

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOED

prednesené 23. septembra 2004¹

I — Úvod

1. V tomto konaní, začatom podľa článku 226 ES, sa Komisia domáha, aby Súdny dvor určil, že Írsko neprijalo primerané opatrenia na zabezpečenie správneho vykonania článkov 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 a 14 smernice Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch², zmenenej a doplnenej smernicou Rady 91/156/EHS³ (ďalej len „smernica o odpadoch“). Navyše sa domáha toho, aby určil, že Írsko si tým, že neposkytlo informácie požadované Komisiou 20. septembra 1999 vo vzťahu k nakladaniu s odpadom vo Fermoy, grófstvo Cork, nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 10 ES.

2. Vec je založená na sériách sťažností, ktoré Komisia dostala medzi rokmi 1997 a 2000 od írskych občanov na množstvo udalostí

zahrňajúcich ukladanie odpadov, údajne v rozpore s ustanoveniami smernice o odpadoch. Svojou žalobou Komisia požaduje nielen to, aby Súdny dvor určil, že Írsko nesplnilo v každom z týchto konkrétnych prípadov svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice o odpadoch, Komisia tiež tvrdí, že tieto prípady poskytujú základ pre to, aby Súdny dvor určil, že došlo k všeobecnému a štrukturálnemu porušeniu smernice o odpadoch Írskom.

3. Žiadosť Komisie je zjavne dôležitá z hľadiska vymáhania práva Spoločenstva a v konečnom dôsledku ovplyvňuje spôsob, ktorým je Komisia schopná plniť svoje povinnosti podľa článku 211 ES, t. j. zabezpečovať uplatňovanie ustanovení Zmluvy a opatrení prijatých inštitúciami v súlade so Zmluvou. Pri existujúcom stave vecí je na Komisii, aby preukázala, že daná skutková situácia existuje a že táto situácia je v rozpore s povinnosťami uloženými dotknutému členskému štátu podľa práva Spoločenstva. Z toho vyplýva, že skutkové situácie, ktoré neboli predmetom konania v kontexte konania o nesplnenie povinnosti

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. ES L 194, s. 39; Mim. vyd. 15/001, s. 23.

3 — Ú. v. ES L 78, s. 32; Mim. vyd. 15/002, s. 3.

pred Súdnyim dvorom, nemusia byť formálne považované za prípady nedodržania povinností až dovtedy, kým to nepreukáže Súdny dvor v konaní podľa článku 226 ES. V dôsledku toho určité neuspokojujúce situácie nedodržiavania práva Spoločenstva môžu pretrvávať až dovtedy, kým Komisia nezhrmaždí dostatočné informácie na začatie konania o nesplnenie povinnosti.

smernice členským štátom. Zistenie Súdneho dvora, že ide o tento prípad, by otvorilo cestu účinnejšiemu vymáhaniu povinností z práva Spoločenstva voči členským štátom.

II — Smernica o odpadoch

4. Potreba konať proti mnohým prípadom nedodržiavania povinností zjavne zvyšuje bremeno znášané inštitúciami Spoločenstva poverenými vymáhaním práva a prekáža v účinnosti uvedených inštitúcií. Toto je mimochodom problém, ktorý nie je obmedzený na oblasť životného prostredia. Stačí, aby som poukázal na takú oblasť, akou je verejné obstarávanie, kde boli Súdnu dvoru predložené po sebe nasledujúce prípady nedodržiavania príslušných smerníc tým istým členským štátom. V týchto prípadoch môže Súdny dvor iba *ex post facto* určiť, že dotknuté smernice neboli v konkrétnom prípade dodržané. Tento prístup nielenže neposkytuje účinnú nápravu v danej situácii, ale čo je dôležitejšie, nesmeruje pozornosť k základným podstatným štrukturálnym problémom nedodržiavania dotknutých smerníc v členskom štáte. Inštitúcie Spoločenstva sú obmedzené na to, čo sa v nemčine nazýva „Kurieren am Symptomen“. Toto vysvetľuje, prečo je dôležité zvážiť možnosť vyvodiť zo sérií skutkových situácií záver, že môže ísť o situáciu štrukturálneho nedodržiavania

5. Jadrom povinností členských štátov vyplývajúcich zo smernice o odpadoch je povinnosť zabezpečiť, aby sa odpad zhodnocoval alebo zneškodňoval bez ohrozenia ľudského zdravia a bez použitia postupov či metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie (článok 4 prvý odsek). Na tento účel smernica od členských štátov požaduje, aby uložili určité povinnosti všetkým tým osobám, ktoré v rozličných fázach nakladajú s odpadom. Teda tým, čo Komisia vo svojom návrhu opisuje ako „plynulý reťazec zodpovednosti“, smernica ukladá povinnosti držiteľom odpadov, zariadeniam, ktoré vykonávajú zber odpadu, a prepravcom odpadov a podnikom, ktoré uskutočňujú činnosti zneškodňovania alebo zhodnocovania odpadov. Držitelia odpadov musia zaistiť, aby, ak odpad sami nezahodnocujú alebo nezneškodňujú, s ním zaobchádzalo súkromné alebo verejné zariadenie, ktoré sa zaoberá zberom odpadov, alebo podnik vykonávajúci zneškodňovanie alebo zhodnocovanie (článok 8). Má byť zakázané nepovolené ukladanie a nekontrolovateľné zneškodňovanie odpadu (článok 4 druhý odsek). Podniky, ktoré zbierajú alebo prepravujú odpad na obchodnom základe, musia byť prinajmenšom registrované príslušnými vnútroštátnymi orgánmi (článok 12), zatiaľ čo podniky

uskutočňujúce činnosti zneškodňovania alebo zhodnocovania musia získať od týchto orgánov povolenie (články 9 a 10). Tieto podniky majú byť pravidelne príslušnými orgánmi podrobované inšpekcii (článok 13) a, aby týmto inšpekciám napomohli, musia viesť záznamy o svojich činnostiach vzťahujúcich sa na odpady (článok 14). S cieľom dosiahnuť sebestačnosť v zneškodňovaní odpadu tak na úrovni Spoločenstva, ako aj na vnútroštátnej úrovni smernica prikazuje členským štátom, aby prijali primerané opatrenia na zriadenie jednotnej a primeranej siete zariadení na zneškodňovanie odpadov (článok 5).

zdravia a bez použitia postupov či metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie, najmä:

- bez ohrozovania vody, ovzdušia, pôdy, rastlín a živočíchov,
- bez obťažovania okolia napr. hlukom alebo zápachom,

6. Dátum na úplné vykonanie pôvodnej smernice o odpadoch, smernice 75/442, uplynul v júli 1977, zatiaľ čo zmena a doplnenie smernice smernicou 91/156 mali byť vykonané najneskôr do 1. apríla 1993.

- bez nepriaznivého ovplyvňovania krajiny alebo miest zvláštneho záujmu.

7. Presný obsah ustanovení, o ktoré ide v tejto veci, je takýto:

Členské štáty taktiež prijímú nevyhnutné opatrenia na zákaz svojvoľného opúšťania, nepovoleného ukladania a nekontrolovateľného zneškodňovania odpadu.

Článok 5

„Článok 4

Členské štáty prijímú nevyhnutné opatrenia na zaistenie toho, aby sa odpad zhodnocoval alebo zneškodňoval bez ohrozenia ľudského

1. Členské štáty prijímú — tam, kde je to nevyhnutné alebo účelné, v spolupráci s ďalšími členskými štátmi — vhodné opatrenia na vybudovanie jednotnej a primeranej siete zariadení na zneškodňovanie odpadu s využitím najlepšej dostupnej technológie, ktorá nevyžaduje nadmerné náklady. Táto

sieť musí spoločenstvu ako celku umožniť, aby sa stalo sebestačným pri zneškodňovaní odpadu, a členským štátom, aby sa k tomuto cieľu individuálne približovali, s rešpektovaním zemepisných podmienok alebo potreby špecializovaných zariadení pre určité druhy odpadu.

- zhodnocuje alebo zneškodňuje ho sám v súlade s ustanovením tejto smernice.

Článok 9

2. Táto sieť musí tiež umožniť, aby sa odpad zneškodňoval v niektorom z najbližších vhodných zariadení, použitím čo najvhodnejších metód a technológií na zaistenie vysokého stupňa ochrany životného prostredia a verejného zdravia.

1. Na účely vykonávania článkov 4, 5 a 7 každé zariadenie alebo podnik, ktorý vykonáva činnosti uvedené v prílohe II A, musí získať povolenie od príslušného orgánu uvedeného v článku 6.

Toto povolenie musí obsahovať:

Článok 8

Členské štáty vykonávajú nevyhnutné opatrenia, aby bolo zaistené, že každý držiteľ odpadu:

- druhy a množstvo odpadu,

- technické požiadavky,

- bezpečnostné opatrenia, ktoré je potrebné vykonať,

- s ním zaobchádza prostredníctvom súkromného alebo verejného zariadenia, ktoré sa zaoberá zberom odpadu, alebo podniku, ktorý vykonáva činnosti uvedené v prílohe II A či B,

- miesto zneškodňovania,

— metódu úpravy.

Článok 13

2. Povolenia sa môžu udeliť na určité obdobie, môžu byť obnoviteľné, môžu byť viazané podmienkami alebo povinnosťami alebo, najmä ak je uvažovaná metóda zneškodňovania z hľadiska ochrany životného prostredia neprijateľná, môžu byť zamietnuté.

Zariadenia alebo podniky, ktoré vykonávajú činnosti uvedené v článkoch 9 až 12, podrobia príslušné orgány pravidelným inšpekciám.

Článok 14

Článok 10

Všetky zariadenia a podniky uvedené v článku 9 a 10, sú povinné:

Na účely vykonávania článku 4 musí získať povolenie každé zariadenie alebo podnik, ktorý vykonáva činnosti uvedené v prílohe II B.

- viesť záznamy o množstve, povahe a pôvode odpadu, prípadne o ďalšom určení, frekvencii zberu, spôsobe prepravy a metóde úpravy, pokiaľ ide o odpad uvedený v prílohe I a činnosti uvedené v prílohe II A či B,

Článok 12

Zariadenia alebo podniky, ktoré vykonávajú zber alebo prepravu odpadu na obchodnom základe alebo ktoré zariaďujú zneškodňovanie či zhodnocovanie odpadu v mene tretej osoby (obchodníci či sprostredkovatelia), musia príslušné orgány registrovať, pokiaľ nepodliehajú povoľovaciemu konaniu.

- tieto informácie na požiadanie poskytovať príslušným orgánom uvedeným v článku 6.

Členské štáty môžu požadovať, aby sa ustanoveniami tohto článku riadili tiež pôvodcovia odpadu.“

III — Sťažnosti podané Komisii

počas niekoľkých rokov napriek tomu, že povolenie na nakladanie s odpadom bolo z dôvodov ochrany životného prostredia zamietnuté, a to bez toho, aby boli uložené sankcie (P1997/4847).

8. Ako bolo uvedené vyššie, pozadie tohto prípadu bolo tvorené sériami 12 sťažností, ktoré dostala Komisia medzi rokmi 1997 a 2000, týkajúcimi sa 18 prípadov zneškodňovania odpadu v Írsku.

1. Prvá z týchto sťažností sa týkala vysypávania stavebného a demolačného odpadu spoločnosťou Limerick Corporation do mokrade v meste Limerick bez povolenia (registrovaná Komisiou ako sťažnosť P1997/4705).
2. V druhej sťažnosti sa tvrdilo, že veľmi veľké množstvo organického odpadu bolo skladované bez povolenia v povodiach v Ballard, Fermoy, grófstvo Cork, a bolo inde zneškodňované súkromnou spoločnosťou (P1997/4792).
3. Tretia sťažnosť sa týkala prevádzkovania komerčnej stanice na prekládku odpadu v Pembrokestown, grófstvo Wexford,
4. Predmetom štvrtej sťažnosti bolo prevádzkovanie obecnej skládky odpadu v Powerstown, grófstvo Carlow, od roku 1975 bez povolenia na nakladanie s odpadmi. Bolo poznamenané, že zariadenie zapríčinilo množstvo ekologických problémov (P1999/4351).
5. Piata sťažnosť nadniesla problém nepovoleného prevádzkovania súkromného zariadenia na zneškodňovanie odpadu v Cullinagh, Fermoy, grófstvo Cork, pričom boli zamietnuté po sebe idúce žiadosti o povolenie medzi rokmi 1991 a 1994 (P1999/4478).
6. Šiesta sťažnosť sa týkala nepovoleného vysypávania veľkých množstiev sutiny v zóne so zeleňou na polostrove Poolbeg, Dublin, a prevádzkovania továrne na spracúvanie odpadu v tej istej oblasti počas niekoľkých rokov bez povolenia (P1999/4801).

7. Siedma sťažnosť tvrdila, že od 70. rokov 20. storočia írske miestne orgány vo Waterford prevádzkovali obecné skládky odpadu bez povolenia v Kilbarry a Tramore, grófstvo Waterford, a že tieto skládky odpadu nepriaznivo ovplyvňujú miesta zvláštneho záujmu, pričom prv spomenutá skládka je umiestnená vedľa mokradí, ktoré boli navrhnuté za lokalitu národného dedičstva, a neskôr spomenutá skládka je umiestnená vedľa územia osobitnej ochrany podľa smernice 79/409⁴ a čiastočne v území, ktoré bolo navrhnuté za osobitne chránené územie v zmysle smernice 92/43⁵ (P1999/5008).
8. Ôsma sťažnosť bola namierená proti prevádzkovaniu zariadení na spracovanie odpadu bez povolenia súkromným prevádzkovateľom od 80. rokov 20. storočia v dvoch bývalých kameňolomoch neďaleko Portarlinton, grófstvo Laois, jednom v Lea, druhom v Ballymorris, oba v povodí rieky Barrow, ktorá má dôležitú vrstvu spodnej vody. Ani miestna rada grófstva, ani Irish Environment Protection Agency (Írska agentúra na ochranu životného prostredia) nevymohli dodržanie požiadavky na vydanie povolenia (P1999/5112).
9. Deviata sťažnosť sa okrem iného týkala nepovoleného vysýpania stavebného a demolačného odpadu a iného odpadu v pobrežnej oblasti v Carlington Lough, Greenore, grófstvo Louth, v ekologicky citlivom území od roku 1990 (P2000/4145).
10. V desiatej sťažnosti sa upriamovala pozornosť na skutočnosť, že zber odpadu v obci Bray, grófstvo Wicklow, bol uskutočňovaný súkromnými podnikateľskými subjektmi, ktoré nemali ani povolenie a ani neboli registrované a nepodliehali výkonu inšpekcií. Tiež sa odkazovalo na objav veľkého množstva nemocničného odpadu na nepovolenom úložnom mieste v Glen of Imaal, grófstvo Wicklow (P2000/4157).
11. Predmetom jedenástej sťažnosti bolo nepovolené využívanie obecných skládok odpadu v Drumnaboden, Muckish and Glenalla, grófstvo Donegal. Táto skládka odpadu bola zdrojom vážneho znečistenia životného prostredia, najmä rieky Lennon (P2000/4408).
12. Dvanásť sťažnosť sa týkala nepovoleného ukladania odpadu, najmä demolačného odpadu a odpadu z výkopových

4 — Smernica Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva (Ú. v. ES L 59, s. 61; Mim. vyd. 15/001, s. 98).

5 — Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102).

prác, ktorý nepriaznivo ovplyvňoval niekoľko mokradí v grófstve Waterford v Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog a Castletown (P2000/4633).

11. Po spomínaných výzvach nasledovali odôvodnené stanoviská zo 14. júla 1999 týkajúce sa sťažností 1 a 2 a z 26. júla 2001 týkajúce sa všetkých 12 sťažností; obe vyzvali Írsko, aby prijalo opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom do dvoch mesiacov od jeho doručenia, respektíve prijatia.

Tieto sťažnosti budú v týchto návrhoch ďalej označované číslami 1 až 12.

IV — Konanie

9. Komisia zaslala Írsku výzvy s ohľadom na prvé tri sťažnosti 30. októbra 1998, s ohľadom na sťažnosti 4, 6, 7, 8 a 11 25. októbra 2000 a s ohľadom na sťažnosti 5, 9, 10 a 12 17. apríla 2001. Tiež zaslala Írsku osobitnú výzvu s ohľadom na sťažnosť 5 28. apríla 2000 preto, lebo Írsko v rozpore s článkom 10 ES neposkytlo riadne Komisii informácie, ktoré od neho požadovala.

10. Zatiaľ čo Írsko odpovedalo na výzvu z 30. októbra 1998, na výzvy z 28. apríla 2000, 25. októbra 2000 a 17. apríla 2001 nebola v konečnom dôsledku poskytnutá odpoveď. Írsko však odpovedalo na otázky Komisie vo vzťahu k niektorým sťažnostiam.

12. Vzhľadom na to, že Írsko v stanovenej lehote neprijalo opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s povinnosťami, ktoré ukladá smernica o odpadoch, Komisia začala toto konanie, v súvislosti s ktorým bola žaloba zapísaná do registra 20. decembra 2001.

13. Berúc do úvahy skutočnosť, že prvé dve sťažnosti boli pokryté oboma odôvodnenými stanoviskami, Súdny dvor požiadal listom z 24. mája 2004 Komisiu, aby uviedla, v akom rozsahu, na účely vydania rozhodnutia o žalobe, treba prihliadať na odôvodnené stanovisko zo 14. júla 1999. Vo svojej písomnej odpovedi zo 7. júna 2004 Komisia uviedla, že skoršie odôvodnené stanovisko bolo nahradené odôvodneným stanoviskom z 26. júla 2001. To znamená, že celá žaloba musí byť posudzovaná s prihliadnutím na druhé odôvodnené stanovisko.

14. Komisia a Írsko predniesli svoje ústne pripomienky na pojednávaní 6. júla 2004.

V — Predbežné pripomienky

A — Rozsah žaloby

15. Predovšetkým treba určiť rozsah žaloby, pretože tento je rozhodujúci pre spôsob, ktorým treba k tejto veci pristupovať, a akým ju treba rozhodnúť.

16. Vo svojej žalobe Komisia zdôrazňuje, že smernica vytvára „plynulý reťazec zodpovednosti za odpad“ a že jej hlavným záujmom je zabezpečiť, aby bol v Írsku tento reťazec zodpovednosti plne uznaný a uvedený do účinnosti. Toto je tiež dôvod, prečo sa Komisia rozhodla združiť spolu rozličné vyšetrovania sťažností a nie rozhodovať o každej jednej samostatne. Cieľom žaloby Komisie je preto predovšetkým dokázať, že Írsko nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice o odpadoch všeobecným a štrukturálnym spôsobom. Hoci sa možno zistí, že Írsko vskutku splnilo svoje povinnosti v určitých situáciách pred uplynutím lehoty určenej v odôvodnenom stanovisku z 26. júla 2001, Komisia tvrdí, že toto neovplyvňuje jej tvrdenie, že Írsko porušilo svoje povinnosti vo všeobecnejšom zmysle.

17. Komisia ďalej uvádza, že citované sťažnosti nepredstavujú jediné príklady nedodržania smernice o odpadoch Írskom a že si vyhradzuje právo citovať ďalšie ilustrácie nedodržania. Vo svojej žalobe, pod nadpisom „informácie prístupné verejnosti“, tak odkazuje na rozsiahle vysýpanie odpadu v grófstve Wicklow (96 prípadov), identifikované v správe pre miestne orgány zo 7. septembra 2001.

18. Írsko namieta voči prístupu sledovnému Komisiou a uvádza, že je príliš široký. Tvrdí, že žaloba by mala byť obmedzená na vyššie uvedených 12 sťažností a že ostatné skutočnosti a sťažnosti, ktoré mu neboli oznámené počas konania pred podaním žaloby, ako napríklad vysýpanie odpadu v grófstve Wicklow, by nemali byť brané do úvahy. Súdný dvor by sa preto mal obmedziť na posúdenie toho, či údajné porušenie existovalo s ohľadom na týchto 12 sťažností na konci dvojmesačnej lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku z 26. júla 2001 a je na Komisii, aby uviedla dostatočné dôkazy na preukázanie uvedeného porušenia. Tvrdí, že Komisia nemôže Súdný dvor nabádať, aby predpokladal, že Írsko vo všeobecnosti úmyselne zanedbáva svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice o odpadoch poukazovaním na konkrétne záležitosti, ktoré boli predmetom sťažností a ktoré neboli do daného momentu vyriešené.

19. Predložením svojej žaloby týmto spôsobom sa Komisia usiluje získať vyhlásenie Súdneho dvora, že Írsko nedodržovalo svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice

o odpadoch všeobecným a štrukturálnym spôsobom. Namiesto toho, aby nazerala na 12 sťažností ako na jednotlivé a nesúvisiace porušenia smernice, z ktorých každé mohlo byť žalované na Súdnom dvore podľa článku 226 ES, chce preukázať, že tieto udalosti sú súčasťou základného vzoru. Zdá sa mi, že určite nemožno vylúčiť, že za určitých podmienok vzorec sťažností môže poskytnúť základ pre zistenie, že členský štát štrukturálne porušil svoje povinnosti z práva Spoločenstva. Ako na to poukázala Komisia vo svojej replike, ak by malo byť prijaté tvrdenie Írska, že rozsah žaloby je príliš široký, toto by mohlo vážne ovplyvniť schopnosť Komisie vykonávať svoju rolu strážcu Zmluvy. Hoci požiadavka Komisie nenastoluje otázky o tom, čo treba rozumieť pod pojmom štrukturálne porušenie a ako treba takú situáciu preukázať, neverím, že existujú dôvody na obmedzenie rozsahu tejto žaloby spôsobom, ktorý požaduje Írsko.

20. Jeden ďalší aspekt rozsahu žaloby, ktorý by mal byť objasnený v tejto fáze, je ten, že hlavný dôraz údajného porušenia sa týka uplatnenia ustanovení prijatých Írskom na vykonanie smernice o odpadoch a nie prebratia ustanovení smernice do írskeho práva. Vo svojej žalobe Komisia uznáva, že prijatím Waste Management Act 1996 (zákona z roku 1996 týkajúceho sa nakladania s odpadmi)

a súvisiacich právnych predpisov írske orgány „podstatne zlepšili“ legislatívny základ pre nakladanie s odpadom v Írsku. Hlavné problémy, ktoré pretrvávajú, sa týkajú praktického uplatnenia ustanovení prijatých na prebratie smernice o odpadoch. Napriek tomu Komisia tvrdí, že prebratie článku 12 smernice o odpadoch je chybné. Ďalej, ako reakciu na následnú pripomienku Írska, že smernica bola riadne prebratá, uvádza, že neakceptuje to, že neexistujú žiadne ďalšie nedostatky pri preberaní smernice v Írsku. Keďže tieto možné ďalšie nedostatky pri preberaní neboli ani označené, ani rozoberané počas konania pred podaním žaloby, nemožno ich brať do úvahy v kontexte tejto žaloby.

21. Napokon, čo sa týka časového rozsahu žaloby, Komisia vysvetľuje, že zo skutočnosti, že jej žaloba je podaná pre nedodržania smernice o odpadoch zmenenej a doplnenej smernicou 91/156 Írskom, nevyplýva, že činnosti, ktoré predchádzajú uvedeným zmenám a doplneniam, nemusia byť analyzované. Existuje kontinuita požiadaviek podľa pôvodnej a zmenenej a doplnenej verzie smernice. Súhlasím s týmto prístupom do tej miery, do akej sa týka činností začatých po nadobudnutí účinnosti smernice 75/442 v roku 1977.

B — *Plán rozboru*VI — **Rámec pre posúdenie**A — *Všeobecné požiadavky riadneho vykonania*⁶

22. Ako bolo uvedené vyššie, tento prípad nastoľuje všeobecnejšiu otázku o možnosti preukázania všeobecného a štrukturálneho porušenia povinností pri vykonávaní smernice Spoločenstva zo strany členského štátu na základe sérií sťažností týkajúcich sa prípadov nedodržania povinností. Pred posúdením toho, či možno žalobe Komisie v súvislosti s vykonaním smernice o odpadoch v Írsku vyhovieť, by sa zdalo vhodné posúdiť túto otázku v abstraktnejšej rovine. Preto svoju analýzu začnem tým, že v krátkosti pripomeniem všeobecné požiadavky rozvinuté v judikatúre Súdneho dvora o riadnom vykonaní smerníc a potom, čo tieto všeobecné požiadavky znamenajú v kontexte smernice o odpadoch. Ďalej treba určiť, za akých podmienok možno preukázať, že tieto požiadavky neboli dodržané štrukturálnym spôsobom. Nasledovať bude analýza otázky dôkazu. Následne sa budem venovať posúdeniu cieľa žaloby v tejto veci, otázke, či, s poukázaním na vyššie uvedené sťažnosti, Írsko nesplnilo svoje povinnosti zo smernice o odpadoch štrukturálnym spôsobom.

23. Hoci článok 249 ES stanovuje, že smernice určené členským štátom sú záväzné vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, ale ponechávajú na vnútroštátnych orgánoch voľbu formy a metód, v súlade s ustáleným výkladom z tohto nevyplýva, že proces vykonania je ponechaný celkom na voľnej úvahe členských štátov. Počas svojej činnosti mal Súdny dvor príležitosť sformulovať množstvo štandardov na posúdenie primeranosti opatrení prijatých členskými štátmi na vykonanie smerníc. Pri schematickom stanovení týchto požiadaviek je užitočné rozlišovať medzi dvoma fázami vykonávacieho procesu: fázou preberania a fázou pôsobenia.

24. Fáza preberania potom pozostáva z dvoch hlavných aspektov: normatívny aspekt a organizačný aspekt.

25. Normatívny aspekt zahŕňa vstrebanie hmotnoprávneho obsahu smernice vnútro-

6 — Používam tu pojem „vykonanie“ ako zastrešujúci pojem zahŕňajúci prebratie smernice do vnútroštátneho právneho poriadku a uplatnenie a vymáhanie týchto ustanovení vnútroštátnymi orgánmi.

štátnym právom v dostatočne jasných a presných pojmoch v rámci časového harmonogramu stanoveného smernicou.⁷ Dotknuté vnútroštátne ustanovenia musia mať záväznú povahu s rovnakou právnou silou, ako tie ustanovenia, ktoré musia byť zmenené a doplnené.⁸ Zabezpečenie jasnosti a presnosti ustanovení vykonávajúcich smernicu je osobitne relevantné vtedy, keď je cieľom smernice vytvárať práva a povinnosti fyzickým osobám. Je požiadavkou právnej istoty, aby boli preberacie opatrenia dostatočne transparentné na to, aby umožnili fyzickým osobám určiť plný rozsah ich práv zo smernice.⁹ Požiadavka presnosti sa však uplatňuje aj vtedy, keď nie je smernica osobitne určená na to, aby vytvárala práva pre fyzické osoby. V takom prípade ide o záujem na zabezpečení toho, aby boli ustanovenia smernice uplatňované správne všetkými dotknutými orgánmi v rámci vnútroštátneho právneho poriadku.¹⁰ Navyše musí byť tiež jasné, že prispôbené vnútroštátne ustanovenia majú pôvod v Spoločenstve tak, aby, ak je to potrebné, mohli byť vykladané vo svetle cieľov smernice a aby boli k dispozícii opravné prostriedky práva Spoločenstva o rozhodnutiach, ktoré boli v súlade s nimi prijaté.

26. Cieľom organizačného aspektu vykonania je vytvorenie právneho a administratívneho rámca pre riadne uplatnenie a vymáhanie vnútroštátnych ustanovení

zahŕňajúcich normy obsiahnuté v smernici. Toto zahŕňa určenie orgánov príslušných na uplatňovanie týchto ustanovení, zabezpečenie toho, aby boli tieto orgány vybavené primeranými právomocami, vytvorenie prostriedkov na monitorovanie dodržiavania týchto ustanovení, poskytnutie záruk právnej ochrany, zabezpečenie dostupnosti opravných prostriedkov, stanovenie sankcií v prípade deliktov proti týmto ustanoveniam a zriadenie štruktúr vymáhania vo vzťahu k deliktom. Smernice často výslovne uvádzajú tie organizačné opatrenia, ktoré treba prijať, ale dokonca aj keď sa o tejto záležitosti nezmieňujú, z článku 10 ES možno vyvodiť, že členské štáty majú povinnosť zabezpečiť, aby boli také opatrenia prijaté.

27. Fáza pôsobenia je v rámci vykonávania kontinuálnym procesom, v ktorom musia byť zabezpečené ciele smernice úplným a aktívnym uplatňovaním vnútroštátnych ustanovení preberajúcich smernicu do vnútroštátneho práva a, v prípade ich porušenia, vieročným vymáhaním týchto ustanovení zo strany príslušných vnútroštátnych orgánov. Inými slovami, vykonávací proces nie je ukončený správnym prebratím ustanovení smernice a zriadením organizačného rámca pre uplatňovanie týchto ustanovení a treba tiež zabezpečiť, aby tieto dva aspekty pôsobili takým spôsobom, aby v praxi docielili výsledok sledovaný smernicou. Ako Súdny dvor poznamenal vo veci Marks & Spencer, pri úvahách týkajúcich sa smerníc vo všeobecnosti, „prijatie vnútroštátnych opatrení správne [preberajúcich] smernicu nevyčer-

7 — Pozri napríklad rozsudok z 13. marca 1997, Komisia/Francúzsko, C-197/96, Zb. s. I-1489, bod 15.

8 — Pozri napríklad rozsudok zo 6. mája 1980, Komisia/Belgicko, 102/79, Zb. s. 1473, bod 10.

9 — Pozri napríklad rozsudky z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko, C-361/88, Zb. s. I-2567, bod 15, a Komisia/Francúzsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 15.

10 — Rozsudok z 8. júla 1987, Komisia/Taliansko, 262/85, Zb. s. 3073, body 39 a 44.

páva účinky smernice. Členské štáty zostávajú v skutočnosti zaviazané zabezpečiť úplné uplatnenie smernice dokonca aj po prijatí uvedených opatrení.¹¹ Hoci otázka priameho účinku smernice nie je v tomto konaní nastolená, pre fungovanie smerníc vo všeobecnosti má význam, že v tomto rozsudku Súdny dvor pokračoval tvrdením, že fyzické osoby sú oprávnené opierať sa o nepodmienečné a dostatočne presné ustanovenia proti štátu pred vnútroštátnymi súdmi „kdekoľvek nie je úplné uplatňovanie smernice v skutočnosti zabezpečené, teda nielen keď smernica nebola [prebratá] alebo bola [prebratá] nesprávne, ale tiež, ak vnútroštátne opatrenia správne [preberajúce] smernicu nie sú uplatňované takým spôsobom, aby sa dosiahol výsledok sledovaný smernicou“.¹² Táto neskôr uvedená úvaha Súdneho dvora potvrdzuje, že vykonanie v širšom zmysle slova je kontinuálnym procesom zahŕňajúcim pretrvávajúce povinnosti pre členské štáty.

28. Čo sa týka vymáhania smerníc, alebo skôr vnútroštátnych právnych ustanovení, v ktorých sú obsiahnuté, poukázal by som na to, že tu tiež tak zo všeobecnej povinnosti dosiahnuť cieľ smernice, ako aj z článku 10 ES vyplýva, že podniknuté kroky a mechanizmy vytvorené na tento účel majú byť účinné. Podľa môjho názoru účinné

vymáhanie znamená to, že porušovatelia podstupujú vierohodné riziko, že budú odhalení a sankcionovaní takým spôsobom, aby ich to prinajmenšom zbavilo akéhokoľvek hospodárskeho úžitku vyplývajúceho z ich deliktu. Ako som už poznamenal v tohtoročných návrhoch týkajúcich sa spoločnej politiky rybolovu, kontrolné úsilie a hrozba represívnej akcie musia vytvárať dostatočný tlak na to, aby spôsobili, že nedodržanie bude ekonomicky neatraktívne, a preto aby zabezpečili, že situácia predvídaná [príslušnými ustanoveniami práva Spoločenstva] je v praxi realizovaná.¹³ Kontext tohto prípadu môže byť odlišný, základný princíp je rovnaký.

29. Za „papierovou stenou“ postavenou vo fáze preberania preto členské štáty sú a zostávajú zodpovedné za zabezpečenie toho, aby bola smernica uplatňovaná a vymáhaná správne, v krátkosti, aby bol dosiahnutý jej užitočný účinok. Akákoľvek nedbanlivosť v tomto ohľade nielen že bude viesť k situácii, ktorá je odlišná od situácie predvídanej smernicou, ale tiež podkope jednotný účinok smernice v rámci Spoločenstva a ovplyvní podmienky, v ktorých pôsobia účastníci trhu na vnútornom trhu.

30. Keď Komisia tvrdí, že jedno ustanovenie smernice o odpadoch, článok 12, nebolo

11 — Rozsudok z 11. júla 2002, C-62/00, Zb. s. I-6325, bod 27. Poukázal by som na to, že aby bola zachovaná konzistentnosť terminológie použitej v týchto návrhoch, nahradil som slová „vykonanie“ (implementation) a „vykonaná/ý“ (implemented) slovami „prebratie“ (transposition) a „prebratá“ (transposed). Je zrejme, že všetky tieto pojmy v tomto kontexte odkazujú na prispôbenie vnútroštátnych právnych predpisov ustanoveniam smernice.

12 — Tamže.

13 — Návrhy prednesené 29. apríla 2004 vo veci Komisia/ Francúzsko, C-304/02 (rozsudok z 12. júla 1995, zatiaľ nezverejnený v Zbierke), bod 39.

riadne včlenené do írskeho práva, tento prípad sa sústreďuje hlavne na organizačný aspekt prvej fázy a fázu pôsobenia v rámci procesu vykonávania. Teraz bude preskúmané, čo tieto požiadavky znamenajú pre smernicu o odpadoch vo svetle predchádzajúcich pripomienok.

usiluje dosiahnuť a ako rozličné ustanovenia, o ktoré v tejto veci ide, zapadajú do systému.

B — *Vykonanie smernice o odpadoch*

31. Smernica o odpadoch zavádza úplný systém, čo sa týka nakladania s odpadmi, s cieľom zabezpečiť, aby sa s odpadom nakladalo spôsobom, ktorý neškodí ani verejnemu zdraviu a ani životnému prostrediu. Toto je potvrdené preambulou k smernici 91/156, ktorá mení a dopĺňa pôvodnú smernicu, kde sa uvádza, že cieľom smernice o odpadoch je monitorovať odpad „od jeho vzniku až po konečné zneškodnenie“.¹⁴ Na určenie výsledku, ktorý majú členské štáty dosiahnuť, a berúc do úvahy prvoradý cieľ žaloby Komisie, je nevyhnutné pozrieť sa na smernicu ako na celok — čo sa

32. Článok 4 prvý odsek, ktorý možno považovať za kľúčové ustanovenie smernice, opisuje tento cieľ podrobnejšie, uvádzajúc, že: „Členské štáty prijímú nevyhnutné opatrenia na zaistenie toho, aby sa odpad zhodnocoval alebo zneškodňoval bez ohrozenia ľudského zdravia a bez použitia postupov či metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie, najmä bez ohrozovania vody, ovzdušia, pôdy, rastlín a živočíchov, bez obťažovania okolia napr. hlukom alebo zápachom, bez nepriaznivého ovplyvňovania krajiny alebo miest zvláštneho záujmu.“ Druhý odsek článku 4 zakazuje svojvoľné opúšťanie, nepovolené ukladanie a nekontrolovateľné zneškodňovanie odpadu. Kľúčovým nástrojom pre dosiahnutie týchto cieľov je požiadavka uvedená v článku 9 a 10 že, na účely vykonania okrem iného¹⁵ článku 4 prvého odseku, podniky a zariadenia vykonávajúce činnosti zneškodňovania a zhodnocovania musia získať povolenie od príslušného orgánu. Prostredníctvom tohto nástroja sú vnútroštátne orgány schopné podrobiť činnosti zneškodňovania a zhodnocovania podmienkam (ktoré sú s ohľadom na činnosti zneškodňovania uvedené v smernici), ktorých cieľom je dosiahnuť ciele článku 4 a monitorovať dodržiavanie týchto podmienok. Na zabezpečenie spracúvania všetkého odpadu v rámci tohto systému, sú povinnosti ukla-

¹⁴ — Pozri predposledné odôvodnenie v preambule k smernici 91/156, už citovanej v poznámke pod čiarou 3.

¹⁵ — Článok 9 smernice tiež odkazuje na články 5 (sieť zariadení na zneškodňovanie odpadu) a 7 (plány odpadového hospodárstva).

dané smerom k vyšším článkom refazca, a to držiteľom odpadu¹⁶ (článok 8) na zabezpečenie toho, že s odpadom nakladá verejné alebo súkromné zariadenie, ktoré sa zaoberá zberom odpadu, alebo podnik s povolením zaoberajúci sa zneškodňovaním alebo zhodnocovaním. Inak je držiteľ povinný zhodnocovať alebo zneškodňovať odpad sám v súlade s ustanoveniami smernice, najmä článku 4. Zariadenia vykonávajúce zber odpadu na obchodnom základe, prepravcovia a sprostredkovatelia musia, v rozsahu, v akom nepodliehajú povoleniu podľa vnútroštátneho práva, byť aspoň registrovaní príslušnými orgánmi (článok 12). Toto ich tiež uvádza do systému bez toho, aby museli byť splnené predchádzajúce podmienky. Prevádzkovatelia v rámci tohto systému musia podliehať pravidelným inšpekciám zo strany príslušných orgánov a musia viesť záznamy, ktoré, na požiadanie, musia byť príslušným orgánom sprístupnené (články 13 a 14). Napokon a všeobecnejšie, podľa článku 5 smernice musia členské štáty zabezpečiť, aby existovala primeraná a jednotná sieť zariadení na zneškodňovanie odpadu na ich území tak, aby dosiahli sebestačnosť v zneškodňovaní odpadu. Z odkazu na článok 5 v článku 9 týkajúceho sa povoľovania zariadení na zneškodňovanie vyplýva, že podniky s povolením, ktoré uskutočňujú činnosti zneškodňovania pôsobia v kontexte tejto siete.

33. Pre úplnosť by som sa tiež zmienil, že smernica uvádza množstvo iných dôležitých prvkov vyššie opísaného systému, ktoré spadajú mimo rozsah tejto žaloby a nebudú ďalej analyzované: zásada prevencie (člá-

nok 3), poverenie orgánov (článok 6), vypracovanie plánov odpadového hospodárstva (článok 7) a zásada „znečisťovateľ platí“ (článok 15). Skutočnosť, že predmetom sporu nie je dodržiavanie týchto ustanovení, neuberá zo systematickej povahy údajného nedodržiavania smernice o odpadoch ako celku zo strany Írska, najmä preto, že žaloba Komisie sa sústreďuje na kľúčový nástroj smernice, na požiadavku na povolenie.

34. Kde smernica o odpadoch uvádza množstvo konkrétnych nástrojov, ktorých cieľom je zabezpečiť, aby bolo s odpadom nakladané tak, aby nebolo ohrozené verejné zdravie a kvalita životného prostredia, z úplného vykonania smernice vyplýva predovšetkým, že tieto nástroje boli v rámci vnútroštátneho právneho poriadku vytvorené, že tieto nástroje sú dostatočné na to, aby dosiahli ciele smernice, a že sú plne fungujúce.

35. Najdôležitejším z týchto nástrojov je požiadavka na získanie povolenia na činnosti zneškodňovania a zhodnocovania (články 9 a 10), na ktoré odkazujú prílohy II A a II B smernice o odpadoch, a ktoré sú prevádzkované v rámci územia členského štátu. Berúc do úvahy skutočnosť, že cieľom tohto nástroja je zabezpečiť ciele článku 4 smernice, spôsob, akým je nástroj zavedený a uplatňovaný musí spĺňať určité kvalitatívne štandardy. Riadne vykonanie požiadavky na získanie povolenia preto nezahŕňa len zakotvenie tejto povinnosti vo vnútroštátnom

16 — Držitelia odpadu sú opísaní v článku 1 písm. c) smernice o odpadoch ako: pôvodca odpadu alebo fyzická či právnická osoba, ktorá má odpad v držbe.

práve, predpokladá existenciu primeraného a efektívneho administratívneho rámca pre spracúvanie žiadostí o povolenia v primeraných lehotách, pre posudzovanie týchto žiadostí s cieľom uložiť vhodné podmienky na činnosti, o ktoré ide a existenciu dostatočnej kapacity na monitorovanie dodržiavania týchto podmienok. Primeraný a účinný systém povoľovania zabezpečuje, aby boli činnosti spadajúce do jeho rozsahu pôsobnosti uskutočňované takým spôsobom, že celkové ciele systému sú splnené. Pre novoprojektované činnosti z toho vyplýva, že o povolenie sa žiada a povolenie sa vydáva predtým, ako sa činnosti vykonávajú, tak, aby vykonávanie činnosti mohlo byť podrobené vhodným podmienkam; tu má povolenie preventívny účinok. Pre existujúce činnosti to znamená, že by mali byť v maximálnom možnom rozsahu prispôsobené týmto cieľom za primeraných podmienok alebo postupne ukončované, pričom v tomto prípade má systém povolení tak preventívny, ako aj nápravný účinok. Z toho tiež vyplýva, že povolenia sú udeľované iba prevádzkovateľom, ktorí majú technické prostriedky na prevádzkovanie dotknutých činností spojených s odpadom. Napokon, na to, aby bola účinná, by schéma povolení mala byť podporená primeranými sankciami.

36. Článok 4 druhý odsek požadujúci prijatie opatrení na boj s nepovoleným ukladaním odpadu môže byť považovaný za riadne vykonaný, keď je zákaz predvídaný smernicou zakotvený do vnútroštátneho práva, sú stanovené primerané sankcie v prípade delik-

tov a dodržiavanie týchto ustanovení je monitorované účinným spôsobom.

37. Zdalo by sa, že dôraz pri požiadavke vykonania v súvislosti s článkom 8, ktorý ukladá povinnosti držiteľom odpadu, je na aspekte prebratia. Zakotvenie tejto povinnosti do vnútroštátneho práva, podporenej hrozbou pokút v prípade deliktov, by sa na prvý pohľad zdalo byť dostatočným na to, aby v tomto bode vnútroštátne právo bolo v súlade so smernicou. Vo svetle cieľa smernice o odpadoch uvedeného v preambule k smernici 91/156, teda monitorovania odpadu „od jeho vzniku až po konečné zneškodnenie“, ¹⁷ je však predstaviteľné, že existuje implicitná povinnosť členských štátov sprístupniť držiteľom odpadu primeranú a dostupnú infraštruktúru, aby sa napomohlo dodržiavaniu tejto povinnosti, a zaručiť, aby bol do vyššie opísaného systému dodávaný odpad. Iba keď je odpad spracúvaný v rámci systému povolení, členský štát môže vykonávať svoju kontrolu nad nakladaním s odpadom v súlade so všeobecnými cieľmi uvedenými v článku 4 smernice. Ak je zrejmé, že držiteľia odpadu nie sú schopní dodržať povinnosti uvedené v článku 8 z dôvodu nedostatku takých zariadení, bolo by možné ustáliť porušenie tohto ustanovenia dotknutým členským štátom. Navyše musia členské štáty zabezpečiť dodržanie týchto povinností prostredníctvom primeraných opatrení na vymáhanie.

17 — Už citované v poznámke pod čiarou 12.

38. Cieľom požiadavky registrácie článku 12 uplatniteľnej na podniky vykonávajúce zber odpadu na obchodnom základe, prepravcov a sprostredkovateľov je tiež umožniť príslušným orgánom monitorovať celý reťazec nakladania s odpadom od vzniku až po konečné zneškodnenie a vytvoriť v tomto ohľade transparentnosť. Kde členské štáty nepodrobujú týchto prevádzkovateľov povoleniami, musia byť činnosti aspoň registrované. Keďže sa toto ustanovenie usiluje zabezpečiť, aby mali príslušné orgány členských štátov plnú vedomosť o tých, ktorí pôsobia v rozličných fázach spracúvania odpadu, riadne vykonanie tohto ustanovenia vyžaduje, aby členské štáty zriadili registračný systém a prijali primerané opatrenia na zabezpečenie toho, aby boli poskytnuté požadované informácie, pričom cieľom je v konečnom dôsledku umožniť inšpekciu dotknutých činností, ako je to uvedené v článku 13, aby došlo k uisteniu, že tieto sú prevádzkované v súlade s cieľmi článku 4.

39. Riadne a plné vykonanie článku 13 o pravidelných inšpekciách prevádzkovateľov vymenovaných v článkoch 9 až 12 smernice predpokladá, že boli určené orgány a že disponujú dostatočnými vyšetrovacími právomocami na uskutočnenie tejto úlohy. Toto by podľa môjho názoru zahŕňalo oprávnenie zaznamenať delikty a podať o nich správu orgánom na vymáhanie. Keďže toto ustanovenie stanovuje pravidelnosť inšpekcií, naznačuje to, že kontrolné úsilie je kontinuálnou činnosťou. Zo všeobecnej povinnosti členských štátov zaručiť užitočný účinok smerníc vyplýva, že inšpekcie musia tiež účinne prispieť k uskutočneniu celkového cieľa článku 4 smernice. Mali by byť namierené nielen na zisťovanie deliktov, v konštruktívnejšej podobe by mali byť

organizované a uskutočňované takým spôsobom, aby podnietili k dodržiavaniu povinností, čo sa týka nakladania s odpadom, zo strany dotknutých prevádzkovateľov.

40. Povinnosť podľa článku 14 smernice uložená podnikom a zariadeniam uskutočňujúcim činnosti zneškodňovania a zhodnocovania viesť záznamy a sprístupniť ich na požiadanie príslušným orgánom je zjavne nevyhnutná na to, aby napomohla pravidelným inšpekciám uvedeným v článku 13 smernice. Je preto nevyhnutné, aby bola táto povinnosť jasne a jednoznačne zakotvená vo vnútroštátnom práve ako povinnosť uložená dotknutým podnikom.

41. Článok 5 smernice o odpadoch obsahuje povinnosť odlišného typu od ustanovení rozoberaných vyššie. Zatiaľ čo sa neskôr uvedené ustanovenie sústreďuje na povinnosti a činnosti prevádzkovateľov v reťazci nakladania s odpadom, článok 5 sa vzťahuje na infraštruktúru dostupnú v členskom štáte pre zneškodňovanie odpadu. Riadne vykonanie vyžaduje predovšetkým prijatie technických opatrení na zabezpečenie toho, aby existovala dostatočná kapacita v rámci členského štátu na zneškodňovanie odpadu. Toto možno odvodiť z pojmu „primeranej“ v tomto ustanovení a z povinnosti členských štátov usilovať sa o sebestačnosť v tejto oblasti. „Primeranosť“ môže byť vykladaná tak, že znamená, že ponuka kapacity na

zneškodňovanie je dostatočná na pokrytie rastúceho dopytu po kapacite na zneškodňovanie. Z podmienky, aby bola sieť „jednotná“ vyplýva, že zariadenia na zneškodňovanie musia fungovať v rámci systému a že existuje forma koordinácie v rámci tohto systému, ktorej cieľom je čo najviac, ako je to možné zabezpečiť, aby bol dopyt po kapacitách na zneškodňovanie a ich ponuka vyvážené. Odkaz na článok 5 v článku 9 naznačuje, že toto by malo byť dosiahnuté prostredníctvom povoloacieho rámca.

42. Podľa môjho názoru tieto pripomienky vzaté ako celok predstavujú štandard pre posúdenie toho, či bola smernica o odpadoch riadne vykonaná v členských štátoch.

C — Štrukturálne porušenie smernice

43. Ako som na to poukázal v bode 19, žaloba Komisie prináša otázku toho, čo treba chápať pod všeobecným a štrukturálnym porušením povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva členským štátom a ako sa má preukázať, že taká situácia existuje. Dva aspekty sa zbiehajú v množstve kritérií, ktoré môžu byť použité na opísanie toho, čo predstavuje štrukturálne porušenie. Ak je preukázané, že tieto podmienky sú splnené, možno vyvodiť, že porušenie má štrukturálny charakter. V tomto ohľade by som rozlíšil medzi tromi rozdielnymi rozmermi, ktoré

pri spoločnom posúdení môžu poukázať na všeobecný a štrukturálny charakter porušenia: rozmer rozsahu, rozmer času a rozmer závažnosti.

44. Rozmer rozsahu poukazuje na množstvo prípadov, v ktorých je preukázané, že boli porušené povinnosti vyplývajúce z práva Spoločenstva. Hoci izolované prípady môžu samy osebe byť dostatočné na preukázanie porušenia, ako je to podporené vecami Komisia/Grécko¹⁸ a Komisia/Taliansko (ďalej len „vec San Rocco“),¹⁹ štrukturálne porušenie naznačuje, že existuje všeobecnejšia prax alebo vzorec nedodržiavania, ktorý sa tiež bude pravdepodobne opakovať. V prípade smernice z toho vyplýva, že hmotnoprávny obsah smernice, z akéhokoľvek dôvodu, nie je uvedený do praxe a že výsledok smernice nie je dosiahnutý v členskom štáte. Náznakom tohto by mohlo byť to, že prax nie je obmedzená na konkrétnu lokalitu v členskom štáte, ale je rozšírenejšia v tom, že viac situácií, ktoré sú v rozpore s ustanoveniami smernice, sa objavujú súčasne na území členského štátu.

45. Rozmer času sa zjavne týka skutočnosti, že situácia nedodržiavania existuje počas dlhšieho časového obdobia po tom, čo

18 — Rozsudky zo 7. apríla 1992, Komisia/Grécko, C-45/91, Zb. s. I-2509, a zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, C-387/97, Zb. s. I-5047.

19 — Rozsudok z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, C-36/97, Zb. s. I-7773.

konkrétne povinnosť vyplývajúca z práva Spoločenstva nadobudla účinnosť, rátajúc do toho primerané omeškania pre začatie úplného fungovania takých novozavádzaných nástrojov, ako je systém povolení. Čo je to dlho na účely uplatnenia tohto kritéria, nemožno stanoviť so žiadnou presnosťou. Toto nepovažujem za nevyhnutné. Vo všeobecnosti, z konkrétnej povinnosti vyplývajúcej z práva Spoločenstva a výsledku, ktorý majú členské štáty dosiahnuť, je celkom zjavné, čo možno považovať za primerané obdobie pre splnenie povinnosti a aké okolnosti môžu vysvetliť omeškania s plnením uvedenej povinnosti, hoci nemôžu formálne opodstatniť nedodržanie lehoty. V určitý časový okamih sa stáva zjavne jasným to, že situácia nedodržovania sa stala trvalou. Jedna ilustrácia takej štrukturálnej situácie nedodržovania, ktorá mi prichádza na um, je situácia, ktorá dala vzniknúť rozsudku Súdného dvora vo veci Komisia/Francúzsko, inak známemu ako prípad španielskych jahôd.²⁰ V tejto veci bol jedným z faktorov, ktoré boli vzaté do úvahy Súdnym dvorom pri zistení, že Francúzsko porušilo svoje povinnosti zo Zmluvy, skutočnosť, že Francúzsko nepodniklo kroky proti občanom brániacim slobodnému pohybu tovaru počas obdobia trvajúceho okolo 10 rokov.²¹

z práva Spoločenstva. V tomto aspekte je obsiahnuté to, že udržiavanie situácie, ktorá je v rozpore s povinnosťou vyplývajúcou z práva Spoločenstva, bude mať určité nepriaznivé účinky na záujmy chránené dotknutým ustanovením práva Spoločenstva a že tieto účinky výrazne podkopávajú dosiahnutie cieľov smernice. V prípade smernice o odpadoch sú predstaviteľné dva typy negatívnych účinkov, z ktorých obidva sa vzťahujú na základné ciele smernice. Po prvé, celkom zjavne, nedodržanie podstatných ustanovení smernice o odpadoch prináša riziko spôsobenia škody na životnom prostredí, a tým možno tiež na ľudskom zdraví. Nemožno vylúčiť, že táto škoda je nenapraviteľná. Druhý typ negatívnych účinkov je ten, že existuje riziko významných narušení hospodárskej súťaže na vnútornom trhu. Podniky pôsobiace v členských štátoch, ktoré plne rešpektujú smernicu o odpadoch, budú veľmi pravdepodobne konfrontované s vyššími nákladmi týkajúcimi sa zneškodnenia odpadu za podmienok, ktoré sú v súlade s článkom 4 smernice ako podniky, ktoré nepodliehajú rovnakému režimu. Zo súladu so smernicou vyplývajú významné náklady vynakladané tak verejnými orgánmi, ako aj súkromnými prevádzkovateľmi, najmä v počiatočných fázach zavedenia systému zneškodňovania odpadov. Toto zjavne má účinky na súťažnú pozíciu podnikov.

46. Rozmer závažnosti poukazuje na stupeň, v akom sa skutočná situácia v členskom štáte odchyľuje od výsledku, ktorého dosiahnutie bolo zamýšľané povinnosťou vyplývajúcou

47. Berúc do úvahy dôsledky zistenia o všeobecnom porušení povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva preto považujem rozsah, v ktorom také porušenie malo negatívny účinok na dosiahnutie cieľov dotknutého opatrenia Spoločenstva za faktor, ktorý treba vziať do úvahy. Uvedené nie je

20 — Rozsudok z 9. decembra 1997, C-265/95, Zb. s. I-6959.

21 — V bodoch 40 až 43. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Lenz, bod 58.

zľahčením skutočnosti, že Súdny dvor vo svojej judikatúre týkajúcej sa článku 226 ES jasne uviedol, že skutočnosť, že nedodržanie povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva nespôsobilo škodu, nie je dôvodom na záver, že právo Spoločenstva nebolo členským štátom porušené.²² Zo všeobecnej situácie nedodržovania povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva nevyhnutne vyplýva výskyt negatívnych účinkov.

troštatnými súdmi. Medzitým pretrvávajú situácia, ktorá je v rozpore so situáciou predvídanou opatrením Spoločenstva.

D — Otázky dôkazu

48. V krátkosti, všeobecné a štrukturálne porušenie možno považovať za existujúce, ak opravný prostriedok pre túto situáciu nespochívá iba v podniknutí kroku na vyriešenie množstva konkrétnych prípadov, ktoré nie sú v súlade s predmetnou povinnosťou vyplývajúcou z práva Spoločenstva, ale kde táto situácia nedodržovania môže byť napravená iba revíziou všeobecnej politiky a administratívnej praxe členského štátu vo vzťahu k predmetu upravenému dotknutým opatrením Spoločenstva. Obmedzenie nápravnej činnosti na identifikované prípady nedodržovania by napokon ponechalo ostatné situácie nedodržovania nedotknuté až dovtedy, dokedy by boli tieto tiež identifikované a napadnuté buď Komisiou v novom konaní týkajúcom sa nesplnenia povinnosti, alebo osobami dotknutými na vnútroštátnej úrovni v konaniach pred vnú-

49. V tejto veci, ktorá je charakterizovaná hojnosťou skutkového materiálu predloženého oboma účastníkmi konania, má otázka dôkazu osobitný význam, najmä z hľadiska tvrdenia Komisie, že rozličné prípady údajného porušenia smernice o odpadoch svedčia o všeobecnom nedodržovaní povinností Írska v tejto oblasti. Pred preskúmaním podstaty tejto veci a berúc do úvahy odporovanie pravdivosti väčšiny tvrdení Komisie zo strany Írska treba preto zvážiť, ako treba rozdeliť v tejto situácii dôkazné bremeno, ako možno dokázať situáciu všeobecného porušenia a aký moment v čase musí byť použitý pre určenie toho, či toto všeobecné nedodržovanie existuje.

50. Írska vláda uvádza, že v konaní o nesplnení povinnosti podľa článku 226 ES dopadá dôkazné bremeno priamo na Komisiu a že Komisia sa nemôže spoliehať na predpoklady, aby preukázala, že členský štát nesplnil svoje povinnosti vyplývajúce z práva Spoločenstva. Tvrdí, že kde sa prosté tvrdenie stretáva s popretím, žaloba Komisie nemôže uspieť, pretože dôkazné bremeno

22 — Ako tvrdí Súdny dvor, „nedodržanie povinností uložených pravidlom práva Spoločenstva je samé osebe dostatočné na to, aby predstavovalo porušenie a... skutočnosť, že také porušenie nemalo žiadne nepriaznivé účinky, je irelevantná“. Pozri rozsudky z 27. novembra 1990, Komisia/Taliani, C-209/88, Zb. s. I-4313, bod 14, a z 1. februára 2001, Komisia/Francúzsko, C-333/99, Zb. s. I-1025, bod 37.

vždy spočíva na žalobcovi. Ďalej namieta proti pokusu Komisie vyvodiť všeobecné závery o dodržiavaní povinností zo Zmluvy Írskom poukazovaním na konkrétne sťažnosti, ktoré tvoria základ jej žaloby. Írska vláda poukazuje na to, že Komisia neposkytla dôkaz vo forme štúdií alebo čísiel preukazujúcich nespĺnenie jej povinností zo smernice o odpadoch. Tvrdí, že dôkazy uvádzané Komisiou neuspokojujú požadovaný štandard dôkazu vyžadovaný Súdny dvorom v jeho rozsudku vo veci San Rocco.²³

ský štát nezabezpečuje, s nevyhnutnou starostlivosťou, aby bola dodržiavaná, Komisia nemožno uprieť právo podať žalobu o nespĺnenie povinností zo Zmluvy“, Mischo pokračuje poznamenaním, že: „Taká situácia by určite existovala, ak by Komisia preukázala série prípadov neuplatňovania smernice tiahnucich sa počas určitého obdobia“.

52. V súlade s ustálenou judikatúrou, základným pravidlom o dôkazoch v konaní o nespĺnení povinností podľa článku 226 ES je to, že je povinnosťou Komisie preukázať tvrdenie, že členský štát nespĺnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Spoločenstva. Je to Komisia, ktorá musí Súdneho dvoru poskytnúť dôkazy potrebné na to, aby mohol určiť, že povinnosť nebola splnená, pričom sa nemôže spoliehať na žiadne domnienky.²⁴

51. Komisia tvrdí, že predložila nezvratné dôkazy na podporu tvrdení, ktoré robí vo svojej žalobe, a že tieto dôkazy odhaľujú administratívnu prax a opomenutia zo strany írskych orgánov, ktoré sa rovnajú systematickému nedodržiavaniu povinností zo smernice o odpadoch zo strany Írska. Komisia naznačuje, že jej prístup v tejto veci zodpovedá prístupu, o ktorom sa zmieňuje generálny advokát Mischo v bode 63 svojich návrhov v už citovanej veci San Rocco. Po tom, čo v bode 62 svojich návrhov uviedol, že „kde sa zdá, že smernica bola prebratá výlučne z hľadiska zákonodarstva a že člen-

53. Toto základné pravidlo predstavuje počiatočný bod pre preskúvanie tvrdení obsiahnutých v žalobe Komisie Súdny dvorom. Komisia musí vskutku predložiť presvedčivý dôkaz porušenia povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva zo strany dotknutého členského štátu a naozaj je logické, že zistenie porušenia povinností zo Zmluvy nemôže byť založené na samotnej domnienke. Treba si však uvedomiť, že keď dochádza k dokazovaniu existencie takých

23 — Už citovaná v poznámke pod čiarou 19, body 78 a 79 rozsudku.

24 — Pozri okrem iného rozsudky z 25. mája 1982, Komisia/Holandsko, 96/81, Zb. s. 1791, bod 6; z 26. júna 2003, Komisia/Španielsko, C-404/00, Zb. s. I-6695, bod 26, a z 29. apríla 2004, Komisia/Rakúsko, C-194/01, Zb. s. I-4579, bod 34.

faktických situácií v členskom štáte, ako sú tie, o ktoré ide v tomto konaní, Komisia do značnej miery závisí od informácií z externých zdrojov. Na rozdiel od takej oblasti politiky, akou je spoločná politika rybolovu, Komisia nemá žiadne overovacie právomoci v oblasti pokrytej smernicou o odpadoch a môže testovať pravdivosť týchto informácií iba konfrontovaním členského štátu s takýmito informáciami v kontexte konania pred podaním žaloby. Za týchto okolností si nemyslím, že je primerané uvaliť dôkazné bremeno celkom na Komisiu, ako to obhajuje írsky štát. Skôr treba ustálenému pravidlu dokazovania v konaní o nesplnenie povinností rozumieť tak, že znamená, že v úvodnej fáze konania musí byť žaloba Komisie podložená virohodným a presvedčivým spôsobom. Ak je to tak, potom sa zodpovednosť za predloženie dostatočných dôkazov preukazujúcich opak na vyvrátenie tvrdení Komisie presúva na dotknutý členský štát. Inými slovami, základné pravidlo dokazovania nie je absolútne.

vláde, aby napadla údaje predložené Komisiou v ich podstate a podrobne. Keďže v tom neuspela, udávané skutočnosti boli považované za dokázané.²⁵ Dôkazné bremeno sa presunulo na obraňujúcu sa vládu, ani nie tak preto, lebo zdrojom dôkazov boli vnútroštátne správy, ako to tvrdila írsky štát, ale preto, lebo uvedený dôkaz bol považovaný za dostatočný. Neexistuje dôvod, prečo by dôkazy predložené Komisiou založené na iných zdrojoch nemohli byť práve také presvedčivé, v dôsledku čoho môže dôkazné bremeno prejsť na brániacu sa vládu.²⁶

54. Verím, že tento prístup sleduje aj Súdny dvor vo veci *San Rocco*. V tejto veci Komisia v skutku uviedla dostatočný dôkaz na preukázanie tvrdenia o znečistení životného prostredia. Keď bol tento dôkaz založený na správach vnútroštátnych orgánov, Súdny dvor zastával názor, že bolo na talianskej

55. Druhý bod sa týka otázky preukázania všeobecného nesplnenia povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva na základe sérií sťažností. Tu je potrebné sústrediť sa na tri vyššie uvedené prvky. Aby bolo možné ustáliť všeobecné porušenie smernice o odpadoch na základe faktických situácií nadnesených v sťažnostiach Komisii, predpokladajúc, že ich existencia bola preukázaná, bolo by nevyhnutné rozlíšiť spoločné prvky týchto sťažností, ktoré nasvedčujú pretrvávajúcej základnej praxi. Muselo by byť preukázané, že existencia faktických situácií, ktoré sú predmetom rozličných sťažností, berúc do

25 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 19, body 84 až 87.

26 — Pozri tiež rozsudok z 22. septembra 1988, Komisia/Grécko, 272/86, Zb. s. 4875, body 17 až 21.

úvahy ich počet a povahu, môže byť vysvetlená iba vzorcom nedodržiavania povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva vo väčšom rozsahu. V takej situácii, posudzovanej spoločne a videnej v kontexte, rozličné prípady, ktoré boli predmetom sťažností, nemôžu byť považované iba za izolované udalosti, sú symptomatické pre politiku alebo (administratívnu) prax, ktorá neplní povinnosti spočívajúce na členských štátoch. Inými slovami, keďže existuje priamy vzťah medzi politikou a skutkovou situáciou, existencia skutkovej situácie nevyhnutne predpokladá existenciu politiky.

56. Uviedol by som, že Súdny dvor už uplatnil podobný prístup v prípadoch v sektore rybolovu, kde akceptoval na základe rozsahu čísiel predložených Komisiou a opakovania situácie, ktoré opisujú to, že prípady nadmerného výlovu nie že nemohli byť, ale naopak boli dôsledkom nespĺnenia povinností vykonávať monitoring dotknutým členským štátom.²⁷

57. Dodal by som, že tento prístup sa nerovná určeniu porušenia na základe predpokladu. Je to skôr odôvodnenie založené na príčinnej súvislosti súvisiacich skutočností, uplatňovanej retrospektívne.

58. Tretí aspekt sa vzťahuje na moment v čase, ktorý treba použiť na určenie toho, či existuje situácia všeobecného a štrukturálneho porušenia. Túto otázku nadnášam, pretože môže byť otázne, či ustálená judikatúra Súdneho dvora určujúca, že otázka, či členský štát nespĺnil svoje povinnosti, musí byť určená s poukázaním na situáciu prevažujúcu v uvedenom členskom štáte na konci obdobia uvedeného v odôvodnenom stanovisku vydanom Komisiou,²⁸ je vhodná na posúdenie existencie takého všeobecného nespĺnenia, pretože toto je, z definície, trvajúcou a prebiehajúcou situáciou. Okrem toho môže dôjsť k vývinu všeobecnej skutkovej situácie, ktorá tvorí základ žaloby, ak členský štát podnikol kroky na zlepšenie dodržiavania svojich povinností, najmä ako odpoveď na pripomienky prednesené Komisiou počas konania pred podaním žaloby.

59. K tejto otázke by som poukázal na to, že funkciou lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku je dať členskému štátu poslednú príležitosť, aby dodržiaval povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmluvy, pred tým, ako Komisia požiada Súdny dvor, aby v záležitosti vydal rozhodnutie. Od okamihu prvej výzvy až do uplynutia uvedenej lehoty si je členský štát formálne vedomý skutočnosti, že Komisia, vo svojej roli strážcu Zmluvy, zastáva názor, že dotknutý členský štát porušuje svoje povinnosti. Hoci môže existovať pochybnosť o tom, či ide o tento prípad alebo nie, a túto pochybnosť môže vyriešiť len Súdny dvor, cieľom konania pred podaním žaloby je umožniť členskému štátu, v dialógu s Komisiou, zvážiť situáciu a prijať

27 — Rozsudky z 1. februára 2001, Komisia/Francúzsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 22, bod 35, a zo 14. novembra 2002, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-140/00, Zb. s. I-10379, bod 40.

28 — Pozri napríklad rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 89.

nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie úplného dodržiavania jeho povinností. Je pravdou, že hoci z formálneho hľadiska môže byť porušenie stanovené iba odo dňa označeného v odôvodnenom stanovisku, z hmotnoprávneho hľadiska bude uvedené porušenie existovať počas nejakého časového obdobia pred uvedeným dňom. Zastávam preto názor, že pri posúdení toho, či členský štát všeobecne a štrukturálne porušuje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Spoločenstva, v deň stanovený Komisiou v odôvodnenom stanovisku, musí Súdny dvor nevyhnutne vziať do úvahy uvedenú situáciu ako výsledok kontinuálneho vývoja a posúdiť ju v perspektíve jej vývinu.

úplný systém a že uvedený systém je viac ako časti, ktoré ho tvoria. Keďže sa však väčšia časť diskusie medzi účastníkmi konania sústredila na vykonanie rozličných ustanovení smernice v Írsku, najskôr rozoberiem tieto aspekty pred tým, ako sa podujmem na rozoberanie dodržiavania smernice ako systému zo strany Írska. Pri mojom posudzovaní týchto tvrdení sa sústredím na najdôležitejšie tvrdenia predostreté Komisiou a írskou vládou, sledujúc postupnosť analýzy v dokumentácii týkajúcej sa veci.

60. Napokon, ako bolo uvedené Súdnym dvorom pri mnohých príležitostiach, je jasné, že nemožno nijako brať do úvahy vývoj, ktorý nasleduje po uplynutí lehoty uloženej členskému štátu na splnenie odôvodneného stanoviska.²⁹

A — Povolenia (články 9 a 10)

VII — Posúdenie: situácia v Írsku

61. Ako som naznačil vo svojej analýze smernice o odpadoch, je nevyhnutné prijať to, čo by som nazval holistickým prístupom k smernici, t. j., že by mala byť videná ako

62. Podľa článkov 9 a 10 smernice o odpadoch zariadenia alebo podniky usku-točujúce činnosti zneškodňovania alebo zhodnocovania musia dostať povolenie od príslušného vnútroštátneho orgánu. Cieľom povolení udelených podľa článku 9 je zabezpečiť vykonanie článku 4 (všeobecná povinnosť), článku 5 (sieť zariadení na zneškodňovanie odpadu) a článku 7 (plány odpadového hospodárstva), zatiaľ čo povolenia podľa článku 10 sú udeľované iba na účely vykonania článku 4.

63. Vo svojej žalobe v súvislosti s týmito dvoma ustanoveniami Komisia rozlišuje medzi obecnými činnosťami zneškodňovania

29 — Pozri napríklad rozsudky z 25. novembra 1998, Komisia/Španielsko, C-214/96, Zb. s. I-7661, bod 25, a z 18. júna 2002, Komisia/Francúzsko, C-60/01, Zb. s. I-5679, bod 36.

(uskutočňovanými miestnymi orgánmi) a súkromnými činnosťami zneškodňovania. Zatiaľ čo súkromné činnosti zneškodňovania podliehali od roku 1980 požiadavke na vydanie povolenia podľa írskeho práva, obecné činnosti museli byť povolené iba na základe Waste Management Act of 1996 (ďalej len „WMA 1996“), ktorý bol prijatý po otvorení konaní o nesplnení povinnosti (ktoré boli následne vzaté späť) Komisiou. Tento zákon upravoval riadne postupné zavádzanie povolení na existujúce zariadenia medzi májom 1997 a marcom 1999.

64. Čo sa týka prvej kategórie, Komisia tvrdí, že situácia v povoľovaní obecných činností zneškodňovania v Írsku je neprijateľná. Tvrdí, že určité zariadenia pokračujú v prevádzke bez povolenia počas viac ako 20 rokov po tom, čo bola zavedená požiadavka na vydanie povolení smernicou 75/442. Komisia zakladá toto tvrdenie na poukaze na sťažnosť 4 (Powerstown). Spracovanie žiadostí na Irish Environmental Protection Agency (ďalej len „EPA“) o povolenia na skládky zaberá značný čas, čo samo osebe vedie k odkladaniu povinnosti vyplývajúcej z práva Spoločenstva mať povolenie a často vyúsťuje do škody na životnom prostredí, ako je to v prípade určitých mokradí (sťažnosť 7, Kilbarry a Tramore, grófstvo Waterford). Komisia poukazuje na to, že v niektorých prípadoch nie sú obecné zariadenia nikdy podrobené povoleniu, keď sú zatvorené pred udelením povolenia alebo keď miestne orgány o povolenie nepožiadali (sťažnosť 11, grófstvo Donegal). Komisia

obviňuje EPA z toho, že je pripravená pružne vykladať požiadavku podľa WMA 1996 na predloženie žiadostí o povolenia pred určitými termínmi (opäť, sťažnosť 11).

65. Čo sa týka súkromných zariadení na zneškodňovanie, Komisia tvrdí, že írske orgány ukázali *de facto* toleranciu v tom, že také zariadenia fungujú bez povolenia, že prijaté sťažnosti ukazujú, že toto nie je obmedzené na konkrétne geografické alebo administratívne oblasti, a že v niektorých prípadoch bola existencia tejto situácie umožnená počas značných časových období (sťažnosť 1, Limerick; sťažnosť 2, Ballard; sťažnosť 5, Cullinagh; sťažnosť 6, Poolbeg; sťažnosť 8, grófstvo Laois; sťažnosť 9, Greenore a sťažnosť 12, grófstvo Waterford). Navyše, vymáhanie požiadavky na vydanie povolenia zo smernice o odpadoch je podriadené uplatňovaniu vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa využívania pôdy, ktoré umožňujú vydanie následného povolenia na nezákonné situácie prostredníctvom povolení na zachovanie zariadení (sťažnosť 2). Komisia namieta proti skutočnosti, že kde sa žiadalo o povolenia pre nepovolené činnosti, írske orgány netrvali na prerušení týchto činností až do výsledku konania o vydanie povolenia (sťažnosti 5, 6 a 8). Ďalšou sťažnosťou je to, že pokuty a sankcie nie sú vo všeobecnosti ukladané tým subjektom, ktoré prevádzkujú nepovolené činnosti súvisiace s odpadom, a tam, kde ukladané sú, nemajú zastrážujúci charakter (sťažnosti 2 a 3, Pembrokestown). Tiež tvrdí, že EPA sa opierala o vnútroštátne právne predpisy, aby odôvodnila nekonanie v súvislosti s nezákonnými činnosťami súvisiacimi s odpadom. EPA sa predovšetkým

opierala o vnútroštátnu definíciu konceptu „zhodnocovanie“, ktoré v danom čase podľa vnútroštátneho práva nepodliehalo povoleniu, čo umožňovalo ukladanie inertného odpadu do citlivých mokradí (sťažnosť 1).

siace s odpadmi povolené so spätnou účinnosťou. Táto požiadavka bola zavedená iba smernicou o skládkach odpadov³⁰ (sťažnosť 7). Situácie, ktoré sú predmetom sťažnosti 11, boli netypické a nenaznačujú pružnosť pri dodržiavaní lehôt podľa WMA 1996. Írsko napokon poukazuje na iné opatrenia, ktoré prijalo na zabezpečenie toho, aby skládky prevádzkované bez povolenia po roku 1977 nespôsobili ujmu na životnom prostredí v rozpore s cieľmi smernice.

66. Ako odpoveď na tvrdenia Komisie týkajúce sa obecných zariadení na zneškodňovanie írská vláda po prvé poznamenáva, že zo správy EPA z 5. júna 2002 vyplýva, že v danom časovom okamihu boli s výnimkou jednej skládky povolené všetky obecné skládky. Po druhé pripúšťa, že konanie o žiadosti o povolenie môže byť zdĺhavé, ale uvádza, že toto možno vysvetliť rozličnými faktormi vrátane zložitosti predmetu, času pre verejné prerokovanie a, v prípade obecných skládok, potreby vydať povolenia existujúcim zariadeniam so spätnou účinnosťou a spracovať veľké množstvá žiadostí naraz. Komisia nepreukázala, že by tieto omeškania spôsobili nejakú ujmu na životnom prostredí. Po tretie, keď Komisia namieta proti tomu, že pri zatvorení zariadení pred lehotou na podanie žiadosti, zostávajú bez povolení, írská vláda tvrdí, že toto je nevyhnutný dôsledok systému, ktorý bol obvyklý pred prijatím WMA 1996. Keď sa zariadenie zatvára pred výsledkom povolenia konania, zostáva predmetom uvedeného konania tak, že môžu byť uložené podmienky o následnej starostlivosti a náprave. V každom prípade smernica nevyžaduje, aby boli uzavreté činnosti súvi-

67. Írská vláda neakceptuje, že existovala *de facto* tolerancia nepovolených činností súvisiacich s odpadom uskutočňovaných súkromnými podnikmi. Poukazuje na vyššie zmienenú správu EPA z 5. júna 2002, z ktorej je zjavné, že v danom čase malo zo 70 súkromných činností 43 povolenie a bolo spracúvaných 27 žiadostí. Na tomto základe tvrdí, že — v danom čase — všetky súkromné činnosti súvisiace s odpadom podliehali povoleniam v súlade so smernicou o odpadoch. Smerujúc k tvrdeniu Komisie o použití právnych predpisov týkajúcich sa využívania pôdy na reguláciu nepovoleného rozvoja, írská vláda naznačuje, že toto je irelevantné a že skutočnou otázkou je to, či smernica o odpadoch požaduje prerušenie existujúcej činnosti až do jej povolenia, pričom írská vláda popiera, že je to tento prípad. Smernica neobsahuje žiadne výslovné ustanovenie v uvedenom zmysle. Írsko uznáva svoju povinnosť zabezpečiť prime-

30 — Smernica Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov (Ú. v. ES L 182, s. 1; Mim. vyd. 15/004, s. 228).

rané vymáhanie ustanovení zakazujúcich nepovolené ukladanie a nekontrolovateľné zneškodňovanie odpadu. Poukazuje na čísla preukazujúce, že vo veľkom množstve prípadov bolo nariadené zastavenie nepovolených činností podľa článku 55 WMA 1996 a že, kde to bolo primerané, tieto prípady boli predložené súdu. Odmietla tvrdenie Komisie, že v súvislosti s nepovolenými činnosťami týkajúcimi sa odpadov nie sú v praxi ukladané žiadne pokuty a sankcie. Rovnako odmieta tvrdenie, že podľa írskeho práva nemožno prijať žiaden krok smerom k vymáhaniu po tom, čo uplynie viac ako päť rokov. Toto pravidlo sa podľa nej neuplatňuje na prebiehajúce nepovolené činnosti. Napokon poznamenáva, že opieranie sa EPA o vnútroštátne právo v prípade v sťažnosti 1 (Limerick) bolo v rozhodnom čase opodstatnené.

68. Okrem týchto všeobecných poznámok írská vláda konkrétnejšie popiera hodnotenie skutkových situácií tvoriacich základ rozličných sťažností Komisiou, ktoré tvoria základ jej žaloby, a popiera všeobecné závery, ktoré z nich vyvodzuje (sťažnosti 1, 6 a 9). V niektorých z týchto situácií uznáva, že činnosť sa uskutočnila bez toho, aby bola riadne povolená, ale poznamenáva, že v týchto prípadoch bola situácia napravená pred uplynutím lehoty v odôvodnenom stanovisku (sťažnosti 2 a 6). Kde Komisia tvrdí, že írske orgány ukázali nerešpektovanie ekologicky citlivých mokradí, poznamenáva, že povolenia udelené pre skládky v Kilbarry

a Tramore ukladajú podmienky, ktorých cieľom je ochrana týchto oblastí (sťažnosť 7). Ďalej tvrdí, že rázne stíha prípady nepovolených činností súvisiacich s odpadmi a že v prípadoch, na ktoré poukazuje Komisia, nemožno vidieť príklady všeobecne laxného prístupu k vymáhaniu (sťažnosť 3). Hoci uznáva zdĺhavosť žiadostí o povolenia v prípadoch skládok v Muckish a Glenalla, írská vláda uvádza, že tieto prípady boli jedinými takými prípadmi a že sú atypické (sťažnosť 11).

69. Táto sťažnosť Komisie a argumenty predložené ako odpoveď írskou vládou prinášajú rozličné otázky týkajúce sa dodržiavania požiadavky na vydávanie povolení uvedenej v článkoch 9 a 10 smernice o odpadoch. Na jednej strane tu je všeobecná otázka týkajúca sa primeranosti a efektívnosti írskeho systému povolení v oblasti odpadov ako celku. Na druhej strane tu je množstvo konkrétnejších otázok týkajúcich sa rozsahu povinností na základe týchto ustanovení.

70. Po prvé treba poukázať na to, že írsky systém povolení v oblasti odpadov bol účinný pre činnosti súvisiace s odpadmi uskutočňované súkromnými subjektmi od roku 1980 a pre verejné orgány od roku 1996, zatiaľ čo lehota na vykonanie smernice o odpadoch, v jej pôvodnom znení, uplynula v júli 1977 a, vo svojom zmenenom a doplnenom znení, v apríli 1993. Požiadavka povolení bola ústredným prvkom smernice o odpadoch od počiatku. Nech sa na vec pozeráme z akejkolvek perspektívy, je viac ako jasné, že úplné vykonanie ustanovení týkajúcich sa

povolení v Írsku bolo oneskorené a, v prípade verejných subjektov, mimoriadne oneskorené, napriek skutočnosti, že oneskorenie v prípade verejných subjektov možno pripisovať istej neurčitosti, čo sa týka osobného rozsahu pôsobnosti požiadavky na povolenia.

súkromných, boli vydané povolenia v 56 prípadoch, zatiaľ čo 32 žiadostí bolo spracúvaných. Poukázaním na tieto čísla Írsko tvrdí, že všetky súkromné činnosti týkajúce sa odpadov podliehali v danom čase povoleniam.

71. Hlavnou otázkou pod touto časťou žaloby je však to, či írske orgány zabezpečili, aby mohla byť požiadavka na povolenia zo smernice o odpadoch považovaná za plne fungujúcu a účinnú na konci lehoty dvoch mesiacov po prijatí odôvodneného stanoviska Komisie z 26. júla 2001 Írskom a, ak to tak nie je, či toto nesplnenie možno považovať za všeobecné a štrukturálne porušenie povinností podľa článkov 9 a 10 smernice o odpadoch.

72. Írska vláda poukazuje hlavne na situáciu opísanú v práve EPA z 5. júna 2002, z ktorej vyplýva, že v uvedený deň malo povolenie v súlade so smernicou, s výnimkou jednej, všetkých v tom čase prevádzkovaných 46 obecných skládok. Čísla v tej istej správe o činnostiach netýkajúcich sa skládkovania odpadov naznačujú, že v ten istý deň z 88 existujúcich a plánovaných činností týkajúcich sa odpadov, z ktorých 70 bolo

73. Čísla predložené írskou vládou na preukázanie toho, že dodržiavala svoje povinnosti podľa článkov 9 a 10, nie sú presvedčivé z niekoľkých dôvodov. Predovšetkým, tieto čísla predstavujú situáciu nejakých osem mesiacov po uplynutí lehoty v odôvodnenom stanovisku. Po druhé, írska vláda mylne dáva znamienko rovnosti medzi žiadosťou o povolenie a udelenie povolenia. Po tretie, z týchto čísiel nie je jasné, koľko povolení a žiadostí sa týkalo existujúcich činností. Na získanie presnejšej predstavy o stupni dodržiavania článkov 9 a 10 v relevantný okamih posudzovania je však objasňujúcejšie poukázať na čísla EPA týkajúce sa situácie v novembri 2001, ktoré Írsko spomína vo svojej obhajobe v kontexte analýzy omeškaní pri zabezpečovaní toho, aby obecné činnosti týkajúce sa odpadov mali povolenia (sťažnosť 4). Tam Írsko uvádza, že zo 181 prípadov, v ktorých boli podané žiadosti o povolenia, sa udelilo 93 povolení, vydalo 17 navrhovaných rozhodnutí, 60 sa ich spracovávalo a 11 bolo vzatých späť. Bolo uvedené, že toto znamenalo značný pokrok od nadobudnutia účinnosti WMA 1996. Tieto čísla spolu s hodnotením, že situácia sa zlepšila, jasne ukazujú, že v deň uplynutia lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku nemali všetky

činnosti týkajúce sa odpadov povolenia v súlade s požiadavkami smernice o odpadoch.

túry sa členský štát nemôže odvolávať na ťažkosti administratívnej alebo technickej povahy, aby opodstatnil nedodržanie svojich povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva z jeho strany.³¹ Kritika Komisie o pomalom fungovaní systému povolení obecných skládok je preto opodstatnená.

74. S ohľadom na obecné zariadenia Komisia poukazuje na to, že pri spracúvaní žiadostí pre zariadenia skládok sa objavili omeškania v trvaní až štyroch rokov. Počas uvedeného obdobia bolo dodržiavanie smernice o odpadoch ešte viac odložené.

76. Komisia a Írsko sa nezhodujú vo veci rozsahu povinností podľa článkov 9 a 10 v množstve konkrétnych situácií. Tieto záležitosti sa týkajú povinnosti udeliť so spätnou účinnosťou povolenia zariadeniam, ktoré boli uzatvorené pred tým, ako bola predložená žiadosť, a povinnosti ukončiť činnosti až do výsledku konania o vydanie povolenia.

75. Je celkom zjavné, že spracúvanie žiadostí o povolenia trvá nejaký čas a môže zahŕňať komplikované posudzovania technickej povahy. V uvedenom ohľade sú rozličné faktory označené írskou vládou na vysvetlenie omeškaní ako také pochopiteľné a primerané. Napriek tomu, keď je systém povolení zavedený na dosiahnutie cieľov uvedených v opatrení Spoločenstva, úplné a primerané vykonanie vyžaduje, aby, po primeranom období na rozbeh, tento systém fungoval účinne a efektívne. Hoci smernica o odpadoch sa o tejto záležitosti nezmieňuje, z tejto požiadavky vyplýva, že spracúvanie žiadostí sa uskutočňuje v rámci primeraných omeškaní. Ďalej v situácii, v ktorej už členský štát jasne porušuje svoju povinnosť zaviesť systém povolení možno od neho očakávať urýchlenú nápravu tejto situácie, nie iba vytvorením potrebného legislatívneho základu, ale tiež prijatím všetkých opatrení nevyhnutných na úplný výkon a uplatnenie požiadavky na povolenia s čo najkratším omeškaním. Navyše podľa ustálenej judika-

77. Čo sa týka prvého bodu, Komisia tvrdí, že udeľovanie povolení obecným skládkam v Írsku bolo nedostatočné, keď zariadenia, ktoré boli uzatvorené pred uplynutím lehoty podľa WMA 1996 na podanie žiadosti o povolenie, zostali bez povolenia. Otázka, či Írsko bolo povinné udeľovať povolenia zariadeniam za týchto okolností, by mala byť zodpovedaná z perspektívy všeobecného cieľa smernice. Tu tiež treba uznať, že kde také zariadenia na odpad, ako sú skládky alebo iné formy skladovania odpadov boli uzatvorené, môžu stále predstavovať nebez-

31 — Rozsudok z 8. júna 1993, Komista/Holandsko, C-52/91, Zb. s. I-3069, bod 36.

pečenstvo pre verejné zdravie a životné prostredie. Aby sa zabránilo zhmotneniu týchto nebezpečenstiev, také zariadenia musia byť riadené a monitorované. Povolenie je najvhodnejším nástrojom na uloženie podmienok v uvedenom zmysle. Neexistuje dôvod nakladať so zariadením, ktoré bolo uzatvorené pred tým, ako mu bolo udelené povolenie odlišne od zariadenia, ktorému bolo povolenie udelené pred tým, ako začalo fungovať. V oboch prípadoch je potreba následnej starostlivosti a nápravy v zásade rovnaká. Okrem toho, kde sa tieto situácie týkali zariadení, ktoré začali fungovať po roku 1977, bolo by neprijateľné, aby unikli povoleniu na základe podmienky stanovenej vo vnútroštátnych právnych predpisoch, WMA 1996. Napokon tvrdenie Írska, že povoľovanie existujúcich skládok bolo zavedené až smernicou o skládkach odpadov 1999/31, nemožno prijať. Hoci táto smernica stanovovala osobitné povoľovacie konanie o skládkach, nevyplýva z nej, že existujúce skládky nespádali do sféry článku 9 smernice. Cieľom tejto smernice bolo jasne doplniť ustanovenia smernice o odpadoch. Keď článok 14 tejto smernice zakazuje skládky, ktoré fungovali (bez povolenia) v deň prebratia, nevyplýva z toho, že boli predtým vyňaté z požiadavky smernice o odpadoch na povolenie. Výklad Komisie článkov 9 a 10 smernice, podľa ktorého zariadenia, ktoré boli uzatvorené predtým, ako im boli udelené povolenia, by stále mali získať povolenie o ich následnej existencii, je preto správny.

nenariadilo zastavenie ich činností až do výsledku konania o žiadosti o povolenie a že toto bolo tiež v rozpore s článkami 9 a 10 smernice. Z formálneho hľadiska podnik, uskutočňujúci činnosti súvisiace s odpadmi bez povolenia, pôsobí v rozpore so zákonom, čiže len čo vnútroštátne orgány nadobudnú vedomosť, že tieto činnosti sa uskutočňujú, majú povinnosť prijať všetky nevyhnutné opatrenia na ich ukončenie. Toto sa tiež vzťahuje na situácie, v ktorých sa také činnosti dostali do pozornosti orgánov prostredníctvom žiadosti o povolenie. Podľa môjho názoru z toho existujú iba dve možné výnimky. Prvou je tá, že kde je systém povolení novozavedený, právna istota vyžaduje, aby existujúce činnosti ťažili z terme de gráce, zatiaľ čo prebieha úsilie o ich reguláciu. Druhou je tá, že môžu existovať značné nevýhody uzatvorenia zariadení, pre ktoré sa žiadalo o povolenie, keď neexistujú žiadne okamžité a praktické alternatívy pre nakladanie s dotknutým odpadom. V takej situácii môže cieľom smernice lepšie poslúžiť, ak je pokračovanie fungovania činnosti prostredníctvom výnimky, povolené za takých dočasných podmienok, ktoré možno za daných okolností považovať za vhodné. Je na dotknutom členskom štáte aby preukázal, že táto podmienka bola splnená. Vo svetle vyššie uvedeného súhlasím s Komisiou v tom, že prvoradou postupnosťou krokov, ktorú treba prijať v súvislosti s nepovolenými činnosťami, pre ktoré sa žiadalo o vydanie povolenia, je to, že by mali prestať až do výsledku konania o žiadosti.

78. Druhý bod, ktorý Komisia vznáša v súvislosti s nepovolenými súkromnými podnikmi na odpady, je ten, že Írsko

79. Komisia tvrdí, že Írsko nepodniklo dostatočné kroky na vymáhanie ustanovení

vykonávajúcich smernicu o odpadoch a že kde sú pokuty ukladané, tieto nemajú odstrašujúcu hodnotu. Írsko voči tomuto namieta a odkazuje na čísla o podniknutých vykonávacích krokoch a na určité rozsudky írskych súdov, v ktorých boli uložené prísne pokuty. Ako ukázala Komisia v množstve situácií (okrem iného sťažnosti 2, 3, 5 a 8), čo je skutočnosť, ktorá nebola výslovne popretá írskou vládou, pokuty buď neboli uložené, alebo tieto boli tak nízke, že nemôžu byť považované za odstrašujúce. Na druhej strane írská vláda zdôraznila zvýšené vykonávanie a sankčné právomoci podľa WMA 1996, že na uvedenom základe sú priestupky rázne stíhané a, vo svojej duplike z januára 2003, že rozličné iné opatrenia boli v danom čase pripravované. Hoci na základe týchto tvrdení možno akceptovať, že úsilie vymáhať sa postupne zlepšovalo, ako som poznamenal v bode 28, rozhodujúcim testom v tomto ohľade musí byť to, či uvedené úsilie spolu s hrozbou represívnych krokov vytvorilo dostatočný tlak, ktorý by podnietil tých, ktorí vykonávajú činnosti súvisiace s odpadmi, aby dodržiavali vnútroštátne ustanovenia preberajúce smernicu, zabezpečiac tak, aby bola situácia predvídaná smernicou uskutočnená v praxi. Na konci obdobia stanoveného v odôvodnenom stanovisku Komisie bolo jasné, ako som preukázal skôr, že nie všetky činnosti súvisiace s odpadmi podliehali povoleniu, a preto že nepovolené činnosti súvisiace s odpadmi boli prevádzkované. Nevyhnutným následkom tejto situácie je to, že v tom čase dostupné opatrenia na vymáhanie buď neboli povahy povzbudzujúcej dodržiavanie ustanovení o povoleniach, alebo neboli v tomto zmysle uplatňované. Inými slovami, neboli dostatočné z hľadiska cieľa dosiahnuť výsledok predvídaný smernicou.

80. Komisia ďalej tvrdí, že v určitých prípadoch bolo vymáhanie požiadavky na získanie povolenia podriadené uplatňovaniu právnych predpisov týkajúcich sa využívania pôdy (sťažnosť 2) a že táto požiadavka bola nesprávne uplatňovaná v dôsledku odlišného výkladu pojmu „zhodnocovanie“ v írskom práve v rozhodnom čase (sťažnosť 1). Írsko skôr uvedené tvrdenie popiera a k neskôr uvedenému tvrdeniu uvádza, že vnútroštátne orgány nemožno obviňovať za správne uplatňovanie práva, aké existuje v danom čase. Považujem oba tieto aspekty za pomocné vo vzťahu k hlavným argumentom predloženým Komisiou na podporu jej tvrdenia o porušení článkov 9 a 10 smernice o odpadoch Írskom. Čo sa týka prvého aspektu, len by som poznamenal, že uplatnenie vnútroštátnych predpisov týkajúcich sa využívania pôdy by tiež malo rešpektovať ciele smernice o odpadoch. Za okolností daného prípadu dotknutá činnosť v každom prípade nepodliehala povoleniu týkajúcemu sa odpadov v zmysle článku 9, ako to uznala írská vláda. Čo sa týka druhého aspektu, je zrejmé, že na odchylný výklad konceptu Spoločenstva podľa vnútroštátneho práva, takého, ako je koncept „zhodnocovania“, sa nemožno odvolávať, aby sa opodstatnilo chybné uplatňovanie ustanovenia práva Spoločenstva.

81. V bode 35 som naznačil, že systém povolení je ústredným nástrojom na dosiah-

nutie cieľov uvedených v článku 4 smernice, a že preto musí spĺňať určité štandardy na zabezpečenie toho, aby bol vskutku účinný. Účinnosť v tomto ohľade znamená, že systém má tak preventívny, ako aj nápravný účinok v tom zmysle, že zabezpečuje, že skutkový výsledok, ktorý sa má systémom získať je v praxi uskutočňovaný, t. j. že odpad je zhodnocovaný, zneškodňovaný alebo s ním je nakladané spôsobom, ktorý nepriaznivo neovplyvňuje ľudské zdravie alebo životné prostredie. Navyše, tento cieľ musí byť zaistený štrukturálnym spôsobom. Týmto myslím to, že úroveň dodržiavania ustanovení, ktorých cieľom je zaistenie týchto cieľov je taká, že porušenia môžu byť považované iba za náhodné.

do úvahy časové obdobie, počas ktorého trvala táto situácia a skutočnosť, že prípady neukladania požiadavky na povolenie boli v Írsku rozšírené, pokrývajúce rozličné regióny a administratívne jednotky, dospel by som k záveru, že táto situácia nedodržiavania bola k októbru 2001 tak všeobecnej, ako aj štrukturálnej povahy.

B — Podniky vykonávajúce zber odpadu, prepravcovia a sprostredkovatelia (článok 12)

82. Pri posudzovaní dodržiavania článkov 9 a 10 smernice o odpadoch Írskom v čase uplynutia dvojmesačnej lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie vo svetle vývoja situácie je jasné, že sa mu ešte nepodarilo zaviesť plne fungujúci systém povolení na kontrolu nakladania s odpadmi. Bolo preukázané, že v uvedený rozhodujúci okamih nepodliehali povoleniu všetky činnosti súvisiace s odpadmi pokryté smernicou. Systém povolení fungujúci v daný okamih v Írsku nemohol byť považovaný za účinný tak, aby zabezpečil splnenie cieľov smernice v praxi. Posudzované spolu, rozličné sťažnosti vymenované v bode 8 odhaľujú vzorec udalostí, ktorý možno vysvetliť iba nedostatkami v systéme povolení. Berúc

83. Článok 12 smernice o odpadoch žiada od podnikov vykonávajúcich zber odpadu na obchodnom základe a prepravcov odpadu a tých, ktorí zariaďujú zneškodňovanie či zhodnocovanie odpadu v mene tretej osoby, aby boli príslušnými orgánmi registrovaní, ak nepodliehajú povolovaciemu konaniu.

84. Komisia tvrdí, že toto ustanovenie nebolo írskom správne prebraté a že v dôsledku toho nebolo toto ustanovenie správne uplatňované v Írsku. Uvádza, že toto je podporené situáciou, ktorá spôsobila sťažnosť 10 (Bray, grófstvo Wicklow).

85. Írsko pripúšťa, že plne toto ustanovenie včas neprebralo, ale tvrdí, že toto opomenu-

tie vykompenzovali Waste Management (Collection Permit) Regulations [pravidlá týkajúce sa hospodárenia s odpadmi (povolení na zber odpadov)], o ktorých bola Komisia informovaná v rámci dvojmesačnej lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku. Poznamenáva, že tieto pravidlá idú oveľa ďalej ako článok 12, pretože od podnikov vykonávajúcich zber odpadu požadujú, aby mali povolenia, čo ich podrobuje prísnejším kontrolám. Tvrdí, že podanie žiadosti o povolenie na zber sa rovná *de facto* registrácii v tom, že formálne uvádza podnik vykonávajúci zber odpadu do pozornosti orgánov. Registrácia od orgánov nevyžaduje ani ich nesplnomocňuje na to, aby ukladali predbežné podmienky.

86. Komisia poznamenáva, že tento systém povolení bol zavedený oneskorene, čo sa týka dátumu vykonania smernice 91/156 a nebol plne účinný v uvedenú lehotu stanovenú v odôvodnenom stanovisku, dokonca ani v čase jeho zavedenia. Namieta proti tomu, aby bola žiadosť o povolenie porovnávaná s registráciou. Žiadosť samotná nepodrobuje žiadateľa inšpekciám podľa článku 13.

pravidlá boli Komisii oznámené v rámci lehoty odôvodneného stanoviska. Napriek tomu je rovnako jasné, že odo dňa vykonania až do nadobudnutia účinnosti systému povolení pre podniky vykonávajúce zber odpadu nebol článok 12 v Írsku riadne vykonaný. Nech to je akokoľvek, ale keďže otázka dodržiavania musí byť určená s poukazom na deň uvedený v odôvodnenom stanovisku a Írsko v tom čase zaviedlo systém povolení, vyplýva z toho, že už ďalej nemalo povinnosť podrobiť zberateľov odpadu registrácii. Je zjavné, že toto sa uplatňuje iba tam, kde je samotný systém povolení primeraný a že sú ním pokrytí všetci sprostredkovatelia spadajúci pod rozsah pôsobnosti článku 12. No keďže hlavné ťažisko tvrdení Komisie ostáva na neexistencii systému registrácie a podľa môjho názoru nepredložila dostatočný dôkaz na preukázanie toho, že systém povolení pre podniky vykonávajúce zber odpadu je nedostatočný vo svojej podstate alebo v jeho osobnom rozsahu, dospievam k záveru, že žaloba Komisie pod týmto predmetom žaloby musí byť zamietnutá.

C — Primeraná a jednotná sieť zariadení na zneškodňovanie odpadu (článok 5)

87. Tu by som poukázal na to, že článok 12 ukladá podnikom vykonávajúcim zber odpadu a iným sprostredkovateľom v reťazci spracúvania odpadu požiadavku na registráciu, ak ich členské štáty nepodrobili systému povolení. V tomto zmysle ukladá smernica o odpadoch minimálnu požiadavku. Je celkom jasné, že Írsko si vybralo neskôr uvedený nástroj a že dotknuté

88. Článok 5 smernice o odpadoch má ako svoj konečný cieľ zriadenie jednotnej siete zariadení na zneškodňovanie v členských štátoch, ktorá umožňuje Spoločenstvu ako celku stať sa sebestačným v zneškodňovaní

odpadu. Tiež vyžaduje od členského štátu prijatie opatrení, ktoré im umožnia pohnúť sa k cieľu sebestačnosti samostatne.

90. Írska vláda odpovedá, že z dôvodu samotnej skutočnosti, že povolenia týkajúce sa odpadov často vyžadujú technické zlepšenia skládok, nemožno vyvodiť záver, že článok 5 nebol predtým dodržiavaný. Uvádza, že pred prijatím smernice o odpadoch sa neuplatňovali v súvislosti so skládkami žiadne štandardy Spoločenstva. Ďalej, udalosti, ktoré boli predmetom sťažnosti 11, boli atypické. Komisia neoznačila žiaden prípad, kedy by odpad nemohol byť zneškodnený z dôvodov kapacitných problémov a ani neberie do úvahy možnosti rozšírenia kapacity skládky.

89. Poukazujúc na úzke prepojenie článkov 9 a 5 smernice o odpadoch, Komisia po prvé uvádza, že, keďže podľa jej názoru ide o závažne neúplné uplatňovanie článku 9 smernice, toto samé osebe je dôkazom toho, že Írsko nepodniklo primerané opatrenia na zriadenie primeranej a jednotnej siete zariadení na zneškodňovanie odpadu. Aspekty ukládajúce povinnosti uvedené v povoleniach umožňujú zariadeniam na zneškodňovanie, aby fungovali ako celok. Komisia poznamenáva, že s ohľadom na podmienky uložené EPA pri povoľovaní zariadení možno vidieť, že v metódach zneškodňovania v Írsku sú nevyhnutné značné zlepšenia a že, berúc do úvahy množstvo zariadení stále čakajúcich na povolenie, uplynie ešte značný čas pred tým, ako budú môcť írske zariadenia na odpad fungovať spoločne spôsobom, ktorý zamýšľal článok 5. Komisia tiež poukazuje na nedostatky skládok v Kilbarry a Tramore (sťažnosť 7). Poznamenáva, že, keďže určité regióny sa spoliehajú na také neuspokojujúce zariadenia a nemajú alternatívu, sieť Írska musí byť považovaná za neprimeranú. Tiež naznačuje, že v určitých prípadoch je kapacita skládky vyčerpaná alebo blízko vyčerpania (sťažnosť 11).

91. Podľa môjho názoru riadne vykonanie tejto povinnosti nevyhnutne zahŕňa prijatie opatrení členskými štátmi tak technickej povahy, zabezpečujúcich to, že existuje dostatočná fyzická kapacita v rámci členského štátu na absorbovanie na jeho území vzniknutého odpadu, ako aj administratívnej povahy, zabezpečujúcich to, že rozličné zariadenia fungujú koordinovaným spôsobom. Toto je oblasť hospodárskej činnosti, v ktorej je ponuka kapacity relatívne nepružná, zatiaľ čo v dôsledku hospodárskeho rastu je dopyt stále rastúci. Toto znamená, že sieť zariadení na zneškodňovanie môže byť považovaná za primeranú iba tam, kde je ponuka kapacity dostatočná na

to, aby absorbovala nárast v množstvách odpadu vznikajúceho na území členského štátu.

D — Ústredná povinnosť smernice o odpadoch (článok 4 prvý odsek)

92. Komisia správne zdôrazňuje, že odkaz na článok 5 v článku 9 naznačuje, že v systéme smernice o odpadoch sú povolenia predvídané ako mechanizmus na plné uvedenie do účinnosti požiadaviek článku 5. Z uskutočneného konštatovania, že článok 9 nebol Írskom správne vykonaný, vyplýva, že neexistoval žiaden formálny základ požadujúci od zariadení na zneškodňovanie v Írsku, aby fungovali ako sieť v zmysle tohto ustanovenia. Navyše, časté objavovanie sa zneškodňovania odpadu mimo rámca povolenia svedčí o neprimeranosti siete v Írsku. Ďalší dôkaz pre túto neprimeranosť môže byť zistený z množstva správ v spise týkajúcom sa veci vrátane správy z decembra 2001 spísanej Forfas (Írsky národný výbor pre politiku vo veci podnikania, obchodu, vedy, technológie a inovácie), na ktorú Komisia poukazovala vo svojej požiadavke. Táto správa na pozadí prudkého rastu v tvorbe odpadu od roku 1995 poznamenáva, že nakladanie s odpadmi v Írsku je na kritickom bode a varuje pred ďalším zhoršovaním, ak sa neprijmú žiadne opatrenia. Hoci sa vo svojej duplikate Írsko usiluje zľahčiť relevantnosť týchto dokumentov, posudzované spoločne poskytujú konzistentný obraz stavu kapacity na zneškodňovanie a nedostatku koordinácie v tejto oblasti v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Komisie. Preto dospievam k záveru, že Írsko neprijalo primerané opatrenia na úplné a riadne vykonanie článku 5 smernice.

93. Článok 4 prvý odsek ukladá členským štátom základnú povinnosť zaistiť, aby sa odpad zhodnocoval alebo zneškodňoval bez ohrozenia ľudského zdravia a bez použitia metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie, najmä v určitých vymenovaných aspektoch.

94. Komisia tvrdí, že tým, že sa umožnilo uskutočňovanie významného množstva činností zneškodňovania a zhodnocovania odpadu mimo akéhokoľvek rámca povolení, Írsko nemôže byť považované za štát, ktorý prijal všetky nevyhnutné opatrenia na výkon článku 4, pretože bez povolení nie sú metódy zneškodňovania a zhodnocovania riadne podrobené podmienkam a kontrolované. Rozličné sťažnosti predložené Komisii poskytujú dôkazy skutočnej ujmy na životnom prostredí (sťažnosť 6, Poolbeg; sťažnosť 7, Kilbarry a Tramore a sťažnosť 9, Greenore). Z hľadiska cieľov uvedených v článku 4 musí byť odpad, ktorý bol zneškodnený v rozpore s podmienkami smernice uvedený do bezpečného stavu, čo znamená, že musí byť účinne vyčistený. V tomto svetle je preto nepostačujúce obmedziť podniknuté kroky na dosiahnutie zastavenia takých činností súvisiacich s odpadmi. Hoci povolenia udelené EPA prispievajú k rehabilitácii určitých lokalít, Komisia uvádza, že nie je zjavné, že by udelenie takých povolení bolo celoplošné

alebo uspokojujúce v súvislosti s nezákonnými írskymi činnosťami s odpadmi.

95. Írsko uvádza, že keďže Komisia nepreukázala, že nemalo zavedený rámec pre vydávanie povolení, ani neuviedla dôkaz toho, že by došlo k skutočnej ujme na životnom prostredí, neexistuje žiaden základ pre zistenie, že porušilo článok 4 smernice. Popiera, že írske orgány nepodnikli žiadne kroky na nápravu problémov vyvstávajúcich z minulých činností týkajúcich sa odpadov, a potvrdzuje, že Komisia nepreukázala, že udelenie povolení EPA týkajúcich sa odpadov nebude viesť k uspokojujúcemu zlepšeniu uzatvorených zariadení a k uspokojujúcej následnej starostlivosti o ne.

96. Vo svojej replike Komisia poukazuje na znenie článku 4, ktorý zakazuje opatrenia, procesy a metódy nakladania s odpadmi, ktoré „by mohli“ poškodiť životné prostredie. Z toho vyplýva, že Komisia nemusí dokazovať, že nastala skutočná ujma na životnom prostredí, keďže toto by podkopalo preventívny účel tohto ustanovenia. Neexistencia plne účinného povoloacieho systému predstavuje silný dôkaz toho, že nevyhnutné opatrenia vyžadované článkom 4 neboli podniknuté.

97. Írsko odpovedá, že kde sa Komisia podujala preukázať skutočnú ujmu na život-

nom prostredí, neuspela v poskytnutí nevyhnutného dôkazu v tomto zmysle. Akceptujúc to, že povolenia vydané EPA upravujú postupné zavádzanie opatrení na ochranu životného prostredia, Írsko uvádza, že tvrdenie Komisie, že zariadenia mali byť zatvorené až do rozhodnutia v povoloacom konaní, je nerealistické.

98. Vo veci San Rocco Súdny dvor dospel k názoru, že článok 4 prvý odsek smernice o odpadoch nekonkretizuje skutočný obsah opatrení, ktoré treba prijať na to, aby sa zaistilo, že odpad je zneškodňovaný bez ohrozenia ľudského zdravia a bez poškodzovania životného prostredia, ale že je napriek tomu záväzný, čo sa týka cieľa, ktorý sa má dosiahnuť, zatiaľ čo ponecháva členským štátom určitú mieru oprávnenia voľnej úvahy pri posudzovaní potreby takých opatrení.³² Zdalo by sa mi však, že táto miera oprávnenia voľnej úvahy poskytnutá členským štátom je obmedzená, ak je smernica považovaná za úplný systém. Článok 4 prvý odsek je úzko spojený s článkami 9 a 10, ktoré v systéme smernice predstavujú hlavné nástroje na dosiahnutie cieľov stanovených v tomto ustanovení. Výslovné vyhlásenie v článkoch 9 a 10, že požiadavka na povolenia bola zavedená na účely vykonania článku 4, naznačuje, že táto požiadavka je jedným z „nevyhnutných“ opatrení predpísaných článkom 4 prvým odsekom. Nevyhnutnou implikáciou je to, že ak články 9 a 10 nie sú dodržané, znamená to, že článok 4 prvý odsek bol tiež porušený.

32 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 67.

99. Pri neexistencii plne fungujúceho systému povolení o nakladaní s odpadmi neexistuje žiadna záruka, že činnosti spojené s odpadmi budú uskutočňované spôsobom, ktorý nepriaznivo neovplyvňuje ľudské zdravie alebo životné prostredie. Kde sa časť argumentácie sústredila na otázku toho, či bolo preukázané, že došlo k skutočnej škode na životnom prostredí v dôsledku nepovolených činností súvisiacich s odpadmi, zo znenia tohto ustanovenia je jasné, ako na to poukázala Komisia, že je dostatočné preukázať, že tieto činnosti môžu vyústiť do potenciálnej škody. V každom prípade je v dokumentácii k prípadu dostatok dôkazov skutočnej škody toho druhu, aký je uvedený v článku 4 prvom odseku v dôsledku nepovolených činností súvisiacich s odpadmi. Poukazujem okrem iného na situácie tvoriace podklad sťažností 7, 9 a 11. Treba preto ustáliť, že Írsko porušilo svoje povinnosti z článku 4 prvého odseku smernice o odpadoch.

101. Komisia zastáva názor, že toto ustanovenie dopĺňa prvý odsek článku 4, keďže zákaz nepovoleného ukladania pomáha zaistiť, aby sa činnosti súvisiace s odpadom uskutočňovali v rámci riadne regulovaného rámca. Tvrdí, že Írsko účinne nezakazovalo a nezakazuje nepovolené ukladanie odpadu, ako je to zrejme z rozsahu, v akom je odpad nepovolené ukladany mimo regulačného rámca predvídaného článkami 9 a 10. Tiež uvádza, že Írsko sústavne neodpovedalo na prípady nepovoleného ukladania sankciami, ktoré sú účinné, proporčné a odradzujúce. Poukazuje na argumenty, ktoré predložilo v súvislosti s nedodržiavaním neskôr uvedených ustanovení.

102. Írsko vyvracia toto tvrdenie Komisie a uvádza, že Komisia neuviedla dôkazy, že to tak bolo ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku. Nie je na Írsku, aby dokazovalo opak.

E — Nepovolené ukladanie odpadu (článok 4 druhý odsek)

100. Článok 4 druhý odsek nariaďuje členským štátom prijatie nevyhnutných opatrení na zákaz svojvoľného opúšťania, nepovoleného ukladania a nekontrolovateľného zneškodňovania odpadu.

103. Ako som poznamenal v bode 36, podľa môjho názoru je štandardom na meranie dodržiavania článku 4 druhého odseku to, že zákaz nepovoleného ukladania je zakotvený vo vnútroštátnom práve, sú stanovené primerané sankcie v prípade priestupkov a dodržiavanie tohto ustanovenia je účinným spôsobom monitorované. Rôzne sťažnosti tvoriace základ tejto žaloby svedčia o nekontrolovateľnom zneškodňovaní alebo nepovolenom ukladaní odpadu v rozličných regiónoch Írska. Poukazujem okrem iného na sťažnosti 1, 6, 9 a 12. Írska vláda

nepredložila dôkaz v tom zmysle, že by tieto situácie boli vyriešené pred uplynutím lehoty v odôvodnenom stanovisku. Vo svetle záverov o nedodržíavaní článkov 9 a 10 a článku 4 prvého odseku, neváham so záverom, že Írsko nesplnilo povinnosti podľa článku 4 druhého odseku smernice o odpadoch.

F — Držiteľia odpadu (článok 8)

104. Článok 8 smernice o odpadoch zaväzuje členské štáty vykonať nevyhnutné opatrenia, aby bolo zaistené, že držiteľ odpadu, ako je definovaný v článku 1 smernice³³ s ním zaobchádza prostredníctvom súkromného alebo verejného zariadenia, ktoré sa zaoberá zberom odpadu alebo podniku, ktorý vykonáva činnosti zneškodňovania alebo zhodnocovania, alebo ho zhodnocuje alebo zneškodňuje sám v súlade s ustanoveniami smernice.

105. Komisia, poukazujúc na rozsudok Súdneho dvora vo veci San Rocco³⁴, zastáva názor, že Írsko nedodržovalo článok 8 smernice. Nezaistilo, aby s odpadom tých,

ktorí ho držia v dôsledku nepovolených činností súvisiacich s odpadmi, nakladal niektorý z prevádzkovateľov označených v uvedenom ustanovení, alebo aby držiteľia odpadu zhodnocovali alebo zneškodňovali odpad sami v súlade so smernicou. Neskôr uvedený aspekt poukazuje, podľa jej názoru, na nakladanie v rámci povolení. Zdôrazňuje, že činnosti, ktoré sa majú prevádzkovať v súlade s článkom 8, musia rešpektovať iné povinnosti podľa smernice, najmä článok 4. Vo svojom vyjadrení poukazuje na situáciu, ktorá bola predmetom sťažnosti 1 (Limerick), kde nezákonne uložený stavebný odpad a odpad z demolácií bol premiestnený do zariadenia, ktoré vtedy nemalo, a nemalo ho ani v čase, keď bola replika písaná, povolenie. Podobná následnosť udalostí sa údajne objavila v situáciách, na ktoré bolo poukazované v sťažnosti 2 (Ballard), sťažnosti 6 (Poolbeg), sťažnosti 8 (grófstvo Laois) a sťažnosti 9 (Greenore).

106. Írska vláda tvrdí, že Komisia neuviedla žiadne skutkové dôkazy podporujúce jej tvrdenie, že Írsko nedodržiava článok 8 vo svetle rozsudku Súdneho dvora vo veci San Rocco.

107. Článok 8 je prvým ohnivkom v reťazci zodpovedností, na ktorý poukazuje Komisia.

³³ — Pozri poznámku pod čiarou 16.

³⁴ — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 19, body 105 až 110.

Spracúvanie odpadu kontrolovaným spôsobom začína povinnosťou držiteľa zneškodniť ho alebo nakladať s ním spôsobom, ktorý je v súlade s cieľmi smernice, t. j. najmä článku 4. Držiteľ to môže urobiť buď sám, alebo musí zaistiť, aby s odpadom nakladalo zariadenie, ktoré uskutočňuje činnosti zneškodňovania alebo zhodnocovania vymenované v prílohách II A a II B smernice. V systéme smernice o odpadoch to môže byť len prevádzkovateľ, ktorý má povolenie podľa článkov 9 alebo 10 smernice. Vo veci San Rocco Súdny dvor potvrdil, že prevádzkovateľ nezákonnej skládky je držiteľom odpadu v zmysle článku 8 a že je na členskom štáte, aby zaistil, že uvedený odpad bude odovzdaný súkromnému alebo verejnému zariadeniu, ktoré sa zaoberá zberom odpadu alebo podniku zneškodňujúcemu odpad, ak sám uvedený prevádzkovateľ nemôže zhodnotiť alebo zneškodniť uvedený odpad.³⁵ Navyše, ako bolo naznačené skôr, článok 8 predpokladá, že je dostupná dostatočná prevádzková kapacita v členskom štáte na absorbovanie a spracovanie odpadu tak, aby držiteľia odpadu mohli dodržiavať svoje povinnosti podľa tohto ustanovenia. Nazerané z tejto duálnej perspektívy je zo skutkových dôkazov predložených Súdnemu dvoru zrejmé, že v rozličných situáciách (sťažnosti 1 a 12) s odpadom nakladal prevádzkovateľ mimo rámca povolení tak, že držiteľia uvedeného odpadu buď nedodržiavali svoje povinnosti podľa článku 8, alebo neboli schopní tak urobiť. Írsko preto riadne nevykonalo článok 8 smernice.

G — Inšpekcie a záznamy (články 13 a 14)

108. Článok 13 uvádza, že príslušné orgány podrobia zariadenia alebo podniky, ktoré vykonávajú činnosti uvedené v článkoch 9 až 12, pravidelným inšpekciám. V krátkosti, článok 14 vyžaduje od všetkých podnikov, ktoré spadajú do rozsahu pôsobnosti článkov 9 a 10 smernice o odpadoch, aby viedli záznamy o odpade, ktorý spracúvajú, a o tom, ako sa s ním nakladá. Tieto informácie musia byť na požiadanie sprístupnené príslušným orgánom.

109. Komisia zastáva názor, že ako vedľajší dôsledok nerešpektovania požiadavky na vydávanie povolení podľa smernice o odpadoch Írsko nerešpektuje články 13 a 14 smernice. Chápe, že zatiaľ čo EPA je zodpovedná za dohľad nad dodržiavaním ňou vydávaných povolení týkajúcich sa odpadov, nie je zodpovedná za inšpekcie zariadení, ktoré ešte nie sú povolené. Tak dlho, ako nebudú írski prevádzkovatelia činností súvisiacich s odpadmi zapojení do rámca povolení, budú sa tešiť *de facto* výnimke z povinnosti viesť záznamy.

³⁵ — Bod 108 rozsudku.

110. Ako odpoveď na obe obvinenia Írsko poukazuje na tvrdenia, ktoré predkladá v súvislosti so stavom vydávania povolení pre obecné skládky vo svojej obhajobe v tom zmysle, že k 5. júnu 2002 mali všetky významné zariadenia na odpad povolenia, a preto, následne, podliehali inšpekcii. Írsko ďalej tvrdí, že smernica nenaznačuje, že inšpekcie sa môžu uskutočňovať iba s ohľadom na podniky majúce povolenie a popiera, že existuje automatická spojitosť medzi vydávaním povolení a vedením záznamov.

lení a inak nepreukázala, že toto ustanovenie nebolo dodržiavané, táto sťažnosť musí byť tiež zamietnutá.

VIII — Všeobecné a štrukturálne porušenie smernice o odpadoch Írskom

111. Čo sa týka článku 13, treba uznať, že existuje zjavné implicitné spojenie medzi prítomnosťou plne fungujúceho rámca povolení a kontrolami, ktoré ho sprevádzajú. Zároveň z toho, že je udelené povolenie pre činnosť, nevyhnutne nevyplýva, že sú uskutočňované inšpekcie, zatiaľ čo z absencie povolenia nevyhnutne nevyplýva, že nie sú uskutočňované žiadne inšpekcie. Keďže Komisia neposkytla žiadne konkrétne dôkazy v tom zmysle, že neboli uskutočnené žiadne inšpekcie a opiera sa výlučne o nedodržiavanie článkov 9 a 10 smernice o odpadoch, dospievam k záveru, že tento predmet žaloby Komisie musí byť zamietnutý.

113. Cieľom žaloby Komisie, skôr ako preukázanie toho, že 12 sťažností, ktoré tvoria skutkový základ jej žaloby, je riadne podložených získať vyhlásenie, je to, že Írsko porušilo smernicu o odpadoch štrukturálnym a všeobecným spôsobom a nezabezpečilo, aby bol plne uznaný a do účinnosti uvedený plynulý reťazec zodpovednosti.

112. Rovnaké úvahy sa uplatňujú na tvrdenie Komisie, že Írsko plne nedodržiavalo povinnosť viesť záznamy podľa článku 14 smernice. Keďže sa tu tiež opiera výlučne o absenciu plne fungujúceho systému povo-

114. Táto vec je odlišná od veci San Rocco³⁶ z hľadiska rozsahu. Tam bolo otázkou to, či mohlo byť preukázané porušenie článku 4 smernice o odpadoch na základe jediného prípadu nedodržania. V tomto konaní je naopak otázkou to, či niekoľko prípadov nedodržiavania môže predstavovať základ

36 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 19.

pre zistenie o všeobecnom porušovaní povinností členského štátu podľa smernice o odpadoch z jeho strany. No zásada zavedená v uvedenom prípade je tiež relevantná pre také prípady, ako je tento. Vo veci San Rocco Súdny dvor prvý zastával názor, že „zo skutočnosti, že situácia nie je v súlade s cieľmi uvedenými v prvom odseku článku 4 zmenenej a doplnenej smernice,... nemožno v zásade priamo vyvodiť, že dotknutý členský štát nevyhnutne nesplnil povinnosť, ktorá mu vyplýva z uvedeného ustanovenia“. Potom pokračoval, uvedúc, že „ak taká situácia pretrváva a v praxi vedie k významnému zhoršeniu životného prostredia počas dlhotrvajúceho časového obdobia bez toho, aby príslušné orgány podnikli akékoľvek kroky, môže to byť náznak toho, že členské štáty prekročili oprávnenie voľnej úvahy prepožičané im uvedeným ustanovením“.³⁷

115. Pri rozoberaní pojmu všeobecného a štrukturálneho porušenia som naznačil, že existujú tri rozmery takého porušenia: rozmery rozsahu, času a závažnosti. Vo veci San Rocco týkajúcej sa jediného prípadu nedodržania smernice o odpadoch Súdny dvor posudzoval údajné porušenie poukázaním na časové podmienky („situácia pretrváva“) a závažnosť („významnému zhoršeniu životného prostredia“). Ak, podľa rovnakej úvahy,

v takej situácii členský štát nepodnikne žiadne kroky na vyriešenie problému, možno ustáliť, že článok 4 bol porušený.

116. Pri uplatňovaní týchto kritérií na tento prípad by som rád spravil dve pripomienky v súvislosti s rozhodovaním Súdneho dvora. Prvú pripomienku som už urobil v bode 98, kde som naznačil, že ak sa na smernicu nazerá zo systematickej perspektívy, priestor pre manévrovanie, ktorý majú členské štáty podľa článku 4, je obmedzený. Druhá pripomienka je tá, že ak sú tieto dve podmienky splnené, možno porušenie ustáliť, iba ak dotknutý členský štát nepodnikol žiadne kroky na nápravu situácie. Írska vláda sa dovoľavala tejto úvahy počas pojednávania, kde tvrdila, že vskutku podnikla rúzne kroky na nápravu problémov s nakladaním s odpadmi v Írsku, a teda splnila rozsudok vo veci San Rocco. Podľa môjho názoru najmä za okolností tohto prípadu nie je relevantné len to, že by členským štátom mali byť podniknuté kroky, ale že členský štát musí preukázať, že tieto kroky sú účinné v zmysle naznačenom v bode 29.

117. Už som dospel k záveru, že v čase uplynutia lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku Komisie, na jednej strane Írsko porušovalo svoje povinnosti podľa článkov 4, 5, 8, 9 a 10 smernice a že na druhej strane

37 — Bod 68 rozsudku.

Komisia dostatočne nepreukázala, že boli porušené články 12, 13 a 14.

119. Treba preto zvážiť, či porušenia týchto kľúčových ustanovení smernice o odpadoch sú takého rozsahu, trvania a závažnosti, že môžu byť kvalifikované ako všeobecné a štrukturálne.

118. Pri posudzovaní toho, či je možné ustáliť na tomto základe všeobecné porušenie, by som poznamenal, že nedodržanie prvej skupiny ustanovení sa týka jadra vykonania smernice o odpadoch. Ako som už v týchto návrhoch neraz zdôraznil, na smernicu treba nazerať ako na úplný systém, v ktorom sú základné povinnosti členských štátov a ciele smernice uvedené v článku 4 a v ktorej majú požiadavky na povolenia článkov 9 a 10 ústrednú funkciu. Práve cez povoľovanie môže členský štát monitorovať spracúvanie odpadu a ukladať podmienky s cieľom dosiahnuť ciele smernice. Základnou požiadavkou na dosiahnutie týchto cieľov je zjavne to, aby bola infraštruktúra na zneškodňovanie odpadov orientovaná na absorbovanie odpadu generovaného na území členského štátu, ako to vyžaduje článok 5 smernice. Plné a riadne vykonanie týchto ustanovení je životne dôležité pre dosiahnutie cieľov smernice. Rozličné iné ustanovenia, o ktoré v tomto konaní ide, hoci sú základnými prvkami systému, sú svojím charakterom viac pomocné. Skutočnosť, že, s výnimkou článku 8, Komisia neuvedla dostatočné dôkazy na preukázanie nedodržania týchto ustanovení, podľa môjho názoru neovplyvňuje základ pre ustálenie všeobecného porušenia.

120. V bode 82 som už s ohľadom na požiadavky na udeľovanie povolení podľa článkov 9 a 10 k tomuto záveru dospel. Hoci ustanovenia vyžadujúce povolenia na činnosti zneškodňovania a zhodnocovania v zmysle smernice boli účinné od roku 1977, bolo jasné, že k októbru 2001 sa ich systém povolení v Írsku stále plne a účinne nevykonával. Množstvo prípadov nepovoleného ukladania odpadu v rozličných častiach Írska v dokumentácii k prípadu ilustruje, že nakladanie s odpadmi nebolo počas rokov dostatočne kontrolované írskymi orgánmi. Treba tiež uznať, že situácia týkajúca sa povoľovania činností súvisiacich s odpadmi sa v Írsku vyvíjala a že najmä v druhej polovici 90. rokov 20. storočia boli uskutočnené dôležité zlepšenia. Kroky podniknuté írskymi orgánmi však neboli dostatočné na dosiahnutie cieľov smernice v rámci lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku. Berúc do úvahy čas, ktorý uplynul od zavedenia požiadavky na vydávanie povolení, je celkom

opodstatnené dospieť k záveru, že nedodržiavanie článkov 9 a 10 smernice bolo trvalé a dlhotrvajúce.

smernice o odpadoch, bolo trvajúce, široko rozšírené a závažné tak, že existujú dostatočné dôvody na určenie, že Írsko porušilo smernicu o odpadoch všeobecným a štrukturálnym spôsobom.

121. Dôkazový materiál obsiahnutý v 12 sťažnostiach tiež ilustruje, že problémy nezákonných, t. j. nepovolených činností súvisiacich s odpadmi, sa neobmedzovali na určité lokality, ale že tieto boli na írskom území veľmi rozšírené. Dochádzalo k nim tiež v rámci územnej pôsobnosti rozličných miestnych orgánov, čo nasvedčuje administratívne problému všeobecnejšieho charakteru. Taká situácia môže byť vyriešená iba zmenou politiky na úrovni centrálnej vlády.

IX — Článok 10 ES

124. Írsko uznáva, že neposkytlo informácie požadované Komisiou 20. septembra 1999 v súvislosti so sťažnosťou týkajúcou sa zariadenia na odpad vo Fermoy, grófstvo Cork, a že preto nedodržalo svoje povinnosti vyplývajúce z článku 10 ES. V dôsledku toho musí byť tomuto aspektu žaloby podanej Komisiou vyhovené.

122. Napokon, posudzujúc závažnosť porušenia, testom je rozsah, v akom sa praktická situácia odchyľuje od situácie, ktorá je predpísaná smernicou. Majúc na zreteli situácie vedúce k 12 sťažnostiam je zrejmé, že tieto nie sú v súlade s cieľmi vymenovanými v článku 4. Obsahujú množstvo príkladov vážneho znečistenia životného prostredia a škôd na mokradiach a iných ekologicky citlivých oblastiach.

X — O trovách

125. Podľa článku 69 ods. 3 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, Súdny dvor môže rozdeliť náhradu trov konania medzi účastníkov konania alebo rozhodnúť tak, že každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania, ak účastníci konania nemajú úspech v jednej časti alebo vo viacerých častiach predmetu konania. Berúc do úvahy, že hlavným žalobným dôvodom Komisie musí byť podľa môjho názoru vyhovené a že časti predmetu konania, ktoré musia byť zamietnuté sú viac vedľajšej povahy k hlavnému predmetu konania, navrhol by som, aby bolo pri uplatnení článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku Írsku uložené nahradiť trovy konania.

123. Z týchto pripomienok vyplýva, že sa naozaj domnievam, že nedodržiavanie článkov 4, 5, 8, 9 a 10, ktoré predstavujú jadro

XI — Návrh

126. Vo svetle vyššie uvedených pripomienok preto navrhujem, aby Súdny dvor:

- určil, že Írsko si tým, že na svojom území počas dlhotrvajúceho časového obdobia po prvé nezaviedlo primeraný a plne funkčný rámec pre vydávanie povolení na zneškodňovanie a zhodnocovanie odpadu, po druhé nezabezpečilo, aby s odpadom držiteľov odpadu nakladali verejné alebo súkromné podniky vykonávajúce zber odpadu, podniky s povoleniami na uskutočňovanie činností zneškodňovania alebo zhodnocovania týkajúcich sa odpadu, alebo aby ho sami zhodnotili alebo zneškodnili, po tretie nezabránilo svojvoľnému opúšťaniu, nepovolenému ukladaniu a nekontrolovateľnému zneškodňovaniu odpadu, čím bolo ohrozené ľudské zdravie a spôsobená ujma na životnom prostredí, a po štvrté nezriadením primeranej siete zariadení na zneškodňovanie, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 4, 5, 8, 9 a 10 smernice Rady 75/442/EHS o odpadoch,
- žalobu zamietol v rozsahu, v akom sa týka údajného porušenia článkov 12, 13 a 14,
- určil, že Írsko si tým, že neposkytlo informácie požadované Komisiou 20. septembra 1999 nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 10 ES,
- zaviazal Írsko na náhradu trov konania.