

Věc C-494/01

Komise Evropských společenství

v.

Irsko

„Nesplnění povinnosti státem – Životní prostředí – Nakládání s odpady –
Směrnice 75/442/EHS, ve znění směrnice 91/156/ES –
Články 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 a 14“

Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda přednesené dne 23. září 2004 I - 3338
Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 26. dubna 2005 I - 3382

Shrnutí rozsudku

1. *Žaloba pro nesplnění povinnosti – Předmět sporu – Urvčení během postupu před zahájením soudního řízení – Nesplnění povinností obecné povahy vyplývajících z ustanovení směrnice – Předložení dodatečných poznatků Soudnímu dvoru směřujících k podpoře obecnosti a trvalosti nesplnění povinnosti – Přípustnost (Článek 226 ES)*

2. *Žaloba pro nesplnění povinnosti – Prokázání nesplnění povinnosti – Důkazní břemeno Komise – Předložení poznatků, z nichž je patrné nesplnění povinnosti – Vyvrácení příslušející dotčenému členskému státu*
(Článek 226 ES)

3. *Členské státy – Povinnosti – Úloha Komise vykonávat dohled – Povinnost členských států – Spolupráce při vyšetřování v oblasti použití směrnic – Přezkumná a informační povinnost*
(Články 10 ES, 211 ES a 226 ES; směrnice Rady 75/442, ve znění směrnice 91/156)

4. *Životní prostředí – Odstraňování odpadů – Směrnice 75/442 – Provedení členskými státy – Povinnost dosáhnout výsledku – Povinnost subjektů získat povolení před každým odstraňováním nebo využitím odpadů – Kontrolní povinnost členských států*
(Článek 249 třetí pododstavec ES; směrnice Rady 75/442, ve znění směrnice 91/156, články 9 a 10)

5. *Životní prostředí – Odstraňování odpadů – Směrnice 75/442 – Článek 12 – Podrobení sběru a přepravy odpadů buď systému předchozího povolení, nebo registračnímu řízení – Volba systému povolení členským státem – Důsledek – Nedostatek relevantnosti jakékoli registrace ve vztahu ke správnému provedení směrnice*
(Směrnice Rady 75/442, ve znění směrnice 91/156, článek 12)

6. *Životní prostředí – Odstraňování odpadů – Směrnice 75/442 – Článek 5 – Povinnost vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadů – Nesplněná povinnost vzhledem k značnému počtu zařízení bez povolení a celkově nedostatečné kapacitě pro odstraňování odpadů*
(Směrnice Rady 75/442, ve znění směrnice 91/156, článek 5)

7. *Životní prostředí – Odstraňování odpadů – Směrnice 75/442 – Povinnost vyplývající pro členské státy z čl. 4 prvního pododstavce – Porušení povinnosti v případě trvajících porušování článků 9 a 10*
(Směrnice Rady 75/442, ve znění směrnice 91/156, čl. 4 první pododstavec a články 9 a 10)

8. *Životní prostředí – Odstraňování odpadů – Směrnice 75/442 – Článek 8 – Povinnosti členských států ve vztahu k držitelům odpadů – Povinnosti platné i ve vztahu k provozovatelům nebo vlastníkovům protiprávní skládky a nemožnost jejich splnění pouhou represivní akcí*
(Směrnice Rady 75/442, ve znění směrnice 91/156, článek 8)

9. *Životní prostředí – Odstraňování odpadů – Směrnice 75/442 – Články 13 a 14 – Povinnost podrobit zařízení provádějící odstraňování a využití odpadů pravidelným kontrolám – Předmět kontroly – Dodržování podmínek stanovených v povolení – Kontrola, jež nemůže splňovat požadavky směrnice vzhledem k tomu, že zařízení nezískalo povolení ve správné a náležité formě*
(Směrnice Rady 75/442, ve znění směrnice 91/156, články 13 a 14)

1. Předmět žaloby podané na základě článku 226 ES je vymezen postupem před zahájením soudního řízení upraveným tímto ustanovením. Komise tedy nemůže trvat na tom, aby bylo konstatováno specifické nesplnění povinností týkající se konkrétní faktické situace, která nebyla uvedena v rámci postupu před zahájením soudního řízení.

Pokud však žaloba směřuje k poukázání na nesplnění povinností obecné povahy vyplývajících z ustanovení směrnice, vycházejícímu zejména ze systematického a trvalého tolerantního postoje vnitrostátních orgánů k situacím, které nejsou v souladu s touto směrnicí, nemůže být předloženo dodatečných skutečností Komisí směřujících ve stadiu řízení před Soudním dvorem k podpoře

obecnosti a trvalosti tvrzeného nesplnění povinnosti v zásadě vyloučeno.

Jelikož totiž Komise může upřesnit své původní vytýkané skutečnosti v žalobě za podmínky, že nezmění předmět sporu, nemění předložením nových poznatků určených k znázornění vytýkaných skutečností formulovaných ve svém odůvodněném stanovisku a vycházejících z nesplnění povinnosti obecné povahy z ustanovení směrnice předmět sporu. Skutečnosti, o nichž se Komise dověděla po vydání odůvodněného stanoviska, jí mohou být platně zmíněny na podporu její žaloby ke znázornění jí uváděného nesplnění povinností obecné povahy.

(viz body 35–39)

2. V rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 ES přísluší Komisi prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti. Komise musí Soudnímu dvoru předložit poznatky nezbytné k přezkoumání existence tohoto nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakoukoli domněnku. Pokud však Komise předložila dostatečné poznatky o některých skutečnostech, ke kterým došlo na území žalovaného členského státu a jež jsou s to prokázat, že orgány členského státu vytvořily opakovanou a trvající praxi, která je v rozporu s ustanoveními směrnice, přísluší tomuto členskému státu, aby zevrubně a podrobně popřel předložené údaje a důsledky z nich vyplývající.

vatelí, jakož i dotýčným členským státem. Za takových okolností totiž přísluší v první řadě vnitrostátním orgánům, aby provedly nezbytný přezkum na místě v duchu loajální spolupráce, v souladu s úlohou každého členského státu usnadňovat obecné poslání Komise a poskytnout jí veškeré informace požadované za tímto účelem.

(viz body 42, 43, 45, 197, 198)

(viz body 41, 44, 47)

3. Členské státy jsou podle článku 10 ES povinny usnadnit Komisi plnění jejího poslání spočívajícího podle článku 211 ES zejména v dbání o provádění ustanovení Smlouvy, jakož i aktů přijatých orgány na jejím základě. V oblasti přezkumu správného praktického použití vnitrostátních ustanovení určených k zajištění účinného provedení směrnice zahrnující oblasti, pro které Komise nemá vlastní vyšetřovací pravomoci, jako je tomu v případě směrnice 75/442 o odpadech, ve znění směrnice 91/156, Komise je z velké části odkázána na poznatky předložené případnými stěžo-

4. Články 9 a 10 směrnice 75/442 o odpadech, ve znění směrnice 91/156, ukládají členským státům jasné a jednoznačně formulované povinnosti k dosažení určitého výsledku, podle nichž podniky a zařízení, které odstraňují nebo využívají odpady na území těchto států, musejí získat povolení. Z toho plyne, že členský stát splní své povinnosti vyplývající z těchto ustanovení teprve tehdy, pokud vedle zajištění správného provedení těchto ustanovení do vnitrostátního práva přezkoumá, zda subjekty mají skutečně ještě před odstraněním nebo využitím odpadu povolení

vydané v souladu s článkem 9, přičemž pouhé podání žádosti nemůže toto povolení nahradit. Přísluší tedy členskému státu, aby se ujistil, že je zavedený režim povolení skutečně používán a dodržován, zejména prováděním vhodných kontrol za tímto účelem a zajištěním ukončení a účinného potrestání operací prováděných bez povolení.

o povolení je rovnocenné registraci, když v důsledku jemu přičitatelných skutečností nemají subjekty k rozhodnému datu povolení.

(viz body 142, 144, 145)

(viz body 116–118)

5. Článek 12 směrnice 75/442 o odpadech, ve znění směrnice 91/156, zejména stanoví, že zařízení nebo podniky, které profesionálně sbírají nebo přepravují odpad, musí být, pokud nejsou subjektem povolení, registrovány u příslušných orgánů. Toto ustanovení tedy členským státem ukládá, aby provedly volbu mezi systémem povolení nebo registračním řízením.

6. Podle článku 5 směrnice 75/442 o odpadech, ve znění směrnice 91/156, spadá mezi cíle sledované touto směrnicí vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadů s využitím nejlepší dostupné technologie nevyžadující nadměrné náklady, která umožní odstraňování odpadů v jednom z nejbližších vhodných zařízení. Členský stát, který toleruje, že značný počet zařízení provádějících odstraňování odpadů funguje bez povolení a na území, na němž je síť zařízení na odstraňování odpadů celkem přetížená a nestačí vstřebávat odpady vyrobené na uvedeném území, tedy nesplňuje povinnosti stanovené v uvedeném článku 5.

(viz body 149–158)

Pokud členský stát zvolil systém povolení, nemůže tvrdit, že splnil své povinnosti s odůvodněním, že podání žádosti

7. Není sice v zásadě možné vyvodit přímo z neslučitelnosti faktické situace s cíli

stanovenými v čl. 4 prvním pododstavci směrnice 75/442 o odpadech, ve znění směrnice 91/156, že členský stát nutně nesplnil povinnosti uložené tímto ustanovením, totiž nepřijal nezbytná opatření, aby zajistil odstraňování odpadů bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, je nicméně nesporné, že přetrvávání takové faktické situace, zejména pokud vede k značnému poškození životního prostředí během delší doby bez zásahu příslušných orgánů, může ukázat, že tento stát překročil prostor pro uvážení, který mu toto ustanovení svěřuje.

Pokud členský stát obecným a trvajícím způsobem neplnil svou povinnost zajistit správné provedení článků 9 a 10 směrnice týkajících se režimů povolení operací odstraňování a využití odpadů, již tato okolnost dostačuje k prokázání toho, že členský stát rovněž obecným a trvajícím způsobem neplnil požadavky článku 4 směrnice, který je úzce spjat s jejími články 9 a 10.

(viz body 169–171)

8. Článek 8 směrnice 75/442 o odpadech, ve znění směrnice 91/156, který zajišťuje zejména provedení zásady prevence, stanoví, že členským státům přísluší přezkoumat, zda držitel odpadu s ním manipuluje prostřednictvím soukromé nebo veřejné organizace nebo podniku, který provádí odstraňování nebo využití odpadů, nebo zda tento držitel sám zajistil odstraňování nebo využití odpadů v souladu s ustanoveními směrnice.

Členské státy mají povinnost přijmout tato opatření i ve vztahu k provozovateli nebo vlastníkovi protiprávní skládky, neboť ti musejí být považováni za držitele odpadů ve smyslu uvedeného článku. Taková povinnost není splněna, pokud se členský stát omezí na to, že nařídí zabavení protiprávní skládky a zahájí proti jejímu provozovateli trestní řízení.

(viz body 179, 181, 182)

9. Podle článku 13 směrnice 75/442 o odpadech, ve znění směrnice 91/156,

se přiměřené pravidelné kontroly, které toto ustanovení vyžaduje, musejí týkat zejména zařízení a podniků, které zajišťují operace uvedené v člancích 9 a 10 téže směrnice a které musejí podle obou posledně uvedených ustanovení získat předchozí individuální povolení zahrnující řadu požadavků a podmínek.

Pokud nejsou taková povolení udělena a ve vztahu k danému podniku nebo zařízení v nich tedy nebyly stanoveny požadavky ani podmínky, nemohou kontroly provedené u těchto podniků

nebo zařízení splňovat požadavky článku 13 směrnice. Zásadním účelem kontrol upravených tímto ustanovením je totiž zajistit dodržování požadavků a podmínek stanovených v povolení vydaném podle článků 9 a 10 směrnice. Totéž platí, i pokud jde o vedení záznamů zařízeními nebo podniky uvedenými v těchto ustanoveních, které, jak upřesňuje článek 14 směrnice, musejí uvádět zejména množství a charakter odpadů a dále způsob jich úpravy.

(viz body 190–192)