

# Mål C-494/01

## Europeiska gemenskapernas kommission mot Irland

”Fördragsbrott — Miljö — Avfallshantering — Direktiv 75/442/EEG i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EG — Artiklarna 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 och 14”

Förslag till avgörande av generaladvokat L.A. Geelhoed föredraget den 23 september 2004 . . . . .	I - 3338
Domstolens dom (stora avdelningen) av den 26 april 2005 . . . . .	I - 3382

### Sammanfattning av domen

1. *Talan om fördragsbrott — Föremålet för tvisten — Fastställt under det administrativa förfarandet — Allmängiltigt fördragsbrott mot bestämmelserna i ett direktiv — Tillhandahålla nya uppgifter vid domstolen i avsikt att styrka att fördragsbrottet är allmänt och varaktigt — Tillåtet (Artikel 226 EG)*

2. *Talan om fördragsbrott — Bevisning för fördragsbrott — Bevisbördan åligger kommissionen — Tillhandahållande av tillräckliga uppgifter för att fördragsbrott skall framgå — Åliggande för den ifrågavarande medlemsstaten att bestrida*  
(Artikel 226 EG)
  
3. *Medlemsstaterna — Förpliktelser — Kommissionens övervakningsuppgift — Medlemsstaternas skyldigheter — Samarbete vid undersökningar i samband med tillämpning av direktiven — Skyldighet att kontrollera och att tillhandahålla uppgifter*  
(Artiklarna 10 EG, 211 EG och 226 EG; rådets direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156)
  
4. *Miljö — Bortskaffande av avfall — Direktiv 75/442 — Medlemsstaternas genomförande — Fordringar på resultat — Aktörernas skyldighet att inneha tillstånd före bortskaffande och återvinning av avfall — Medlemsstaternas kontrollskyldighet*  
(Artikel 249 tredje stycket EG; rådets direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, artiklarna 9 och 10)
  
5. *Miljö — Bortskaffande av avfall — Direktiv 75/442 — Artikel 12 — Insamling och transport av avfall omfattas av ett system för förhandstillstånd eller ett registreringsförfarande — En medlemsstat har valt ett system för tillstånd — Följder — Saknar relevans med avseende på korrekt genomförande av direktivet om någon registrering skett*  
(Rådets direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, artikel 12)
  
6. *Miljö — Bortskaffande av avfall — Direktiv 75/442 — Artikel 5 — Skyldighet att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande av avfall — Skyldigheten är inte uppfylld när ett stort antal anläggningar saknar tillstånd och saknar tillräcklig kapacitet för bortskaffande*  
(Rådets direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, artikel 5)
  
7. *Miljö — Bortskaffande av avfall — Direktiv 75/442 — Medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 4 första stycket — Skyldigheten har åsidosatts när artiklarna 9 och 10 åsidosätts varaktigt*  
(Rådets direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, artiklarna 4 första stycket, 9 och 10)

8. *Miljö — Bortskaffande av avfall — Direktiv 75/442 — Artikel 8 — Medlemsstaternas skyldighet med avseende på innehavare av avfall — Skyldigheten omfattar även den som driver eller äger ett illegalt avfallsupplag och kan inte uppfyllas genom endast sanktionsåtgärder*  
(Rådets direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, artikel 8)
9. *Miljö — Bortskaffande av avfall — Direktiv 75/442 — Artiklarna 13 och 14 — Skyldighet att genomföra regelbundna inspektioner hos inrättningar som bortskaffar eller återvinner avfall — Föremål för inspektion — Iakttagande av de villkor som fastställts i tillståndet — Inspektion kan inte motsvara fordringarna i direktivet när inrättningen saknar tillstånd*  
(Rådets direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, artiklarna 13 och 14)

1. Föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 226 EG avgränsas genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Kommissionen kan därför inte med framgång göra gällande att skyldigheter inte uppfyllts på en särskild punkt med avseende på en särskild faktisk situation som inte angetts i samband med det administrativa förfarandet.

Eftersom talan, med avseende på bestämmelserna i ett direktiv, avser ett allmängiltigt fördragsbrott, som består i att de nationella myndigheterna systematiskt och varaktigt tolererar situationer som inte är förenliga med direktivet, kan det i princip inte uteslutas att kommissionen tillhandahåller nya upp-

gifter under förfarandet vid domstolen, när avsikten är att styrka att det påstådda fördragsbrottet är allmänt och varaktigt.

Eftersom kommissionen kan precisera sina inledande anmärkningar i ansökan, under förutsättning att den inte ändrar föremålet för talan, innebär den omständigheten att kommissionen tillhandahåller nya uppgifter i avsikt att exemplifiera anmärkningarna i det motiverade yttrandet, som avser ett allmängiltigt fördragsbrott med avseende på bestämmelserna i direktivet, inte att föremålet för talan ändras. För att exemplifiera det allmängiltiga fördragsbrott som den påtalar, kan kommissionen därför till stöd för sin talan nämna omständigheter som den fått kännedom om efter det att det motiverade yttrandet hade avgetts.

(se punkterna 35–39)

2. Det åligger kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion. När kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att det skall framgå att vissa faktiska omständigheter föreligger på svarandemedlemsstatens territorium och för att kunna styrka att myndigheterna i en medlemsstat har utvecklat en upprepad och varaktig praxis som strider mot bestämmelserna i ett direktiv åligger det på samma sätt denna medlemsstat att sakligt och detaljerat bestrida de på detta sätt framlagda uppgifterna och de konsekvenser som följer härav.

(se punkterna 41, 44 och 47)

3. Medlemsstaterna är i enlighet med artikel 10 EG skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina uppgifter, vilka bland annat enligt artikel 211 EG består i att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av detta. Beträffande direktiv som omfattar områden där kommissionen inte har någon egen kontrollbehörighet, vilket är fallet beträffande direktiv 75/442 om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, är denna i stor utsträckning beroende av uppgifter från eventuella klagande och från den berörda medlemsstaten i fråga om kon-

troll av att de nationella bestämmelser som införts för att säkerställa att ett direktiv verkligen genomförs tillämpas korrekt i praktiken. Under sådana omständigheter åligger det i första hand de nationella myndigheterna att genomföra nödvändiga kontroller på platsen i en anda av lojalt samarbete, i enlighet med den skyldighet att underlätta kommissionens allmänna uppdrag och att tillhandahålla alla de upplysningar den begär i det sammanhanget som åvilar samtliga medlemsstater.

(se punkterna 42, 43, 45, 197 och 198)

4. Enligt artiklarna 9 och 10 i direktiv 75/442 om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, förpliktas medlemsstaterna att uppnå resultat som formulerats klart och otvetydigt. I enlighet med dessa fordringar skall företag och inrättningar som tillämpar förfaranden för bortskaffande och återvinning av avfall på medlemsstaternas territorium ha tillstånd. Härav följer att en medlemsstat, förutom att ha införlivat de ovannämnda bestämmelserna med nationell rätt, har uppfyllt sina förpliktelser med avseende på dessa bestämmelser endast om medlemsstaten kontrollerar att aktörerna verkligen har ett tillstånd utfärdat i enlighet med artikel 9 innan bortskaff-

nings- och återvinningsförfaranden inleds, eftersom ingivande av ansökan om tillstånd inte kan ersätta detta. Det åligger således medlemsstaterna att säkerställa att det tillståndsförfarande som inrättats verkligen tillämpas och följs, bland annat genom att genomföra lämpliga kontroller och genom att vidta åtgärder för att få förfaranden utan tillstånd att upphöra och vidta sanktionsåtgärder mot dem.

med framgång göra gällande att den uppfyllt sina förpliktelser genom att hävda att en tillståndsansökan kan anses motsvara registrering.

(se punkterna 142, 144 och 145)

(se punkterna 116–118)

5. I artikel 12 i direktiv 75/442 om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, föreskrivs bland annat att inrättningar eller företag, vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall, skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt. Enligt denna bestämmelse åligger det således medlemsstaterna att välja mellan ett system för tillstånd och ett registreringsförfarande.

6. Ett av målen med direktiv 75/442 om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, utgörs enligt artikel 5 i detta av att ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaftet upprättas med beaktande av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader och att nätverket utformas så att det blir möjligt att ta hand om avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna. En medlemsstat som godtar att ett stort antal anläggningar för bortskaftande av avfall drivs utan tillstånd och på ett territorium där anläggningarna för bortskaftande av avfall i sin helhet är nära överbelastning och otillräckliga för att ta emot det avfall som produceras inom territoriet har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt ovan nämnda artikel 5.

(se punkterna 149–158)

När en medlemsstat har valt ett system för tillstånd och aktörerna inte har erforderliga tillstånd den relevanta dagen på grund av förseningar som beror på medlemsstaten, kan den inte

7. Det går i princip inte att av det förhållandet att en faktisk situation inte

överensstämmer med de målsättningar som uppställs i artikel 4 första stycket i direktiv 75/442 om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, direkt dra slutsatsen att medlemsstaten i fråga nödvändigtvis har åsidosatt de skyldigheter som följer av denna bestämmelse, det vill säga att vidta åtgärder för att säkerställa att avfall bortscaffas utan fara för människors hälsa och utan att miljön skadas. När en sådan situation är bestående, bland annat när den medför betydande miljöförstöring under en längre tid utan att behöriga myndigheter ingriper, kan den däremot innebära att medlemsstaten har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som den har enligt bestämmelsen.

När en medlemsstat på ett allmängiltigt och varaktigt sätt underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att på ett korrekt sätt genomföra artiklarna 9 och 10 i direktivet om tillståndssystem för förfaranden för bortscaffande och återvinning av avfall är denna omständighet tillräcklig för att fastställa att medlemsstaten likaledes på ett allmängiltigt och varaktigt sätt har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i direktivet, vilket är en bestämmelse som har nära samband med artiklarna 9 och 10 i direktivet.

(se punkterna 169–171)

8. I artikel 8 i direktiv 75/442 om avfall, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, som bland annat skall säkerställa att principen om förebyggande åtgärder genomförs, föreskrivs att det ankommer på medlemsstaterna att kontrollera att innehavaren av avfall antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som genomför åtgärder för bortscaffande eller återvinning av avfall, eller kontrollera att innehavaren av avfallet själv återvinner eller bortscaffar det i enlighet med bestämmelserna i direktivet.

Medlemsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder även mot den som driver eller äger ett illegalt avfallsupplag och som anses vara innehavare av avfall i den mening som avses i ovannämnda artikel. En sådan skyldighet är inte uppfylld när en medlemsstat begränsar sig till att spärra av det illegala avfallsupplaget och inleda ett brottmålsförfarande gentemot den som driver detta.

(se punkterna 179, 181 och 182)

9. Enligt artikel 13 i direktiv 75/442 om avfall, i dess lydelse enligt

direktiv 91/156, skall de regelbundna lämpliga inspektioner som fordras enligt denna bestämmelse bland annat avse inrättningar och företag som utför de verksamheter som avses i artiklarna 9 och 10 i direktivet och som i enlighet med de två sistnämnda bestämmelserna skall meddelas individuella förhandstillstånd som innehåller ett visst antal krav och villkor.

När sådana tillstånd inte meddelats och det således inte finns sådana krav och villkor avseende en viss inrättning eller ett visst företag som skall anges i tillstånden, kan de inspektioner som eventuellt genomförs vid dessa inrättningar och företag per definition inte

motsvara kraven i artikel 13 i direktivet. Ett av de grundläggande syftena med de inspektioner som föreskrivs i artikel 13 i direktivet är nämligen att säkerställa att de krav och villkor följs som anges i tillstånd som meddelats i enlighet med artiklarna 9 och 10 i direktivet. Dessamma gäller de anteckningar som de inrättningar och företag som avses i de sistnämnda bestämmelserna skall föra. Dessa anteckningar skall, såsom anges i artikel 14 i direktivet, bland annat innehålla uppgifter om avfallets kvantitet och art samt behandlingsmetoden för detta.

(se punkterna 190–192)