

Sag C-494/01

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Irland

»Traktatbrud — miljø — affaldshåndtering — direktiv 75/442/EØF, som ændret ved direktiv 91/156/EF — artikel 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 og 14«

Forslag til afgørelse fra generaladvokat L.A. Geelhoed fremsat den 23. september 2004	I - 3338
Domstolens dom (Store Afdeling) af 26. april 2005	I - 3382

Sammendrag af dom

- 1. Traktatbrudssøgsmål — søgsmålets genstand — afgrænsning under den administrative procedure — generelt traktatbrud med hensyn til bestemmelser i et direktiv — fremlæggelse af supplerende oplysninger for Domstolen til støtte for, at traktatbruddet var generelt og varigt — lovligt
(Art. 226 EF)*

2. *Traktatbrudssøgsmål — bevis for traktatbruddet — Kommissionens bevisbyrde — fremlæggelse af oplysninger, der viser, at der foreligger et traktatbrud — gendrivelse, der påhviler den kritiserede medlemsstat*
(Art. 226 EF)

3. *Medlemsstater — forpligtelser — Kommissionens tilsynsopgave — medlemsstaternes forpligtelser — medvirken til undersøgelser vedrørende direktivers gennemførelse — kontrol- og oplysningsforpligtelse*
(Art. 10 EF, 211 EF og 226 EF; Rådets direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156)

4. *Miljø — bortskaffelse af affald — direktiv 75/442 — medlemsstaternes gennemførelse — resultatforpligtelse — operatørernes forpligtelse til at have en forudgående tilladelse til enhver bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperation af affald — medlemsstaternes kontrolforpligtelse*
(Art. 249, stk. 3, EF; Rådets direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, art. 9 og 10)

5. *Miljø — bortskaffelse af affald — direktiv 75/442 — artikel 12 — indsamling og transport af affald omfattet af en ordning, der omfatter enten en forhåndsgodkendelse eller en registreringsprocedure — en medlemsstats valg af godkendelsesordning — følger — enhver registrering uden relevans i forhold til en korrekt gennemførelse af direktivet*
(Rådets direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, art. 12)

6. *Miljø — bortskaffelse af affald — direktiv 75/442 — artikel 5 — forpligtelse til at oprette et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter — forpligtelsen ikke opfyldt, når et stort antal faciliteter ikke er godkendt og samlet har en bortskaffelseskapacitet, der er utilstrækkelig*
(Rådets direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, art. 5)

7. *Miljø — bortskaffelse af affald — direktiv 75/442 — forpligtelse for medlemsstaterne ifølge artikel 4, stk. 1 — forpligtelse tilsidesat i tilfælde af vedvarende krænkelse af artikel 9 og 10*
(Rådets direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, art. 4, stk. 1, og art. 9 og 10)

8. *Miljø — bortskaffelse af affald — direktiv 75/442 — artikel 8 — forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i forhold til affaldsindehavere — forpligtelserne omfatter også den, der forestår driften af en ulovlig losseplads, eller indehaveren heraf, og kan ikke opfyldes alene gennem en repressiv foranstaltning*
(Rådets direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, art. 8)
9. *Miljø — bortskaffelse af affald — direktiv 75/442 — artikel 13 og 14 — forpligtelse til regelmæssigt at kontrollere anlæg, der varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse — kontrollens formål — overholdelse af de betingelser, der er fastsat i tilladelsen — kontrol, som ikke kan opfylde direktivets krav i mangel af gyldig godkendelse*
(Rådets direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, art. 13 og 14)

1. Genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 226 EF, afgrænses af den administrative procedure, som er fastlagt i denne bestemmelse. Kommissionen kan derfor ikke få medhold i en påstand om, at der fastslås traktatbrud på et bestemt punkt, for så vidt som det drejer sig om en særlig faktisk situation, som ikke er blevet anført i forbindelse med den administrative procedure.

stolen til støtte for, at det påståede traktatbrud var generelt og varigt, i princippet ikke udelukkes.

Eftersom Kommissionen nemlig kan præcisere sine oprindelige klagepunkter i stævningen, forudsat at sagens genstand ikke ændres, ændrer nye bevismidler, der skal belyse de klagepunkter, der var anført i den begrundede udtalelse, som vedrører et generelt traktatbrud i forhold til direktivets bestemmelser, ikke i sagens genstand. De faktiske omstændigheder, som Kommissionen først får kundskab til efter udstedelse af den begrundede udtalelse, kan med føje nævnes af Kommissionen til støtte for dennes stævning med henblik på at belyse det påberåbte generelle traktatbrud.

For så vidt som formålet med søgsmålet imidlertid er at afdække et generelt traktatbrud i forhold til direktivets bestemmelser, der bl.a. skyldes en systematisk og varig tolerance i den holdning, som de nationale myndigheder har udvist, i forhold til situationer, som ikke er forenelige med direktivet, kan Kommissionens fremlæggelse af supplerende oplysninger under proceduren for Dom-

(jf. præmis 35-39)

2. Under en traktatbrudssag i henhold til artikel 226 EF påhviler det Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er Kommissionen, som skal fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor. Når imidlertid Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at bestemte forhold foreligger på den sagsøgte medlemsstats område, og godtgør, at en medlemsstats myndigheder har udviklet en gentagen og vedvarende praksis, som strider mod et direktivs bestemmelser, påhviler det på samme måde denne medlemsstat konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf.

affald, som ændret ved direktiv 91/156, er Kommissionen i vidt omfang afhængig af de oplysninger, som eventuelle klagere og den pågældende medlemsstat har meddelt. Under sådanne omstændigheder må kontrol på stedet i første række gennemføres af de nationale myndigheder, der herved må samarbejde loyalt for at opfylde de forpligtelser, der påhviler alle medlemsstater, til at lette Kommissionen udførelsen af dens generelle opgave og at meddele den alle de oplysninger, som den anmoder om i denne forbindelse.

(jf. præmis 42, 43, 45, 197 og 198)

(jf. præmis 41, 44 og 47)

3. Medlemsstaterne er i medfør af artikel 10 EF forpligtet til at lette Kommissionen gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 211 EF navnlig består i at drage omsorg for gennemførelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne vedtages af institutionerne. I forbindelse med efterprøvelsen af, om de nationale bestemmelser, der skal sikre en effektiv gennemførelse af et direktiv, i praksis anvendes korrekt på områder, hvor Kommissionen ikke har nogen undersøgelsesbeføjelser, sådan som det er tilfældet med direktiv 75/442 om

4. Artikel 9 og 10 i direktiv 75/442 om affald, som ændret ved direktiv 91/156, pålægger medlemsstaterne nogle klare og entydige resultatforpligtelser, hvorefter virksomheder eller anlæg, der bortskaffer eller nyttiggør affald på disse stater område, skal være i besiddelse af en tilladelse. Heraf følger, at en medlemsstat kun har opfyldt sine forpligtelser i henhold til de nævnte bestemmelser, såfremt det både er sikret, at der er foretaget en korrekt gennemførelse af dem i national ret, og at den kontrollerer, at operatørerne — inden de foretager bortskaffelse eller nyttiggørelse —

reelt er i besiddelse af en tilladelse, der er meddelt i henhold til artikel 9, eftersom indgivelsen af en ansøgning ikke i sig selv ikke kan træde i stedet. Det påhviler således medlemsstaten at sikre, at den gennemførte tilladelsesordning faktisk anvendes og overholdes, bl.a. ved at gennemføre en passende kontrol i den henseende og ved at sikre, at operationer, der udføres uden tilladelse, bringes til ophør og sanktioneres.

den har opfyldt sine forpligtelser ved at hævde, at indgivelsen af en ansøgning om tilladelse svarer til en registrering.

(jf. præmis 142, 144 og 145)

(jf. præmis 116-118)

5. Artikel 12 i direktiv 75/442 om affald, som ændret ved direktiv 91/156, bestemmer, at anlæg eller virksomheder, der som erhvervmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, såfremt de ikke skal have en godkendelse, skal registreres hos de kompetente myndigheder. Bestemmelsen pålægger således medlemsstaterne at foretage et valg mellem en godkendelsesordning eller en registreringsprocedure.

6. Ifølge artikel 5 i direktiv 75/442 om affald, som ændret ved direktiv 91/156, henhører oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger — idet et sådant net endvidere skal muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg — under de formål, der forfølges med bestemmelsen. En medlemsstat, som tolererer, at et stort antal bortskaffelses anlæg drives uden tilladelse og på et område, hvor bortskaffelsesnettet som helhed er ved at nå et mætningspunkt og ikke er tilstrækkeligt til at aftage det affald, der bliver produceret på dets område, tilsidesætter forpligtelserne i nævnte artikel 5.

(jf. præmis 149-158)

Når en medlemsstat har valgt godkendelsesordningen, og operatørerne ikke har tilladelse på den relevante dato på grund af forsinkelser, som kan tilskrives medlemsstaten, kan den ikke påstå, at

7. Principielt er det ikke muligt under henvisning til, at en faktisk situation

ikke er i overensstemmelse med de mål, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktiv 75/442 om affald, som ændret ved direktiv 91/156, direkte at drage den slutning, at en medlemsstat nødvendigvis har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter denne bestemmelse, nemlig at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed udsættes for fare, og uden at miljøet skades, men det står ikke desto mindre fast, at når en sådan faktisk situation varer ved, navnlig når den fører til en forringelse af miljøet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, kan den vise, at denne stat har overskredet grænserne for det skøn, den har i henhold til nævnte bestemmelse.

Når en medlemsstat generelt og vedvarende har tilsidesat sin forpligtelse til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 9 og 10 om godkendelsesordninger for bortskaffelses- og nyttiggørelsesoperationer for affald, er denne omstændighed alene tilstrækkelig til at godtgøre, at den tillige generelt og vedvarende har tilsidesat kravene i direktivets artikel 4, som er tæt forbundet med direktivets artikel 9 og 10.

(jf. præmis 169-171)

8. Artikel 8 i direktiv 75/442 om affald, som ændret ved direktiv 91/156, der bl.a. sikrer gennemførelsen af princippet om forebyggende indsats, bestemmer, at det påhviler medlemsstaterne at kontrollere, at indehaveren af affald overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, eller at den pågældende indehaver selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i direktivet.

Medlemsstaterne er forpligtede til at træffe foranstaltninger også i forhold til den, der forestår driften af en ulovlig losseplads, eller indehaveren heraf, og som betragtes som indehaveren af affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i nævnte artikel. En sådan forpligtelse er ikke opfyldt, når en medlemsstat blot har anordnet afspærring af den ulovlige losseplads og rejst en straffesag mod den, der forestår driften af lossepladsen.

(jf. præmis 179, 181 og 182)

9. Ifølge artikel 13 i direktiv 75/442 om affald, som ændret ved direktiv 91/156,

skal den passende regelmæssige kontrol, som er påkrævet i henhold til denne bestemmelse, bl.a. vedrøre de anlæg og virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald som nævnt i samme direktivs artikel 9 og 10, og som i medfør af de to sidstnævnte bestemmelser på forhånd skal indhente en individuel tilladelse, der skal indeholde en række forskrifter og betingelser.

Såfremt sådanne tilladelser ikke meddeles, og der følgelig ikke fastsættes forskrifter og betingelser heri for en given virksomhed eller et givet anlæg, vil kontrollen af dem sandsynligvis ikke kunne opfylde kravene i direktivets

artikel 13. Et væsentligt formål med den kontrol, der er fastsat i denne bestemmelse, er nemlig at sikre overholdelsen af de forskrifter og betingelser, der er fastsat i den tilladelse, der er udstedt i medfør af direktivets artikel 9 og 10. Det samme gør sig gældende med hensyn til forpligtelsen til at føre registre for de anlæg eller virksomheder, der er omhandlet i de sidstnævnte bestemmelser. Registerne skal, således som det præciseres i direktivets artikel 14, bl.a. angive affaldets mængde, art eller behandlingsmetode.

(jf. præmis 190-192)