

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

23 päivänä syyskuuta 2004¹

I Johdanto

1. Tässä EY 226 artiklan nojalla nostetussa kanteessa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Irlanti ole toteuttanut riittäviä toimenpiteitä varmistukseen jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY,² sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 91/156/ETY³ (jäljempänä jätedirektiivi), 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 ja 14 artiklan asianmukaisen täytäntöönpanon. Komissio vaatii lisäksi yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että jättämällä toimittamatta komission 20.9.1999 pyytämät tiedot jätteistä koskevista toimista Fermoyssa (Corrin kreivikunta, Irlanti), Irlanti ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

2. Asia perustuu useisiin kanteluihin, joita Irlannin kansalaiset ovat tehneet komissiolle

vuosina 1997–2000 tapauksista, joissa jätteitä väitetään sijoitetun jätedirektiivin säännösten vastaisesti. Sen lisäksi, että komissio vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Irlanti on jättänyt noudattamatta jätedirektiivin mukaisia velvoitteitaan kussakin mainitussa yksittäistapauksessa, se väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi näiden tapausten perusteella todettava, että Irlanti on jättänyt yleisesti ja rakenteellisesti noudattamatta jätedirektiiviä.

3. Komission vaatimus on ilmeisen merkittävä yhteisön oikeuden täytäntöönpanon kannalta, ja se vaikuttaa viime kädessä siihen, miten komissio voi täyttää EY 211 artiklan mukaisen velvoitteensa ja huolehtia siitä, että perustamissopimuksen määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä sovelletaan. Komission on tässä tilanteessa näytettävä toteen, että väitetty tosiasiallinen tilanne on olemassa ja että tilanne on yhteisön oikeudesta johtuvien, kyseisen jäsenvaltion velvoitteiden vastainen. Tämä tarkoittaa, että tosiasiallisia tilanteita, joita ei ole käsitelty jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisestä koskevassa menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa, ei voida muodollisesti pitää tapauksina, joissa velvoitteita on jätetty noudattamatta, ennen kuin

1 — Alkuperäinen kieli: englantia.

2 — EYVL L 194, s. 39.

3 — EYVL L 78, s. 32.

yhteisöjen tuomioistuin on niin todennut EY 226 artiklan mukaisessa menettelyssä. Tämän vuoksi jotkin yhteisön oikeuden vastaiset epätydyttävät tilanteet saattavat säilyä ennallaan siihen asti, kunnes komissio on kerännyt riittävästi tietoja aloittaakseen jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

matta velvoitteitaan. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin toteaa sen olevan mahdollista, yhteisön oikeudesta jäsenvaltioille johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa voitaisiin valvoa aiempaa tehokkaammin.

II Jätedirektiivi

4. Yhteisön oikeuden noudattamista valvo-
van järjestelmän työmäärä lisääntyy ja tehok-
kuus heikkenee eittämättä sen vuoksi, että
järjestelmän on puututtava moniin sellaisiin
tapauksiin, joissa jäsenyysselvotteita ei ole
noudatettu. Tämä ongelma ei koske pelkäs-
tään ympäristöalaa. Mainitsen esimerkiksi
julkiset hankinnat, joiden alalla yhteisöjen
tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu
useita perättäisiä tapauksia, joissa sama
jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta asian-
mukaisia direktiivejä. Tällaisissa tapauksissa
yhteisöjen tuomioistuin voi todeta ainoas-
taan jälkikäteen, ettei asianmukaisia direktii-
vejä ole noudatettu. Tällä tavoin kyseistä
tilannetta ei voida tehokkaasti korjata eikä
siten voida etenäkään puuttua tapausten
taustalla oleviin, direktiivien noudattamatta
jättämistä koskeviin rakenteellisiin perus-
ongelmiin kyseisessä jäsenvaltiossa. Yhteisön
toimielimet voivat ainoastaan toimia saksal-
aisilmaisun "Kurieren am Symptom (oirei-
den hoito)" tarkoittamalla tavalla. Tämän
vuoksi on tärkeää selvittää, voidaanko saman-
aikaisesti puuttua useisiin sellaisiin tosi-
asiallisiin tilanteisiin, joissa jäsenvaltio on
saattanut rakenteellisesti jättää noudatta-

5. Jätedirektiivin mukaan jäsenvaltioiden
keskeisenä velvollisuutena on varmistaa, että
jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan
vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttä-
mättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi
aiheutua vahinkoa ympäristölle (4 artiklan
ensimmäinen kohta). Tämän vuoksi jäsen-
valtioiden on asetettava tiettyjä velvoitteita
kaikille jätteenkäsittelyn eri vaiheissa toimi-
ville tahoille. Näin ollen komission kantees-
saan mainitsema "saumaton vastuuketju"
merkitsee, että direktiivissä säädetään jätteiden
haltijoiden, keräilijöiden ja kuljettajien
sekä jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämis-
toimia suorittavien yritysten velvoitteista.
Jätteiden haltijoiden on varmistettava, että
jäte annetaan yksityisen tai julkisen jätteen-
keräilijän tai jätteiden huolehtimis- ja hyö-
dyntämistoimia harjoittavien yritysten käsi-
teltäväksi siinä tapauksessa, etteivät ne hyö-
dynnä tai käsittele jätettä itse (8 artikla).
Jätteiden upottaminen ja valvomatonta huo-
lehtiminen on estettävä (4 artiklan toinen
kohta). Toimivaltaisten viranomaisien on
ainakin rekisteröitävä yritykset, jotka keräi-
levät tai kuljettavat jätteitä ammattimaisesti
(12 artikla), ja huolehtimis- ja hyödyntämis-
toimia suorittavien yritysten on saatava
toimilupa toimivaltaiselta viranomaiselta
(9 ja 10 artikla). Toimivaltaisten viranomaisien

on tehtävä määräajoin tarkastukset näissä yrityksissä (13 artikla), ja näitä tarkastuksia helpottaakseen yritysten on pidettävä kirjaa jätteisiin liittyvistä toimistaan (14 artikla). Jotta yhteisössä ja kansallisella tasolla voidaan tulla jätteenkäsittelyssä omavaraisiksi, direktiivissä kehoitetaan jäsenvaltioita toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet perustaakseen yhtenäisen ja riittävän käsittelylaitosten verkoston (5 artikla).

6. Ensimmäisen jätedirektiivin 75/442 täytäntöönpanon määräaika päättyi heinäkuussa 1977, ja siihen direktiivillä 91/156 tehdyt muutokset oli pantava täytäntöön 1. huhtikuuta 1993 mennessä.

7. Nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevien säännösten sisältö on sanatakkasti seuraava:

4 artikla

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaaran-

tamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle ja erityisesti, että:

— ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä;

— ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja;

— ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita.

Jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi.

5 artikla

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet, tarvittaessa tai milloin on suositeltavaa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa, perustaakseen yhtenäisen ja riittävän käsittelylaitosten verkoston, ottaen

huomioon parhaan saatavilla olevan teknologian, josta ei aiheudu liiallisia kustannuksia. Verkoston on oltava sellainen, että yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen ja jäsenvaltiot pääsevät kukin erikseen lähemmäksi tätä tavoitetta ottaen kuitenkin huomioon maantieteelliset olosuhteet tai tietyn lajisiin jätteisiin erikoistuneiden laitosten tarpeen.

- hyödyntää tai käsittelee jätteet itse noudattaen tämän direktiivin säännöksiä.

9 artikla

2. Verkoston avulla on oltava myös mahdollista huolehtia jätteistä jossakin lähimmistä asianmukaisista laitoksista sopivimpien menetelmien ja teknologioiden avulla siten, että varmistetaan korkeatasoinen ympäristön ja ihmisten terveyden suojele.

1. Edellä olevan 4, 5 ja 7 artiklan soveltamiseksi on kaikkien laitosten tai yritysten, jotka suorittavat liitteessä II A tarkoitettuja toimia, saatava siihen lupa 6 artiklassa tarkoitetulta toimivaltaiselta viranomaiselta.

Tällaisessa luvassa on erityisesti mainittava:

8 artikla

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen jätteen haltija:

- jätteiden lajit ja määrät;

- tekniset vaatimukset;

- toteutettavat turvatoimet;

- antaa jätteet yksityisen tai julkisen jätteenkeräilijän tai sellaisen yrityksen käsiteltäväksi, joka suorittaa liitteessä II A tai II B tarkoitettuja toimia,

- paikka, jossa jätteestä huolehditaan;

— käsittelymenetelmä.

13 artikla

2. Luvat voidaan myöntää määräajaksi, ne voidaan uusia, niihin voidaan liittää ehtoja ja velvoitteita tai luvat voidaan evätä varsinkin, jos aiottu huolehtimismenetelmä ei ole ympäristönsuojelun kannalta hyväksyttävä.

Toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä määräajoin asianmukaiset tarkastukset laitoksissa tai yrityksissä, jotka suorittavat 9–12 artiklassa tarkoitettuja toimia.

14 artikla

10 artikla

Jokaisen 9 ja 10 artiklassa tarkoitetun laitoksen ja yrityksen on:

Edellä olevan 4 artiklan täytäntöönpanoa varten on kaikkien liitteessä II B mainittuja toimia suorittavilla laitoksilla ja yrityksillä oltava toimilupa.

— pidettävä kirjaa määristä, laadusta, alkuperästä ja tarvittaessa määränpäästä, keräilytiheydestä, kuljetustavasta ja käsittelymenetelmistä liitteessä I tarkoitettujen jätteiden ja liitteessä II A tai II B tarkoitettujen toimien osalta.

12 artikla

Toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä laitokset tai yritykset, joiden toiminta ei ole luvanvaraista, mutta jotka keräilevät tai kuljettavat jätteitä ammattimaisesti tai jotka järjestävät jätteistä huolehtimista tai hyödyntämistä muiden puolesta (kauppiaat tai välittäjät).

— annettava nämä tiedot pyydettyäessä 6 artiklassa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille.

Jäsenvaltiot voivat myös vaatia, että jätteen tuottajat noudattavat tämän artiklan säännöksiä.

III Komissiolle tehdyt kantelut

kunta), joka jatkoi toimintaansa useita vuosia siitä huolimatta, että siltä oli ympäristösyistä evätty jätelupa, eikä sille määrätty tästä toiminnasta mitään seuraamuksia (P1997/4847).

8. Kuten edellä todettiin, nyt esillä oleva asia perustuu komission vuosina 1997–2000 saamaan 12 kanteluun, jotka koskivat 18:aa jätteiden sijoittamista Irlannissa.

- 1) Ensimmäinen kantelu koski rakennus- ja purkujätettä, jota Limerick Corporation sijoitti luvatta Limerickin kaupungin kosteikkoalueelle (komission rekisteröimä kantelu P1997/4705).
- 2) Toisessa kantelussa väitettiin, että yksityinen yritys oli varastoinut Ballardin laguuneihin Fermoyssa (Corkin kreivikunta) huomattavia määriä orgaanista jätettä, ja sijoittanut ne jonnekin muualle (P1997/4792).
- 3) Kolmas kantelu liittyi sellaisen kaupallisen jätteiden välivaraston toimintaan Pembrokestownissa (Wexfordin kreivikunta), joka jatkoi toimintaansa useita vuosia siitä huolimatta, että siltä oli ympäristösyistä evätty jätelupa, eikä sille määrätty tästä toiminnasta mitään seuraamuksia (P1997/4847).
- 4) Neljännen kantelun aiheena oli Powers-townin (Carlowin kreivikunta) kunnallisen kaatopaikan toiminta vuodesta 1975 alkaen ilman jätelupaa. Kaatopaikan todettiin aiheuttaneen useita ympäristöongelmia (P1999/4351).
- 5) Viidennessä kantelussa tuotiin esiin ongelma, joka koski yksityisen jätelaitoksen luvatonta toimintaa Cullinaghissa Fermoyssa (Corkin kreivikunta). Laitoksen lupahakemukset oli toistuvasti hylätty vuosina 1991–1994 (P1999/4478).
- 6) Kuudes kantelu koski huomattavien kivimurskamäärien luvatonta sijoittamista Poolbegin niemimaan viheralueelle Dublinissa ja jätteenkäsittelylaitoksen vuosia kestänyttä luvatonta toimintaa samalla alueella (P1999/4801).

- 7) Seitsemännessä kantelussa väitettiin, että irlantilaiset Waterfordin paikallisviranomaiset olivat pitäneet 1970-luvulta lähtien luvattomia kunnallisia kaatopaikkoja Kilbarrissa ja Tramoressa (Waterfordin kreivikunta) ja että kaatopaikoilla oli haitallisia vaikutuksia erityisalueisiin, koska Kilbarrin kaatopaikan viereistä kosteikkoa oli ehdotettu luonnonperintökohteeksi ja koska Tramoren kaatopaikka sijaisi direktiivin 79/409/ETY⁴ mukaisen erityissuojelualueen vieressä ja osittain alueella, jota on ehdotettu direktiivin 92/43/ETY⁵ mukaiseksi erityisten suojelutoimien alueeksi (P1999/5008).
- 8) Kahdeksas kantelu koski yksityisten jätteidenkäsittelypaikkojen, joille ei ollut myönnetty lupaa, toimintaa 1980-luvulta alkaen kahdessa käyttämättömässä louhoksessa lähellä Portarlingtonia (Laoisin kreivikunta). Toinen kaatopaikoista oli Leassa ja toinen Ballymorrisissa, jotka molemmat sijaitsevat Barrow-joen tärkeällä pohjavesialueella. Kreivikunnan valtuusto ja Irlannin ympäristönsuojeluvirasto (jäljempänä YSV) eivät ole onnistuneet varmistamaan lupavaatimuksen noudattamista (P1999/5112).
- 9) Yhdeksäs kantelu liittyi muun muassa rakennus- ja purkujätteen sekä muun jätteen luvattomaan sijoittamiseen vuodesta 1990 vuoroveden vaikutuksen alaiselle rantaosuudelle Carlington Loughissa Greenoressa (Louthin kreivikunta). Alueen ympäristö on erityisen haavoittuvaa (P2000/4145).
- 10) Kymmenennessä kantelussa kiinnitettiin huomio siihen, että jätteiden keräilystä vastasivat Brayn kunnassa (Wicklowin kreivikunta) yksityiset toimijat, joilla ei ollut siihen lupaa, jotka eivät olleet rekisteröityneet ja joiden toimintaan ei kohdistettu tarkastuksia. Kantelussa viitattiin lisäksi Glen of Imaalista (Wicklowin kreivikunta) luvattomalta sijoitusalueelta löydettyyn suureen määrään sairaalajätettä (P2000/4157).
- 11) Yhdennentoista kantelun aiheena oli Drumnabodenin, Muchishin ja Glenallan (Donegalin kreivikunta) kunnallisten kaatopaikkojen luvaton käyttö. Kaatopaikat aiheuttivat vakavaa ympäristön pilaantumista ja saastuttivat erityisesti Lennon-jokea (P2000/4408).
- 12) Kahdestoista kantelu koski erityisesti purku- ja kaivuujätteen luvattonta sijoittamista, joka vaikutti haitallisesti usei-

4 — Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 59, s. 61).

5 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä maaliskuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7).

siin Waterfordin kreivikunnan kosteikkoihin Ballynattinissa, Pickardstownissa, Ballygunner Bogissa ja Castletownissa (P2000/4633).

Näihin kanteluihin viitataan tässä ratkaisuehdotuksessa numeroilla 1–12.

IV Menettely

9. Komissio osoitti 30.10.1998 Irlannille viralliset huomautukset ensimmäisistä kolmesta kantelusta ja 25.10.2000 kanteluista 4, 6, 7, 8 ja 11 sekä 17.4.2001 kanteluista 5, 9, 10 ja 12. Lisäksi komissio osoitti Irlannille 28.4.2000 erillisen virallisen huomautuksen kantelusta 5, koska vastoin EY 10 artiklaa Irlanti ei ollut vastannut asianmukaisesti komission esittämään tietopyyntöön.

10. Irlanti vastasi 30.10.1998 esitettyyn viralliseen huomautukseen, mutta se ei vastannut kattavasti 28.4.2000, 25.10.2000 ja 17.4.2001 esitettyihin virallisiin huomautuksiin. Irlanti vastasi kuitenkin komission joistakin kanteluista tekemiin kyselyihin.

11. Edellä mainittujen virallisten huomautusten jälkeen 14.7.1999 annettiin perusteltu lausunto kanteluista 1 ja 2 sekä 26.7.2001 perusteltu lausunto kaikista 12 kantelusta. Ensimmäisessä perustellussa lausunnossa Irlantia kehoitettiin toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta ja toisessa kahden kuukauden kuluttua sen vastaanottamisesta.

12. Koska Irlanti ei ollut toteuttanut jätedirektiivin mukaisten velvoitteidensa noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä kyseisen ajanjakson kuluessa, komissio nosti käsiteltävänä olevan kanteen, joka kirjattiin tuomioistuimen rekisteriin 20.12.2001.

13. Koska kahta kantelua käsiteltiin molemmissa perustelluissa lausunnoissa, yhteisöjen tuomioistuin tiedusteli 24.5.2004 päivätyssä kirjeessä komissiolta, missä määrin 14.7.1999 annettu perusteltu lausunto on otettava huomioon kanteen ratkaisemisessa. Komissio totesi 7.6.2004 päivätyssä kirjallisessa vastauksessaan, että 26.7.2001 annettu perusteltu lausunto korvaa aikaisemman perustellun lausunnon. Tämän perusteella koko kannetta on tutkittava toisen perustellun lausunnon mukaisesti.

14. Komissio ja Irlanti esittivät huomautuksensa 6.7.2004 järjestetyssä istunnossa.

V Alustavat huomautukset

A Kanteen laajuus

15. Ensimmäiseksi on määriteltävä kanteen laajuus, koska se ratkaisee, miten nyt esillä olevaa asiaa on lähestyttävä ja miten se on ratkaistava.

16. Komissio korostaa kanteessaan, että direktiivillä luodaan ”jätettä koskeva saumaton vastuuketju” ja että sen päätavoitteena on varmistaa, että tätä vastuuketjua noudatetaan ja sovelletaan täysimääräisesti Irlannissa. Tämä on myös syy siihen, miksi komissio päätti koota eri kanteluja koskevat tutkimukset yhteen sen sijaan, että se olisi käsitellyt niitä yksitellen. Komissio vaatii näin ollen kanteessaan ensisijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Irlannin jättäneen yleisesti ja rakenteellisesti noudattamatta jätedirektiivin mukaisia velvoitteitaan. Vaikka voidaan todeta, että Irlanti itse asiassa täytti velvoitteensa joissakin tilanteissa ennen 26.7.2001 annetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä, komissio katsoo, ettei se vaikuta komission väitteeseen, jonka mukaan Irlanti on yleisesti jättänyt noudattamatta velvoitteitaan.

17. Komissio väittää lisäksi, etteivät kanteessa mainitut kantelut muodosta tyhjentävää luetteloa tapauksista, joissa Irlanti on jättänyt noudattamatta jätedirektiiviä, ja komissio haluaa pidättää itsellään oikeuden esittää muitakin esimerkkejä direktiivin noudattamatta jättämisestä. Komissio viittaakin kanteessaan otsikon ”julkiset tiedot” alla 96 tapaukseen, joissa jätteitä on laajamittaisesti upotettu Wicklowin kreivikunnassa ja jotka on yksilöity 7.9.2001 paikallisviranomaisille esitetystä raportista.

18. Irlanti ei hyväksy komission lähestymistapaa ja pitää sitä liian laajana. Se katsoo, että kanteen olisi koskettava ainoastaan kahta-toista edellä mainittua kantelua ja ettei huomioon pidä ottaa muita tosiseikkoja ja kanteluja, joista ei ilmoitettu sille oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä, kuten jätteiden upottamista Wicklowin kreivikunnassa. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi näin ollen Irlannin mukaan arvioitava ainoastaan, pitääkö väite, jonka mukaan velvoitteita on jätetty noudattamatta mainituissa kahdessa-toista tapauksessa 26.7.2001 annetussa perustellussa lausunnossa asetetun kahden kuukauden määräajan päätyttyä, paikkansa. Irlannin mukaan komission tehtävänä on esittää riittävästi näyttöä osoittaakseen velvoitteiden noudattamatta jättämisen. Irlanti väittää, ettei komissio voi viitata tiettyihin kanteluissa mainittuihin seikkoihin, joita ei ollut kyseisenä päivänä vielä ratkaistu, ja pyytää niiden perusteella yhteisöjen tuomioistuinta olettamaan, että Irlanti on yleisesti laiminlyönyt jätedirektiivin mukaiset velvoitteensa.

19. Muotoillessaan kanteensa tällä tavoin komissio haluaa, että yhteisöjen tuomioistuin

toteaa, ettei Irlanti ole noudattanut yleisesti ja rakenteellisesti jätedirektiivin mukaisia velvoitteitaan. Sen sijaan, että komissio tarkastelisi kutakin kahtatoista kantelua yksittäisinä ja toisiinsa liittymättöminä tapauksina, joissa ei ole noudatettu direktiivin mukaisia velvoitteita ja jotka voitaisiin kukin erikseen saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi EY 226 artiklan nojalla, komissio pyrkii osoittamaan, että kyseiset tapaukset merkitsevät velvoitteiden kaava-
maista noudattamatta jättämistä. Joissakin tapauksissa näyttää olevan täysin mahdollista todeta kantelujen kaavamaisuuden perusteella, että jäsenvaltio on jättänyt rakenteellisesti noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Kuten komissio huomautti vastineessaan, jos Irlannin väite, jonka mukaan kanne on liian laaja, hyväksytään, se saattaa vakavasti vaikuttaa komission mahdollisuuksiin harjoittaa tehtäväänsä perustamissopimuksen noudattamisen valvojana. Vaikka komission kanne herättääkin kysymyksiä siitä, mitä on pidettävä velvoitteiden rakenteellisena noudattamatta jättämisestä ja miten tällainen tilanne on näytettävä toteen, en katso, että näiden syiden perusteella olisi rajoitettava nyt esillä olevan kanteen laajuutta Irlannin vaatimalla tavalla.

20. Tässä vaiheessa on selkiytettävä myös toinen kanteen laajuutta koskeva näkökohta eli se, että väite, jonka mukaan velvoitteita ei ole noudatettu, koskee pääasiassa niiden säännösten soveltamista, jotka Irlanti on antanut jätedirektiivin täytäntöönpanemiseksi, eikä niinkään direktiivin säännösten saattamista osaksi Irlannin oikeusjärjestystä. Komissio myöntää kanteessaan, että antamalla vuoden 1996 Waste Management

Actin (jätehuoltolain) ja siihen liittyvät asetukset Irlannin viranomaiset ovat "merkittävästi parantaneet" Irlannin jätehuollon oikeudellista perustaa. Jäljellä oleva keskeinen ongelma koskee niiden säännösten käytännön soveltamista, jotka on annettu jätedirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Komissio kuitenkin väittää, ettei jätedirektiivin 12 artiklaa ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Lisäksi komissio vastaa Irlannin myöhemmin esittämään huomautukseen, jonka mukaan direktiivi on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ettei se hyväksy väitettä siitä, että direktiivi on saatettu kokonaisuudessaan ja asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Koska näitä lisäpuutteita, jotka koskevat direktiivin saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei kuitenkaan ole yksilöity eikä niistä ole keskusteltu oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä, niitä ei voida ottaa huomioon nyt esillä olevan kanteen käsittelyssä.

21. Kanteen kattaman ajanjakson osalta komissio väittää lisäksi, ettei se, että komissio on nostanut kanteen sillä perusteella, ettei Irlanti ole noudattanut jätedirektiiviä sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156, merkitse, ettei toimia, jotka on toteutettu ennen direktiivin muuttamista, tarvitse nyt käsitellä. Direktiivin alkuperäisen ja muutetun version välillä vallitsee velvoitteiden jatkuvuus. Hyväksyn tämän lähestymistavan siltä osin kuin sitä sovelletaan toimiin, jotka on käynnistetty sen jälkeen, kun direktiivi 75/442 tuli voimaan vuonna 1977.

B Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne

22. Kuten edellä todettiin, nyt esillä olevassa asiassa nousee esiin yleinen kysymys siitä, voidaanko velvoitteiden noudattamatta jättämisetapauksia koskevien useiden kantelujen perusteella todeta, että jäsenvaltio on jättänyt yleisesti ja rakenteellisesti noudattamatta velvoitteitaan panna yhteisön direktiivi täytäntöön. Näyttää olevan tarkoituksenmukaista käsitellä tätä kysymystä abstraktimalla tasolla ennen kuin tutkitaan, voidaanko komission kanne, joka koskee jätedirektiivin täytäntöönpanoa Irlannissa, hyväksyä. Palautan näin ollen arviointini alussa lyhyesti mieleen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut yleiset vaatimukset, jotka koskevat direktiivien asianmukaista täytäntöönpanoa, ja näiden yleisten vaatimusten merkityksen jätedirektiivin yhteydessä. Tämän jälkeen on määriteltävä, millaisissa tapauksissa voidaan todeta, ettei näitä vaatimuksia ole rakenteellisesti noudatettu. Seuraavaksi pohdin todistustaakkaa. Lopuksi arvioin nyt esillä olevan kanteen kohdetta ja sitä, onko Irlanti jättänyt edellä lueteltujen kantelujen perusteella rakenteellisesti noudattamatta jätedirektiivin mukaisia velvoitteitaan.

VI Arviointiperusteet**A Asianmukaisen täytäntöönpanon⁶ yleiset vaatimukset**

23. Kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, se, että EY 249 artiklan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, ei merkitse, että täytäntöönpanoprosessi kuuluu täysin jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Vuosien kuluessa yhteisöjen tuomioistumella on ollut tilaisuus muotoilla useita perusteita niiden toimenpiteiden asianmukaisuuden arvioimiseksi, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet direktiivien täytäntöönpanemiseksi. Tutkittaessa näitä vaatimuksia kaavamaisesti on hyödyllistä tehdä ero kahden täytäntöönpanoprosessin vaiheen välillä. Näistä toisessa yhteisön lainsäädäntö saateetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja toisessa oikeusjärjestystä sovelletaan käytännössä.

24. Vaihe, jossa yhteisön lainsäädäntö saateetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, käsittää kaksi päänäkökohtaa: normatiivisen ja organisatorisen näkökohdan.

25. Normatiivinen näkökohta kattaa direktiivin asiasisällön siirtämisen kansalliseen

6 — Käytän termiä "täytäntöönpano" kokonaisterminä, joka käsittää direktiivin saattamisen osaksi kansallista oikeusjärjestystä sekä näiden säännösten soveltamisen ja noudattamisen, joista kansalliset viranomaiset vastaavat.

oikeusjärjestykseen riittävän selvästi ja täsmällisesti direktiivissä asetetussa määräjasssa.⁷ Kyseisten kansallisten säännösten on oltava sitovia ja niillä on oltava sama oikeudellinen arvo kuin säännöksillä, joita on muutettava.⁸ On erittäin tärkeää varmistaa niiden säännösten selkeys ja täsmällisyys, joilla direktiivi pannaan täytäntöön, silloin kun direktiivillä on tarkoitus luoda oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisille oikeussubjekteille. Oikeusvarmuus edellyttää, että toimenpiteet, jotka toteutetaan yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ovat riittävän selviä, jotta yksityiset oikeussubjektit voivat varmistua direktiivin mukaisista oikeuksistaan.⁹ Selvyyden vaatimusta sovelletaan kuitenkin myös silloin, kun direktiivillä ei ole nimenomaisesti tarkoitus luoda oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille. Tällaisessa tapauksessa on syytä varmistaa, että kaikki asianomaiset viranomaiset soveltavat direktiivin säännöksiä oikein kansallisessa oikeusjärjestyksessä.¹⁰ Lisäksi on oltava selvää, että muutetut kansalliset säännökset perustuvat yhteisön oikeuteen siten, että niitä voidaan tarvittaessa tulkita direktiivin tavoitteiden mukaisesti ja että niiden perusteella tehtyihin päätöksiin voidaan soveltaa yhteisön oikeus-suojakeinoja.

26. Täytäntöönpanon organisatorisen näkökohdan tavoitteena on luoda oikeudelliset ja hallinnolliset puitteet niiden kansallisten säännösten asianmukaiseksi soveltamiseksi

ja noudattamiseksi, jotka käsittävät direktiiviin sisältyvät normit. Tässä yhteydessä on nimettävä viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia soveltamaan näitä säännöksiä, varmistettava, että näille viranomaisille myönnetään asianmukaiset valtuudet, luotava välineet näiden säännösten noudattamiseksi, tarjottava oikeusturvatakeet, varmistettava oikeus-suojakeinot, määrättävä seuraamuksista, joita sovelletaan, mikäli näitä säännöksiä ei noudateta, ja perustettava rakenteet sääntöjen noudattamista varten. Direktiiveissä säädetään usein nimenomaisesti tällaisista organisatorisista toimenpiteistä, mutta myös siinä tapauksessa, ettei niistä säädetä direktiiveissä, EY 10 artiklasta voidaan johtaa, että jäsenvaltioiden on varmistettava tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen.

27. Täytäntöönpanon vaihe, jossa lainsäädäntöä sovelletaan käytännössä, on jatkuva prosessi, jossa direktiivin tavoitteiden saavuttaminen on varmistettava siten, että kansalliset viranomaiset soveltavat täysimääräisesti ja aktiivisesti kansallisia säännöksiä, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja että näiden säännösten rikkomisesta määrätään uskottavia seuraamuksia. Täytäntöönpanoprosessi ei toisin sanoen pääty siihen, että direktiivin säännökset saatetaan asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja että niitä koskevat organisatoriset rakenteet perustetaan, vaan tämän lisäksi on varmistettava, että nämä kaksi näkökohtaa varmistavat direktiivin tavoitteiden saavuttamisen käytännössä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on huomauttanut asiassa Marks & Spencer antamassaan tuomiossa tarkastellessaan direktiivejä yleisesti, "direktiivin vaikutukset eivät lakkaa sellaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttamisen vuoksi, joilla direktiivi [saatetaan] —

7 — Ks. esim. asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1489, 15 kohta).

8 — Ks. esim. asia 102/79, komissio v. Belgia, tuomio 6.5.1980 (Kok. 1980, s. 1473, Kok. Ep. V, s. 187, 10 kohta).

9 — Ks. esim. asia C-361/88, komissio v. Saksa (Kok. 1991, s. 2567, 15 kohta) ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomion 15 kohta.

10 — Asia 262/85, komissio v. Italia, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1987, s. 3073, 39 ja 44 kohta).

— asianmukaisesti [osaksi kansallista oikeusjärjestystä] — —, ja jäsenvaltio on myös tällaisten täytäntöönpanosäännösten antamisen jälkeen edelleen velvollinen varmistamaan tehokkaasti, että direktiiviä sovelletaan täysimääräisesti.”¹¹ Vaikka nyt esillä olevassa asiassa ei ole kyse direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta, direktiivien toimivuuden kannalta on yleisesti ottaen merkityksellistä, että yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä tuomiossa, että yksityiset oikeussubjektit voivat kansallisessa tuomioistuimessa vedota valtiota vastaan sisältönsä puolesta ehdottomiin ja riittävän täsmällisiin direktiivin säännöksiin ”kaikissa niissä tapauksissa, joissa direktiivin täysimääräistä soveltamista ei ole tehokkaasti varmistettu, eli ei ainoastaan silloin, kun direktiiviä ei ole — — [saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä] tai kun se on — — [saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä] virheellisesti, vaan myös silloin kun direktiivi on tosin — — [saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä] asianmukaisesti, mutta kyseisiä kansallisia — — [säännöksiä] ei sovelleta siten, että direktiivillä tavoiteltu tulos saavutettaisiin.”¹² Tämä yhteisöjen tuomioistuimen jälkimmäinen toteamus vahvistaa, että täytäntöönpano on laajasti ymmärrettyä jatkuva prosessi, josta seuraa pysyviä velvollisuuksia jäsenvaltioille.

28. Mitä tulee direktiivien tai pikemminkin niiden kansallisten säännösten, joilla direktiivit saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, täytäntöönpanoon, haluan huomauttaa, että myös tässä yhteydessä yleisestä velvollisuudesta saavuttaa direktiivin tavoit-

teet ja EY 10 artiklasta seuraa, että tätä tarkoitusta varten toteutettujen toimenpiteiden ja perustetun järjestelmän on oltava tehokkaita. Tehokas täytäntöönpano merkitsee mielestäni sitä, että niillä, jotka eivät sääntöjä noudata, on uskottava riski tulla paljastetuiksi ja tulla rangaistuiksi ainakin siten, että ne menettävät kaiken sääntöjen noudattamatta jättämisestä aiheutuneen taloudellisen hyödyn. Kuten totesin aikaisemmin tänä vuonna esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, joka koski yhteistä kalastuspolitiikkaa, valvontatoimenpiteiden ja repressiivisten toimien uhkan on luotava riittävästi painetta, jotta säännösten noudattamatta jättäminen olisi taloudellisesti kannattamatonta ja varmistaisi näin ollen sen, että [asiaa koskevissa — — yhteisön säännöksissä] tarkoitettu tilanne toteutuu käytännössä.¹³ Nyt esillä olevan asian yhteys on eri, mutta perusajatus on sama.

29. Sen ”paperivuoren” jälkeen, joka muodostetaan saatettaessa yhteisön lainsäädäntö osaksi kansallista oikeusjärjestystä, jäsenvaltioiden on näin ollen varmistettava, että direktiiviä sovelletaan ja noudatetaan asianmukaisesti eli lyhyesti sanottuna että sen tehokas vaikutus saavutetaan. Tämän asian laiminlyönti paitsi johtaa tilanteeseen, joka ei ole direktiivin tavoitteiden mukainen, myös heikentää direktiivin yhdenmukaista vaikutusta yhteisössä ja vaikuttaa markkinatoimijoiden toimintaedellytyksiin sisämarkkinoilla.

30. Siltä osin kuin komissio väittää, ettei jätedirektiivin 12 artiklaa ole saatettu asian-

11 — Asia C-62/00, Marks & Spencer, 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6325, 27 kohta). Haluan huomauttaa, että säilyttääkseni tässä ratkaisuehdotuksessa käytetyn terminologian johdonmukaisuuden olen korvannut ”täytäntöönpanon” ilmaisulla ”saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä”. Näillä molemmilla termeillä selvästikin viitataan tässä yhteydessä kansallisen lainsäädännön mukauttamiseen direktiivin säännöksiin.

12 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-62/00.

13 — Asia C-304/02, komissio v. Ranska, ratkaisuehdotus 29.4.2004, 39 kohta, tuomio 12.7.2005, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

mukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, nyt esillä olevassa asiassa keskitytään pääasiassa täytäntöönpanoprosessin ensimmäisen vaiheen ja käytännön soveltamista koskevan vaiheen organisatoriseen näkököhtaan. Seuraavaksi tutkitaan, mitä näiden vaiheiden vaatimukset edellyttävät jätedirektiivin osalta aikaisempien huomautusten perusteella.

B Jätedirektiivin täytäntöönpano

31. Jätedirektiivillä otetaan käyttöön täydellinen jätteenkäsittelyjärjestelmä, jolla on tarkoitus varmistaa, että jätettä käsitellään vaarantamatta ihmisten terveyttä tai ympäristöä. Tämä vahvistetaan direktiivin 91/156, jolla muutetaan alkuperäistä direktiiviä, johdanto-osassa, jossa todetaan, että jätedirektiivin tavoitteena on valvoa jätettä "sen syntymisestä aina lopulliseen käsittelyyn asti".¹⁴ Jotta voitaisiin määritellä tulos, joka jäsenvaltioiden on saavutettava, ja kun otetaan huomioon komission kanteen ensisijainen tavoite, on tarpeen tutkia direktiiviä kokonaisuudessaan sekä sitä, mitä direktiivillä pyritään saavuttamaan ja miten tässä

asiassa kyseessä olevat eri säännökset sopivat järjestelmään.

32. Direktiivin 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jota voidaan pitää direktiivin ydinsäännöksenä, kuvataan yksityiskohtaisesti direktiivin tavoite. Siinä säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle ja erityisesti, että: ei vaaranneta vesiä, ilmaa, maaperää ja kasveja sekä eläimiä; ei tuoteta melu- tai hajuhaittoja; ei vahingoiteta haitallisesti maaseutua tai erityisalueita." Saman artiklan toisessa kohdassa kielletään jätteiden hylkääminen, upottaminen tai valvoton huolehtiminen. Tärkein väline näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on 9 ja 10 artiklassa vahvistettu vaatimus, jonka mukaan muun muassa 4 artiklan ensimmäisen kohdan¹⁵ soveltamiseksi on jätteistä huolehtivien ja niitä hyödyntävien yritysten saatava toimilupa toimivaltaiselta viranomaiselta. Tällä tavoin kansalliset viranomaiset voivat asettaa jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämistoimille edellytyksiä (jotka on jätteiden huolehtimisen osalta määriteltä direktiivissä), joilla on tarkoitus saavuttaa 4 artiklan tavoitteet, ja valvoa näiden edellytysten noudattamista. Sen varmistamiseksi, että kaikki jäte käsi-

¹⁴ — Ks. edellä alaviiteessa 2 mainitun direktiivin 91/156 johdanto-osan toiseksi viimeinen perustelukappale.

¹⁵ — Direktiivin 9 artiklassa viitataan myös 5 artiklaan (käsittelylaitosten verkosto) ja 7 artiklaan (jätehuoltosuunnitelmat).

tellään tässä järjestelmässä, jätteen haltijoille¹⁶ asetetaan velvollisuuksia (8 artikla), joilla varmistetaan, että jätteen käsittelee yksityinen tai julkinen jätteenkeräilijä tai jätteistä huolehtiva tai niitä hyödyntävä yritys, jolla on lupa. Muussa tapauksessa jätteen haltija on velvoitettu hyödyntämään tai käsittelemään jätteen itse noudattaen tämän direktiivin säännöksiä ja erityisesti 4 artiklaa. Toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä ammattimaiset jätteenkeräilijät, kuljettajat ja välittäjät, joiden toiminta ei ole kansallisen lainsäädännön mukaan luvanvaraista (12 artikla). Tällä tavoin myös ne sisällytetään järjestelmään ilman, että niiden olisi täytettävä mitään ennakkoedellytyksiä. Toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä määrääjain tarkastukset järjestelmään kuuluvissa yrityksissä, joiden on pidettävä kirjaa, ja nämä tiedot on annettava pyydettyessä toimivaltaisille viranomaisille (13 ja 14 artikla). Lisäksi direktiivin 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on yleisesti varmistettava, että niiden alueella toimii riittävä ja yhtenäinen käsittelylaitosten verkosto, jotta jätteenkäsittelyn omavaraisuus saavutetaan. Jätteiden huolehtimistoiminnan lupia koskevan 9 artiklan viittaus 5 artiklaan merkitsee, että luvan saaneet jätteiden huolehtimistoimia suorittavat yritykset toimivat kyseisessä verkostossa.

33. Täydennykseksi mainitsen lisäksi, että direktiivissä säädetään muistakin edellä kuvatun järjestelmän tärkeistä osatekijöistä,

jotka jäävät nyt kyseessä olevan kanteen ulkopuolelle, eikä niitä käsitellä sen enempää. Niitä ovat ennalta ehkäisyn periaate (3 artikla), viranomaisten nimeäminen (6 artikla), jätehuoltosuunnitelmien laatiminen (7 artikla) ja "saastuttaja maksaa" -periaate (15 artikla). Se, että näiden säännösten noudattamista ei ole kiistetty, ei horjuta väitettä, jonka mukaan Irlanti on jättänyt järjestelmällisesti noudattamatta koko jätedirektiiviä, etenkin siksi, että komission kanteessa keskitytään direktiivin keskeiseen välineeseen eli lupavaatimukseen.

34. Koska jätedirektiivissä säädetään erityisesti välineistä, joilla on tarkoitus varmistaa, että jäte käsitellään vaarantamatta ihmisten terveyttä ja ympäristöä, direktiivin täysimääräinen täytäntöönpano merkitsee ensisijaisesti, että nämä välineet on otettu käyttöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä, että ne ovat riittäviä direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi ja että niitä hyödynnetään täysimääräisesti.

35. Tärkein väline on lupavaatimus (9 ja 10 artikla), joka koskee jätedirektiivin liitteissä II A ja II B tarkoitettuja kansallisella alueella toteutettavia jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämistoimia. Koska tällä välineellä on tarkoitus varmistaa direktiivin 4 artiklan tavoitteiden saavuttaminen, tavan, jolla se on muodostettu ja jolla sitä sovelletaan, on täytettävä tietyt laatuvaatimukset. Lupavaati-

16 — Jätteen haltijat määritellään jätedirektiivin 1 artiklan c kohdassa seuraavasti: jätteen tuottaja, luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka hallussa jäte on.

muksen asianmukainen täytäntöönpano ei näin ollen tarkoita pelkästään tämän vaatimuksen sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön, vaan se edellyttää myös sellaisen riittävän ja tehokkaan hallintorakenteen olemassaoloa, joka käsittelee lupahakemukset kohtuullisessa ajassa ja arvioi hakemukset sitä silmällä pitäen, että kyseisille toimille asetetaan soveltuvat edellytykset ja että käytössä on riittävät valmiudet näiden edellytysten noudattamisen valvomiseksi. Riittävä ja tehokas lupajärjestelmä takaa sen, että järjestelmän soveltamisalaa kuuluvat toimet toteutetaan siten, että järjestelmän yleistavoitteet saavutetaan. Uusien suunniteltujen hankkeiden osalta tämä merkitsee, että niille on haettava ja saatava lupa ennen kuin ne voidaan toteuttaa. Tällä tavoin toimiin voidaan soveltaa asianmukaisia edellytyksiä, ja tässä yhteydessä luvalla on ennalta ehkäisevä vaikutus. Käynnissä olevien toimien osalta tämä merkitsee, että ne on mukautettava mahdollisimman hyvin näihin tavoitteisiin kohtuullisin edellytyksin tai ne on asteittain lopetettava. Tässä tapauksessa lupajärjestelmällä on sekä ennalta ehkäisevä että korjaava vaikutus. Se merkitsee lisäksi, että lupa myönnetään ainoastaan yrityksille, joilla on tekniset valmiudet toteuttaa kyseiset jätetoimet. Jotta lupajärjestelmä olisi tehokas, sen tukena on lisäksi oltava riittävät seuraamukset.

36. Voidaan katsoa, että direktiivin 4 artiklan toinen kohta, jossa edellytetään toimenpiteiden toteuttamista jätteiden upottamisen estämiseksi, on pantu asianmukaisesti täytäntöön, kun direktiivissä tarkoitettu kielto on vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä,

kun riittävät seuraamukset on varmistettu sääntöjen noudattamatta jättämistä varten ja kun tämän säännöksen noudattamista valvotaan tehokkaasti.

37. Täytäntöönpanovaatimus näyttää painottuvan jätteen haltijoiden velvollisuuksia koskevan 8 artiklan osalta säännöksen saatamiseen osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Ensi näkemältä näyttää, että tältä osin direktiivin noudattamiseksi riittää, että tämä velvollisuus ja sitä tukeva uhka, joka koskee velvollisuuden noudattamatta jättämisestä määrättäviä seuraamuksia, vahvistetaan kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivin 91/156 johdanto-osassa vahvistetaan jätedirektiivin tavoite, joka on valvoa jätettä "sen syntymisestä aina lopulliseen käsittelyyn asti".¹⁷ Tämän perusteella jäsenvaltioilta saatetaan kuitenkin epäsuorasti vaatia, että ne perustavat riittävän ja käytettävissä olevan infrastruktuurin jätteiden haltijoille, jotta kyseisen velvoitteen noudattamista voidaan edistää ja jotta voidaan varmistaa, että jäte käsitellään edellä kuvatussa järjestelmässä. Ainoastaan silloin, kun jäte käsitellään lupajärjestelmän piirissä, jäsenvaltio voi valvoa jätteenkäsitteilyä direktiivin 4 artiklan yleistavoitteiden mukaisesti. Mikäli on ilmeistä, etteivät jätteiden haltijat pysty noudattamaan 8 artiklan mukaisia velvollisuuksia siinä tarkoitettujen välineiden puuttumisen vuoksi, voidaan todeta, ettei kyseinen jäsenvaltio ole noudattanut tätä säännöstä. Jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava näiden velvollisuuksien noudattaminen asianmukaisten täytäntöönpanotoimien avulla.

¹⁷ — Mainittu edellä alaviiteessä 14.

38. Myös direktiivin 12 artiklan rekisteröintivaatimuksella, jota sovelletaan jätteen keräilyjoihin, kuljettajiin ja välittäjiin, on tarkoitus mahdollistaa se, että toimivaltaiset viranomaiset voivat valvoa koko jätteenkäsittelyketjua jätteen syntymisestä aina lopulliseen käsittelyyn asti ja lisätä siten ketjun avoimuutta. Mikäli jäsenvaltiot eivät vaadi näiltä toimijoilta lupaa, ne on ainakin rekisteröitävä. Koska tällä säännöksellä pyritään varmistamaan, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tietävät kaikki jätteenkäsittelyn eri vaiheissa mukana olevat tahot, säännöksen asianmukainen täytäntöönpano edellyttää, että jäsenvaltiot perustavat rekisteröintijärjestelmän ja tekevät riittävät järjestelyt varmistaa, että tarvittavat tiedot ovat saatavilla. Lopullisena tavoitteena on tällöin tehdä kyseisiä toimia koskevia tarkastuksia, kuten 13 artiklassa säädetään, jotta voidaan varmistua siitä, että toimet toteutetaan 4 artiklan tavoitteiden mukaisesti.

39. Direktiivin 13 artikla koskee 9–12 artiklassa nimettyjen toimijoiden määräajoin tehtäviä tarkastuksia, ja sen asianmukainen ja täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää, että viranomaiset on nimetty ja että niillä on riittävät tutkintavaltuudet tarkastustehtävän suorittamiseksi. Näihin valtuuksiin pitäisi mielestäni sisältyä valtuudet todeta rikkomustapaukset ja raportoida niistä täytäntöönpanon noudattamista valvoville viranomaisille. Säännöksessä säädetään määräajoin tehtävistä tarkastuksista, minkä perusteella valvonta on jatkuvaa. Jäsenvaltioiden yleisestä velvollisuudesta varmistaa direktiivien tehokas vaikutus seuraa, että tarkastuksilla on myös edistettävä tehok-

kaasti direktiivin 4 artiklan yleistavoitteen saavuttamista. Tarkastuksissa on pyrittävä havaitsemaan rikkomuksia, minkä lisäksi ne on järjestettävä ja toteutettava rakenteellisesti siten, että niillä kannustetaan kyseisiä toimijoita noudattamaan jätteiden käsittelyyn liittyviä velvollisuuksia.

40. Direktiivin 14 artiklan mukaan jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämistoimia suorittavien yritysten ja laitosten on pidettävä kirjaa, ja nämä tiedot on annettava pyydettyä toimivaltaisille viranomaisille. Tämä velvoite on selvästi tarpeellinen direktiivin 13 artiklassa tarkoitettujen määräajoin tehtävien tarkastusten helpottamiseksi. Näin ollen on olennaisen tärkeää, että tästä velvollisuudesta säädetään selvästi ja yksiselitteisesti kansallisessa lainsäädännössä kyseisiä yrityksiä koskevana velvollisuutena.

41. Jätedirektiivin 5 artikla sisältää erityyppisen velvollisuuden kuin edellä mainitut säännökset. Edellä mainituissa säännöksissä keskitytään jätteiden käsittelyketjun toimijoiden velvollisuuksiin ja toimiin, kun taas 5 artikla koskee jäsenvaltioissa käytössä olevaa jätehuoltoinfrastruktuuria. Asianmukainen täytäntöönpano edellyttää ensisijaisesti teknisten toimenpiteiden toteuttamista, joilla voidaan varmistaa, että jäsenvaltiossa on riittävät valmiudet huolehtia jätteistä. Tämä voidaan johtaa 5 artiklan sanasta "riittävä" ja siitä, että jäsenvaltioiden on pyrittävä omavaraisuuteen tällä alalla. "Riittävä" voidaan tulkita valmiuksien vahvistamiseksi siten, että huolehtimisvalmiudet ovat

riittävät kysynnän tyydyttämiseksi. Edellytys, jonka mukaan verkoston on oltava ”yhtenäinen”, tarkoittaa, että laitosten on toimittava järjestelmässä ja että järjestelmää koordinoidaan siten, että huolehtimisvalmiuksien kysynnän ja tarjonnan välinen tasapaino voidaan mahdollisimman hyvin varmistaa. Direktiivin 9 artiklassa oleva viittaus 5 artiklaan osoittaa, että tasapaino olisi saavutettava lupamenettelyn avulla.

42. Mielestäni edellä esitetyt huomiot muodostavat perustan sen arvioimiselle, onko jätedirektiivi pantu asianmukaisesti täytäntöön jäsenvaltioissa.

C Direktiivin rakenteellinen noudattamatta jättäminen

43. Kuten 19 kohdassa huomautettiin, komission kanne herättää kysymyksen siitä, missä tapauksessa jäsenvaltio on jättänyt yleisesti ja rakenteellisesti noudattamatta yhteisön oikeiden mukaisia velvoitteitaan ja miten tällainen tilanne voidaan todeta. Näillä kahdella näkökohdalla on yhteisiä perusteita, joiden perusteella voidaan määritellä rakenteellinen noudattamatta jättäminen. Jos osoitetaan, että nämä edellytykset täyttyvät, voidaan päätellä, että noudattamatta jättäminen on rakenteellista. Tässä yhteydessä

haluan erottaa kolme eri ulottuvuutta, jotka voivat yhdessä viitata siihen, että noudattamatta jättäminen on yleistä ja rakenteellista. Nämä ovat velvoitteiden noudattamatta jättämisen laajuus, kesto ja vakavuus.

44. Noudattamatta jättämisen laajuudella viitataan niiden tapausten määrään, joissa on todettu, ettei ole noudatettu yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteita. Vaikka yksittäistapaukset voivat sinänsä olla riittäviä velvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseksi, kuten asiassa komissio vastaan Kreikka¹⁸ ja asiassa komissio vastaan Italia¹⁹ (jäljempänä San Rocco) annetuissa tuomioissa on vahvistettu, rakenteellinen noudattamatta jättäminen tarkoittaa, että velvoitteiden noudattamatta jättäminen on ollut yleistä tai kaavamaisista ja sen odotetaan jatkuvan. Direktiivin tapauksessa se merkitsee, ettei direktiivin asiasisältöä ole jostakin syystä saatettu käytäntöön ja että direktiivin tulosta ei ole saavutettu kyseisessä jäsenvaltiossa. Osoituksena tästä saattaa olla se, että sääntöjenvastaista käytäntöä ei esiinny pelkästään jäsenvaltion tietyllä alueella vaan se on laajemmin levinnyttä siten, että jäsenvaltion alueella esiintyy samanaikaisesti useita direktiivin vastaisia tilanteita.

45. Noudattamatta jättämisen kestolla viitataan tietenkin siihen, että velvoitteita on

18 — Asia C-45/91, komissio v. Kreikka, tuomio 7.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2509) ja asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5047).

19 — Asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773).

laiminlyöty pitkään sen jälkeen, kun tietty yhteisön asettama velvoite on tullut voimaan. Tämä käsittää myös kohtuulliset viivästykset uusien välineiden, kuten lupajärjestelmän, täysimääräisessä käyttöönotossa. Sitä, mikä on pitkä aika tämän perusteen soveltamisessa, ei voida määritellä kovinkaan tarkasti. En pidä sitä myöskään tarpeellisena. Yleisesti ottaen tietystä yhteisön velvoitteesta ja siitä tavoitteesta, joka jäsenvaltioiden on saavutettava, käy melko selvästi ilmi, mitä voidaan pitää kohtuullisena aikana velvoitteen noudattamisessa ja millaisilla seikoilla voidaan perustella velvoitteen noudattamisen viivästykset, vaikka niillä ei muodollisesti perusteltaisikaan aikarajan noudattamatta jättämistä. Tietyn ajan kuluttua on ilmeistä, että velvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkuva. Esimerkki tällaisesta velvoitteiden rakenteellisesta laiminlyöntitapauksesta on tilanne, johon yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Ranska antama tuomio²⁰ perustui. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei Ranska ollut noudattanut perustamissopimuksesta johtuvia velvoitteitaan, muun muassa sillä perusteella, että se ei ollut toteuttanut toimenpiteitä estääkseen yksityisiä rajoittamasta tavaroiden vapaata liikkuvuutta noin kymmenen vuoden aikana.²¹

todellinen tilanne poikkeaa yhteisön velvoitteella tavoitellusta tuloksesta. Tähän näkökohtaan sisältyy epäsuorasti, että yhteisön velvoitteiden vastaisen tilanteen ylläpitäminen vaikuttaa haitallisesti kyseisillä yhteisön oikeuden säännöksillä suojeltuihin etuihin ja että näiden vaikutusten vuoksi direktiivin tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu merkittävästi. Jätedirektiivin tapauksessa mahdollisia ovat kahdentyyppiset kielteiset vaikutukset, jotka molemmat liittyvät direktiivin perustavoitteisiin. Ensinnäkin on ilmeistä, että jätedirektiivin keskeisten säännösten noudattamatta jättäminen uhkaa aiheuttaa vahinkoa ympäristölle ja siten mahdollisesti myös ihmisten terveydelle. Ei voida myöskään sulkea pois sitä, että näin syntynyt vahinko olisi korjaamatonta. Toisentyyppiset kielteiset vaikutukset uhkaavat vääristää merkittävästi kilpailua sisämarkkinoilla. Yrityksille, jotka työskentelevät sellaisista jäsenvaltioista käsin, joissa jätedirektiiviä noudatetaan täysimääräisesti, aiheutuu mitä todennäköisimmin korkeampia kustannuksia jätteiden huolehtimisesta direktiivin 4 artiklan mukaisin edellytyksin kuin yrityksille, joihin ei sovelleta tätä samaa järjestelmää. Direktiivin noudattaminen merkitsee huomattavia kustannuksia sekä julkisoikeudellisille elimille että yksityisille toimijoille erityisesti jätteenkäsittelyjärjestelmän käyttöönoton alkuvaiheissa. Tämä vaikuttaa selvästi yritysten kilpailuasemaan.

46. Noudattamatta jättämisen vakavuudella viitataan siihen, missä määrin jäsenvaltion

47. Kun otetaan huomioon yhteisön velvoitteiden yleisen noudattamatta jättämisen seuraukset, katson näin ollen, että tarkastelussa on otettava huomioon, missä määrin tällai-

20 — Asia C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6959).

21 — Tuomion 40–43 kohta. Ks. myös julkisasiamies Lenzin esittämän ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

sella noudattamatta jättämisellä on ollut kielteisiä vaikutuksia yhteisön kyseisen toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, että yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt EY 226 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään selväksi, että se, ettei noudattamatta jättämisestä ole aiheutunut vahinkoa, ei ole peruste, jonka mukaan voitaisiin todeta, ettei jäsenvaltio ole loukannut yhteisön oikeutta.²² Yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättäminen merkitsee yleensä väistämättä kielteisten vaikutusten esiintymistä.

48. Lyhyesti sanottuna voidaan katsoa, että noudattamatta jättäminen on yleistä ja rakenteellista silloin, kun tilanteen korjaaminen ei edellytä pelkästään toimien toteuttamista niiden yksittäistapausten ratkaisemiseksi, joissa kyseistä yhteisön velvoitetta ei ole noudatettu, vaan myös sitä, että kyseisen jäsenvaltion yleistä toimintatapaa ja hallintokäytäntöä on muutettava alalla, jota kyseinen yhteisön toimenpide koskee, jotta noudattamatta jättämiseen voidaan puuttua. Korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen ainoastaan tapauksissa, joissa velvoitetta on jätetty noudattamatta, jättäisi muut noudattamatta jättämistä koskevat tapaukset koskemattomiksi siihen saakka, kunnes ne on todettu ja kunnes komissio on aloittanut niistä uuden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä johtuvan menettelyn tai asianosaiset henkilöt ovat aloittaneet niitä koskevan

menettelyn kansallisissa tuomioistuimissa. Tähän asti yhteisön toimenpiteen vastainen tilanne säilyisi ennallaan.

D Näyttöä koskevat kysymykset

49. Näyttöä koskeva kysymys on erityisen tärkeä nyt esillä olevassa asiassa, jossa molemmat asianosaiset ovat esittäneet runsaasti tosiseikkoja, ja erityisesti kun otetaan huomioon komission vaatimus, jonka mukaan on todettava Irlannin jättäneen yleisesti noudattamatta alan velvoitteitaan sillä perusteella, että väitetyjä tapauksia, joissa jätedirektiiviä on jätetty noudattamatta, on paljon. Ennen kuin tarkastellaan nyt esillä olevan asian asiakysymystä ja kun otetaan huomioon, että Irlanti on kiistänyt useimpien komission väitteiden todenperäisyyden, on näin ollen tutkittava, miten todistustaakka on jaettava tässä tilanteessa, miten yleinen noudattamatta jättäminen voidaan todeta ja kuinka pitkän ajan perusteella on arvioitava, onko noudattamatta jättäminen yleistä.

50. Irlannin hallitus toteaa, että EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä todistustaakka on kokonaan komissiolla ja että komissio ei voi olettamien perusteella näyttää toteen, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Irlannin hallitus väittää, että kun yksittäinen väite kiistetään, komission nostamaa kannetta ei voida hyväksyä, koska

22 — Yhteisön tuomioistuin toteaa seuraavaa: "Yhteisön oikeussäännössä asetetun velvoitteen noudattamatta jättäminen merkitsee sellaisenaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, ja sillä, että noudattamatta jättämisellä ei ole ollut epäedullisia seuraamuksia, ei ole merkitystä — —." Ks. asia C-209/88, komissio v. Italia, tuomio 27.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4313, 14 kohta) ja asia C-333/99, komissio v. Ranska, tuomio 1.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1025, 37 kohta).

to distustaakka on aina kantajalla. Irlannin hallitus vastustaa lisäksi komission pyrkimystä tehdä yleisiä päätelmiä siitä, onko Irlanti noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteita, viittaamalla yksittäisiin kanteluihin, jotka muodostavat komission kanteen perustan. Irlannin hallitus huomauttaa, ettei komissio ole esittänyt tutkimuksiin tai tilastoihin perustuvaa näyttöä, joka osoittaisi, ettei Irlanti ole noudattanut jätedirektiivin mukaisia velvoitteitaan. Irlannin hallitus väittää, ettei komission esittämä näyttö täytä näyttövaatimusta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt asiassa komissio vastaan Italia antamassaan tuomiossa.²³

51. Komissio väittää, että se on esittänyt erityisen vakuuttavaa näyttöä kanteessaan esittämiensä vaatimusten tueksi ja että näyttö osoittaa Irlannin viranomaisten hallintokäytännöt ja laiminlyönnit, joista ilmenee, että Irlanti on järjestelmällisesti jättänyt noudattamatta jätedirektiivin mukaisia velvoitteitaan. Komissio toteaa, että komission asiassa omaksuma lähestymistapa vastaa lähestymistapaa, jonka julkisasiamies Mischo on omaksunut edellä mainitussa asiassa San Rocco esittämänsä ratkaisuehdotuksen 63 kohdassa. Julkisasiamies Mischo toteaa ratkaisuehdotuksen 62 kohdassa, että ”jos — — ilmenee, että direktiivi on saatettu voimaan ainoastaan muodollisesti eikä jäsenval-

tio valvo riittävän huolellisesti sen noudattamista, komissiolta ei voida kieltää oikeutta nostaa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne”, ja jatkaa seuraavassa kohdassa, että ”tällaisesta tilanteesta on varmasti kyse silloin, kun komissio toteaa, että direktiiviä on laiminlyöty useita kertoja tietyn ajan kuluessa”.

52. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Sen tehtävänä on toimittaa yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi todeta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, eikä komissio tällöin voi nojautua minkäänlaisiin oletuksiin.²⁴

53. Tämän perussäännön pohjalta yhteisöjen tuomioistuin tutkii komission kanteeseen sisältyvät väitteet. Komission on todellakin esitettävä vakuuttavaa näyttöä siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, ja on todellakin loogista, ettei perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan toteamuksen pidä perustua pelkkään oletamaan. On kuitenkin pidettävä mielessä, että mitä tulee jäsenvaltioiden tosiasiallisten tilanteiden, kuten nyt kyseessä olevan kaltaisen

23 — Edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa C-365/97 annetun tuomion 78–79 kohta.

24 — Ks. mm. asia C-194/01, komissio v. Itävalta, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-4579, 34 kohta; asia 96/81 komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1981 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta) ja asia C-404/00, komissio v. Espanja, tuomio 26.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6695, 26 kohta).

tilanteen, olemassaolon osoittamiseen, komissio on suurelta osin riippuvainen ulkopuolisista lähteistä saaduista tiedoista. Toisin kuin yhteisen kalastuspolitiikan kaltaisilla aloilla, komissiolla ei ole jätedirektiivin kattamalla alalla tarkastusvaltuuksia, minkä vuoksi se voi tutkia saamiensa tietojen todenperäisyyden ainoastaan esittämällä ne oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Näissä oloissa ei mielestäni ole kohtuullista vyöryttää Irlannin hallituksen vaatimuksen mukaisesti todistustaakkaa pelkästään komissiolle. Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen todistelusääntö on pikemminkin ymmärrettävä siten, että komission kanne on menettelyn alkuvaiheessa perusteltava uskottavasti ja vakuuttavasti. Mikäli komissio tekee näin, vastuu riittävän vastanäytön esittämisestä ja komission väitteiden kiistämisestä siirtyy kyseiselle jäsenvaltiolle. Todistelua koskeva perussääntö ei toisin sanoen ole ehdoton.

54. Tätä lähestymistapaa on käsittääkseni sovellettu myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *San Rocco* antamassa tuomiossa. Kyseisessä asiassa komissio oli tosiasiaa esittänyt riittävää näyttöä osoittaakseen toteen ympäristön saastumista koskevan väitteen. Siltä osin kuin näyttö perustui kansallisten viranomaisten raportteihin, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Italian viranomaisten tehtävänä oli kiistää aineellisten seikkojen osalta ja yksityiskohtaisesti komission esittämät tiedot. Koska Italian

viranomaiset eivät siihen pystyneet, komission esittämiä seikkoja oli pidettävä toteen näytettyinä.²⁵ Todistustaakka siirtyi vastaajana olleelle hallitukselle, ei niinkään siksi, että näyttö perustui kansallisiin raportteihin, kuten Irlannin hallitus väitti, vaan siksi, että näyttöä pidettiin riittävänä. Ei ole mitään perusteita sille, etteikö komission muihin lähteisiin perustama näyttö voisi olla täysin vakuuttavaa, minkä vuoksi todistustaakka voi siirtyä vastaajana olevalle hallitukselle.²⁶

55. Toinen seikka koskee sitä, voidaanko useiden kantelujen perusteella todeta, että jäsenvaltio on jättänyt yleisesti noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Tässä yhteydessä on keskityttävä edellä mainittuihin kolmeen tekijään. Jotta komissiolle tehdyissä kanteluissa esitettyjen tosiasiallisten tilanteiden perusteella voidaan todeta, että jätedirektiiviä on yleisesti jätetty noudattamatta, kun oletetaan, että nämä tilanteet on todella näytetty toteen, on tarkasteltava kantelujen yhteisiä tekijöitä, jotka ovat osoituksena jatkuvasta vakiintuneesta käytännöstä. On osoitettava, että useiden kantelujen kohteena olevien tosiasiallisten tilanteiden olemassaolo voidaan niiden lukumäärän ja luonteen puolesta selittää ainoastaan sillä, että yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteita on jätetty kaava-

25 — Edellä alaventeessa 19 mainittu asia 365/97, tuomion 84-87 kohta.

26 — Vrt. myös asia 272/86, komissio v. Kreikka, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4875, 17-21 kohta).

maisesti ja laajamittaisesti noudattamatta. Tällaisessa tilanteessa, kun näitä seikkoja tarkastellaan yhdessä ja niiden asiayhteydessä, useiden kantelujen ei voida katsoa koskevan pelkästään yksittäisiä tapauksia, vaan niitä on pidettävänä osoituksena menettelytavasta tai (hallinnollisesta) käytännöstä, jossa ei noudateta jäsenvaltioiden velvoitteita. Koska toisin sanoen menettelytavan ja tosiasiallisen tilanteen välillä on suora yhteys, tosiasiallisen tilanteen olemassaolo edellyttää väistämättä myös menettelytavan olemassaoloa.

56. Yhteisöjen tuomioistuin on jo soveltanut vastaavaa lähestymistapaa kalastusalan asioissa, joissa se totesi komission esittämien lukuisten tapausten ja niissä kuvattujen tilanteiden toistuvuuden perusteella, että liikakalastustapaukset olivat voineet olla seurausta ainoastaan siitä, että kyseinen jäsenvaltio oli laiminlyönyt valvontavelvollisuuksiaan.²⁷

57. Haluan lisätä, ettei tämä lähestymistapa kuitenkaan johda siihen, että jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todettaisiin oletaman perusteella. Kyseessä on pikemminkin päättely, joka perustuu toisiinsa liittyvien tosiseikkojen väliseen syy-yhteyteen ja jota sovelletaan taannehtivasti.

58. Kolmas näkökohta liittyy aikaan, jonka perusteella on määriteltävä, onko jäsenyyssvelvoitteita jätetty yleisesti ja rakenteellisesti noudattamatta. Tuon tämän asian esille, koska saattaa herätä kysymys siitä, onko yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jossa todetaan, että se, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyyssvelvoitteitaan, on ratkaistava sen tilanteen perusteella, joka vallitsi kyseisessä jäsenvaltiossa komission antamassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä,²⁸ sovellettava sen arvioimiseen, onko jäsenyyssvelvoitteita jätetty yleisesti noudattamatta, koska kyseessä on jo määritelmänsäkin puolesta pysyvä ja jatkuva tilanne. Lisäksi yleinen tosiasiallinen tilanne, joka on kanteen perustana, on saattanut muuttua, jos jäsenvaltio on toteuttanut toimia noudattaakseen paremmin jäsenyyssvelvoitteitaan erityisesti niiden huomautusten perusteella, joita komissio esitti oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä.

59. Mitä tulee tähän kysymykseen, haluan korostaa, että perustellussa lausunnossa esitetyn määräajan tarkoituksena on antaa jäsenvaltiolle viimeinen mahdollisuus noudattaa perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan ennen kuin komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan asian. Ensimmäisen virallisen huomautuksen lähettämisestä määräajan päättymiseen jäsenvaltio on virallisesti tietoinen siitä, että komissio on perussopimusten noudattamisen valvojana sitä mieltä, että kyseinen jäsenvaltio ei noudata velvoitteitaan. Vaikka

27 — Ks. Edellä alaviitteessä 22 mainitussa asiassa C-333/99 annetun tuomion 35 kohta ja asia C-140/00, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 14.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10379, 40 kohta)

28 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia C-365/97, 89 kohta.

asiasta voidaankin olla eri mieltä ja asian voi ratkaista ainoastaan yhteisöjen tuomioistuin, oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus tarkastella tilannetta vuoropuhelussa komission kanssa ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet velvoitteidensa täysimääräisen noudattamisen varmistamiseksi. On totta, että vaikka noudattamatta jättäminen voidaan muodollisesti osoittaa vasta perustellussa lausunnossa vahvistetusta päivämäärästä alkaen, on velvoitteita jätetty noudattamatta aineellisesti jo jonkin aikaa ennen kyseistä päivämäärää. Tämän vuoksi arvioitaessa sitä, jättääkö jäsenvaltio yleisesti ja rakenteellisesti noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan komission perustellussa lausunnossaan esittämän määräajan päättyessä, yhteisöjen tuomioistuimen on tarkasteltava tilannetta jatkuvan kehityksen tuloksena ja arvioitava sitä tilanteen kehittymisen kannalta.

sanoen direktiivi on nähtävä kokonaisena järjestelmänä, joka on enemmän kuin osatekijöidensä summa. Koska suuri osa asianosaisten välisestä väittelystä on kuitenkin keskittynyt direktiivin eri säännösten täytäntöönpanoon Irlannissa, tarkastelen ensin näitä näkökohtia ja vasta sen jälkeen sitä, onko Irlanti noudattanut direktiivin mukaista järjestelmää. Arvioinnissa kiinnitän huomiota komission ja Irlannin hallituksen esittämiin tärkeimpiin väitteisiin ja noudatan tapausta koskevien asiakirjojen käsittelyjärjestystä.

A Luvat (9 ja 10 artikla)

60. Lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, on selvää, ettei yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon perustellussa lausunnossa jäsenvaltiolle asetetun määräajan päättymisen jälkeen tapahtuneita muutoksia.²⁹

VII Irlannin tilanteen arviointi

61. Kuten totesin jätedirektiiviä koskevassa pohdinnassa, on noudatettava niin kutsuttua holistista lähestymistapaa direktiiviin, toisin

62. Jätedirektiivin 9 ja 10 artiklan mukaan kaikkien laitosten ja yritysten, jotka huolehtivat jätteiden käsittelystä, varastoinnista tai sijoittamisesta, on saatava lupa toimivaltaiselta kansalliselta viranomaiselta. Direktiivin 9 artiklan mukaisesti annetulla luvalla pyritään varmistamaan 4 artiklan (yleinen velvoite), 5 artiklan (käsittelylaitosten verkosto) ja 7 artiklan (jätehuoltosuunnitelmat) täytäntöönpano, kun taas 10 artiklassa tarkoitettut luvat myönnetään ainoastaan 4 artiklan täytäntöönpanoa varten.

63. Komissio erottaa kanteessaan toisistaan näiden kahden säännöksen osalta kunnalliset

29 -- Ks. esim. asia C-214/96, komissio v. Espanja, tuomio 25.11.1998 (Kok.1998, s. I-7661, 25 kohta) ja asia C-60/01, komissio v. Ranska, tuomio 31.1.2002 (Kok. 2002, s. I-5679, 36 kohta).

huolehtimistoimet (joista vastaavat paikalliset viranomaiset) sekä yksityiset huolehtimistoimet. Viimeksi mainitut toimet ovat Irlannin lainsäädännön mukaan olleet luvanvaraisia vuodesta 1980, mutta kunnalliset toimet ovat edellyttäneet lupaa vasta vuoden 1996 jätehuoltolain mukaan (jäljempänä vuoden 1996 jätehuoltolaki). Tämä laki annettiin sen jälkeen, kun komissio oli nostanut jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen (joka sittemmin peruutettiin). Laissa säädetään lupien asteittaisesta käyttöön ottamisesta toiminnassa oleville laitoksille toukokuun 1997 ja maaliskuun 1999 välisenä aikana.

64. Kunnallisten huolehtimistojen osalta komissio väittää, ettei Irlannin luvanantotilannetta voida hyväksyä. Komissio väittää, että tietyt laitokset toimivat edelleen ilman lupaa yli kahdenkymmenen vuoden kuluttua siitä, kun direktiivillä 75/442 otettiin käyttöön lupavaatimus. Komissio perustelee väitettään viittaamalla kanteluun 4 (Powers-town). Irlannin ympäristönsuojeluvirastolle jätettyjen kaatopaikkalupahakemusten käsittely kestää huomattavan pitkään, mikä puolestaan johtaa lupaa koskevan veloitteen täyttymisen lykkääntymiseen ja aiheuttaa usein ympäristöhaittoja, kuten joillakin kosteikkoalueilla on käynyt (kantelu 7, Kilbarray ja Tramore, Waterfordin kreivikunta). Komissio korostaa, että joissakin tapauksissa kunnallisilta laitoksilta ei ole lainkaan edellytetty lupaa tapauksissa, joissa ne on suljettu ennen luvan antamista tai joissa paikallisviranomaiset eivät ole hakeneet lupaa (kantelu 11, Donegalin kreivikunta). Komissio syyttää YSV:ä siitä, että se on ollut valmis tulkitsemaan joustavasti vuoden 1996 jätehuoltolain vaatimusta, jonka mukaan lupahakemukset

on jätettävä tiettyyn määräaikaan mennessä (edelleen kantelu 11).

65. Yksityisistä huoltolaitoksista komissio väittää, että Irlannin viranomaiset ovat tosiasiassa hyväksyneet näiden laitosten toiminnan ilman lupaa, että vastaanotetut kantelut osoittavat, ettei tämä käytäntö rajoitu tiettyihin maantieteellisiin tai hallinnollisiin alueisiin ja että joissakin tapauksissa tilanteen on sallittua jatkaa hyvin pitkään (kantelu 1, Limerick; kantelu 2, Ballard; kantelu 5, Cullinagh; kantelu 6, Poolbeg; kantelu 8, County Laois; kantelu 9, Greenore ja kantelu 12, Waterfordin kreivikunta). Lisäksi jätedirektiivin lupavaatimuksen täytäntöönpano riippuu kansallisen maankäyttölainsäädännön soveltamisesta, mikä mahdollistaa luvan antamisen jälkikäteen lainvastaisissa tilanteissa pysyttämislupaa turvin (kantelu 2). Komissio ei hyväksy sitä, että kun lupaa on haettu toimille, jotka eivät ole saaneet lupaa, Irlannin viranomaiset eivät vaadi toimien keskeyttämistä luvanantomenettelyn ajaksi (kantelut 5, 6 ja 8). Lisäksi komissio väittää, että jätehuoltotoimista, joille ei ole myönnetty lupaa, vastaaville ei tavallisesti määrätä rangaistuksia tai seuraamuksia ja että kun niitä määrätään, niillä ei ole varoittavaa vaikutusta (kantelut 2 ja 3, Pembrokestown). Komissio väittää myös, että YSV vetosi kansalliseen lainsäädäntöön perustellakseen sitä, ettei se ole puuttunut laittomiin jäte-

huoltotoimiin. YSV vetosi erityisesti jätteen hyödyntämisen kansalliseen määritelmään, sillä kansallisessa lainsäädännössä ei katsottu sitä luvanvaraiseksi kyseisenä ajankohtana, ja näin ollen pysyvien jätteiden sijoittaminen herkälle kosteikkoalueelle oli mahdollista (kantelu 1).

totoimille taannehtivasti. Tämä vaatimus otettiin käyttöön vasta kaatopaikoista annetulla direktiivillä³⁰ (kantelu 7). Kantelun 11 mainitut tilanteet olivat poikkeuksellisia, eivätkä ne osoita, että vuoden 1996 jätehuoltolain määräaikoja on noudatettu joustavasti. Lopuksi Irlannin hallitus viittaa muihin toimenpiteisiin, joita se on toteuttanut varmistaakseen, että vuoden 1977 jälkeen toiminnassa olleet kaatopaikat eivät aiheuta direktiivin tavoitteiden vastaisia ympäristöhaittoja.

66. Vastauksena komission kunnallisia jätehuoltolaitoksia koskeviin väitteisiin Irlannin hallitus huomauttaa ensin, että YSV:n 5.6.2002 laatimasta raportista käy ilmi, että yhtä lukuun ottamatta kaikilla kunnallisilla kaatopaikoilla oli toimilupa. Toiseksi Irlannin hallitus myöntää, että lupamenettely saattaa viedä aikaa, mutta toteaa, että tämä on selitettävissä monilla tekijöillä, muun muassa asian monimutkaisuudella, julkisen kuulemisen edellyttämällä ajalla ja kunnallisten kaatopaikkojen tapauksessa tarpeella antaa olemassa oleville laitoksille lupa jälkikäteen ja käsitellä samanaikaisesti suuri määrä hakemuksia. Komissio ei ole osoittanut, että viivästymisestä olisi seurannut ympäristöhaittoja. Kolmanneksi, kun komissio vastustaa laitoksia, joille ei edelleenkään ole myönnetty lupaa, kun ne suljetaan ennen hakemuksen jättämisen määräajan päättymistä, Irlannin hallitus väittää, että tämä on välttämätön seuraus ennen vuoden 1996 jätehuoltolain voimaantuloa käytössä olleesta järjestelmästä. Vaikka laitos suljetaan ennen lupamenettelyn päättymistä, se säilyy menetelyn piirissä, jotta jälkihoito- ja korjaamisedellytysten määrittäminen on mahdollista. Missään tapauksessa direktiivissä ei edellytetä luvan myöntämistä lopetetuille jätehuol-

67. Irlannin hallitus kiistää sen, että yksityisten yritysten luvaton jätehuoltotoiminta, jolle ei ole myönnetty lupaa, olisi tosiasiaassa hyväksytty. Se viittaa edellä mainittuun 5.6.2002 annettuun YSV:n raporttiin, josta käy ilmi, että kyseisenä ajankohtana 70 yksityisestä toiminnanharjoittajasta 43:lle oli myönnetty lupa ja 27:n lupahakemusta käsiteltiin. Irlannin hallitus väittää tämän perusteella, että kyseisenä ajankohtana kaikilla yksityisillä jätehuollon toimijoilla oli oltava lupa jätedirektiivin mukaisesti. Mitä tulee komission huomautukseen maankäyttölainsäädännön käyttämisestä säätelemään toimia, joille ei ole myönnetty lupaa, Irlannin hallitus katsoo, ettei sillä ole merkitystä ja että tosiasiaassa on kyse siitä, edellytetäänkö jätedirektiivissä käynnissä olevan toiminnan keskeyttämistä luvan myöntämiseen asti, mitä Irlanti ei pidä tarpeellisena. Direktiivissä ei ole selkeätä säännöstä tästä. Irlanti tunnustaa, että se on velvollinen varmistamaan,

30 — Kaatopaikoista 26 päivänä huhtikuuta 1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/31/EY (EYVL L 182, s. 1).

että jätteiden valvomattoman sijoittamisen kieltävä säännös pannaan asianmukaisesti täytäntöön. Se viittaa lukuihin, jotka osoittavat, että useissa tapauksissa toiminta keskeytettiin vuoden 1996 jätehuoltolain 55 §:n nojalla, ja toteaa, että tarvittaessa nämä tapaukset käsitellään tuomioistuimessa. Se kiistää komission väitteen, jonka mukaan jätehuoltotoimista, joille ei ole myönnetty lupaa, ei käytännössä olisi määrätty rangaistuksia ja seuraamuksia. Lisäksi se kiistää väitteen, jonka mukaan Irlannin lainsäädäntö ei sallisi valvontatoimien suorittamista yli viiden vuoden kuluttua tapahtumista. Tätä sääntöä ei Irlannin hallituksen mukaan sovelleta jatkuvaan toimintaan, jolle ei ole myönnetty lupaa. Lopuksi Irlanti huomauttaa, että kantelun 1 (Limerick) tapauksessa oli perusteltua, että YSV sovelsi tapahtumajaksina kansallista lainsäädäntöä.

68. Näiden yleisten huomioiden lisäksi Irlannin hallitus kiistää erityisesti komission kanteen perustana olevien kantelujen tosiasiallista tilannetta koskevan arvioinnin sekä komission siitä tekemät yleiset päätelmät (kantelut 1, 6 ja 9). Se myöntää, että joissakin tapauksissa toiminnalla ei ollut asianmukaista lupaa, mutta korostaa, että näissä tapauksissa tilanne korjattiin ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä (kantelut 2 ja 6). Siltä osin kuin komissio väittää, että Irlannin viranomaiset eivät ole ottaneet huomioon ympäristön kannalta herkkiä kosteikkoalueita, Irlannin hallitus huomauttaa, että Kilbarrin ja Tramoreen kaatopaikkojen lupiin sisältyy edellytyksiä näiden alueiden suojelemisesta (kantelu 7). Lisäksi se vakuuttaa toimivansa

tarmokkaasti luvottomien jätehuoltotapausten suhteen ja väittää, ettei komission mainitsemia tapauksia voida pitää esimerkkinä löyhästä yleisasenteesta täytäntöönpanoa kohtaan (kantelu 3). Irlannin hallitus myöntää, että Muckishin ja Glenallan kaatopaikkojen lupahakemukset tehtiin liian myöhään, mutta toteaa, että nämä olivat ainoat tällaiset tapaukset ja että ne olivat poikkeuksia (kantelu 11).

69. Komission nostama kanne ja Irlannin hallituksen vastauksena esittämät väitteet herättävät useita kysymyksiä jätehuoltodirektiivin 9 ja 10 artiklan lupavaatimuksen noudattamisesta. Toisaalta on tarkasteltava yleisesti Irlannin jätehuoltoa koskevan lupajärjestelmän asianmukaisuutta ja tehokkuutta kokonaisuudessaan. Toisaalta monet erityiskysymykset liittyvät näiden säännösten mukaisten velvoitteiden laajuuteen.

70. Ensinnäkin on korostettava, että Irlannin jätehuoltoa koskevaa lupajärjestelmää on sovellettu yksityisten toimintaan vuodesta 1980 ja viranomaisten toimintaan vuodesta 1996, kun taas alkuperäisen jätedirektiivin täytäntöönpanon määräaika päättyi heinäkuussa 1977 ja tarkistetun jätedirektiivin täytäntöönpanon määräaika huhtikuussa 1993. Lupavaatimus on ollut keskeinen osa jätedirektiiviä alusta alkaen. Tarkastellaanpa

asiaa miltä kannalta tahansa, on täysin selvää, että lupasäännösten täytäntöönpano kokonaisuudessaan viivästyi Irlannissa ja että julkisen toiminnan osalta se viivästyi tavatomaasti huolimatta siitä, että viimeksi mainitun viivästymisen voidaan katsoa johtuvan tietyistä epäselvyyksistä lupavaatimuksen henkilöllisessä soveltamisalassa.

yksityinen toimija, että näistä 88 toimesta 56:lle oli myönnetty lupa ja että 32:ta lupahakemusta käsiteltiin parhaillaan. Näiden lukujen perusteella Irlanti väittää, että kaikille yksityisille jätehuoltotoimille oli kyseisenä ajankohtana myönnetty lupa.

71. Tähän aiheeseen liittyvä pääasiallinen kysymys on kuitenkin se, ovatko Irlannin viranomaiset varmistaneet, että jätedirektiivin lupavaatimus oli täysin käytössä ja tehokas kahden kuukauden määräajan kuluttua siitä, kun Irlanti sai komission perustellun lausunnon 26.7.2001, ja jos ne eivät olleet varmistaneet tätä, voidaanko laiminlyönnin katsoa olevan yleistä ja rakenteellista jätedirektiivin 9 ja 10 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä.

73. Luvut, joita Irlannin hallitus esittää osoittaakseen täyttäneensä 9 ja 10 artiklan mukaiset velvoitteet, eivät ole uskottavia monesta syystä. Ensinnäkin luvut kuvaavat tilannetta noin kahdeksan kuukauden kuluttua perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisestä. Toiseksi Irlannin hallitus rinnastaa virheellisesti lupahakemuksen ja myönnetyn luvan. Kolmanneksi luvuista ei käy ilmi, kuinka moni myönnetty lupa ja lupahakemus koski käynnissä ollutta toimintaa. Tarkemman käsityksen saamiseksi 9 ja 10 artiklan noudattamisesta arvioinnin kannalta merkityksellisenä ajankohtana on kuitenkin valaisevampaa tarkastella YSV:n esittämiä lukuja, jotka koskevat tilannetta marraskuussa 2001 ja jotka Irlanti mainitsee vastineessaan niiden väitteiden osalta, joiden mukaan kunnallisten jätehuoltotoimien lupien olemassaolo on varmistettu liian myöhään (kantelu 4). Irlanti toteaa tässä yhteydessä, että 181 tapauksessa, joissa lupaa oli haettu, oli myönnetty 93 lupaa, esitetty 17 päätöselhdotusta, parhaillaan käsiteltiin 60:tä lupahakemusta ja 11 hakemusta oli peruutettu. Tämän väitettiin osoittavan, että vuoden 1996 jätehuoltolain voimaantulon jälkeen oli edistytty huomattavasti. Yhdessä sen toteamuksen kanssa, että tilanne oli parantunut, nämä luvut osoittavat selkeästi, että perustellussa lausunnossa asetetun mää-

72. Irlannin hallitus viittaa lähinnä YSV:n 5.6.2002 päivätyssä raportissa kuvattuun tilanteeseen. Raportin mukaan kaikilla toiminnassa olleilla 46 kunnallisella kaatopaikalla kyseisenä ajankohtana yhtä lukuun ottamatta oli direktiivin edellyttämä lupa. Saman raportin muuta jätehuoltotoimintaa kuin kaatopaikkoja koskevat luvut osoittavat, että samana ajankohtana käynnissä tai suunnitteilla oli 88 toimea, joista 70:tä hoiti

räajan päättyessä kaikilla jätehuoltotoimilla ei ollut jätedirektiivin vaatimusten mukaista lupaa.

mukaan jäsenvaltio ei voi vedota hallinnollisiin tai teknisiin ongelmiin perustellakseen, että se ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan.³¹ Komission esittämä arvostelu kunnallisia kaatopaikkoja koskevan lupajärjestelmän hitaudesta on siis perusteltua.

74. Komissio huomauttaa, että kunnallisten jätteidenkäsittelypaikkojen osalta kaatopaikkoja koskevien hakemusten käsittely kesti jopa neljä vuotta. Tänä aikana jätedirektiivin noudattaminen viivästyi yhä enemmän.

76. Komissio ja Irlanti ovat eri mieltä 9 ja 10 artiklan mukaisten velvoitteiden laajuudesta useissa erityistilanteissa. Erimielisyydet koskevat velvoitetta antaa jälkikäteen lupa laitoksille, jotka ovat päättäneet toimintansa ennen hakemuksen jättämistä, sekä velvoitetta lopettaa toiminta lupamenettelyn ajaksi.

75. On ilmeistä, että lupahakemusten käsittely vie aikaa ja että siihen voi liittyä monimutkaisia teknisiä arviointeja. Tämän vuoksi Irlannin hallituksen esittämät syyt viivästykselle ovat sellaisenaan ymmärrettäviä ja järjestyksiä. Olettaessa käyttöön lupajärjestelmä yhteisön säädöksessä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi sen täysimääräinen ja asianmukainen täytäntöönpano kuitenkin edellyttää, että järjestelmän on kohtuullisen käynnistysvaiheen jälkeen toimittava tehokkaasti. Vaikka jätedirektiivissä ei mainita tästä mitään, tämä vaatimus edellyttää, että lupahakemukset käsitellään kohtuullisessa ajassa. Lisäksi tilanteessa, jossa jäsenvaltio jo selkeästi jättää noudattamatta velvollisuuttaan ottaa käyttöön lupajärjestelmä, siltä voidaan edellyttää tilanteen pikaista korjaamista sekä luomalla tarvittava oikeudellinen perusta että toteuttamalla kaikki tarvittavat toimenpiteet lupavaatimuksen täysimääräiseksi täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi mahdollisimman nopeasti. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön

77. Ensimmäisen seikan osalta komissio väittää, että lupien myöntäminen Irlannin kunnallisille kaatopaikoille ei ollut asianmukaista, koska kaatopaikoille, jotka oli suljettu ennen vuoden 1996 jätehuoltolain mukaisen lupahakemuksen jättämisen määräajan päättymistä, ei ollut edelleenkään myönnetty lupaa. Se, oliko Irlannilla velvoite myöntää lupa näille kaatopaikoille näissä olosuhteissa, on ratkaistava direktiivin yleisen tavoitteen mukaisesti. On todettava, että lakkautetut jätteidenkäsittelypaikat, kuten suljetut kaatopaikat tai muut jätteen varastointimuodot, saattavat edelleen olla uhka kansanterveydelle ja ympäristölle. Näiden uhkien toteu-

31 — Asia C-52/91, komissio v. Alankomaat, tuomio 8.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3069, 36 kohtaa).

tumisen estämiseksi myös lakkautettuja jäteidenkäsittelypaikkoja on hoidettava ja valvottava. Lupamenettely on paras väline edellytysten asettamiselle tässä tarkoituksessa. Ei ole mitään syytä kohdella ennen luvan saamista suljettua kaatopaikkaa eri tavalla kuin ennen toimintansa käynnistymistä luvan saanutta kaatopaikkaa. Molemissa tapauksissa jälkihuolto- ja korjaamistarpeet ovat periaatteessa samat. Lisäksi kun kyseessä olivat vuoden 1977 jälkeen toimintansa käynnistäneet kaatopaikat, on mahdollista hyväksyä, ettei lupavaatimus koskisi niitä kansallisen lainsäädännön, vuoden 1996 jätehuoltolain, säännösten perusteella. Myöskään Irlannin väitettä, jonka mukaan käytössä olevien kaatopaikkojen lupajärjestelmä otettiin käyttöön vasta kaatopaikoista annettulla direktiivillä 1999/31, ei voida hyväksyä. Vaikka kyseisessä direktiivissä säädetään kaatopaikkoja koskevasta erityisestä lupamenettelystä, se ei tarkoita, että direktiivin 9 artikla ei koskisi käytössä olevia kaatopaikkoja. Kyseisellä direktiivillä oli selkeästi tarkoitus täydentää jätedirektiivin säännöksiä. Vaikka direktiivin 14 artiklassa kielletään sellaiset (ilman lupaa toimivat) kaatopaikat, jotka ovat jo olleet käytössä, siitä hetkestä, kun direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, se ei tarkoita, ettei näihin kaatopaikkoihin olisi aiemmin sovellettu jätedirektiivissä esitettyä lupavaatimusta. Komission direktiivin 9 ja 10 artiklasta esittämä tulkinta, jonka mukaan ennen luvan saamista suljettujen käsittelypaikkojen olisi joka tapauksessa saatava lupa jälkitoimia varten, on näin ollen oikea.

määrännyt näitä yrityksiä keskeyttämään toimintaansa lupamenettelyn ajaksi, mikä komission mukaan on niin ikään direktiivin 9 ja 10 artiklan vastaista. Muodollisesti tarkasteltuna ilman lupaa toimiva jätehuolto-yritys toimii lainvastaisesti, joten heti, kun kansalliset viranomaiset tulevat tietoiseksi tällaisesta toiminnasta, niiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet toiminnan lopettamiseksi. Tämä koskee myös tapauksia, joissa asia on tullut viranomaisten tietoon lupahakemuksen kautta. Nähdäkseni tästä on vain kaksi mahdollista poikkeusta. Niistä ensimmäinen on tilanne, jossa lupajärjestelmä on hiljattain otettu käyttöön ja jossa oikeusvarmuus edellyttää tiettyä "armonaikkaa" olemassa olevien toimien osalta niiden säännönmukaistamiseen pyrittäessä. Toinen poikkeus on tilanne, jossa lupaa hakeneiden kaatopaikkojen sulkemisesta aiheutuisi huomattavaa haittaa, koska välittömässä läheisyydessä ei ole käytännössä muita jätteidenkäsittelyvaihtoehtoja. Tällaisessa tilanteessa direktiivin tavoitteita ajaa paremmin se, että toiminnan annetaan poikkeuksellisesti jatkua olosuhteisiin nähden asianmukaisiksi katsottuin väliaikaisin edellytyksin. Kyseisen jäsenvaltion tehtävänä on osoittaa, että edellytykset täyttyvät. Edellä esitetyn perusteella olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että ensisijainen toimintatapa sellaisen jätteidenkäsittelytoiminnan ollessa kyseessä, jolle ei ole myönnetty lupaa ja jota varten lupaa on haettu, on kyseisen toiminnan keskeyttäminen lupamenettelyn ajaksi.

78. Toinen komission esittämä väite koskee yksityisiä jätehuoltoyrityksiä, joille ei ole myönnetty lupaa, ja sen mukaan Irlanti ei

79. Komissio väittää, ettei Irlanti ole toteuttanut riittäviä toimia niiden säännösten, joilla

jätedirektiivi saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, täytäntöönpanemiseksi ja etteivät määrätty seuraamukset ole varoittavia. Irlanti kiistää tämän ja viittaa toteutetuihin täytäntöönpanotoimiin ja Irlannin tuomioistuinten antamiin tuomioihin, joissa määrättiin vakavia seuraamuksia. Kuten komissio on osoittanut monissa tapauksissa (muun muassa kanteluissa 2, 3, 5 ja 8), eikä Irlannin hallitus ole tätä varsinaisesti kiistänyt, seuraamuksia ei joko määrätty tai ne olivat niin vähäisiä, ettei niitä voida katsoa varoittaviksi. Toisaalta Irlannin hallitus on korostanut vuoden 1996 jätehuoltolailla lisättyjä täytäntöönpano- ja rankaisuvalluksia ja sitä, että jätehuoltolain nojalla rikkomisista saatetaan määrätietoisesti vastuuseen. Lisäksi Irlannin hallitus korostaa tutkimuksessa 2003 antamassaan vastauksessa, että lukuisia muita toimenpiteitä valmisteltiin kyseisenä ajankohtana. Vaikka näiden väitteiden perusteella voidaankin todeta, että täytäntöönpanotoimenpiteet ovat asteittain parantuneet, kuten totesin 28 kohdassa, viime kädessä tässä on tarkasteltava sitä, ovatko nämä toimet yhdessä repressiivisten toimien uhan kanssa luoneet riittävästi painetta, jotta jätehuoltotoimien harjoittajat noudattaisivat säännöksiä, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja jotta näin ollen varmistettaisiin, että direktiivissä tarkoitettu tilanne toteutuu käytännössä. Komission perustellussa lausunnossa asettaman määräajan päätyttyä oli selvää, kuten edellä on todettu, ettei kaikilla jätehuoltotoimilla ollut lupaa ja että niitä näin ollen suoritettiin ilman lupaa. Tästä seuraa väistämättä, että kyseisenä ajankohdalla käytössä olleet täytäntöönpanotoimenpiteet joko eivät olleet luonteeltaan sellaisia, että ne kannustaisivat noudattamaan lupasäännöksiä tai niitä ei sovellettu tässä tarkoituksessa. Ne eivät toisin sanoen olleet riittäviä direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi.

80. Komissio väittää lisäksi, että joissakin tapauksissa lupavaatimuksen täytäntöönpano perustui maankäyttölainsäädännön soveltamiseen (kantelu 2) ja että vaatimusta sovellettiin väärin, koska käsite "hyödyntäminen" tulkittiin kyseisenä ajankohtana Irlannin lainsäädännössä toisin kuin nyt (kantelu 1). Irlanti kiistää ensimmäisen väitteen ja toteaa toisen väitteen osalta, ettei kansallisia viranomaisia voida syyttää lain asianmukaisesta soveltamisesta sellaisena kuin se on. Katson molempien näkökohtien tukevan komission esittämiä pääasiallisia perusteluja, jotka tukevat sen väitettä, jonka mukaan Irlanti ei ole noudattanut jätedirektiivin 9 ja 10 artiklaa. Ensimmäisen näkökohdan osalta totean pelkästään, että kansallisen maankäyttölainsäädännön soveltamisessa on noudatettava myös jätedirektiivin tavoitteita. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa kyseiseltä toiminnalta ei vaadittu missään vaiheessa 9 artiklassa tarkoitettua lupaa, kuten Irlannin hallitus on myöntänyt. Toisesta näkökohdasta on todettava, että yhteisön käsitteen, kuten "hyödyntämisen", poikkeavalla tulkinnalla kansallisessa lainsäädännössä ei voida perustella yhteisön säännöksen virheellistä soveltamista.

81. Totesin 35 kohdassa, että lupajärjestelmä on keskeinen väline direktiivin 4 artiklassa

esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja että sen on näin ollen täytettävä tietyt vaatimukset ollakseen todella tehokas. Tässä yhteydessä tehokkuus tarkoittaa, että järjestelmällä on sekä ennaltaehkäisevä että korjaava vaikutus siten, että sillä varmistetaan järjestelmällä tavoiteltujen tosiasiallisten tulosten toteutuminen käytännössä, eli että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä tai ympäristöä. Lisäksi tämän tavoitteen saavuttaminen on turvattava rakenteellisesti. Tällä tarkoitan sitä, että näiden tavoitteiden turvaamista koskevia säännöksiä on noudatettava siinä määrin, että niiden noudattamatta jättämistä voidaan pitää satunnaisena.

selittää ainoastaan puutteellisella lupajärjestelmällä. Kun otetaan huomioon tällaisen tilanteen kesto ja se, että lupavaatimusta jätettiin yleisesti noudattamatta Irlannissa useilla alueilla ja hallinnollisissa yksiköissä, voidaan päätellä, että lokakuussa 2001 velvoitteita oli jätetty noudattamatta sekä yleisesti että rakenteellisesti.

*B Jätteen keräilijät, kuljettajat ja välittäjät
(12 artikla)*

82. Arvioitaessa sitä, noudattiko Irlanti jätedirektiivin 9 ja 10 artiklaa komission perustellussa lausunnossa asettaman kahden kuukauden määräajan päättyessä tilanteen muuttuminen huomioon ottaen, on selvää, ettei Irlanti ollut vielä onnistunut ottamaan käyttöön täysin toimivaa lupajärjestelmää jätehuollon valvomiseksi. On osoitettu, ettei kaikilla direktiivin kattamilla toimintoilla ollut kyseisellä hetkellä lupaa. Irlannissa tuolloin toiminnassa olleen lupajärjestelmän ei voida katsoa varmistaneen tehokkaasti direktiivin tavoitteiden saavuttamista käytännössä. Tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohdassa luetellut kantelut muodostavat yhdessä kaavamaisen tapahtumasarjan, joka voidaan

83. jätedirektiivin 12 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä laitokset tai yritykset, joiden toiminta ei ole luvanvaraista, mutta jotka keräilevät tai kuljettavat jätteitä ammattimaisesti tai jotka järjestävät jätteistä huolehtimista tai hyödyntämistä muiden puolesta.

84. Komissio väittää, ettei Irlanti ole saattanut tätä säännöstä asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja ettei säännöstä näin ollen ole sovellettu oikein Irlannissa. Se toteaa tämän käyvän ilmi tilanteesta, jota kantelu 10 koskee (Bray, Wicklowin kreivikunta).

85. Irlanti myöntää, ettei se ole saattanut säännöstä täysimääräisesti osaksi kansallista

oikeusjärjestystä määräajassa, mutta väittää, että Waste Management (Collection Permit) Regulations (jätehuoltoasetus) (keräyslupa), josta ilmoitettiin komissiolle perustellussa lausunnossa asetetun kahden kuukauden määräajan kuluessa, korjasi puutteen. Se huomauttaa, että jätehuoltoasetuksen säännökset ovat kauaskantoisempia kuin 12 artikla, sillä niissä edellytetään jätteen keräilijöiltä lupaa, minkä vuoksi niitä valvotaan tiukasti. Irlanti toteaa, että keräyslupahakemuksen jättäminen vastaa käytännössä rekisteröintiä, sillä se saattaa jätteen keräilijät viranomaisten tietoon. Rekisteröinti ei edellytä viranomaisten ennalta määräämien edellytysten täyttämistä tai oikeuta näitä määräämään tällaisia edellytyksiä.

tellussa lausunnossa asetetussa määräajassa. On kuitenkin aivan yhtä selvää, että täytäntöönpanopäivästä jätteen keräilijöiden lupajärjestelmän voimaantuloon asti Irlanti ei ole asianmukaisesti pannut täytäntöön 12 artiklaa. Olipa asia kuinka tahansa, Irlannilla ei ollut enää velvollisuutta vaatia jätteen keräilijöiltä rekisteröitymistä, koska velvoitteiden noudattamista koskeva kysymys on ratkaitava perustellussa lausunnossa asetetun määräajan perusteella ja koska Irlannilla oli kyseisenä ajankohtana käytössä lupajärjestelmä. Tämä pätee luonnollisesti vain silloin, kun lupajärjestelmä itsessään on riittävä ja kattaa kaikki 12 artiklassa tarkoitetut välittäjät. Koska komission väite kohdistuu pääasiassa rekisteröintijärjestelmän puuttumiseen, eikä komissio ole nähdäkseen esittänyt riittävästi näyttöä osoittaakseen, että keräilijöiden lupajärjestelmä olisi aineellisesti tai henkilölliseltä soveltamisaltaan puutteellinen, komission kanne on tältä osin hylättävä.

86. Komissio huomauttaa, että lupajärjestelmä otettiin käyttöön myöhässä direktiivin 1991/156 täytäntöönpanopäivämäärään nähden, eikä se ollut täysimääräisesti käytössä perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa tai edes komission nostaessa kanteen. Komissio kiistää sen, että lupahakemus voitaisiin rinnastaa rekisteröintiin. Lupahakemus ei sellaisenaan johda 13 artiklan mukaisiin hakijaan kohdistuviin tarkastuksiin.

C Yhtenäinen ja riittävä käsittelylaitosten verkosto (5 artikla)

87. Tässä kohdin haluan korostaa, että 12 artiklassa asetetaan rekisteröintivaatimus keräilijöille ja muille jätehuoltoketjun välittäjille, joiden toiminta ei ole jäsenvaltioissa luvanvaraista. Tässä mielessä jätedirektiivissä esitetään vähimmäisvaatimus. On varsin selvää, ettei Irlanti ole saattanut toimintaa luvanvaraiseksi ja että tätä koskevat säännökset annettiin komissiolle tiedoksi perus-

88. Jätedirektiivin 5 artiklan perimmäisenä tavoitteena on luoda jäsenvaltioihin yhtenäinen käsittelylaitosten verkosto, jotta yhteisö tulee kokonaisuudessaan omavaraiseksi jätteenkäsittelyn suhteen. Siinä myös edellyte-

tään jäsenvaltioilta toimenpiteitä, jotta ne pääsevät kukin erikseen lähemmäksi omavaraisuuden tavoitetta.

90. Irlannin hallitus vastaa, että pelkästään sen perusteella, että jäteluvat edellyttävät usein teknisiä parannuksia kaatopaikoilla, ei voida päätellä, ettei 5 artiklaa ole aiemmin noudatettu. Se toteaa, että ennen kaatopaikkadirektiivin hyväksymistä ei ollut olemassa kaatopaikkoja koskevia yhteisön standardeja. Lisäksi tapahtumat, joita kantelu 11 koskee, olivat poikkeuksellisia. Komissio ei ole näyttänyt toteen yhtään tapausta, jossa jätteen käsittely ei olisi ollut mahdollista jätteen vastaanottokykyyn liittyvien ongelmien vuoksi, eikä se myöskään ota huomioon mahdollisuuksia lisätä kaatopaikkojen vastaanottokykyä.

89. Komissio viittaa jätedirektiivin 9 ja 5 artiklan väliseen tiiviiseen yhteyteen ja toteaa ensinnäkin, että koska komission mukaan direktiivin 9 artiklan soveltaminen on ollut vakavasti puutteellista, tämä itsessään osoittaa, että Irlanti ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä luodakseen yhtenäisen ja riittävän käsittelylaitosten verkoston. Luvissa mainitut edellytykset, jotka on täytettävä, mahdollistavat käsittelylaitosten yhtenäisen toiminnan. Komissio toteaa, että edellytykset, joita YSV on asettanut kaatopaikkojen toimiluville, osoittavat, että Irlannin jätehuoltomenetelmät edellyttävät merkittäviä parannuksia. Lisäksi komissio huomauttaa, että edelleen lupaa odottavien laitosten suuren määrän vuoksi kuluu vielä huomattavasti aikaa, ennen kuin irlantilaiset käsittelylaitokset voivat toimia 5 artiklassa tarkoitetulla tavalla yhtenäisesti. Komissio tuo esiin myös Kilbarryn ja Tramoren kaatopaikkojen puutteet (kantelu 7). Se huomauttaa, että koska tietyt alueet joutuvat käyttämään hyvin puutteellisia kaatopaikkoja eikä niillä ole muita vaihtoehtoja, Irlannin verkostoa on pidettävä riittämättömänä. Komissio toteaa myös, että joissakin tapauksissa kaatopaikkojen vastaanottokyky on ehtynyt tai ehtymässä (kantelu 11).

91. Nähdäkseni tämän veloitteen asianmukainen noudattaminen edellyttää jäsenvaltiolta sekä teknisten toimenpiteiden toteuttamista, joilla varmistetaan, että jäsenvaltiolla on riittävät rakenteelliset valmiudet ottaa vastaan sen alueella tuotettu jäte, että hallinnollisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan laitosten yhtenäinen toiminta. Kyseessä on taloudellisen toiminnan ala, jolla vastaanottokapasiteetti on suhteellisen joustamaton, kun taas kysyntä kasvaa jatkuvasti taloudellisen kasvun seurauksena. Tämän perusteella käsittelylaitosten verkoston voidaan katsoa olevan riittävä vain, kun vastaanot-

tokyky on riittävä ottamaan vastaan jäsenvaltion alueella tuotetun kasvavan jätemäärän.

92. Komissio korostaa perustellusti, että 9 artiklassa esitetty viittaus 5 artiklaan osoittaa, että jätelupien on tarkoitus toimia direktiivissä tarkoitettussa järjestelmässä välineenä 5 artiklan vaatimusten täysimääräiselle noudattamiselle. Koska on osoitettu, että Irlanti ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön 9 artiklaa, Irlannissa ei ole ollut muodollista perustaa, joka olisi edellyttänyt irlantilaisia laitoksia toimimaan verkostona tämän artiklan edellyttämällä tavalla. Lisäksi Irlannin verkosto ei ole ollut riittävä, koska jätteistä on yleisesti huolehdittu luvanvaraisen toiminnan ulkopuolella. Lisäksi useista asioista koskevista asiakirjoista, muun muassa Forfásin (Irlannin yritys-, kauppa-, tiede-, teknologia- ja innovaatioasioiden neuvonantavan elimen) joulukuussa 2001 laatimasta raportista, johon komissio viittaa kanteessaan, saadaan lisänäyttöä riittämättömästä toiminnasta. Raportissa todetaan, että jätteen määrän lisääntyneenä jyrkästi vuodesta 1995 alkaen Irlannin jätehuolto on nyt kriittisessä tilassa, ja varoitetaan tilanteen huononemisesta edelleen, jos toimenpiteitä ei toteuteta. Vaikka Irlanti pyrkii vastauksessaan vähättelemään näiden asiakirjojen merkitystä, ne antavat yhdessä tarkasteltuina johdonmukaisen kuvan jätehuoltokapasiteetin tilasta sekä alan puutteellisesta koordinoinnista komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Katson näin ollen, ettei Irlanti ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä pannakseen direktiivin 5 artiklan kokonaan ja asianmukaisesti täytäntöön.

D Jätedirektiivin keskeinen velvoite (4 artiklan ensimmäinen kohta)

93. Jätedirektiivin 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa asetetaan jäsenvaltioille perusvelvoite varmistaa, että jätteet hyödynnetään tai niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menettelyjä tai menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle tietyillä erikseen mainituilla aloilla.

94. Komissio väittää, että koska Irlanti on sallinut merkittävien jätemäärien huolehtimis- ja hyödyntämistoimien toteuttamisen lupajärjestelmän ulkopuolella, sen ei voida katsoa toteuttaneen kaikkia tarvittavia toimenpiteitä 4 artiklan täytäntöönpanemiseksi, sillä ilman lupia huolehtimis- ja hyödyntämismenetelmiä ei säädellä ja valvota asianmukaisesti. Monissa komissiolle jätetyissä kanteluissa esitetään näyttöä tosiasiallisista ympäristöhaitoista (kantelu 6, Poolbeg; kantelu 7, Kilbarry ja Tramore sekä kantelu 9, Greenore). Direktiivin 4 artiklassa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti jäte, joka on sijoitettu direktiivin vastaisesti, on tehtävä vaarattomaksi, mikä tarkoittaa, että se on puhdistettava tehokkaasti. Näin ollen tämän osalta ei riitä, että toimintaa rajoitetaan keskeyttämällä tällaiset jätehuoltotoimet. Vaikka YSV:n myöntämät luvat edesauttavat tiettyjen kohteiden kunnostamista, komissio toteaa, ettei ole todennäköistä, että lupien myöntäminen on kattavaa tai tyydyttävää, kun

otetaan huomioon lainvastaiset jätetoimet Irlannissa.

asiallisten ympäristöhaittojen osoittamiseksi. Koska YSV:n myöntämät luvat merkitsevät ympäristönsuojelutoimenpiteiden asteittaista käyttöönottoa, Irlanti toteaa, että komission ehdotus kaatopaikkojen sulkemisesta lupamenettelyn ajaksi on epärealistinen.

95. Irlanti toteaa, ettei Irlannin voida katsoa rikkoneen direktiivin 4 artiklaa, koska komissio ei ole näyttänyt toteen, ettei Irlannilla ollut käytössä lupajärjestelmää, eikä se ole esittänyt näyttöä todellisesta ympäristöhaitasta. Irlanti kiistää sen, etteivät Irlannin viranomaiset olisi toteuttaneet toimia korjatakseen aiemmasta jätehuoltotoiminnasta syntyneitä ongelmia, ja toteaa, ettei komissio ole näyttänyt toteen, ettei YSV:n jätelupien myöntäminen johtaisi suljettujen laitosten tyydyttävään korjaamiseen ja jälkihoitoon.

98. Asiassa San Rocco antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei jätedirektiivin 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa täsmennetä, minkälaisia toimenpiteitä jäsenvaltioiden on käytännössä toteutettava sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan ihmisten terveyttä vaarantamatta ja sellaisia menetelmiä käyttämättä, jotka voivat vahingoittaa ympäristöä, mutta että säännös kuitenkin sitoo jäsenvaltioita saavutettavan tavoitteen osalta jättäen näille harkintavaltaa arvioida kyseisten toimenpiteiden tarpeellisuutta.³² Vaikuttaa kuitenkin siltä, että jäsenvaltiolle jätetty harkintavalta on rajallinen, kun direktiiviä tarkastellaan kokonaisuutena. Direktiivin 4 artikla on tiiviisti yhteydessä 9 ja 10 artiklaan, jotka muodostavat direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän tärkeimmät välineet 4 artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi. Koska 9 ja 10 artiklassa nimenomaisesti mainitaan, että lupavaatimuksen tarkoituksena on 4 artiklan soveltaminen, se osoittaa, että vaatimus on yksi 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetuista "tarvittavista toimenpiteistä". Tästä seuraa, että 9 ja 10 artiklan noudattamatta jättäminen merkitsee myös 4 artiklan ensimmäisen kohdan rikkomista.

96. Vastauksessaan komissio viittaa 4 artiklan sanamuotoon, jossa kielletään jätehuollon menettelyt tai menetelmät, joista "voi aiheutua" vahinkoa ympäristölle. Tämän perusteella komission ei tarvitse näyttää toteen todellista ympäristöhaittaa, koska tällainen vaatimus heikentäisi säännöksen ennaltaehkäisevää tarkoitusta. Aidosti tehokkaan lupajärjestelmän puuttuminen on vahva osoitus siitä, ettei 4 artiklan edellyttämiä toimenpiteitä ole toteutettu.

97. Irlanti vastaa, että komissio ei ole onnistunut esittämään riittävää näyttöä tosi-

32 — Edellä alaviitteessa 19 mainitussa asiassa San Rocco annetun tuomion 67 kohta.

99. Täysin toimivan jätehuollon lupajärjestelmän puuttuessa ei ole takeita siitä, että jätteenkäsittelystä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä tai ympäristöä. Siltä osin kuin osa väitteistä koski sitä, onko jätehuoltotoiminta, jolle ei ole myönnetty lupaa, aiheuttanut todellisia ympäristöhaittoja, säännöksen sanamuodosta käy selvästi ilmi, kuten komissio totesi, että on riittävää näyttää toteen toiminnasta mahdollisesti aiheutuva haitta. Tapauستا koskevista asiakirjoista on joka tapauksessa riittävää näyttöä 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua tosiasiallisesta haitasta, joka on seurausta toiminnasta, jolle ei ole myönnetty lupaa. Viitataan muun muassa kantelujen 7, 9 ja 11 perustana oleviin tilanteisiin. Näin ollen on todettava, että Irlanti on jättänyt noudattamatta jätedirektiivin 4 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisia velvoitteita.

101. Komission mukaan säännöksellä täydennetään 4 artiklan ensimmäistä kohtaa, sillä jätteiden upottamisen kieltäminen auttaa varmistamaan, että jätehuoltotoimet toteutetaan asianmukaisesti säännellyssä järjestelmässä. Komissio väittää, että Irlanti on laiminlyönyt ja laiminlyö edelleen jätteen upottamiskiellon noudattamisen, mikä käy ilmi siitä, missä määrin jätettä on upotettu 9 ja 10 artiklassa tarkoitetun sääntelyjärjestelmän ulkopuolella. Komissio toteaa myös, että Irlanti on toistuvasti jättänyt määräämättä jätteiden upottamisesta tehokkaita, oikeasuhteisia ja varottavia seuraamuksia. Tässä yhteydessä se viittaa väitteisiin, joita se on esittänyt viimeksi mainittujen säännösten noudattamatta jättämisestä.

102. Irlanti kiistää komission väitteen ja toteaa, ettei komissio ole onnistunut esittämään näyttöä siitä, että tilanne oli tämä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä. Irlannilla ei ole negatiivista todistustaakkaa.

E Jätteiden upottaminen (4 artiklan toinen kohta)

100. Direktiivin 4 artiklan toisessa kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet jätteiden hylkäämisen, upottamisen tai valvomattoman huolehtimisen estämiseksi.

103. Kuten totesin 36 kohdassa, voidaan katsoa, että direktiivin 4 artiklan toinen kohta on pantu asianmukaisesti täytäntöön, kun jätteiden upottamiskielto on vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä, kun riittävät seuraamukset sääntöjen noudattamatta jättämisestä varten on varmistettu ja kun tämän säännöksen noudattamista valvotaan tehokkaasti. Useissa tämän kanteen perustana olevissa kanteluissa näytetään toteen jätteen valvomaton sijoittaminen tai upottaminen Irlannin eri alueilla. Viitataan muun muassa

kanteluihin 1, 6, 9 ja 12. Irlannin hallitus ei ole esittänyt näyttöä siitä, että nämä tilanteet olisi ratkaistu ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä. Kun otetaan huomioon 9 ja 10 artiklan sekä 4 artiklan ensimmäisen kohdan noudattamatta jättämistä koskevat päätelmät, en epäröi todeta, ettei Irlanti ole noudattanut jätedirektiivin 4 artiklan toisen kohdan mukaisia velvoitteitaan.

F Jätteen haltijat (8 artikla)

104. Jätedirektiivin 8 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 1 artiklassa tarkoitetut jätteen haltijat³³ antavat jätteet yksityisen tai julkisen jätteenkeräilijän tai sellaisen yrityksen käsiteltäväksi, joka hyödyntää tai käsittelee jätteet itse noudattaen direktiivin säännöksiä.

105. Komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa San Rocco antamaan tuomioon³⁴ ja katsoo, ettei Irlanti ole noudattanut direktiivin 8 artiklaa. Irlanti ei ole varmistanut, että toiminnan, jolle ei ole saatu lupaa, seurauksena jätteen haltijaksi joutuneet ovat antaneet jätteen yksityisen tai julkisen jätteen-

keräilijän tai jätteiden huolehtimis- ja hyödyntämistoimia harjoittavien yritysten käsiteltäväksi siinä tapauksessa, etteivät ne hyödynnä tai käsittele jätettä itse noudattaen direktiivin säännöksiä. Komission mukaan viimeksi mainittu seikka liittyy käsittelyyn lupajärjestelmän puitteissa. Se korostaa, että 8 artiklan mukaista toimintaa on harjoitettava direktiivin muiden säännösten, erityisesti 4 artiklan, mukaisesti. Vastauksessaan komissio viittaa kantelun 1 (Iimerick) kohteena olevaan tilanteeseen, jossa laittomasti sijoitettu rakennus- ja purkujäte vietiin kaatopaikalle, jolla ei vielä vastauksen kirjoittamisenkaan ajankohtana ollut toimilupaa. On väitetty, että kantelun 2 (Ballard), kantelun 6 (Poolbeg), kantelun 8 (County Laois) ja kantelun 9 (Greenore) taustalla oleviin tilanteisiin sisältyi vastaava tapahtumaketju.

106. Irlannin hallitus väittää, ettei komissio ole pystynyt esittämään mitään tosiseikkoja sen väitteensä tueksi, jonka mukaan Irlanti on jättänyt noudattamatta 8 artiklaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa San Rocco antaman tuomion valossa.

107. Direktiivin 8 artikla on ensimmäinen rengas komission tarkoittamassa vastuuket-

33 – Ks. alaviite 16.

34 – Edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa annetun tuomion 105–110 kohta.

jussa. Valvottu jätteen käsittely alkaa jätteen haltijan velvoitteesta sijoittaa tai käsitellä jäte direktiivin tavoitteiden, erityisesti sen 4 artiklan, mukaisella tavalla. Jätteen haltija voi tehdä tämän itse tai sen on varmistettava, että tästä huolehtii yksityinen tai julkinen jätteenkeräilijä tai sellainen yritys, joka suorittaa liitteessä II A tai II B tarkoitettuja toimia. Jätedirektiivin järjestelmän mukaan kyseessä voi olla vain direktiivin 9 ja 10 artiklan mukaisesti luvan saanut toimija. Asiassa *San Rocco* antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että laitto-man kaatopaikan pitäjältä tulee jätteitä vastaanotettuaan 8 artiklassa tarkoitettu jätteen haltija ja että jäsenvaltion on varmistettava, että jätteet annetaan yksityisen tai julkisen jätteenkeräilijän tai jätehuoltoyrityksen käsiteltäviksi, jollei kyseinen kaatopaikanpitäjä kykene itse hyödyntämään kyseisiä jätteitä tai huolehtimaan niistä.³⁵ Lisäksi, kuten edellä on todettu, 8 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiossa on riittävät toimintavalmiudet jätteen vastaanottoa ja käsittelyä varten, jotta jätteen haltijat voivat täyttää tämän säännöksen mukaiset velvoitteensa. Näiltä kahdelta näkökannalta tarkasteltuna yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä toiseikoista ilmenee selvästi, että useissa tapauksissa (kantelut 1 ja 12) jätettä on käsitelty lupajärjestelmän ulkopuolinen toimija, minkä perusteella jätteen haltijat joko eivät noudattaneet 8 artiklan mukaisia velvoitteitaan tai eivät kyenneet sitä tekemään. Irlanti ei näin ollen ole asianmukaisesti pannut täytäntöön direktiivin 8 artiklaa.

G Tarkastukset ja kirjanpito (13 ja 14 artikla)

108. Direktiivin 13 artiklassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä määräajoin asianmukaiset tarkastukset laitoksissa tai yrityksissä, jotka suorittavat 9–12 artiklassa tarkoitettuja toimia. Lyhyesti sanottuna 14 artiklan mukaan jokaisen 9 ja 10 artiklassa tarkoitettujen laitoksen ja yrityksen on pidettävä kirjaa käsittelemästään jätteestä ja sen käsittelymenetelmistä. Nämä tiedot on pyydettyäessä toimitettava toimivaltaisille viranomaisille.

109. Komissio katsoo, että koska Irlanti ei ole noudattanut jätedirektiivissä esitettyä lupavaatimusta, se ei ole noudattanut myöskään direktiivin 13 ja 14 artiklaa. Se katsoo, että vaikka YSV vastaa myöntämiensä jätelupien noudattamista koskevista tarkastuksista, sen vastuulla ei ole niiden laitosten tarkastaminen, joille ei vielä ole myönnetty lupaa. Niin kauan kun irlantilaiset jätehuollon toimijat eivät kuulu lupajärjestelmän piiriin, ne on todellisuudessa vapautettu kirjanpitovelvollisuudesta.

110. Vastaukseksi molempiin väitteisiin Irlanti viittaa niihin vastineessaan esittämiinsä väitteisiin kunnallisten kaatopaikkojen lupatilanteesta, joiden mukaan 5.6.2002 alkaen kaikilla merkittävillä laitoksilla oli lupa, ja näin ollen niissä tehtiin tarkastuksia. Irlanti väittää myös, ettei direktiivissä säädetä, että tarkastuksia voidaan tehdä vain yrityksissä, joilla on lupa, ja kiistää automaattisen yhteyden luvan myöntämisen ja kirjanpidon välillä.

111. Mitä tulee 13 artiklaan, on todettava, että täysin toimivan lupajärjestelmän ja siihen liittyvien tarkastusten välillä on ilmeinen implisiittinen yhteys. Samalla tietylle toiminnalle myönnetty lupa ei välttämättä merkitse tarkastusten tekemistä, eikä luvan puuttuminen välttämättä tarkoita, ettei tarkastuksia tehdä. Koska komissio ei ole esittänyt konkreettista näyttöä siitä, että tarkastuksia ei ole tehty, ja perustaa väitteensä pelkästään siihen, että jätedirektiivin 9 ja 10 artiklaa ei ole noudatettu, katson, että komission kanteen tämä osa on hylättävä.

112. Sama koskee komission väitettä, jonka mukaan Irlanti ei ole noudattanut täysimääräisesti direktiivin 14 artiklassa esitettyä velvoitetta pitää kirjaa. Koska komissio perustaa tässäkin väitteensä pelkästään täysin

toimivan lupajärjestelmän puuttumiseen eikä se ole muulla tavoin osoittanut, että tätä säännöstä ei ole noudatettu, on tämäkin väite hylättävä.

VIII Jätedirektiivin yleinen ja rakenteellinen noudattamatta jättäminen Irlannissa

113. Komissio vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Irlanti on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt noudattamatta jätedirektiiviä ja että se ei ole varmistanut saumattoman vastuuketjun täysimääräistä noudattamista ja soveltamista. Komissio ei pyri niinkään osoittamaan, että kanteen perustana olevat kaksitoista kantelua olisivat täysin perusteltuja.

114. Tapaus poikkeaa laajuutensa vuoksi asiasta *San Rocco* annetusta tuomiosta,³⁶ jossa oli kyse siitä, voidaanko jätedirektiivin 4 artiklan rikkominen todeta yksittäisen noudattamatta jättämistä koskevan tapauksen perusteella. Nyt esillä olevassa asiassa on sen sijaan kyse siitä, voidaanko usean noudattamatta jättämistä koskevan tapauksen perusteella todeta, että jäsenvaltio on jättänyt yleisesti noudattamatta jätedirektiivin mukaisia velvoitteitaan. Edellä mainituissa

³⁶ — Mainittu edellä alavitteessä 19.

asiassa esitetty periaate on kuitenkin sovellettavissa myös nyt esillä olevan kaltaiseen asiaan. Asiassa *San Rocco* antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi ensin, että ”ei ole periaatteessa mahdollista päätellä automaattisesti, että aina silloin, kun käytännön tilanne ei ole yhdenmukainen kyseisessä säännöksessä vahvistettujen tavoitteiden kanssa, jäsenvaltio on välttämättä jättänyt noudattamatta muutetun direktiivin 4 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisen velvollisuutensa”. Tämän jälkeen se totesi, että ”tällaisen tilanteen jatkuminen voi kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltiot ovat ylittäneet säännöksessä niille annetun harkintavallan, erityisesti jos ympäristön tila heikkenee huomattavasti pitkällä aikavälillä toimivaltaisten viranomaisten puuttumatta asiaan”.³⁷

115. Käsitellessäni yleisen ja rakenteellisen noudattamatta jättämisen käsitettä totesin, että siihen liittyy kolme ulottuvuutta, jotka ovat velvoitteiden noudattamatta jättämisen laajuus, kesto ja vakavuus. Asiassa *San Rocco* annetussa tuomiossa oli kyse yksittäisestä jätedirektiivin noudattamatta jättämistä koskevasta tapauksesta, ja yhteisöjen tuomioistuin arvioi väitettyä rikkomista sen keston (tilanteen jatkuminen) ja vakavuuden (ympäristön tilan huomattava heikkenemi-

nen) perusteella. Tämän päättelyn mukaan 4 artiklaa voidaan todeta rikotun, jos jäsenvaltio vastaavanlaisessa tilanteessa ei toteuta toimia ongelman ratkaisemiseksi.

116. Soveltaessani näitä edellytyksiä nyt esillä olevaan asiaan haluan esittää kaksi huomautusta yhteisöjen tuomioistuimen arvioinnista. Näistä ensimmäisen esitin jo 98 kohdassa, jossa totesin, että tarkasteltaessa direktiiviä järjestelmänä jäsenvaltion 4 artiklan mukainen harkintavalta on rajoitettu. Toiseksi jos nämä kaksi edellytystä täyttyvät, voidaan noudattamatta jättäminen osoittaa vain, jos kyseinen jäsenvaltio ei ole toteuttanut toimia tilanteen korjaamiseksi. Irlannin hallitus vetosi tähän päätelmään suullisessa käsittelyssä ja vakuutti toteutta-neensa tehokkaita toimia jätteiden käsittely-ongelmien ratkaisemiseksi Irlannissa ja noudattaneensa näin asiassa *San Rocco* annettua tuomiota. Mielestäni erityisesti nyt esillä olevassa asiassa olennaista ei ole se, että jäsenvaltion on toteutettava toimia, vaan se, että jäsenvaltion on osoitettava, että toimet ovat 29 kohdassa tarkoitettulla tavalla tehokkaita.

117. Olen jo todennut, että komission perustellussa lausunnossaan asettaman määräajan päättyessä Irlanti ei noudattanut direktiivin 4, 5, 8, 9 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan ja että komissio ei ole asian-

37 — Tuomion 68 kohta.

mukaisesti näyttänyt toteen 12, 13 ja 14 artiklan noudattamatta jättämistä.

118. Pohdittaessa sitä, onko tämän perusteella mahdollista todeta velvoitteiden yleinen noudattamatta jättäminen on syytä panna merkille, että ensimmäisen säännösr ryhmän noudattamatta jättäminen liittyy jätedirektiivin täytäntöönpanon ytimeen. Kuten olen useamman kerran tässä ratkaisuehdotuksessa korostanut, direktiiviä on tarkasteltava kokonaisjärjestelmänä, jossa jäsenvaltioiden perusvelvoitteet ja direktiivin tavoitteet on esitetty 4 artiklassa ja jossa 9 ja 10 artiklassa säädetyt lupavaatimukset ovat keskeisessä asemassa. Jäsenvaltiot voivat valvoa jätteen käsittelyä ja asettaa vaatimuksia direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi nimenomaan lupajärjestelmän avulla. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää selvästi, että jätehuoltoinfrastruktuuri rakennetaan siten, että se voi vastaanottaa jäsenvaltion alueella tuotetun jätteen direktiivin 5 artiklan vaatimusten mukaisesti. Näiden säännösten täysimääräinen ja asianmukainen täytäntöönpano on ratkaisevaa direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Muut säännökset, joita nyt esillä olevassa asiassa käsitellään, ovat olennaisia järjestelmän kannalta mutta luonteeltaan täydentäviä. Se, ettei komissio 8 artiklaa lukuun ottamatta ole esittänyt riittävää näyttöä säännösten noudattamatta jättämisestä, ei mielestäni vaikuta perusteisiin, joiden mukaisesti yleinen noudattamatta jättäminen voidaan todeta.

119. Näin ollen on tarkasteltava, onko näiden keskeisten säännösten noudattamatta jättäminen laajuudeltaan, kestoaltaan ja vakaavuudeltaan sellaista, että noudattamatta jättämisen voidaan katsoa olevan yleistä ja rakenteellista.

120. Esitin tämän päätelmän jo 82 kohdassa 9 ja 10 artiklassa tarkoitetun lupavaatimuksen osalta. Vaikka säännökset, joissa edellytetään direktiivissä tarkoitetuilta huolehtimis- ja hyödyntämistoimilta lupaa, ovat olleet voimassa vuodesta 1977 alkaen, on selvää, ettei lupavaatimusta pantu Irlannin lupajärjestelmässä vielä lokakuussa 2001 täysimääräisesti ja tehokkaasti täytäntöön. Asiakirja-aineiston useat esimerkit jätteen luvattomasta sijoittamisesta eri puolille Irlantia osoittavat, etteivät Irlannin viranomaiset vuosiin valvoneet jätehuoltoa riittävästi. On myös todettava, että lupien myöntämistä jätetoimille koskeva tilanne on kehittynyt Irlannissa ja että varsinkin 1990-luvun toisella puoliskolla on tehty merkittäviä parannuksia. Irlannin viranomaisten toteuttamat toimet eivät kuitenkaan olleet riittäviä direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi perustelussa lausunnossa asetetun määrääjän kuluessa. Kun otetaan huomioon lupavaatimuksen käyttöönoton jälkeen kulunut aika, on täysin perusteltua todeta, että direktiivin

9 ja 10 artiklan noudattamatta jättäminen on ollut jatkuvaa ja pitkäkestoista.

jatkuvaa, laajaa ja vakavaa, minkä vuoksi voidaan riittävin perustein todeta, että Irlanti on yleisesti ja rakenteellisesti jättänyt noudattamatta jätedirektiiviä.

121. Kahdentoista kantelun sisältämä todistusaineisto osoittaa myös, että laittoman, toisin sanoen ilman lupaa harjoitetun, jätehuoltotoiminnan ongelmat eivät koskeneet vain tiettyjä alueita, vaan niitä esiintyi laajasti Irlannin alueella. Ongelmia oli myös eri paikallisviranomaisten valvonta-alueilla, joten kyse oli hallinnollisesta ja yleisestä ongelmasta. Tällainen tilanne on korjattavissa ainoastaan muuttamalla toimitapoja keskushallinnon tasolla.

IX EY 10 artikla

124. Irlanti myöntää, että se ei toimittanut komission 20.9.1999 pyytämiä tietoja Fermayssa Corkin kreivikunnassa toimineesta jätteidenkäsittelylaitoksesta tehdyn kantelun osalta ja että se ei ole näin ollen noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Komission kanne on vastaavasti hyväksyttävä tältä osin.

122. Noudattamatta jättämisen vakavuuden osalta merkittävää on, missä määrin tilanne käytännössä poikkeaa direktiivissä kuvatusista tilanteista. Kahdentoista kantelun perustana olevien tilanteiden tarkastelu osoittaa, etteivät ne selvästikään ole 4 artiklassa lueteltujen tavoitteiden mukaisia. Niissä on useita esi-merkkejä vakavasta ympäristön pilaantumisesta sekä kosteikkoihin ja muihin herkkiin ympäristöihin kohdistuvista haitoista.

X Oikeudenkäyntikulut

123. Edellä esitetyn perusteella katson todellakin jätedirektiivin keskeisten 4, 5, 8, 9 ja 10 artiklan noudattamatta jättämisen olleen

125. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisten ja osa toisen asianosaisten hyväksi. Koska mielestäni komission kanne on keskeisiltä osin hyväksyttävä ja hylättävät seikat ovat luonteeltaan täydentäviä, ehdotan, että Irlanti määrätänsä vastaamaan oikeudenkäyntikuluista työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

XI Ratkaisuehdotus

126. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- toteaa, ettei Irlanti ole noudattanut jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 4, 5, 8, 9 ja 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut pitkän ajan kuluessa koko alueellaan ensinnäkään riittävää ja täysin toimivaa lupajärjestelmää jätteistä huolehtimiseksi ja niiden hyödyntämiseksi, toiseksi se ei ole varmistanut sitä, että jätteiden haltijat toimittavat jätteet käsiteltäväksi julkiselle tai yksityiselle jätteenkeräilijälle, luvan saaneelle jätteiden huolehtimisesta tai hyödyntämisestä vastaavalle yritykselle tai käsittelevät ne itse, kolmanneksi se ei ole estänyt jätteiden hylkäämistä, upottamista ja valvomatonta huolehtimista, ja on näin ollen vaarantanut ihmisten terveyden ja aiheuttanut ympäristöhaittaa ja neljänneksi koska se ei ole perustanut asianmukaista jätehuoltolaitosten verkostoa
- hylkää kanteen siltä osin kuin se koskee 12, 13 ja 14 artiklan väitettyä noudattamatta jättämistä
- toteaa, ettei Irlanti ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toimittanut komission 20.9.1999 pyytämiä tietoja
- velvoittaa Irlannin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.