatwienia takich kontroli powinny one prowadzić rejestr działalności dotyczącej odpadów (art. 14). W celu osiągnięcia samowystarczalności w dziedzinie odpadów, tak na szczeblu wspólnotowym, jak i na szczeblu krajowym, dyrektywa zaleca państwom członkowskim podjęcie właściwych działań w celu stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów (art. 5).

6. Termin na dokonanie transpozycji pierwotnej wersji dyrektywy w sprawie odpadów, dyrektywy 75/442, upłynął w lipcu 1977 r., podczas gdy zmiany do niej, wprowadzone przez dyrektywę 91/156, powinny zostać wprowadzone do dnia 1 kwietnia 1993 r.

7. Dokładne brzmienie przepisów znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie jest następujące:

#### Artykuł 4

Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagra-

żania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, w szczególności:

- bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt,
- bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy,
- bez negatywnych skutków dla terenów wiejskich oraz w miejsc o szczególnym znaczeniu.

Państwa członkowskie podejmują także niezbędne środki zakazujące porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów.

#### Artykuł 5

Państwa członkowskie, we współpracy z innymi państwami członkowskimi, w przypadku gdy jest to niezbędne lub zalecane, podejmują właściwe środki w celu stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, uwzględniając najlepsze dostępne technologie nie obejmujące nadmiernych kosztów.

Sieć musi umożliwić Wspólnocie jako całości samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a państwowemu członkowskim stopniowe osiągnięcie tego celu indywidualnie, biorąc pod uwagę warunki geograficzne lub potrzebę specjalistycznych urzędzeń dla niektórych typów odpadów.

- odzyskiwał lub unieszkodliwiał je na własną rękę zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy.

#### Artykuł 9

Sieć musi także umożliwić unieszkodliwienie odpadów w jednym z najbliższych urzędzeń, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego.

1. Do celów wykonania art. 4, 5 i 7 wszelkie zakłady lub przedsiębiorstwa, które wykonują czynności określone w załączniku IIA muszą uzyskać zezwolenie od właściwych władz określone w art. 6.

Zezwolenie takie obejmuje:

#### Artykuł 8

Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby każdy posiadacz odpadów:

- rodzaje oraz ilości odpadów,
- wymogi techniczne,
- środki bezpieczeństwa, które mają być zastosowane,
- przekazywał odpady prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów bądź przedsiębiorstwu, które wykonują czynności wymienione w załączniku IIA lub B, lub
- miejsce unieszkodliwiania,

— metodę przetwarzania.

Artykuł 13

2. Zezwolenia mogą być udzielane na czas określony, mogą być odnawialne, mogą podlegać warunkom i zobowiązaniom, a w szczególności, jeśli zamierzona metoda unieszkodliwiania jest niedopuszczalna z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego, można odmówić ich udzielenia.

Przedsiębiorstwa lub zakłady wykonujące czynności określone w art. 9–12 podlegają odpowiednim okresowym kontrolom właściwych władz.

Artykuł 10

Artykuł 14

Do celów wykonania art. 4 każdy zakład lub przedsiębiorstwo wykonujące czynności określone w załączniku IIB, musi uzyskać zezwolenie.

Wszystkie przedsiębiorstwa lub zakłady określone w art. 9 i 10:

— prowadzą rejestr ilości, charakteru, pochodzenia oraz, gdzie właściwe, miejsca przeznaczenia, częstotliwości zbierania, sposobu transportu oraz metody przetwarzania odpadów określonych w załączniku I oraz [...] czynności, określonych w załączniku IIA lub B,

Artykuł 12

Przedsiębiorstwa lub zakłady, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportowaniem odpadów lub organizujące unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów w imieniu innych podmiotów (sprzedawcy, pośrednicy) i niepodlegające wymogowi uzyskania zezwolenia, rejestrowane są przez właściwe władze.

— na żądanie właściwych władz udostępniają informacje określone w art. 6.

Państwa członkowskie mogą także wymagać od producentów spełnienia wymogów niniejszego artykułu.

**III — Zawiadomienia skierowane do Komisji**

8. Zgodnie z tym, co wskazano powyżej, podstawę niniejszej sprawy stanowi 12 zawiadomień otrzymanych przez Komisję w latach 1997–2000, dotyczących 18 przypadków unieszkodliwiania odpadów w Irlandii.
- 1) Pierwsze z tych zawiadomień dotyczyło składowania bez zezwolenia odpadów budowlanych i rozbiórkowych na obszarze podmokłym w mieście Limerick przez Limerick Corporation (zarejestrowane przez Komisję pod nr P1997/4705).
  - 2) W drugim zawiadomieniu stawiano zarzut składowania bez zezwolenia dużych ilości odpadów organicznych w lagunach w Ballard, Fermoy, hrabstwo Cork, które unieszkodliwiane były gdzie indziej przez prywatną spółkę (P1997/4792).
  - 3) Trzecie zawiadomienie dotyczyło działalności stacji przekazywania odpadów pochodzących z działalności handlowej w Pembrokestown, hrabstwo Wexford, która trwała przez kilka lat bez jakiegokolwiek sankcji, pomimo odmowy wydania zezwolenia z przyczyn dotyczących ochrony środowiska (P1997/4847).
  - 4) Przedmiotem czwartego zawiadomienia była działalność miejskiego składowiska odpadów w Powerstown, hrabstwo Carlow, prowadzona bez zezwolenia od 1975 r. Stwierdzono, iż składowisko powodowało liczne zagrożenia dla środowiska (P1999/4351).
  - 5) W piątym zawiadomieniu podniesiono problem eksploatacji bez zezwolenia prywatnego urzędnika do składowania i przetwarzania odpadów w Cullinagh, Fermoy, w hrabstwie Cork, w odniesieniu do którego oddalono kolejne wnioski o wydanie zezwolenia w latach 1991–1994 (P1999/4478).
  - 6) Szóste zawiadomienie odnosiło się do składowania bez zezwolenia gruzu budowlanego i eksploatacji bez zezwolenia przez wiele lat prywatnego urzędnika do przetwarzania odpadów na znajdującym się na półwyspie Poolbeg w Dublinie obszarze zielonym (P1999/4801).

- 7) Siódme zawiadomienie dotyczyło prowadzenia od lat siedemdziesiątych przez irlandzkie lokalne organy władzy w Waterford składowisk odpadów w Kilbarry i Tramore, hrabstwo Waterford, oraz tego, iż wysypiska te miały negatywny wpływ na obszary o szczególnym znaczeniu, jako że pierwsze z nich położone było obok obszaru podmokłego, który został zaproponowany jako obszar dziedzictwa przyrodniczego, natomiast drugie w pobliżu obszaru specjalnej ochrony w rozumieniu dyrektywy 79/409/EWG<sup>4</sup> i częściowo na terenie zaproponowanym jako obszar specjalnej ochrony w rozumieniu dyrektywy 92/43<sup>5</sup> (P1999/5008).
- 8) Ósme zawiadomienie było skierowane przeciwko prowadzonej bez zezwolenia przez prywatnego przedsiębiorcę począwszy od lat osiemdziesiątych eksploatacji urządzeń do przetwarzania odpadów na terenie dwóch dawnych kopalni odkrywkowych w pobliżu Portarlinton, hrabstwo Laois, jednej w Lea i drugiej w Ballymorris, obu usytuowanych w zlewisku rzeki Barrow, o wysokim stopniu wodonośności. Ani miejscowa rada hrabstwa, ani irlandzka Environment Protection Agency (agencja ds. ochrony środowiska, zwana dalej „EPA”) nie wyegzekwowały obowiązku posiadania zezwolenia (P1999/5112).
- 9) Dziewiąte zawiadomienie dotyczyło między innymi składowania bez zezwolenia począwszy od 1990 r. odpadów budowlanych, rozbiórkowych i innych odpadów nad brzegiem morza w Carlington Lough, Greenore, hrabstwo Louth, na obszarze ekologicznie wrażliwym (P2000/4145).
- 10) W dziesiątym zawiadomieniu zwrócono uwagę na to, iż zbieranie odpadów w miejscowości Bray, hrabstwo Wicklow, prowadzone było przez prywatnych przedsiębiorców nieposiadających zezwolenia lub niezarejestrowanych, którzy nie podlegali kontroli. Zwrócono również uwagę na odkrycie dużych ilości odpadów pochodzenia szpitalnego na prowadzonym bez zezwolenia składowisku w Glen of Imaal, hrabstwo Wicklow (P2000/4157).
- 11) Przedmiotem jedenastego zawiadomienia było prowadzenie bez zezwolenia komunalnego składowiska w Drumna-boden, Muckish i Glenalla, hrabstwo Donegal. Składowisko to było źródłem poważnego skażenia środowiska, a w szczególności rzeki Lennon (P2000/4408).
- 12) Dwunaste zawiadomienie dotyczyło składowania bez zezwolenia odpadów, w szczególności odpadów rozbiórkowych

4 — Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 103 L 1 str. 1).

5 — Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, str. 7).

wych i wykopaliskowych, które miało szkodliwy wpływ na różne obszary podmokłe hrabstwa Waterford w Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog oraz Castletown (P2000/4633).

Zawiadomienia te dalej oznaczane będą odpowiednio numerami od 1 do 12.

#### IV — Postępowanie

9. Komisja skierowała do Irlandii wezwania do usunięcia uchybień, w odniesieniu do pierwszych trzech zawiadomień w dniu 30 października 1998 r., w odniesieniu do zawiadomień 4, 6, 7, 8 i 11, w dniu 25 października 2000 r., a w odniesieniu do zawiadomień 5, 9, 10 i 12 w dniu 17 kwietnia 2001 r. Komisja skierowała także do Irlandii w dniu 28 kwietnia 2000 r. osobne wezwanie do usunięcia uchybień dotyczące zawiadomienia nr 5, ponieważ ta nie dostarczyła żądanych informacji z naruszeniem art. 10 WE.

10. O ile Irlandia odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybień z dnia 30 października 1998 r., to jednak nie udzieliła wyczerpującej odpowiedzi na wezwania z dnia 28 kwietnia 2000 r., 25 października 2000 r. oraz 17 kwietnia 2001 r. Niemniej jednak Irlandia odpowiedziała na zapytania Komisji dotyczące niektórych zawiadomień.

11. Po wyżej wymienionych wezwaniach skierowano do Irlandii uzasadnione opinie, jedną w dniu 14 lipca 1999 r., dotyczącą zawiadomienia 1 i 2, a drugą w dniu 26 lipca 2001 r., dotyczącą wszystkich dwunastu zawiadomień, w których to opiniach wezwano Irlandię do podjęcia działań koniecznych do zastosowania się do tych wezwań w terminie dwóch miesięcy odpowiednio od poinformowania o nich i ich otrzymania.

12. Uznawszy, iż Irlandia nie podjęła w tym terminie działań wymaganych dla zastosowania się do zobowiązań wynikających z dyrektywy o odpadach, Komisja wniosła niniejszą skargę, zarejestrowaną w dniu 20 grudnia 2001 r.

13. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż dwa pierwsze zawiadomienia objęte zostały obydwoma uzasadnionymi opiniami, Trybunał wezwał Komisję w piśmie z dnia 24 maja 2004 r. do oświadczenia, w jakim zakresie dla celów rozstrzygnięcia postępowania należy uwzględnić uzasadnioną opinię z dnia 14 lipca 1999 r. W odpowiedzi z dnia 7 czerwca 2004 r. Komisja wskazała, iż pierwsza uzasadniona opinia została zastąpiona przez drugą uzasadnioną opinię z dnia 26 lipca 2001 r. Oznacza to, że skarga powinna być rozpatrywana z uwzględnieniem drugiej uzasadnionej opinii.

14. Komisja i Irlandia przedstawiły uwagi na rozprawie w dniu 6 lipca 2004 r.



## V — Uwagi wstępne

### A — Zakres skargi

15. W pierwszej kolejności należy określić zakres skargi, ponieważ to on decyduje o sposobie, w jaki skarga ma być rozpoznana i rozstrzygnięta.

16. Komisja podkreśla w swojej skardze, że dyrektywa tworzy „nieprzerwany łańcuch odpowiedzialności za odpady” oraz że jej głównym zamiarem jest upewnienie się, iż ów łańcuch odpowiedzialności został w Irlandii w pełni uznany i wprowadzony w życie. Jest to również powód, dla którego Komisja wolała połączyć kilka postępowań dotyczących zawiadomień niż prowadzić każde z nich osobno. W związku z tym skarga zmierza w pierwszej kolejności do stwierdzenia tego, iż Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie dyrektywy o odpadach w sposób ogólny i systemowy. Komisja utrzymuje, że nawet jeżeli okaże się, iż Irlandia w rzeczywistości w pewnych przypadkach zastosowała się do ciążących na niej zobowiązań przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 26 lipca 2001 r., to jednak nie będzie to miało wpływu na jej twierdzenie, iż Irlandia naruszyła swoje zobowiązania w bardziej ogólny sposób.

17. Komisja podnosi następnie, że wskazane zawiadomienia nie stanowią jedynych przykładów naruszenia przez Irlandię dyrektywy w sprawie odpadów oraz że zastrzega sobie prawo przywołania innych przykładów. W skardze w części zatytułowanej „Pozostałe powszechnie dostępne informacje” wspomina o składowaniu na szeroką skalę odpadów w hrabstwie Wicklow (96 przypadków), opisanych w raporcie z dnia 7 września 2001 przekazany władzom lokalnym.

18. Irlandia nie zgadza się z podejściem Komisji i uważa, że jest ono zbyt szerokie. Twierdzi, iż skarga powinna zostać ograniczona do dwunastu wskazanych wyżej zawiadomień oraz że nie powinno się brać pod uwagę zawiadomień, które nie zostały jej przedstawione w przedsądowej fazie postępowania, takich jak zawiadomienie w sprawie składowiska w hrabstwie Wicklow. W związku z tym ocena Trybunału powinna dotyczyć jedynie tego, czy zarzucane Irlandii uchybienie w odniesieniu do owych dwunastu zawiadomień istniało w chwili upływu dwumiesięcznego terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 26 lipca 2001 r., natomiast do Komisji należy dostarczenie wystarczających dowodów w celu udowodnienia tego uchybienia. Irlandia podnosi, że Komisja nie może wnosić do Trybunału o orzeczenie, iż Irlandia uchybia w sposób ogólny zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy w sprawie odpadów, powołując się na pewne sprawy, które nie zostały rozstrzygnięte w tej dacie.

19. Formułując w taki sposób skargę Komisja zmierza do tego, aby Trybunał orzekł, iż

Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy w sposób ogólny i systemowy. Nie rozpatruje tych dwunastu zawiadomień jako pojedynczych i niepowiązanych ze sobą naruszeń dyrektywy, z których każde mogłoby być przedmiotem osobnej skargi do Trybunału na podstawie art. 226 WE, gdyż chce wykazać, iż wypadki te stanowią część utrwalonego schematu. Jest dla mnie oczywiste, iż nie można wykluczyć, że w pewnych warunkach szereg zawiadomień może stanowić podstawę do stwierdzenia, że państwo członkowskie w sposób systemowy uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom prawa wspólnotowego. Zgodnie z tym, co podkreśliła Komisja w odpowiedzi, jeżeli przyjęty zostałby argument Irlandii, iż zakres skargi jest zbyt szeroki, mogłoby to znacznie wpłynąć na zdolność wykonywania przez nią zadania strażniczki traktatu. Aczkolwiek żądanie Komisji powoduje powstanie pytania, co należy rozumieć przez uchybienie o charakterze systemowym oraz w jaki sposób można ono zostać stwierdzone, to jednak nie wydaje mi się, aby były to powody dla ograniczenia zakresu niniejszej skargi, w sposób, w jaki chciałaby tego Irlandia.

20. Drugą kwestią dotyczącą zakresu niniejszej skargi, która powinna zostać wyjaśniona na tym etapie, jest to, iż w będącym przedmiotem zarzutu uchybieniu główny nacisk kładzie się raczej na wykonywanie przepisów wydanych przez Irlandię w celu wdrożenia dyrektywy o odpadach niż na transpozycję przepisów dyrektywy do prawa irlandzkiego. Komisja przyznaje w skardze, że przyjmując Waste Management Act 1996 i przepisy wykonawcze, władze irlandzkie „zasadniczo

poprawiły” podstawę prawną zarządzania odpadami w Irlandii. Główne zaistniałe problemy dotyczą praktycznego stosowania przepisów przyjętych w celu transpozycji dyrektywy o odpadach. Niemniej jednak Komisja twierdzi, iż dokonano nieprawidłowej transpozycji art. 12 dyrektywy o odpadach. Co więcej, w odpowiedzi na kolejne spostrzeżenie Irlandii, jakoby dokonano prawidłowej transpozycji dyrektywy, oświadcza, iż nie zgadza się z tym, że nie było dalszych nieprawidłowości w transpozycji dyrektywy w Irlandii. Ponieważ owe ewentualne dalsze nieprawidłowości w transpozycji nigdy nie zostały określone ani też nie były przedmiotem dyskusji w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, nie mogą zostać rozpatrzone w ramach niniejszej skargi.

21. Wreszcie Komisja wyjaśnia w odniesieniu do czasowego zakresu skargi, iż okoliczność, że wniosła ona skargę dotyczącą uchybienia przez Irlandię przepisom dyrektywy o odpadach w brzmieniu nadanym dyrektywą 91/156, nie oznacza, że nie należy brać pod uwagę działalności poprzedzającej tę zmianę. Pomiędzy pierwotną i zmienioną wersją dyrektywy istnieje ciągłość obowiązków. Zgadzam się z tym stanowiskiem o tyle, o ile dotyczyć będzie ono działalności, która miała miejsce po wejściu w życie dyrektywy 75/442 w 1977 r.

B — *Plan rozważań*

22. Zgodnie z tym, na co wskazałem powyżej, niniejsza sprawa powoduje pojawienie się bardziej ogólnego pytania dotyczącego możliwości stwierdzenia ogólnego i systemowego uchybienia przez państwo członkowskie obowiązku implementacji dyrektywy wspólnotowej na podstawie szeregu zawiadomień dotyczących przypadków niedostosowania się do niej. Wydaje się, że przed rozważeniem tego, czy można zgodzić się ze skargą Komisji w zakresie wprowadzenia w życie dyrektywy o odpadach, stosowne jest rozpatrzenie tej kwestii na bardziej abstrakcyjnej płaszczyźnie. W związku z tym rozpocznę swoją ocenę od krótkiego przypomnienia ogólnych przesłanek prawidłowej transpozycji dyrektywy rozwiniętych w orzecznictwie Trybunału, a następnie zbadam ich znaczenie w kontekście dyrektywy o odpadach. Następnie przyjdzie mi określić, na jakich warunkach można ustalić, iż owe przesłanki nie zostały spełnione w sposób systemowy. W następnej kolejności przejdę do dyskusji nad kwestią dowodu. Wreszcie dokonam oceny istoty skargi w niniejszej sprawie, to znaczy pytania, czy w kontekście przedstawionych zawiadomień Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy o odpadach w sposób systemowy.

VI — *Zakres oceny*A — *Przesłanki ogólne prawidłowej implementacji*<sup>6</sup>

23. Zgodnie z powszechnym stanowiskiem pomimo iż art. 249 WE postanawia, iż dyrektywy, których adresatami są państwa członkowskie, wiążą jedynie co do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, pozostawiając państwom członkowskim wybór formy i sposobu, nie oznacza to jednak, iż proces implementacji jest w całości pozostawiony swobodnemu uznaniu państw członkowskich. Na przestrzeni lat Trybunał wielokrotnie miał możliwość ustalenia kilku kryteriów służących ocenie stosowności działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu implementacji dyrektyw. W celu schematycznego przedstawienia tych kryteriów należy wyróżnić dwie fazy w procesie implementacji: fazę transpozycji oraz fazę wykonywania.

24. Z kolei faza transpozycji składa się z dwóch głównych aspektów: aspektu normatywnego oraz aspektu organizacyjnego.

25. Aspekt normatywny polega na wprowadzeniu istotnej treści dyrektywy do krajowej

6 — Używam tutaj pojęcia „implementacja”, jako pojęcia szerokiego, obejmującego transpozycję dyrektywy do krajowego porządku prawnego oraz stosowanie i egzekwowanie tych przepisów przez władze krajowe.

wego porządku prawnego w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny w terminie ustalonym w dyrektywie<sup>7</sup>. Przepisy te muszą mieć wiążący charakter i tę samą moc prawną co przepisy, które mają być zmienione<sup>8</sup>. Zapewnienie jasności i precyzji przepisów implementujących dyrektywę ma istotne znaczenie wówczas, gdy celem dyrektywy jest utworzenie praw i obowiązków dla jednostek. Pewność prawa wymaga, aby przepisy transponujące były wystarczająco przejrzyste, tak aby jednostki były w stanie w pełni zapoznać się z przysługującymi im na podstawie dyrektywy prawami<sup>9</sup>. Niemniej jednak wymóg precyzji znajduje zastosowanie również i wtedy, gdy celem dyrektywy nie jest w szczególności przyznanie praw jednostkom. W takim przypadku chodzi o zapewnienie, iż przepisy dyrektywy są prawidłowo stosowane przez wszystkie właściwe organy w ramach krajowego porządku prawnego<sup>10</sup>. Ponadto powinno być oczywiste również to, że przyjmowane przepisy krajowe mają wspólnotowe pochodzenie, a co za tym idzie, w razie potrzeby mogą być interpretowane w świetle celów dyrektywy, a decyzje wydane na ich podstawie mogą być przedmiotem wspólnotowych środków zaskarżenia.

## 26. Organizacyjny aspekt implementacji ukierunkowany jest na stworzenie admini-

stracyjno-prawnych ram dla prawidłowego stosowania i egzekwowania krajowych przepisów inkorporujących przepisy zawarte w dyrektywie. Wiąże się to z wyznaczeniem organów właściwych do stosowania tych przepisów, zapewnieniem, iż owe organy zostały wyposażone w stosowne kompetencje, stworzeniem narzędzi służących kontroli przestrzegania tych przepisów, przyznaniem gwarancji ochrony prawnej, zapewnieniem dostępności do środków zaskarżenia, ustanowieniem sankcji za nieprzestrzeganie tych przepisów oraz utworzeniem struktur służących ich egzekucji. Częstokroć same dyrektywy przewidują wyraźnie działania organizacyjne, które powinny zostać podjęte, niemniej jednak jeżeli brak jest postanowień w tym względzie, to z art. 10 WE można wywnioskować, iż państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, by zostały one podjęte.

27. Faza operacyjna jest ciągłym procesem, w którym realizacja celów dyrektywy musi być zapewniona przez pełne i czynne stosowanie przez właściwe organy krajowe przepisów transponujących dyrektywę do krajowego porządku prawnego oraz wiarygodny system egzekwowania tych przepisów w przypadku ich naruszenia. Innymi słowy, proces implementacji nie kończy się wraz z prawidłową transpozycją przepisów dyrektywy oraz ustanowieniem ram organizacyjnych dla stosowania tych przepisów; musi on zapewnić ponadto, iż obydwie te aspekty realizowane są w taki sposób, że w praktyce realizują zamierzony przez dyrektywę cel. Zgodnie z tym, co zauważył Trybunał w wyroku w sprawie Marks & Spencer ogólnie w odniesieniu do dyrektyw, „wydanie przepisów krajowych prawidłowo [transponujących] dyrektywę nie powoduje wyczerpania skutków dyrektywy i państwo członkowskie nadal pozostaje zobowiązane do zapewnienia pełnego stosowania dyrektywy

7 — Zobacz np. wyrok z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie C-197/96 Komisja przeciwko Francji, Rec. I-1489, pkt 15.

8 — Zobacz np. wyrok z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie 102/79 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1473, pkt 10.

9 — Zobacz np. wyrok z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-2567, pkt 15; ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 15.

10 — Wyrok z dnia 8 lipca 1987 r. w sprawie 262/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 3073, pkt 39 i 44.

nawet po wydaniu takich przepisów”<sup>11</sup>. Mimo iż kwestia bezpośredniego skutku dyrektywy nie jest przedmiotem niniejszego postępowania, dla skuteczności dyrektyw w ogóle istotne jest to, aby Trybunał po raz kolejny potwierdził, iż jednostki mają prawo powoływać się przed sądami krajowymi, występując przeciwko państwu, na bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy „we wszystkich przypadkach, w których w rzeczywistości nie zapewniono skutecznego i pełnego stosowania dyrektywy, to znaczy nie tylko w przypadku braku [transpozycji] lub nieprawidłowej [transpozycji] tej dyrektywy, ale także wówczas, gdy przepisy krajowe dokonujące prawidłowej [transpozycji] dyrektywy nie są stosowane tak, aby osiągnąć zamierzony przez nią rezultat”<sup>12</sup>. Ostatnie z rozważań Trybunału potwierdza to, iż implementacja dyrektywy w szerokim tego słowa znaczeniu jest ciągłym procesem, który nakłada na państwa członkowskie zobowiązania o charakterze trwałym.

28. Jeżeli chodzi o wykonywanie dyrektyw, a raczej o wykonywanie wprowadzających je przepisów prawa krajowego, chciałbym podkreślić, iż również i w tym przypadku zarówno z ogólnego obowiązku realizacji celów dyrektywy, jak również z art. 10 WE wynika, iż podjęte działania oraz uruchomione w tym celu mechanizmy są skuteczne. Według mnie skuteczne wykonywanie ozna-

cza, iż osoby naruszające przepisy narażają się na realne niebezpieczeństwo, iż zostaną wykryte i poniosą karę, która w najlepszym wypadku pozbawi je gospodarczych korzyści wynikających z takiego naruszenia. Zgodnie z tym, co zauważyłem wcześniej w tym roku w opinii dotyczącej wspólnej polityki w dziedzinie rybołówstwa, intensywność kontroli oraz zagrożenie zastosowaniem środków represyjnych musi stwarzać wystarczającą presję, tak by uczynić owo naruszenie gospodarczo nieatrakcyjnym, zapewniając tym samym, iż w praktyce osiągnięta zostanie sytuacja, do której zmierzają [odnośne przepisy wspólnotowe]<sup>13</sup>. Pomimo innego kontekstu niniejszej sprawy, tok rozumowania jest ten sam.

29. Tym samym poza „papierową ścianą” wzniesioną w fazie transpozycji, państwa członkowskie są i pozostają odpowiedzialne za zapewnienie tego, iż dyrektywa jest prawidłowo stosowana i wprowadzana, krótko mówiąc, że została zapewniona jej skuteczność.

30. Ponieważ Komisja twierdzi, że jeden z przepisów dyrektywy w sprawie odpadów,

11 — Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Rec. I-6325, pkt 27. Chciałbym zwrócić uwagę na to, iż w celu zapewnienia spójności terminologii stosowanej w niniejszej opinii zastąpiłem wyrazy „implementacja” oraz „implementowana” wyrazami „transpozycja” i „transponowana”. Oczywiście wszystkie te terminy w niniejszym kontekście odnoszą się do dostosowania krajowego ustawodawstwa do postanowień dyrektywy.

12 — Ibidem.

13 — Opinia z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, w której dotychczas nie zapadł wyrok, pkt 39.

art. 12, nie został prawidłowo inkorporowany do prawa irlandzkiego, niniejsza sprawa koncentruje się głównie na organizacyjnym aspekcie pierwszej fazy oraz na fazie operacyjnej procesu implementacji. Przejdę teraz do zbadania, co w świetle powyższych rozważań owe wymogi oznaczają dla dyrektywy w sprawie odpadów.

#### B — Implementacja dyrektywy w sprawie odpadów

31. Dyrektywa w sprawie odpadów wprowadza kompletny system dotyczący działalności związanej z odpadami w celu zapewnienia, by odpady były unieszkodliwiane w sposób nieszkodliwy dla zdrowia publicznego i środowiska. Potwierdza to preambuła do dyrektywy 91/156, zmieniającej pierwotną dyrektywę, stanowiąc, iż celem dyrektywy jest zapewnienie monitorowania odpadów „od momentu ich produkcji do ostatecznego usunięcia”<sup>14</sup>. W celu określenia rezultatu, który powinny osiągnąć państwa członkowskie, oraz biorąc pod uwagę pierwszorzędny cel skargi Komisji, konieczne jest spojrzenie na dyrektywę jako na całość, na to, co ma ona na celu, oraz na to, jak różne omawiane

w niniejszej sprawie przepisy wkomponują się w system.

32. Artykuł 4 akapit pierwszy, który można uznać za naczelny przepis dyrektywy, bardziej szczegółowo określa ten cel stanowiąc, iż „państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, w szczególności: bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt, bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy, bez negatywnych skutków dla terenów wiejskich oraz miejsc o szczególnym znaczeniu”. Drugie zdanie art. 4 zakazuje porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów. Kluczowym instrumentem służącym osiągnięciu tych celów jest wymóg ustanowiony w art. 9 i 10, zgodnie z którym, między innymi w celu implementacji<sup>15</sup> art. 4 zdanie pierwsze, przedsiębiorstwa i zakłady zajmujące się unieszkodliwianiem i odzyskiwaniem odpadów muszą uzyskać zezwolenie od właściwych organów władzy. Za pomocą tych zezwoleń organy krajowe mogą uzależnić unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów od spełnienia pewnych warunków (które w odniesieniu do działalności unieszkodliwiania zostały określone w dyrektywie) ukierunkowanych na osiągnięcie celów art. 4, a także kontrolować spełnianie tych warunków. W celu zapewnienia unieszkodliwiania odpadów w ramach tego systemu obowiązki są nakładane począwszy od posiadaczy

14 — Zobacz powołany w przypisie 3 przedostatni motyw dyrektywy 91/156.

15 — Artykuł 9 dyrektywy odsyła także do art. 5 (sieć urządzeń do unieszkodliwiania odpadów) oraz art. 7 (plany gospodarki odpadami).

odpadów w górę<sup>16</sup> (art.8) w celu zapewnienia, by odpady były przekazywane publicznym lub prywatnym punktom zbierania odpadów lub posiadającym zezwolenie przedsiębiorstwom unieszkodliwiania lub odzyskiwania odpadów. W przeciwnym razie posiadacz odpadów musi we własnym zakresie odzyskiwać lub unieszkodliwiać odpady zgodnie z przepisami dyrektywy, w szczególności zaś z art. 4. Przedsiębiorstwa lub zakłady, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportowaniem odpadów lub organizują tę działalność — o ile na podstawie prawa krajowego nie podlegają obowiązkowi uzyskania zezwolenia, muszą przynajmniej podlegać rejestracji przez właściwe organy władzy (art. 12). Pozwala im to również na wejście do systemu bez konieczności spełnienia wcześniejszych warunków. Podmioty gospodarcze objęte systemem podlegają okresowym kontrolom właściwych organów władzy i powinny prowadzić odpowiednie rejestry, które okazują na żądanie tychże organów (art. 13 i 14). Wreszcie ogólniej na podstawie art. 5 dyrektywy państwa członkowskie muszą zapewnić istnienie na swoim terytorium odpowiedniej i zintegrowanej sieci urzędzeń do unieszkodliwiania odpadów, tak aby możliwe było osiągnięcie samowystarczalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów. Odesłanie w art. 9 do art. 5 dotyczące zezwoleń na działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów oznacza, iż posiadające zezwolenia przedsiębiorstwa dokonujące czynności unieszkodliwiania odpadów działają w ramach tej sieci.

33. Tytułem uzupełnienia chciałbym również nadmienić, że dyrektywa określa także

16. — Posiadacz odpadów został zdefiniowany w art. 1 lit. c) jako producent odpadów lub osoba fizyczna lub prawna, do której one należą.

i inne istotne elementy opisanego powyżej systemu, które wychodzą jednak poza zakres niniejszej skargi i nie będą stanowiły przedmiotu dalszych rozważań: zasada prewencji (art. 3), wyznaczenie właściwych organów (art. 6), sporządzenie planu gospodarki odpadami (art. 7) zasada „zanieczyszczający płaci” (art. 15). Okoliczność, iż zastosowanie się do tych przepisów nie jest rozważane, nie podważa systemowego charakteru zarzucanego Irlandii uchybienia, polegającego na niedostosowaniu się do dyrektywy w sprawie odpadów jako całości, w szczególności dlatego, iż skarga Komisji skupia się na kluczowym instrumencie dyrektywy, jakim jest wymóg uzyskania zezwolenia.

34. Ponieważ dyrektywa w sprawie odpadów przewiduje kilka specyficznych instrumentów, których celem jest zapewnienie, by odpady unieszkodliwiane były w sposób niestanowiący zagrożenia dla zdrowia publicznego i jakości środowiska naturalnego, pełna implementacja dyrektywy oznacza po pierwsze, że owe instrumenty zostały utworzone w krajowym porządku prawnym i że są stosowne dla osiągnięcia celów dyrektywy oraz że są one w pełni operacyjne.

35. Najważniejszym z tych instrumentów jest wymóg uzyskania zezwolenia na operacje unieszkodliwiania i odzyskiwania odpadów (art. 9 i 10), o których mowa w załącznikach IIA i IIB dyrektywy w sprawie odpadów, prowadzone na terytorium kraju. Z uwagi na okoliczność, że przepis ten został ustanowiony z zamiarem zapewnienia realizacji

celów art. 4 dyrektywy, sposób w jaki instrument ten został zaprojektowany i jest stosowany musi spełniać określone kryteria jakościowe. Dlatego też prawidłowa implementacja wymogu zezwolenia oznacza nie tylko wprowadzenie do prawa krajowego takiego obowiązku, ale także wiąże się z istnieniem odpowiednich i skutecznych ram administracyjnych dla rozpatrywania wniosków o udzielenie takich zezwoleń w rozsądnych granicach czasowych tak, aby ocenić je w celu poddania operacji, których dotyczą wnioski, odpowiednim warunkom i dysponować wystarczającymi możliwościami monitorowania przestrzegania tych warunków. Odpowiedni i skuteczny system wydawania zezwoleń zapewnia, by objęta jego zakresem działalność była prowadzona w taki sposób, że osiągnięte zostają ogólne cele systemu. W przypadku rozpoczynania nowej działalności oznacza to, że wystąpienie z wnioskiem i udzielenie zezwolenia powinno nastąpić przed jej rozpoczęciem, tak aby mogła ona zostać poddana odpowiednim warunkom; w tym wypadku zezwolenie pełni funkcję prewencyjną. Dla istniejącej działalności oznacza to, że działalność ta powinna być dostosowana w maksymalnym zakresie do tych celów lub też że stopniowo powinno się zaprzestać jej prowadzenia, w którym to wypadku system zezwoleń pełni zarówno prewencyjną, jak i represyjną funkcję. Powoduje on również to, że zezwolenia będą wydawane jedynie podmiotom, które dysponują środkami technicznymi dla dokonywania odnośnych operacji. Aby system zezwoleń był skuteczny, musi być poparty stosownymi sankcjami.

36. Można uznać, iż dokonano prawidłowej implementacji art. 4 zdanie drugie wymagającego podjęcia koniecznych działań w celu zwalczania porzucania odpadów, jeżeli przewidziany przez dyrektywę zakaz został usta-

nowiony w prawie krajowym, przewidziano stosowne sankcje na wypadek jego naruszenia, a przestrzeganie tego przepisu jest monitorowane w skuteczny sposób.

37. Nacisk położony na wymóg implementacji art. 8, który nakłada obowiązki na posiadaczy odpadów wydaje się dotyczyć aspektu transpozycji. Na pierwszy rzut oka ustanowienie tego obowiązku w prawie krajowymi i poparcie go zagrożeniem sankcjami mogłoby się wydawać wystarczające dla zastosowania się do dyrektywy w tej kwestii. Niemniej jednak w świetle celu dyrektywy w sprawie odpadów ustalonego w preambule do dyrektywy 91/156, jakim jest zapewnienie, by odpady były monitorowane „od momentu ich produkcji do ostatecznego usunięcia”<sup>17</sup> można jednak przyjąć, iż państwa członkowskie mają dorozumiany obowiązek stworzenia odpowiedniej i dostępnej infrastruktury dla posiadaczy odpadów, w celu ułatwienia im wywiązania się z tego obowiązku i zagwarantowania tego, by odpady podlegały opisanemu powyżej systemowi. Państwa członkowskie mogą sprawować kontrolę nad unieszkodliwianiem odpadów zgodnie z art. 4 dyrektywy jedynie wówczas, gdy następuje to w ramach systemu zezwoleń. Jeżeli okaże się, że posiadacze odpadów nie byli w stanie wywiązać się z obowiązku ustalonego w art. 8 na skutek braku takich udogodnień, możliwe stanie stwierdzenie uchybienia jego postanowieniom przez dane państwo członkowskie. Ponadto państwo członkowskie musi zapewnić wywiązywanie się z tych obowiązków poprzez ustanowienie odpowiednich środków egzekucyjnych.

17 — Przedostatni motyw dyrektywy.



38. Wymóg rejestracji z art. 12 znajdujący zastosowanie do przedsiębiorstw lub zakładów, które zawodowo zajmują się zbieraniem, transportowaniem, a także pośrednictwem w działalności dotyczącej odpadów, ma na celu umożliwienie właściwym organom monitorowania całego łańcucha unieszkodliwiania śmieci, począwszy od ich produkcji aż do ich ostatecznego usunięcia, oraz ustanowienie przejrzystości w tym względzie. W sytuacji gdy państwa członkowskie nie poddają tych przedsiębiorców wymogowi uzyskania zezwolenia, muszą oni podlegać przynajmniej rejestracji. Ponieważ przepis ten zmierza do zapewnienia, by właściwe organy władzy były w pełni poinformowane o podmiotach działających na różnych etapach unieszkodliwiania odpadów, prawidłowa implementacja tych przepisów wymaga ustanowienia systemu rejestracji oraz utworzenia stosownych mechanizmów celem zapewnienia, iż zostały dostarczone konieczne informacje, jako że ostatecznym celem jest możliwość kontrolowania danych operacji, tak jak przewiduje to art. 13, aby zagwarantować, by były one wykonywane zgodnie z celami art. 4.

39. Właściwa i pełna implementacja art. 13 w zakresie okresowych kontroli podmiotów wymienionych w art. 9–12 dyrektywy wymaga wyznaczenia organów władzy i wyposażenia ich w kompetencje kontrolne odpowiednie dla wykonania przez nie tego zadania. Moim zdaniem powinny one obejmować uprawnienie do stwierdzenia uchybienia i poinformowania o nim organów egzekucyjnych. Ponieważ przepis ten przewiduje okresowość kontroli, oznacza to, że kontrola ma nieprzerwany charakter. Z ogólnego obowiązku zagwarantowania przez państwa członkowskie skuteczności dyrektyw wynika, że również kontrole muszą w sposób skuteczny przyczynić się realizacji

ogólnego celu art. 4 dyrektywy. Powinny być one skierowane nie tylko na wykrycie naruszeń, ale także w sposób bardziej konstruktywny powinny być tak zorganizowane i prowadzone, aby zachęcić dane podmioty gospodarcze do przestrzegania obowiązków związanych z unieszkodliwianiem odpadów.

40. Ustanowiony w art. 14 obowiązek prowadzenia rejestrów przez przedsiębiorstwa i zakłady zajmujące się unieszkodliwianiem lub odzyskiwaniem odpadów i udostępniania ich na żądanie właściwych organów w sposób oczywisty jest konieczny dla ułatwienia okresowych kontroli, o których mowa w art. 13 dyrektywy. W związku z tym istotne jest, aby obowiązek ten został ustanowiony w sposób jasny i jednoznaczny w prawie krajowym jako obowiązek ciążyący na odpowiednich przedsiębiorcach.

41. Artykuł 5 dyrektywy o odpadach zawiera innego rodzaju obowiązek niż obowiązki, o których była mowa powyżej. Podczas gdy wcześniejsze koncentrowały się na obowiązkach i działalności podmiotów gospodarczych w ramach łańcucha gospodarowania odpadami, art. 5 dotyczy dostępnej na terytorium państw członkowskich infrastruktury do unieszkodliwiania odpadów. Właściwa implementacja w pierwszym rzędzie oznacza podjęcie działań w celu zapewnienia wystarczających możliwości unieszkodliwiania odpadów na terytorium państw członkowskich. Można o tym wnosić z użytego w tym przepisie wyrażenia „właściwe” oraz z obowiązku dążenia przez państwa członkowskie do osiągnięcia samowystarczalności na tym polu. „Właściwość” może być rozu-

miana, jako oznaczająca, iż dostępne możliwości unieszkodliwiania wystarczają, aby sprostać zapotrzebowaniu na unieszkodliwianie. Warunek utworzenia „zintegrowanej” sieci urządzeń oznacza, iż urządzenia do unieszkodliwiania odpadów muszą działać w ramach jednego systemu, a także że istnieje forma koordynacji w ramach tego systemu skierowana na zapewnienie równowagi pomiędzy zapotrzebowaniem a dostępnymi możliwościami unieszkodliwiania. Odwołanie do art. 5 znajdujące się w art. 9 wskazuje, iż może to zostać osiągnięte za pomocą systemu zezwoleń.

42. Moim zdaniem, wszystkie te uwagi łącznie stanowią kryterium oceny tego, czy dyrektywa w sprawie odpadów została prawidłowo implementowana w państwach członkowskich.

### C — Systemowe naruszenie dyrektywy

43. Zgodnie z tym, na co wskazałem w pkt 19, skarga Komisji powoduje powstanie pytania, co należy rozumieć pod pojęciem ogólnego i systemowego naruszenia przez państwo członkowskie obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego oraz w jaki sposób można stwierdzić istnienie takiej sytuacji. Obydwa te aspekty prowadzą się do kilku kryteriów, które mogą zostać zastosowane w celu określenia, czym jest naruszenie systemowe. Jeżeli wykaże się, iż takie warunki zostały spełnione, można będzie stwierdzić, iż takie naruszenie ma systemowy charakter. W tym względzie chciałbym wyróżnić trzy wymiary, które dopiero po ich łącznym zestawieniu mogą

świadczyć o ogólnym i systemowym charakterze naruszenia: wymiar dotyczący rozmiaru naruszenia, wymiar czasowy oraz wymiar powagi naruszenia.

44. Wymiar dotyczący rozmiaru naruszenia odnosi się do liczby przypadków, w których ustalono, że obowiązki wynikające z prawa wspólnotowego zostały naruszone. Pomimo iż pojedyncze przypadki same w sobie są wystarczające do stwierdzenia takiego naruszenia, to jednak, tak jak to wynika z wyroków w sprawie Komisja przeciwko Grecji<sup>18</sup> oraz Komisja przeciwko Włochom (zwanego dalej „wyrokiem w sprawie San Rocco”)<sup>19</sup>, naruszenie systemowe sugeruje, iż mamy do czynienia z bardziej powszechną praktyką lub schematem niedostosowywania się, które najprawdopodobniej będzie się powtarzać. W przypadku dyrektywy oznacza to, że istotna treść dyrektywy, abstrahując od przyczyny, nie została wprowadzona w życie, a cel dyrektywy nie został osiągnięty w danym państwie członkowskim. Ponadto może okazać się, że taka praktyka nie ogranicza się do jednej tylko miejscowości w państwie członkowskim, ale że jest bardziej rozpowszechniona, w tym znaczeniu, iż jednocześnie na terytorium danego państwa członkowskiego występuje więcej sytuacji, które są sprzeczne z postanowieniami dyrektywy.

45. Wymiar czasowy dotyczy oczywiście faktu, iż sytuacja niezgodności istniała przez

18 — Wyroki z dnia 7 kwietnia 1992 r. w sprawie C-45/91 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-2509; z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97 Komisja przeciwko Grecji Rec. I-5047.

19 — Wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. I-7773.

dłuższy czas po tym, jak dane zobowiązanie wspólnotowe stało się obowiązujące, włączywszy w to rozsądne opóźnienia związane z osiąganiem pełnej operacyjności nowo wprowadzanych instrumentów, takich jak system zezwoleń. Nie można precyzyjnie określić dla celów zastosowania tego kryterium długości tego okresu. Nie wydaje mi się, by było to konieczne. Ogólnie rzecz biorąc, to, co może być rozumiane pod pojęciem rozsądnego okresu opóźnienia w zastosowaniu się do obowiązku oraz jakie okoliczności mogą usprawiedliwiać owo opóźnienie w zastosowaniu się, nawet jeżeli formalnie mogą one nie uzasadniać niedochowania limitów czasowych, w sposób jasny wynika z danego obowiązku wspólnotowego oraz rezultatu, który mają osiągnąć państwa członkowskie. W pewnej chwili oczywistym staje się, że niezgodność z prawem wspólnotowym przybrała trwały charakter. Przykładem takiej systemowej niezgodności, który przychodzi mi na myśl, jest sytuacja, której dotyczył wyrok Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Francji, znany również pod nazwą wyroku w sprawie hiszpańskich truskawek<sup>20</sup>. W sprawie tej jednym z czynników, który Trybunał uwzględnił stwierdzając, iż Francja uchybiła zobowiązaniom wynikającym z traktatu, była okoliczność, iż Francja nie podjęła jakichkolwiek działań skierowanych przeciwko obywatelom utrudniającym swobodny przepływ towarów przez okres trwający dłużej niż dziesięć lat<sup>21</sup>.

w państwie członkowskim odbiega od rezultatu, do którego zmierzał obowiązek wspólnotowy. W aspekcie tym zakłada się, że utrzymywanie się sytuacji, która jest sprzeczna z obowiązkiem wspólnotowym, będzie miało pewne szkodliwe skutki dla interesów chronionych danym przepisem prawa wspólnotowego i w sposób znaczący utrudni osiągnięcie celów dyrektywy. W przypadku dyrektywy o odpadach można wyróżnić dwa typy niekorzystnych skutków, z których obydwie dotyczą podstawowych celów dyrektywy. Pierwszy, dość oczywisty, polega na tym, że niezastosowanie się do istotnych przepisów dyrektywy o odpadach pociąga za sobą niebezpieczeństwo spowodowania szkody dla środowiska naturalnego, a co za tym idzie, również dla zdrowia ludzkiego. Nie można wykluczyć tego, iż szkoda ta będzie nieodwracalna. Drugi rodzaj niekorzystnego skutku polega na niebezpieczeństwie spowodowania istotnych zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym. Przedsiębiorstwa działające z państw członkowskich, które w pełni dostosowały się do dyrektywy o odpadach, najprawdopodobniej poniosą znacznie większe koszty związane z unieszkodliwianiem odpadów na warunkach zgodnych z art. 4 dyrektywy niż przedsiębiorstwa, które nie podlegają takiemu reżimowi. Zastosowanie się do dyrektywy wiąże się z poniesieniem znacznych kosztów przez jednostki prawa publicznego i prywatnych przedsiębiorców, zwłaszcza w początkowym stadium wprowadzania systemu unieszkodliwiania odpadów. Oczywiście ma to wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw.

46. Wymiar powagi naruszenia dotyczy stopnia, w jakim sytuacja aktualnie panująca

47. Z uwagi na konsekwencje, z jakimi wiąże się stwierdzenie ogólnego uchybienia w dostosowaniu się do obowiązków wspólnotowych, uważam że zakres, w jakim takie

20 — Wyrok z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95, Rec. I-6959.

21 — Punkty 40–43 wyroku. Zobacz również pkt. 58 opinii rzecznika generalnego Lenza.

naruszenie miało niekorzystny wpływ dla osiągnięcia celów danego środka wspólnotowego, jest czynnikiem, który powinien być brany pod uwagę. Nie pozostaje to w sprzeczności z faktem, że Trybunał w orzecznictwie dotyczącym art. 226 wyjaśnił, że okoliczność, że nieprzestrzeżenie obowiązków wspólnotowych nie spowodowało powstania szkody, nie stanowi powodu, aby przyjąć, iż nie doszło do naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie<sup>22</sup>. Powszechnie nieprzestrzeżenie obowiązków prawa wspólnotowego wiąże się w sposób nieunikniony z wystąpieniem negatywnych skutków.

48. Krótko mówiąc, można stwierdzić istnienie ogólnego i systemowego naruszenia wówczas, gdy taka sytuacja nie może zostać naprawiona jedynie poprzez podjęcie działań w celu rozwiązania kilku odrębnych przypadków niewywiązywania się z określonych obowiązków wspólnotowych, lecz wymaga zmiany ogólnej polityki i praktyki administracyjnej państwa członkowskiego w dziedzinie uregulowanej danym przepisem wspólnotowym. Ograniczając działania zmierzające do poprawy sytuacji do wykrytych przypadków naruszeń doprowadzi do utrzymywania się innych przypadków naruszenia do czasu ich wykrycia i zaskarżenia przez Komisję w nowym postępowaniu

o stwierdzenie uchybienia lub na szczeblu krajowym przez osoby poszkodowane do sądów krajowych.

#### D — *Kwestia dowodowa*

49. W niniejszej sprawie, która charakteryzuje się obfitością okoliczności dotyczących stanu faktycznego przedstawionych przez obydwie strony, kwestia dowodowa ma szczególne znaczenie, zwłaszcza wobec twierdzenia Komisji, iż liczne przypadki zarzucanego Irlandii naruszenia dyrektywy w sprawie odpadów świadczą o ogólnym uchybieniu przez to państwo zobowiązaniom w tej dziedzinie. Przed przystąpieniem do rozstrzygania sprawy co do jej istoty, z uwagi na okoliczność, iż Irlandia zakwestionowała prawdziwość większości zarzutów Komisji, należy zbadać, jak rozkłada się ciężar dowodu w tym przypadku, jak można stwierdzić istnienie ogólnego uchybienia oraz który moment w czasie należy przyjąć dla oceny istnienia uchybienia ogólnego.

50. Rząd irlandzki twierdzi, że w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia w trybie art. 226 WE ciężar dowodu spoczywa wyłącznie na Komisji oraz że nie można się opierać na domniemaniach w celu wykazania, iż państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom prawa wspólnotowego. Podnosi on, że jeżeli sam zarzut spotyka się ze sprzeciwem, skarga Komisji nie może zostać uwzględniona, ponieważ ciężar dowodu zawsze spoczywa na stronie skarżącej. Ponadto nie zgadza się z zamiarem Komisji

22 — Zgodnie z tym, co twierdzi Trybunał: „niewykonywanie obowiązku wynikającego z zasady prawa wspólnotowego samo w sobie wystarcza, aby stanowić naruszenie, a [...] okoliczność, iż takie niewykonywanie nie wywołało niekorzystnych skutków jest bez znaczenia”. Zobacz wyrok z dnia 27 listopada 1990 r. w sprawie C-209/88 Komisja przeciwko Włochom, Rec. I-4313, pkt 14; wyrok z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-333/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-1025, pkt 37.

wyciągnięcia ogólnego wniosku dotyczącego wywiązywania się przez Irlandię z obowiązków wynikających z traktatu w oparciu o poszczególne zawiadomienia stanowiące podstawę skargi. Rząd irlandzki podkreśla, że Komisja nie dostarczyła dowodu w formie badań albo danych wykazujących uchybienie przez nią zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy w sprawie odpadów. Twierdzi, że dowody dostarczone przez Komisję nie spełniają wymaganych kryteriów dowodowych ustalonych przez Trybunał w wyroku w sprawie *San Rocco*<sup>23</sup>.

51. Komisja utrzymuje, iż dostarczyła niezbędnych dowodów na poparcie podniesionych w skardze zarzutów oraz że owe dowody wskazują na istnienie praktyki administracyjnej i uchybień ze strony irlandzkich organów władzy równoznacznych z systemowym uchybieniem przez Irlandię obowiązkowi wynikającym z dyrektywy w sprawie odpadów. Komisja wskazuje na to, iż jej stanowisko jest zgodne ze stanowiskiem zajęтым przez rzecznika generalnego Mischo w pkt 63 opinii w ww. sprawie *San Rocco*. Po stwierdzeniu w pkt 62 opinii, iż „w przypadku gdy okazuje się, że dyrektywa została transponowana jedynie na płaszczyźnie aktu prawnego, lecz państwo członkowskie nie zapewnia z należytą starannością jej przestrzegania, nie można odmówić Komisji prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na

podstawie traktatu”, rzecznik generalny zauważa, że „taka sytuacja niewątpliwie ma miejsce, gdy Komisja stwierdza szereg wypadków niedostosowania się do dyrektywy w określonym przedziale czasowym”.

52. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podstawową zasadą w zakresie ciężaru dowodu w sprawach o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 226 WE jest, iż to do Komisji należy wykazanie istnienia zarzucanego uchybienia przez państwo członkowskie obowiązkowi wspólnotowemu. To Komisja powinna dostarczyć Trybunałowi dowodów koniecznych dla stwierdzenia, iż dany obowiązek nie jest wykonywany, przy czym nie może ona opierać się na żadnych domniemaniach<sup>24</sup>.

53. Owa zasada podstawowa stanowi punkt wyjścia dla Trybunału przy ocenie zarzutów zawartych w skardze Komisji. A zatem Komisja rzeczywiście musi dostarczyć przekonującego dowodu naruszenia przez dane państwo członkowskie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego i rzeczywiście logiczne jest, że ustalenie naruszenia nie może opierać się tylko na domniemaniu. Niemniej jednak należy uświadomić sobie, że jeżeli chodzi

23 — Zobacz między innymi wyroki z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie 96/81 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. 1791, pkt 6; z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-404/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. I-6695, pkt 26; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-194/01 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-4579, pkt 34.

23 — Wyrok przywołany w przypisie 19, pkt 78–79.

o udowodnienie okoliczności faktycznej w danym państwie członkowskim, takiej jak ta, z którą mamy do czynienia w niniejszej sprawie, Komisja w dużym stopniu polega na informacjach pochodzących ze źródeł zewnętrznych. W odróżnieniu od polityki sektorowej, takiej jak wspólna polityka w dziedzinie rybołówstwa, w dziedzinie objętej dyrektywą w sprawie odpadów Komisja nie posiada żadnych uprawnień kontrolnych i może sprawdzić wiarygodność takich informacji jedynie poprzez skonfrontowanie tych informacji z państwem członkowskim w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. W takich okolicznościach nie wydaje mi się rozsądne obarczanie całym ciężarem dowodu Komisji, za czym opowiada się rząd irlandzki. Przeciwnie, przyjęte w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zasada ciężaru dowodu powinna być rozumiana w ten sposób, że w początkowym stadium postępowania skarga Komisji musi być uzasadniona w wiarygodny i przekonujący sposób. Jeżeli tak jest, wówczas na państwo członkowskie przechodzi zobowiązanie do przedstawienia wystarczającego przeciwdowodu w celu odparcia zarzutów Komisji. Innymi słowy, podstawowa zasada dowodowa nie jest zasadą bezwzględna.

54. Wydaje mi się, że takie stanowisko zajęł Trybunał w wyroku w sprawie *San Rocco*. W sprawie tej Komisja rzeczywiście przedstawiła wystarczające dowody, potwierdzając zarzut zanieczyszczenia środowiska. Ponieważ dowody te opierały się na raportach krajowych organów władzy, Trybunał uznał, że to do włoskich organów władzy należało

zaprzeczenie co do istoty i w sposób szczegółowy danym przedstawionym przez Komisję. Ponieważ włoskie organy władzy tego nie uczyniły, przywołane okoliczności faktyczne zostały uznane za udowodnione<sup>25</sup>. Ciężar dowodu został przerzucony na pozwany rząd nie dlatego, że źródłem dowodu były raporty krajowe, jak twierdzi rząd irlandzki, lecz dlatego, że dowody te zostały uznane za wystarczające. Nie ma żadnego powodu, dla którego dowody przedstawione przez Komisję oparte na innych źródłach miałyby nie być na tyle przekonujące, aby w rezultacie ciężar dowodu nie mógł przejść na pozwany rząd<sup>26</sup>.

55. Drugi punkt dotyczy kwestii ustalenia istnienia ogólnego uchybienia w dostosowaniu się do obowiązków wspólnotowych. W tym wypadku należy skupić się na trzech omówionych powyżej kryteriach. Aby można było ustalić istnienie ogólnego naruszenia dyrektywy w sprawie odpadów w oparciu o sytuacje faktyczne podniesione w zawiadomieniach skierowanych do Komisji, zakładając, że rzeczywiście wykazano ich istnienie, konieczne będzie wyróżnienie elementów wspólnych dla tych zawiadomień, które świadczą o tkwiącej u ich podstaw utrwalonej praktyce. Trzeba będzie wykazać, iż istnienie sytuacji faktycznych stanowiących przedmiot licznych zawiadomień, z uwagi na ich liczbę i charakter, może być interpretowane jako tendencja do nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego na większą skalę. W tej sytuacji, liczne będące

25 — Wyrok przywołany w przypisie 19, pkt 84–87.

26 — Zobacz także wyrok z dnia 22 września 1988 r. w sprawie 272/86 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 4875, pkt 17–21.

przedmiotem zawiadomień wypadki rozpatrywane łącznie i w danym kontekście, nie mogą być postrzegane jedynie jako odrębne przypadki, jako że są one symptomem polityki lub praktyki (administracyjnej) niezgodnej z obowiązkami spoczywającymi na państwach członkowskich. Innymi słowy, ponieważ istnieje bezpośredni związek pomiędzy polityką a sytuacją faktyczną, istnienie tej ostatniej w sposób nieodzowny świadczy o istnieniu pierwszej.

56. Wydaje mi się, że Trybunał zajął podobne stanowisko w sprawach dotyczących sektora rybołówstwa, w których przyznał, iż z uwagi na wielkość danych liczbowych przedstawionych przez Komisję oraz powtarzanie się sytuacji wyrażonej za pomocą tych danych przypadki przełowienia mogą być konsekwencją jedynie uchybienia przez dane państwo członkowskie ciążącym na nim obowiązkom kontrolnym<sup>27</sup>.

57. Dodałbym jeszcze, że stanowisko to nie zmierza do stwierdzenia uchybienia w oparciu o domniemanie. Chodzi raczej o zastosowany wobec zaszłych już zdarzeń tok rozumowania oparty na związku przyczynowo-skutkowym pomiędzy powiązanymi ze sobą okolicznościami.

58. Trzecie zagadnienie dotyczy chwili, którą należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu istnienia ogólnego i systemowego uchybienia. Poruszam tę kwestię, ponieważ może pojawić się pytanie, czy utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym stwierdzenie, czy dane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, powinno nastąpić w oparciu o sytuację istniejącą w danym państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii wydanej przez Komisję<sup>28</sup>, nadaje się do ustalenia takiego ogólnego uchybienia, które przecież z definicji jest sytuacją trwałą i utrzymującą się. Co więcej, może dojść do zmiany w ogólnej sytuacji faktycznej stanowiącej podstawę skargi wówczas, gdy państwo członkowskie podjęło kroki, aby w większym stopniu dostosować się do zobowiązań, zwłaszcza w odpowiedzi na uwagi Komisji wystosowane podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

59. Odnośnie do tej kwestii chciałbym podkreślić, iż funkcją terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii jest udzielenie państwu członkowskiemu ostatniej możliwości dostosowania się do obowiązków wynikających z traktatu, zanim Komisja wystąpi do Trybunału o wydanie wyroku w tym względzie. W okresie od wydania pierwszej uzasadnionej opinii do chwili wygaśnięcia wyznaczonego terminu państwo członkowskie formalnie jest poinformowane o okoliczności, że Komisja pełniąc rolę strażniczki traktatu uważa, iż uchybia ono swoim obowiązkom. Pomimo tego, iż mogą istnieć wątpliwości, czy taka sytuacja ma miejsce, czy też nie, oraz że wątpliwość ta może być rozstrzygnięta jedynie przez Trybunał, zamiarem postępowania poprzedzają-

27 — Wyrok z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, przywołany wyżej w przypisie 22, pkt 35; wyrok z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie C-140/00 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-10379, pkt 40.

28 — Zobacz na przykład ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie San Rocco, pkt 89.

cego wniesienie skargi jest umożliwienie państwu członkowskiemu w ramach dialogu z Komisją rozważenia sytuacji i podjęcia działań koniecznych dla pełnego dostosowania się do zobowiązań. Prawdą jest, że pomimo iż z formalnego punktu widzenia ustalenie naruszenia może nastąpić od daty wskazanej w uzasadnionej opinii, to jednak z materialnego punktu widzenia naruszenie to istnieć będzie przez pewien czas przed tą datą. Dlatego też jestem zdania, że przy ustalaniu tego, czy dane państwo członkowskie w sposób ogólny i systemowy uchybiało swoim obowiązkom wspólnotowym w dacie wyznaczonej przez Komisję w uzasadnionej opinii, Trybunał koniecznie powinien rozpatrywać tę sytuację jako rezultat ciągłego rozwoju i oceniać ją z perspektywy jej ewolucji.

przyjęcie, nazwijmy to, holistycznego podejścia do dyrektywy, to znaczy postrzeganie jej jako kompletnego systemu, który jest czymś więcej niż jego poszczególne części. Niemniej jednak, ponieważ spór pomiędzy stronami skoncentrował się na implementacji określonych przepisów w Irlandii, przed przystąpieniem do rozważań nad dostosowaniem się Irlandii do dyrektywy jako do systemu w pierwszej kolejności omówię te zagadnienia. Przy rozważaniu tych zarzutów skupię się na najważniejszych argumentach podniesionych przez Komisję i przez rząd irlandzki, zgodnie z porządkiem wynikającym z akt sprawy.

60. Wreszcie zgodnie z tym, co już wielokrotnie stwierdzał Trybunał, oczywiste jest, że nie można brać pod uwagę rozwoju wydarzeń, który miał miejsce po upływie terminu wyznaczonego państwu członkowskiemu na zastosowanie się do uzasadnionej opinii<sup>29</sup>.

## VII — Ocena: sytuacja w Irlandii

61. Zgodnie z tym, na co wskazałem w swoich rozważaniach dotyczących dyrektywy w sprawie odpadów, konieczne jest

### A — Zezwolenia (art. 9 i 10)

62. Zgodnie z art. 9 i 10 dyrektywy w sprawie odpadów przedsiębiorstwa lub zakłady wykonujące czynności związane z unieszkodliwianiem lub odzyskiwaniem odpadów muszą uzyskać zezwolenie właściwych organów władzy. Zezwolenia wydawane na podstawie art. 9 mają na celu zapewnić implementację art. 4 (obowiązek powszechny), art. 5 (sieć urządzeń do unieszkodliwiania odpadów) oraz art. 7 (plany gospodarki odpadami), podczas gdy zezwolenia, o których mowa w art. 10, są wydawane jedynie w celu implementacji art. 4.

63. W skardze w odniesieniu do tych dwóch przepisów Komisja odróżnia gminną działal-

<sup>29</sup> — Zobacz na przykład wyroki z dnia 25 listopada 1998 r. w sprawie C-214/96 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-7661, pkt 25; z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie C-60/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-5679, pkt 36.



ność w zakresie unieszkodliwiania odpadów (prowadzoną przez lokalne organy władzy) oraz działalność osób prywatnych. Podczas gdy drugi rodzaj działalności podlegał obowiązkowi uzyskania zezwolenia na podstawie prawa irlandzkiego od 1980 r., działalność prowadzona przez gminę wymagała zezwolenia dopiero od czasu WMA 1996, który został przyjęty po wniesieniu (i następnie wycofaniu) przez Komisję skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Ustawa ta przewidywała stopniowe wprowadzanie systemu zezwoleń dla istniejących urzędzeń w okresie od maja 1997 r. do marca 1999 r.

64. W odniesieniu do pierwszej kategorii Komisja utrzymuje, że panująca w Irlandii sytuacja w zakresie zezwoleń na gminną działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów jest niedopuszczalna. Twierdzi ona, że niektóre urzędzenia nadal działają bez zezwolenia, pomimo iż upłynęło więcej niż dwadzieścia lat od czasu wprowadzenia przez dyrektywę 75/442 wymogu uzyskiwania zezwoleń. Komisja uzasadnia ten zarzut powołując się na czwarte zawiadomienie (Powerstown). Wnioski o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie składowisk odpadów kierowane do EPA rozpatrywane są w stosunkowo długim czasie, co samo w sobie prowadzi do naruszenia wspólnotowego obowiązku posiadania zezwolenia i wielokrotnie powoduje szkodę dla środowiska naturalnego, co miało miejsce w przypadku niektórych obszarów podmokłych (zawiadomienie siódme Kilbarry i Tramore, hrabstwo Waterford). Komisja zwraca uwagę na okoliczność, iż w niektórych przypadkach urzędzenia gminne nigdy nie uzyskały zezwolenia, ponieważ albo zostały one zamknięte przed jego udzieleniem, albo też nigdy nie stanowiły przedmiotu wniosku lokalnych organów władzy (zawiadomienie jedenaste, hrabstwo Donegal). Komisja zarzuca EPA zbyt elas-

tyczne interpretowanie przewidzianego przez WMA 1996 obowiązku wystąpienia o udzielenie zezwolenia przed upływem określonego terminu (również jedenaste zawiadomienie).

65. Jeżeli chodzi o prywatne urzędzenia do unieszkodliwiania odpadów Komisja twierdzi, że władze irlandzkie de facto tolerowały działalność takich urzędzeń bez zezwolenia oraz że otrzymane zawiadomienia wykazują, iż sytuacja ta nie ograniczała się do jednego tylko obszaru geograficznego lub administracyjnego, a także że w niektórych przypadkach tolerowano istnienie takiej sytuacji przez długi czas (zawiadomienie pierwsze, Limerick; drugie, Ballard; piąte, Cullinagh; szóste, Poolbeg; ósme, hrabstwo Laois; dziewiąte, Greenore oraz dwunaste, hrabstwo Waterford). Ponadto egzekwowanie wymogu uzyskania zezwolenia przewidzianego w dyrektywie w sprawie odpadów jest uzależnione od stosowania krajowego ustawodawstwa dotyczącego zagospodarowania terenu, co umożliwia następcze objęcie zezwoleniem bezprawnej działalności w drodze zezwolenia na jej dalsze prowadzenie (zawiadomienie drugie). Komisja sprzeciwia się temu, aby w sytuacjach, w których występuje się o wydanie zezwolenia na działalność prowadzoną bez zezwolenia, irlandzkie władze nie należały na zaprzestanie jej prowadzenia w oczekiwaniu na wynik postępowania w sprawie zezwolenia (zawiadomienie piąte, szóste i ósme). Ponadto zarzuca ona Irlandii, iż powszechnie nie stosuje się grzywnien ani sankcji wobec przypadków prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami, a jeżeli są one stosowane, to i tak nie mają odstrasżającego charakteru (zawiadomienie drugie i trzecie, Pembrokestown). Twierdzi również, że EPA usprawiedliwiając swoją bezczynność w zakresie bezprawnej działalności w zakresie gospodarowania odpadami,

opierała się na prawie krajowym. EPA opierała się w szczególności na krajowej definicji pojęcia „odzyskiwanie”, które w tym czasie według prawa krajowego nie wymagało uzyskania zezwolenia, co umożliwiło składowanie obojętnych odpadów na terenach podmokłych (zawiadomienie pierwsze).

66. W odpowiedzi na zarzut Komisji dotyczący gminnych urzędzeń do unieszkodliwiania odpadów rząd irlandzki zauważa po pierwsze, że ze sprawozdania EPA z dnia 5 czerwca 2002 r. wynika, że w tym czasie wszystkie gminne składowiska odpadów — z wyjątkiem jednego — posiadały zezwolenia. Po drugie, aczkolwiek przyznaje, że postępowanie w sprawie udzielania zezwolenia może wydawać się zbyt długotrwałe, to jednak twierdzi, że jest to wynikiem wielu czynników, takich jak złożoność przedmiotu postępowania, czas poświęcony na badanie opinii publicznej oraz, w odniesieniu do składowisk miejskich, konieczność udzielania zezwoleń z mocą wsteczną oraz rozpatrywania dużej liczby wniosków jednocześnie. Komisja nie wykazała, by owe opóźnienia spowodowały jakąkolwiek szkodę dla środowiska naturalnego. Po trzecie, w odniesieniu do sprzeciwu Komisji co do nieudzielania zezwoleń na urzędzenia, które zostały zamknięte przed wpływem terminu na wystąpienie o udzielenie zezwolenia, rząd irlandzki twierdzi, że stanowi to nieuniknioną konsekwencję systemu obowiązującego przed wydaniem WMA 1996. W sytuacji gdy urzędzenia są zamykane w trakcie trwania postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, nadal są one objęte tym postępowaniem, co umożliwia to nałożenie warunków dotyczących późniejszego utrzymania i rekultywacji. W każdym razie dyrektywa nie wymaga, aby wydawano z mocą wsteczną zezwolenia na prowadzenie zamkniętej działalności w zakresie gospodarowania odpadami.

Wymóg ten został wprowadzony jedynie przez dyrektywę w sprawie składowania odpadów<sup>30</sup> (zawiadomienie siódme). Z kolei przypadki stanowiące przedmiot jedenastego zawiadomienia są nietypowe i nie świadczą o elastyczności w przestrzeganiu wyznaczonych w WMA 1996 terminów. Wreszcie Irlandia powołuje się na inne podjęte przez nią działania w celu zapewnienia, iż działające bez zezwolenia po 1977 r. składowiska nie wyrządziły szkody środowisku naturalnemu sprzecznie z celami dyrektywy.

67. Rząd irlandzki nie zaprzecza temu, jakoby de facto tolerowano prowadzoną bez zezwolenia działalność prywatnych przedsiębiorstw. W tym względzie odsyła do przywołanego wyżej sprawozdania EPA z dnia 5 czerwca 2002 r., z którego wynika, że w tej dacie na 70 przypadków prywatnej działalności, 43 przypadki objęte były zezwoleniem, zaś w odniesieniu do 27 trwało się postępowanie. Ustosunkowując się do stanowiska Komisji, iż ustawodawstwo dotyczące zagospodarowania terenu posłużyło na uregulowanie prowadzonej bez zezwolenia działalności, twierdzi on, że nie ma to znaczenia, zaś rzeczywiste pytanie dotyczy tego, czy dyrektywa wymaga zaprzestania prowadzenia istniejącej działalności do czasu wydania zezwolenia, co według niego nie ma miejsca. Dyrektywa nie zawiera przepisu, który by wyraźnie tak stanowił. Irlandia uznaje swój obowiązek do zapewnienia właściwego wdrożenia przepisów zakazujących porzucania i niekontrolowanego składowania odpadów. Odsyła w tym względzie do liczb, z których wynika, iż w większości przypadków orze-

30 — Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182, str. 1).

czenia o zaprzestaniu prowadzenia działalności bez zezwolenia zostały wydane na podstawie art. 55 WMA 1996, a gdy było to konieczne, sprawy zostały skierowane do sądu. Rząd irlandzki zaprzecza zarzutowi Komisji, jakoby w rzeczywistości nie stosowano grzywnien i sankcji wobec prowadzonej bez zezwolenia działalności w zakresie odpadów. Podobnie odpiera zarzut, jakoby na podstawie prawa irlandzkiego nie można było zastosować jakichkolwiek środków karnych po upływie pięciu lat. Jego zdaniem zasada ta nie znajduje zastosowania do nadal prowadzonej bez zezwolenia działalności. Zauważa on wreszcie, że oparcie się przez EPA na prawie krajowym w przypadku zawiadomienia pierwszego (Limerick) w tym czasie było uzasadnione.

68. Poza wyżej omówionymi ogólnymi uwagami rząd irlandzki bardziej już szczegółowo sprzeciwia się dokonanej przez Komisję ocenie przypadków stanowiących podstawę dla różnych zawiadomień, na której Komisja opiera swoją skargę, a także ogólnym wnioskiem, które Komisja z nich wyciąga (zawiadomienie pierwsze, szóste i dziewiąte). Odnośnie do niektórych przypadków przyznaje, że prowadzono działalność bez wymaganego zezwolenia, niemniej jednak podkreśla, że sytuacja została naprawiona przed upływem wyznaczonego w uzasadnionej opinii terminu (zawiadomienie drugie i szóste). Podczas gdy Komisja twierdzi, że irlandzkie władze nie wykazały zainteresowania ekologicznie wrażliwymi terenami podmokłymi, rząd irlandzki zauważa, iż w zezwoleniach wydanych na wysypiska w Kilbarry i Tramore zawarto warunki zobowiązujące do ochrony tych obszarów (zawiadomienie siódme). Ponadto twierdzi, że w sposób stanowczy karze przypadki prowadzonej bez zezwolenia

działalności w zakresie gospodarowania odpadami oraz że przedstawione Komisji przypadki nie mogą być postrzegane jako przykład niedbałego stosunku wobec egzekwowania (zawiadomienie trzecie). Rząd irlandzki aczkolwiek przyznaje, iż rozpatrzenie zezwoleń w sprawach wysypisk w Muckish i Glenalla nastąpiło z opóźnieniem, to jednak twierdzi, że były to jedyne i nietypowe przypadki (zawiadomienie jedenaste).

69. Taki zarzut Komisji oraz przedstawione w odpowiedzi na niego argumenty rządu irlandzkiego powodują powstanie wielu pytań dotyczących zgodności z wymogiem zezwolenia ustanowionym w art. 9 i 10 dyrektywy w sprawie odpadów. Z jednej strony pojawia się ogólna kwestia dotycząca właściwości i skuteczności irlandzkiego systemu zezwoleń jako całości. Z drugiej natomiast strony istnieje wiele szczegółowych pytań dotyczących zakresu obowiązków wynikających z tego przepisu.

70. Po pierwsze należy podkreślić, że irlandzki system zezwoleń w zakresie gospodarowania odpadami w odniesieniu do działalności prowadzonej przez osoby prywatne obowiązywał od 1980 r., natomiast w odniesieniu do działalności prowadzonej przez władze publiczne od 1996 r., podczas gdy termin na dokonanie implementacji dyrektywy o odpadach w jej pierwotnym brzmieniu upłynął lipcu 1977 r., zaś w brzmieniu zmienionym — w kwietniu 1993 r. Od samego początku wymóg uzyskania zezwolenia był centralnym elementem dyrektywy w sprawie odpadów. Niezależnie od podejścia przyjętego w niniejszej sprawie,

wystarczająco jasne jest, że pełna implementacja przez Irlandię przepisów dotyczących zezwoleń była opóźniona, natomiast w odniesieniu do podmiotów prawa publicznego nadmiernie opóźniona, pomimo że owo ostatnie uchybienie może być przypisane niepewności co do osobowego zakresu wymogu uzyskania zezwolenia.

71. Niemniej jednak głównym pytaniem nasuwającym się w tym miejscu jest to, czy irlandzkie władze wykonały wszystko, co było konieczne, aby wymóg uzyskania zezwolenia można było uznać za w pełni wprowadzony w życie i skuteczny w dniu upływu dwumiesięcznego terminu od otrzymania przez Irlandię uzasadnionej opinii z dnia 26 lipca 2001 r., a jeżeli nie, to czy owo uchybienie zobowiązaniom wynikającym z art. 9 i 10 dyrektywy w sprawie odpadów może być uznane za ogólne i systemowe.

72. Irlandzki rząd odsyła w głównej mierze do sytuacji opisanej w sprawozdaniu EPA z dnia 5 czerwca 2002 r., z którego wynika, że w tej dacie wszystkie 46 działających gminnych składowisk odpadów — z wyjątkiem jednego — posiadało zezwolenia zgodnie z dyrektywą. Znajdujące się w tym samym sprawozdaniu dane dotyczące innej niż składowiska działalności w zakresie gospodarki odpadami wskazują, iż w tej samej dacie na 88 aktualnych lub przyszłych działalności w zakresie odpadów, z czego

70 stanowiła działalność osób prywatnych, w 56 przypadkach wydano zezwolenia, natomiast w 32 przypadkach wnioski o wydanie zezwolenia były w trakcie rozpatrywania.

73. Przedstawione przez rząd irlandzki dane liczbowe z kilku powodów nie wydają mi się przekonujące. Po pierwsze, dane te przedstawiają sytuację, która istniała w około osiem miesięcy po wygaśnięciu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Po drugie irlandzki rząd błędnie zrównuje wniosek o udzielenie zezwolenia z samym udzieleniem zezwolenia. Po trzecie, z owych danych nie wynika w sposób oczywisty, jak wiele zezwoleń i wniosków dotyczy istniejących działalności. Niemniej jednak aby uzyskać bardziej dokładne wyobrażenie stopnia dostosowania się do art. 9 i 10 w chwili podlegającej ocenie, więcej wyjaśnień uzyskuje się poprzez sięgnięcie do danych EPA dotyczących sytuacji panującej w listopadzie 2001 r., na które powołuje się rząd irlandzki w ramach dyskusji nad opóźnieniami, w celu zapewnienia, by prowadzona przez gminy działalność w zakresie gospodarowania odpadami była objęta zezwoleniami (zawiadomienie czwarte). Twierdzi ona tam, że na 181 przypadków, w których zwrócono się o wydanie zezwolenia, w 93 wydano zezwolenia, w 17 przedstawiono projekty decyzji, w 60 wnioski były rozpatrywane i w 11 wypadkach wycofane. Jego zdaniem świadczyło to o dużym postępie od czasu wejścia w życie WMA 1996. Takie dane liczbowe, łącznie z oświadczeniem, iż sytuacja uległa poprawie, w sposób jasny wykazują, iż z chwilą upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii nie cała działalność w zakresie gospodarowania odpadami zos-

tała objęta zezwoleniami zgodnie z wymogami dyrektywy w sprawach odpadów.

74. W odniesieniu do gminnych urzędów Komisja zwraca uwagę na to, że opóźnienie w rozpatrywaniu wniosków o zezwolenia na prowadzenie składowisk wynosiły nawet cztery lata. W tym okresie opóźnienie w dostosowaniu się do dyrektywy w sprawie odpadów nawet się pogłębiło.

75. Oczywiście rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwolenia jest długotrwałe i może wiązać się z koniecznością przeprowadzenia kompleksowych badań o charakterze technicznym. W tym względzie różne czynniki wskazane przez rząd irlandzki w celu usprawiedliwienia opóźnień jako takie są zrozumiałe i rozsądne. Niemniej jednak, ponieważ system zezwoleń został wprowadzony w celu osiągnięcia celów ustalonych w przepisie wspólnotowym, jego pełna i odpowiednia implementacja wymaga, aby po upływie rozsądnego terminu na uruchomienie system rzeczywiście i skutecznie funkcjonował. Pomimo iż dyrektywa w sprawie odpadów milczy w tej kwestii, wymóg ten oznacza, iż rozpatrywanie wniosków następuje w rozsądnych terminach. Ponadto w sytuacji gdy państwo członkowskie już w sposób oczywisty narusza obowiązek wprowadzenia systemu zezwoleń, można oczekiwać tego, iż w sposób przyśpieszony naprawi tę sytuację nie tylko poprzez stworzenie niezbędnej podstawy prawnej, ale także poprzez podjęcie wszelkich koniecznych działań w celu implementacji i stosowania wymogu posiadania zezwolenia w jak najkrótszym czasie. Ponadto z orzecznictwa wynika, iż państwo członkowskie nie może powoływać się na trudności o charakterze administracyjnym lub technicznym w celu usprawiedliwienia niedosto-

sowania się do obowiązków prawa wspólnotowego<sup>31</sup>. Dlatego też krytyka Komisji dotycząca opieszałego funkcjonowania systemu zezwoleń w odniesieniu do gminnych składowisk odpadów jest w pełni uzasadniona.

76. Komisja i Irlandia w odniesieniu do kilku przypadków nie są zgodne co do zakresu obowiązków wynikających z art. 9 i 10. Kwestie sporne dotyczą obowiązku uzyskania zezwolenia z mocą wsteczną, instalacji i urzędów, które zostały zamknięte przed złożeniem wniosku, oraz obowiązku zawieszenia działalności w oczekiwaniu na wynik postępowania w sprawie zezwolenia.

77. Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, Komisja twierdzi, że wydawanie zezwoleń na prowadzenie gminnych składowisk odpadów w Irlandii było niewłaściwe, ponieważ urzędy, które zostały zamknięte przed upływem terminu ustalonego w WMA 1996 na występowanie z wnioskiem o udzielenie zezwolenia, nie uzyskały takiego zezwolenia. Na pytanie, czy Irlandia miała w tych okolicznościach obowiązek obejmować te urzędy wymogiem uzyskania zezwoleń, należy odpowiedzieć z perspektywy ogólnego celu dyrektywy. W tym miejscu należy przyznać, iż urzędy takie jak składowiska lub inne urządzenia do składowania odpadów po zamknięciu nadal mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego lub środowiska naturalnego. Aby zagrożenia te nie stały się rzeczywistością, urządzenia te muszą być zarządzane i nadzorowane. System zezwoleń jest najważniejszym narzędziem dla ustanowienia warunków służących temu celowi. Nie ma żadnego powodu, dla którego

31 — Wyrok z dnia 8 czerwca 1993 r. w sprawie C-52/91 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. I-3069, pkt 36.

należałoby traktować w inny sposób urządzenia, które zostały zamknięte przed uzyskaniem zezwolenia, niż urządzenia, dla których uzyskano zezwolenie przed rozpoczęciem działalności. W obydwu przypadkach konieczność utrzymania i rekultywacji jest zasadniczo taka sama. Co więcej, ponieważ przypadki te dotyczą urządzeń uruchomionych po 1977 r., niedopuszczalne jest, aby mogły one uniknąć obowiązku uzyskania zezwolenia na podstawie warunków ustanowionych w ustawodawstwie krajowym, w WMA 1996. Wreszcie nie można zgodzić się, iż obowiązek uzyskania zezwolenia został wprowadzony jedynie przez dyrektywę 1999/31. Choć dyrektywa ta przewiduje specjalne postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia w odniesieniu do składowisk, to jednak nie oznacza to, że istniejące składowiska nie wchodzi do zakresu zastosowania art. 9 dyrektywy. Dyrektywa ta w sposób oczywisty miała na celu uzupełnienie przepisów dyrektywy w sprawie odpadów. To, że art. 14 tej dyrektywy zakazuje dalszego funkcjonowania składowisk, które działały (bez zezwolenia) w chwili transpozycji, nie oznacza, iż zostały one wcześniej zwolnione z obowiązku uzyskania zezwolenia na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów. Dlatego też dokonana przez Komisję wykładnia art. 9 i 10, zgodnie z którą urządzenia, które zostały zamknięte przed uzyskaniem zezwolenia, powinny uzyskać zezwolenie dotyczące ich losu po zamknięciu jest słuszna.

w zakresie gospodarowania odpadami działają bezprawnie, a zatem gdy krajowe organy władzy dowiadują się o tej działalności, mają obowiązek podjęcia wszelkich działań w celu zaprzestania jej prowadzenia. Powyższe ma zastosowanie również do wypadków, gdy organy administracyjne dowiedziały się o prowadzeniu takiej działalności z wniosku o udzielenie zezwolenia. Według mnie możliwe są jedynie dwa wyjątki. Pierwszy wyjątek dotyczy tego, że gdy wprowadzany jest nowy system zezwoleń, zasada pewności prawa wymaga, aby istniejące działalności mogły skorzystać z terne de grâce w celu uregulowania swojej sytuacji. Drugi wyjątek związany jest ze znacznymi niedogodnościami, które mogą powstać na skutek zamknięcia urządzeń, w odniesieniu do których wystąpiono o uzyskanie zezwoleń, w sytuacji gdy brak jest innej natychmiastowej i praktycznej alternatywy dla unieszkodliwiania danych odpadów. W takich wypadkach lepiej zapewniono by realizację celów dyrektywy, jeżeli w drodze wyjątku pozwolono by na kontynuowanie tej działalności na warunkach tymczasowych, które uznano by za stosowne w danych okolicznościach. To do państwa członkowskiego należy wykazanie, że warunek ten został spełniony. W świetle powyższych rozważań zgadzam się z Komisją co do tego, iż działaniem, które powinno zostać podjęte w pierwszej kolejności w odniesieniu do prowadzonej działalności, w stosunku do której wystąpiono o udzielenie zezwolenia, jest zawieszenie jej prowadzenia w oczekiwaniu na wynik postępowania.

78. Drugą kwestią podniesioną przez Komisję w odniesieniu do prowadzonej bez zezwolenia prywatnej działalności w zakresie gospodarowania odpadami jest to, że Irlandia nie zażądała zawieszenia jej prowadzenia do czasu zakończenia postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, co również nastąpiło z naruszeniem art. 9 i 10 dyrektywy. Z formalnego punktu widzenia przedsiębiorstwa prowadzące bez zezwolenia działalność

79. Komisja twierdzi, iż Irlandia nie podjęła wystarczających działań dla egzekwowania przepisów implementujących dyrektywę w sprawie odpadów oraz że w przypadkach nałożenia grzywnien nie miały one odstrasza-

jącego charakteru. Irlandia sprzeciwia się temu twierdzeniu i powołuje się na dane liczbowe dotyczące podjętych działań egzekucyjnych oraz na niektóre wyroki sądów irlandzkich, którymi zostały nałożone surowe grzywny. Zgodnie z tym, co wykazała Komisja, w wielu przypadkach (między innymi zawiadomienie drugie, trzecie, piąte i ósme), czemu rząd irlandzki nie zaprzeczył w sposób wyraźny, grzywny albo nie były nakładane, albo były tak niskie, że nie można ich uznać za odstrasżające. Z drugiej strony rząd irlandzki podkreślił, iż na podstawie WMA 1996 zwiększone zostały uprawnienia egzekucyjne i karne, że na jego podstawie wykroczenia są surowo karane oraz — w swojej odpowiedzi na skargę ze stycznia 2003 r. — że wiele innych przepisów było w tym czasie w trakcie przygotowywania. Nawet jeżeli można stwierdzić się na podstawie tych uwag, iż wysiłek egzekucyjny ulega stopniowej poprawie, zgodnie z tym, na co wskazałem w pkt 28, ostatnim kryterium w tym względzie musi być to, czy ów wysiłek łącznie z zagrożeniem sankcją stworzył wystarczającą presję, aby zachęcić podmioty prowadzące działalność w zakresie gospodarki odpadami do zastosowania się do przepisów krajowych transponujących dyrektywę, zapewniając tym samym realizację zamierzonych przez nią celów. Po wygaśnięciu terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, było oczywiste, że nie wszystkie urzędnicy zostały objęte zezwoleniami, a co za tym idzie, że nadal prowadzona była bez zezwolenia działalność w zakresie gospodarowania odpadami. Nieodpowiednie nasuwającym się wnioskiem z takiej sytuacji jest to, że dostępne wówczas środki egzekucyjne albo nie były w stanie zachęcić do dostosowania się do przepisów dotyczących zezwoleń, albo też nie były stosowane w tym celu. Innymi słowy, nie były one właściwe dla osiągnięcia pożądanym przez dyrektywę celów.

80. Komisja podnosi ponadto, iż w niektórych przypadkach wykonanie obowiązku uzyskania zezwolenia zależało od zastosowania ustawodawstwa dotyczącego zagospodarowania terenu (zawiadomienie drugie) oraz że obowiązek ten był błędnie egzekwowany w wyniku odmiennej wykładni pojęcia „odzyskiwanie” w prawie irlandzkim w tym czasie (zawiadomienie pierwsze). Irlandia zaprzecza pierwszemu zarzutowi, a w odniesieniu do drugiego twierdzi, iż organy krajowe nie mogą ponosić kary za prawidłowe stosowanie prawa zgodnie z jego treścią. Uważam, iż obie te kwestie mają pomocniczy charakter wobec głównego argumentu przedstawionego przez Komisję na poparcie zarzutu niedostosowania się przez Irlandię do art. 9 i 10 dyrektywy w sprawie odpadów. Chciałbym jednak tylko zauważyć odnośnie do pierwszej kwestii, że stosowanie ustawodawstwa krajowego dotyczącego zagospodarowania terenu również powinno być zgodne z celami dyrektywy o odpadach. W świetle okoliczności niniejszej sprawy dana działalność nie była przedmiotem zezwolenia w rozumieniu art. 9, co zostało przyznane przez rząd irlandzki. Jeżeli chodzi o drugą kwestię, oczywiste jest, iż odmienna wykładnia pojęcia wspólnotowego takiego jak „odzyskiwanie” nie może być przywoływana dla usprawiedliwienia błędnego stosowania przepisu wspólnotowego.

81. Powyżej w pkt 35 wskazałem, że system zezwoleń jest centralnym instrumentem dla

osiągnięcia celów, o których mowa w art. 4 dyrektywy, a co za tym idzie, musi on spełniać określone kryteria w celu zapewnienia jego skuteczności. Skuteczność oznacza w tym względzie, iż system ma zarówno prewencyjny, jak i karny skutek, w tym znaczeniu, iż zapewnia on, że w praktyce cel systemu jest osiągany, to znaczy, że odpady są odzyskiwane, składowane lub unieszkodliwiane w sposób nieszkodliwy dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. Dodatkowo realizacja tego celu powinna być zapewniona w sposób systemowy. Rozumiem przez to, że stopień przestrzegania przepisów zmierzających do zabezpieczenia tych celów jest taki, iż ich naruszenia mogą zostać uznane za sporadyczne.

w Irlandii szeroko rozpowszechnione, obejmując różne regiony i jednostki administracyjne, wnioskuję, iż sytuacja braku zgodności w październiku 2001 r. miała zarówno ogólny, jak i systemowy charakter.

*B — Przedsiębiorstwa zawodowo zajmujące się zbieraniem lub transportem odpadów oraz pośrednictwem w tych czynnościach (art. 12)*

82. W ocenie przestrzegania przez Irlandię art. 9 i 10 dyrektywy w sprawie odpadów na dzień upływu dwumiesięcznego terminu ustanowionego w uzasadnionej opinii Komisji, z uwzględnieniem ewolucji sytuacji, oczywiste jest, że Irlandia nie zakończyła jeszcze wprowadzania w pełni skutecznego systemu zezwoleń służącego kontroli unieszkodliwiania odpadów. Wykazane zostało, iż w chwili dokonywania oceny nie cała działalność dotycząca gospodarowania odpadami objęta zakresem zastosowania niniejszej dyrektywy była przedmiotem zezwolenia. Działający w tym czasie w Irlandii system nie mógł być uznany za skuteczny na tyle, aby zapewnić rzeczywiste osiągnięcie celów dyrektywy. Liczne wymienione w pkt 8 zawiadomienia rozpatrywane łącznie ujawniają szereg przypadków, które łącznie mogą być rozpatrywane jako braki w systemie zezwoleń. Z uwagi na czas trwania takiej sytuacji oraz okoliczność, iż przypadki braku wprowadzenia wymogu zezwoleń były

83. Artykuł 12 dyrektywy stanowi, iż przedsiębiorstwa lub zakłady, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportowaniem odpadów lub organizujące unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów w imieniu innych podmiotów (sprzedawcy, pośrednicy) i niepodlegające wymogowi uzyskania zezwolenia, rejestrowane są przez właściwe władze.

84. Komisja zarzuca Irlandii, że przepis ten nie został przez nią prawidłowo transponowany, a co za tym idzie, nie był tam prawidłowo stosowany. Twierdzi ona, że potwierdzają to przypadki stanowiące podstawę zawiadomienia dziesiątego (Bray, hrabstwo Wicklow).

85. Irlandia przyznaje, iż przepis ten nie został na czas w pełni transportowany,



niemniej jednak twierdzi, że brak ten został usunięty przez Waste Management (Collection Permit) Regulations, które zostały zgłoszone Komisji w ciągu dwumiesięcznego terminu ustanowionego w uzasadnionej opinii. Zauważa ona, iż rozporządzenie to idzie dalej niż art. 12, ponieważ wymaga uzyskania zezwolenia przez przedsiębiorstwa zajmujące się zbieraniem odpadów, co poddaje tych przedsiębiorców bardziej surowym kontrolom. Podnosi, iż złożenie wniosku o zezwolenie na zbieranie odpadów jest równoznaczne de facto z rejestracją, pod tym względem, iż organy władzy zostają formalnie powiadomione o osobie przedsiębiorcy. Rejestracja nie wymaga od organów władzy nakładania warunków wstępnych ani też ich do tego nie upoważnia.

86. Komisja zauważa, iż system zezwoleń wprowadzony został z opóźnieniem w stosunku do terminu na dokonanie transpozycji dyrektywy 91/156 i nie był w pełni skuteczny w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a nawet w dacie niniejszej skargi. Komisja zaprzecza temu, jakoby wniosek o udzielenie zamówienia był jednoznaczny z rejestracją. Sam wniosek nie powoduje poddania wnioskodawcy kontrolom na podstawie art. 13.

87. Chciałbym zauważyć w tym miejscu, iż art. 12 nakłada obowiązek rejestracji na przedsiębiorstwa zbierające lub pośredniczące w łańcuchu unieszkodliwiania odpadów wówczas, gdy państwa członkowskie nie poddały ich systemowi zezwoleń. W tym znaczeniu dyrektywa o odpadach ustanawia minimalny wymóg. Dość oczywiste jest, że Irlandia wybrała ten ostatni instrument oraz że odpowiednie przepisy zostały podane do wiadomości Komisji w trakcie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Nie-

mniej jednak równie oczywiste jest, że od daty implementacji do czasu wejścia w życie systemu zezwoleń dla przedsiębiorstw zajmujących się zbieraniem odpadów art. 12 nie został w Irlandii prawidłowo implementowany. Niezależnie od tego kwestia zgodności powinna być ustalona w odniesieniu do daty ustalonej w uzasadnionej opinii i w tym czasie Irlandia wprowadziła system zezwoleń, a co za tym idzie, nie podlegała już obowiązkowi poddania przedsiębiorstw zbierających odpady wymogowi rejestracji. Oczywiście znajduje to zastosowanie wówczas, gdy system zezwoleń sam w sobie jest odpowiedni i wszyscy pośrednicy objęci zakresem art. 12 podlegają temu systemowi. Niemniej jednak skoro główny nacisk zarzutu Komisji położony został na brak systemu rejestracji i nie wykazała ona moim zdaniem w wystarczający sposób, iż w odniesieniu do przedsiębiorstw zbierających odpady jest on nieodpowiedni co do jego zakresu przedmiotowego lub osobowego, stwierdzam, iż należy odrzucić ten zarzut.

*C — Odpowiednia i zintegrowana sieć urządzeń do unieszkodliwiania odpadów (art. 5)*

88. Ostatecznym celem art. 5 jest stworzenie zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów w państwach członkowskich, co umożliwiłoby Wspólnocie osiągnięcie samowystarczalności w unieszkodliwianiu odpadów. Wymaga on również, aby

państwa członkowskie podjęły działania, które umożliwiłyby im samodzielne osiągnięcie celu samowystarczalności.

89. Powołując się na bliski związek art. 9 i art. 5 dyrektywy o odpadach, Komisja stwierdza po pierwsze, że ponieważ jej zdaniem wprowadzenie w życie art. 9 dyrektywy jest w dużym stopniu niekompletne, samo w sobie stanowi ono dowód na to, iż Irlandia nie podjęła właściwych działań w celu stworzenia odpowiedniej i zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów. Obowiązkowe warunki ustanowione w zezwoleniach umożliwiają łączne funkcjonowanie urządzeń do unieszkodliwiania odpadów. Komisja uważa, że biorąc pod uwagę warunki, jakie EPA ustanawia przy udzielaniu zezwoleń na te urządzenia, można zauważyć, że w Irlandii konieczna jest znaczna poprawa metod unieszkodliwiania, a zważywszy na liczbę urządzeń, które nadal oczekują na zezwolenie, upłynie dużo czasu zanim irlandzkie urządzenia do unieszkodliwiania odpadów będą mogły działać łącznie w zamierzony przez dyrektywę sposób. Komisja wskazuje również na uchybienia dotyczące składowisk Kilbarry i Tramore (zawiadomienie siódme). Zaznacza, że ponieważ pewne regiony nie posiadając innej alternatywy polegają na takich niesatysfakcjonujących urządzeniach, irlandzka sieć musi zostać uznana za nieodpowiednią. Komisja wskazuje również i na to, że w niektórych wypadkach możliwości składowisk są wyczerpane lub są bliskie wyczerpania (zawiadomienie jedenaste).

90. Rząd irlandzki odpowiada, że z samego tylko faktu, że w zezwoleniach wymaga się poprawy stanu technicznego składowisk, nie można wnioskować, że wcześniej nie dostosowano się do art. 5. Twierdzi, że przed przyjęciem dyrektywy w sprawie odpadów w odniesieniu do składowisk brak było jakichkolwiek kryteriów dotyczących składowisk. Ponadto wypadki, które stanowiły przedmiot zawiadomienia jedenastego, były nietypowe. Komisja nie wskazała żadnego wypadku, w którym niemożliwe było składowanie odpadów z powodu problemów dotyczących możliwości składowania, ani też nie wzięła pod uwagę alternatywy poszerzenia możliwości składowiska.

91. Moim zdaniem prawidłowa implementacja tego przepisu wymaga, aby państwa członkowskie podjęły zarówno działania o charakterze technicznym, zapewniające wystarczające fizyczne możliwości składowania w obrębie państwa członkowskiego odpadów wytworzonych na jego terytorium, jak i działania o charakterze administracyjnym, zapewniając, by różne urządzenia funkcjonowały w skoordynowany sposób. Jest to dziedzina działalności gospodarczej, w której podaż możliwości jest stosunkowo mało elastyczna, podczas gdy w rezultacie wzrostu gospodarczego ciągle wzrasta popyt. To oznacza z kolei, że daną sieć urządzeń do unieszkodliwiania odpadów będzie można uznać za odpowiednią, jeżeli jest ona w stanie przyjąć wzrastającą ilość odpadów

wytwarzanych na obsługiwanym przez nią terytorium.

92. Komisja słusznie podkreśla, że znajdujące się w art. 9 odwołanie do art. 5 wskazuje, że w systemie dyrektywy zezwolenia na działalność w zakresie gospodarowania odpadami zostały przewidziane jako instrument zapewniający pełną skuteczność art. 5. Ustalenie, iż art. 9 nie został prawidłowo implementowany przez Irlandię oznacza, iż brak było wymaganej formalnej bazy dla tego, aby urządzenia w Irlandii działały w ramach sieci w rozumieniu tego przepisu. Ponadto częstotliwość, z jaką urządzenia do unieszkodliwiania odpadów występowały poza systemem zezwoleń, świadczy o tym, że irlandzka sieć była niewłaściwa. Innym dowodem owej niewłaściwości może być liczba dołączonych do akt sprawy sprawozdań, w szczególności zaś sprawozdanie z grudnia 2001 r., sporządzone przez Forfas (irlandzką radę ds. polityki krajowej w dziedzinie przemysłu, nauk dotyczących handlu, technologii i wynalazczości), na które powołuje się Komisja w swojej skardze. W raporcie tym zauważa się, że w obliczu znacznego wzrostu produkcji odpadów od 1995 r. w Irlandii zarządzanie nimi osiągnęło punkt krytyczny i grozi dalszym pogorszeniem się, jeżeli nie zostaną podjęte odpowiednie działania. Choć w swojej odpowiedzi na skargę Irlandia usiłuje zmniejszyć znaczenie tych dokumentów, to jednak rozpatrywane łącznie dokumenty te dostarczają niezmiennego obrazu stanu możliwości unieszkodliwiania oraz braku koordynacji w tej dziedzinie w dacie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji. W związku z tym stwierdzam, że Irlandia nie podjęła właściwych działań w celu prawidłowej implementacji art. 5 dyrektywy.

D — *Podstawowy obowiązek nałożony dyrektywą w sprawie odpadów (art. 4 zdanie pierwsze)*

93. Artykuł 4 zdanie pierwsze ustanawia podstawowy obowiązek państw członkowskich, zgodnie z którym podejmują one niezbędne działania w celu zapewnienia, by odpady były odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, zwłaszcza w określonych w nim dziedzinach.

94. Komisja podnosi, że z powodu zezwolenia na to, aby znaczna część działalności w zakresie unieszkodliwiania i odzyskiwania odpadów prowadzona była poza systemem zezwoleń, nie można uznać, iż Irlandia podjęła wszelkie niezbędne działania w celu implementacji art. 4, ponieważ bez zezwolenia działalność w zakresie unieszkodliwiania i odzyskiwania odpadów nie zostaje poddana odpowiednim warunkom i odpowiedniej kontroli. Liczne przekazane jej zawiadomienia stanowią dowód rzeczywistych szkód dla środowiska naturalnego (zawiadomienie szóste, Poolbeg; siódme, Kilbarry i Tramore oraz dziewiąte, Greenore). W świetle celów ustanowionych w art. 4, odpady, które są składowane sprzecznie z postanowieniami dyrektywy, muszą być bezpiecznie unieszkodliwione, co oznacza, iż muszą zostać skutecznie usunięte. Dlatego też nie wystarcza ograniczenie działania do zażądania zaprzestania takiej działalności w zakresie gospodarowania odpadami. Pomimo iż zezwolenia udzielone przez EPA faktycznie przyczyniają się do rekułtywacji niektórych obszarów, nie jest oczywiste, że udzielenie

tych zezwoleń obejmuje swoim zakresem bezprawną irlandzką działalność w zakresie odpadów i jest w odniesieniu do niej wystarczające.

95. Irlandia twierdzi, że ponieważ Komisja nie wskazała, iż Irlandia nie wprowadziła systemu zezwoleń, ani też nie dostarczyła dowodu na powstanie rzeczywistych szkód w środowisku naturalnym, brak jest podstaw dla stwierdzenia, iż państwo to naruszyło art. 4 dyrektywy. Zaprzecza, jakoby irlandzkie władze nie podjęły żadnych działań w celu rozwiązania problemów wynikających z wcześniejszej działalności w zakresie gospodarowania odpadami oraz twierdzi, że Komisja nie wykazała, że udzielone przez EPA zezwolenia nie prowadzą do wystarczającej poprawy i utrzymania zamkniętych urządzeń.

96. W odpowiedzi Komisja powołuje się na brzmienie art. 4, który zakazuje stosowania procesów lub metod unieszkodliwiania odpadów, które „mogłyby” szkodzić środowisku naturalnemu. Oznacza to, że Komisja nie musi udowodniać powstania rzeczywistej szkody dla środowiska naturalnego, ponieważ unicestwiłoby to prewencyjny cel tego przepisu. Brak w pełni skutecznego systemu zezwoleń stanowi wystarczająco silny dowód na to, że nie zostały podjęte wymagane przez art. 4 niezbędne działania.

97. Irlandia zarzuca Komisji, że chcąc wykazać istnienie rzeczywistej szkody dla środo-

wiska naturalnego, nie zdołała jej udowodnić. Przyznając, że wydane przez EPA zezwolenia przewidują stopniowe wprowadzanie środków ochrony środowiska naturalnego, Irlandia stwierdza, że sugestia Komisji, jakoby urządzenia mogły być zamknięte w oczekiwaniu na wynik postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, jest nie-realna.

98. W wyroku w sprawie San Rocco Trybunał stwierdził, że aczkolwiek art. 4 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie odpadów nie precyzuje treści działań, które należy podjąć w celu zapewnienia, by odpady były unieszkodliwiane bez zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i bez szkody dla środowiska naturalnego, to jednak wiąże on państwa członkowskie co do celu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając im swobodne uznanie co do konieczności podjęcia takich działań<sup>32</sup>. Niemniej jednak wydaje mi się, że zakres swobodnego uznania jest ograniczony, jeżeli weźmie się pod uwagę dyrektywę jako kompletny system. Artykuł 4 zdanie pierwsze pozostaje w ścisłym związku z art. 9 i 10, które w systemie dyrektywy stanowią główne narzędzie osiągnięcia celów ustanowionych w tym przepisie. Wyraźne stwierdzenie w art. 9 i 10, iż wymóg uzyskania zezwolenia został wprowadzony w celu wykonania art. 4, świadczy o tym, iż ów wymóg jest jednym z „koniecznych środków”, o których mowa w art. 4 zdanie pierwsze. Oczywistym wnioskiem jest to, że jeżeli nie dostosowano się do art. 9 i 10, wiąże się to z tym, że również naruszony został art. 4 zdanie pierwsze.

32 — Przywołany w przypisie 19, pkt 67.

99. W braku istnienia w pełni skutecznego systemu zezwoleń w odniesieniu do unieszkodliwiania odpadów brak jest gwarancji, iż działalność w zakresie gospodarowania odpadami prowadzona będzie w sposób, który nie zagraża zdrowiu ludzkiemu lub środowisku naturalnemu. Podczas gdy część tego argumentu dotyczy pytania, czy wykazano, iż rzeczywista szkoda dla środowiska naturalnego była wynikiem prowadzenia bez zezwolenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami, to z brzmienia tego przepisu, na co słusznie zwraca uwagę Komisja, wyraźnie wynika, że wystarczy wykazanie możliwości powstania potencjalnej szkody w wyniku takiej działalności. Niezależnie od tego w aktach sprawy znajdują się wystarczające dowody istnienia rzeczywistej szkody o charakterze określonym w art. 4 zdanie pierwsze, powstałej w wyniku prowadzonej bez zezwolenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami. Odsyłam między innymi do przypadków opisanych w zawiadomieniach siódmym, dziewiątym i jedenastym. W związku z tym należy stwierdzić, iż Irlandia naruszyła obowiązki ciężące na niej na mocy art. 4 zdanie pierwsze dyrektywy o odpadach.

*E — Porzucanie odpadów (art. 4 zdanie drugie)*

100. Artykuł 4 zdanie drugie nakazuje państwu członkowskim podjąć niezbędnych środków zakazujących porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów.

101. Komisja uważa, iż przepis ten stanowi uzupełnienie pierwszego zdania art. 4, ponieważ zakaz porzucania pomaga zapewnić, by działalność w zakresie gospodarowania odpadami odbywała się w ramach prawidłowo uregulowanego systemu. Podnosi ona, iż Irlandia uchybiła i nadal uchybia zobowiązaniu do wprowadzenia skutecznego zakazu porzucania odpadów, co jasno wynika ze skali, na jaką odpady są porzucane, z pominięciem systemu zezwoleń przewidzianego przez art. 9 i 10. Twierdzi ponadto, iż Irlandia w sposób systematyczny nie stosowała wobec przypadków porzucania odpadów poza systemem zezwoleń sankcji, które byłyby skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. W tym zakresie Komisja odsyła do argumentacji przedstawionej w sprawie naruszenia tych przepisów.

102. Irlandia sprzeciwia się takiemu zarzutowi Komisji twierdząc, że ta nie dostarczyła dowodu, iż taka sytuacja miała miejsce w chwili upływu terminu ustanowionego w uzasadnionej opinii. Do Irlandii nie należy zatem udowodnienie, że tak nie jest.

103. Zgodnie z tym, co zauważyłem w pkt 36, moim zdaniem kryterium służącym ocenie zastosowania się do art. 4 zdanie drugie jest ustalenie, czy zakaz porzucania został ustanowiony w prawie krajowym, czy przewidziane zostały odpowiednie sankcje na wypadek jego naruszenia oraz czy przestrzeganie tego przepisu jest kontrolowane w skuteczny sposób. Liczne zawiadomienia stanowiące podstawę niniejszej skargi świadczą o niekontrolowanym porzucaniu lub wysypywaniu odpadów w różnych regionach Irlandii. Odsyłam między innymi do zawiadomienia pierwszego, szóstego, dziewiątego i dwunastego. Rząd irlandzki nie przedstawił

dowodu na to, iż kwestie te zostały rozwiązane przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. W świetle rozważań dotyczących niedostosowania się do art. 9, 10 i art. 4 zdanie pierwsze nie mam wątpliwości co do tego, iż Irlandia naruszyła obowiązki ciążące na niej na podstawie art. 4 zdanie drugie dyrektywy w sprawie odpadów.

#### F — Posiadacze odpadów (art. 8)

104. Artykuł 8 dyrektywy w sprawie odpadów nakazuje państwowemu członkowskim podjęcie środków niezbędnych dla zapewnienia, aby każdy posiadacz odpadów: przekazywał odpady prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów bądź przedsiębiorstwu, które wykonuje czynności wymienione w załączniku IIA lub IIB, lub odzyskiwał lub unieszkodliwiał je na własną rękę zgodnie z przepisami art. 1 niniejszej dyrektywy<sup>33</sup>.

105. Komisja, powołując się na wyrok Trybunału w sprawie San Rocco<sup>34</sup> twierdzi, iż Irlandia nie zastosowała się do art. 8 dyrektywy. Nie zapewniła ona, by osoby posiadające odpady w wyniku prowadzonej bez zezwolenia działalności w zakresie odpadów przekazywały następnie te odpady jednemu ze wskazanych w tym przepisie przedsiębiorców lub odzyskiwały lub unieszkodliwiałały

odpady we własnym zakresie zgodnie z dyrektywą. Ta ostatnia kwestia dotyczy jej zdaniem unieszkodliwiania w ramach systemu zezwoleń. Podkreśla ona, że czynności wykonywane na podstawie art. 8 muszą być zgodne z pozostałymi wymogami dyrektywy, a w szczególności z wymogami art. 4. W odpowiedzi odsyła do przypadków będących przedmiotem zawiadomienia pierwszego (Limerick), kiedy to bezprawnie składowane odpady budowlane i rozbiórkowe zostały przeniesione do urządzeń, które w tym czasie, a także w chwili sporządzenia tejże odpowiedzi, nadal nie posiadały zezwolenia. Podobny szereg zdarzeń miał miejsce w przypadkach podniesionych w zawiadomieniu drugim (Ballard), szóstym (Poolbeg), ósmym (County Laois) i dziewiątym (Greenore).

106. Rząd irlandzki twierdzi, iż Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu na poparcie zarzutu, iż Irlandia nie dostosowała się do art. 8 w świetle wykładni dokonanej w pkt 110 wyroku Trybunału w sprawie San Rocco.

107. Artykuł 8 dotyczy pierwszego ogniwa w łańcuchu odpowiedzialności, o którym mówi Komisja. Kontrolowane unieszkodliwianie odpadów rozpoczyna obowiązek ich usunięcia lub unieszkodliwienia przez posiadacza odpadów w sposób, który jest zgodny z celami dyrektywy, w szczególności na przykład z art. 4. Posiadacz odpadów może

<sup>33</sup> — Zobacz przypis 16.

<sup>34</sup> — Przywołany w przypisie 19, pkt 105–110 wyroku.

dokonywać tych czynności na własną rękę albo musi zapewnić, że będą one przejmowane przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie unieszkodliwiania lub odzyskiwania odpadów, wymienioną w załączniku IIA i IIB do dyrektywy. W systemie dyrektywy o odpadach przedsiębiorstwem tym może być jedynie podmiot posiadający zezwolenie na podstawie art. 9 i 10 dyrektywy. W wyroku w sprawie *San Rocco* Trybunał potwierdził, że podmiot prowadzący nielegalnie składowisko odpadów jest posiadaczem odpadów w rozumieniu art. 8 oraz że to do państwa członkowskiego należy zapewnienie, by odpady zostały przejęte przez prywatne lub publiczne przedsiębiorstwo zajmujące się zbieraniem lub unieszkodliwianiem odpadów wówczas, gdy nie ma możliwości, aby podmiot ten we własnym zakresie unieszkodliwiał lub składował odpady<sup>35</sup>. Dodatkowo, zgodnie z tym, o czym była mowa powyżej, art. 8 zakłada również, iż w obrębie państwa członkowskiego dostępne są wystarczające możliwości przyjmowania i przetwarzania odpadów, tak że posiadacze odpadów mogą wywiązywać się ze swoich obowiązków. Gdy spojrzeć na sprawę z tych dwóch perspektyw, z dowodów przedstawionych Trybunałowi w sposób oczywisty wynika, że w wielu przypadkach (zawiadomienie pierwsze i dwunaste) odpady były przejmowane przez podmioty znajdujące się poza systemem zezwoleń, a zatem posiadacze odpadów albo nie wywiązywali się ze swoich obowiązków wynikających z art. 8, albo też nie byli w stanie się z nich wywiązać. Tym samym Irlandia nie implementowała w prawidłowy sposób art. 8 dyrektywy.

#### G — Kontrole i rejestry (art. 13 i 14)

108. Artykuł 108 stanowi, iż przedsiębiorstwa lub zakłady wykonujące czynności określone w art. 9–12 podlegają odpowiednim okresowym kontrolom właściwych władz. Z kolei art. 14, wymaga, aby przedsiębiorstwa objęte zakresem art. 9 i 10 dyrektywy o odpadach prowadziły rejestr przetwarzanych przez nie odpadów oraz sposobu, w jaki są one przetwarzane. Informacje te są przekazywane na żądanie organom władzy.

109. Komisja uważa, iż kontynuacją niedostosowania się przez Irlandię do wymogów rejestracyjnych dyrektywy o odpadach jest niedostosowanie się do art. 13 i 14 dyrektywy o odpadach. Rozumie ona, że o ile EPA jest odpowiedzialna za kontrolę zastosowania się do wydawanych przez nią licencji, to nie ponosi ona odpowiedzialności za nadzorowanie urzędzeń, które nie uzyskały jeszcze zezwolenia. Do czasu objęcia systemem zezwoleń irlandzkich przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami de facto korzystają oni ze zwolnienia z obowiązku prowadzenia rejestrów.

35 — Punkt 108 wyroku.

110. W odpowiedzi na obydwu zarzuty Irlandia odsyła do przedstawionych w obronie uwag dotyczących stanu udzielania przez nią zezwoleń na składowiska komunalne, zgodnie z którymi na dzień 5 czerwca 2002 r. wszystkie ważniejsze urzędnicy posiadały zezwolenia, a co za tym idzie, podlegały także kontroli. Dodaje również, że w dyrektywie brak jest mowy o tym, że kontrole mogą być przeprowadzane jedynie w odniesieniu do przedsiębiorstw, które posiadają zezwolenia, oraz zaprzecza, jakoby istniał bezpośredni związek pomiędzy wydawaniem zezwoleń i prowadzeniem rejestrów.

111. Jeżeli chodzi o art. 13, należy przyznać, iż istnieje oczywisty bezpośredni związek pomiędzy istnieniem w pełni skutecznego systemu zezwoleń a kontrolami, które z nim idą w parze. Równocześnie jednak udzielenie zezwolenia na daną działalność nie oznacza koniecznie, że kontrole są przeprowadzane, a brak zezwolenia niekoniecznie świadczy o tym, iż nie mają miejsca jakiegokolwiek kontrole. Ponieważ Komisja nie przedstawiła żadnego prawidłowego dowodu na to, iż nie przeprowadzono jakichkolwiek kontroli, i opiera się w tym względzie jedynie na niedostosowaniu się do art. 9 i 10 dyrektywy o odpadach, niniejszy zarzut Komisji należy odrzucić.

112. Te same uwagi dotyczą twierdzenia Komisji, iż Irlandia nie wywiązała się w pełni z obowiązku prowadzenia rejestrów na podstawie art. 14 dyrektywy. Ponieważ również i w tym wypadku oparła się ona

jedynie na braku w pełni skutecznego systemu zezwoleń, nie wykazując w inny sposób uchybienia, jej zarzut należy odrzucić.

### **VIII — Ogólne i systemowe naruszenie przez Irlandię dyrektywy o odpadach**

113. W skardze Komisja zmierza raczej do uzyskania stwierdzenia, iż Irlandia naruszyła dyrektywę w sposób systemowy i ogólny i nie zapewniła pełnego uznania i wprowadzenia nieprzerwanego łańcucha odpowiedzialności, niż do ustalenia zasadności dwunastu zarządzeń stanowiących podstawę niniejszej skargi.

114. Niniejsza sprawa różni się od sprawy San Rocco<sup>36</sup> skalą uchybienia. W tamtej sprawie kwestia dotyczyła tego, czy można było ustalić naruszenie art. 4 dyrektywy o odpadach na podstawie pojedynczego przypadku niedostosowania się do dyrektywy. Z kolei w niniejszej sprawie, przeciwnie, pytanie dotyczy tego, czy kilka przypadków braku dostosowania się może stanowić podstawę do ustalenia ogólnego uchybienia przez państwo członkowskie obowiązkowi wynikającym z dyrektywy o odpadach. Niemniej jednak zasada przyjęta w tamtej sprawie ma znaczenie dla takiej

36 — Powołane w przypisie 19.



sprawy jak niniejsza. W wyroku w sprawie San Rocco Trybunał stwierdził w pierwszej kolejności, że „zasadniczo nie można bezpośrednio wnosić na podstawie braku zgodności jednej sytuacji faktycznej z celami ustalonymi w art. 4 zdanie pierwsze zmienionej dyrektywy 75/442, iż dane państwo członkowskie z całą pewnością nie wywiązało się z obowiązków ciążących na nim na podstawie tego przepisu”. Następnie stwierdził, że „utrzymywanie się takiej sytuacji, zwłaszcza wówczas, gdy powoduje ona znaczną degradację środowiska naturalnego, przez długi okres czasu bez interwencji ze strony właściwych organów władzy może oznaczać, iż państwo członkowskie przekroczyło przyznany mu przez ten przepis margines swobodnego uznania”<sup>37</sup>.

115. Omawiając pojęcie ogólnego i systemowego naruszenia wskazałem trzy wymiary takiego naruszenia: wymiar rozmiaru naruszenia, wymiar czasowy oraz wymiar powagi naruszenia. W wyroku w sprawie San Rocco dotyczącym pojedynczego wypadku naruszenia dyrektywy Trybunał ocenił owo naruszenie ze względu na czas jego trwania („długotrwała sytuacja”) oraz jego powagę (znaczną degradacja środowiska naturalnego”). Na podstawie tych

kryteriów, gdy w takiej sytuacji państwo członkowskie nie podejmie działań w celu rozwiązania problemu, można stwierdzić naruszenie art. 4.

116. Posługując się tymi kryteriami w niniejszej sprawie, chciałbym uczynić dwie uwagi w odniesieniu do oceny Trybunału. Pierwszą uwagę zamieściłem już w pkt 98, kiedy to wskazałem, że jeżeli dyrektywa jest rozpatrywana z perspektywy jej systematyki, pole manewru, jakim dysponuje państwo członkowskie na podstawie art. 4, jest ograniczone. Druga uwaga dotyczy tego, iż w przypadku ustalenia, iż zostały spełnione te dwa warunki, można będzie stwierdzić naruszenie jedynie wtedy, gdy dane państwo członkowskie nie podjęło żadnych działań w celu poprawy sytuacji. Rząd irlandzki podniósł to twierdzenie podczas rozprawy w celu zapewnienia, iż podjął ożywione działania w celu rozwiązania problemu unieszkodliwiania odpadów w Irlandii oraz że tym samym Irlandia pozostaje w zgodzie z wymogami ustalonymi w wyroku w sprawie San Rocco. Moim zdaniem to, co należy wziąć pod uwagę przy wyrokowaniu w niniejszej sprawie, to nie tylko to, czy państwo członkowskie podjęły działania, ale również i to, czy owe działania są skuteczne w znaczeniu, o którym mowa w pkt 27.

117. Stwierdziłem już wcześniej, że na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji z jednej strony Irlandia uchybiała zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 4, 5, 8, 9 i 10

37 — W punkcie 68 wyroku.

dyrektywy, a z drugiej strony, Komisja nie udowodniła w odpowiedni sposób naruszenia art. 12, 13 i 14.

119. W związku z tym należy rozważyć, czy naruszenie owych podstawowych przepisów dyrektywy o odpadach nastąpiło w takim rozmiarze, w tak długim okresie czasu i było na tyle poważne, że może być zakwalifikowane jako ogólne i systemowe.

118. Przystępując do rozważań, czy możliwe jest ustalenie ogólnego naruszenia na tej podstawie, chciałbym zauważyć, iż niedostosowanie się do pierwszej grupy przepisów dotyczy trzonu implementacji dyrektywy o odpadach. Na co zwracałem już wielokrotnie uwagę w niniejszej opinii, dyrektywa powinna być postrzegana jako kompletny system, w którym podstawowe obowiązki państw członkowskich oraz cele dyrektywy zostały ustalone w art. 4 oraz w którym wymóg uzyskania zezwoleń zgodnie z art. 9 i 10 pełni centralną funkcję. To za pomocą systemu zezwoleń państwa członkowskie mogą kontrolować przetwarzanie odpadów i nakładać warunki w celu osiągnięcia celów dyrektywy. Warunkiem wstępnym osiągnięcia tych celów jest stworzenie infrastruktury przeznaczonej do unieszkodliwiania zdolnej do przyjęcia odpadów wytworzonych na terytorium państwa członkowskiego zgodnie z art. 5. Pełna i prawidłowa implementacja tych przepisów jest niezbędna dla osiągnięcia celów dyrektywy. Pozostałe przepisy, których dotyczy niniejsze postępowanie, pomimo iż są istotnymi elementami systemu, mają raczej pomocniczy charakter. Okoliczność, iż z wyjątkiem art. 8 Komisja nie przedstawiła wystarczających dowodów w celu ustalenia naruszenia tych przepisów, moim zdaniem nie ma wpływu na podstawę stwierdzenia ogólnego naruszenia.

120. Doszedłem już do takiego wniosku w pkt 82 w odniesieniu do wymogu zezwolenia zgodnie z art. 9 i 10. Pomimo iż przepisy wymagające uzyskania zezwolenia na unieszkodliwienie i odzyskiwanie odpadów w rozumieniu dyrektywy obowiązywały od 1977 r., było oczywiste, że do października 2001 r. system zezwoleń w Irlandii nie był w pełni i skutecznie wprowadzony. Znajdujące się w aktach sprawy opisy licznych przypadków składowania odpadów bez zezwolenia w różnych częściach Irlandii świadczą o tym, iż system unieszkodliwiania odpadów na przestrzeni lat nie był prawidłowo kontrolowany przez irlandzkie władze. Należy jednak przyznać, iż sytuacja dotycząca udzielania zezwoleń na działalność w zakresie gospodarowania odpadami w Irlandii ewoluowała, w szczególności w drugiej połowie lat 90. dokonano znacznych postępów. Niemniej jednak działania podjęte przez irlandzkie władze nie były wystarczające do osiągnięcia celów dyrektywy w okresie wyznaczonym w uzasadnionej opinii. Z uwagi na to, iż okres upłynął przed wprowadzeniem obowiązku uzyskania zezwolenia, w pełni uzasadnione jest stwierdzenie, iż uchybienie art. 9 i 10 dyrektywy

miało uporczywy i długotrwały charakter.

o odpadach, miało trwały, szeroko rozpowszechniony i poważny charakter, a zatem istnieją wystarczające podstawy do stwierdzenia, iż Irlandia naruszyła dyrektywę o odpadach w sposób ogólny i systemowy.

121. Materiał dowodowy zawarty w dwunastu zawiadomieniach świadczy o tym, że problem nielegalnej, to znaczy prowadzonej bez zezwolenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami nie ograniczał się do określonych obszarów, lecz był szeroko rozpowszechniony w Irlandii. Takie przypadki miały miejsce również w ramach kompetencji lokalnych organów władzy, co wskazuje na istnienie problemu administracyjnego o bardziej powszechnym charakterze. Sytuacja ta może być naprawiona jedynie w drodze zmiany polityki na szczeblu administracji centralnej.

## IX — Artykuł 10 WE

124. Irlandia przyznaje, iż nie udzieliła informacji w sprawie zawiadomienia dotyczącego urzędzeń w Cullinagh, hrabstwo Cork, których przedstawienia Komisja zażądała w dniu 20 września 1999 r., a tym samym nie wywiązała się z obowiązku ciążącego na niej na podstawie art. 10 WE. W związku z tym należy uwzględnić ten zarzut Komisji.

122. Wreszcie w ocenie powagi naruszenia, kryterium stanowi stopień, w jakim sytuacja faktyczna odbiega od sytuacji przewidzianej w dyrektywie. Biorąc pod uwagę sytuację, która doprowadziła do dwunastu zawiadomień, oczywiście jest, że nie jest ona zgodna z celami wymienionymi w art. 4. Zawierają one liczne przykłady poważnego skażenia środowiska naturalnego, szkód wyrządzonych obszarom podmokłym oraz innym ekologicznie wrażliwym obszarom.

## X — W przedmiocie kosztów

125. Zgodnie z art. 69 § 3 regulaminu Trybunału w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron pokryje swoje własne koszty. Z uwagi na to, iż należy uwzględnić trzon skargi Komisji, natomiast zarzuty, które powinny zostać odrzucone, mają bardziej pomocniczy charakter wobec istoty sprawy, sugeruje, by zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu Irlandia została obciążona kosztami postępowania.

123. Z powyższych rozważań wynika, moim zdaniem, że istotnie uchybienie art. 4, 5, 8, 9 i 10, które stanowią trzon dyrektywy

## XI — Wnioski

126. W świetle powyższych rozważań sugeruję, aby Trybunał:

- stwierdził, że poprzez brak ustanowienia w trakcie przedłużonego terminu odpowiedniego i w pełni skutecznego systemu zezwoleń na działalność w zakresie unieszkodliwiania i odzyskiwania odpadów w celu zapobieżenia porzucaniu, wysypywaniu lub niekontrolowanemu składowaniu odpadów, zagrażając tym samym zdrowiu ludzkiemu i powodując szkody dla środowiska naturalnego, a także poprzez brak ustanowienia odpowiedniej sieci urzędzeń do unieszkodliwiania odpadów Irlandia naruszyła zobowiązania, które na niej ciążyą na podstawie art. 4, 5, 8, 9 i 10 dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów;
- oddalił skargę w zakresie zarzucanego Irlandii naruszenia art. 12, 13 i 14;
- stwierdził, że nie dostarczając informacji żądanych przez Komisję w dniu 20 września 1999 r. Irlandia uchybiła zobowiązaniu ciążącemu na niej na podstawie art. 10 WE;
- obciążył Irlandię kosztami postępowania.