

Sprawa C-494/01

Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Środowisko naturalne —
Gospodarka odpadami — Dyrektywa 75/442/EWG, zmieniona
dyrektywą 91/156/EWG — Artykuł 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 i 14

Opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda przedstawiona w dniu 23 wrześ-
nia 2004 r. I - 3338

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 26 kwietnia 2005 r. I - 3382

Streszczenie wyroku

1. *Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego — Przedmiot sporu — Określenie w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi — Uchybienie przepisom dyrektywy mające charakter generalny — Przedstawienie przed Trybunałem dodatkowych dowodów na generalny i ciągły charakter uchybienia — Dopuszczalność (art. 226 WE)*

2. *Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dowód uchybienia — Ciężar dowodu spoczywający na Komisji — Przedstawienie dowodów wskazujących na uchybienie — Ciężar dowodu przeciwnego spoczywający na pozwanym państwie członkowskim*
(art. 226 WE)

3. *Państwa członkowskie — Zobowiązania — Nadzór powierzony Komisji — Obowiązek państw członkowskich — Współpraca przy dochodzeniach w przedmiocie stosowania dyrektyw — Obowiązek ustalenia i udzielenia informacji*
(art. 10 WE, 211 WE i 226 WE; dyrektywa Rady 75/442, zmieniona dyrektywą 91/156)

4. *Środowisko naturalne — Unieszkodliwianie odpadów — Dyrektywa 75/442 — Wykonanie przez państwa członkowskie — Zobowiązanie rezultatu — Spoczywający na podmiotach obowiązek uzyskania zezwolenia przed dokonaniem każdej czynności unieszkodliwiania bądź odzyskiwania odpadów — Obowiązek kontroli przez państwa członkowskie*
(art. 249 akapit trzeci WE; dyrektywa Rady 75/442, zmieniona dyrektywą 91/156, art. 9 i 10)

5. *Środowisko naturalne — Unieszkodliwianie odpadów — Dyrektywa 75/442 — Artykuł 12 — Zbieranie i transportowanie odpadów podlegające wymogowi uzyskania uprzedniego zezwolenia lub procedurze rejestracji — Wybór systemu zezwoleń przez państwo członkowskie — Konsekwencje — Brak znaczenia rejestracji w jakiegokolwiek formie dla właściwego wykonania dyrektywy*
(dyrektywa Rady 75/442, zmieniona dyrektywą 91/156, art. 12)

6. *Środowisko naturalne — Unieszkodliwianie odpadów — Dyrektywa 75/442 — Artykuł 5 — Obowiązek stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urzędzeń do unieszkodliwiania odpadów — Niewykonanie zobowiązania w obliczu licznych urzędzeń działających bez zezwolenia i niedostatecznej globalnej zdolności unieszkodliwiania odpadów*
(dyrektywa Rady 75/442, zmieniona dyrektywą 91/156, art. 5)

7. *Środowisko naturalne — Unieszkodliwianie odpadów — Dyrektywa 75/442 — Zobowiązanie państw członkowskich ciążące na nich mocy art. 4 akapit pierwszy — Uchybienie zobowiązaniu w przypadku ciągłego naruszania art. 9 i 10*
(dyrektywa Rady 75/442, zmieniona dyrektywą 91/156, art. 4 akapit pierwszy, art. 9 i 10)

8. *Środowisko naturalne — Unieszkodliwianie odpadów — Dyrektywa 75/442 — Artykuł 8 — Obowiązki ciążące na państwach członkowskich względem posiadaczy odpadów — Obowiązki istniejące również względem właściciela lub osoby prowadzącej nielegalne składowisko, których wypełnienia nie można zapewnić za pomocą samego ścigania karnego (dyrektywa Rady 75/442, zmieniona dyrektywą 91/156, art. 8)*
9. *Środowisko naturalne — Unieszkodliwianie odpadów — Dyrektywa 75/442 — Artykuł 13 i 14 — Obowiązek poddania okresowym kontrolom zakładów wykonujących czynności unieszkodliwiania i odzyskiwania — Cel kontroli — Przestrzeganie wymogów określonych w zezwoleniu — Kontrola, która wobec nieposiadania przez zakład zezwolenia w należytej formie nie może spełnić wymogów dyrektywy (dyrektywa Rady 75/442, zmieniona dyrektywą 91/156, art. 13 i 14)*

1. Zakres przedmiotowy skargi wniesionej w trybie art. 226 WE jest wyznaczony przez przewidziane przez ten przepis postępowanie poprzedzające wniesienie skargi. Komisja nie może zatem żądać stwierdzenia określonego uchybienia dotyczącego szczególnej sytuacji faktycznej, która nie została wymieniona w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

Jednakże w zakresie, w jakim skarga zmierza do ujawnienia mającego charakter generalny uchybienia przepisom dyrektywy, opartego w szczególności na przyjętej przez władze krajowe postawie, polegającej na systematycznym i ciągłym tolerowaniu sytuacji niezgodnych z tą dyrektywą, nie można co do zasady wykluczyć przedstawienia przez Komisję dodatkowych dowodów zmierzających, na etapie postępowania przed Trybuna-

łem, do wykazania generalnego i ciągłego charakteru zarzucanego uchybienia.

W rezultacie skoro Komisja może uszczegółowić w skardze pierwotne zarzuty, pod warunkiem że nie dokonuje zmiany przedmiotu sporu, to przedstawienie nowych dowodów zmierzających do zilustrowania sformułowanych w uzasadnionej opinii zarzutów mającego charakter generalny uchybienia przepisom dyrektywy nie zmienia przedmiotu sporu. Zatem okoliczności, o których Komisja dowiaduje się po wydaniu uzasadnionej opinii, mogą zgodnie z przepisami skutecznie zostać przez nią przywołane na poparcie skargi, celem zilustrowania uchybienia o charakterze generalnym, na które Komisja wskazuje.

(por. pkt 35–39)

2. W ramach postępowania w sprawie uchybienia na mocy art. 226 WE ciężar dowodu zaistnienia zarzucanego uchybienia spoczywa na Komisji. To właśnie ona, nie będąc uprawniona do opierania się na jakimkolwiek domniemaniu, powinna przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do wykazania zaistnienia tego uchybienia. Jednakże gdy Komisja dostarczyła wystarczającą liczbę dowodów wskazujących na pewne zaistnienie na terytorium pozwanego państwa członkowskiego okoliczności, mogących wykazać, że władze państwa członkowskiego stosują powtarzającą się i ciągłą praktykę sprzeczną z przepisami dyrektywy, na tymże państwie spoczywa ciężar szczegółowego i merytorycznego zakwestionowania przedstawionych w ten sposób danych i wynikających z nich konsekwencji.

(por. pkt 41, 44, 47)

3. Państwa członkowskie są na mocy art. 10 WE zobowiązane do ułatwiania Komisji wypełniania jej zadań, polegających w szczególności, zgodnie z art. 211 WE, na czuwaniu nad stosowaniem postanowień traktatu, jak również przepisów wydanych przez instytucje na jego podstawie. W kwestii właściwego zastosowania w praktyce przepisów krajowych mających zapewnić skuteczne wykonanie dyrektywy, obejmujących dziedziny, w których Komisja nie posiada własnych uprawnień do prowadzenia dochodzenia, tak jak

w przypadku dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą Rady 91/156, Komisja jest w znacznym stopniu zdana na dowody dostarczone przez ewentualne podmioty składające zawiadomienia, a także państwo członkowskie, którego dochodzenie dotyczy. W takich okolicznościach do władz krajowych należy poczynienie niezbędnych ustaleń na miejscu, w duchu lojalnej współpracy i stosownie do obowiązku wszystkich państw członkowskich ułatwiania ogólnych zadań Komisji do dostarczenia jej w tym celu wszelkich informacji, których udzielenia zażądała.

(por. pkt 42, 43, 45, 197, 198)

4. Artykuł 9 i 10 dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą 91/156, nakładają na państwa członkowskie jasno i jednoznacznie sformułowane zobowiązania rezultatu, na podstawie których przedsiębiorstwa lub zakłady, których działalność obejmuje wykonywane na terytorium tych państw czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania, muszą posiadać zezwolenie. Wynika z tego, że państwo członkowskie czyni zadość zobowiązaniom wynikającym z tych przepisów jedynie wtedy, gdy oprócz dokonania ich prawidłowej transpozycji do prawa krajowego, weryfikuje, czy przed podjęciem czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania odpadów podmioty rzeczywiście posia-

dają uzyskane zgodnie z art. 9 zezwolenie, którego nie może zastąpić samo złożenie wniosku o udzielenie takiego zezwolenia. Do państwa tego należy zatem zapewnienie, by ustanowiony system udzielania zezwoleń był rzeczywiście stosowany i przestrzegany, w szczególności poprzez przeprowadzanie w tym celu odpowiednich kontroli oraz zagwarantowanie, że działalność wykonywana bez zezwolenia zostanie zaprzestana i że zostanie nałożona skuteczna sankcja.

(por. pkt 116–118)

5. Artykuł 12 dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą 91/156, stanowi w szczególności, że zakłady lub przedsiębiorstwa, które zawodowo zajmują się zbieraniem lub transportowaniem odpadów, są rejestrowane przez właściwe władze, jeśli nie podlegają wymogowi uzyskania zezwolenia. Przepis ten rzeczywiście daje państwom członkowskim możliwość wyboru pomiędzy systemem udzielania zezwoleń a systemem rejestracji.

Jeśli państwo członkowskie wybrało system udzielania zezwoleń, nie może ono twierdzić, iż uczyniło ono zadość swoim zobowiązaniom, utrzymując że złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia jest

równoznaczne z rejestracją, chociaż wskutek wynikających z jego winy opóźnień podmioty nie uzyskały zezwoleń we właściwym terminie.

(por. pkt 142, 144, 145)

6. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą 91/156, do jej celów należy stworzenie odpowiedniej zintegrowanej sieci urzędzeń do unieszkodliwiania odpadów, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technologii niepowodujących nadmiernych kosztów; sieci, która musi umożliwiać unieszkodliwianie odpadów w jednym z najbliższych urzędzeń. Wobec tego uchybia zobowiązaniom wynikającym z art. 5 państwo członkowskie, które toleruje działanie bez zezwolenia dużej liczby urzędzeń do unieszkodliwiania odpadów i na terytorium którego traktowana całościowo sieć urzędzeń do unieszkodliwiania odpadów jest bliska nasycenia i nie jest w stanie przyjąć odpadów produkowanych na tym terytorium.

(por. pkt 149–158)

7. O ile nie jest co do zasady możliwe wnioskowanie bezpośrednio z faktu nie-

zgodności danej sytuacji faktycznej z celami ustanowionymi przez art. 4 akapit pierwszy dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą 91/156, że państwo członkowskie z pewnością uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tego przepisu, czyli że nie podjęło kroków niezbędnych w celu zapewnienia, aby odpady były unieszkodliwiane bez zagrożenia zdrowiu ludzkiemu i szkodenia środowisku naturalnemu, to jednak jest pewne, iż utrzymywanie przez długi czas takiej sytuacji faktycznej, bez interwencji ze strony właściwych władz, w szczególności gdy ta sytuacja pociąga za sobą znaczącą degradację środowiska, może stanowić dowód na to, że państwo to przekroczyło zakres swobodnego uznania przyznany na mocy tego przepisu.

Jeśli państwo członkowskie w sposób generalny i ciągły uchybiało zobowiązaniu do zapewnienia właściwego wykonania art. 9 i 10 dyrektywy w sprawie systemów udzielania zezwolenia na wykonywanie czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania odpadów, to okoliczność ta wystarcza, by dowieść, że również uchybiło ono, tak w generalny, jak i ciągły sposób, wymogom art. 4 dyrektywy — przepisu ściśle związanego z jej art. 9 i 10.

(por. pkt 169–171)

8. Artykuł 8 dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą 91/156, zapewniający w szczególności wykonanie zasady działania zapobiegawczego stanowi, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek sprawdzenia, czy posiadacz odpadów przekazuje je prywatnemu lub państwowemu punktowi zbierania odpadów bądź przedsiębiorstwu, które wykonuje czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania, lub czy posiadacz ten odzyskuje je lub unieszkodliwia na własną rękę zgodnie z przepisami dyrektywy.

Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia tych kroków także w stosunku do właściciela lub osoby prowadzącej nielegalne składowisko, którą należy uważać za posiadacza odpadów w rozumieniu tego artykułu. Państwo członkowskie nie czyni zadość temu zobowiązaniu w sytuacji, gdy ogranicza się do zajęcia terenu nielegalnego składowiska i wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobie, która je prowadzi.

(por. pkt 179, 181, 182)

9. Zgodnie z art. 13 dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej dyrek-

tywą 91/156, odpowiednie okresowe kontrole wymagane przez ten przepis powinny w szczególności obejmować zakłady lub przedsiębiorstwa wykonujące czynności określone w art. 9 i 10 tej dyrektywy, takie które na podstawie tych dwóch ostatnich przepisów powinny wcześniej uzyskać indywidualne zezwolenie oparte na pewnej liczbie wymogów i warunków.

W sytuacji gdy takie zezwolenia nie zostały udzielone, a zatem brak jest wymogów lub warunków ustalonych względem danego przedsiębiorstwa czy zakładu, przeprowadzane w tych przedsiębiorstwach czy zakładach kontrole nie

mogą z założenia odpowiadać wymogom art. 13 dyrektywy. Jednym z zasadniczych celów przewidzianych przez ten przepis kontroli jest bowiem zapewnienie przestrzegania wymogów i warunków określonych w zezwoleniu wydanym zgodnie z art. 9 i 10 dyrektywy. To samo dotyczy prowadzenia przez wskazane w przywołanych przepisach zakłady lub przedsiębiorstwa rejestrów, które zgodnie z art. 14 dyrektywy powinny w szczególności wskazywać ilości i charakter odpadów, a także metodę ich przetwarzania.

(por. pkt 190–192)