

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

L. A. GEELHOED

föredraget den 23 september 2004¹

I — Inledning

1. I detta förfarande enligt artikel 226 EG har kommissionen yrkat att domstolen skall fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall,² i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG³ (nedan kallat avfallsdirektivet), genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra artiklarna 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 och 14 i direktivet. Kommissionen har dessutom yrkat fastställelse av att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att inte lämna de uppgifter kommissionen begärt den 20 september 1999 angående ett förfarande för avfallshantering vid Fermoy, County Cork.

2. Till grund för tvisten ligger ett antal klagomål som kommissionen mottagit från

irländska medborgare mellan åren 1997 och 2000, avseende ett antal händelser där avfall påstås ha deponerats i strid med bestämmelserna i avfallsdirektivet. Genom sin talan har kommissionen inte endast yrkat att domstolen skall fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet i vart och ett av dessa fall, utan även gjort gällande att dessa fall kan ligga till grund för en fastställelse av domstolen av att Irland har åsidosatt avfallsdirektivet på ett generellt och strukturellt sätt.

3. Kommissionens begäran är givetvis betydelsefull för genomförandet av gemenskapsrätten och påverkar i sista hand kommissionens möjligheter att fullgöra sina uppgifter enligt artikel 211 EG och säkerställa att fördragets bestämmelser och de rättsakter som antas av institutionerna i enlighet med dessa bestämmelser följs. Enligt det rådande rättsläget åligger det kommissionen att bevisa att en viss faktisk situation föreligger och att denna situation strider mot de skyldigheter den berörda medlemsstaten har enligt gemenskapsrätten. Detta innebär att faktiska situationer som ännu inte har varit föremål för en fördragsbrottstalan inför

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238.

3 — EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66.

domstolen formellt sett inte kan anses utgöra fördragsbrott innan detta fastställts av domstolen enligt artikel 226 EG. Följaktligen kan vissa otillfredsställande situationer i vilka gemenskapsrätten åsidosätts fortgå till dess kommissionen har samlat tillräckligt med information för att inleda ett fördragsbrottsförfarande.

stats sida. Om domstolen skulle finna att så är fallet skulle detta bana väg för att mer effektivt kunna tvinga medlemsstaterna att iakttä sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten.

II — Avfallsdirektivet

4. Kommissionen har varit tvungen att agera gentemot många fördragsbrott, vilket självklart ökar belastningen på gemenskapens rättsapparat och hämmar dess effektivitet. Detta är för övrigt ett problem som inte är begränsat till miljöområdet. Jag behöver bara hänvisa till ett sådant område som offentlig upphandling där samma medlemsstats upprepade underlåtenhet att följa de relevanta direktiven har medfört att talan väckts vid domstolen. I dessa fall kan domstolen endast efter det inträffade fastställa att de berörda direktiven inte har följts i det särskilda fallet. Detta tillvägagångssätt utgör inte något effektivt rättsmedel i en viss situation och utgör inte heller, vilket har större betydelse, någon lösning på de grundläggande bakomliggande strukturella problemen bestående i att de relevanta direktiven inte följs i medlemsstaten. Gemenskapens institutioner är begränsade till vad som på tyska kallas "Kurieren am Symptom". Detta är skälet till att det är viktigt att beakta möjligheten att på grundval av ett antal faktiska situationer sluta sig till att det kan vara fråga om ett strukturellt åsidosättande från en medlems-

5. Medlemsstaternas huvudsakliga skyldighet enligt avfallsdirektivet är att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön (artikel 4.1). I syfte att uppnå detta ålägger direktivet medlemsstaterna att föreskriva särskilda skyldigheter för alla dem som handskas med avfall i olika skeden. I direktivet föreskrivs således, i vad kommissionen i sin ansökan beskriver som "en obruten ansvarskedja", skyldigheter för innehavare av avfall, insamlare och transportörer av avfall samt för företag som bortskaffar eller återvinner avfall. Innehavare av avfall måste, i de fall de inte själva återvinner eller bortskaffar avfallet, överlåta det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som bortskaffar eller återvinner avfallet (artikel 8). Dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall skall förbjudas (artikel 4 andra stycket). Företag som yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall skall i vart fall registreras hos de behöriga myndigheterna (artikel 12), medan företag som bortskaffar eller återvinner avfall måste erhålla ett tillstånd från dessa myndigheter (artiklarna 9 och 10). Dessa företag skall

regelbundet inspekteras av de behöriga myndigheterna (artikel 13) och skall, för att underlätta dessa inspektioner, föra anteckningar om sin verksamhet med avseende på avfall (artikel 14). I syfte att uppnå att såväl gemenskapen som medlemsstaterna själva kan ta hand om sitt avfall föreskrivs i direktivet att medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffandet (artikel 5).

6. Fristen för att fullt ut genomföra det ursprungliga avfallsdirektivet, direktiv 75/442, löpte ut i juli 1977, medan ändringen av direktivet genom direktiv 91/156 skulle ha genomförts senast den 1 april 1993.

7. De relevanta bestämmelserna i detta fall har följande lydelse:

hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall.

Artikel 4

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors

Artikel 5

1. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder, genom samarbete mellan medlemsstater när detta är nödvändigt eller tillrådligt, för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller

andra inrättningar för bortskaffandet, med beaktande av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäligen kostnader. Nätverket måste utformas så att gemenskapen som helhet kan ta hand om sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig närmar sig detta mål, med hänsyn tagen både till geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall.

— själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i detta direktiv.

Artikel 9

2. Nätverket måste även utformas så att det blir möjligt att ta hand om avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna med användning av de bäst anpassade metoderna och den bästa tekniken, så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs.

1. För genomförandet av artikel 4, 5 och 7 måste varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A erhålla ett tillstånd från den behöriga myndighet som avses i artikel 6.

Ett sådant tillstånd skall omfatta:

Artikel 8

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall

— mängd och slag av avfall

— tekniska krav,

— de säkerhetsåtgärder som skall vidtas,

— antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B, eller

— platsen för bortskaffandet,

— behandlingsmetoden.

Artikel 13

2. Tillstånd kan beviljas för en bestämd period. Tillstånden kan utformas så att de skall förnyas och så att de innefattar villkor och förpliktelser. Särskilt om den avsedda bortskaffningsmetoden inte är godtagbar från miljöskyddssynpunkt kan tillstånd vägras.

Inrättningar och företag som utför de verksamheter som avses i artikel 9–12 skall regelbundet inspekteras av de behöriga myndigheterna.

Artikel 14

Artikel 10

Alla inrättningar och företag som avses i artikel 9 och 10 skall

För genomförandet av artikel 4 skall tillståndsplikt gälla för varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 B.

— i fråga om avfall enligt bilaga 1 och förfaranden enligt bilaga 2 A och 2 B föra anteckningar om kvantitet, art, ursprung och, i förekommande fall, destination, insamlingsfrekvens, transportmetod samt behandlingsmetod,

Artikel 12

Inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning (exempelvis handlare och mäklare) ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt.

— efter anmodan lämna dessa uppgifter till de behöriga myndigheter som avses i artikel 6.

Medlemsstaterna kan även föreskriva att kraven i denna artikel skall gälla producenterna.

III — Klagomål som ingivits till kommissionen

County Wexford, hade bedrivits under flera år, trots att tillstånd för att hantera avfall hade vägrats av miljöskyddshänsyn, utan att sanktioner hade ålagts (P1997/4847).

8. Såsom angivits ovan utgörs bakgrunden till detta mål av 12 klagomål som mottagits av kommissionen mellan åren 1997 och 2000 angående ungefär 18 händelser som inträffat i samband med bortskaffande av avfall i Irland.

1) Det första av dessa klagomål rörde Limerick Corporations bortskaffande av byggnads- och rivningsavfall på våtmarker i Limerick City utan tillstånd (registrerat av kommissionen som klagomål P1997/4705).

2) I det andra klagomålet gjordes gällande att mycket stora mängder organiskt avfall hade lagrats utan tillstånd i laguner vid Ballard, Fermoy, County Cork och bortskaffats på annan ort av ett privat företag (P1997/4792).

3) I det tredje klagomålet angavs att verksamheten vid en omlastningsstation för handelsavfall vid Pembrokestown,

4) Ämnet för det fjärde klagomålet var att en kommunal avfallsdeponi vid Powers-town, County Carlow, hade använts sedan år 1975 utan avfallstillstånd. Det påpekades att anläggningen var orsak till en rad miljöproblem (P1999/4351).

5) Enligt det femte klagomålet hade en privat avfallsanläggning drivits utan tillstånd vid Cullinagh, Fermoy, County Cork, efter att upprepade tillståndsansökningar hade avslagits mellan år 1991 och år 1994 (P1999/4478).

6) Det sjätte klagomålet avsåg otillåten dumpning av stora mängder stenavfall på ett grönområde vid Poolbeg Peninsula, Dublin, och att en avfallsbearbetningsanläggning hade drivits utan tillstånd inom samma område under flera år (P1999/4801).

- 7) I det sjunde klagomålet gjordes gällande att lokala irländska myndigheter i Waterford hade drivit kommunala avfallsdeponier utan tillstånd vid Kilbarry och Tramore, County Waterford, sedan 1970-talet, och att dessa deponier har en negativ inverkan på områden av särskilt intresse, eftersom den förstnämnda ligger bredvid en våtmark som föreslagits som naturarvsområde och den sistnämnda bredvid ett särskilt skyddsområde enligt direktiv 79/409⁴ och delvis inom ett område som föreslagits som särskilt bevarandeområde i den mening som avses i direktiv 92/43⁵ (P1999/5008).
- 8) Det åttonde klagomålet riktade sig mot att en privat aktör sedan 1980-talet hade drivit avfallsanläggningar utan tillstånd i två nedlagda stenbrott nära Portarlington, County Laois, en vid Lea, den andra vid Ballymorris, båda inom tillrinningsområdet för floden Barrow, vilken har en omfattande akvifer. Både det lokala grevskapsrådet och Irish Environment Protection Agency (irländska miljöskyddsrådet) hade misslyckats med att se till att tillståndskravet följdes (P1999/5112).
- 9) Det nionde klagomålet rörde bland annat den otillåtna dumpningen sedan år 1990 av byggnads- och rivningsavfall samt annat avfall på stranden vid Carlington Lough, Greenore, County Louth, inom ett miljömässigt känsligt område (P2000/4145).
- 10) I det tionde klagomålet påpekades att insamlingen av avfall i kommunen Bray, County Wicklow, utfördes av privata aktörer som varken hade tillstånd eller var registrerade och som inte var föremål för inspektioner. Det angavs även att en stor mängd sjukhusavfall hade upptäckts vid en soptipp för vilken tillstånd saknades vid Glen of Imaal, County Wicklow (P2000/4157).
- 11) Ämnet för det elfte klagomålet var otillåten användning av kommunala avfallsdeponier vid Drumnaboden, Muckish och Glenalla, County Donegal. Denna avfallsdeponi ledde till en betydande miljöförorening, särskilt av floden Lennon (P2000/4408).
- 12) Det tolfte klagomålet rörde otillåtet bortskaffande av avfall, särskilt rivnings- och schacktningsavfall, som negativt

4 — Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161).

5 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

påverkade flera våtmarker i County Waterford vid Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog och Castletown (P2000/4633).

11. De nämnda formella underrättelserna följdes av motiverade yttranden av den 14 juli 1999 avseende klagomålen 1 och 2 och av den 26 juli 2001 avseende alla tolv klagomålen. I båda dessa motiverade yttranden anmodades Irland att vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet inom två månader från delgivning respektive mottagande av yttrandet.

I detta förslag hänvisas till dessa klagomål genom att numren 1–12 anges.

IV — Förfarandet

9. Kommissionen sände formella underrättelser till Irland avseende de tre första klagomålen den 30 oktober 1998, avseende klagomålen 4, 6, 7, 8 och 11 den 25 oktober 2000 och avseende klagomålen 5, 9, 10 och 12 den 17 april 2001. Den sände även en separat formell underrättelse till Irland avseende klagomål 5 den 28 april 2000 på grund av att Irland i strid med artikel 10 EG inte i vederbörlig ordning hade lämnat de uppgifter till kommissionen som den begärt.

10. Irland besvarade den formella underrättelsen av den 30 oktober 1998, men lämnade inga fullständiga svar på de formella underrättelserna av den 28 april 2000, den 25 oktober 2000 och den 17 april 2001. Irland svarade emellertid på kommissionens frågor angående vissa av klagomålen.

12. Kommissionen, som ansåg att Irland inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet inom den angivna fristen, väckte följande talan, genom ansökan som inkom den 20 december 2001.

13. Eftersom de två första klagomålen berördes i båda de motiverade yttrandena, anmodade domstolen i skrivelse av den 24 maj 2004 kommissionen att ange i vilken omfattning det motiverade yttrandet av den 14 juli 1999 behövde beaktas vid bedömningen av ansökan. I sitt skriftliga svar av den 7 juni 2004 påpekade kommissionen att det tidigare motiverade yttrandet hade ersatts av det motiverade yttrandet av den 26 juli 2001. Detta innebär att hela ansökan skall handläggas mot bakgrund av det andra motiverade yttrandet.

14. Kommissionen och Irland framförde sina muntliga yttranden vid förhandlingen den 6 juli 2004.

V — Inledande anmärkningar**A — Ansökans omfattning**

15. Allra först måste ansökans omfattning fastställas, eftersom detta är avgörande för hur målet skall handläggas och avgöras.

16. Kommissionen har i sin ansökan betonat att direktivet skapar "en obruten ansvarskedja avseende avfall" och att dess huvudsakliga syfte är att säkerställa att denna ansvarskedja erkänns och får avsedd verkan i Irland. Detta är också anledningen till att kommissionen valde att handlägga de olika klagomålen tillsammans i stället för var för sig. Dess talan avser därför i första hand fastställelse av att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet på ett generellt och strukturellt sätt. Även om domstolen skulle finna att Irland faktiskt hade uppfyllt sina skyldigheter i vissa avseenden före utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet av den 26 juli 2001, vidhåller kommissionen sitt påstående att Irland åsidosatt sina skyldigheter på ett mer generellt sätt.

17. Kommissionen har vidare påpekat att de ovannämnda klagomålen inte utgör de enda exemplen på Irlands underlåtenhet att följa avfallsdirektivet och att den förbehåller sig rätten att ange fler. Den har i enlighet härmed, i sin ansökan under rubriken "uppgifter inom det offentliga området", hänvisat till en omfattande dumpning av avfall i County Wicklow (96 fall), fastställd i en rapport till de lokala myndigheterna av den 7 september 2001.

18. Irland har invänt mot kommissionens tillvägagångssätt och anfört att dess talan är alltför allmänt hållen. Irland har vidhållit att ansökan bör begränsas till de tolv klagomål som angetts ovan och att andra omständigheter och klagomål, som inte delgetts Irland under det administrativa förfarandet, såsom fallet avseende dumpning i County Wicklow, inte skall beaktas. Domstolen skall därför endast avgöra huruvida den påstådda överträdelsen beträffande dessa tolv klagomål förelåg vid utgången av den tidsfrist på två månader som angavs i det motiverade yttrandet av den 26 juli 2001, och det åligger kommissionen att framföra tillräckligt med bevisning för att bevisa överträdelsen. Irland har anfört att kommissionen inte kan framställa en begäran om att domstolen skall fastställa att Irland generellt sett har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet genom att hänvisa till särskilda händelser som gett upphov till klagomål som inte åtgärdats vid det aktuella tillfället.

19. Kommissionen har framställt sin ansökan på detta sätt för att domstolen skall

fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet på ett generellt och strukturellt sätt. I stället för att se de tolv klagomålen som enskilda överträdelse av direktivet utan något samband med varandra, vilka var för sig kunde gett upphov till en talan vid domstolen enligt artikel 226 EG, vill kommissionen visa att dessa händelser utgör en del av ett bakomliggande mönster. Enligt min mening kan det helt klart inte uteslutas att återkommande klagomål, under vissa omständigheter, kan ligga till grund för ett beslut att en medlemsstat på ett strukturellt sätt har åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Om Irlands argument att ansökan är för allmänt hållen skulle godtas skulle detta, såsom kommissionen påpekade i sitt svar, i hög grad kunna påverka dess möjlighet att utöva sin roll som väktare av fördraget. Även om kommissionens yrkande ger upphov till frågor om vad som skall anses utgöra en strukturell överträdelse och hur det skall fastställas att en sådan situation föreligger, tror jag inte att detta utgör något skäl att begränsa den aktuella ansökans innehåll på det sätt som Irland har begärt.

bättrat" den lagliga grunden för hantering av avfall i Irland. De huvudsakliga problem som kvarstår rör den praktiska tillämpningen av de bestämmelser som antagits för att införliva avfallsdirektivet. Kommissionen har emellertid vidhållit att införlivandet av artikel 12 i avfallsdirektivet är bristfälligt. Dessutom har den, som svar på Irlands efterföljande påpekande att direktivet införlivats korrekt, anfört att den inte godtar att detta utgör samtliga brister i införlivandet av direktivet i Irland. Eftersom dessa eventuella ytterligare brister varken har identifierats närmare eller behandlats under det administrativa förfarandet kan de inte beaktas inom ramen för förevarande ansökan.

20. En annan aspekt vad gäller ansökans innehåll som bör klargöras i detta skede är att den påstådda överträdelsens tyngdpunkt rör tillämpningen av de bestämmelser som antagits av Irland för att genomföra avfallsdirektivet, snarare än införlivandet av bestämmelserna i direktivet i irländsk rätt. Kommissionen har i sin ansökan medgivit att de irländska myndigheterna, genom att anta Waste Management Act 1996 (lag om avfallshantering av år 1996) och härtill hänförliga förordningar, "väsentligt har för-

21. Slutligen, vad gäller ansökans tidsmässiga omfattning, har kommissionen förklarat att det förhållandet att den väckt talan med avseende på Irlands underlåtenhet att följa avfallsdirektivet i dess lydelse enligt direktiv 91/156 inte innebär att verksamhet som föregår denna ändring har upphört att vara relevant. De krav som uppställdes i det ursprungliga direktivet gäller även enligt direktivet i dess ändrade lydelse. Jag instämmer i detta synsätt i den mån det avser verksamheter som påbörjades efter det att direktiv 75/442 trädde i kraft år 1977.

B — Översikt

22. Såsom angetts ovan ger detta mål upphov till den mer allmänna frågan om huruvida det är möjligt att fastställa att en medlemsstat på ett generellt och strukturellt sätt har underlåtit att fullfölja sin skyldighet att genomföra ett gemenskapsdirektiv på grundval av ett antal klagomål avseende försummelser att följa direktivet. Innan jag prövar frågan huruvida kommissionens ansökan angående genomförandet av avfallsdirektivet i Irland kan bifallas, tycks det vara lämpligt att angripa frågan på ett mer abstrakt sätt. Jag kommer därför att inleda min analys med att i korta ordalag påminna om de allmänna krav som utvecklats i domstolens rättspraxis med avseende på ett korrekt genomförande av direktiv och därefter om vad dessa allmänna krav innebär inom ramen för avfallsdirektivet. Härfter skall det fastställas under vilka omständigheter det är möjligt att fastställa att dessa krav inte har uppfyllts på ett strukturellt sätt. Detta kommer att följas av en granskning av bevisfrågan. Jag kommer därefter att bedöma föremålet för ansökan i förevarande mål, frågan huruvida Irland, med hänvisning till de klagomål som uppräknats ovan, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet på ett strukturellt sätt.

VI — Bakgrund till bedömningen

A — Allmänna krav för ett korrekt genomförande⁶

23. Det förhållandet att det i artikel 249 EG föreskrivs att direktiv som är riktade till medlemsstaterna är bindande med avseende på det resultat som skall uppnås, men att det överläts åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet, innebär enligt fast praxis inte att genomförandeförfarandet omfattas helt av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning. Domstolen har under årens lopp haft tillfälle att uppställa ett antal kriterier för att bedöma huruvida de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att genomföra direktiven är tillfredsställande. När man redogör schematiskt för dessa krav är det lämpligt att skilja mellan två skeden i genomförandeförfarandet, nämligen införlivandet och tillämpningen.

24. Införlivandet består i sin tur av två huvudaspekter, nämligen den normativa aspekten och den organisatoriska aspekten.

25. Den normativa aspekten innebär att innehållet i direktivet skall överföras till

6 — Jag använder här termen "genomförande" som ett övergripande begrepp som omfattar såväl införlivandet av ett direktiv i nationell rätt som de nationella myndigheternas tillämpning av dessa bestämmelser och deras åtgärder för att se till att dessa bestämmelser följs.

nationell rätt i tillräckligt klara och precisa termer inom den tidsfrist som anges i direktivet.⁷ De aktuella nationella bestämmelserna måste vara bindande och ha samma rättsliga status som de bestämmelser de ersätter.⁸ Det är särskilt viktigt att de bestämmelser som genomför ett direktiv är klara och precisa när direktivet är avsett att skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda. Det utgör ett rättssäkerhetskrav att införlivandeåtgärder är tillräckligt tydliga för att enskilda skall ha möjlighet att känna till den fulla räckvidden av sina rättigheter enligt direktivet.⁹ Kravet på precision gäller emellertid också när ett direktiv inte särskilt syftar till att skapa rättigheter för enskilda. I det fallet finns det ett intresse av att säkerställa att direktivet tillämpas korrekt av alla berörda myndigheter inom det nationella rättssystemet.¹⁰ Dessutom måste det klart framgå att de antagna nationella bestämmelserna har sitt ursprung i gemenskapsrätten, så att de, om detta skulle bli nödvändigt, kan tolkas mot bakgrund av direktivets ändamål och så att gemenskapens rättsmedel kan användas med avseende på beslut som fattats med stöd av dem.

26. Den organisatoriska aspekten av genomförandet syftar till att skapa den rättsliga och

administrativa ramen för att korrekt tillämpa och sätta i kraft de nationella bestämmelser genom vilka de regler som finns i direktivet införlivas. Detta omfattar att utse de myndigheter som skall vara behöriga att tillämpa dessa bestämmelser, att försäkra sig om att dessa myndigheter ges lämplig behörighet, att skapa inrättningar för kontroll av att dessa bestämmelser följs, att lämna garantier för rättsskydd, att garantera tillgången till rättsmedel, att föreskriva sanktioner för det fall dessa bestämmelser överträds och att skapa rättsstrukturer med anledning av överträdelser. I direktiv föreskrivs ofta uttryckligen hur sådana organisatoriska åtgärder skall vidtas, men även när inget anges i denna fråga, kan det utläsas av artikel 10 EG att medlemsstaterna är skyldiga att se till att sådana åtgärder vidtas.

27. Genomförandets tillämpningsskede är den fortgående process under vilken direktivets ändamål skall uppnås genom att de behöriga nationella myndigheterna fullt ut och aktivt tillämpar de nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivas i nationell rätt och ådömer trovärdiga sanktioner när bestämmelserna har åsidosatts. Genomförandeprocessen är med andra ord inte slutförd i och med att bestämmelserna i direktivet har införlivats på rätt sätt och den organisatoriska ramen för att tillämpa dessa bestämmelser har skapats. Det måste även säkerställas att dessa två aspekter fungerar på ett sådant sätt att man i praktiken uppnår det resultat som eftersträvas genom direktivet. Domstolen påpekade i domen i målet Marks & Spencer, vad beträffar direktiv i allmänhet, att den omständigheten "[a]tt nationella åtgärder som korrekt införlivar ett direktiv har vidtagits medför inte att direk-

7 — Se till exempel dom av den 13 mars 1997 i mål C-197/96, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-1489), punkt 15.

8 — Se till exempel dom av den 6 maj 1980 i mål 102/79, kommissionen mot Belgien (REG 1980, s. 1473; svensk specialutgåva, volym 5, s. 187), punkt 10.

9 — Se till exempel dom av den 30 maj 1991 i mål C-361/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-2567), punkt 15, och i det ovan i fotnot 7 nämnda målet C-197/96, kommissionen mot Frankrike, punkt 15.

10 — Dom av den 8 juli 1987 i mål 262/85, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 3073), punkterna 39 och 44.

tivet förlorar sin verkan. En medlemsstat förblir skyldig att säkerställa att direktivet kan tillämpas fullt ut även efter det att dessa åtgärder vidtagits.”¹¹ Trots att frågan om direktivets direkta effekt inte är aktuell i förevarande mål, är det av betydelse för tillämpningen av direktiv i allmänhet att domstolen i denna dom vidare påpekade att enskilda vid den nationella domstolen och gentemot staten kan åberopa ovillkorliga och tillräckligt precisa bestämmelser, ”i alla de fall där den fulla tillämpningen av dessa inte har säkerställts. Det är således inte bara fråga om de fall där detta direktiv inte införlivats eller inte införlivats på korrekt sätt, utan också det fallet att de nationella bestämmelserna genom vilka nämnda direktiv korrekt införlivats inte tillämpas så att det resultat som avses med detta uppnås.”¹² Detta sistnämnda påpekande av domstolen bekräftar att genomförande i den vidare meningen av ordet är en fortgående process som är förenad med varaktiga skyldigheter för medlemsstaterna.

28. När det gäller genomförandet av direktiv eller snarare, av de nationella rättsregler som de inarbetats i, vill jag påpeka att det även här krävs, både enligt den allmänna skyldigheten att uppnå ett direktivs ändamål och enligt artikel 10 EG, att de åtgärder som vidtas och de mekanismer som inrättats i detta syfte är effektiva. Enligt min mening innebär ett effektivt genomförande att det skall föreligga en trovärdig risk för att personer som åsidosätter bestämmelserna upptäcks och straffas åtminstone i den

meningen att de berövas det eventuella ekonomiska utbytet av överträdelsen. Såsom jag påpekade tidigare i år i ett förslag angående gemenskapens fiskeripolitik skall kontrollinsatserna och hotet om repressiva åtgärder skapa ett tillräckligt tryck för att göra överträdelser ekonomiskt oattraktiva och därmed säkerställa att den situation som de berörda gemenskapsbestämmelserna syftar till att åstadkomma faktiskt förverkligas.¹³ Sakfrågan i detta mål är visserligen annorlunda, men resonemanget är detsamma.

29. Bortom den ”pappersmur” som skapades under införlivandeskedet är och förblir medlemsstaterna därför ansvariga för att direktivet tillämpas och genomförs korrekt, kort sagt att dess ändamålsenliga verkan uppnås. All försumlighet i detta avseende kommer inte endast att leda till en situation som skiljer sig från den som avses i direktivet, utan kommer även att undergräva den enhetliga verkan av direktivet inom gemenskapen och påverka de villkor under vilka marknadens aktörer agerar på den interna marknaden.

30. Även om kommissionen har vidhållit att en bestämmelse i avfallsdirektivet, artikel 12,

11 — Dom av den 11 juli 2002 i mål C-62/00, Marks & Spencer (REG 2002, s. I-6325), punkt 27.

12 — Ibidem.

13 — Förslag till avgörande av den 29 april 2004 i mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike, dom av den 12 juli 2005 (inte ännu publicerad i rättsfallsamlingen), punkt 39.

inte införlivats korrekt i irländsk lag, ligger fokus i förevarande mål huvudsakligen på den organisatoriska aspekten av det första skedet och tillämpningsskedet av genomförandeprocessen. Jag kommer nu att, mot bakgrund av ovanstående överväganden, undersöka vad dessa krav medför med avseende på avfallsdirektivet.

hur de olika bestämmelser som är relevanta i förevarande mål passar in i systemet.

B — Genomförandet av avfallsdirektivet

31. Genom avfallsdirektivet införs ett komplett system vad gäller avfallshantering som syftar till att säkerställa att avfall behandlas på ett sätt som varken är skadligt för folkhälsan eller miljön. Detta bekräftas i ingressen till direktiv 91/156, om ändring av ursprungsdirektivet, i vilken det anges att avfallsdirektivet syftar till att övervaka avfall "från det att det uppkommer tills det slutligt bortskaffas".¹⁴ I syfte att fastställa det resultat som medlemsstaterna skall uppnå och med hänsyn till det huvudsakliga ändamålet med kommissionens ansökan, är det nödvändigt att betrakta direktivet i dess helhet, vad det är avsett att åstadkomma och

32. I artikel 4 första stycket, vilken kan anses utgöra kärnbestämmelsen i direktivet, förklaras ändamålet mer i detalj, enligt följande: "Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur, utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt och utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse." I artikel 4 andra stycket förbjuds övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall. Det huvudsakliga medlet för att uppnå dessa mål är det krav som föreskrivs i artiklarna 9 och 10, att företag och inrättningar som återvinns eller bortskaffar avfall, i syfte att genomföra bland annat¹⁵ artikel 4 första stycket, skall erhålla ett tillstånd från den behöriga myndigheten. Genom ett sådant tillstånd kan de nationella myndigheterna föreskriva villkor för bortskaffande och återvinning (villkor för bortskaffande anges i direktivet) i syfte att uppnå ändamålet i artikel 4 och övervaka att dessa villkor följs. För att säkerställa att allt avfall

¹⁴ — Se det näst sista skälet i ingressen till direktiv 91/156 (se ovan fotnot 3).

¹⁵ — I artikel 9 i direktivet hänvisas även till artikel 5 (nätverk av anläggningar för bortskaffande) och artikel 7 (planer för avfallshantering).

hanteras inom detta system föreskrivs skyldigheter för innehavare av avfall¹⁶ (artikel 8) att säkerställa att det hanteras av en privat eller offentlig insamlare av avfall eller av ett företag som har tillstånd att bortskafter eller återvinna avfall. I annat fall är innehavaren skyldig att själv återvinna eller bortskafter avfallet i enlighet med bestämmelserna i direktivet, särskilt artikel 4. Yrkesmässiga insamlare av avfall, transportörer eller mäklare skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt (artikel 12). Detta innebär att de förs in i systemet utan att de dessförinnan behöver uppfylla några villkor. Aktörer i detta system skall regelbundet inspekteras av de behöriga myndigheterna och skall föra anteckningar som, efter anmodan, skall lämnas till de behöriga myndigheterna (artiklarna 13 och 14). Slutligen, och mer generellt, anges i artikel 5 i direktivet att medlemsstaterna skall säkerställa att det finns ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskafter på deras territorier för att de själva skall kunna ta hand om sitt avfall. Hänvisningen till artikel 5 i artikel 9, som rör tillstånd till bortskafter av avfall, innebär att företag som har tillstånd att bortskafter avfall drivs inom ramen för detta nätverk.

33. För fullständighetens skull vill jag också nämna att direktivet innehåller ett antal andra viktiga delar i det system som

beskrivits ovan, vilka inte har någon betydelse för bedömningen av detta mål och inte kommer att behandlas ytterligare: preventionsprincipen (artikel 3), utseende av myndigheter (artikel 6), upprättande av planer för avfallshantering (artikel 7) och principen "förorenaren betalar" (artikel 15). Det förhållandet att det inte ifrågasatts att dessa bestämmelser följts förringar inte den systematiska arten av Irlands påstådda underlåtenhet att följa avfallsdirektivet i dess helhet, särskilt som kommissionens talan är inriktad på direktivets viktigaste medel, nämligen tillståndskravet.

34. I och med att det i avfallsdirektivet anges ett antal särskilda medel för att säkerställa att avfall behandlas på ett sådant sätt att folkhälsan och kvaliteten på miljön inte riskerar att skadas, innebär ett fullt genomförande av direktivet i första hand att dessa medel har skapats inom det nationella rättssystemet, att dessa medel är ägnade att uppnå direktivets ändamål och att de är fullt verkksamma.

35. Det viktigaste av dessa medel är kravet på tillstånd för de förfaranden för bortskafter och återvinning (artiklarna 9 och 10) som avses i bilagorna 2A och 2B till avfallsdirektivet, vilka utförs inom det nationella territoriet. Eftersom detta medel är avsett att säkerställa att ändamålen i artikel 4 i direktivet uppnås, måste det införas och tillämpas i enlighet med vissa kvalitetsnor-

16 — Innehavare av avfall beskrivs i artikel 1 c i avfallsdirektivet enligt följande: avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet.

mer. Ett korrekt genomförande av kravet på tillstånd innefattar således inte endast att denna skyldighet införs i nationell rätt, utan förutsätter även att det finns ett ändamålsenligt och effektivt administrativt ramverk för att handlägga ansökningar inom skäligen tidsfrister och bedöma dessa ansökningar i syfte att föreskriva lämpliga villkor för berörda verksamheter, och att detta ramverk är tillräckligt för att det skall kunna övervakas att dessa villkor följs. Ett ändamålsenligt och effektivt tillståndssystem säkerställer att de verksamheter som faller inom dess tillämpningsområde utförs på ett sådant sätt att systemets övergripande ändamål uppnås. För nyplanerade verksamheter innebär detta att tillstånd skall sökas och beviljas innan de utförs, så att ändamålsenliga villkor kan föreskrivas för utförandet av verksamheten. I detta fall har tillståndet en förebyggande verkan. För redan pågående verksamheter innebär detta att de så långt det är möjligt skall anpassas till dessa ändamål under rimliga villkor eller gradvis avvecklas. I detta fall har tillståndssystemet både en förebyggande och en korrigerande verkan. Det innebär också att tillstånd endast beviljas aktörer som har de tekniska resurser som krävs för att utföra de aktuella förfarandena för avfallshantering. Slutligen bör tillståndssystemet, för att vara effektivt, åtföljas av lämpliga sanktioner.

36. Artikel 4 andra stycket, i vilken det krävs att åtgärder vidtas för att bekämpa dumpning av avfall, kan anses ha genomförts korrekt när det förbud som avses i direktivet

har införts i nationell rätt, när överträdelser resulterar i lämpliga sanktionsåtgärder och det sker en effektiv kontroll av att bestämmelsen följs.

37. Tyngdpunkten i kravet på genomförande av artikel 8, i vilken föreskrivs skyldigheter för innehavare av avfall, tycks vara införlivandet. Vid en första anblick verkar det vara tillräckligt att införa denna skyldighet i nationell rätt, åtföljd av en bestämmelse om påföljd för det fall skyldigheten åsidosätts, för att följa direktivet i detta avseende. Mot bakgrund av avfallsdirektivets mål, såsom det anges i ingressen till direktiv 91/156, att avfallet skall kunna övervakas "från det att det uppkommer tills det slutligt bortskaffas,"¹⁷ är det emellertid tänkbart att det finns en underförstådd skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla innehavare av avfall en ändamålsenlig och tillgänglig infrastruktur för att underlätta iakttagandet av denna skyldighet och för att säkerställa att avfall införs i det ovan beskrivna systemet. Det är endast när avfallet hanteras inom tillståndssystemet som medlemsstaterna kan utöva sin kontroll över att avfallet hanteras i enlighet med de allmänna ändamål som föreskrivs i artikel 4 i direktivet. Om det är uppenbart att innehavare av avfall inte kan följa de skyldigheter som följer av artikel 8 på grund av att sådana resurser saknas, skulle det vara möjligt att fastställa att den berörda medlemsstaten åsidosatt denna bestämmelse. Medlemsstaterna måste dessutom säkerställa att dessa skyldigheter iakttas genom att införa ett tillfredsställande sanktionssystem.

17 — Se ovan fotnot 12.

38. Kravet på registreringsplikt i artikel 12, som gäller för dem som yrkesmässigt insamlar avfall samt för handlare och mäklare, har till syfte att möjliggöra för de nationella myndigheterna att övervaka hela kedjan av avfallshantering från det att avfallet uppkommer tills det bortskaffas och att skapa insyn i detta avseende. Om medlemsstaterna inte kräver att dessa aktörer skall ha tillstånd, måste de åtminstone vara registrerade. Då denna bestämmelse syftar till att säkerställa att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna har full kännedom om de aktörer som är verksamma under de olika skedena av avfallshanteringen, kräver ett korrekt genomförande av denna bestämmelse att de upprättar ett registreringssystem och vidtar lämpliga åtgärder för att säkerställa att nödvändiga uppgifter lämnas, varvid det slutliga målet är att kunna inspektera de berörda verksamheterna i enlighet med artikel 13, för att säkerställa att dessa bedrivs i överensstämmelse med ändamålen i artikel 4.

39. Korrekt och fullt genomförande av artikel 13 angående regelbundna inspektioner av de aktörer som anges i artiklarna 9–12 i direktivet förutsätter att myndigheter har utsetts och att de har den utredningsbehörighet som krävs för att utföra denna uppgift. Detta innefattar, enligt min mening, behörighet att anteckna överträdelser och att anmäla dessa till tillsynsmyndigheterna. Att det i denna bestämmelse föreskrivs att inspektionerna skall ske regelbundet visar att övervakningen är en fortgående aktivitet. Det följer av medlemsstaternas allmänna skyldighet att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan att inspektionerna även effektivt skall bidra till genomförandet av det

allmänna ändamålet i artikel 4 i direktivet. De skall inte endast vara inriktade på att upptäcka överträdelser utan även, på ett mer konstruktivt sätt, vara organiserade och utföras på ett sådant sätt att de uppmuntrar de berörda aktörerna att följa de skyldigheter som gäller med avseende på avfallshantering.

40. Skyldigheten i artikel 14 i direktivet för företag och inrättningar som bortskaffar och återvinner avfall att föra anteckningar och efter anmodan lämna dem till de behöriga myndigheterna är uppenbart nödvändig för att underlätta de regelbundna inspektioner som avses i artikel 13 i direktivet. Det är därför väsentligt att denna skyldighet på ett klart och entydigt sätt föreskrivs i nationell rätt i form av en skyldighet för de berörda företagen.

41. Artikel 5 i avfallsdirektivet innehåller en skyldighet av ett annat slag än de bestämmelser som beskrivits ovan. Medan tyngdpunkten i de sistnämnda ligger på aktörernas skyldigheter och förehavanden inom avfallshanteringskedjan, hänför sig artikel 5 till den infrastruktur som är tillgänglig inom medlemsstaterna för bortskaffande av avfall. Ett korrekt genomförande kräver för det första att tekniska åtgärder vidtas för att säkerställa att medlemsstaten har en tillfredsställande kapacitet för bortskaffande av avfall. Detta kan härledas från begreppet "ändamålsenligt" i denna bestämmelse och från medlemsstaternas skyldighet att sträva efter att bli självförsörjande inom detta område. "Ändamålsenlighet" kan tolkas i den meningen att

det avser en utökning, så att kapaciteten att bortsaffa avfall räcker för att möta efterfrågan. Villkoret att nätverket skall vara "gemensamt" innebär att anläggningar för bortsaffande måste drivas inom ett nätverk och att det finns en form av samordning inom detta nätverk som syftar till att så långt som möjligt säkerställa att efterfrågan och tillgången på bortsaffningskapacitet är i balans. Hänvisningen i artikel 9 till artikel 5 anger att detta skall uppnås inom ramen för tillståndssystemet.

42. Enligt min mening är dessa överväganden, sammantagna, normgivande för bedömningen av huruvida avfallsdirektivet har genomförts korrekt i medlemsstaterna.

C — Strukturellt åsidosättande av direktivet

43. Som jag påpekade ovan i punkt 19 ger kommissionens ansökan upphov till frågan, under vilka omständigheter en medlemsstat kan anses ha åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten på ett generellt och strukturellt sätt och hur det kan fastställas att en sådan situation föreligger. Ett antal kriterier gäller för de båda aspekterna, vilka kan användas för att beskriva vad som utgör ett strukturellt åsidosättande. Om det kan styrkas att dessa villkor är uppfyllda

kan man dra slutsatsen att överträdelsen har en strukturell karaktär. I detta avseende bör man skilja mellan tre olika faktorer vilka sammantagna kan visa på en överträdelses generella och strukturella karaktär, nämligen omfattning, varaktighet och allvarlighetsgrad.

44. Omfattningen hänför sig till det antal gånger som det fastställts att gemenskapsrättsliga skyldigheter åsidosatts. Även om isolerade fall i sig kan räcka för att fastställa att det föreligger ett åsidosättande, såsom framgår av domarna i målen kommissionen mot Grekland¹⁸ och kommissionen mot Italien (nedan kallat målet San Rocco),¹⁹ tyder ett strukturellt åsidosättande på att underlåtenheten att följa gemenskapsrätten sker enligt en mer allmän praxis eller enligt ett mönster och att det är sannolikt att detta kommer att upprepas. När det gäller ett direktiv innebär det att direktivets sakinhåll av någon anledning inte tillämpas i praktiken och att direktivets ändamål inte uppnås i medlemsstaten. Ett tecken på detta kan vara att denna praxis inte är begränsad till en särskild region i en medlemsstat utan är mer utbredd i den meningen att flera situationer som strider mot direktivet pågår samtidigt inom medlemsstatens territorium.

45. Tidsfaktorn hänför sig givetvis till det förhållandet att underlåtenheten att uppfylla

18 — Dom av den 7 april 1992 i mål C-45/91, kommissionen mot Grekland (REG 1992, s. I-2509), och av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-5047).

19 — Dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773).

sina skyldigheter har förelegat under en längre period efter det att den relevanta skyldigheten enligt gemenskapsrätten har trätt i kraft, inklusive skäligen frister för att nyinförda metoder, såsom ett tillståndssystem, skall bli fullt verksamma. Vad som utgör lång tid med avseende på tillämpningen av detta kriterium kan inte med exakthet fastställas. Jag anser inte att det är nödvändigt. Generellt sett framgår det ganska tydligt av den särskilda skyldigheten enligt gemenskapsrätten och det resultat som skall uppnås av medlemsstaterna vad som kan anses utgöra en skälig tid för att uppfylla en skyldighet och vilka omständigheter som kan utgöra skäl för dröjsmål med att uppfylla denna skyldighet, även om de inte formellt rättfärdigar en underlåtenhet att iakttä tidsfristen. Det kommer en tidpunkt då det framstår som uppenbart att en underlåtenhet har blivit bestående. Ett exempel på en sådan strukturell underlåtenhet är den situation som gav upphov till domstolens dom i målet kommissionen mot Frankrike, även kallat spanska jordgubbsmålet.²⁰ I det målet var en av de omständigheter som domstolen tog hänsyn till när den fann att Frankrike hade åsidosatt sina skyldigheter enligt fördraget att Frankrike hade underlåtit att vidta åtgärder mot medborgare som förhindrat den fria rörligheten för varor under en tioårsperiod.²¹

situationen i medlemsstaten avviker från det resultat som skyldigheten enligt gemenskapsrätten är avsedd att leda till. Det är härvid underförstått att de intressen som skyddas genom den berörda gemenskapsrättsliga bestämmelsen påverkas negativt om en situation som strider mot gemenskapsrätten kvarstår och att denna påverkan väsentligt hindrar att direktivets ändamål uppnås. När det gäller avfallsdirektivet är två typer av negativa effekter tänkbara, som båda hänför sig till direktivets grundläggande ändamål. För det första medför, vilket är ganska uppenbart, en underlåtenhet att uppfylla väsentliga bestämmelser i avfallsdirektivet en risk för skadlig påverkan på miljön och därmed eventuellt, även på människors hälsa. Det kan inte uteslutas att denna skada är irreparabel. Den andra typen av negativ effekt är att det finns en risk för väsentliga snedvridningar av konkurrensen på den interna marknaden. Företag som är verksamma från medlemsstater som fullt ut följer avfallsdirektivet kommer rimligtvis att ha högre kostnader för bortskaffande av avfall i enlighet med artikel 4 i direktivet än företag som inte följer samma ordning. Att följa direktivet medför betydande kostnader för såväl offentliga organ som privata aktörer, särskilt i de inledande skedena när systemet för bortskaffande av avfall införs. Detta påverkar givetvis företagens konkurrenssituation.

46. Faktorn avseende överträdelsens allvar hänför sig till i hur stor grad den aktuella

20 — Dom av den 9 december 1997 i mål C-265/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-6959).

21 — Punkterna 40–43. Se även generaladvokaten Lenz förslag till avgörande, punkt 58.

47. Med hänsyn till konsekvenserna av en generell underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt gemenskapsrätten, anser jag därför att det är nödvändigt att beakta i

vilken mån uppnåendet av den berörda gemenskapsaktens ändamål har påverkats i negativ riktning av ett sådant åsidosättande. Detta förändrar inte den omständigheten att domstolen i sin rättspraxis angående artikel 226 EG har klargjort att den omständigheten att en underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt gemenskapsrätten inte har orsakat någon skada inte är något skäl för att finna att gemenskapsrätten inte har åsidosatts av medlemsstaten.²² En generell underlåtenhet att uppfylla gemenskapsrättsliga skyldigheter får nödvändigtvis negativa följder.

48. Sammanfattningsvis kan en generell och strukturell överträdelse anses föreligga när det inte räcker att vidta åtgärder för att rätta till ett antal enskilda situationer i vilka den aktuella skyldigheten enligt gemenskapsrätten inte iakttagits, utan det endast är möjligt att komma till rätta med bristen genom att ändra den allmänna politiska och administrativa praxis som är tillämplig i medlemsstaten inom det område som regleras av den berörda gemenskapsakten. Att begränsa de korrigerande åtgärderna till fastställda fall av åsidosättande skulle innebära att andra fall av åsidosättande skulle kunna fortgå till dess de också uppmärksammas och talan väckts antingen av kommissionen i nya fördragsbrottsmål eller av personer som är berörda på nationell nivå i mål inför de nationella

domstolarna. Under tiden kvarstår en situation som strider mot den som avses med gemenskapsrättsakten.

D — *Bevisfrågor*

49. I detta mål, i vilket båda parter har framfört en stor mängd faktamaterial, har bevisfrågorna en särskild betydelse, särskilt med tanke på kommissionens yrkande att de olika fallen av påstådd underlåtenhet att följa avfallsdirektivet vittnar om en generell underlåtenhet av Irland att uppfylla sina skyldigheter inom detta område. Innan jag övergår till att bedöma förevarande mål i sak och mot bakgrund av att Irland har bestridit sanningshalten i de flesta av kommissionens påståenden är det därför nödvändigt att beakta hur bevisbördan skall fördelas i denna situation, hur en generell överträdelse kan fastställas och vilken tidpunkt som är relevant för bedömningen av huruvida en sådan generell överträdelse föreligger.

50. Den irländska regeringen har anfört att kommissionen har hela bevisbördan i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG och att den inte kan lita till presumtioner för att visa att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Den irländska regeringen har gjort gällande att om ett rent påstående bestrids, kan kommissionens talan inte bifallas, eftersom sökanden alltid har bevisbördan. Denna regering har dessutom framfört invänd-

22 — Domstolen uttalade följande: "... en underlåtenhet att uppfylla skyldigheter som följer av en gemenskapsrättslig bestämmelse [utgör i sig] ett fördragsbrott och ... det saknar betydelse att denna underlåtenhet inte har medfört några negativa följder". Se dom av den 27 november 1990 i mål C-209/88, kommissionen mot Italien (REG 1990, s. I-4313), punkt 14, och av den 1 februari 2001 i mål C-333/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-1025), punkt 37.

ningar mot kommissionens försök att dra generella slutsatser om hur Irland uppfyller sina skyldigheter enligt fördraget genom att hänvisa till de särskilda klagomål som utgör grunden för kommissionens ansökan. Den irländska regeringen har påpekat att kommissionen inte har företett någon bevisning i form av undersökningar eller sifferuppgifter som visar att Irland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet. Den har gjort gällande att den bevisning som åberopats av kommissionen inte uppfyller det krav på bevisning som domstolen uppställde i domen i målet *San Rocco*.²³

51. Kommissionen har vidhållit att den företett övertygande bevisning till stöd för sina yrkanden i ansökan och att denna bevisning ger exempel på administrativ praxis som följs av de irländska myndigheterna och försummelser som dessa gjort sig skyldiga till, vilka sammantagna innebär att Irland systematiskt underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avfallsdirektivet. Kommissionen har påpekat att dess sätt att gripa sig an detta mål överensstämmer med det sätt som generaladvokaten J. Mischo nämnde i punkt 63 i sitt förslag till avgörande i det ovan nämnda målet *San Rocco*. Efter att J. Mischo i punkt 62 i sitt förslag uttalat att "[o]m det således visar sig att ett direktiv endast till sin bokstav har införlivats och att medlemsstaten inte med nödvändig omsorg övervakar att detta iakt-

tas, kan kommissionen inte förnekas rätten att väcka en talan om fördragsbrott", påpekade han följande: "Denna situation skulle med all säkerhet vara för handen om kommissionen konstaterade en hel rad av fall där direktivet inte tillämpas, fördelade på en viss tidsperiod."

52. Enligt fast rättspraxis är den grundläggande bevisregeln i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG att det åligger kommissionen att bevisa att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Det åligger kommissionen att förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon presumption.²⁴

53. Denna grundläggande regel utgör utgångspunkten för domstolens bedömning av de påståenden som kommissionens ansökan innehåller. Kommissionen måste förete övertygande bevisning för att den berörda medlemsstaten åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten och det är logiskt att slutsatsen att skyldigheter enligt fördraget har åsidosatts inte får bygga på presumtioner. Man måste emellertid inse att när det gäller att bevisa förekomsten av faktiska situationer inom en medlemsstat, såsom de som är aktuella i förevarande mål, är

23 — Dom i mål C-365/97 (ovan fotnot 19), punkterna 78–79.

24 — Se, bland annat, dom av den 29 april 2004 i mål C-194/01, kommissionen mot Österrike (REG 2004, s. I-4579), punkt 34, dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 6, och av den 26 juni 2003 i mål C-404/00, kommissionen mot Spanien (REG 2003, s. I-6695), punkt 26.

kommissionen i stor grad beroende av uppgifter som lämnas av externa källor. Till skillnad från ett sådant politikområde som den gemensamma fiskeripolitiken, saknar kommissionen kontrollbehörighet inom det område som omfattas av avfallsdirektivet och kan endast kontrollera sanningshalten i sådana uppgifter genom att konfrontera medlemsstaten med denna information under det administrativa förfarandet. Under sådana förhållanden anser jag inte att det är rimligt att, såsom den irländska regeringen har förespråkade, lägga hela bevisbördan på kommissionen. Den fastlagda bevisregeln i mål om fördragsbrott måste snarare förstås på så sätt att kommissionens ansökan i det inledande stadiet av förfarandet måste innehålla trovärdiga och övertygande grunder. Om så är fallet går bevisbördan över på den berörda medlemsstaten som har att förete tillräcklig motbevisning för att vederlägga kommissionens påståenden. Med andra ord är den grundläggande bevisregeln inte absolut.

lyckades göra detta ansågs de påstådda uppgifterna vara styrkta.²⁵ Bevisbördan gick över på motpartsregeringen, inte så mycket på grund av att beviskällan utgjordes av nationella rapporter, såsom den irländska regeringen gjorde gällande, utan på grund av att denna bevisning ansågs vara tillräcklig. Det finns ingen anledning till varför bevis som företes av kommissionen och som grundar sig på andra källor inte kan vara lika övertygande, med resultatet att bevisbördan övergår på motpartsregeringen.²⁶

54. Detta är enligt min uppfattning också det tillvägagångssätt som domstolen följde i målet *San Rocco*. I detta mål hade kommissionen företett tillräckligt med bevisning för att styrka påståendena om miljöförorening. I de fall denna bevisning byggde på rapporter från de nationella myndigheterna ansåg domstolen att det ankom på den italienska regeringen att på ett sakligt och detaljerat sätt bemöta de uppgifter som lämnats av kommissionen. Eftersom den inte

55. Den andra frågan avser huruvida det är möjligt att på grundval av en rad klagomål fastställa förekomsten av en generell underlåtenhet att följa skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Här måste tyngdpunkten ligga på de tre faktorer som angetts ovan. För att kunna fastställa en generell överträdelse av avfallsdirektivet på grundval av de faktiska situationer som beskrivits i klagomålen till kommissionen, om vi antar att de faktiskt visats föreligga, är det nödvändigt att finna inslag som är gemensamma för dessa klagomål och som tyder på att det föreligger en varaktig bakomliggande praxis. Det är nödvändigt att visa att den enda förklaringen till de faktiska situationer som är föremål för de olika klagomålen, med hänsyn till deras antal och karaktär, är att de utgör en del i ett

25 — Se dom i mål 365/97 (ovan fotnot 19), punkterna 84–87.

26 — Jämför även dom av den 22 september 1988 i mål 272/86, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 4875), punkterna 17–21.

mönster av underlåtenhet att iaktta skyldigheter enligt gemenskapsrätten i en större omfattning. I en sådan situation, sammantaget och sett i sitt sammanhang, kan de olika exempel som gett upphov till klagomålen inte ses som isolerade fall, utan de är kännetecknande för en policy eller (administrativ) praxis som inte överensstämmer med de skyldigheter som åvilar medlemsstaterna. Med andra ord, eftersom det finns ett direkt samband mellan policyn och den faktiska situationen, är den förstnämnda en förutsättning för förekomsten av den sistnämnda.

56. Jag vill erinra om att domstolen redan resonerat på ett liknande sätt i mål inom fiskeriområdet, där den på grundval av de sifferuppgifter som uppgavs av kommissionen, av vilka det framgick att situationen upprepat sig, godtog att överfisket måste vara en följd av att den berörda medlemsstaten hade underlåtit att uppfylla sina kontrollskyldigheter.²⁷

57. Jag vill tillägga att detta tillvägagångssätt inte innebär att det fastställs att ett åsidosättande ägt rum på grundval av en presumtion. Det är snarare ett resonemang som grundar sig på orsakssambandet mellan de uppgifter som lämnats, tillämpat retroaktivt.

58. Den tredje frågan hänför sig till vid vilken tidpunkt det skall fastställas huruvida det föreligger en situation som utgör ett generellt och strukturellt åsidosättande. Jag tar upp denna fråga, eftersom det kan ifrågasättas huruvida domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken frågan huruvida en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter skall bedömas mot bakgrund av situationen i medlemsstaten vid utgången av den tidsfrist som angetts i kommissionens motiverade yttrande,²⁸ är ändamålsenlig när det gäller att bedöma huruvida det föreligger ett sådant generellt åsidosättande, då detta, definitionsmässigt, är en varaktig och pågående situation. Den generella faktiska situation som ligger till grund för ansökan kan dessutom utvecklas, i den mån medlemsstaten har vidtagit åtgärder för att bättre iaktta sina skyldigheter, särskilt som svar på kommissionens anmärkningar under det administrativa förfarandet.

59. Vad beträffar denna fråga vill jag påpeka att meningen med den tidsfrist som anges i det motiverade yttrandet är att ge medlemsstaten en sista möjlighet att iaktta sina skyldigheter enligt fördraget innan kommissionen väcker talan vid domstolen för att denna skall uttala sig i saken. Från den första formella underrättelsen till utgången av denna tidsfrist är medlemsstaten formellt medveten om att kommissionen, i sin egen skap av väktare av fördraget, anser att den berörda medlemsstaten åsidosätter sina skyldigheter. Även om det kan vara tveksamt huruvida så är fallet och det endast är domstolen som kan bringa klarhet härvidlag, är syftet med det administrativa förfarandet att ge medlemsstaten möjlighet att, tillsammans med kommissionen, granska situatio-

27 — Dom i mål C-333/99 (ovan fotnot 22), punkt 35, och av den 14 november 2002 i mål C-140/00, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2002, s. I-10379), punkt 40.

28 — Se till exempel domen i mål C-365/97 (ovan fotnot 19), punkt 89.

nen och att vidta nödvändiga åtgärder för att fullt ut iaktta sina skyldigheter. Det är riktigt att även om en överträdelse, formellt sett, endast kan föreligga från den dag som anges i det motiverade yttrandet, har denna överträdelse i praktiken förekommit under en viss tid före detta datum. Jag anser därför att domstolen, när den skall bedöma huruvida en medlemsstat har åsidosatt sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten på ett generellt och strukturellt sätt vid den tidpunkt som kommissionen angett i sitt motiverade yttrande, nödvändigtvis måste betrakta denna situation som resultatet av en fortgående utveckling och bedöma den mot bakgrund av denna utveckling.

avseende på direktivet, det vill säga att det skall ses som ett komplett system och att detta system är något mer än de delar det består av. Eftersom mycket av diskussionen mellan parterna har koncentrerats på genomförandet av olika bestämmelser i direktivet i Irland, vill jag emellertid först behandla dessa frågor innan jag prövar huruvida Irland har iakttagit direktivet i dess egenskap av ett system. I min bedömning av dessa argument kommer jag att lägga tyngdpunkten på de viktigaste argument som framförts av kommissionen och den irländska regeringen i den ordning de förekommer i handlingarna i målet.

60. Slutligen, såsom domstolen har uttalat vid många tillfällen, är det uppenbart att förändringar som skett efter utgången av den frist som medlemsstaten givits för att följa det motiverade yttrandet inte skall beaktas.²⁹

A — Tillstånd (artiklarna 9 och 10)

VII — Rättslig bedömning: situationen i Irland

61. Som jag påpekade i min genomgång av avfallsdirektivet är det nödvändigt att ha vad jag skulle kalla ett holistiskt synsätt med

62. Enligt artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet måste varje inrättning eller företag som bortskaffar eller återvinner avfall erhålla ett tillstånd från den behöriga nationella myndigheten. Tillstånd som beviljas enligt artikel 9 syftar till att säkerställa genomförandet av artiklarna 4 (allmän skyldighet), 5 (nätverk av anläggningar för bortskaffande) och 7 (planer för avfallshantering), medan tillstånd enligt artikel 10 endast beviljas för genomförandet av artikel 4.

63. Vid sin tillämpning av dessa två bestämmelser skiljer kommissionen mellan

²⁹ — Se, till exempel, dom av den 25 november 1998 i mål C-214/96, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-7661), punkt 25, och av den 18 juni 2002 i mål C-60/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2002, s. I-5679), punkt 36.

kommunal avfallshantering (utförd av kommunala myndigheter) och privat avfallshantering. Medan den sistnämnda har varit föremål för tillståndskrav enligt irländsk rätt sedan år 1980, har tillstånd för kommunal avfallshantering endast krävts sedan införandet av 1996 års Waste Management Act (nedan kallad WMA 1996), vilken antogs efter det att ett fördragsbrottsförfarande inletts (och senare återkallats) av kommissionen. I denna lag föreskrivs att tillstånd för befintliga inrättningar systematiskt och gradvis skall införas mellan maj 1997 och mars 1999.

64. Vad beträffar den första kategorin har kommissionen gjort gällande att situationen med avseende på beviljandet av tillstånd för kommunal avfallshantering är oacceptabel på Irland. Den har påpekat att verksamheten fortgår vid vissa inrättningar utan tillstånd mer än tjugo år efter det att kravet på tillstånd infördes genom direktiv 75/442. Kommissionen har åberopat klagomål 4 (Powerstown) till stöd för detta påstående. Handläggningstiden för ansökningar till Irish Environmental Protection Agency (nedan kallad EPA) om tillstånd för avfallsdeponier är mycket lång. Detta innebär i sig att den gemenskapsrättsliga skyldigheten att inneha tillstånd skjuts upp, vilket ofta leder till miljöskador, såsom är fallet med vissa våtmarker (klagomål 7, Kilbarry och Tramore, County Waterford). Kommissionen har påpekat att kommunala inrättningar i vissa fall aldrig erhåller tillstånd på grund av att de stängs innan tillstånd beviljats eller på grund av att de lokala myndigheterna aldrig ansökt om något tillstånd (klagomål 11, County Donegal). Kommissionen anklagar EPA för att vara beredd att göra en flexibel tolkning av kravet enligt WMA 1996 på att

ansökningar om tillstånd skall inges inom vissa frister (också klagomål 11).

65. Kommissionen har, vad beträffar privata inrättningar för avfallshantering, påpekat att de irländska myndigheterna uppvisat en *de facto*-tolerans för att sådana inrättningar drivs utan tillstånd, att de klagomål som erhållits visar att detta inte är begränsat till speciella geografiska eller administrativa områden och att denna situation i vissa fall har tillåtits fortgå under längre tidsperioder (klagomål 1, Limerick; 2, Ballard; 5, Cullinagh; 6, Poolbeg; 8, County Laois. 9, Greenore och 12, County Waterford). Att driva igenom avfallsdirektivets krav på tillstånd har dessutom kommit i andra hand i förhållande till tillämpningen av nationell lagstiftning om markanvändning, enligt vilken rättsstridiga situationer i efterhand kan regleras genom tillstånd (klagomål 2). Kommissionen har anmärkt på att de irländska myndigheterna, i de fall det har ansökts om tillstånd för rättsstridiga verksamheter, inte krävt att dessa verksamheter skall upphöra till dess att tillståndsförfarandet har slutförts (klagomål 5, 6 och 8). En annan anmärkning består i att påföljder och sanktioner i allmänhet inte ådöms dem som hanterar avfall utan tillstånd och att, i de fall detta sker, det inte har någon avskräckande verkan (klagomål 2 och 3, Pembrokestown). Kommissionen har även gjort gällande att det var med stöd av nationell lagstiftning som EPA inte agerade med avseende på rättsstridig avfallshantering.

ing. EPA hänvisade särskilt till en nationell definition av begreppet "återvinning", som vid denna tidpunkt inte var föremål för något krav på tillstånd enligt nationell rätt, och således tillät bortskaffande av inert avfall i känsliga våtmarker (klagomål 1).

hört skall beviljas tillstånd retroaktivt. Detta krav infördes först genom direktivet om deponering av avfall³⁰ (klagomål 7). De situationer som är föremål för klagomål 11 var inte typiska och tyder inte på ett flexibelt synsätt vad gäller iakttagandet av fristerna i WMA 1996. Irland har slutligen hänvisat till andra åtgärder som vidtagits för att säkerställa att avfallsdeponier som drivits utan tillstånd efter år 1977 inte orsakar miljöskador i strid med direktivets ändamål.

66. Som svar på kommissionens påståenden angående kommunala anläggningar för avfallshantering, har den irländska regeringen för det första påpekat att det framgår av en rapport från EPA av den 5 juni 2002 att alla kommunala avfallsdeponier förutom en hade beviljats tillstånd vid denna tidpunkt. Regeringen har för det andra medgett att tillståndsförfarandet kan ta lång tid, men har gjort gällande att detta har olika förklaringar, som till exempel sakens svårighetsgrad, den tid som går åt till offentligt samråd och, när det gäller kommunala avfallsdeponier, behovet av att bevilja tillstånd för befintliga inrättningar retroaktivt och att handlägga ett stort antal ansökningar samtidigt. Kommissionen har inte visat att dessa förseningar har gett upphov till någon miljöskada. Den irländska regeringen har, som svar på kommissionens invändning mot att inrättningar inte innehar tillstånd om de lagts ned innan ansökningsfristen löpt ut, för det tredje anført att detta var en oundviklig konsekvens av det system som rådde innan WMA 1996 antogs. När en inrättning stängs i avvaktan på resultatet av tillståndsförfarandet, fortsätter förfarandet så att villkor med avseende på eftervård och återställning kan föreskrivas. I vilket fall som helst krävs det inte enligt direktivet att avfallshantering som har upp-

67. Den irländska regeringen har inte medgett att det förelegat en *de facto*-tolerans avseende avfallshantering som utförts utan tillstånd av privata företag. Den har hänvisat till den ovannämnda EPA-rapporten av den 5 juni 2002 av vilken det framgår att tillstånd fram till detta datum hade beviljats för 43 av 70 förfaranden utförda av privata aktörer och att 27 ansökningar var under handläggning. Denna regering har på grundval av detta gjort gällande att all privat avfallshantering — vid den tidpunkten — hade tillstånd i enlighet med avfallsdirektivet. Den irländska regeringen har som svar på kommissionens påstående att lagstiftningen om markanvändning används för att reglera otillåten utveckling, påpekat att detta är irrelevant och att den verkliga frågan är huruvida det enligt avfallsdirektivet krävs att en pågående verksamhet upphör till dess den beviljats tillstånd, vilket den irländska regeringen har bestridit. Direktivet innehåller inte någon bestämmelse där detta uttryckligen föreskrivs. Irland har medgett sin skyldighet att säkerställa att de bestämmelser som förbju-

30 — Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1)

der dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen har hänvisat till siffror som visar att det i ett stort antal fall enligt artikel 55 i WMA 1996 förordnats att verksamheter utan tillstånd skulle upphöra och att talan i dessa mål, när så funnits nödvändigt, väckts vid domstol. Den har bestridit kommissionens påstående att otillåten avfallshantering i praktiken inte leder till någon påföljd eller några sanktionsåtgärder. Den har även bestridit påståendet att någon sanktionsåtgärd inte kan vidtas enligt irländsk rätt efter det att mer än fem år förflutit. Denna regel är, enligt den irländska regeringen, inte tillämplig på pågående verksamheter som drivs utan tillstånd. Den har slutligen gjort gällande att EPA:s hänvisning till nationell rätt vad gäller klagomål 1 (Limerick) var berättigad vid den aktuella tidpunkten.

68. Förutom dessa generella anmärkningar har den irländska regeringen mer i detalj bestridit kommissionens bedömning av de faktiska händelseförlopp som utgör bakgrunden till de olika klagomål som ligger till grund för dess ansökan och de allmänna slutsatser den dragit från dem (klagomål 1, 6 och 9). Den irländska regeringen har medgett att verksamhet i vissa av dessa fall har bedrivits utan relevant tillstånd, men påpekat att situationen i dessa fall åtgärdats innan tidsfristen i det motiverade yttrandet löpt ut (klagomål 2 och 6). Vad beträffar kommissionens påstående att de irländska myndigheterna visat bristande hänsyn till miljömässigt känsliga våtmarker har regeringen påpekat att de tillstånd som beviljats för avfallsdeponier vid Kilbarry och Tramore

innehåller villkor som syftar till att skydda dessa områden (klagomål 7). Regeringen har vidare anført att den med kraft agerar och vidtar lagliga åtgärder för att beivra fall av otillåten avfallshantering och att de fall som kommissionen har hänvisat till inte kan ses som exempel på en allmänt släpphänt attityd när det gäller att genomföra bestämmelserna (klagomål 3). Den irländska regeringen har gjort gällande att, även om ansökningarna om tillstånd för avfallsdeponier vid Muckish och Glenalla lämnades in för sent, skedde detta endast i dessa fall och de är inte typiska (klagomål 11).

69. Kommissionens anmärkning i detta avseende och de argument som den irländska regeringen har anført som svar ger upphov till olika frågor angående iakttagandet av det krav på tillstånd som föreskrivs i artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet. Å ena sidan har vi den generella frågan angående ändamålsenligheten och effektiviteten av det irländska systemet för tillstånd till avfallshantering i dess helhet. Å andra sidan har vi ett antal mer specifika frågor angående omfattningen av skyldigheterna enligt dessa bestämmelser.

70. Det kan först påpekas att det irländska systemet för tillstånd till avfallshantering har tillämpats med avseende på avfallshantering utförd av privata aktörer sedan år 1980 och av offentliga myndigheter sedan år 1996, medan tidsfristen för att genomföra avfallsdirektivet i dess ursprungliga version löpte ut i juli 1977 och i dess ändrade version i april 1993. Kravet på tillstånd har varit en central del av avfallsdirektivet från början.

Oavsett från vilken synvinkel man betraktar målet är det helt uppenbart att genomförandet i dess helhet av tillståndsbestämmelserna på Irland skedde för sent och, vad beträffar offentliga inrättningar, mycket för sent, trots att den sistnämnda bristen kan tillskrivas en viss osäkerhet vad beträffar personkretsen för kravet på tillstånd.

71. Den huvudsakliga frågan under denna rubrik är emellertid huruvida de irländska myndigheterna hade säkerställt att kravet på tillstånd i avfallsdirektivet kunde anses fullt fungerande och effektivt vid utgången av den tidsfrist på två månader efter det att Irland mottagit kommissionens motiverade yttrande av den 26 juli 2001 och, om så inte är fallet, huruvida denna underlåtenhet kan anses utgöra en generell och strukturell överträdelse av de skyldigheter som följer av artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet.

72. Den irländska regeringen har i första hand hänvisat till den situation som beskrivs i en EPA-rapport av den 5 juni 2002, av vilken det framgår att alla utom en av de då verksamma 46 kommunala avfallsdeponierna hade tillstånd i enlighet med direktivet vid detta datum. Sifferuppgifter i samma rapport om annan avfallshantering än avfallsdeponering visar att för 88 befintliga och planerade avfallsförfaranden, varav 70 var privata,

hade tillstånd vid detta datum utfärdats i 56 fall, medan 32 ansökningar var under handläggning. Med hänvisning till dessa siffror har Irland gjort gällande att det vid denna tidpunkt fanns tillstånd för all privat avfallshantering.

73. De sifferuppgifter som lagts fram av den irländska regeringen för att visa att den uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 9 och 10 är av ett antal skäl inte övertygande. För det första avser dessa sifferuppgifter situationen cirka åtta månader efter utgången av tidsfristen i det motiverade yttrandet. För det andra likställer den irländska regeringen felaktigt en ansökan om tillstånd med beviljandet av ett tillstånd. För det tredje framgår det inte av dessa sifferuppgifter hur många av tillstånden och ansökningarna som rörde befintliga verksamheter. För att få en mer exakt uppfattning om i vilken grad artiklarna 9 och 10 följts vid den relevanta tidpunkten för bedömningen, är det mer upplysande att hänvisa till EPA:s siffror angående situationen i november 2001, som Irland har hänvisat till i sitt svaromål i samband med diskussionen om dröjsmålen med att säkerställa att kommunala avfallsverksamheter har tillstånd (klagomål 4). I svaromålet anger Irland att av 181 fall i vilka tillstånd hade ansökts hade 93 tillstånd beviljats. 17 föreslagna beslut hade utfärdats. 60 var under handläggning och 11 hade återkallats. Detta innebär, enligt den irländska regeringen, ett betydande framsteg sedan WMA 1996 trädde i kraft. Dessa sifferuppgifter, tillsammans med konstaterandet att situationen förbättrats, visar klart att vid utgången av den frist som satts i det motiverade yttrandet hade inte all avfalls-

hantering beviljats tillstånd i enlighet med kraven i avfallsdirektivet.

Det framgår för övrigt av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa administrativa eller tekniska problem som grund för att underlåta att iakttä sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten.³¹ Kommissionens kritik av tillståndssystemets långsamma funktion när det gäller kommunala avfallsdeponier är därför befogad.

74. Kommissionen har vad gäller kommunala inrättningar påpekat att det förekommit dröjsmål med upp till fyra år i handläggningen av ansökningar om avfallsdeponier. Under denna tid uppsköts Irlands efterlevnad av avfallsdirektivet ännu mer.

76. Kommissionen och Irland är oense om omfattningen av skyldigheterna enligt artiklarna 9 och 10 i ett antal särskilda situationer. Denna oenighet rör skyldigheten att i efterhand bevilja tillstånd för anläggningar och inrättningar som stängts innan en ansökan lämnats in och skyldigheten att upphöra med verksamheten till dess tillståndsförfarandet slutförts.

75. Det är uppenbart att handläggningen av ansökningar tar tid och kan innebära komplicerade bedömningar av teknisk art. I detta avseende är de olika faktorer som den irländska regeringen har angett som förklaringar till dröjsmålen förståeliga och rimliga. När ett tillståndssystem införs i syfte att uppnå det ändamål som anges i en gemenskapsakt, kräver ett fullt och ändamålsenligt genomförande emellertid att detta system, efter en skälig inkörningsperiod, fungerar smidigt och effektivt. Även om det inte anges något om detta i avfallsdirektivet innebär detta krav att handläggningen av ansökningar skall ske inom rimlig tid. I det fall det redan är uppenbart att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att införa ett tillståndssystem, kan det dessutom förväntas att denna stat snabbt åtgärdar situationen, inte endast genom att anta nödvändiga rättsakter, utan även genom att snarast vidta nödvändiga åtgärder för att fullt ut genomföra och tillämpa tillståndskravet.

77. Vad gäller den första punkten har kommissionen påpekat att systemet för att bevilja tillstånd till kommunala avfallsdeponier i Irland var bristfälligt, eftersom det ännu inte fanns tillstånd för inrättningar som stängdes före utgången av fristen för att ansöka om tillstånd enligt WMA 1996. Frågan huruvida Irland var skyldigt att bevilja tillstånd för inrättningar under dessa omständigheter skall besvaras mot bakgrund av direktivets allmänna ändamål. Det är i detta sammanhang nödvändigt att inse att även om avfallsinrättningar, såsom avfallsdeponier eller andra former för avfallslagring, har stängts så kan de fortfarande utgöra en

31 — Dom av den 8 juni 1993 i mål C-52/91, kommissionen mot Nederländerna (REG 1993, s. I-3069), punkt 36.

fara för folkhälsan och miljön. I syfte att förhindra dessa faror från att uppkomma måste sådana inrättningar skötas och övervakas. Att bevilja tillstånd är det mest ändamålsenliga sättet att föreskriva villkor i detta avseende. Det finns ingen anledning att behandla en inrättning som stängts innan den beviljats tillstånd annorlunda än en inrättning som beviljats tillstånd innan den togs i drift. I båda fallen är behovet av eftervård och återställning, i princip, desamma. När det gäller inrättningar som togs i drift efter år 1977 skulle det dessutom inte vara godtagbart att de skulle undgå kravet på tillstånd på grund av ett villkor som fastställts i nationell lagstiftning, WMA 1996. Slutligen kan Irlands argument, att kravet på tillstånd för befintliga avfallsdeponier först infördes genom direktiv 1999/31 om deponering av avfall, inte godtas. Trots att det genom detta direktiv infördes ett särskilt tillståndsförfarande vad gäller avfallsdeponier, innebär inte detta att befintliga deponier inte omfattades av artikel 9 i avfallsdirektivet. Detta direktiv var uppenbart avsett att komplettera bestämmelserna i avfallsdirektivet. Även om artikel 14 i detta direktiv förbjuder avfallsdeponier som var i drift (utan tillstånd) vid tiden för införlivandet, innebär inte detta att de tidigare var undantagna från avfallsdirektivets krav på tillstånd. Kommissionens tolkning av artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet, enligt vilken det krävs att inrättningar som stängts innan de beviljats tillstånd ändå skall beviljas tillstånd med avseende på deras fortsatta skötsel, är därför riktig.

tillstånd, är att Irland underlåtit att föreskriva att deras verksamhet skall upphöra till dess ansökningsförfarandet slutförts och att även detta strider mot artiklarna 9 och 10 i direktivet. Ett företag som hanterar avfall utan tillstånd bedriver formellt sett sin verksamhet rättsstridigt, vilket innebär att de nationella myndigheterna, så snart de fått kännedom om att denna hantering utförs, är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att få den att upphöra. Detta gäller även i de fall myndigheterna fått kännedom om en sådan verksamhet genom att en ansökan om tillstånd lämnats in. Enligt min mening finns det endast två möjliga undantag till detta. Det första är att rättssäkerheten, när ett tillståndssystem nyligen införts, kräver att befintliga verksamheter skall medges en anståndstid för att ansöka om att deras ställning regleras. Det andra är att det kan medföra betydande olägenheter att stänga inrättningar för vilka tillstånd söks, om det inte finns något direkt och praktiskt alternativ för att hantera avfallet i fråga. I ett sådant fall kan direktivets ändamål uppfyllas på ett bättre sätt om verksamheten, undantagsvis, får fortsätta att drivas under sådana tillfälliga villkor som kan anses lämpliga i sammanhanget. Det åligger den berörda medlemsstaten att visa att detta villkor är uppfyllt. Mot bakgrund av ovanstående delar jag kommissionens uppfattning att den åtgärd som i första hand skall komma i fråga vad beträffar verksamheter som utövas utan tillstånd, men för vilka tillstånd har sökts, är att de skall upphöra till dess att ansökningsförfarandet har slutförts.

78. Den andra punkten som kommissionen har gjort gällande vad beträffar privata avfallsföretag som utövar verksamhet utan

79. Kommissionen har gjort gällande att Irland inte har vidtagit tillräckliga åtgärder

för att se till att de bestämmelser genom vilka avfallsdirektivet genomförs följs och att de påföljder som i vissa fall föreskrivs inte har någon avskräckande verkan. Irland har bestridit detta och har hänvisat till sifferuppgifter avseende åtgärder som vidtagits för att efterleva direktivet och till vissa domar från irländska domstolar i vilka stränga påföljder ådömts. Såsom kommissionen har visat i ett antal fall (bland annat klagomålen 2, 3, 5 och 8), och som den irländska regeringen inte uttryckligen har bestridit, har påföljder antingen inte ådömts eller varit så milda att de inte kan anses vara avskräckande. Å andra sidan har den irländska regeringen betonat den ökade behörigheten att vidta åtgärder för att se till att lagstiftningen följs och vidta sanktionsåtgärder enligt WMA 1996, att överträdelse beivras med kraft med stöd av denna lagstiftning och, i sin duplik i januari 2003, att olika andra åtgärder förbereddes under denna tid. Även om det mot bakgrund av dessa uttalanden kan godtas att insatserna för att se till att direktivet följs gradvis har förbättrats, måste det avgörande i detta avseende, såsom jag påpekade i punkt 28, vara huruvida dessa insatser tillsammans med hotet om sanktionsåtgärder har skapat tillräckligt med påtryckningar för att förmå dem som hanterar avfall att följa de nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivats, och därmed säkerställt att den situation som avses i direktivet förverkligas i praktiken. Vid utgången av den tidsfrist som angetts i kommissionens motiverade yttrande framgick det klart, såsom jag tidigare fastställt, att det inte hade beviljats tillstånd för alla förfaranden för avfallshantering och att otillåten avfallshantering därför utfördes. Innebörden av detta måste vara att de genomförandeåtgärder som fanns antingen inte var av sådan art att de uppmanade till att följa tillståndsbestämmelserna eller inte tillämpades i detta syfte. De var med andra ord inte ändamålsenliga för att uppnå det resultat som direktivet avsåg.

80. Kommissionen har vidare gjort gällande att efterlevnaden av tillståndskravet i vissa fall underordnades tillämpningen av lagstiftningen om markanvändning (klagomål 2) och att detta krav inte tillämpades på rätt sätt på grund av att termen "återvinning" tolkades annorlunda i irländsk rätt vid den relevanta tidpunkten än nu (klagomål 1). Irland har bestridit det förstnämnda påståendet och beträffande det sistnämnda gjort gällande att nationella myndigheter inte kan anklagas för att de korrekt tillämpar gällande rätt. Jag anser att båda dessa aspekter är underordnade det huvudargument kommissionen gjort gällande till stöd för sitt påstående att Irland inte följt artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet. Jag vill endast vad beträffar det förstnämnda påståendet påpeka att tillämpningen av nationell lagstiftning om markanvändning också skall ske i enlighet med avfallsdirektivets ändamål. I det aktuella fallet fanns i vilket fall som helst inte något tillstånd att hantera avfall i den mening som avses i artikel 9 för den berörda verksamheten, vilket den irländska regeringen har medgivit. Vad beträffar det andra påståendet är det uppenbart att en annorlunda tolkning i nationell rätt av ett gemenskapsrättsligt begrepp som "återvinning" inte kan åberopas för att rättfärdiga en felaktig tillämpning av en gemenskapsrättslig bestämmelse.

81. I punkt 35 påpekade jag att tillståndssystemet är det huvudsakliga medlet för att

uppnå de ändamål som anges i artikel 4 i direktivet och att det därför måste uppfylla vissa kvalitetsnormer för att säkerställa att det verkligen är effektivt. Effektivitet i detta avseende innebär att systemet har både en preventiv och en korrigerande verkan i den meningen att det säkerställer att det faktiska resultat som systemet skall åstadkomma också uppnås i praktiken, det vill säga att avfall återvinns, bortskaffas eller behandlas på ett sätt som inte negativt påverkar människors hälsa eller miljön. Detta ändamål måste dessutom säkerställas på ett strukturellt sätt. Med detta menar jag att de bestämmelser som har till syfte att säkerställa att dessa ändamål uppnås följs i en sådan utsträckning att överträdelser kan anses inträffa ytterst sällan.

den tid denna situation har förelegat och den omständigheten att underlåtenheten att se till att tillståndskravet följs kunde iaktas på vitt spridda ställen i Irland, i olika regioner och administrativa enheter, drar jag slutsatsen att denna underlåtenhet var av både generell och strukturell art i oktober 2001.

B — Avfallsinsamlare, transportörer och mälklare (artikel 12)

83. I artikel 12 i avfallsdirektivet föreskrivs att inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt.

82. Vid bedömningen av huruvida Irland, mot bakgrund av den utveckling som skett, har följt artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet vid utgången av den tvåmånadersfrist som satts i kommissionens motiverade yttrande, är det tydligt att Irland ännu inte lyckats införa ett fullt fungerande tillståndssystem för kontroll av avfallshantering. Det har visats att inte alla avfallsförfaranden som omfattas av direktivet hade beviljats tillstånd vid den aktuella tidpunkten. Det tillståndssystem som gällde i Irland vid denna tidpunkt kan inte anses ha varit effektivt i den meningen att det säkerställde att direktivets ändamål uppnåddes i praktiken. Sammantaget vittnar de olika klagomål som uppräknats i punkt 8 om ett mönster av handlingar som endast kan förklaras genom brister i tillståndssystemet. Med hänsyn till

84. Kommissionen har gjort gällande att denna bestämmelse inte korrekt införlivats av Irland och att denna bestämmelse således inte tillämpades på rätt sätt i Irland. Den har anfört att detta bekräftas av den situation som gav upphov till klagomål 10 (Bray, County Wicklow).

85. Irland har medgett att den inte i tid införlivat denna bestämmelse fullt ut, men

har gjort gällande att denna underlåtenhet har reparerats genom Waste Management (Collection Permit) Regulations (förordningar om avfallshantering (insamlingstillstånd)), vilka meddelades kommissionen inom den tvåmånadersfrist som angavs i det motiverade yttrandet. Irland har gjort gällande att dessa förordningar är mycket mer långtgående än artikel 12, eftersom de kräver att insamlare av avfall skall ha tillstånd, vilket innebär att de blir föremål för strängare kontroll. Irland har gjort gällande att ingivandet av en ansökan om ett tillstånd till insamling motsvarar en registrering *de facto* i och med att ansökan formellt fäster myndigheternas uppmärksamhet på insamlaren. Registrering kräver inte och ger inte heller myndigheterna behörighet att föreskriva villkor.

86. Kommissionen har påpekat att detta tillståndssystem infördes för sent i förhållande till genomförandefristen för direktiv 91/156 och inte var fullt fungerande vid den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet eller ens vid tiden för dess införande. Den har bestridit att ansökan om tillstånd kan likställas med registrering. Endast en ansökan innebär inte att sökanden blir föremål för inspektioner enligt artikel 13.

87. Här vill jag påpeka att artikel 12 innehåller ett krav på registrering av insamlare och andra mellanhänder i avfallshanteringskedjan, om medlemsstaterna inte har föreskrivit att de skall omfattas av ett tillståndssystem. I detta avseende föreskriver avfallsdirektivet ett minimikrav. Det är uppenbart att Irland har valt den sistnämnda metoden och att de relevanta föreskrifterna meddelades kommissionen inom den tidsfrist som

angavs i det motiverade yttrandet. Det är emellertid också uppenbart att artikel 12, från sista dagen för genomförande av direktivet till dess att tillståndssystemet för avfallsinsamlare trädde i kraft, inte hade genomförts korrekt i Irland. Detta saknar betydelse, eftersom frågan om fördragsbrott skall fastställas med utgångspunkt i den tidpunkt som anges i det motiverade yttrandet. Vid denna tidpunkt hade Irland inrättat ett tillståndssystem, vilket medför att Irland inte längre var skyldigt att kräva att insamlare av avfall skulle registreras. Det är uppenbart att detta endast gäller när tillståndssystemet i sig är tillfredsställande och när alla mellanhänder som omfattas av artikel 12 omfattas av systemet. Eftersom tyngdpunkten i kommissionens argument emellertid ligger på avsaknaden av ett registreringssystem och den, enligt min mening, inte har företett tillräckligt med bevisning för att styrka att tillståndssystemet för insamlare inte är tillfredsställande till sitt innehåll eller vad beträffar dess personkrets, finner jag att kommissionens talan inte kan bifallas i denna del.

C — Ett gemensamt ändamålsenligt utformat nät av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande (artikel 5)

88. Det yttersta ändamålet för artikel 5 i avfallsdirektivet är att upprätta ett gemensamt nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande i medlemsstaterna så att gemenskapen som helhet kan ta hand om sitt avfall. I artikeln uppställs även

krav på att medlemstaterna skall vidta åtgärder för att var för sig bli självförsörjande.

89. Med hänvisning till det nära sambandet mellan artiklarna 9 och 5 i avfallsdirektivet har kommissionen för det första anført att eftersom genomförandet av artikel 9 i direktivet, enligt dess mening, är klart ofullständigt, är detta i sig bevis för att Irland inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att upprätta ett gemensamt och ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande av avfall. Obligatoriska villkor i tillstånd gör det möjligt för bortskaffningsanläggningar att fungera kollektivt. Kommissionen har påpekat att det mot bakgrund av de villkor som föreskrivits av EPA i tillstånd för inrättningar framgår att betydande förbättringar är nödvändiga i metoderna för bortskaffning i Irland och att det, med tanke på antalet inrättningar som väntar på tillstånd, kommer att ta lång tid innan irländska avfallsinrättningar kan fungera kollektivt på det sätt som avses i artikel 5. Kommissionen har även pekat på bristerna vid avfallsdeponier vid Kilbarry och Tramore (klagomål 7). Den har påpekat att Irlands nätverk inte kan anses vara ändamålsenligt då vissa regioner är beroende av sådana otillfredsställande inrättningar och inte har något alternativ. Den har även angett att kapaciteten för deponering i vissa fall är uttömd eller nära att uttömmas (klagomål 11).

90. Den irländska regeringen har svarat att det inte är möjligt att endast på grund av att avfallstillstånd ofta innehåller villkor om tekniska förbättringar vad gäller avfallsdeponier, finna att artikel 5 inte tidigare iakttagits. Den har gjort gällande att det, innan direktivet om deponering av avfall antogs, inte fanns några gemenskapsrättsliga normer med avseende på deponier. Dessutom var de händelser som gav upphov till klagomål 11 inte typiska. Kommissionen har inte angett något tillfälle då avfall inte har kunnat bortskaffas på grund av problem med kapaciteten och den har inte heller tagit hänsyn till möjligheterna att utvidga kapaciteten för avfallsdeponering.

91. Enligt min mening krävs det, för att korrekt genomföra denna skyldighet, att medlemsstaterna vidtar åtgärder av såväl teknisk art, för att säkerställa att det finns tillräcklig fysisk kapacitet inom medlemsstaten för att ta hand om det avfall som produceras inom dess territorium, som av administrativ art, för att säkerställa att de olika inrättningarna drivs på ett samordnat sätt. Detta är ett område av ekonomisk verksamhet där tillgången till kapacitet är relativt oförändrad, medan efterfrågan som svar på den ekonomiska tillväxten ständigt ökar. Detta innebär att ett nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande endast kan anses vara ändamålsenligt om tillgången på kapacitet är tillräckligt stor för att täcka de ökade

kvantiteter avfall som produceras inom medlemsstaternas territorium.

D — Den huvudsakliga skyldighet som följer av avfallsdirektivet (artikel 4 första stycket)

92. Kommissionen har med fog betonat att hänvisningen till artikel 5 i artikel 9 innebär att tillstånd, i det system som skapats av avfallsdirektivet, ses som en metod för att ge kraven i artikel 5 full genomslagskraft. Att det fastställts att artikel 9 inte genomförts korrekt av Irland innebär att det inte fanns någon formell grund enligt vilken det krävdes att anläggningar för bortscaffande inom Irland skulle fungera som ett nätverk i den mening som avses i denna bestämmelse. Den täta förekomsten av bortscaffande av avfall utanför ramen för tillståndssystemet vittnar dessutom om det irländska nätverkets bristfällighet. Ytterligare bevis för denna bristfällighet kan hämtas ur ett antal rapporter i handlingarna, bland annat en rapport från december 2001, upprättad av Forfás (Irlands nationella policystyrelse för företag, handel, vetenskap, teknik och nyskapande), som kommissionen har hänvisat till i sin ansökan. I denna rapport anges att avfallshanteringen i Irland, på grund av en kraftig ökning av mängden avfall sedan år 1995, är i ett kritiskt skede och den varnar för ytterligare försämring om inga åtgärder vidtas. Även om Irland i sin duplik har försökt tona ner dessa handlingars relevans, så ger de sammantaget en klar bild av kapacitetsnivån för att ta hand om avfall och bristen på samordning inom detta område vid utgången av den frist som angavs i kommissionens motiverade yttrande. Jag finner därför att Irland har underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att fullt ut och korrekt genomföra artikel 5 i direktivet.

93. I artikel 4 första stycket föreskrivs den grundläggande skyldigheten för medlemsstaterna att säkerställa att avfall återvinns eller bortscaffas utan fara för människors hälsa och utan att använda metoder som kan skada miljön i synnerhet på vissa särskilt angivna sätt.

94. Kommissionen har anfört att Irland, genom att tillåta att en betydande mängd förfaranden för bortscaffande eller återvinning av avfall utförs utanför ramen för ett tillståndssystem, inte kan anses ha vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att genomföra artikel 4, eftersom metoder för bortscaffande och återvinning inte villkoras och kontrolleras på tillfredsställande sätt utan tillstånd. Olika klagomål som lämnats in till kommissionen innehåller bevis för att miljön faktiskt skadats (klagomål 6, Poolbeg; 7, Kilbarry och Tramore och 9, Greenore). Med hänsyn till de ändamål som uppställs i artikel 4 måste avfall som deponerats i strid med villkoren i direktivet göras säkert, vilket innebär att det effektivt måste rensas upp. Det är därför mot bakgrund av detta inte tillräckligt att begränsa insatserna till att få till stånd att sådana avfallsförfaranden upphör. Kommissionen har påpekat att, även om tillstånd som lämnats av EPA visserligen bidrar till att vissa områden återställs, det inte är uppenbart att sådana tillstånd beviljas i stor eller

tillfredsställande utsträckning för rättsstridiga irländska avfallsförfaranden.

95. Irland har påpekat att, eftersom kommissionen inte har styrkt att denna stat inte hade något tillståndssystem eller företett bevisning för att någon miljöskada faktiskt inträffat, det inte finns någon grund för att Irland har åsidosatt artikel 4 i direktivet. Irland har bestridit att irländska myndigheter inte har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de problem som följt av tidigare avfallsförfaranden och har påstått att kommissionen inte har visat att avfallstillstånd beviljade av EPA inte leder till en tillfredsställande återställning och eftervård av stängda inrättningar.

96. I sitt svar har kommissionen hänvisat till lydelsen av artikel 4, enligt vilken åtgärder, processer och metoder för avfallshantering som "kan" skada miljön är förbjudna. Detta innebär att kommissionen inte behöver styrka att miljöskador faktiskt har uppkommit, eftersom detta skulle undergräva bestämmelsens preventiva syfte. Avsaknaden av ett fullt effektivt tillståndssystem utgör en stark bevisning för att de nödvändiga åtgärder som krävs enligt artikel 4 inte har vidtagits.

97. Irland har svarat att, i de fall kommissionen har försökt visa att en miljöskada

faktiskt har inträffat, den inte har lyckats förete nödvändig bevisning i detta avseende. Irland har medgett att tillstånd som utfärdas av EPA ger möjlighet att gradvis införa åtgärder för att skydda miljön och har påpekat att kommissionens förslag att inrättningar borde stängas till dess att tillståndsförfarandet avslutats är orealistiskt.

98. I San Rocco-målet ansåg domstolen att, även om artikel 4 första stycket i avfallsdirektivet inte anger det konkreta innehållet i de åtgärder som skall vidtas för att säkerställa att avfall tas om hand utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, den inte desto mindre binder medlemsstaterna vid den målsättning som skall uppnås samtidigt som den ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vid bestämningen av huruvida sådana åtgärder är nödvändiga eller inte.³² Jag anser emellertid att detta utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna medges är begränsat, om direktivet ses som ett komplett system. Artikel 4 första stycket är nära knuten till artiklarna 9 och 10, vilka i direktivets system innehåller de viktigaste medlen för att uppnå de ändamål som uppställts i denna bestämmelse. Att det uttryckligen anges i artiklarna 9 och 10 att kravet på tillstånd infördes i syfte att genomföra artikel 4 visar att detta krav utgör en av de "åtgärder som krävs" enligt artikel 4 första stycket. Detta måste innebära att om artiklarna 9 och 10 inte har följts så medför detta att även artikel 4 första stycket har åsidosatts.

32 — Domen i målet San Rocco (ovan fotnot 19), punkt 67.

99. I avsaknad av ett fullt fungerande tillståndssystem för avfallshantering finns det inga garantier för att avfallshanteringen kommer att utföras på ett sätt som inte negativt påverkar människors hälsa eller miljön. Vad beträffar den del av argumentet där tyngdpunkten lagts på frågan huruvida det visats att en faktisk miljöskada uppkommit till följd av att avfall hanterats utan tillstånd, framgår det klart av denna bestämmelses lydelse att det, såsom kommissionen har påpekat, räcker att påvisa att en eventuell skada kan orsakas av denna verksamhet. I handlingarna i målet finns det emellertid tillräckligt med bevisning för sådan faktisk skada som anges i artikel 4 första stycket, som uppstått till följd av att avfall hanterats utan tillstånd. Jag hänvisar bland annat till de situationer som avses i klagomålen 7, 9 och 11. Det måste därför vara styrkt att Irland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4 första stycket i avfallsdirektivet.

101. Enligt kommissionen kompletterar denna bestämmelse det första stycket i artikel 4, eftersom förbudet mot dumpning bidrar till att säkerställa att avfallshantering äger rum inom ett väl reglerat ramverk. Kommissionen har gjort gällande att Irland har underlåtit och underlåter att effektivt förbjuda dumpning av avfall, vilket framgår av den omfattning i vilken avfall dumpas utanför det reglerade ramverk som avses i artiklarna 9 och 10. Den har även anfört att Irland genomgående har underlåtit att reagera på fall av dumpning med sanktionsåtgärder som är effektiva, proportionella och avskräckande. Den har hänvisat till de argument den framfört med avseende på underlåtenheten att följa de sistnämnda bestämmelserna.

102. Irland har tillbakavisat kommissionens påstående i detta avseende och har anfört att kommissionen inte har lyckats förete bevisning för att så var fallet vid utgången av den frist som satts i det motiverade yttrandet. Det ankommer inte på Irland att visa att det inte förhöll sig på ett visst sätt.

E — Dumpning av avfall (artikel 4 andra stycket)

100. I artikel 4 andra stycket åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall.

103. Som jag påpekade i punkt 36 är normen för att bedöma huruvida artikel 4 andra stycket har iakttagits, enligt min mening, att förbudet mot dumpning har inskrivits i nationell rätt, att lämpliga sanktioner vid överträdelser har införts och att det sker en effektiv kontroll av att denna bestämmelse efterlevs. Flera av de klagomål som utgör grunden för förevarande ansökan vittnar om okontrollerat bortskaffande eller dumpning av avfall i olika regioner i Irland. Jag kan bland annat hänvisa till klagomålen 1, 6, 9 och 12. Den irländska regeringen har inte företett bevis för att dessa situationer hade

åtgärdats innan fristen i det motiverade yttrandet löpte ut. Mot bakgrund av övervägandena avseende underlåtenheten att följa artiklarna 9 och 10 samt artikel 4 första stycket, råder det enligt min mening inga tvivel om att Irland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4 andra stycket i avfallsdirektivet.

F — *Innehavare av avfall (artikel 8)*

104. Artikel 8 i avfallsdirektivet innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall, såsom dessa definieras i artikel 1 i direktivet,³³ antingen överlåter avfallet till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar förfaranden för bortskaffande eller återvinning, eller själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i direktivet.

105. Kommissionen anser, med hänvisning till domstolens dom i målet San Rocco,³⁴ att Irland har åsidosatt artikel 8 i direktivet. Irland har inte säkerställt att de som är innehavare av avfall, till följd av att avfall hanterats utan tillstånd, överlåter avfallet till någon av de aktörer som anges i den bestämmelsen eller att innehavarna av avfallet själva återvinner eller bortskaffar det i

enlighet med direktivet. Denna sistnämnda möjlighet avser, i kommissionens mening, att avfallet skall hanteras med stöd av ett tillstånd. Den har betonat att även andra skyldigheter enligt direktivet skall iakttas när förfaranden utförs enligt artikel 8, särskilt artikel 4. I sin replik har kommissionen hänvisat till den situation som avsågs med klagomål 1 (Limerick), där rättsstridigt deponerat byggnads- och rivningsavfall flyttades till en inrättning som inte hade något tillstånd, inte heller när repliken skrevs. Ett liknande händelseförlopp påstås ha ägt rum i de situationer som avses i klagomålen 2 (Ballard), 6 (Poolbeg), 8 (County Laois) och 9 (Greenore).

106. Den irländska regeringen har anfört att kommissionen, mot bakgrund av domstolens dom i målet San Rocco, inte har lyckats förete någon faktisk bevisning till stöd för sitt påstående att Irland åsidosatt artikel 8.

107. Artikel 8 är det första ledet i den ansvarskedja som kommissionen har hänvi-

33 — Se ovan fotnot 16.

34 — Ovan fotnot 19, punkterna 105–110 i domen.

sat till. Hantering av avfall på ett kontrollerat sätt börjar med innehavarens skyldighet att bortskaffa det eller behandla det på ett sätt som är förenligt med direktivets ändamål, och särskilt med artikel 4. Antingen kan innehavaren göra detta själv eller också måste han säkerställa att det hanteras av ett företag som tillämpar de förfaranden för bortskaffande eller återvinning som avses i bilaga 2 A och 2 B. I avfallsdirektivets system kan detta endast vara en aktör som beviljats tillstånd enligt artiklarna 9 och 10 i direktivet. I domen i målet *San Rocco* bekräftade domstolen att den som driver en illegal soptipp är innehavare av avfall i den mening som avses i artikel 8 och att det ankommer på medlemsstaten att säkerställa att avfallet överläts till en privat eller offentlig insamlare av avfall eller till ett företag som tar hand om avfall, om det inte är möjligt för aktören själv att återvinna eller bortskaffa avfallet.³⁵ Dessutom förutsätter artikel 8, såsom tidigare angivits, att det finns tillräcklig driftskapacitet inom en medlemsstat för att ta hand om och behandla avfall för att innehavare av avfall skall kunna uppfylla sina skyldigheter enligt denna bestämmelse. Sett från detta dubbla perspektiv framgår det klart av de bevis som lagts fram för domstolen att avfall i olika situationer (klagomålen 1 och 12) hanterats av en aktör utanför ramen för tillståndssystemet, på så sätt att innehavarna av avfallet antingen inte uppfyllde sina skyldigheter enligt artikel 8 eller inte hade möjlighet att göra detta. Irland har därför underlåtit att korrekt genomföra artikel 8 i direktivet.

G — Inspektioner och anteckningar (artiklarna 13 och 14)

108. I artikel 13 föreskrivs att de inrättningar och företag som utför de verksamheter som avses i artiklarna 9–12 regelbundet skall inspekteras av de behöriga myndigheterna. Kort sagt innehåller artikel 14 ett krav på att alla företag som omfattas av artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet skall föra anteckningar om det avfall de hanterar och om behandlingsmetoder. Denna information skall, efter anmodan, lämnas till de behöriga myndigheterna.

109. Kommissionen anser att Irland, som en förlängning av underlåtelserna att iakttä tillståndskraven i avfallsdirektivet, åsidosätter artiklarna 13 och 14 i direktivet. Den utgår från att medan EPA är ansvarig för att inspektera huruvida de avfallstillstånd den utfärdat följs, är den inte ansvarig för att inspektera inrättningar som ännu inte beviljats tillstånd. Så länge irländska aktörer som hanterar avfall inte förs in under ett tillståndssystem åtnjuter de ett *de facto*- undantag från skyldigheten att föra anteckningar.

³⁵ — Punkt 108 i domen.

110. Som svar på båda klagomålen har Irland hänvisat till vad staten gjort gällande med avseende på situationen i fråga om tillstånd för kommunala avfallsdeponier i sitt svaromål, nämligen att alla betydande avfallsanläggningar, den 5 juni 2002, innehade tillstånd och därför, som en följd därav, var föremål för inspektion. Irland har vidare anfört att direktivet inte anger att inspektioner endast får äga rum hos företag som beviljats tillstånd och har bestridit att det finns ett automatiskt samband mellan utfärdandet av tillstånd och förandet av anteckningar.

fungerande tillståndssystem och inte på annat sätt har styrkt att denna bestämmelse har åsidosatts, skall talan inte heller bifallas i denna del.

VIII — Generellt och strukturellt åsidosättande av avfallsdirektivet från Irlands sida

111. Vad beträffar artikel 13 måste det klargöras att det finns ett klart underförstått samband mellan förekomsten av ett fullt fungerande tillståndssystem och de kontroller som åtföljer det. Att ett tillstånd har beviljats för en verksamhet innebär samtidigt inte att inspektioner utförs, medan avsaknaden av ett tillstånd inte nödvändigtvis innebär att det inte utförs några inspektioner. Eftersom kommissionen inte har företett någon konkret bevisning för att det inte utförs några inspektioner och endast stödjer sig på att artiklarna 9 och 10 i avfallsdirektivet har åsidosatts, finner jag att kommissionens talan inte kan bifallas i denna del.

113. Kommissionens ansökan har snarare till syfte att det skall fastställas att Irland har åsidosatt avfallsdirektivet på ett generellt och strukturellt sätt och inte säkerställt att den obrutna ansvarskedjan vunnit erkännande fullt ut och satts i kraft än att det skall fastställas att det finns fog för de tolv klagomål som utgör den faktiska grunden för dess ansökan.

112. Samma överväganden gäller med avseende på kommissionens påstående att Irland inte fullt ut uppfyllt sin skyldighet att föra anteckningar enligt artikel 14 i direktivet. Eftersom kommissionen även här endast stödjer sig på avsaknaden av ett fullt

114. Detta mål skiljer sig från målet *San Rocco*³⁶ vad gäller omfattningen. Där var frågan huruvida ett åsidosättande av artikel 4 i avfallsdirektivet kunde anses föreligga på grundval av att direktivet inte följts i ett enstaka fall. I förevarande mål är frågan däremot huruvida flera fall av åsidosättande kan utgöra grund för att finna att en medlemsstat generellt sett åsidosatt sina

³⁶ — Ovan fotnot 19.

skyldigheter enligt avfallsdirektivet. Den princip som fastställdes i det målet är emellertid även relevant i ett fall som det förevarande. I domen i målet *San Rocco* ansåg domstolen först att "[a]v det förhållandet att faktiska omständigheter står i strid med de målsättningar som uppställs i artikel 4 första stycket i direktiv 75/442 i ändrad lydelse, går det ... i princip inte att direkt dra slutsatsen att medlemsstaten i fråga nödvändigtvis har åsidosatt de skyldigheter som följer av denna bestämmelse". Den uttalade därefter att "[n]är dessa faktiska omständigheter är bestående, i synnerhet när de medför en betydande miljöförstöring under en längre tid utan att behöriga myndigheter ingriper, kan detta emellertid innebära att medlemsstaterna har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som de ges genom bestämmelsen".³⁷

115. Vid genomgången av begreppet generell och strukturell överträdelse påpekade jag att ett sådant åsidosättande består av tre aspekter: omfattning, varaktighet och allvarlighetsgrad. I målet *San Rocco* som gällde ett enstaka åsidosättande av avfallsdirektivet, bedömde domstolen det påstådda åsidosättandet med avseende på tidsaspekten (en "bestående situation") och allvarlighetsgraden (en "betydande miljöförstöring"). Om en

medlemsstat i en sådan situation underlåter att vidta åtgärder för att lösa problemet kan det, i enlighet med detta resonemang, fastställas att artikel 4 har åsidosatts.

116. Vid tillämpningen av dessa kriterier i förevarande fall vill jag göra två påpekanden angående domstolens överväganden. Det första gjorde jag redan i punkt 98, där jag angav att om direktivet betraktas från en systematisk synvinkel, är det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 4 begränsat. Det andra är att om dessa två villkor är uppfyllda kan ett åsidosättande endast anses ha skett om den berörda medlemsstaten inte har vidtagit åtgärder för att rätta till situationen. Den irländska regeringen gav uttryck för denna synpunkt under den muntliga förhandlingen och påstod att den hade vidtagit kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med problemen med avfallshantering i Irland och därmed hade följt domen i målet *San Rocco*. Enligt min mening är det relevanta, särskilt under omständigheterna i förevarande mål, inte endast att medlemsstaten skall vidta åtgärder, utan att staten måste visa att dessa åtgärder är effektiva i den mening som avses i punkt 29.

117. Jag har redan funnit dels att Irland åsidosatte sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 5, 8, 9 och 10 i direktivet vid utgången av den frist som satts i kommissionens motiverade yttrande, dels att kom-

³⁷ — Punkt 68 i domen.

missionen inte övertygande har styrkt att artiklarna 12, 13 och 14 har åsidosatts.

119. En bedömning måste därför göras av huruvida åsidosättandena av dessa kärnbestämmelser i avfallsdirektivet är av sådan omfattning, varaktighet och allvarlighetsgrad att de kan betecknas som generella och strukturella.

118. Vid bedömningen av huruvida det är möjligt att fastställa ett generellt åsidosättande på grundval av detta vill jag påpeka att underlåtenheten att följa den första gruppen bestämmelser rör själva kärnan i genomförandet av avfallsdirektivet. Som jag mer än en gång har betonat i detta förslag till avgörande skall direktivet ses som ett komplett system, i vilket medlemsstaternas grundläggande skyldigheter och direktivets ändamål anges i artikel 4 och i vilket kraven på tillstånd i artiklarna 9 och 10 har en central funktion. Det är genom att bevilja tillstånd som medlemsstaten kan övervaka hanteringen av avfallet och föreskriva villkor i syfte att uppnå direktivets ändamål. En nödvändig förutsättning för att uppnå dessa ändamål är självklart att infrastrukturen för att bortskaffa avfall är inriktad på att ta hand om avfall som skapats inom medlemsstatens territorium i enlighet med artikel 5 i direktivet. Ett fullständigt och korrekt genomförande av dessa bestämmelser är av avgörande betydelse för att direktivets ändamål skall uppnås. De övriga bestämmelser som är relevanta i detta mål är, även om de utgör väsentliga delar av systemet, mer underordnade till sin karaktär. Den omständigheten att kommissionen, med undantag för artikel 8, inte har företett tillräckligt med bevisning för att det skall kunna fastställas att dessa bestämmelser har åsidosatts påverkar, enligt min mening, inte grunden för att fastställa att det skett ett generellt åsidosättande.

120. I punkt 82 har jag redan dragit denna slutsats med avseende på tillståndskraven i artiklarna 9 och 10. Trots att de bestämmelser som kräver tillstånd för förfaranden för bortskaffande och återvinning av avfall i den mening som avses i direktivet har varit i kraft sedan år 1977, framgick det klart att bestämmelserna i oktober 2001 fortfarande inte hade genomförts i sin helhet och satts i kraft i det irländska tillståndssystemet. De många exemplen, i handlingarna i målet, på deponering av avfall utan tillstånd på olika ställen i Irland visar att avfallshanteringen inte kontrollerats på ett tillfredsställande sätt av de irländska myndigheterna genom åren. Det måste även beaktas att situationen avseende beviljande av tillstånd till avfallsförfaranden har utvecklats i Irland och att viktiga förbättringar har genomförts särskilt under den senare hälften av 1990-talet. De åtgärder som vidtagits av de irländska myndigheterna var emellertid inte tillräckliga för att uppnå direktivets ändamål inom fristen i det motiverade yttrandet. Med hänsyn till den tid som gått sedan kravet på tillstånd infördes är det helt befogat att finna att underlåtenheten att uppfylla artiklarna 9

och 10 i direktivet har varit bestående och av lång varaktighet.

varit bestående, vida spridd och allvarlig, vilket innebär att det finns tillräckliga skäl för att fastställa att Irland har åsidosatt avfallsdirektivet på ett generellt och strukturellt sätt.

121. Det bevismaterial som finns i de tolv klagomålen visar också att problemen med rättsstridig avfallshantering, det vill säga hantering utan tillstånd, inte var begränsade till vissa regioner utan att de var vitt spridda inom Irlands territorium. De ägde även rum inom behörighetsområdet för olika lokala myndigheter, vilket tyder på ett administrativt problem av mer generell karaktär. En sådan situation kan endast rättas till genom att man ändrar policyen på den centrala regeringsnivån.

122. Slutligen, när man ser till hur allvarligt åsidosättandet är, skall det prövas i vilken omfattning den faktiska situationen avviker från den som föreskrivs i direktivet. Med hänsyn till de händelseförlopp som ledde till de tolv klagomålen är det uppenbart att de inte är förenliga med de ändamål som anges i artikel 4. De innehåller många exempel på allvarlig miljöförorening och skador på våtmarker och andra miljömässigt känsliga områden.

123. Härav följer att jag anser att underlåtenheten att följa artiklarna 4, 5, 8, 9 och 10, vilka utgör kärnan i avfallsdirektivet, har

IX — Artikel 10 EG

124. Irland har medgett att denna stat har underlåtit att lämna de uppgifter som kommissionen begärde den 20 september 1999 angående ett klagomål rörande en avfallsinrättning vid Fermoy, County Cork, och att den därför underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG. Denna del av kommissionens talan skall följaktligen vinna bifall.

X — Rättegångskostnader

125. Enligt artikel 69.3 i domstolens rättegångsregler kan domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Med hänsyn till att själva kärnan i kommissionens talan enligt min mening skall vinna bifall och de delar av talan som skall ogillas är mer underordnade i förhållande till den väsentliga frågan i målet, föreslår jag att Irland med stöd av artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna.

XI — Förslag till avgörande

126. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall

- fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 5, 8, 9 och 10 i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, genom att över hela sitt territorium under en lång tid underlåta, för det första, att inrätta ett ändamålsenligt och fullt fungerande tillståndssystem för bortskaffande och återvinning av avfall, för det andra, att säkerställa att innehavare av avfall överlåter det till en privat eller offentlig insamlare av avfall eller till ett företag som har tillstånd att tillämpa förfaranden för bortskaffande eller återvinning eller återvinner eller bortskaffar avfallet själva, för det tredje, att förhindra övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall som kan äventyra människors hälsa och skada miljön och, för det fjärde, genom att underlåta att upprätta ett ändamålsenligt nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande av avfall,
- ogilla talan i den del den avser överträdelse av artiklarna 12, 13 och 14,
- fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att underlåta att lämna de uppgifter som kommissionen begärde den 20 september 1999,
- förplikta Irland att ersätta rättegångskostnaderna.