DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. april 2005 *

I sag C-494/01,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 20. december 2001,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Wainwright og X. Lewis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af P. Charleton, SC, og A. Collins, BL, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann (refererende dommer), C.W.A. Timmermans og A. Rosas, samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus og E. Levits,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. juli 2004,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. september 2004,

afsagt følgende

Dom

1 I sin stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 og 14 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT

L 194, s. 39), som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32, herefter »direktivet«), idet Irland ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af disse artikler i nævnte direktiv.

— Det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet Irland ikke har besvaret en anmodning om oplysninger af 20. september 1999 vedrørende affaldshåndtering i Fermoy, grevskabet Cork, Irland, på en fuldstændig og tilfredsstillende måde.

Retsforskrifter

2 Direktivets artikel 4 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, navnlig må der ikke

— skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

— forårsages gener ved støj eller lugt

— påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

Medlemsstaterne træffer desuden de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

3 Direktivets artikel 5 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne træffer i samarbejde med andre medlemsstater, når dette viser sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt, egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.

2. Nettet skal endvidere muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.«

4 Direktivets artikel 8 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for, at enhver indehaver af affald

— enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A eller II B

— eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i dette direktiv.«

5 Direktivets artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på gennemførelse af artikel 4, 5 og 7 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A, indhente en tilladelse fra den i artikel 6 omhandlede kompetente myndighed.

Denne tilladelse skal bl.a. vedrøre

— arten og mængden af affaldet

— de tekniske forskrifter

— de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes

— bortskaffelsesstedet

— behandlingsmetoden.

2. Sådanne tilladelser kan udstedes for et begrænset tidsrum, de kan fornyes, kan være ledsaget af betingelser og forpligtelser eller kan nægtes, især hvis den påtænkte metode til bortskaffelse ikke er acceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt.«

6 Direktivets artikel 10 bestemmer:

»Med henblik på gennemførelsen af artikel 4 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II B, indhente en tilladelse.«

7 Direktivets artikel 12 lyder:

»Anlæg eller virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, eller som for andre (handlende, mæglere) varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, skal, såfremt de ikke skal have en godkendelse, registreres hos de kompetente myndigheder.«

8 Direktivets artikel 13 bestemmer:

»Anlæg eller virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald som nævnt i artikel 9 til 12, kontrolleres regelmæssigt på passende vis af de kompetente myndigheder.«

9 Direktivets artikel 14 bestemmer:

»De i artikel 9 og 10 omhandlede anlæg eller virksomheder skal

— føre et register med angivelse af mængde, art og oprindelse samt, hvor dette er relevant, bestemmelse, indsamlingshyppighed, transportform og behandlingsmetode for de i bilag I omhandlede affaldskategorier og de i bilag II A eller II B omhandlede bortskaffelsesformer

— på anmodning meddele de i artikel 6 omhandlede kompetente myndigheder disse oplysninger.

Medlemsstaterne kan desuden kræve, at producenterne overholder bestemmelserne i denne artikel.«

10 Direktivets bilag II A og II B indeholder henholdsvis en oversigt over bortskaffelsesoperationer for affald og en oversigt over nyttiggørelsesoperationer for affald, som de benyttes i praksis.

Den administrative procedure

11 Kommissionen har modtaget tre klager over Irland. Den første klage vedrørte aflæsning af bygnings- og nedrivningsaffald i et vådområde, der er beliggende i byen Limerick (herefter »klage 1997/4705«). Den anden klage vedrørte deponering af

organisk affald i overfladevand i Ballard, Fermoy, i grevskabet Cork, og bortskaffelse af dette affald ved spredning udført af en privat virksomhed uden tilladelse (herefter »klage 1997/4792«). Den tredje klage vedrørte en privat virksomheds oplagring uden tilladelse af forskelligt affald i Pembrokestown, Whiterock Hill, i grevskabet Wexford (herefter »klage 1997/4847«).

12 Den 30. oktober 1998 tilstillede Kommissionen Irland en åbningsskrivelse vedrørende de nævnte klager. Denne blev den 14. juli 1999 fulgt op af en begrundet udtalelse, der kun vedrørte klage 1997/4705 og 1997/4792, hvorefter medlemsstaten havde tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 2, samt artikel 9 og 10. Irland blev opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme nævnte udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

13 I sine svar af 7. oktober 1999 og 23. november 1999 bestred Irland ethvert traktatbrud i forhold til de to klager, omhandlet i den foregående præmis.

14 Kommissionen modtog desuden yderligere fem klager vedrørende Irland. Den første af dem kritiserede, at en kommunal losseplads siden 1975 var blevet drevet uden tilladelse i Powerstown i grevskabet Carlow (herefter klage »1999/4351«). Den anden klage vedrørte henkastning af affald (nedrivningsaffald) og driften af et privat affaldsbehandlingsanlæg uden tilladelse i et grønt område beliggende på Poolbeg-halvøen i Dublin (herefter »klage 1999/4801«). Den tredje klage vedrørte to kommunale lossepladser, den ene beliggende i Tramore, den anden i Kilbarry, i grevskabet Waterford, der siden henholdsvis 1939 og 1979 var blevet drevet uden tilladelse, og som grænser op til og/eller går ind over beskyttede områder (herefter »klage 1999/5008«). Den fjerde vedrørte en privat virksomhed, som siden 1980'erne

uden tilladelse havde drevet affaldsbehandlingsanlæg i nedlagte stenbrud i Lea Road og i Ballymorris, Portalington, i grevskabet Laois (herefter »klage 1999/5112«). Den femte klage vedrørte driften uden tilladelse af en kommunal losseplads i Drumnaboden i grevskabet Donegal (herefter »klage 2000/4408«).

15 På grundlag af de nævnte klager og de oplysninger, der blev indhentet i forbindelse med udredningen af disse, tilstillede Kommissionen den 25. oktober 2000 Irland en åbningsskrivelse.

16 Kommissionen modtog desuden yderligere fire klager, som var rettet mod Irland. Den første vedrørte et privat anlæg for opbevaring og behandling af affald, der uden tilladelse blev drevet i Cullinagh, Fermoy, grevskabet Cork (herefter »klage 1999/4478«). Den anden vedrørte en privat virksomheds deponering af bygge- og nedrivningsaffald siden 1990 på et område ved kysten ved Carlingford Lough, Greenore, i grevskabet Louth (herefter »klage 2000/4145«). Den tredje vedrørte den almindelige indsamling af affald i Bray, i grevskabet Wicklow, der blev varetaget af private virksomheder, som hverken var godkendte eller registrerede, og som ikke var undergivet tilsyn (herefter »klage 2000/4157«). Den fjerde klage vedrørte deponering af affald, især nedrivnings- og byggeaffald, i fire vådområder i grevskabet Waterford ved Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog og Castletown (herefter »klage 2000/4633«).

17 Den 17. april 2001 tilstillede Kommissionen Irland en ny åbningsskrivelse med henvisning til de fire seneste klager og åbningsskrivelsen af 25. oktober 2000.

18 Da Kommissionen ikke havde modtaget svar på en anmodning om oplysninger, dateret den 20. september 1999, til Irland i forbindelse med klage 1999/4478, fremsendte den den 28. april 2000 en åbningsskrivelse til denne medlemsstat, hvori den påberåbte sig, at artikel 10 EF var tilsidesat.

19 Den 26. juli 2001 tilstillede Kommissionen Irland en begrundet udtalelse, hvori den foretog en fornyet prøvelse af de ovennævnte 12 klager med henvisning til åbningsskrivelser af 30. oktober 1998, af 28. april og 25. oktober 2000 og af 17. april 2001 samt til den begrundede udtalelse af 14. juli 1999. Kommissionen kritiserede denne medlemsstat for at have tilsidesat sine forpligtelser til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 og 14 samt dens forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, og opfordrede Irland til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

20 Kommissionen præciserede heri, at de nævnte klager ikke udgjorde de eneste tilfælde af manglende overholdelse af direktivet, og at den bl.a. forbeholdt sig retten til at anføre andre eksempler med henblik på at belyse de generelle mangler i forbindelse med gennemførelsen af direktivets bestemmelser, som den kritiserede de irske myndigheder for.

21 Da Irland efter Kommissionens opfattelse ikke havde efterkommet de begrundede udtalelser af 14. juli 1999 og 26. juli 2001, anlagde den den foreliggende sag.

Om søgsmålet

Om tilsidesættelserne af direktivet

Om sagens genstand, om tidspunktet for bedømmelsen af, hvorvidt det påståede traktatbrud foreligger, og om, hvorvidt visse klagepunkter, som Kommissionen har gjort gældende, kan antages til realitetsbehandling

22 Kommissionen har indledningsvis anført, at de retlige rammer for affaldshåndtering er blevet væsentligt forbedret efter indledningen af en traktatbrudsprocedure mod

Irland og den efterfølgende vedtagelse af Waste Management Act 1996 (lov om affaldshåndtering, herefter »loven af 1996«) og gennemførelsesbestemmelserne hertil. Denne lov havde bl.a. til formål at undergive affaldsoperationer, som de lokale myndigheder udførte (herefter »kommunalt affald«), en ordning, hvor tilladelser blev udstedt af Environmental Protection Agency (Miljøbeskyttelsesagenturet, herefter »EPA«). Bortset fra den manglende gennemførelse af direktivets artikel 12 er hovedformålet med den foreliggende procedure, at det fastslås, at de irske myndigheder ikke opfylder de resultatforpligtelser, der påhviler dem, som følge af den omstændighed, at de ikke sikrer den konkrete gennemførelse af direktivets bestemmelser.

23 I denne forbindelse har Kommissionen bl.a. præciseret, at formålet med søgsmålet er, at det fastslås, at der foreligger et traktatbrud, ikke kun som følge af overtrædelser i de særlige situationer, der er omhandlet i de 12 klager, som er nævnt i denne doms præmis 11, 14 og 16, men også — og det er vigtigere — som følge af de generelle og vedvarende mangler, der er kendetegnende for den konkrete gennemførelse af direktivet i Irland, og som de særlige situationer, der er anført i disse klager, for så vidt er udtryk for. Det drejer sig om at sikre, at den ubrudte ansvarskæde, som indføres ved direktivet i forhold til affald, anerkendes fuldt ud og gennemføres i denne medlemsstat gennem et krav om, at indehaverne af affald skiller sig af med det til bestemte operatører, at de operatører, der indsamler eller behandler affaldet er omfattet af en godkendelses- eller registreringsordning samt kontrol, og at henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af dette affald forbydes.

24 Ifølge Kommissionen har den omstændighed, at formålet med søgsmålet således bl.a. er at afdække en systematisk mangelfuld administrativ praksis, til følge, at Kommissionen er berettiget til at fremlægge nye bevismidler til støtte for, at en sådan praksis foreligger, og for at den er af vedvarende karakter. På samme måde er den omstændighed, at der i visse af de konkrete tilfælde, som Kommissionen har anført, til slut er udstedt en tilladelse, eller at der er truffet visse foranstaltninger inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, uden afgørende betydning for det traktatbrud, der er forbundet med en sådan praksis.

25 Den irske regering er af den opfattelse, at de 12 klager, som Kommissionen har henvist til i nævnte begrundede udtalelse, skal udgøre afgrænsningen af tvistens genstand. For det første kan andre omstændigheder og klager, som ikke er blevet meddelt Irland under den administrative procedure, ikke påberåbes til støtte for søgsmålet, og for det andet må Kommissionen ikke på grundlag af undersøgelsen af de enkelte klager drage generelle konklusioner i forhold til en antagelse om, at denne medlemsstat har begået de påståede systematiske overtrædelser.

26 Hvorvidt der foreligger et eventuelt traktatbrud, skal desuden vurderes på baggrund af forholdene, som de var, da fristen på de to måneder i den begrundede udtalelse udløb den 26. juli 2001.

27 I forhold til disse forskellige overvejelser bemærkes for det første med hensyn til genstanden for den foreliggende tvist, at der med forbehold af Kommissionens forpligtelse til i hver enkelt sag at løfte den bevisbyrde, der påhviler den, principielt ikke er noget til hinder for, at Kommissionen samtidig kan forsøge at få fastslået, at direktivets bestemmelser er tilsidesat som følge af den holdning, en medlemsstats myndigheder har udvist i forhold til konkrete situationer, som er fastlagt på en særlig måde, og at de nævnte bestemmelser er tilsidesat som følge af, at de pågældende myndigheder har vedtaget en generel praksis, der er i strid med bestemmelserne, hvilket de nævnte særlige situationer i givet fald er udtryk for.

28 En administrativ praksis kan nemlig være genstand for et traktatbrudssøgsmål, når den frembyder en vis grad af fasthed og almenhed (jf. dom af 29.4.2004, sag C-387/99, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3751, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

29 For det andet fremgår det af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, må vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 12.6.2003, sag C-446/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6053, præmis 15).

30 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen oplyst, at selv om Irland er blevet kritiseret for ikke at have efterkommet de begrundede udtalelser af 14. juli 1999 og 26. juli 2001 inden for de heri fastsatte frister, var formålet med den anden af disse udtalelser at styrke og sammenfatte alle de oplysninger og argumenter, der var udvekslet mellem parterne, og at den derfor erstattede den første.

31 Under disse omstændigheder skal det af Kommissionen påståede traktatbrud vurderes på baggrund af forholdene, som de var ved udløbet af fristen på to måneder i den begrundede udtalelse den 26. juli 2001 (herefter »den begrundede udtalelse af 2001«)

32 Heraf følger, at det ikke kan fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet i forhold til en given konkret situation, når det er godtgjort, at de mangler, som Kommissionen havde gjort gældende, var afhjulpet på tidspunktet for udløbet af nævnte frist. Da formålet med søgsmålet også er, som Kommissionen med rette har gjort gældende, at det fastslås, at der foreligger et generelt traktatbrud, begået af de nationale kompetente myndigheder, bevirker den omstændighed, at de påståede mangler er blevet afhjulpet i det ene eller andet konkrete tilfælde, ikke nødvendigvis, at myndighedernes fortsatte generelle holdning, som sådanne specifikke mangler i givet fald er udtryk for, er ophørt.

33 For det tredje bemærkes, at den administrative procedure i forbindelse med en traktatbrudsprocedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. bl.a. dom af 24.6.2004, sag C-350/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6213, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

34 En forskriftsmæssig procedure udgør en med EF-traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

35 Genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 226 EF, afgrænses således af den administrative procedure, som er fastlagt i denne bestemmelse. Søgsmålet skal derfor støttes på de samme grunde og anbringender som Kommissionens begrundede udtalelse, hvorfor Domstolen ikke kan tage stilling til et klagepunkt, som ikke er blevet fremsat i den begrundede udtalelse, og denne skal indeholde en sammenhængende og detaljeret fremstilling af de grunde, som har ført Kommissionen til den opfattelse, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

36 Heraf følger ganske vist, at Kommissionen derfor ikke kan få medhold i en påstand om, at det fastslås, at Irland på et bestemt punkt har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, for så vidt som det drejer sig om en særlig faktisk situation, som ikke er blevet anført i forbindelse med den administrative procedure. Det er nemlig nødvendigt, at et sådant specifikt klagepunkt gøres gældende under den administrative procedure, for at den berørte medlemsstat kan afhjælpe den konkrete situation, som er påberåbt, eller effektivt kan gøre sine indsigelser gældende i denne henseende, idet en sådan indsigelse bl.a. kan medføre, at Kommissionen afstår fra at gøre nævnte klagepunkt gældende, og/eller bidrage til afgrænsningen af genstanden for det søgsmål, som senere anlægges ved Domstolen

37 For så vidt som formålet med søgsmålet derimod er at afdække et generelt traktatbrud i forhold til direktivets bestemmelser, der bl.a. skyldes en systematisk og varig tolerance i den holdning, som de irske myndigheder har udvist, i forhold til situationer, som ikke er forenelige med direktivet, kan fremlæggelsen af supplerende oplysninger under proceduren for Domstolen til støtte for, at det påståede traktatbrud var generelt og varigt, i princippet ikke udelukkes.

38 Det bemærkes, at Kommissionen kan præcisere sine oprindelige klagepunkter i stævningen, forudsat at den ikke ændrer sagens genstand. Ved at fremlægge nye bevismidler, der skal belyse de klagepunker, der var anført i den begrundede udtalelse, som vedrører et generelt traktatbrud i forhold til direktivets bestemmelser, ændrer Kommissionen i sagens genstand (jf., analogt, dom af 12.10.2004, sag C-328/02, Kommissionen mod Grækenland, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 32 og 36).

39 I det foreliggende tilfælde kunne de faktiske omstændigheder i forbindelse med den massive og ulovlige aflæsning af affald i grevskabet Wicklow, som Kommissionen først fik kendskab til efter udstedelsen af den nævnte begrundede udtalelse, i modsætning til, hvad de den irske regering har hævdet, med føje have været nævnt af Kommissionen til støtte for dennes stævning med henblik på at belyse det påberåbte generelle traktatbrud, selv om det ikke var blevet gjort gældende under den administrative procedure.

Om bevisbyrden

40 I sit svarskrift har den irske regering rejst flere indsigelser med hensyn til bevisbyrden. Den har således bl.a. rejst tvivl med hensyn til rigtigheden af en række af de faktiske omstændigheder, som Kommissionen gjorde gældende ved afslutningen af undersøgelsen af de 12 klager, som den havde modtaget. Nævnte regering har desuden gjort gældende, at Kommissionen ikke er berettiget til på grundlag af undersøgelsen af de enkelte klager at drage generelle konklusioner i forhold til en antagelse om, at Irland gennem de påståede systematiske overtrædelser har tilsidesat sine forpligtelser.

41 I denne forbindelse bemærkes, at det under en traktatbrudssag i henhold til artikel 226 EF påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er Kommissionen, som skal fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og

Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, og af 12.9.2000, sag C-408/97, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 6417, præmis 15).

42 Medlemsstaterne er imidlertid i medfør af artikel 10 EF forpligtet til at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 211 EF navnlig består i at drage omsorg for gennemførelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne vedtages af institutionerne (dommen af 25.5.1982 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 7, og af 12.9.2000 i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 16).

43 I dette lys skal der tages hensyn til den omstændighed, at Kommissionen i forbindelse med efterprøvelsen af, om de nationale bestemmelser, der skal sikre en effektiv gennemførelse af direktivet, anvendes korrekt i praksis, ikke — således som generaladvokaten har anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse — har nogen undersøgelsesbeføjelser på området og derfor i vidt omfang er afhængig af de oplysninger, som eventuelle klagere og den pågældende medlemsstat har meddelt (jf. analogt dom af 12.9.2000, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 17).

44 Heraf følger bl.a., at når Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at bestemte forhold foreligger på den sagsøgte medlemsstats område, påhviler det den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at anfægte de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf. i denne retning dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, »San Rocco«, Sml. I, s. 7773, præmis 84 og 86).

45 Under sådanne omstændigheder må kontrol på stedet i første række må gennemføres af de nationale myndigheder, der herved må samarbejde loyalt for at opfylde de forpligtelser, der påhviler alle medlemsstater, jf. denne doms præmis 42, til at lette Kommissionen udførelsen af dens generelle opgave (San Rocco-dommen, præmis 85).

46 Når Kommissionen henviser til detaljerede klager, der beviser, at der foreligger gentagne traktatbrud i forhold til direktivets bestemmelser, påhviler det den berørte medlemsstat konkret at bestride de påståede faktiske omstændigheder i disse klager (jf., analogt, dom af 22.9.1988, sag 272/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 4875, præmis 19).

47 Når Kommissionen har fremlagt tilstrækkelige beviser for, at en medlemsstats myndigheder har udviklet en gentagen og vedvarende praksis, som strider mod et direktivs bestemmelser, påhviler det på samme måde den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf., analogt, dom af 22.9.1988, Kommissionen mod Grækenland, præmis 21, og San Rocco-dommen, præmis 84 og 86).

Om de faktiske omstændigheder i de af Kommissionen undersøgte klager

48 Som det fremgår af denne doms præmis 11-21, har Kommissionen støttet sit søgsmål på bl.a. den holdning, som de irske myndigheder har udvist i forskellige konkrete situationer, der er blevet undersøgt som følge af klager indgivet af borgere. Da Irland har bestridt de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har anført til støtte for sine påstande, skal det efterprøves, om der er ført det fornødne bevis herfor.

— Aflæsning af affald i Limerick (klage 1997/4705)

49 Kommissionen har anført, at Limerick Corporation, den lokale myndighed med ansvar for anvendelsen af affaldslovgivningen, i 1997 tolererede aflæsning af bygge- og nedrivningsaffald i et vådområde i Limerick. Den har endvidere gjort gældende,

at EPA i skrivelse af 23. januar 1998 bekræftede, at sådanne aflæsninger udgjorde nyttiggørelsesoperationer, som ikke krævede tilladelse. Nævnte affald blev desuden ikke helt bortskaffet, idet aflæsningen fortsatte i dette område og i andre vådområder i nærheden.

50 Kommissionen har i denne forbindelse henvist til klage 1997/4705. Ud over nævnte skrivelse fra EPA har den fremlagt negativer fra klageren, der viser høje af affald midt i en sumpvegetation, avisartikler, hvoraf det fremgår, at det var almindelig kendt, at uautoriseret aflæsning af affald i vådområder i Limerick fandt sted, samt fotografier fra 2002 fra klagere, der viser tilstedeværelsen af nedrivnings- og byggeaffald i de nævnte vådområder.

51 Den irske regering har heroverfor gjort gældende, at det ifølge Limerick Corporations oplysninger kun var tre lastvognladninger, der ved en fejl blev aflæsset i oktober 1997 i det område, som er omhandlet i klage 1997/4705, og at affaldet blev fjernet få timer efter disse aflæsninger. Det er ikke godtgjort, at de påberåbte omstændigheder forelå, og slet ikke, at de forelå ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse af 2001. Hvad angår de seneste aflæsninger i det område, der er omhandlet i denne klage, har nævnte regering gjort gældende, at de kun har været af ringe omfang, og har forsikret, at de snarest vil blive fjernet. De øvrige aflæsninger, som Kommissionen har henvist til, er ikke relevante i forbindelse med den foreliggende sag og er sket med henblik på opfyldning og anlægsarbejder. I øvrigt er EPA's holdning til et opfyldningsprojekt med henblik på anlæg af en sportsinfrastruktur i overensstemmelse med den irske lovgivning, der indtil den 20. maj 1998 ikke stillede krav om tilladelse til nyttiggørelse af affald.

52 I det foreliggende tilfælde kan den irske regering, når henses til nøjagtigheden af klage 1997/4705 og til de af Kommissionen fremlagte bevismidler samt til betragtningerne i denne doms præmis 42-47, ikke forskanse sig bag Limerick

Corporations påstande, som i øvrigt ikke er underbyggede, eller begrænse sig til at påstå, at de påberåbte omstændigheder ikke er godtgjort, eller at de omhandlede aflæsninger af affald skete i forbindelse med en planlagt nyttiggørelsespolitik eller i forbindelse med anlæg af infrastrukturer, uden konkret og detaljeret at bestride de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, eller underbygge sine egne påstande ved hjælp af konkrete bevismidler.

53 I modsætning til den irske regerings opfattelse er alle de bevismidler, som Kommissionen har fremlagt, relevante med henblik på at underbygge sidstnævntes klagepunkt vedrørende den vedvarende tolerante holdning, som de lokale myndigheder har udvist i forhold til de uautoriserede aflæsninger af affald i vådområderne i Limerick.

54 På baggrund af ovenstående betragtninger fastslås det, at der på grundlag af de bevismidler, der er nævnt i denne doms præmis 50, er ført det retligt fornødne bevis for, at den kompetente lokale myndighed i 1997 tolererede uautoriserede aflæsninger af bygge- og nedrivningsaffald i et vådområde i Limerick, at sådanne aflæsninger fortsatte i det pågældende område, bl.a. mens denne sag verserede, og at andre aflæsninger har fundet sted i to andre områder i nærheden. Det er ligeledes godtgjort, at EPA i en skrivelse af 23. januar 1998 til Limerick Corporation bekræftede, at sådanne aflæsninger i medfør af den dagældende irske lovgivning ikke krævede tilladelse, såfremt de skete med henblik på nyttiggørelse.

55 Den irske regering har ikke bestridt, at de pågældende vådområder er af særlig miljømæssig betydning, hvilket fremgår af sagen, bl.a. fordi der var tale om at klassificere et af disse områder som særlige bevaringsområder i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7). Det fremgår desuden af fotografier og avisartikler, som Kommissionen har fremlagt, samt af en skrivelse fra Department of Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands, af 8. december 1997, at de berørte vådområder var alvorligt beskadiget.

— Uautoriseret deponering i overfladevand og spredning af affald i Ballard, Fermoy, i grevskabet Cork (klage 1997/4792)

56 Kommissionen har anført, at County Council i Cork, som er den kompetente myndighed på området for affaldshåndtering, siden 1990 har tolereret, at en privat virksomhed uden tilladelse i stor udstrækning har deponeret organisk affald i overfladevand i Ballard og bortskaffet dette affald ved spredning, uden at sikre at disse operationer blev bragt til ophør eller sanktioneret. Endvidere blev den omhandlede infrastruktur opbygget uden den krævede byggetilladelse, som blev meddelt i 1998, hvilket gjorde det lettere at fortsætte de nævnte operationer.

57 Den irske regering har i sit svarskrift medgivet, at den pågældende virksomheds oplagring og spredning krævede en tilladelse. Den har imidlertid anført, at County Council i Cork har udvist en behørig holdning. Denne myndighed fastslog nemlig i april 1992, at de påberåbte aktiviteter var bragt til ophør. Da disse blev genoptaget, traf nævnte myndighed i løbet af 1996 foranstaltninger med henblik på at forhindre, at nye deponeringer i det omhandlede overfladevand fandt sted. Da County Council i Cork imidlertid under en inspektion i august 2001 konstaterede, at deponeringerne i overfladevand var genoptaget, indledte den en retslig procedure, der i marts 2002 resulterede i, at den skyldige blev idømt en bøde på 1 800 EUR. Herefter blev alle ulovlige deponeringer indstillet, og det resterende affald blev fjernet.

58 Kommissionen har i sin replik fastholdt, at de omhandlede operationer aldrig blev indstillet. Den har i denne henseende fremlagt forskellige skrivelser, hvoraf nogle hidrører fra County Council i Cork, som viste, at affaldet i hvert fald indtil juni 2002 blev deponeret i Ballard. Desuden blev der kun pålagt den ansvarlige virksomhed en sanktion som følge af, at oplysningerne ikke blev meddelt County Council.

59 Uden at bestride Kommissionens sidste påstand har den irske regering i sin duplik, indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. januar 2003, henvist til, at County Council i Cork undersøgte mulighederne for at retsforfølge den omhandlede virksomhed. Fjernelsen af det resterende affald på det berørte område er desuden umiddelbart forestående.

60 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det fastslås, at der er ført det fornødne bevis for, at der i hvert fald fra 1990 til juni 2002 i væsentlig omfang fortsat blev udført uautoriserede deponeringer i overfladevand og/eller spredning af affald på foranledning af en privat virksomhed i Ballard, i grevskabet Cork, uden at de kompetente myndigheder traf passende foranstaltninger med henblik på at bringe disse operationer til ophør, og uden at disse gav anledning til sanktioner. Det er desuden ubestridt, at den infrastruktur, der er nødvendig i forhold til sådanne operationer, blev fastholdt, selv om de ikke var i besiddelse af den krævede byggetilladelse, og at de kompetente myndigheder i 1998 udstedte en sådan tilladelse, hvorved denne infrastruktur kunne bevares.

— Uautoriseret oplagring af affald i Pembrokestown, Whiterock Hill, i grevskabet Wexford (klage 1997/4847)

61 Kommissionen har anført, at en privat virksomhed fra 1995 til 2001 oplagrede affald på et område i Pembrokestown på trods af tre afgørelser, afsagt af District Court i 1996 og 1997, hvorefter den blev idømt bøder for dette forhold på først 100 IEP, og dernæst to gange på 400 IEP, hvilket bl.a. viser uforholdsmæssigheden af de pålagte sanktioner. Disse operationer udsatte desuden de omkringboende for væsentlige gener, som County Council i Wexford var informeret om, således som det bl.a. fremgår af ordlyden af dennes afgørelse af 23. februar 1996, hvorved ansøgningen om byggetilladelse vedrørende det pågældende område blev afslået. Kommissionen fremlagde denne beslutning.

62 Ifølge den irske regering var sådanne bøder i overensstemmelse med European Communities (Waste) Regulations (1979), der var gældende på tidspunktet for de påberåbte omstændigheder, og som bestemte, at der i forbindelse med en summarisk retsforfølgning kunne pålægges bøder på maksimalt 600 IEP og/eller idømmes fængselsstraf i op til seks måneder. Som følge af de nævnte operationers uregelmæssige karakter fandt County Council i Wexford det i øvrigt unødigt at udstede et pålæg til den berørte for at forhindre disse. Endelig blev der udstedt en tilladelse til disse operationer ved afgørelse af 24. januar 2001. Nævnte regering har fremlagt denne tilladelse.

63 Det kan på grundlag af bevismidlerne i sagen fastslås, at der er ført det fornødne bevis for, at oplagring af affald på et privat område i Pembrokestown uden nogen form for tilladelse har fundet sted fra 1995 til januar 2001 under omstændigheder, der har været til gene for beboerne, uden at de kompetente myndigheder traf passende foranstaltninger med henblik på at bringe disse operationer til ophør, og uden at disse blev gjort til genstand for sanktioner, der var tilstrækkeligt effektive til at virke afskrækkende. Det er tillige godtgjort, at EPA den 24. januar 2001 meddelte virksomheden på dette område den tilladelse, der er foreskrevet i loven af 1996.

— Den uautoriserede drift af en kommunal losseplads i Powerstown i grevskabet Carlow (klage 1999/4351)

64 Kommissionen har i sin stævning anført, at den kommunale losseplads i Powerstown i grevskabet Carlow har været i drift siden 1975 uden tilladelse, og selv om der blev indgivet en ansøgning om tilladelse den 27. februar 1998 på grundlag af loven af 1996, var der endnu ikke truffet nogen afgørelse den 23. februar 2000, hvorfor anlægget fortsat var i drift efter indgivelsen af denne ansøgning.

65 Uden at bestride disse påstande har den irske regering fremlagt en afgørelse om at tillade den nævnte losseplads, som blev truffet af EPA den 24. marts 2000.

— Den uautoriserede drift af et privat oplagrings- og affaldsbehandlingsanlæg i Cullinagh, Fermoy, i grevskabet Cork (klage 1999/4478)

66 Kommissionen har anført, at County Council i Cork siden 1991 har tolereret, at en privat virksomhed uden tilladelse drev et oplagrings- og affaldsbehandlingsanlæg i Cullinagh på et grundvandsområde, uden at sikre, at disse operationer blev bragt til ophør eller sanktioneret, på trods af, at de ansøgninger om byggetilladelse, der blev indgivet mellem 1991 og 1994, blev afslået.

67 Den irske regering har gjort gældende, at der i april 2002 blev truffet en afgørelse om at give den nævnte virksomhed tilladelse til fortsat at udføre nyttiggørelsesoperationer i størrelsesordenen 6 500 ton affald om året. Denne afgørelse er imidlertid ikke fremlagt. Ifølge nævnte regering er det ikke godtgjort, at det pågældende anlæg har forårsaget nogen form for forurening af grundvandet, og ifølge tilladelsen kræves det, at der iværksættes en procedure for tilsyn med og undersøgelse af kvaliteten af grundvandet. County Council meddelte byggetilladelsen, som derefter blev ophævet af klagemyndigheden.

68 Under disse omstændigheder fastslås det, at der er ført det fornødne bevis for, at den uautoriserede drift af et oplagrings- og affaldsbehandlingsanlæg fortsatte i hvert fald fra 1991 til april 2002 i et område, hvor det ikke kunne udelukkes, at der var en risiko for forurening af grundvandet, uden at de kompetente myndigheder traf passende foranstaltninger med henblik på at bringe denne drift til ophør, og uden at

det gav anledning til sanktioner. Som det fremgår af ovenstående, har den irske regering i øvrigt medgivet, at de nævnte myndigheder meddelte byggetilladelser til disse anlæg på et tidspunkt, hvor disse ikke var i besiddelse af den tilladelse, der er foreskrevet i direktivet.

— Henkastning af affald og uautoriseret drift af et affaldsbehandlingsanlæg på Poolbeg-halvøen i Dublin (klage 1999/4801)

69 Kommissionen har for det første anført, at Dublins kompetente myndigheder siden 1997 har tolereret henkastning af bygge- og nedrivningsaffald i et grønt område beliggende på Poolbeg-halvøen i Dublin, uden at drage omsorg for at disse henkastninger blev bragt til ophør, sanktioneret, eller at affaldet blev fjernet. For det andet har de samme myndigheder tolereret, at der på den nævnte halvø uden tilladelse blev drevet to behandlingsanlæg for metalaffald, uden at sikre, at en sådan drift blev bragt til ophør eller sanktioneret, idet de derimod foranledigede, at de pågældende anlæg modtog finansiel fællesskabsstøtte.

70 Den irske regering har i sine skrivelser af 12. december 2000 og 26. juni 2001 til Kommissionen som følge af dennes anmodning om oplysninger, henvist til, at der efter ansøgningerne om tilladelse, der blev indgivet henholdsvis den 23. september 1998 og 15. oktober 1998, for de to ovennævnte anlæg blev meddelt tilladelse den 3. august 2000 og den 1. marts 2001. Hvad angår fællesskabsstøtten har nævnte regering i sit svarskrift gjort gældende, at de var blevet tildelt ved en fejl.

71 Den irske regering har i øvrigt anført, at der kun har været et tilfælde af ukontrolleret deponering, og at området blev genoprettet inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse af 2001, således at der ikke fandtes noget spor af miljøskader i området. Da gerningsmændene ikke er blevet identificeret, har de ikke kunnet pålægges sanktioner.

72 Kommissionen har i sin replik gjort gældende, at det fremgår af de detaljerede oplysninger, som er modtaget fra klagerne, der har haft en regelmæssig kontakt med Dublin Port Company, der er ansvarlig for halvøen Poolberg, og med Dublin Corporation, som er den ansvarlige myndighed med hensyn til affaldshåndtering, samt af de fotografier, den har fremlagt, at henkastningen af affald fortsatte indtil begyndelsen af 2000, og at de irske myndigheder faktisk først i slutningen af 2000 har renset det pågældende område.

73 Den irske regering har i sin duplik bestridt Kommissionens påstande og finder ikke, at de fotografier, som Kommissionen har fremlagt, er tilstrækkelige til at underbygge dem.

74 Det skal for det første fastslås, at den irske regering i sine skrivelser af 12. december 2000 og 26. juni 2001 har medgivet, at der tidligere i stor udstrækning fandt henkastning af nedrivningsaffald sted i det pågældende område, ligesom den har oplyst, at dette affald blev planeret for at kunne anvendes som fundament for en platform til samling af rørledninger. For det andet er klagernes påstande og de af Kommissionen fremlagte fotografier tilstrækkeligt præcise og detaljerede til, at den nævnte regering, som anført i denne doms præmis 42-47, ikke kan begrænse sig til at anføre, at de påberåbte omstændigheder ikke er godtgjort, uden konkret og detaljeret at anfægte de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, eller underbygge sine egne påstande med konkrete beviser.

75 På baggrund af ovenstående fastslås det, at der er ført det fornødne bevis for, at Dublins kompetente myndigheder fra 1997 til 2000 har tolereret, at der uden tilladelse blev henkastet nedrivningsaffald i et grønt område beliggende på halvøen Poolberg, uden at sikre, at denne praksis blev bragt til ophør, eller at det omhandlede affald blev fjernet. De nævnte myndigheder har ligeledes tolereret, at der på nævnte halvø blev drevet to affaldsbehandlingsanlæg uden tilladelse, henholdsvis indtil den

3. august 2000 og den 1. marts 2001, hvor ansøgningerne om tilladelse til anlæggene blev imødekommet, uden at drage omsorg for, at denne drift blev bragt til ophør, eller at virksomheden blev pålagt sanktioner. Disse anlæg modtog desuden finansiel fællesskabsstøtte.

— Den uautoriserede drift af kommunale lossepladser i Tramore og i Kilbarry, i grevskabet Waterford (klage 1999/5008)

76 Det fremgår af de bilag og indlæg, som parterne har fremlagt, at lossepladsen i Tramore, som har været i drift siden 1930'erne, grænser op til et særligt beskyttet område i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), og som er delvis beliggende i et område, der er foreslået som national naturarvsområde og som særligt bevaringsområde, i direktiv 92/43's forstand. Det fremgår tillige af de nævnte bilag, at ansøgningen om tilladelse vedrørende denne losseplads, som blev indgivet den 30. september 1998, resulterede i, at EPA traf en positiv afgørelse den 25. september 2001.

77 Lossepladsen i Kilbarry, som har været i drift siden 1970'erne, grænser op til et vådområde, der er foreslået som naturarvsområde, og går ind over et ældre område af videnskabelig interesse. Ansøgningen om tilladelse hertil, der blev indgivet den 30. september 1997, blev imødekommet ved EPA's afgørelse af 19. oktober 2001.

78 Efter Kommissionens opfattelse har den uautoriserede drift af de to lossepladser belastet og beskadiget miljøet i væsentlig omfang, bl.a. ved indtrængen i de tilstødende vådområder og den tilsvarende formindskelse af disse områders areal.

79 Den irske regering har i sin skrivelse af 30. november 2000 til Kommissionen som svar på dennes anmodning om oplysninger anført, at formindskelsen af vådområdet, der grænser op til lossepladsen i Kilbarry, indtrådte ti år tidligere. Hvad angår de påberåbte miljøbeskadigelser har nævnte regering afvist, at lossepladsen i Tramore har haft nogen negativ indvirkning af betydning på det tilgrænsende særlige beskyttede område, men derimod medgivet, at EPA har udtrykt bekymring med hensyn til lossepladsen i Kilbarry.

80 Den irske regering har desuden i sit svarskrift præciseret, at lossepladsen ikke længere trænger ind på det særlige bevaringsområde i Tramore, idet Duchas, som er den myndighed, der er ansvarlig for bevaring af naturen, påtænker at ændre grænserne for dette område. Den har endvidere gjort gældende, at der derefter tages passende hensyn til alle skadevirkningerne på miljøet, herunder på de forskellige miljøfølsomme områder, der grænser op til de omhandlede lossepladser, i tilladelsesbeslutningerne af 25. september og 19. oktober 2001.

81 Det fastslås i denne forbindelse, at den irske regering har medgivet, at lossepladsen i Kilbarry trænger ind på det omgivende vådområde, og den tilsvarende formindskelse af dette områdes areal.

82 Det fremgår af en skrivelse af 29. maj 2000 fra den irske myndighed, der er ansvarlig for naturbeskyttelse, at denne kritiserede County Council i Waterford for, at lossepladsen i Tramore trængte ind på det planlagte særlige bevaringsområde, og for de skader, den har forvoldt på det område. Et udkast til en bevaringsplan blev vedtaget af samme myndighed den 20. juli 2000, som er fremlagt af Kommissionen, og bekræfter, at indtrængen på dette område skete efter 1993, hvilket forårsagede alvorlige forringelser i området og skader på de områder, som grænser op til lossepladsen. Fotografier fra maj 2001, som er fremlagt af Kommissionen, viser tillige, at der lå affald nær grænsen til lossepladsen og ind over den omkringliggende natur.

83 Endelig fremgår det af bestemte konstateringer i de undersøgelsesrapporter, der blev udarbejdet i forbindelse med tilladelsesprocedurerne for de to lossepladser, og af tilladelsesbeslutningerne samt af forskellige særlige betingelser i disse tilladelser, at driften af de nævnte lossepladser forårsagede væsentlige miljøskader, navnlig på grundvandet. En effektiv opfyldelse af de forskellige betingelser, der er fastsat i de nævnte tilladelser, forudsætter også, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger og udføres arbejder, således at udstedelsen af tilladelser ikke i sig selv kan garantere, at de miljøskader, som driften af de to omhandlede lossepladser har forårsaget, straks bringes til ophør. Denne konstatering bekræftes bl.a. af den årlige miljørapport, som County Council i Waterford udarbejdede i oktober 2002, i overensstemmelse med kravene i tilladelsen vedrørende lossepladsen i Tramore.

84 På baggrund af ovenstående fastslås det, at der er ført det fornødne bevis for, at de kommunale lossepladser i Tramore og Kilbarry, hvis oprettelse går tilbage til 1930'erne og 1970'erne, fortsat blev drevet uden tilladelse indtil 25. september og 19. oktober 2001, hvor EPA imødekom ansøgningerne vedrørende dem, som blev indgivet henholdsvis den 30. september 1998 og den 30. september 1997. På samme måde er der ført det fornødne bevis for, at de nævnte lossepladser trængte ind på følsomme vådområder, der er af særlig miljømæssig interesse, hvorved der indtrådte en ændring af de nævnte områder og en formindskelse af deres areal, og at de gav anledning til forskellige omfattende miljøskader, der — som det fremgår af denne dom — ikke er bragt til ophør alene som følge af udstedelsen af ovennævnte tilladelser.

— Den uautoriserede drift af affaldsbehandlingsanlæg i Lea Road og Ballymorris, i grevskabet Laois (klage 1999/5112)

85 Kommissionen har gjort gældende, at de lokale kompetente myndigheder har tolereret, at en privat virksomhed uden tilladelse siden 1980'erne har drevet affaldsbehandlingsanlæg i nedlagte stenbrud i Lea Road og Ballymorris, nær

Portarlington, i grevskabet Laois. Affaldsbehandlingsanlæggene var begge beliggende i et afvandingsområde ved floden Barrow, der er kendetegnet ved et stort grundvandsreservoir, og de nævnte myndigheder har ikke draget omsorg for, at disse aktiviteter blev bragt til ophør eller sanktioneret.

86 Den irske regering, der i en skrivelse til Kommissionen af 28. november 2000 medgav, at affaldshåndteringsaktiviteter havde fundet sted på begge anlæg uden den krævede tilladelse, anførte imidlertid i sit svarskrift, at County Council i Laois i september 2001 havde bekræftet, at alle aktiviteter i mellemtiden var ophørt på anlægget i Lea Road. Hvad angår anlægget i Ballymorris har regeringen gjort gældende, at EPA i februar 2002 offentliggjorde et udkast til en afgørelse om at afslå den tilladelse, der var ansøgt om.

87 Kommissionen har i sin replik bestridt, at affaldshåndteringen udført i Lea Road var ophørt. Den har i denne forbindelse fremlagt forskellige rapporter, udfærdiget efter inspektion af anlægget, hvoraf den ene, som er dateret den 6. juni 2002 og bilagt negativer, viser, at omfattende aktiviteter med hensyn til håndtering og oplagring af affald fandt sted i dette anlæg, i hvert fald indtil denne dato. Kommissionen har tillige fremlagt forskellige inspektionsrapporter og negativer, der viser omfanget af den affaldshåndtering, der blev udført i Ballymorris.

88 Den irske regering har i sin replik, som blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. januar 2003, anført, at der kunne forventes en afgørelse vedrørende ansøgningen om tilladelse til anlægget i Ballymorris til marts 2003.

89 På grundlag af ovennævnte betragtninger fastslås det, at der er ført fornødent bevis for, at de kompetente irske myndigheder har tolereret, at en privat virksomhed uden tilladelse siden 1980'erne har drevet affaldsbehandlingsanlæg i nedlagte stenbrud i Lea Road og Ballymorris, nær Portarlington, i grevskabet Laois. Affaldsbehand-

lingsanlæggene var begge beliggende i et afvandingsområde ved floden Barrow, der er kendetegnet ved et stort grundvandsreservoir, og de nævnte myndigheder har ikke draget omsorg for, at disse aktiviteter blev bragt til ophør eller sanktioneret. Med hensyn til anlægget i Lea Road bemærkes, at denne situation i hvert fald varede indtil den 6. juni 2002 og, for anlægget i Ballymorris, indtil den 10. januar 2003.

— Den uautoriserede drift af kommunale lossepladser i Drumnaboden, i Muckish og i Glenalla, i grevskabet Donegal (klage 2000/4408)

90 Det er mellem parterne ubestridt, at County Council i Donegal den 26. april 1999 besluttede, at den kommunale losseplads i Drumnaboden skulle lukkes, efter at der med hensyn til lossepladsen var indgivet en ansøgning om tilladelse den 30. september 1998 i henhold til loven af 1996. Den pågældende myndighed så sig derfor nødsaget til at beslutte, at aktiviteterne på de kommunale lossepladser i Muckish og i Glenalle, der var blevet lukket kort før den 1. marts 1999, hvor alle kommunale lossepladser senest skulle indgive en ansøgning om tilladelse i medfør af nævnte lov, kunne fortsætte. Affaldshåndteringen blev følgelig genoptaget på de to sidstnævnte lossepladser, mens ansøgningerne om tilladelse vedrørende dem først blev indgivet den 5. oktober 1999. Uanset de sene ansøgninger rejste EPA ikke indsigelse imod, at aktiviteterne på disse lossepladser fortsatte.

— Den uautoriserede henkastning og deponering af affald i Carlingford Lough, Greenore, i grevskabet Louth (klage 2000/4145)

91 Kommissionen har anført, at de irske myndigheder siden 1990 har tolereret uautoriseret henkastning af bygge- og nedrivningsaffald i et område ved kysten ved Carlingford Lough, Greenore, i grevskabet Louth, uden at sikre, at disse operationer blev bragt til ophør, sanktioneret, eller at affaldet blev fjernet.

92 Den irske regering har i en skrivelse til Kommissionen den 9. april 2001 anført, at Department of the Marine and Natural Resources var af den opfattelse, at spørgsmålet om dette affald skulle afklares i forbindelse med et lokalt udviklingsprojekt, som var ved at blive bedømt. Desuden har Department of the Environment and Local Government fremsendt kopien af en rapport, dateret den 23. oktober 2000, til Kommissionen, hvori det affald, der er deponeret i Carlingford Lough, er betegnet som nedrivningsaffald.

93 Den irske regering har imidlertid i sit svarskrift anført, at den sidstnævnte vurdering er urigtig. Efter udtagning af prøver på stedet i løbet af januar 2002 på foranledning af County Council i Louth har det vist sig, at de materialer, der forefandtes på stedet, bestod af klippesten og sten, der var udvundet i et stenbrud og deponeret på dette område af virksomheden Greenore Port med henblik på landskabspleje, således at der ikke fandt nogen affaldsbortskaffelse sted. Desuden er der nu planer om at anvende disse materialer i forbindelse med opførelsen af et dige.

94 Det skal her fastslås, at det fremgår af de beviser, som Kommissionen har fremlagt, herunder navnlig skrivelser fra klagerne og fra Department of the Marine and Natural Resources, to undersøgelsesrapporter udarbejdet af fuldmægtige i dette ministerium efter undersøgelser foretaget på stedet i 1993 og i 1997, samt diverse fotografier fra januar 2002, at det omhandlede affald bestod af nedrivningsaffald, herunder armeret beton og metalskrot. Det fremgår også med den retligt fornødne sikkerhed af disse beviser, at en privat virksomhed uden tilladelse siden 1990 har henkastet og oplagret sådant bygge- og nedrivningsaffald i et område ved kysten ved Carlingford Lough, og at de irske kompetente myndigheder tolererede denne situation, i hvert fald indtil januar 2002, uden at sikre, at disse aktiviteter blev bragt til ophør, sanktioneret, eller at det pågældende affald blev fjernet.

— Indsamling af affald ved private virksomheder, som hverken var godkendt eller registreret, i Bray, i grevskabet Wicklow (klage 2000/4157)

95 Kommissionen har anført, at Urban District Council i Bray i januar 2000 besluttede, at den ikke længere ville påtage sig indsamlingen af husaffald, og opfordrede indbyggerne til at henvende sig til private indsamlere, som de modtog en liste over. Ifølge Kommissionen var sidstnævnte ikke registreret eller godkendt i henhold til direktivets artikel 12 som følge af den manglende gennemførelse af denne bestemmelse i irsk ret.

96 Den irske regering har i sin skrivelse af 4. oktober 2000 til Kommissionen for det første henvist til, at Bray kommune førte et register over alle affaldsindsamlere, der drev virksomhed på dens område. For det andet har den oplyst Kommissionen om de bestemmelser, der skal vedtages, og hvorefter affaldsindsamlingen i Irland bliver omfattet af en godkendelsesordning.

— Uautoriseret deponering af nedrivnings- og byggeaffald på områder i Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog og Castletown i grevskabet Waterford (klage 2000/4633)

97 Kommissionen har i sin stævning anført, at County Council i Waterford, i hvert fald indtil december 2001, har tolereret, at der uden tilladelse blev deponeret forskelligt affald, hovedsageligt bygge- og nedrivningsaffald, i forskellige vådområder i nævnte grevskab, hvor områderne Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog og Castletown er beliggende, uden at sikre, at disse aktiviteter blev bragt til ophør, sanktioneret, eller at affaldet blev fjernet.

98 Den irske regering har i sit svarskrift, der blev indgivet til Domstolen den 19. august 2002, anført, at alle former for henkastning i områderne Pickardstown, Ballygunner Bog og Castletown var ophørt, da fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb. County Council i Waterford havde endvidere truffet foranstaltninger med henblik på at fjerne affald, der var deponeret på de to første områder. Det tredje område blev i mellemtiden tilsået med græs, og ifølge nævnte Council gjorde fjernelsen af affaldet det ikke muligt at genskabe den oprindelige tilstand i det pågældende vådområde. Regeringen har endvidere gjort gældende, at der i januar 2002 blev indledt retsforfølgning for så vidt angik området i Ballynattin, efter at nævnte Council i juni 2000 havde udstedt et pålæg om at indstille enhver form for henkastning og fjerne affaldet, som forblev uden virkning.

99 Kommissionen har til støtte for sin replik fremlagt negativer fra september 2002, der viser forekomsten af nedrivningsaffald i områderne Ballynattin, Pickardstown og Castletown samt en bygning under opførelse på det første af de tre områder.

100 Den irske regering har i sin duplik, indgivet til Domstolen den 10. januar 2003, gjort gældende, at henkastningerne af affald i Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog og Castletown er sket på arealer, der udgør henholdsvis 0,1, 0,8, 0,4 og 1 hektar, dvs. 0,15%, 27%, 6% og 17% af de berørte vådområder. Circuit Court afsagde en kendelse for området Ballynattin, hvorefter affaldet skulle fjernes, og den bygning, der var under opførelse, skulle nedrives. En anmodning om at anholde ejeren af området blev indgivet til nævnte ret i december 2002. County Council i Waterford, der kort forinden var blevet underrettet om de nye henkastninger affald på området i Castletown, gav udtryk for, at det ville stille krav om, at det affald, der var blevet deponeret på dette område og på området i Pickardstown, blev fjernet.

101 Henset til ovenstående skal det fastslås, at der er ført det fornødne bevis for, at private virksomheder deponerede affald, hovedsageligt bygge- og nedrivningsaffald, i forskellige vådområder i grevskabet Waterford, i områderne Ballynattin, Pickards-

town, Ballygunner Bog og Castletown, samt at den kompetente lokale myndighed, da fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, ikke sørgede for, at disse henkastninger blev bragt til ophør, sanktioneret, eller at det pågældende affald blev fjernet. Denne situation bestod imidlertid fortsat, efter at den foreliggende sag blev anlagt.

Om tilsidesættelsen af direktivets artikel 9 og 10

— Parternes argumenter

102 Kommissionen har gjort gældende, at siden 1977 måtte affaldsbehandlingsoperationer i henhold til direktivets artikel 9 og 10 kun udføres i henhold til en tilladelse. Da en sådan tilladelse udstedes med henblik på, at direktivets artikel 4 skal finde anvendelse, og da den skal præcisere de betingelser, som de nævnte operationer skal opfylde for at beskytte miljøet, må den nødvendigvis meddeles på forhånd.

103 Ifølge Kommissionen er der imidlertid udført mange operationer til behandling af kommunalt affald uden tilladelse i Irland, hvilket lossepladserne i Powerstown samt Tramore og Kilbarry, omhandlet henholdsvis i klage 1999/4351 og 1999/5008, er eksempler på.

104 Desuden har behandlingen af ansøgningerne om tilladelse for de eksisterende anlæg i henhold til loven af 1996 varet for længe, og driften af disse anlæg fortsatte systematisk under tilladelsesproceduren. I den irske regerings svar til Kommissionen af 23. februar 2000 er det således anført, at 102 ud af 137 ansøgninger af denne type

endnu ikke var behandlet den 2. februar 2000. For så vidt angår lossepladserne i Muckish og Glenalla, som er omhandlet i klage 2000/4408, har selv EPA accepteret, at driften fortsatte, uden at der var indgivet en ansøgning om tilladelse inden for den frist, der var fastsat i nævnte lov.

105 Efter Kommissionens opfattelse har Irland tillige tilsidesat sine forpligtelser, idet det ikke har ladet de lukkede kommunale lossepladser underkaste den tilladelsesprocedure, som er foreskrevet i direktivets artikel 9, inden udløbet af de nævnte frister.

106 Med hensyn til private virksomheders behandling af affald har Kommissionen anført, at de irske myndigheder på forskellige niveauer også tolererede, at operationer på mange områder i landet fortsatte uden tilladelse, og uden at sikre, at disse operationer blev bragt til ophør eller sanktioneret, således som det bl.a. fremgår af redegørelsen for klage 1997/4705, 1997/4792, 1999/4478, 1999/4801, 1999/5112, 2000/4145 og 2000/4633. De sanktioner, der rent undtagelsesvis blev pålagt, havde desuden ikke nogen afskrækkende virkning, hvilket bl.a. gennemgangen af klage 1997/4847 viser. Uredelige virksomheder blev således ved en simpel økonomisk beregning opmuntret til at fortsætte deres ulovlige aktiviteter, mens deres konkurrenter, som opfyldte direktivets krav, blev straffet.

107 I forbindelse med ansøgninger om tilladelse eller byggetilladelse vedrørende de eksisterende ulovlige anlæg tolererede de kompetente irske myndigheder desuden, at de pågældende aktiviteter fortsatte, idet den tilladelse, der til slut blev meddelt i lignende tilfælde, også omfattede tidligere overtrædelser, hvilket gennemgangen af bl.a. klage 1997/4792, 1999/4478, 1999/4801, 1999/5112 og 2000/4145 viste. I det tilfælde, der er omhandlet i klage 1997/4705, har EPA medgivet, at opfyldningsaktiviteter i et vådområde kan sidestilles med nyttiggørelse, og at der ikke i dette tilfælde stilles krav om en tilladelse i national ret.

108 Den irske regering har i sit svarskrift med hensyn til operationer vedrørende kommunalt affald gjort gældende, at der i slutningen af september 2001 kun var 14 kommunale lossepladser i drift, som stadig skulle meddeles tilladelse, og at forholdene var blevet fuldstændig lovliggjort den 29. november 2002, hvor den sidste tilladelse blev meddelt. Behandlingstiden for disse ansøgninger var i denne forbindelse normal, henset til antallet af samtidige ansøgninger vedrørende eksisterende anlæg, sagernes kompleksitet og den tunge tilladelsesprocedure. Hvad angår lossepladserne i Glenalla og Muckish var der tale om undtagelsestilfælde.

109 Efter den irske regerings opfattelse er det i øvrigt ikke i henhold til direktivets artikel 9 et krav, at et anlæg, der er lukket inden udløbet af en lovlig frist, inden for hvilken en ansøgning om tilladelse skal være indgivet, med tilbagevirkende kraft skal have en tilladelse.

110 Med hensyn til det affald, der behandles i den private sektor, har nævnte regering bestridt, at der er en generel tendens til, at de irske myndigheder tolererer ikke-tilladte operationer. Fra maj 1998 til august 2002 blev der således indgivet 651 ansøgninger om tilladelse til drift af eksisterende eller planlagte aktiviteter, og 384 tilladelser blev udstedt.

111 I øvrigt foreskrev loven af 1996 en passende bøde- og fængselsstraf, og overtrædelserne af bestemmelserne i denne lov gav faktisk anledning til sanktioner. Den irske regering har i sit svarskrift, indgivet til Domstolen den 19. august 2002, anført, at det fremgår af oplysninger, som den ikke har fremlagt, men som den har modtaget fra 33 ud af 34 kompetente lokale myndigheder, at der siden maj 1996 er optaget over 930 rapporter med beslutning om, at uautoriserede operationer skal indstilles og det pågældende affald overføres til et godkendt anlæg, samt 76 rapporter med beslutning om andre tiltag, mens de samme myndigheder siden 1998 har gennemført 111 procedurer, hvoraf 84 procedurer stadig verserer. EPA har indledt 14 procedurer i medfør af loven af 1996.

112 Domstolene har ligeledes afsagt forskellige domme. Til støtte for denne påstand har den irske regering fremlagt en dom afsagt af High Court den 31. juli 2002, hvorved de skyldige pålægges at genetablere et område, der er beliggende i grevskabet Wicklow, hvor farligt hospitalsaffald var blevet deponeret. Den har endvidere henvist til en dom afsagt af Naas District Court, der idømte tre fængselsstraffe for ulovlig besiddelse af affald.

113 Hvad angår de konkrete tilfælde, der er påtalt i klagerne til Kommissionen, har den irske regering — for så vidt som disse omstændigheder er relevante i forbindelse med den foreliggende sag — bestridt, at de irske myndigheder har udvist passivitet. Direktivet forbyder i øvrigt ikke, at nyttiggørelsesoperationer, som ikke forårsager miljøskader af betydning, fortsættes under tilladelsesproceduren. Hvad angår EPA's skrivelse af 20. marts 1998 afspejler den ganske enkelt den irske lovgivning, som var gældende på det tidspunkt, for så vidt som nyttiggørelse af affald kun har været betinget af en tilladelse i medfør af Waste Management (Licensing) (Amendment) Regulations 1998, som trådte i kraft den 19. maj 1998.

— Domstolens bemærkninger

114 Indledningsvis bemærkes, at kommunalt affald i Irland først blev undergivet en tilladelsesordning fra vedtagelsen af loven af 1996 og dens gennemførelsesbestemmelser. Hvad angår affald, der håndteres af private virksomheder, skulle bortskaffelsen heraf ifølge den irske regering have været omfattet af en sådan ordning siden 1980, mens nyttiggørelsen af dette affald først blev omfattet i 1998.

115 Som det fremgår af denne doms præmis 22 og 23, er formålet med søgsmålet imidlertid, at det fastslås, at Irland ikke ved udløbet af fristen på to måneder i den begrundede udtalelse af 2001 havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 9 og 10, nemlig at sikre, at al affaldshandling faktisk skal være omfattet af en tilladelse.

116 I denne forbindelse bemærkes for det første, at direktiver i henhold til artikel 249, stk. 3, EF med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til. I det foreliggende tilfælde pålægger direktivets artikel 9 og 10 medlemsstaterne nogle klare og entydige resultatforpligtelser, hvorefter virksomheder eller anlæg, der bortskaffer eller nyttiggør affald på disse staters område, skal være i besiddelse af en tilladelse. Heraf følger, at en medlemsstat kun har opfyldt sine forpligtelser i henhold til de nævnte bestemmelser, såfremt der både er foretaget en korrekt gennemførelse af dem i national ret, og de pågældende operatører er i besiddelse af den tilladelse, der således er påkrævet (jf., analogt, vedrørende forudgående godkendelse af driften af forbrændingsanlæg, som omhandlet i artikel 2 i Rådets direktiv 89/369/EØF af 8. juni 1989 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg (EFT L 163, s. 32), dom af 11.7.2002, sag C-139/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6407, præmis 27).

117 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 27-29 i forslaget til afgørelse, påhviler det medlemsstaterne at sikre, at den gennemførte tilladelsesordning faktisk anvendes og overholdes, bl.a. ved at gennemføre en passende kontrol i den henseende og ved at sikre, at operationer, der udføres uden tilladelse, bringes til ophør og sanktioneres.

118 I øvrigt bemærkes, at tilladelsesordningerne i direktivets artikel 9 og 10 — således som det fremgår af selve disse bestemmelsers ordlyd — skal gøre det muligt at gennemføre direktivets artikel 4 korrekt, bl.a. ved at sikre, at de bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperationer, der udføres i henhold til sådanne tilladelser, opfylder de

forskellige krav, som er fastsat i den sidstnævnte bestemmelse. Med henblik herpå skal de nævnte tilladelser indeholde en række klare oplysninger og betingelser, således som det udtrykkeligt er fastsat i direktivets artikel 9 med hensyn til bortskaffelsesoperationer. Heraf følger, at tilladelsesproceduren i artikel 9 og 10 nødvendigvis skal ligge før enhver bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperation (jf. i denne retning dom af 14.6.2001, sag C-230/00, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4591, præmis 16). I modsætning til, hvad den irske regering har anført, kan indgivelsen af en ansøgning derfor ikke i sig selv medføre, at sådanne operationer bliver forenelige med de nævnte bestemmelsers krav.

119 I denne forbindelse kan den irske regerings argument, hvorefter den faktiske anvendelse af en tilladelsesordning, som er indført ved en national lovgivning, der forudsætter en overgangsperiode, hvori de eksisterende anlæg skal kunne videredrives, ikke tiltrædes.

120 Ifølge artikel 13 i direktiv 75/442 er medlemsstaterne nemlig forpligtet til at sætte de nødvendige foranstaltninger i kraft for at efterkomme direktivet inden 24 måneder efter dets meddelelse. I denne forbindelse er det vigtigt at understrege, at direktivets artikel 9 og 10 erstatter artikel 8 i direktiv 75/442 og med henblik på at videreføre de eksisterende forpligtelser har skærpet disse, der allerede fastsatte en tilladelsesordning for anlæg til behandling, oplagring og deponering af affald (jf. i denne retning San Rocco-dommen, præmis 37).

121 Det påhvilede således den irske regering rettidigt at indlede de nødvendige procedurer for først at gennemføre artikel 8 i direktiv 75/442 i den nationale retsorden og dernæst direktivets artikel 9 og 10, således at disse procedurer var fuldført inden for de frister, der er fastsat i direktiverne, og at de klare og entydige resultatforpligtelser i de nævnte bestemmelser var opfyldt, dvs. at de pågældende

operationer ikke blev udført uden de krævede tilladelser. Da Irlands gennemførelsesforanstaltninger var vedtaget for sent, kan de ikke påberåbes for at retfærdiggøre traktatbruddet (jf. analogt dom af 18.6.2002, sag C-60/01, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5679, præmis 33, 37 og 39).

122 Efter disse indledende bemærkninger skal det fastslås, at det med hensyn til kommunale lossepladser fremgår af denne doms præmis 108, at den irske regering selv har medgivet, at der ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse af 2001 var 14 kommunale lossepladser i drift, som ikke var i besiddelse af en tilladelse.

123 Nævnte regering har ligeledes medgivet, at de irske myndigheder ved udløbet af nævnte frist fulgte en systematisk praksis, hvorefter de tolererede, at de eksisterende anlæg fortsatte deres aktiviteter i perioden fra indgivelsen af en ansøgning om tilladelse, indtil beslutningen vedrørende denne ansøgning var truffet. Som det fremgår af denne doms præmis 84, var dette bl.a. tilfældet for lossepladserne i Tramore og Kilbarry.

124 Det fremgår i denne forbindelse af forskellige dokumenter, der er fremlagt for Domstolen, at den tid, der på det tidspunkt i praksis forløb, inden sådanne eksisterende anlæg blev meddelt en tilladelse eller et afslag, samlet set var meget lang, hvilket den irske regering også har udtrykt bekymring for i en skrivelse til Kommissionen af 30. november 2000.

125 I en artikel med overskriften »Waste Licensing 1997-2002: Lessons from the Application process«, offentliggjort 2002 i *Irish Planning and Environmental Law Journal*, som udgives af den irske regering, hedder det, at den gennemsnitlige

sagsbehandlingstid i forbindelse med bedømmelsesproceduren for ansøgninger om tilladelse er 808 dage. Det fremgår af denne doms præmis 84, at udstedelsen af tilladelser vedrørende kommunale lossepladser i Tramore og Kilbarry, der blev oprettet tilbage i 1930'erne og 1970'erne, først skete efter procedurer, der varede i henholdsvis 36 og 48 måneder, selv om de nævnte lossepladser forårsagede væsentlige miljøskader og indgreb i områder, der var af særlig miljømæssig interesse.

126 Ifølge ovennævnte artikel er de væsentligste årsager til denne langsommelighed det ekstremt høje antal samtidige ansøgninger vedrørende eksisterende anlæg, der ofte var ugunstigt placeret og kun sjældent blev kontrolleret, samt et utilstrækkeligt antal ansatte i EPA. Som generaladvokaten har anført i punkt 75 i forslaget til afgørelse, påhviler der en medlemsstat, der i ca. 20 år har tilsidesat sin forpligtelse til at nå det resultat, der er fastsat i direktivets artikel 9, at afhjælpe dette traktatbrud så hurtigt som muligt.

127 Heraf følger, at på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, havde Irland endnu ikke opfyldt den forpligtelse, der siden 1977 havde påhvilet Irland, til at sikre, at alle kommunale lossepladser var i besiddelse af den krævede tilladelse. Et sådant traktatbrud — der er resultatet dels af en ekstremt forsinket gennemførelse af direktivets artikel 9, dels af en systematisk undladelse af at kræve, at de uautoriserede aktiviteter indstilles under tilladelsesproceduren, og endelig af manglende foranstaltninger, der kunne sikre, at anlæg øjeblikkeligt blev omfattet af den interne ordning, der endeligt blev indført — var på det nævnte tidspunkt såvel generelt som vedvarende.

128 Hvad angår kommunale lossepladser, der var nedlagt inden udløbet af fristerne for at indgive en ansøgning om tilladelse i medfør af loven af 1996 og dens gennemførelsesbestemmelser, bemærkes blot, at Kommissionen ikke har påstået, at der ved denne lovgivning var sket en ukorrekt gennemførelse af direktivet, idet der ikke for disse lossepladser var fastsat, at de skulle have en tilladelse. Som det fremgår af

denne doms præmis 22, har Kommissionen derimod såvel under den administrative procedure som ved Domstolen understreget, at søgsmålet — for så vidt det ikke angår direktivets artikel 12 — ikke vedrørte en manglende gennemførelse af direktivet, men mangler i forbindelse med den konkrete anvendelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget med henblik på en sådan gennemførelse. Under disse omstændigheder kan Kommissionen ikke inden for rammerne af det foreliggende søgsmål få medhold i påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser som følge af, at dets administrative myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af loven af 1996 og dens gennemførelsesbestemmelser, der ikke foreskriver en sådan mulighed, ikke har undergivet sådanne nedlagte lossepladser en tilladelsesprocedure, som fastsat i direktivets artikel 9.

129 Hvad angår private virksomheders behandling af affald bemærkes, således som det fremgår af konstateringerne i denne doms præmis 60, 63, 68, 75, 89, 94 og 101, at flere lokale irske myndigheder har udvist en høj grad af tolerance i forhold til uautoriserede operationer vedrørende væsentlige mængder af affald i mange områder af landet, ofte i meget lange perioder, uden at træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at sådanne operationer blev bragt til ophør og effektivt sanktioneret, eller at gentagelser blev forhindret.

130 Det fremgår også af nævnte konstateringer, at denne holdning fortsatte frem til det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb.

131 For det første, som det fremgår af denne doms præmis 118 og 119, giver den omstændighed, at en ansøgning om tilladelse i givet fald er indgivet vedrørende et eksisterende anlæg, ikke — i modsætning til de irske myndigheders praksis — mulighed for på nogen måde at antage, at kravene i direktivets artikel 9 eller 10 var opfyldt, eller at fortsættelsen af de omhandlede aktiviteter kunne accepteres under tilladelsesproceduren.

132 For det andet, som Kommissionen med rette har anført, har den omstændighed, at der i to af de tilfælde, der er omhandlet i denne doms præmis 63 og 75, endelig blev meddelt en tilladelse inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse af 2001, ikke indflydelse på den omstændighed, at der ikke blev vedtaget nogen sanktioner for fortiden vedrørende de omhandlede uautoriserede operationer, eller på konstateringen af, at der på det pågældende tidspunkt i Irland var en generel tendens til fra lokale kompetente myndigheders side at tolerere situationer, hvor de nævnte bestemmelser ikke blev overholdt.

133 Denne tolerante holdning afslører, som generaladvokaten har anført i punkt 121 i forslaget til afgørelse, et administrativt problem af stort omfang, og den var generel og langvarig nok til at drage den konklusion, at der var tale om en praksis, som kan tilskrives de irske myndigheder, og hvorefter en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 9 og 10 ikke sikres.

134 Denne vurdering bekræftes af forskellige dokumenter, som Kommissionen har fremlagt. Det fremgår således bl.a. af en særlig analytisk og statistisk undersøgelse med titlen »*Strategic review & outlook for Waste Management capacity and the impact on the Irish Economy*« fra juli 2002, at på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, havde det irske net af bortskaffelsesfaciliteter for affald næsten nået sit mætningspunkt, og at der som følge af denne situation var opstået et stort antal ulovlige lossepladser og anlæg. Den samme konstatering findes i et dokument med titlen »*National Waste management strategy*«, som blev tilsendt den irske regering i januar 2002 af The Institution of the Engineers of Ireland, hvori det understreges, at hundreder, om ikke tusinder, af ulovlige lossepladser ligger spredt ud over hele det irske område.

135 Hvad mere specifikt angår grevskabet Wicklow fremgår det bl.a. af avisartikler, som blev offentliggjort mellem den 8. december 2001 og den 9. april 2002, samt af en

rapport af 7. september 2001 fra County Council, at på det tidspunkt, hvor fristen i den nævnte begrundede udtalelse udløb, var der optalt næsten 100 ulovlige anlæg i dette grevskab, hvoraf visse havde en anseelig størrelse og indeholdt farligt affald fra bl.a. hospitaler.

136 Da Kommissionen således har givet oplysninger, der fyldestgørende godtgør, at de irske myndigheder har opretholdt en generel og vedvarende tolerant holdning i flere situationer, der indebar en tilsidesættelse af kravene i direktivets artikel 9 og 10, uden at sikre, at disse forhold blev bragt til ophør og effektivt sanktioneret, påhvilede det Irland, således som det fremgår af denne doms præmis 42-47, konkret og detaljeret at bestride disse oplysninger og følgerne heraf.

137 Det bemærkes, at Irland i det foreliggende tilfælde ikke opfyldte denne betingelse, idet Irland har begrænset sig til at nedlægge generelle påstande, der ikke i øvrigt var underbyggede, såsom dem, der er anført i denne doms præmis 110-112, og at fremlægge en retsafgørelse, der var afsagt efter udløbet af fristen i den begrundede afgørelse af 2001, hvilket ikke kan betragtes som relevant i forbindelse med vurderingen af de irske myndigheders holdning på det pågældende tidspunkt.

138 Den irske regering har i øvrigt selv i sin duplik, indleveret til Domstolen den 10. januar 2003, anført, at den kort forinden havde iværksat forskellige initiativer med henblik på at støtte en konsekvent fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af miljøbestemmelser, hvilket bl.a. indebar, at de lokale myndigheder blev tildelt økonomiske midler, som gjorde det muligt for dem at overvåge, at de nævnte bestemmelser blev overholdt, at disse myndigheder blev omfattet af en ordning for affaldshåndtering, udarbejdet af EPA, en mere struktureret og effektiv fremgangsmåde på inspektionsområdet, udarbejdelsen af et lovforslag, der indeholder skærpede bestemmelser på miljøområdet og oprettelsen af et kontor, der er specialiseret på området. I en artikel, der blev offentliggjort den 14. august 2002 i *Irish Times,* og som Kommissionen har fremlagt, berettes det også, at det irske

Miljøministerium har udtalt, at oprettelsen af et sådant kontor havde høj prioritet, henset til, at der var et åbenbart behov for at sikre en strengere og mere systematisk opfyldelse af affaldslovgivningen.

139 Det følger af ovenstående betragtninger, samt af konstateringen i denne doms præmis 127 med hensyn til kommunale lossepladser, at der er ført det fornødne bevis for, at Irland, på det tidspunkt, hvor fristen på de to måneder i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, generelt og vedvarende havde tilsidesat sin forpligtelse til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 9 og 10, således at Kommissionens klagepunkt i denne henseende må tiltrædes.

Om tilsidesættelsen af direktivets artikel 12

— Parternes argumenter

140 Kommissionen har gjort gældende, at Waste Management (Collection Permit) Regulations 2001 (herefter »Regulations 2001«), som den modtog underretning om den 27. september 2001, udgør en gennemførelse af direktivets artikel 12, der både er for sen og ufyldestgørende. I Regulations 2001 er fristen for at indgive ansøgninger om tilladelse nemlig fastsat til den 30. november 2001. Såfremt de berørte virksomheder ikke allerede havde indgivet deres ansøgning om tilladelse inden denne dato, måtte de fortsætte deres aktiviteter, indtil proceduren var afsluttet. Denne sene gennemførelse har haft til følge, at de virksomheder, der varetager indsamling og transport af affald, er fritaget for ethvert krav om tilladelse eller registrering, hvilket bl.a. omstændighederne i klage 2000/4157 viser.

141 Ifølge den irske regering sikrer Regulations 2001 en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 12 og bringer traktatbruddet til ophør. Hvad angår de overgangsforanstaltninger, som Kommissionen har kritiseret, har denne regering anført, at indgivelsen af en ansøgning om tilladelse i hvert fald kan sidestilles med en registrering i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i nævnte artikel 12, idet begrebet blot omfatter en formel meddelelse til myndighederne, uden krav om, at bestemte betingelser skal være opfyldt på forhånd. Desuden er det konkrete tilfælde, som Kommissionen har henvist til, ikke nødvendigvis udtryk for, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser.

— Domstolens bemærkninger

142 Direktivets artikel 12 bestemmer, at anlæg eller virksomheder, der som erhvervsmæssig aktivitet varetager indsamling og transport af affald, såfremt de ikke skal have en godkendelse, skal registreres hos de kompetente myndigheder.

143 Den irske regering har ikke bestridt Kommissionens påstand, hvorefter den godkendelsesordning, der er indført for sent ved Regulations 2001, fastsætter, at indsamling af affald fra den 30. november 2001 udføres i overensstemmelse med betingelserne i en tilladelse, der udstedes af en lokal myndighed, og at enhver ansøgning om tilladelse vedrørende eksisterende aktiviteter skal være indgivet inden denne dato.

144 Heraf følger, at på det tidspunkt, hvor fristen på to måneder i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, var affaldsindsamlingerne endnu ikke godkendelses- eller registreringspligtige. Selv om alle berørte virksomheder havde indgivet en ansøgning

om godkendelse i medfør af Regulations 2001 inden denne dato, hvilket den irske regering ikke har godtgjort, kan indgivelsen af en sådan ansøgning ikke — i modsætning til, hvad sidstnævnte har hævdet — anses for en registrering i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 12, og derfor ikke opfylde kravene i denne bestemmelse. Bestemmelsen pålægger nemlig medlemsstaterne at foretage et valg mellem en godkendelsesordning eller en registreringsprocedure, og Irland har ikke valgt den sidstnævnte løsning.

145 Heraf følger, at Kommissionens klagepunkt skal tiltrædes, for så vidt som det tilsigter, at det fastslås, at Irland ikke har gennemført direktivets artikel 12 korrekt.

Om tilsidesættelsen af direktivets artikel 5

— Parternes argumenter

146 Kommissionen har anført, at Irland ikke har truffet egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, eftersom mange anlæg drives uden tilladelse, hvilket medfører miljøskader, som det f.eks. fremgår af sagen vedrørende lossepladserne i Tramore og Kilbarry, som omhandlet i klage 1999/5008.

147 At det irske net af bortskaffelsesfaciliteter er utilstrækkeligt, fremgår tillige af den omstændighed, at det har nået et mætningspunkt, hvilket i øvrigt har haft til følge, at ulovlige henkastninger af affald har fundet sted i vid udstrækning.

148 Den irske regering har bestridt enhver form for tilsidesættelse af direktivets artikel 5. For det første har Kommissionen ikke bevist, at der på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, ikke var en tilladelsesordning i overensstemmelse med dette direktivs artikel 9. For det andet, for så vidt som ordet »tilstrækkeligt« kan fortolkes som et råderum, der er tilstrækkeligt stort til at opfylde en medlemsstats aktuelle bortskaffelsesbehov, er de dokumenter, som Kommissionen har fremlagt med henblik på at underbygge en påstand om, at Irlands bortskaffelseskapacitet er utilstrækkelig, ikke overbevisende. Kommissionen har navnlig ikke bevist, at affald ikke har kunnet bortskaffes som følge af manglende kapacitet, og den omstændighed, at visse anlæg er ved at nå et mætningspunkt, er ikke ualmindeligt. Kommissionen har endvidere undladt at tage hensyn til faktorer, såsom muligheden for at dele bortskaffelseskapaciteten mellem de lokale myndigheder eller at udvide de eksisterende lossepladser, planerne om nye lossepladser, som var ved at blive undersøgt, eller udviklingen af nyttiggørelsesstrukturen.

— Domstolens bemærkninger

149 Oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger, idet et sådant net endvidere skal muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg i overensstemmelse med direktivets artikel 5, henhører også under de formål, der forfølges med bestemmelsen (dom af 1.4.2004, forenede sager C-53/02 og C-217/02, Commune de Braine-le-Château m.fl., Sml. I, s. 3251, præmis 33).

150 Ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, første afsnit, er det »[m]ed henblik på gennemførelsen af artikel 4, 5 og 7« heri, at ethvert anlæg eller enhver virksomhed, der varetager bortskaffelsen af affald, skal indhente en tilladelse. Dette udtryk indebærer, at gennemførelsen af direktivets artikel 5 bl.a. skal ske ved udstedelsen af individuelle tilladelser (jf. i denne retning dommen i sagen Commune de Braine-le-Château m.fl., præmis 40, 41 og 43).

151 Som det fremgår af denne doms præmis 139, havde Irland på det tidspunkt, hvor fristen på to måneder i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, generelt og vedvarende tilsidesat sin forpligtelse til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 9, eftersom Irland tolererede, at et stort antal anlæg til affaldsbortskaffelse var i drift uden tilladelse.

152 Som Kommissionen med rette har anført, er denne omstændighed tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at Irland på det pågældende tidspunkt ikke opfyldte de forpligtelser, som er fastsat i direktivets artikel 5.

153 Som det fremgår af denne doms præmis 118, 149 og 150, skal den tilladelsesordning, der er fastsat i direktivets artikel 9, nemlig sikre, at operationer til bortskaffelse af affald opfylder de forskellige mål, som forfølges med direktivet. Med henblik herpå skal tilladelserne, således som det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, indeholde et bestemt antal krav vedrørende bl.a. arten og mængden af affaldet, de tekniske forskrifter, de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes, bortskaffelsesstedet og behandlingsmetoden.

154 Sammenholdt med affaldshåndteringsplanerne i direktivets artikel 7 er det åbenbart, at de forskrifter, som de individuelle tilladelser skal indeholde, udgør en ufravigelig

betingelse for oprettelsen, i overensstemmelse med samme direktivs artikel 5, af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til — som sidstnævnte bestemmelse foreskriver — den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger, samt til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald, idet bortskaffelse på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden muliggøres.

155 I øvrigt fremgår det af de dokumenter, som Kommissionen har fremlagt, herunder af den rapport, der er henvist til i punkt 92 i generaladvokatens forslag til afgørelse, og af undersøgelsen fra juli 2002, som er nævnt i denne doms præmis 134, at det irske net af bortskaffelsesfaciliteter på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, som helhed var ved at nå et mætningspunkt, og at det ikke var tilstrækkeligt til at aftage det affald, der blev produceret i denne medlemsstat. Det fremgår endvidere af nævnte dokumenter, at der som følge af denne situation var opstået et stort antal ulovlige losseplads er og anlæg over hele landet.

156 Det skal fastslås, at de præcise og udførlige oplysninger, som er indeholdt i de forskellige dokumenter, ikke er blevet bestridt konkret og detaljeret af Irland, som har begrænset sig til at rejse tvivl i meget generelle vendinger om deres overbevisende karakter, hvilket ikke opfylder de krav, der er nævnt i denne doms præmis 42-47.

157 Under disse omstændigheder må det fastslås, at på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, havde Irland undladt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, der, som det fremgår af direktivets artikel 5, skal sætte

Fællesskabet som helhed i stand til at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål.

158 Det følger heraf, at Kommissionens klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af direktivets artikel 5 bør tiltrædes.

Om tilsidesættelsen af direktivets artikel 4

— Parternes argumenter

159 Kommissionen har anført, at det langvarige fravær af en virksom tilladelsesordning i henhold til direktivets artikel 9 og 10 i sig selv er tilstrækkeligt til at godtgøre, at Irland ikke har truffet de krævede foranstaltninger med henblik på at sikre nyttiggørelsen eller bortskaffelsen af affald, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, således som Irland var forpligtet til i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1.

160 Da denne bestemmelse skal fortolkes i overensstemmelse med principperne om forsigtighed og forebyggelse, er det ikke for bestemmelsens tilsidesættelse nødvendigt, at en faktisk skade er indtrådt. I det foreliggende tilfælde, og således som det bl.a. fremgik af behandlingen af klage 1997/4705, 1997/4792, 1999/4801, 1999/5008, 2000/4408, 2000/4145 og 2000/4633, havde de ulovlige operationer, som var beskrevet heri, reelt forårsaget mange forringelser i områder af særlig interesse

og konkrete miljøskader, uden at Irland har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at afhjælpe dem, herunder ved at overvåge, at områderne blev genetableret, og at det ulovligt deponerede affald blev bortskaffet eller nyttiggjort.

161 Den irske regering har desuden ikke opfyldt sin forpligtelse til at forbyde dumpning eller ukontrolleret bortskaffelse af affald i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2.

162 Med hensyn til direktivets artikel 4, stk. 1, er det den irske regerings opfattelse, at Kommissionen hverken har godtgjort fraværet af en tilladelsesordning i henhold til direktivets artikel 9 på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, eller at der forelå konkrete miljøskader, som kunne tilskrives de irske myndigheder. Desuden er direktivet ikke til hinder for, at deponering af affald i miljøfølsomme områder tillades.

163 Kommissionen har endvidere ikke godtgjort, at de irske myndigheder har afholdt sig fra at regulere vedvarende problemer, der er opstået som følge af tidligere aktiviteter. Der er fastsat egnede foranstaltninger i de tilladelser, der udstedes vedrørende de eksisterende lossepladser, såsom lossepladserne i Kilbarry og Tramore, samt lossepladsen i Drumnaboden, som er omhandlet henholdsvis i klage 1999/5008 og 2000/4408, mens identificeringen og vurderingen af lossepladser, der blev lukket, inden de blev tilladelsespligtige, er fastsat i artikel 22, stk. 7, litra h), i loven af 1996, således at der kan træffes eventuelle foranstaltninger til genetablering under hensyntagen til omkostningseffektiviteten.

164 Kommissionen har heller ikke godtgjort, at der var sket en tilsidesættelse af direktivets artikel 4, stk. 2, på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse udløb.

— Domstolens bemærkninger

165 Det bemærkes, at forpligtelsen til at bortskaffe affald, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, er en del af formålet med Fællesskabets miljøpolitik, og at direktivets artikel 4 bl.a. har til formål at gennemføre princippet om forebyggende indsats, der er anført i artikel 174, stk. 2, første afsnit, andet punktum, EF, hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal forebygge, nedbringe og i videst muligt omfang og fortrinsvis ved kilden fjerne miljøforurening og miljøgener gennem vedtagelse af foranstaltninger, der kan eliminere de kendte risici (jf. dom af 5.10.1999, forenede sager C-175/98 og C-177/98, Lirussi og Bizzaro, Sml. I, s. 6881, præmis 51, og af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 94).

166 For det første angiver nævnte artikel 4 de mål, medlemsstaterne skal tage hensyn til ved opfyldelsen af de mere specifikke forpligtelser, der påhviler dem efter direktivets øvrige bestemmelser (jf. i denne retning dom af 23.2.1994, sag C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava m.fl., Sml. I, s. 483, præmis 12).

167 Det fremgår i denne forbindelse af selve ordlyden af direktivets artikel 9, stk. 1, første afsnit, og artikel 10, at det navnlig er »[m]ed henblik på gennemførelsen« af direktivets artikel 4, at ethvert anlæg eller enhver virksomhed, der varetager bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, skal indhente en tilladelse. Som det fremgår af denne doms præmis 150, indebærer dette udtryk, at gennemførelsen af direktivets artikel 4 bl.a. skal ske ved udstedelsen af individuelle tilladelser (dommen i sagen Commune de Braine-le-Château m.fl., præmis 41 og 43).

168 For det andet, selv om direktivets artikel 4, stk. 1, ikke præciserer, hvad de foranstaltninger, der skal træffes for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, konkret skal indeholde, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne bestemmelse, der indeholder selvstændige forpligtelser i forhold til dem, der følger af andre af direktivets bestemmelser, binder medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, samtidig med at den overlader de pågældende medlemsstater et skøn ved afgørelsen af, om sådanne foranstaltninger er nødvendige (San Rocco-dommen, præmis 67, og dommen af 4.7.2000 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 55 og 58).

169 Det er ganske vist således principielt ikke muligt under henvisning til, at en faktisk situation ikke er i overensstemmelse med de mål, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1, direkte at drage den slutning, at den pågældende medlemsstat nødvendigvis har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter denne bestemmelse, nemlig at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed udsættes for fare, og uden at miljøet skades, men det står ikke desto mindre fast, at når en sådan faktisk situation varer ved, navnlig når den fører til en forringelse af miljøet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, kan den vise, at medlemsstaterne har overskredet grænserne for det skøn, de har i henhold til nævnte bestemmelse (San Rocco-dommen, præmis 67 og 68).

170 I det foreliggende tilfælde er det godtgjort, således som det fremgår af denne doms præmis 139, at Irland, på det tidspunkt, hvor fristen på to måneder i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, generelt og vedvarende havde tilsidesat sin forpligtelse til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 9 og 10.

171 Som generaladvokaten har anført i punkt 98 i forslaget til afgørelse, er denne omstændighed tilstrækkelig til at godtgøre, at Irland tillige generelt og vedvarende har tilsidesat kravene i direktivets artikel 4, som er tæt forbundet med direktivets artikel 9 og 10.

172 For det første, som anført i denne doms præmis 118 og 167, skal tilladelsesordningen i direktivets artikel 9 og 10 sikre, at de bortskaffelses- eller nyttiggørelsesoperationer, der udføres i henhold til sådanne tilladelser, opfylder de forskellige krav, som er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1. Med henblik herpå skal de nævnte tilladelser indeholde en række forskrifter, sådan som det udtrykkeligt er fastsat i direktivets artikel 9, der bl.a. vedrører arten og mængden af affaldet, de tekniske forskrifter, de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes, bortskaffelsesstedet og behandlingsmetoden. Heraf følger, at den kontrol, der udøves på det sted, som ansøgningen om tilladelse vedrører, såvel som de forskrifter, betingelser og forpligtelser, der er indeholdt i disse tilladelser, udgør midler til at nå de mål, der er anført i nævnte artikel 4, stk. 1.

173 For det andet fremgår det af direktivets artikel 4, stk. 2, at medlemsstaterne bl.a. skal forbyde enhver ukontrolleret bortskaffelse af affald.

174 I det foreliggende tilfælde er den generelle og vedvarende tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 4, som således er godtgjort som følge af den manglende opfyldelse af kravene i direktivets artikel 9 og 10, desuden ledsaget af tilsidesættelsen i visse konkrete situationer, som Kommissionen har henvist til, af den mere specifikke forpligtelse, som er anført i denne doms præmis 168 og 169.

175 Det fremgår nemlig af denne doms præmis 54, 55, 84, 94 og 101, at på det tidspunkt, hvor fristen på to måneder i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, havde Irland i

faktiske situationer, der vedvarende var uforenelige med målene i direktivets artikel 4, stk. 1, og som medførte en betydelig forringelse af miljøet, undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet blev bortskaffet, uden at menneskets sundhed blev udsat for fare, og uden skade for miljøet, hvorved denne medlemsstat har overskredet grænserne for det skøn, den har i henhold til nævnte bestemmelse.

176 Heraf følger, at Kommissionens klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af direktivets artikel 4 er begrundet.

Om tilsidesættelsen af direktivets artikel 8

— Parternes argumenter

177 Ifølge Kommissionen har Irland tillige tilsidesat direktivets artikel 8, idet medlemsstaten ikke har overvåget, at indehavere af bortskaffet affald uden tilladelse enten overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som har tilladelse til at varetage bortskaffelse eller nyttiggørelse, eller selv sørger for en sådan bortskaffelse eller nyttiggørelse efter at have opnået en tilladelse i overensstemmelse med kravene i direktivet. Konkrete eksempler på tilsidesættelse af denne bestemmelse fremgår bl.a. af gennemgangen af de faktiske omstændigheder, som er påberåbt i klage 1997/4792, 1999/4801, 1999/5112, 2000/4145 og 2000/4633.

178 Den irske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke har bevist det påstående traktatbrud.

— Domstolens bemærkninger

179 Direktivets artikel 8, der bl.a. sikrer gennemførelsen af princippet om forebyggende indsats, bestemmer, at det påhviler medlemsstaterne at kontrollere, at indehaveren af affald overlader dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelse eller nyttiggørelse af affald, eller at den pågældende indehaver selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af bestemmelserne i direktivet (Lirussi og Bizzaro-dommen, præmis 52).

180 Det bemærkes for det første, at sådanne forpligtelser er en logisk følge af forbuddet mod henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald i direktivets artikel 4, stk. 2, som Irland har tilsidesat, hvilket allerede er konstateret i denne doms præmis 176 (jf. dom af 7.9.2004, sag C-1/03, Van de Walle m.fl., Sml. I, s. 7613, præmis 56).

181 For det andet skal den, der forestår driften af en ulovlig losseplads, eller indehaveren heraf, betragtes som indehaveren af affald i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 8, således at denne bestemmelse pålægger den berørte medlemsstat over for denne operatør at træffe de nødvendige foranstaltninger, med henblik på at dette affald overlades til en privat eller offentlig indsamler, eller til en virksomhed, der varetager bortskaffelse, når den, der forestår driften af en losseplads, eller indehaveren ikke er i stand til selv at sikre nyttiggørelsen eller bortskaffelsen (jf. bl.a. San Rocco-dommen, præmis 108, dom af 9.9.2004, sag C-383/02, Kommissionen mod Italien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 40, 42 og 44, og af 25.11.2004, sag C-447/03, Kommissionen mod Italien, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 27, 28 og 30).

182 Domstolen har desuden udtalt, at en sådan forpligtelse ikke er opfyldt, når en medlemsstat blot har anordnet afspærring af den ulovlige losseplads og rejst en straffesag mod den, der forestår driften af lossepladsen (San Rocco-dommen, præmis 109).

183 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, således som Kommissionen med rette har gjort gældende, at Irland ikke på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, havde opfyldt sin forpligtelse til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 8.

184 Som det fremgår af denne doms præmis 127 og 139, er det godtgjort, at Irland på det nævnte tidspunkt generelt og vedvarende havde tilsidesat sin forpligtelse til at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 9, idet medlemsstaten havde tolereret, at virksomheder eller anlæg uden den fornødne tilladelse i henhold til nævnte bestemmelser fortsatte deres bortskaffelsesaktiviteter uden at sikre, at disse aktiviteter blev bragt til ophør eller effektivt sanktioneret.

185 Der kan derfor på grundlag af konstateringen i foregående præmis udledes, at Irland har undladt at sikre, at indehaverne af affald opfyldte deres forpligtelse til enten at overlade dette til en privat eller offentlig indsamler eller til en virksomhed, som varetager bortskaffelsesoperationer som nævnt i direktivets bilag II A eller II B eller selv sørger for dets nyttiggørelse eller bortskaffelse under iagttagelse af direktivets bestemmelser.

186 Det fremgår desuden af konstateringerne i denne doms præmis 60, 89, 94 og 101, at Irland på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, i de omhandlede forskellige konkrete situationer havde undladt at opfylde den forpligtelse, der er henvist til i denne doms præmis 181.

187 Kommissionens klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af direktivets artikel 8 bør derfor tiltrædes.

Om tilsidesættelsen af direktivets artikel 13 og 14

— Parternes argumenter

188 Efter Kommissionens opfattelse indebærer en tilsidesættelse af direktivets artikel 9 et 10 uundgåeligt en tilsidesættelse af direktivets artikel 13, der bestemmer, at anlæg eller virksomheder, der varetager bortskaffelse af affald som nævnt i artikel 9 og 10, kontrolleres regelmæssigt, og af direktivets artikel 14 om de nævnte operatørers forpligtelse til at føre register.

189 Irland har anført, at det ikke har tilsidesat direktivets artikel 9 og 10. Medlemsstaten har desuden bestridt, at den har tilsidesat sin forpligtelse til at iværksætte en regelmæssig kontrol. Ved artikel 15 i loven af 1996 blev direktivets artikel 13 gennemført korrekt, og det fremgår ikke af sidstnævnte bestemmelse, at den krævede kontrol kun kan udføres i forhold til operatører, der er i besiddelse af en tilladelse. Ifølge Irland er der heller ikke en automatisk sammenhæng mellem meddelelsen af en tilladelse og forpligtelsen til at føre register, som kræves i henhold til direktivets artikel 14.

— Domstolens bemærkninger

190 Ifølge direktivets artikel 13 skal den passende regelmæssige kontrol, som er påkrævet i henhold til denne bestemmelse, bl.a. vedrøre de anlæg og virksomheder,

der varetager bortskaffelse af affald som nævnt i samme direktivs artikel 9 og 10. Endvidere, således som det fremgår af denne doms præmis 118, skal sådanne anlæg eller virksomheder i medfør af de to sidstnævnte bestemmelser på forhånd indhente en individuel tilladelse, der skal indeholde en række forskrifter og betingelser.

191 Det skal imidlertid fastslås, at såfremt sådanne tilladelser ikke meddeles, og der følgelig ikke fastsættes forskrifter og betingelser heri for en given virksomhed eller et givet anlæg, vil kontrollen af dem sandsynligvis ikke kunne opfylde kravene i direktivets artikel 13. Et væsentligt formål med den kontrol, der er fastsat i denne bestemmelse, er nemlig klart at sikre overholdelsen af de forskrifter og betingelser, der er fastsat i den tilladelse, der er udstedt i medfør af direktivets artikel 9 og 10.

192 Det samme gør sig gældende med hensyn til forpligtelsen til at føre register for de anlæg eller virksomheder, der er omhandlet i de sidstnævnte bestemmelser. Registrene skal, således som det præciseres i direktivet artikel 14, bl.a. angive affaldets mængde, art og behandlingsmetode. Sådanne angivelser skal nemlig gøre det muligt for kontrolmyndigheden at sikre overholdelsen af de forskrifter og betingelser, der er fastsat i de tilladelser, som er udstedt i overensstemmelse med direktivet, og som ifølge selve ordlyden af artikel 9 bl.a. skal vedrøre arten og mængden af affaldet samt behandlingsmetoden.

193 Det fremgår imidlertid af denne doms præmis 139, at Irland på det tidspunkt, hvor fristen på de to måneder i den begrundede udtalelse af 2001 udløb, generelt og vedvarende ikke opfyldte sin forpligtelse til at sikre en korrekt gennemførelse af

direktivets artikel 9 og 10. Heraf følger, at denne medlemsstat i tilsvarende omfang havde tilsidesat sin forpligtelse til at sikre den korrekte gennemførelse af direktivets artikel 13 og 14.

194 Af det ovenfor anførte følger, at Kommissionens klagepunkt vedrørende tilsidesættelsen af de sidstnævnte bestemmelser er begrundet.

Om tilsidesættelsen af artikel 10 EF

195 Kommissionen har desuden nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet Irland ikke har besvaret Kommissionens skrivelse af 20. september 1999, hvorved den opfordrede Irland til at fremsætte bemærkninger til klage 1999/4478.

196 Den irske regering har ikke bestridt, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til nævnte bestemmelse.

197 I denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne i medfør af artikel 10 EF er forpligtet til at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 211 EF navnlig består i at drage omsorg for gennemførelsen af de bestemmelser, som med hjemmel i traktaten vedtages af institutionerne (jf. bl.a. dom af 13.12.1991, sag C-33/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5987, præmis 18).

198 Heraf følger, at medlemsstaterne er forpligtet til at medvirke loyalt til enhver undersøgelse, der iværksættes af Kommissionen i henhold til artikel 226 EF, og at meddele den alle de oplysninger, som den anmoder om i denne forbindelse (jf. bl.a. dom af 11.12.1985, sag 192/84, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3967, præmis 19, og af 13.7.2004, sag C-82/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6635, præmis 15).

199 Under disse omstændigheder skal Kommissionens klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af artikel 10 EF tiltrædes.

200 Det må følgelig fastslås, at:

— Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 og 14, idet medlemsstaten ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af de nævnte bestemmelser.

— Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet medlemsstaten ikke har besvaret en anmodning om oplysninger af 20. september 1999 vedrørende affaldshåndtering i Fermoy i grevskabet Cork.

Sagens omkostninger

201 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Irland har tabt sagen, bør det pålægges Irland at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 og 14 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, idet medlemsstaten ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre en korrekt gennemførelse af de nævnte bestemmelser.**

2) **Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet medlemsstaten ikke har besvaret en anmodning om oplysninger af 20. september 1999 vedrørende affaldshåndtering i Fermoy i grevskabet Cork.**

3) **Irland betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter