DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 26 april 2005 *

I mål C-494/01,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, väckt den 20 december 2001,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av R. Wainwright och X. Lewis, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Irland, företrätt av D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av P. Charleton, SC, och A. Collins, BL, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann (referent), C.W.A. Timmermans och A. Rosas samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus och E. Levits,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 6 juli 2004,

och efter att den 23 september 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att

— Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 och 14 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L

194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66) (nedan kallat direktivet), genom att inte vidta samtliga nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa bestämmelser genomförs på ett korrekt sätt, och

— Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att inte fullständigt och tillfredsställande besvara en begäran om upplysningar av den 20 september 1999 avseende en åtgärd beträffande avfall i Fermoy i grevskapet Cork.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 4 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

— utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

— utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

— utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall."

3 Artikel 5 i direktivet har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder, genom samarbete mellan medlemsstater när detta är nödvändigt eller tillrådligt, för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffandet, med beaktande av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader. Nätverket måste utformas så att gemenskapen som helhet kan ta hand om sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig närmar sig detta mål, med hänsyn tagen både till geografiska förhållanden och till behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall.

2. Nätverket måste även utformas så att det blir möjligt att ta hand om avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna med användning av de bäst anpassade metoderna och den bästa tekniken, så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs."

4 I artikel 8 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall

— antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B, eller

— själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i detta direktiv."

5 Artikel 9 i direktivet har följande lydelse:

"1. För genomförandet av artik[larna] 4, 5 och 7 måste varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A erhålla ett tillstånd från den behöriga myndighet som avses i artikel 6.

Ett sådant tillstånd skall omfatta

— mängd och slag av avfall

— tekniska krav,

— de säkerhetsåtgärder som skall vidtas,

— platsen för bortskaffandet,

— behandlingsmetoden.

2. Tillstånd kan beviljas för en bestämd period. Tillstånden kan utformas så att de skall förnyas och så att de innefattar villkor och förpliktelser. Särskilt om den avsedda bortskaffningsmetoden inte är godtagbar från miljöskyddssynpunkt kan tillstånd vägras."

6 I artikel 10 i direktivet föreskrivs följande:

"För genomförandet av artikel 4 skall tillståndsplikt gälla för varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 B."

7 Artikel 12 i direktivet har följande lydelse:

"Inrättningar eller företag vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning (exempelvis handlare och mäklare) ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt."

8 I artikel 13 i direktivet föreskrivs följande:

"Inrättningar och företag som utför de verksamheter som avses i artikel 9–12 skall regelbundet inspekteras av de behöriga myndigheterna."

9 I artikel 14 i direktivet anges följande:

"Alla inrättningar och företag som avses i artikel 9 och 10 skall

— i fråga om avfall enligt bilaga 1 och förfaranden enligt bilag[orna] 2 A och 2 B föra anteckningar om kvantitet, art, ursprung och, i förekommande fall, destination, insamlingsfrekvens, transportmetod samt behandlingsmetod,

— efter anmodan lämna dessa uppgifter till de behöriga myndigheter som avses i artikel 6.

Medlemsstaterna kan även föreskriva att kraven i denna artikel skall gälla producenterna."

10 Bilagorna 2 A och 2 B till direktivet innehåller en förteckning över sådana förfaranden för att bortskaffa respektive återvinna avfall som förekommer i praktiken.

Det administrativa förfarandet

11 Tre klagomål beträffande Irland har lämnats in till kommissionen. Det första avsåg deponering av byggavfall och rivningsavfall på en våtmark inom staden Limericks territorium (nedan kallat klagomål 1997/4705). Det andra klagomålet avsåg

förvaring av organiskt avfall i bassängerna vid Ballard, Fermoy, i grevskapet Cork, och bortskaffande av detta avfall genom spridning av en privat aktör utan tillstånd (nedan kallat klagomål 1997/4792). Det tredje klagomålet avsåg lagring av olika slags avfall i Pembrokestown, Whiterock Hill, i grevskapet Wexford, av en privat aktör utan tillstånd (nedan kallat klagomål 1997/4847).

12 Den 30 oktober 1998 riktade kommissionen en formell underrättelse till Irland beträffande dessa klagomål. Den 14 juli 1999 sände kommissionen ett motiverat yttrande beträffande endast klagomål 1997/4705 och klagomål 1997/4792, i vilket den klandrade denna medlemsstat för att ha åsidosatt artiklarna 4 andra stycket, 9 och 10 i direktivet. Medlemsstaten uppmanades att vidta erforderliga åtgärder för att följa yttrandet inom en frist av två månader efter delgivningen av detta.

13 I svar av den 7 oktober och den 23 november 1999 bestred Irland fördragsbrott med avseende på de två klagomål som angetts i ovanstående punkt.

14 Kommissionen har i övrigt erhållit fem andra klagomål med avseende på Irland. I det första av dessa angavs att ett kommunalt avfallsupplag användes utan tillstånd i Powerstown i grevskapet Carlow sedan år 1975 (nedan kallat klagomål 1999/4351). Det andra klagomålet avsåg deponering av avfall (rivningsavfall) och drift utan tillstånd av en privat avfallshanteringsanläggning i ett grönområde beläget på Poolbeghalvön i Dublin (nedan kallat klagomål 1999/4801). Det tredje klagomålet avsåg drift utan tillstånd av två kommunala avfallsupplag, det ena i Tramore och det andra i Kilbarry i grevskapet Waterford, sedan år 1939 respektive år 1970, vilka gränsade till eller trängde in på skyddade områden (nedan kallat klagomål 1999/5008). Det fjärde klagomålet avsåg att en privat aktör sedan 1980-talet utan

tillstånd drivit avfallshanteringsanläggningar i övergivna stenbrott i Lea Road och Ballymorris, Portarlington, i grevskapet Laois (nedan kallat klagomål 1999/5112). Det femte klagomålet avsåg drift utan tillstånd av ett kommunalt avfallsupplag i Drumnaboden i grevskapet Donegal (nedan kallat klagomål 2000/4408).

15 På grundval av dessa klagomål och de upplysningar som den inhämtat i samband med utredningen av dessa, sände kommissionen en formell underrättelse till Irland den 25 oktober 2000.

16 Kommissionen har vidare mottagit fyra klagomål riktade mot Irland. Det första av dessa avsåg drift utan tillstånd av en privat lager- och avfallshanteringsanläggning i Cullinagh, Fermoy, i grevskapet Cork (nedan kallat klagomål 1999/4478). Det andra klagomålet avsåg att en privat aktör sedan år 1990 deponerat rivningsavfall och byggavfall i ett område nära havet vid Carlingford Lough, Greenore, i grevskapet Louth (nedan kallat klagomål 2000/4145). Det tredje klagomålet avsåg att privata företag utan att ha tillstånd eller vara registrerade och utan att underkastas kontroll allmänt samlade in avfall i Bray, i grevskapet Wicklow (nedan kallat klagomål 2000/4157). Det fjärde klagomålet avsåg deponering av olika slags avfall, huvudsakligen rivningsavfall och byggavfall, på fyra våtmarker belägna i grevskapet Waterford, nämligen i Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog och Castletown (nedan kallat klagomål 2000/4633).

17 Den 17 april 2001 riktade kommissionen en ny formell underrättelse till Irland med avseende på de fyra sista klagomålen och erinrade om underrättelsen av den 25 oktober 2000.

18 Eftersom kommissionen inte hade erhållit något svar på en begäran om upplysningar av den 20 september 1999, som riktats till Irland i samband med klagomål 1999/4478, delgav kommissionen i övrigt denna medlemsstat en formell underrättelse den 28 april 2000 och åberopade åsidosättande av artikel 10 EG.

19 Den 26 juli 2001 sände kommissionen Irland ett motiverat yttrande, i vilket bedömningen av de tolv ovannämnda klagomålen sammanfattades. Kommissionen hänvisade härvid till de formella underrättelserna av den 30 oktober 1998, den 28 april och den 25 oktober 2000 samt den 17 april 2001 liksom till det motiverade yttrandet av den 14 juli 1999. Kommissionen klandrade denna medlemsstat för att ha åsidosatt sina skyldigheter att vidta samtliga nödvändiga åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i artiklarna 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 och 14 i direktivet genomförs på ett korrekt sätt och för att ha åsidosatt de skyldigheter som följer av artikel 10 EG, och den uppmanade Irland att vidta nödvändiga åtgärder för att följa det ovannämnda yttrandet inom en frist av två månader efter delgivningen av yttrandet.

20 Kommissionen preciserade i yttrandet att de ovannämnda klagomålen inte gällde de enda tillfällen då direktivet inte följts och att den förbehöll sig bland annat rätten att göra gällande andra exempel för att åskådliggöra allmänna brister vid genomförandet av direktivets bestämmelser som den lade de irländska myndigheterna till last.

21 Eftersom kommissionen ansåg att Irland inte hade följt de motiverade yttrandena av den 14 juli 1999 och av den 26 juli 2001 har den väckt förevarande talan.

Talan

Åsidosättande av direktivet

Föremålet för talan, den dag då bedömningen av om fördragsbrott föreligger skall göras och huruvida vissa invändningar som kommissionen åberopat kan tas upp till prövning

22 Kommissionen har inledningsvis angett att bestämmelserna avseende avfall i Irland har förbättrats avsevärt efter det att ett fördragsbrottsförfarande inletts mot denna

medlemsstat och lett till antagandet av Waste Management Act 1996 (lag av år 1996 om avfallshantering) (nedan kallad lagen av år 1996) och av tillämpningsföreskrifter för denna. Enligt denna lag skulle förfaranden avseende avfall som handhades av lokala myndigheter bland annat omfattas av ett system med tillstånd som beviljades av Environmental Protection Agency (miljöskyddskontor) (nedan kallat EPA). Med undantag för en underlåtelse att införliva artikel 12 i direktivet är avsikten med förevarande förfarande således att få fastställt att de irländska myndigheterna inte uppfyller de fordringar på resultat som åvilar dem, eftersom de inte säkerställer att bestämmelserna i direktivet genomförs konkret.

23 Kommissionen har härvid närmare angett att avsikten med talan är att få fastställt fördragsbrott, inte bara på grund av de brister i särskilda situationer som framgår av de tolv klagomål som angetts i punkterna 11, 14 och 16 i förevarande dom, utan även, vilket är av större betydelse, på grund av att de brister som är kännetecknande för hur direktivet konkret genomförs i Irland är allmängiltiga och varaktiga. De särskilda förhållanden som angetts i klagomålen utgör snarast illustrationer av dessa brister. Det är fråga om att säkerställa att den obrutna ansvarskedja som införts genom direktivet med avseende på avfall erkänns och genomförs fullt ut i denna medlemsstat, genom att fordra att de som innehar avfall lämnar detta till bestämda aktörer, genom att de aktörer som samlar in och hanterar avfallet omfattas av ett tillståndssystem eller registreringssystem och genom att dessa kontrolleras och förbjuds att överge, dumpa och okontrollerat bortskaffa avfall.

24 Den omständigheten att avsikten med talan således bland annat är att påtala systematiska brister i administrationens praxis får enligt kommissionen till följd att den har rätt att förebringa ny bevisning i syfte att styrka att denna praxis föreligger och är varaktig. Den omständigheten att tillstånd, i vissa av de konkreta fall som kommissionen angett, slutligen beviljats eller att vissa åtgärder vidtagits innan den frist löpte ut som fastställts i det motiverade yttrandet är på samma sätt utan avgörande betydelse för det fördragsbrott som har samband med sådan praxis.

25 Den irländska regeringen anser för sin del att de tolv klagomål som kommissionen hänvisat till i det ovannämnda motiverade yttrandet skall utgöra en avgränsning av föremålet för talan. För det första kan andra omständigheter eller klagomål som inte meddelats Irland under det administrativa förfarandet inte åberopas till stöd för talan och för det andra får kommissionen inte dra allmängiltiga slutsatser av en bedömning av särskilda klagomål och därvid påstå att systematiska brister föreligger hos denna medlemsstat.

26 Frågan huruvida fördragsbrott eventuellt föreligger skall för övrigt bedömas mot bakgrund av förhållandena den dag då den frist om två månader löpte ut som fastställdes i det motiverade yttrandet av den 26 juli 2001.

27 I dessa hänseenden skall först och främst, vad gäller föremålet för förevarande talan, anges att med förbehåll för kommissionens skyldighet att iaktta den bevisbörda som åvilar den i samtliga fall, finns det i princip inget som hindrar att kommissionen samtidigt vidtar åtgärder för att få fastställt att bestämmelser i direktivet inte följts på grund av inställningen hos myndigheterna i en medlemsstat med avseende på konkreta situationer som angetts särskilt, och för att få fastställt att bestämmelser i direktivet inte följts på grund av att myndigheterna har antagit en allmän praxis som strider mot dessa bestämmelser, varvid de ovannämnda situationerna i förekommande fall skulle utgöra en illustration av detta förhållande.

28 Förvaltningspraxis kan nämligen utgöra föremål för talan om fördragsbrott när den är tillräckligt varaktig och allmängiltig (se bland annat dom av den 29 april 2004 i mål C-387/99, kommissionen mot Tyskland, REG 2004, s. I-3751, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

29 För det andra skall förekomsten av fördragsbrott enligt fast rättspraxis bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet (se bland annat dom av den 12 juni 2003 i mål C-446/01, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s I-6053, punkt 15).

30 Trots att Irland har klandrats för att inte ha följt de motiverade yttrandena av den 14 juli 1999 och av den 26 juli 2001 inom de i dessa utsatta fristerna har kommissionen i förevarande fall till svar på en skriftlig fråga från domstolen angett att det andra av dessa yttranden var avsett att omstrukturera och samla samtliga tidigare uppgifter och argument som utväxlats mellan parterna och att det därför ersatte det första yttrandet.

31 Under dessa förhållanden skall det fördragsbrott som kommissionen gjort gällande bedömas mot bakgrund av den situation som förelåg då den frist om två månader löpte ut som fastställts i det motiverade yttrandet av den 26 juli 2001 (nedan kallat det motiverade yttrandet av år 2001).

32 Härav följer visserligen att domstolen inte kan fastställa att Irland inte uppfyllt de skyldigheter som följer av direktivet med avseende på en viss konkret situation, om det styrkts att de brister som kommissionen påtalat åtgärdats den dag då den ovannämnda fristen löpte ut. Om det däremot är så att talan även avser fastställelse av att det föreligger allmänna brister hos de behöriga nationella myndigheterna har, såsom kommissionen med fog gjort gällande, den omständigheten att brister åtgärdats som angetts i ett visst särskilt fall inte nödvändigtvis fått till följd att den allmänna och fortlöpande inställningen hos dessa myndigheter, vilken kommit till uttryck i sådana särskilda brister, har upphört.

33 Domstolen erinrar för det tredje om att syftet med den administrativa delen av ett fördragsbrottsförfarande är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, dels göra invändningar mot klagomål framställda av kommissionen (se bland annat dom av den 24 juni 2004 i mål C-350/02, kommissionen mot Nederländerna, REG 2004, s. I-6213, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

34 Ett korrekt genomförande av detta förfarande fordras enligt EG-fördraget, inte bara som en garanti för skyddet av den berörda medlemsstatens rättigheter, utan också för att säkerställa att ett eventuellt domstolsförfarande får ett klart avgränsat tvisteföremål (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

35 Föremålet för en talan som har väckts med stöd av artikel 226 EG avgränsas därför genom det administrativa förfarande som avses i denna bestämmelse. Kommissionens motiverade yttrande och talan skall vila på samma yrkanden och grunder, vilket innebär att domstolen inte kan pröva en anmärkning som inte har framställts i det motiverade yttrandet, som skall innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för skälen till att kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

36 Härav följer visserligen att kommissionen inte med framgång kan göra gällande att Irland på en särskild punkt inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet med avseende på en särskild faktisk situation som inte angetts i samband med det administrativa förfarandet. En sådan särskild anmärkning måste nämligen med nödvändighet ha åberopats under det administrativa skedet för att den berörda medlemsstaten skall ges möjlighet att åtgärda den konkreta situation som angetts eller göra invändningar i detta hänseende, eftersom sådana invändningar bland annat kan medföra att kommissionen avstår från denna anmärkning eller att den talan avgränsas som senare väcks vid domstolen.

37 Eftersom talan, med avseende på bestämmelserna i direktivet, avser ett allmängiltigt fördragsbrott, som består i att de irländska myndigheterna systematiskt och varaktigt tolererar situationer som inte är förenliga med direktivet, kan det i princip inte uteslutas att nya uppgifter tillhandahålls under förfarandet vid domstolen, när avsikten är att styrka att det påstådda fördragsbrottet är allmänt och varaktigt.

38 Domstolen erinrar om att kommissionen kan precisera sina inledande anmärkningar i ansökan, under förutsättning att den inte ändrar föremålet för talan. Genom att tillhandahålla nya uppgifter i avsikt att exemplifiera anmärkningarna i det motiverade yttrandet, som avser ett allmängiltigt fördragsbrott med avseende på bestämmelserna i direktivet, ändrar kommissionen emellertid inte föremålet för talan (se analogt dom av den 12 oktober 2004 i mål C-328/02, kommissionen mot Grekland, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkterna 32 och 36).

39 I förevarande mål kan kommissionen därför, tvärtemot vad den irländska regeringen har hävdat, för att exemplifiera det allmängiltiga fördragsbrott som den påtalar, till stöd för sin talan nämna den rättsstridiga och, ibland farliga, omfattande deponering av avfall i grevskapet Wicklow som kommissionen fick kännedom om efter det att det ovannämnda yttrandet hade avgetts, trots att detta inte hade diskuterats under det administrativa förfarandet.

Bevisbördan

40 I sitt försvar har den irländska regeringen gjort ett flertal bestridanden med avseende på bevisbördan. Denna regering har således bland annat ifrågasatt riktigheten av ett antal omständigheter som kommissionen gjort gällande efter utredningen av de tolv klagomål som riktats till den. Den irländska regeringen har även gjort gällande att kommissionen av sin bedömning av enskilda klagomål inte med framgång kan dra allmängiltiga slutsatser om att Irland systematiskt underlåter att fullgöra sina skyldigheter.

41 Domstolen erinrar härvid om att det åligger kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon

presumtion (se bland annat dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna, REG 1982, s. 1791, punkt 6, och av den 12 september 2000 i mål C-408/97, kommissionen mot Nederländerna, REG 2000, s. I-6417, punkt 15).

42 Medlemsstaterna är emellertid i enlighet med artikel 10 EG skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina uppgifter, vilka bland annat enligt artikel 211 EG består i att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av detta (domen av den 25 maj 1982 i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 7, och av den 12 september 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 16).

43 Det skall med den utgångspunkten beaktas att kommissionen, såsom generaladvokaten har anfört i punkt 53 i sitt förslag till avgörande, i stor utsträckning är beroende av uppgifter från eventuella klagande och från den berörda medlemsstaten i fråga om kontroll av att de nationella bestämmelser som införts för att säkerställa att direktivet verkligen genomförs tillämpas korrekt i praktiken, eftersom kommissionen inte har någon egen kontrollbehörighet på området (se analogt domen av den 12 september 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 17).

44 Härav följer bland annat att när kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att det skall framgå att vissa faktiska omständigheter föreligger på svarandemedlemsstatens territorium, åligger det denna medlemsstat att på ett sakligt och detaljerat sätt bestrida de uppgifter som kommissionen lagt fram och följderna av dessa (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien, kallat San Rocco, REG 1999, s. I-7773, punkterna 84 och 86).

45 Under sådana omständigheter åligger det nämligen i första hand de nationella myndigheterna att genomföra nödvändiga kontroller på platsen i en anda av lojalt samarbete, i enlighet med den skyldighet att underlätta kommissionens allmänna uppdrag som åvilar samtliga medlemsstater och som domstolen erinrat om i punkt 42 i förevarande dom (domen i det ovannämnda målet San Rocco, punkt 85).

46 När kommissionen åberopar detaljerade klagomål av vilka det framgår att bestämmelser i direktivet åsidosatts vid upprepade tillfällen åligger det således den berörda medlemsstaten att i konkreta ordalag bestrida de omständigheter som görs gällande i dessa klagomål (se analogt dom av den 22 september 1988 i mål 272/86, kommissionen mot Grekland, REG 1988, s. 4875, punkt 19).

47 När kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att det skall framgå att myndigheterna i en medlemsstat har utvecklat en upprepad och varaktig praxis som strider mot bestämmelserna i ett direktiv åligger det på samma sätt denna medlemsstat att sakligt och detaljerat bestrida de på detta sätt framlagda uppgifterna och de konsekvenser som följer härav (se analogt domen av den 22 september 1988 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 21, och domen i det ovannämnda målet San Rocco, punkterna 84 och 86).

Omständigheterna kring de klagomål som kommissionen granskat

48 Såsom framgår av punkterna 11–21 i förevarande dom har kommissionen bland annat grundat sin talan på de irländska myndigheternas inställning i olika konkreta situationer som granskats till följd av tolv klagomål som härrör från enskilda. Eftersom Irland bestritt de faktiska omständigheter som kommissionen påstår att den stöder sig på skall domstolen kontrollera om dessa styrkts.

— Deponering av avfall i Limerick (klagomål 1997/4705)

49 Kommissionen har gjort gällande att Limerick Corporation, som är den lokala myndighet som har ansvaret för tillämpningen av lagstiftningen om avfall, år 1997 godtog att byggavfall och rivningsavfall deponerades på en våtmark i Limerick.

Kommissionen har i övrigt anfört att EPA i en skrivelse av den 23 januari 1998 bekräftat att sådan deponering utgjorde en återvinningsåtgärd som inte var tillståndspliktig. Det ovannämnda avfallet har i övrigt inte bortforslats fullständigt och deponering av avfall har fortsatt inom detta område och på andra angränsande våtmarker.

50 Kommissionen har i detta hänseende stött sig på klagomål 1997/4705. Förutom den ovannämnda skrivelsen från EPA har kommissionen ingett fotografier från en av dem som framfört klagomål, på vilka högar av avfall syns mitt i en träskvegetation, tidningsartiklar, av vilka framgår att det var allmänt känt att avfall deponerades utan tillstånd på Limericks våtmarker, och fotografier från år 2002, som härrör från dem som framfört klagomål, av vilka det framgår att det fanns byggavfall och rivningsavfall på de ovannämnda våtmarkerna.

51 Den irländska regeringen har genmält att enligt Limerick Corporation deponerades endast tre lastbilslaster under oktober månad 1997 av misstag inom det område som avses i klagomål 1997/4705 och att detta avfall forslades bort några timmar efter deponeringen. De omständigheter som gjorts gällande har inte styrkts och det har framför allt inte styrkts att de förelåg när den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001. Den ovannämnda regeringen har med avseende på de nyaste deponeringarna inom det område som avses i detta klagomål gjort gällande att de förefaller ha varit av liten omfattning och har försäkrat att de snarast skall tas bort. De övriga deponeringar som kommissionen gjort gällande saknar relevans i samband med förevarande mål och gjordes endast i utfyllnads- och planeringssyfte. Eftersom det rörde sig om ett utfyllnadsprojekt i syfte att anlägga infrastruktur för sportändamål följde EPA:s ställningstagande för övrigt den irländska lagstiftningen, enligt vilken det, fram till den 20 maj 1998, inte krävdes tillstånd för avfallsåtervinning.

52 Domstolen anser i förevarande fall att med beaktande av utförligheten i klagomål 1997/4705 och de uppgifter som kommissionen tillhandahållit kan den irländska regeringen, såsom framgår av punkterna 42–47 i förevarande dom, inte

gömma sig bakom påståenden från Limerick Corporation som inte stöds på annat sätt och inte heller begränsa sig till att hävda att de omständigheter som gjorts gällande inte är styrkta eller att de påtalade deponeringarna gjorts i samband med en kontrollerad återvinningspolitik eller i samband med infrastrukturplaner, utan att sakligt och detaljerat bestrida de uppgifter som kommissionen lagt fram eller stödja sina egna påståenden genom konkret bevisning.

53 Tvärtemot vad den irländska regeringen har påstått är samtliga uppgifter som kommissionen tillhandahållit dessutom relevanta när det gäller att stödja kommissionens anmärkning avseende de lokala myndigheternas varaktiga toleranta inställning till avfallsdeponering utan tillstånd på våtmarkerna i Limerick.

54 Med beaktande av vad ovan anförts finner domstolen att det är styrkt genom den bevisning som angetts ovan i punkt 50 i förevarande dom att den behöriga lokala myndigheten år 1997 godtog att byggavfall och rivningsavfall utan tillstånd deponerades på en våtmark i Limerick, att sådant avfall även i fortsättningen deponerats i det berörda området, bland annat under det att det förevarande förfarandet pågått, och att även andra deponeringar gjorts på mycket närbelägna våtmarker. Det har på samma sätt styrkts att EPA i en skrivelse av den 23 januari 1998, ställd till Limerick Corporation, bekräftat att tillstånd enligt den vid detta tillfälle gällande irländska lagstiftningen inte krävdes för sådana deponeringar om dessa gjordes i återvinningssyfte.

55 Den irländska regeringen har inte bestritt att de berörda våtmarkerna är av särskilt ekologiskt intresse. Detta framgår också av handlingarna i målet, bland annat av den omständigheten att det funnits planer på att klassificera en av dessa våtmarker som särskilt bevarandeområde i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114). Det framgår i övrigt av fotografier och tidningsartiklar som kommissionen ingett samt av en skrivelse från Department of Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands av den 8 december 1997 att de berörda våtmarkerna skadats svårt.

— Otillåten invallning och spridning av avfall i Ballard, Fermoy, i grevskapet Cork (klagomål 1997/4792)

56 Kommissionen har hävdat att rådet för grevskapet Cork, som är behörig myndighet avseende avfallshantering, sedan år 1990 godtagit att en privat aktör utan tillstånd lagrat organiskt avfall i stor skala i bassänger i Ballard och bortskaffat detta avfall genom spridning och att detta råd inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot den. De ifrågavarande infrastrukturerna byggdes dessutom utan erforderligt bygglov, vilket därefter meddelades år 1998, vilket underlättade den fortsatta verksamheten.

57 Den irländska regeringen har i sitt svaromål medgett att tillstånd fordrades för den berörde aktörens lagring och spridning. Den irländska regeringen anser emellertid att rådet för grevskapet Cork intagit ett lämpligt förhållningssätt. Denna myndighet konstaterade nämligen i april 1992 att den klandrade verksamheten upphört. Eftersom denna återupptogs vidtog den ovannämnda myndigheten under år 1996 åtgärder för att säkerställa att inga nya deponeringar skulle göras i de ifrågavarande bassängerna. Eftersom rådet för grevskapet Cork under en inspektion i april 2001 emellertid konstaterade att invallningen hade återupptagits, inledde det ett rättsligt förfarande som ledde till att den skyldige dömdes till böter med 1 800 euro i mars 2002. Den olagliga deponeringen upphörde därefter och det kvarvarande avfallet togs bort.

58 Kommissionen har i sin replik vidhållit att den ifrågavarande verksamheten aldrig upphört. Kommissionen har härvid ingett olika skrivelser, varav vissa härrör från rådet för grevskapet Cork. Av dessa framgår att avfall deponerades i Ballard åtminstone fram till juni 2002. Den enda sanktionsåtgärd som vidtagits mot den ansvarige aktören grundades på en underlåtelse att meddela upplysningar till det ovannämnda rådet.

59 Den irländska regeringen har inte bestritt kommissionens påstående i detta hänseende, men har i sin duplik, som inkom till domstolens kansli den 10 januari 2003, angett att rådet för grevskapet Cork undersöker möjligheterna att vidta åtgärder mot den ifrågavarande aktören. Borttagande av det avfall som fortfarande finns på den ifrågavarande platsen är i övrigt omedelbart förestående.

60 Med beaktande av vad ovan angetts anser domstolen det styrkt att avfall invallats och spritts i avsevärd omfattning utan tillstånd på initiativ av en privat aktör i Ballard i grevskapet Cork, åtminstone mellan år 1990 och juni 2002, utan att de behöriga myndigheterna vidtagit lämpliga åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och utan att den blivit föremål för sanktionsåtgärder. Det har i övrigt inte bestritts att de infrastrukturer som var nödvändiga för sådan verksamhet upprätthållits, trots att bygglov inte hade beviljats för dem, och att de behöriga myndigheterna år 1998 meddelade sådant bygglov, vilket gjorde det möjligt att bibehålla dessa infrastrukturer.

— Lagring av avfall utan tillstånd i Pembrokestown, Whiterock Hill, i grevskapet Wexford (klagomål 1997/4847)

61 Kommissionen har hävdat att en privat aktör lagrat avfall mellan åren 1995 och 2001 på en plats belägen i Pembrokestown trots att District Court år 1996 och år 1997 fattat tre beslut enligt vilka denne aktör av denna anledning dömdes till böter med förs. 100 IEP och därefter med 400 IEP vid två tillfällen, vilket bland annat visar hur otillräckliga de vidtagna sanktionsåtgärderna varit. Genom verksamheten utsattes de närboende för betydande olägenheter som rådet för grevskapet Wexford upplystes om, vilket bland annat framgår av ordalydelsen i dettas beslut av den 23 februari 1996 med avslag på en ansökan om bygglov på den berörda platsen. Kommissionen har ingett detta beslut.

62 Enligt den irländska regeringen var sådana böter i enlighet med bestämmelserna i European Communities (Waste) Regulations (1979), som var i kraft när de påtalade omständigheterna inträffade. I dessa bestämmelser föreskrevs att böter, högst 600 IEP, eller fängelse i högst sex månader kunde utdömas efter ett summariskt förfarande. På grund av verksamhetens tillfälliga karaktär ansåg rådet för grevskapet Wexford i övrigt att det var onödigt att ansöka om ett föreläggande mot den berörde i syfte att hindra verksamheten. Slutligen utfärdades ett beslut om tillstånd för verksamheten den 24 januari 2001, vilket ingetts av den irländska regeringen.

63 Domstolen anser i förevarande fall att det genom handlingarna i målet är styrkt att avfall mellan år 1995 och januari 2001 lagrats utan tillstånd på ett privat område i Pembrokestown under sådana omständigheter att det medfört olägenheter för de närboende och utan att de behöriga myndigheterna vidtagit lämpliga åtgärder för att få verksamheten att upphöra och utan att sanktionsåtgärder vidtagits mot verksamheten som varit tillräckligt effektiva för att ha en avskräckande verkan. Det fastställt även att EPA den 24 januari 2001 beviljade den person som utnyttjade detta område det tillstånd som föreskrivs i lagen av år 1996.

— Drift utan tillstånd av det kommunala avfallsupplaget i Powerstown i grevskapet Carlow (klagomål 1999/4351)

64 Kommissionen har i sin ansökan hävdat att det kommunala avfallsupplaget i Powerstown i grevskapet Carlow drivs utan tillstånd sedan år 1975 och att ännu inget beslut hade fattats den 23 februari 2000, trots att en ansökan om tillstånd hade ingetts den 27 februari 1998 i enlighet med lagen av år 1996. Driften av anläggningen fortsatte emellertid efter det att denna ansökan hade lämnats in.

65 Den irländska regeringen har inte bestritt dessa påståenden, men har ingett ett tillståndsbeslut avseende det ovannämnda avfallsupplaget som EPA meddelade den 24 mars 2000.

— Drift utan tillstånd av en anläggning för lagring av avfall och avfallshantering i Cullinagh, Fermoy, i grevskapet Cork (klagomål 1999/4478)

66 Kommissionen har hävdat att rådet för grevskapet Cork godtagit att en privat aktör sedan år 1991 utan tillstånd driver en anläggning för lagring av avfall och avfallshantering belägen i Cullinagh i ett område med grundvatten och att detta råd inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot den, trots att de ansökningar om bygglov som denne aktör ingett mellan åren 1991 och 1994 successivt avslagits.

67 Den irländska regeringen har gjort gällande att ett beslut fattades i april 2002 i syfte att meddela tillstånd för den ovannämnda anläggningen att återvinna 6 500 ton avfall om året. Detta beslut har emellertid inte ingetts. Enligt den ovannämnda regeringen är det inte styrkt att den berörda anläggningen inneburit att grundvattnet förorenats, och enligt tillståndsbeslutet fordras att ett förfarande genomförs för övervakning och utvärdering av grundvattnets kvalitet. Rådet för grevskapet Cork meddelade bygglov, men överklagandemyndigheten upphävde dem.

68 Domstolen finner det under dessa förhållanden styrkt att en anläggning för lagring av avfall och avfallshantering drivits utan tillstånd åtminstone mellan år 1991 och april 2002 inom ett område där det inte kunde uteslutas att risk förelåg att grundvatten skulle förorenas och att de behöriga myndigheterna inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit

sanktionsåtgärder mot den. Såsom framgår av föregående punkt har den irländska regeringen i övrigt medgett att dessa myndigheter meddelat bygglov för anläggningarna vid en tidpunkt då det tillstånd som föreskrivs i direktivet inte hade utfärdats för anläggningarna.

— Deponering av avfall och drift utan tillstånd av en avfallshanteringsanläggning på Poolbeghalvön i Dublin (klagomål 1999/4801)

69 Kommissionen har dels gjort gällande att staden Dublins behöriga myndigheter sedan år 1997 har godtagit att byggnadsavfall och rivningsavfall deponeras i ett grönområde beläget på Poolbeghalvön och att de inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot den eller åtgärder för att bortskaffa det berörda avfallet. Dessa myndigheter har även godtagit att två anläggningar för hantering av metallavfall drivits på halvön utan tillstånd och har inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och har inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot den. De berörda anläggningarna har till och med åtnjutit finansiellt gemenskapsstöd.

70 Till följd av begäran om upplysningar från kommissionen har den irländska regeringen i skrivelser av den 12 december 2000 och den 26 juni 2001 angett att tillstånd meddelades för de två ovannämnda anläggningarna den 3 augusti 2000 respektive den 1 mars 2001, efter det att tillståndsansökningar ingetts den 23 september respektive den 15 oktober 1998. I sitt svaromål har den irländska regeringen hävdat att gemenskapsstödet beviljats av misstag.

71 Den irländska regeringen har i övrigt gjort gällande att det tidigare bara funnits ett spontant avfallsupplag, att platsen återställdes före utgången av den frist som fastställdes i det motiverade yttrandet av år 2001 och att inga spår av skador på miljön finns kvar på platsen. Inga sanktionsåtgärder har kunnat vidtas mot gärningsmännen, eftersom dessa inte identifierats.

72 I sin replik har kommissionen hävdat att det framgår av de detaljerade upplysningar som ingetts av dem som framfört klagomål, vilka har haft regelbundna kontakter med Dublin Port Company, som är ansvarigt för Poolbeghalvön, och med Dublin Corporation, som är ansvarig myndighet i fråga om avfallshantering, och vidare att det framgår av fotografier som kommissionen förebringat att avfall deponerats fram till början av år 2000 och att de irländska myndigheterna inte sanerade den berörda platsen förrän i slutet av samma år.

73 Den irländska regeringen har i sin duplik bestritt kommissionens påståenden och anser att de fotografier som kommissionen förebringat inte är tillräckliga för att stödja dessa påståenden.

74 Domstolen konstaterar för det första att den irländska regeringen i skrivelser av den 12 december 2000 och av den 26 juni 2001 medgett att rivningsavfall tidigare deponerats i betydande omfattning inom det berörda området och angett att detta avfall planats ut för att användas som grund för en plattform för sammansättning av rörledningar. Påståendena från dem som framfört klagomål och de fotografier som kommissionen ingett är så exakta och detaljerade att den ovannämnda regeringen, såsom erinrats om ovan i punkterna 42–47, inte kan inskränka sig till att hävda att de påtalade omständigheterna inte styrkts, utan att på ett sakligt och detaljerat sätt bestrida de uppgifter som kommissionen framlagt eller stödja sina egna påståenden med konkreta uppgifter.

75 Med beaktande av vad ovan angetts finner domstolen det styrkt att staden Dublins behöriga myndigheter mellan åren 1997 och 2000 godtagit att rivningsavfall som deponerats utan tillstånd fanns i ett grönområde beläget på Poolbeghalvön och att de inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit åtgärder för att bortskaffa det berörda avfallet. Dessa myndigheter har även godtagit att två anläggningar för avfallshantering drevs på halvön utan tillstånd fram

till den 3 augusti 2000 respektive den 1 mars 2001, när tillstånd för dem beviljades, och har inte vidtagit åtgärder för att få dessa verksamheter att upphöra och har heller inte vidtagit sanktionsåtgärder mot dem. De berörda anläggningarna åtnjöt dessutom finansiellt gemenskapsstöd.

— Drift utan tillstånd av kommunala avfallsupplag i Tramore och i Kilbarry i grevskapet Waterford (klagomål 1999/5008)

76 Det framgår av de handlingar och yttranden som parterna ingett att avfallsupplaget i Tramore, som drivs sedan 1930-talet, gränsar till ett särskilt skyddsområde i den mening som avses i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) och att avfallsupplaget delvis är beläget inom ett område som har föreslagits bli nationellt skyddsområde och särskilt bevarandeområde i den mening som avses i direktiv 92/43. Av de ovannämnda handlingarna framgår även att EPA den 25 september 2001 biföll den ansökan om tillstånd till detta avfallsupplag som hade ingetts först den 30 september 1998.

77 Avfallsupplaget i Kilbarry, som drivs sedan 1970-talet, gränsar till ett våtmarksområde som föreslagits bli nationellt skyddsområde och som breder ut sig över ett gammalt område av vetenskapligt intresse. Ansökan om tillstånd beträffande detta avfallsupplag ingavs den 30 september 1997 och bifölls av EPA den 19 oktober 2001.

78 Enligt kommissionen har driften utan tillstånd av dessa två avfallsupplag dessutom orsakat betydande skador på miljön och olägenheter för denna, bland annat genom intrång på intilliggande våtmarker med påföljd att deras yta minskat.

79 I sin skrivelse till kommissionen av den 30 november 2000 till svar på en begäran om upplysningar från denna hävdade den irländska regeringen att minskningen av de våtmarker som gränsar till avfallsupplaget i Kilbarry inträffade tio år tidigare. Med avseende på de påstådda olägenheterna för miljön bestred den irländska regeringen att avfallsupplaget i Tramore haft en negativ inverkan på det angränsande särskilda skyddsområdet, men medgav att EPA uttryckt oro för avfallsupplaget i Kilbarry.

80 I sitt svaromål har den irländska regeringen i övrigt angett att avfallsupplaget i Tramore inte längre gör intrång på det särskilda skyddsområdet där, eftersom Duchas, myndigheten med ansvar för naturskydd, ändrat gränserna för det särskilda skyddsområdet i Tramore. Den irländska regeringen har vidare hävdat att all skadlig inverkan på miljön, bland annat på olika ekologiskt känsliga områden som gränsar till avfallsupplagen i fråga hädanefter behandlas på ett lämpligt sätt i besluten om tillstånd av den 25 september och den 19 oktober 2001.

81 Domstolen konstaterar härvid att den irländska regeringen medgett att avfallsupplaget i Kilbarry gjort intrång på det omgivande våtmarksområdet med påföljd att dess yta minskat.

82 Det framgår av en skrivelse av den 29 maj 2000 från den irländska naturskyddsmyndigheten att denna riktat anmärkningar mot rådet för grevskapet Waterford på grund av att avfallsupplaget i Tramore trängde in på det planerade särskilda skyddsområdet och på grund av de skador som förorsakats på det området. I ett förslag till bevarandeplan, som antagits av den ovannämnda myndigheten den 20 juli 2000 och som kommissionen ingett, bekräftas att intrång skett på detta område efter år 1993 och att dessa orsakat allvarlig försämring av området och skador på områden som gränsar till avfallsupplaget. Av fotografier från maj 2001 som kommissionen ingett framgår även att avfall fanns nära avfallsupplagets gränser och trängde ut i den omgivande naturen.

83 Vissa slutsatser i de undersökningsrapporter som ställdes samman i samband med tillståndsförfarandena avseende de båda avfallsupplagen och i tillståndsbesluten och olika särskilda villkor som ställdes upp i dessa beslut utvisar att driften av de ovannämnda avfallsupplagen förorsakat betydande skador på miljön och bland annat vattenmiljön. För att olika villkor som föreskrivs i de ovannämnda besluten verkligen skall iakttas fordras dessutom att åtgärder vidtas för genomförande och utförande av arbeten, varför den omständigheten att tillstånd meddelats inte innebär att det säkerställs att ingreppen i miljön till följd av driften av de två ifrågavarande avfallsupplagen omedelbart upphör. Denna slutsats bekräftas i övrigt bland annat av den årliga miljörapport som rådet för grevskapet Waterford upprättade under oktober 2002 i enlighet med tillståndsbeslutet för avfallsupplaget i Tramore.

84 Med beaktande av vad ovan angetts finner domstolen det styrkt att de kommunala avfallsupplagen i Tramore och Kilbarry, som tillkom på 1930-talet respektive på 1970-talet, fortsatt att drivas utan tillstånd fram till den 25 september och den 19 oktober 2001 när EPA beviljade de ansökningar om tillstånd för dem som ingetts den 30 september 1998 respektive den 30 september 1997. Det är även styrkt att de ovannämnda avfallsupplagen trängt in på känsliga våtmarksområden av särskilt ekologiskt intresse och medfört att dessa områden ändrats och att deras yta minskat. Det är dessutom styrkt att avfallsupplagen gett upphov till olika betydande olägenheter för miljön vilka, såsom framgår av föregående punkt, inte upphört fullständigt endast på grund av att de ovannämnda tillstånden meddelats.

— Drift utan tillstånd av avfallshanteringsanläggningar i Lea Road och Ballymorris i grevskapet Laois (klagomål 1999/5112)

85 Kommissionen har hävdat att de behöriga lokala myndigheterna godtagit att en privat aktör sedan 1980-talet utan tillstånd drivit avfallshanteringsanläggningar i nedlagda stenbrott i Lea Road och Ballymorris, nära Portarlington i grevskapet

Laois, eftersom dessa myndigheter inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot den. Båda anläggningarna var belägna i floden Barrows avrinningsområde, som karakteriseras av ett stort vattenförande lager.

86 Den irländska regeringen medgav i en skrivelse till kommissionen av den 28 november 2000 att avfallshanteringsverksamhet hade ägt rum på de två platserna utan erforderligt tillstånd. Den irländska regeringen har emellertid i sitt försvar angett att rådet för grevskapet Laois i september 2001 bekräftat att all verksamhet under tiden hade upphört i anläggningen i Lea Road. Den irländska regeringen har hävdat att EPA i februari 2002 offentliggjorde ett förslag till ett beslut att inte meddela det tillstånd som sökts för anläggningen i Ballymorris.

87 Kommissionen har i sin replik bestritt att avfallshanteringen upphört i Lea Road. Kommissionen har i detta avseende ingett olika rapporter som upprättats vid undersökningar på platsen. Till en av dessa rapporter av den 6 juni 2002 har bifogats fotografier, varav framgår att avfallshantering och lagring av avfall förekom i betydande omfattning på denna plats åtminstone fram till den dagen. Kommissionen har även ingett ett antal undersökningsrapporter och fotografier som utvisar omfattningen av avfallshanteringen i Ballymorris.

88 I sin duplik, som inkom till domstolens kansli den 10 januari 2003, har den irländska regeringen angett att ett beslut angående ansökan om tillstånd för anläggningen i Ballymorris var att vänta i mars 2003.

89 Med beaktande av vad ovan angetts finner domstolen det styrkt att de behöriga irländska myndigheterna godtagit att en privat aktör sedan 1980-talet utan tillstånd drivit två betydande avfallshanteringsanläggningar i nedlagda stenbrott i Lea Road och i Ballymorris, nära Portarlington i grevskapet Laois, eftersom dessa myndigheter

inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot den. Båda anläggningarna var belägna i floden Barrows avrinningsområde som karakteriseras av ett stort vattenförande lager. Med avseende på anläggningen i Lea Road varade den beskrivna situationen åtminstone fram till den 6 juni 2002 och med avseende på anläggningen i Ballymorris fram till den 10 januari 2003.

— Drift utan tillstånd av de kommunala avfallsupplagen i Drumnaboden, Muckish och Glenalla i grevskapet Donegal (klagomål 2000/4408)

90 Det är ostridigt mellan parterna att rådet för grevskapet Donegal den 26 april 1999 beslutade att det kommunala avfallsupplaget i Drumnaboden skulle stängas efter det att ansökan om tillstånd för detta avfallsupplag hade ingetts den 30 september 1998 med tillämpning av lagen av år 1996. Den ovannämnda myndigheten beslutade av denna anledning att verksamheten skulle fortsätta vid de kommunala avfallsupplagen i Muckish och Glenalla, som hade stängts kort tid före den 1 mars 1999, den dag då ansökan om tillstånd enligt den ovannämnda lagen senast skulle ha ingetts för samtliga befintliga kommunala avfallsupplag. Avfallshanteringen återupptogs därför vid de två sistnämnda avfallsupplagen, men ansökan om tillstånd beträffande dessa ingavs först den 5 oktober 1999. Trots att dessa ansökningar ingavs sent invände EPA inte mot att verksamheten fortsatte vid dessa avfallsupplag.

— Deponering och placering av avfall utan tillstånd i Carlingford Lough, Greenore i grevskapet Louth (klagomål 2000/4145)

91 Kommissionen har hävdat att de irländska myndigheterna sedan år 1990 har godtagit att byggnads- och rivningsavfall deponerats utan tillstånd i ett område beläget vid havet i Carlingford Lough, Greenore i grevskapet Louth och att de inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra eller för att bortskaffa avfallet.

92 Den irländska regeringen har, i en skrivelse till kommissionen av den 9 april 2001, angett att Department of the Marine and Natural Resources ansåg att avfallsfrågan skulle komma att lösas i samband med ett lokalt utvecklingsprojekt som höll på att bedömas. Department of the Environment and Local Government översände för övrigt en kopia av en rapport av den 23 oktober 2000 till kommissionen. I rapporten angavs att det avfall som deponerats i Carlingford Lough var rivningsavfall.

93 Till sitt försvar har den irländska regeringen emellertid hävdat att den sistnämnda bedömningen är felaktig. Efter det att prover hade tagits på platsen under januari 2002 på begäran av rådet för grevskapet Louth framgick att materialet på platsen utgjordes av klippblock och sten, som brutits i ett stenbrott och placerats på platsen av företaget Greenore Port i jordförbättringssyfte, varför det inte var fråga om bortskaffande av avfall. Det ifrågavarande materialet är nu dessutom tänkt att användas i samband med byggandet av en pir.

94 I förevarande fall konstaterar domstolen att det av den bevisning som kommissionen förebringat, varav särskilt kan nämnas skrivelser från dem som framfört klagomål och från Department of the Marine and Natural Resources, två undersökningsrapporter som upprättats av tjänstemän vid det ministeriet efter undersökningar på platsen år 1993 och år 1997 och olika fotografier från januari 2002, framgår att det ifrågavarande avfallet utgörs av rivningsrester, bland annat armerad betong och järnskrot. Genom denna bevisning är även styrkt att en privat aktör utan tillstånd deponerat och lagrat sådant rivnings- och byggnadsavfall sedan år 1990 i ett område vid havet i Carlingford Lough och att de behöriga irländska myndigheterna godtagit detta förhållande åtminstone fram till januari 2002, utan att vidta åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och utan att vidta sanktionsåtgärder mot den eller åtgärder för att bortskaffa det berörda avfallet.

— Insamling av avfall i Bray i grevskapet Wicklow av privata företag som saknar tillstånd eller inte är registrerade (klagomål 2000/4157)

95 Kommissionen har hävdat att kommunrådet i Bray i januari 2000 beslutade att inte längre ombesörja insamling av hushållsavfall och uppmanade invånarna att vända sig till privata insamlare, som angavs i en utsänd förteckning. Enligt kommissionen var de sistnämnda inte registrerade och hade inte tillstånd i den mening som avses i artikel 12 i direktivet, eftersom denna bestämmelse inte hade införlivats med irländsk rätt.

96 I sin skrivelse till kommissionen av den 4 oktober 2000 angav den irländska regeringen att Brays kommun förde register över insamlare av avfall som var verksamma inom kommunens område. Den irländska regeringen upplyste även kommissionen om att lagstiftning skulle komma att antas enligt vilken insamling av avfall i Irland kommer att omfattas av ett tillståndssystem.

— Deponering av avfall utan tillstånd på platser i Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog och Castletown i grevskapet Waterford (klagomål 2000/4633)

97 I sin ansökan har kommissionen hävdat att rådet i grevskapet Waterford åtminstone fram till december 2001 godtagit deponering av avfall, huvudsakligen byggnads- och rivningsavfall, utan tillstånd i olika våtmarksområden i grevskapet, bland vilka återfinns platser i Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog och Castletown, och att det inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot den eller åtgärder för att bortskaffa det berörda avfallet.

98 I sitt försvar, som inkom till domstolen den 19 augusti 2002, har den irländska regeringen hävdat att all deponering hade upphört på platserna i Pickardstown, Castletown och Ballygunner Bog den dag då den frist löpte ut som fastställts i det motiverade yttrandet. Rådet i grevskapet Waterford hade för övrigt vidtagit åtgärder för att det avfall som deponerats på de två förstnämnda platserna skulle bortskaffas. Den tredje platsen hade under tiden besåtts med gräs, och enligt det ovannämnda rådet gjorde bortskaffande av avfallet det inte möjligt att återställa det berörda våtmarksområdet till dess ursprungsskick. Den irländska regeringen har vidare hävdat att förfaranden inletts i januari 2002 med avseende på platsen i Ballynattin sedan ett föreläggande som det ovannämnda rådet utfärdat i juni 2000 varit verkningslöst, ett föreläggande enligt vilket deponeringen skulle upphöra och avfallet bortskaffas.

99 Till stöd för sin replik har kommissionen ingett fotografier från september 2002, vilka utvisar att rivningsavfall fanns på platserna i Ballynattin, Pickardstown och Castletown samt att byggnader höll på att uppföras på den förstnämnda av dessa platser.

100 I sin duplik, som inkom till domstolen den 10 januari 2003, har den irländska regeringen gjort gällande att avfall deponerats i Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog och Castletown på ytor motsvarande 0,1, 0,8, 0,4 respektive 1 hektar, det vill säga 0,15 procent, 27 procent, 6 procent respektive 17 procent av de berörda våtmarksområdena. Circuit Court hade beträffande platsen i Ballynattin beslutat att avfallet skulle bortskaffas och att byggnaden under uppförande skulle rivas. En ansökan om att platsens ägare skulle frihetsberövas ingavs till denna domstol i december 2002. Efter det att rådet för grevskapet Waterford fått upplysningar om att avfall på nytt deponerats på platsen i Castletown uttryckte det att det hade för avsikt att kräva att det avfall som deponerats på denna plats och i Pickardstown skulle bortskaffas.

101 Med beaktande av vad ovan anförts finner domstolen det styrkt att avfall, huvudsakligen byggnads- och rivningsavfall, på initiativ av privata aktörer deponerats inom olika våtmarksområden i grevskapet Waterford, på platser i

Ballynattin, Pickardstown, Ballygunner Bog och Castletown, och att den behöriga lokala myndigheten inte vidtagit åtgärder för att få dessa deponeringar att upphöra och inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot dem eller åtgärder för att bortskaffa det berörda avfallet vid utgången av den frist som hade fastställts i det motiverade yttrandet. Dessa förhållanden har för övrigt kvarstått efter det att förevarande talan väcktes.

Åsidosättande av artiklarna 9 och 10 i direktivet

— Parternas argument

102 Kommissionen har hävdat att all avfallshantering enligt lydelsen i artiklarna 9 och 10 i direktivet är tillståndspliktig sedan år 1977. Eftersom tillstånd skall meddelas för att säkerställa tillämpningen av artikel 4 i direktivet, och eftersom de villkor som de ovannämnda åtgärderna skall uppfylla för att bevara miljön skall anges i tillståndet, skall detta med nödvändighet meddelas i förväg.

103 Enligt kommissionen har ett stort antal kommunala avfallshanteringsåtgärder emellertid genomförts utan tillstånd i Irland, vilket bland annat framgår av avfallsupplagen i Powerstown, Tramore och Kilbarry, vilka avses i klagomål 1999/4351 respektive 1999/5008.

104 Handläggningstiden för tillståndsansökningar som ingetts i enlighet med lagen av år 1996 har dessutom varit för lång vad gäller befintliga anläggningar, och driften av dessa har systematiskt fortsatt under tillståndsförfarandet. I den irländska regeringens svar till kommissionen av den 23 februari 2000 angavs således att av 137

tillståndsansökningar av detta slag var 102 inte avgjorda den 2 februari 2000. EPA godtog till och med att driften av avfallsupplagen i Muckish och Glenalla, som avses i klagomål 2000/4408, fortsatte trots att ansökan om tillstånd inte ingetts inom den frist som föreskrivs i den ovannämnda lagen.

105 Enligt kommissionen har Irland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter även genom att de kommunala avfallsupplag som stängts före utgången av den ovannämnda fristen inte omfattades av det tillståndsförfarande som föreskrivs i artikel 9 i direktivet.

106 Med avseende på privata aktörers avfallshantering har kommissionen hävdat att irländska myndigheter på olika nivåer godtagit att förfaranden utan tillstånd fortsatt på ett stort antal platser inom landet och att de inte vidtagit åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och inte heller vidtagit sanktionsåtgärder mot den, vilket bland annat framgår av utredningen av klagomålen 1997/4705, 1997/4792, 1999/4478, 1999/4801, 1999/5112, 2000/4145 och 2000/4633. Sanktionsåtgärderna, som vidtagits i undantagsfall, har inte heller varit tillräckligt effektiva för att ha en avskräckande verkan, vilket bland annat framgår av utredningen av klagomål 1997/4847. Ovarsamma aktörer har således efter en enkel ekonomisk beräkning kunnat se fördelarna med att fortsätta sin olagliga verksamhet, medan deras konkurrenter som följt fordringarna i direktivet har bestraffats.

107 I fråga om tillståndsansökningar och ansökningar om bygglov med avseende på befintliga olagliga anläggningar har de behöriga irländska myndigheterna dessutom godtagit att den ifrågavarande verksamheten fortsatte, eftersom de tillstånd som slutligen meddelats i motsvarande fall har omfattat tidigare rättsstridigheter, vilket framgår av undersökningen av bland annat klagomålen 1997/4792, 1999/4478, 1999/4801, 1999/5112 och 2000/4145. I det fall som avses i klagomål 1997/4705 godkände EPA till och med att utfyllnadsarbeten i ett våtmarksområde utgjorde återvinning och att tillstånd inte fordrades under sådana omständigheter enligt nationell rätt.

108 Till sitt försvar har den irländska regeringen, beträffande åtgärder avseende kommunalt avfall, hävdat att endast fjorton avfallsupplag som var i drift fortfarande skulle meddelas tillstånd i slutet av september år 2001 och att förhållandena var fullständigt korrigerade den 29 november 2002 när det sista tillståndet meddelades. Handläggningstiden för ansökningarna var i detta avseende normal med beaktande av det antal ansökningar avseende befintliga anläggningar som ingavs samtidigt, med beaktande av att ärendena var komplicerade och av att tillståndsförfarandet var trögt. Förhållandena var exceptionella beträffande avfallsupplagen i Glenalla och Muckish.

109 Enligt den irländska regeringen fordras för övrigt inte enligt artikel 9 i direktivet att en anläggning som stängts före utgången av den i lag föreskrivna fristen för att inge ansökan om tillstånd skall omfattas av tillstånd retroaktivt.

110 Den irländska regeringen har, med avseende på avfall som hanterats i den privata sektorn, bestritt att det funnits en allmän tendens hos de irländska myndigheterna att godta förfaranden utan tillstånd. Mellan maj 1998 och augusti 2002 ingavs således 651 ansökningar om tillstånd till drift av befintliga eller planerade avfallsupplag, och 384 tillstånd meddelades.

111 I lagen av år 1996 föreskrivs i övrigt lämpliga bötesstraff och fängelsestraff, och brott mot bestämmelserna i denna lag ger verkligen upphov till sanktionsåtgärder. Den irländska regeringen har i sitt svaromål, som ingavs till domstolen den 19 augusti 2002, hävdat att det framgår av upplysningar som denna regering inte ingett, men som den har erhållit från 33 av 34 behöriga lokala myndigheter, att fler än 930 protokoll upprättats sedan maj 1996 med föreläggande om att åtgärder som företagits utan tillstånd skall upphöra, att det berörda avfallet skall transporteras till en anläggning med tillstånd och att 76 protokoll upprättats med föreläggande om att avfall skall bortskaffas. De ovannämnda myndigheterna har genomfört 111 förfaranden sedan år 1998, medan 84 förfaranden fortfarande pågår. EPA har inlett 14 förfaranden i enlighet med lagen av år 1996.

112 Domstolarna har vid flera tillfällen utdömt straff. Till stöd för detta påstående har den irländska regeringen ingett en dom från High Court av den 31 juli 2002, enligt vilken lagöverträdarna dömdes att återställa en plats i grevskapet Wicklow där farligt avfall från sjukhus rättsstridigt hade deponerats. Den irländska regeringen har även anfört en dom avkunnad av Naas District Court, i vilken tre fängelsestraff dömdes ut för rättsstridigt innehav av avfall.

113 Beträffande de konkreta fall som angetts i de klagomål som riktats till kommissionen har den irländska regeringen, i den mån dessa omständigheter är relevanta i samband med förevarande talan, bestritt att de irländska myndigheterna varit passiva. Enligt direktivet är det i övrigt inte förbjudet att under tillståndsförfarandet fortsätta med återvinningsåtgärder som inte orsakar någon betydande skada på miljön. Skrivelsen från EPA av den 20 mars 1998 återspeglar endast den irländska lagstiftningen vid den tidpunkten, eftersom åtgärder för återvinning av avfall var tillståndspliktiga först enligt Waste Management (Licensing) (Amendment) Regulations 1998, som trädde i kraft den 19 maj 1998.

— Domstolens bedömning

114 Domstolen anger inledningsvis att kommunalt avfall i Irland inte omfattades av ett tillståndssystem förrän efter det att lagen av år 1996 och tillämpningsföreskrifterna för denna hade antagits. I vissa av den irländska regeringens påståenden antyds att bortskaffande av avfall som hanteras av privata aktörer omfattats av ett sådant system sedan år 1980, medan återvinning av sådant avfall endast omfattats av ett sådant system sedan år 1998.

115 Såsom framgår av punkterna 22 och 23 i förevarande dom avser förevarande talan fastställelse av att Irland, den dag då den frist om två månader som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001 löpte ut, inte hade iakttagit de skyldigheter som följer av artiklarna 9 och 10 i direktivet, nämligen att säkerställa att det finns tillstånd för samtliga avfallshanteringsförfaranden som äger rum.

116 Domstolen erinrar härvid först och främst om att enligt artikel 249 tredje stycket EG skall direktiv med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken de är riktade. I förevarande fall förpliktas medlemsstaterna enligt artiklarna 9 och 10 i direktivet att uppnå resultat som formulerats klart och otvetydigt. I enlighet med dessa fordringar skall företag och inrättningar som tillämpar förfaranden för bortskaffande och återvinning av avfall på medlemsstaternas territorium ha tillstånd. Härav följer att en medlemsstat, förutom att den skall införliva de ovannämnda bestämmelserna med nationell rätt, har uppfyllt sina förpliktelser med avseende på dessa bestämmelser endast om de berörda aktörerna har ett erforderligt tillstånd (se analogt med avseende på förhandstillstånd för avfallsförbränningsanläggningar enligt artikel 2 i rådets direktiv 89/369/EEG av den 8 juni 1989 om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar, EGT L 163, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 61, dom av den 11 juli 2002 i mål C-139/00, kommissionen mot Spanien, REG 2002, s. I–6407, punkt 27).

117 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 27–29 i sitt förslag till avgörande åligger det medlemsstaterna att säkerställa att det tillståndsförfarande som inrättats verkligen tillämpas och följs, bland annat genom att genomföra lämpliga kontroller och genom att vidta åtgärder för att få förfaranden utan tillstånd att upphöra och vidta sanktionsåtgärder mot dem.

118 Domstolen anger vidare att såsom framgår av lydelsen i artiklarna 9 och 10 i direktivet är avsikten med de tillståndssystem som avses i dessa bestämmelser att göra det möjligt att tillämpa artikel 4 i detta direktiv korrekt, bland annat genom att det säkerställs att bortskaffnings- och återvinningsförfaranden som genomförs med

stöd av sådana tillstånd uppfyller de olika fordringarna i den sistnämnda bestämmelsen. De ovannämnda tillstånden skall därför innehålla ett visst antal uppgifter och villkor, vilket för övrigt uttryckligen föreskrivs i artikel 9 i direktivet med avseende på bortskaffningsförfaranden. Härav följer att de tillståndsförfaranden som avses i artiklarna 9 och 10 i direktivet med nödvändighet måste föregå bortskaffnings- och återvinningsförfarandena (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 14 juni 2001 i mål C-230/00, kommissionen mot Belgien, REG 2001, s. I-4591, punkt 16). I motsats till vad den irländska regeringen har gjort gällande medför därför inte ingivande av ansökan om tillstånd att sådana åtgärder blir förenliga med fordringarna i de ovannämnda bestämmelserna.

119 Den irländska regeringens argument att den faktiska tillämpningen av ett tillståndssystem som införts genom en nationell lagstiftning förutsätter en övergångsperiod under vilken befintliga anläggningar kan fortsätta att drivas kan härvid inte godtas.

120 Enligt lydelsen i artikel 13 i direktiv 75/442 var medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom 24 månader efter dagen för anmälan av det. Det skall i detta hänseende påpekas att artiklarna 9 och 10 i direktivet har ersatt artikel 8 i direktiv 75/442 och förstärkt de tidigare förpliktelserna i syfte att dessa skall fortsätta att gälla. Redan i de tidigare bestämmelserna föreskrevs ett tillståndssystem för inrättningar för behandling, lagring och deponering av avfall (se, för ett motsvarande synsätt, bland annat domen i det ovannämnda målet San Rocco, punkt 37).

121 Det ålåg därför den irländska regeringen att i god tid inleda nödvändiga förfaranden för att med den nationella rättsordningen först och främst införliva artikel 8 i direktiv 75/442 och därefter artiklarna 9 och 10 i direktivet på ett sådant sätt att dessa förfaranden kunde slutföras inom de frister som föreskrivits i dessa direktiv, och de fordringar på resultat kunde uppnås som formulerats klart och otvetydigt i

dessa bestämmelser, nämligen att de berörda förfarandena endast genomförs om erforderliga tillstånd meddelats. Eftersom Irland antog genomförandeåtgärderna för sent, kan dessa inte åberopas som grund för underlåtenheten att iaktta skyldigheter enligt direktivet (se analogt dom av den 18 juni 2002 i mål C-60/01, kommissionen mot Frankrike, REG 2002, s. I-5679, punkterna 33, 37 och 39).

122 Efter dessa inledande påpekanden konstaterar domstolen att det med avseende på kommunala avfallsupplag framgår av punkt 108 i förevarande dom att den irländska regeringen har medgett att fjorton avfallsupplag som var i drift när den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001 saknade tillstånd.

123 Den ovannämnda regeringen har även medgett att de irländska myndigheterna vid utgången av den ovannämnda fristen systematiskt godtog att driften av befintliga anläggningar fortsatte mellan det att ansökan om tillstånd gavs in och beslut fattades efter det att ansökan hade prövats. Så var, såsom framgår av punkt 84 i förevarande dom, fallet med bland annat avfallsanläggningarna i Tramore och Kilbarry.

124 Det framgår i detta hänseende även av olika handlingar som ingetts till domstolen att tidsåtgången vid denna tid innan beslut fattades om bifall till eller avslag på en ansökan i praktiken var tämligen avsevärda, eftersom den irländska regeringen själv uttryckt oro för dessa frister i sin skrivelse till kommissionen av den 30 november 2000.

125 Även i en artikel med rubriken "Waste Licensing 1997–2002: Lessons from the Application process", som offentliggjordes år 2002 i Irish Planning and Environmental Law Journal och som ingetts av den irländska regeringen, anges att

genomsnittstiden för bedömning av tillståndsansökningar var 808 dagar. Det framgår av punkt 84 i förevarande dom att tillstånd för avfallsupplagen i Tramore och Kilbarry, som trots allt tillkom på 1930-talet respektive på 1970-talet, meddelades först efter ett förfarande som hade varat 36 respektive 48 månader, trots att dessa avfallsupplag hade givit upphov till betydande olägenheter för miljön och orsakat skador på platser av särskilt ekologiskt intresse.

126 Enligt den ovannämnda artikeln var de främsta orsakerna till den långsamma handläggningen ett mycket stort antal samtidiga ansökningar avseende befintliga anläggningar, som ofta låg otillgängligt och kontrollerades dåligt, och att EPA hade mycket otillräckliga personalresurser. Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 75 i sitt förslag till avgörande åligger det emellertid en medlemsstat som sedan ett tjugotal år underlåtit att uppfylla sin skyldighet att uppnå de resultat som föreskrivs i artikel 9 i direktivet att vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa underlåtelsen så snart som möjligt.

127 Av vad ovan anförts följer att Irland den dag då den frist som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001 löpte ut ännu inte hade uppfyllt skyldigheten att säkerställa att samtliga kommunala avfallsupplag hade erforderligt tillstånd, vilken åvilat denna stat sedan år 1977. Detta fördragsbrott följer av att artikel 9 i direktivet införlivats utomordentligt sent, av att myndigheterna systematiskt underlåtit att fordra att pågående förfaranden utan tillstånd skulle upphöra under tillståndsförfarandet och av att åtgärder saknats för att säkerställa att anläggningar omedelbart omfattades av det nationella system som slutligen infördes. Fördragsbrottet var vid den ovannämnda tidpunkten av såväl allmängiltig som varaktig karaktär.

128 Med avseende på de kommunala avfallsupplag som lagts ner före utgången av fristen för att inkomma med ansökan om tillstånd i enlighet med lagen av år 1996 och tillämpningsföreskrifterna för denna är det tillräckligt att konstatera att kommissionen inte har gjort gällande att denna lagstiftning utgjort ett oriktigt införlivande av direktivet i den del det inte föreskrivits att sådana avfallsupplag var tillstånds-

pliktiga. Såsom framgår av punkt 22 i förevarande dom har kommissionen, såväl under det administrativa förfarandet som inför domstolen, tvärtemot betonat att talan inte avser underlåtelse att införliva direktivet, förutom vad gäller artikel 12 i detta, utan brister i den konkreta tillämpningen av de nationella bestämmelser som antagits för införlivandet. Under sådana förhållanden kan kommissionen inte, i samband med förevarande talan, med framgång göra gällande att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter av den anledningen att de administrativa myndigheterna i samband med genomförandet av lagen av år 1996 och tillämpningsföreskrifterna för denna, vari det inte föreskrivs några sådana möjligheter, underlåtit att ange att nedlagda avfallsupplag skall omfattas av det tillståndsförfarande som föreskrivs i artikel 9 i direktivet.

129 Domstolen anser med avseende på privata aktörers avfallshantering att, såsom framgår av vad som ovan angetts i punkterna 60, 63, 68, 75, 89, 94 och 101 i förevarande dom, ett antal lokala irländska myndigheter har visat fördragsamhet med förfaranden utan tillstånd som avsett stora mängder avfall på ett stort antal platser i landet, ofta under långa tidsperioder, utan att vidta åtgärder för att få denna verksamhet att upphöra och utan att vidta effektiva sanktionsåtgärder mot den eller förhindra att den upprepas.

130 Det framgår även av dessa konstateranden att denna inställning fortfarande var densamma när den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001.

131 Såsom framgår av punkterna 118 och 119 i förevarande dom medför, i motsats till de irländska myndigheternas praxis, den omständigheten att en tillståndsansökan i förekommande fall ingetts med avseende på en befintlig anläggning inte att kraven i artiklarna 9 och 10 i direktivet är uppfyllda eller att den ifrågavarande verksamheten kan tillåtas fortsätta under tillståndsförfarandet.

132 Den omständigheten att tillstånd slutligen meddelades före utgången av den frist som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001 i två av de bedömda konkreta situationerna som anges i punkterna 63 och 75 i förevarande dom förändrar, såsom kommissionen med fog hävdat, inte det faktum att inga sanktionsåtgärder vidtogs med avseende på de berörda förfaranden som redan hade genomförts utan tillstånd och inte heller konstaterandet att det under den ifrågavarande tidsperioden i Irland fanns en allmän tendens hos de behöriga lokala myndigheterna att godta att de ovannämnda bestämmelserna inte iakttogs.

133 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 121 i sitt förslag till avgörande påvisar den fördragsamma inställningen ett omfattande administrativt problem och den har varit tillräckligt allmän och varaktig för att de irländska myndigheterna skall kunna hållas ansvariga för en praxis som bestått i att inte säkerställa att artiklarna 9 och 10 i direktivet genomförs på ett korrekt sätt.

134 Denna bedömning stöds för övrigt genom olika handlingar som kommissionen ingett. Det framgår således bland annat av en särskilt ingående statistisk och analytisk studie med rubriken "Strategic review & outlook for Waste Management capacity and the impact on the Irish Economy" från juli 2002 att det irländska nätverket av anläggningar för bortskaffande av avfall var nära överbelastning den dag då den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001, och att detta förhållande fick till följd att ett stort antal illegala avfallsupplag togs i bruk. Samma konstaterande återfinns i en handling med rubriken "National Waste management strategy", som The Institution of the Engineers of Ireland ingav till den irländska regeringen i januari 2002. I denna handling betonas att hundratals, eller till och med tusentals, illegala avfallsupplag spritts över hela det irländska territoriet.

135 Särskilt med avseende på grevskapet Wicklow framgår av tidningsartiklar som publicerats mellan den 8 december 2001 och den 9 april 2002, och av en rapport av

den 7 september 2001 från rådet för detta grevskap, bland annat att nära ett hundratal illegala anläggningar räknats i detta grevskap vid den tidpunkt då den frist löpte ut som hade fastställts i det ovannämnda motiverade yttrandet, och att vissa av dessa anläggningar var av ansenlig storlek och innehöll farligt avfall från framför allt sjukhus.

136 Eftersom kommissionen har förebringat tillräcklig bevisning för att de irländska myndigheterna allmänt och varaktigt tolererat ett stort antal olika förhållanden som inneburit ett åsidosättande av de fordringar som anges i artiklarna 9 och 10 i direktivet, utan att vidta lämpliga åtgärder för att få dessa förhållanden att upphöra och utan att vidta effektiva sanktionsåtgärder mot dem, ankommer det såsom framgår av punkterna 42–47 i förevarande dom på Irland att sakligt och detaljerat bestrida de på så sätt framlagda uppgifterna och de konsekvenser som följer härav.

137 Domstolen finner att Irland i förevarande fall inte uppfyllt detta krav, eftersom Irland begränsat sig till att göra allmänna påståenden i likhet med dem som redovisats i punkterna 110–112 i förevarande dom, vilka inte stöds på annat sätt. Irland har vidare ingett ett domstolsbeslut som saknar relevans för bedömningen av de irländska myndigheternas inställning vid den tidpunkt då den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001, eftersom domstolsbeslutet fattades vid en senare tidpunkt.

138 Den irländska regeringen har i övrigt i sin duplik, som inkom till domstolen den 10 januari 2003, själv angett att den nyligen tagit olika initiativ till stöd för ett konsekvent tillvägagångssätt vid genomförande av miljöbestämmelser. Detta innefattar bland annat att de lokala myndigheterna beviljas medel så att de ges möjlighet att övervaka att dessa bestämmelser iakttas, att dessa myndigheter omfattas av ett miljövårdssystem som utarbetats av EPA samt ett effektivare och mer strukturerat tillvägagångssätt i fråga om kontroller, att ett lagförslag utarbetas som innefattar förstärkta miljöskyddsbestämmelser och att en specialiserad byrå upprättas i detta syfte. I en artikel som publicerats den 14 augusti 2002 i Irish Times och som kommissionen har ingett anges att den irländske miljöministern har

uppgett att han prioriterade upprättandet av en sådan byrå, eftersom det var uppenbart nödvändigt att säkerställa att lagstiftningen avseende avfall iakttogs striktare och mer systematiskt.

139 Av vad ovan anförts och av vad som konstaterats i punkt 127 i förevarande dom med avseende på kommunala avfallsupplag följer att det är styrkt att Irland, den dag då den frist om två månader löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001, på ett allmängiltigt och varaktigt sätt hade underlåtit att,uppfylla sin skyldighet att genomföra artiklarna 9 och 10 i direktivet på ett korrekt sätt. Kommissionens anmärkning i detta hänseende är därför välgrundad.

Åsidosättande av artikel 12 i direktivet

— Parternas argument

140 Kommissionen har hävdat att Waste Management (Collection Permit) Regulations 2001 (nedan kallade Regulations 2001), som meddelades kommissionen den 27 september 2001, utgör ett för sent och samtidigt otillräckligt införlivande av artikel 12 i direktivet. I Regulations 2001 fastställs nämligen den sista dagen för ingivande av tillståndsansökningar till den 30 november 2001. Förutsatt att tillståndsansökningar ingavs före denna dag kunde de berörda aktörerna fortsätta verksamheten tills förfarandet hade slutförts. Som en följd av att införlivandet skedde för sent omfattades de företag som ombesörjde insamling och transport av avfall inte av tillståndsplikt eller registreringsskyldighet, vilket bland annat framgår av de omständigheter som anges i klagomål 2000/4157.

141 Enligt den irländska regeringen innebär Regulations 2001 att artikel 12 i direktivet hade införlivats på ett korrekt sätt och att fördragsbrottet hade upphört. Den irländska regeringen har med avseende på de övergångsåtgärder som kommissionen angett hävdat att ingivande av en tillståndsansökan åtminstone motsvarar registrering i den mening som avses i ovannämnda artikel 12, vilket nämligen är ett begrepp som kan förstås som en formell anmälan till myndigheten, utan att några villkor behöver ha uppfyllts i förväg. Det konkreta fall som kommissionen angett utvisar inte heller att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.

— Domstolens bedömning

142 I artikel 12 i direktivet föreskrivs bland annat att inrättningar eller företag, vilka yrkesmässigt insamlar eller transporterar avfall, skall registreras hos de behöriga myndigheterna, om de inte omfattas av tillståndsplikt.

143 Den irländska regeringen har inte bestritt kommissionens påstående att det tillståndsförfarande som införts för sent genom Regulations 2001 innebär att avfall från den 30 november 2001 skall samlas in i enlighet med föreskrifterna i ett tillstånd som meddelats av den lokala myndigheten och att ansökningar om tillstånd beträffande befintlig verksamhet skall inges före den dagen.

144 Härav följer att insamling av avfall ännu inte omfattades av obligatorisk tillståndsplikt eller registreringsskyldighet den dag då den frist om två månader löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001. Även om alla berörda aktörer

hade ingett en tillståndsansökan i enlighet med Regulations 2001 före denna dag, vilket den irländska regeringen inte har styrkt, kan för övrigt en sådan ansökan, i motsats till vad denna regering har påstått, inte anses motsvara registrering i den mening som avses i artikel 12 i direktivet och därmed uppfylla kraven i denna bestämmelse. Enligt denna bestämmelse åligger det nämligen medlemsstaterna att välja mellan ett system för tillstånd och ett registreringsförfarande, och Irland har inte valt den sistnämnda lösningen.

145 Av vad ovan anförts framgår att kommissionens anmärkning är välgrundad i den mån den avser att få fastställt att Irland inte införlivat artikel 12 i direktivet på ett korrekt sätt.

Åsidosättande av artikel 5 i direktivet

— Parternas argument

146 Kommissionen har hävdat att Irland inte vidtagit lämpliga åtgärder för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande av avfall, eftersom ett stort antal anläggningar drivs utan tillstånd, vilket dessutom gett upphov till skador på miljön. Detta utvisas till exempel av avfallsupplagen i Tramore och Kilbarry, som avses i klagomål 1999/5008.

147 Att det irländska nätverket av anläggningar för bortskaffande är otillräckligt framgår även av den omständigheten att detta varit överbelastat, vilket för övrigt bidragit till att avfall deponerats olagligt i stor skala.

148 Den irländska regeringen har bestritt att artikel 5 i direktivet åsidosatts. Kommissionen har för det första inte styrkt att ett system för tillstånd i enlighet med artikel 9 i direktivet saknades när den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001. För så vitt uttrycket "ändamålsenligt" skall förstås som ett tillgängligt område som är tillräckligt för att motsvara en medlemsstats aktuella behov av att bortskaffa avfall, saknar för det andra de olika handlingar som kommissionen ingett för att styrka att Irlands möjligheter att bortskaffa avfall är otillräckliga avgörande bevisvärde. Kommissionen har bland annat inte styrkt att avfall inte kunnat bortskaffas på grund av att avfallsupplagen haft otillräcklig kapacitet, och den omständigheten att vissa av dessa varit nära överbelastning är inget onormalt. Kommissionen har dessutom underlåtit att beakta sådana omständigheter som att bortskaffningskapacitet kan fördelas mellan lokala myndigheter eller att befintliga avfallsupplag kan utvidgas, att det finns planer på att öppna nya avfallsupplag eller att utveckla infrastruktur för återvinning.

— Domstolens bedömning

149 Att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffandet, med beaktande av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader och att nätverket måste utformas så att det blir möjligt att ta hand om avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna i enlighet med artikel 5 i direktivet utgör ett av målen med detta (dom av den 1 april 2004 i de förenade målen C-53/02 och C-217/02, Commune de Braine-le-Château m.fl., REG 2004, s. I-3251, punkt 33).

150 Enligt artikel 9.1 första stycket i direktivet måste, "för genomförandet av artik[larna] 4, 5 och 7", varje inrättning eller företag som tillämpar förfaranden för bortskaffande erhålla ett tillstånd. Detta uttryck innebär att genomförandet av artikel 5 i direktivet skall ske bland annat genom att enskilda tillstånd meddelas (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet Commune de Braine-le-Château m.fl., punkterna 40, 41 och 43).

151 Såsom framgår av punkt 139 i förevarande dom hade Irland, den dag då den frist om två månader löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001, på ett allmängiltigt och varaktigt sätt underlåtit att uppfylla sin skyldighet att genomföra artikel 9 i direktivet på ett korrekt sätt, genom att godta att ett stort antal anläggningar för bortskaffande av avfall drevs utan tillstånd.

152 Såsom kommissionen med fog gjort gällande är denna omständighet tillräcklig för att fastslå att Irland vid den tidpunkten inte uppfyllde de skyldigheter som föreskrivs i artikel 5 i direktivet.

153 Såsom framgår av punkterna 118, 149 och 150 i förevarande dom är syftet med det tillståndssystem som föreskrivs i artikel 9 i direktivet att säkerställa att förfarandena för bortskaffande av avfall svarar mot de olika målsättningarna med direktivet. Såsom framgår av ordalydelsen i den ovannämnda bestämmelsen skall tillstånden därför omfatta ett visst antal krav avseende bland annat mängd och slag av avfall, tekniska krav, de säkerhetsåtgärder som skall vidtas, platsen för bortskaffandet och behandlingsmetoden.

154 De krav som skall anges i de individuella tillstånden utgör, tillsammans med de planer för avfallshanteringen som avses i artikel 7 i direktivet, därför uppenbarligen

en absolut förutsättning för upprättandet i enlighet med artikel 5 i samma direktiv av ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffandet, med beaktande av, såsom föreskrivs i sistnämnda bestämmelse, bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader, geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall, samtidigt som det skall vara möjligt att ta hand om avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna med användning av de bäst anpassade metoderna och den bästa tekniken, så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs.

155 Det framgår för övrigt av de handlingar som kommissionen ingett, bland annat av den rapport som nämns i punkt 92 i generaladvokatens förslag till avgörande och av den studie från juli 2002 som omnämns i punkt 134 i förevarande dom, att det irländska nätverket av anläggningar för bortskaffande av avfall i sin helhet var nära överbelastning och inte var tillräckligt för att ta emot det avfall som producerades i den medlemstaten den dag då den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001. Av dessa handlingar framgår dessutom att detta förhållande fick till följd att ett stort antal illegala avfallsupplag togs i bruk i hela landet.

156 Det skall konstateras att Irland inte sakligt och detaljerat bestritt de exakta och detaljerade upplysningarna i dessa olika handlingar, utan begränsat sig till att i mycket allmänna ordalag ifrågasätta dessa uppgifters bevisvärde, vilket således inte uppfyller de fordringar som domstolen erinrat om i punkterna 42–47 i förevarande dom.

157 Domstolen konstaterar under dessa förhållanden att Irland, när den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001, inte hade vidtagit lämpliga åtgärder för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar eller andra inrättningar för bortskaffande av avfall, vilket, såsom anges i

artikel 5 i direktivet, måste utformas så, att gemenskapen som helhet kan ta hand om sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig närmar sig detta mål.

158 Av vad ovan anförts framgår att kommissionens anmärkning att artikel 5 i direktivet åsidosatts är välgrundad.

Åsidosättande av artikel 4 i direktivet

— Parternas argument

159 Kommissionen har gjort gällande att den långvariga avsaknaden av ett fungerande tillståndssystem i enlighet med artiklarna 9 och 10 i direktivet i sig är tillräcklig för att det skall kunna fastställas att Irland inte vidtagit de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, vilket detta land var skyldigt att göra i enlighet med artikel 4 första stycket i direktivet.

160 Eftersom den sistnämnda bestämmelsen skall tolkas i enlighet med försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder, är det inte nödvändigt att en verklig skada inträffat för att bestämmelsen skall anses ha åsidosatts. I förevarande fall har, såsom framgår bland annat av utredningen av klagomålen 1997/4705, 1997/4792, 1999/4801, 1999/5008, 2000/4408, 2000/4145 och 2000/4633, de illegala förfaranden som angetts i dessa klagomål orsakat ett stort antal försämringar på platser av särskilt intresse och orsakat verkliga miljöskador. Irland har inte vidtagit

nödvändiga åtgärder för att avhjälpa detta, exempelvis genom att tillse att platserna återställs och att det avfall som rättsstridigt deponerats på dessa platser bortskaffas eller återvinns på lämpligt sätt.

161 Den irländska regeringen har inte heller uppfyllt sin skyldighet att förbjuda dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall i enlighet med artikel 4 andra stycket i direktivet.

162 Med avseende på artikel 4 första stycket i direktivet anser den irländska regeringen att kommissionen inte har styrkt att ett system för tillstånd i enlighet med artikel 9 i direktivet saknades när den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001 och inte heller att konkreta miljöskador uppstått som de irländska myndigheterna kan göras ansvariga för. Direktivet utgör i övrigt inte hinder för avfallsupplag i ekologiskt känsliga områden.

163 Kommissionen har inte heller styrkt att de irländska myndigheterna underlåtit att lösa de varaktiga problem som orsakats av tidigare verksamhet. Lämpliga åtgärder har föreskrivits i tillstånd som meddelats för befintliga anläggningar, såsom anläggningarna i Kilbarry, Tramore och Drumnaboden som anges i klagomål 1999/5008 respektive 2000/4408, medan bestämmelser om identifiering och utvärdering av avfallsupplag som stängts innan de blivit tillståndspliktiga återfinns i artikel 22.7 h i lagen av år 1996, vilket innebär att eventuella åtgärder för återställande kan vidtas senare med beaktande av kostnadseffektiviteten.

164 Kommissionen har inte heller styrkt att artikel 4 andra stycket i direktivet åsidosatts den dag då den frist om två månader löpte ut som hade fastställts i det ovannämnda motiverade yttrandet.

— Domstolens bedömning

165 Domstolen erinrar om att skyldigheten att bortskaffa avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön utgör en av målsättningarna med gemenskapens miljöpolitik och att syftet med artikel 4 i direktivet bland annat är att genomföra principen om förebyggande åtgärder som anges i artikel 174.2 första stycket andra meningen EG, enligt vilken det ankommer på gemenskapen och medlemsstaterna att förebygga, minska och i möjligaste mån redan vid källan undanröja föroreningar eller olägenheter genom att vidta åtgärder för att eliminera kända risker (se dom av den 5 oktober 1999 i de förenade målen C-175/98 och C-177/98, Lirussi och Bizzaro, REG 1999, s. I-6881, punkt 51, och av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland, REG 2000, s. I-5047, punkt 94).

166 I artikel 4 i direktivet anges för det första olika målsättningar som medlemsstaterna skall iaktta när de genomför de mer specifika skyldigheter de har enligt andra bestämmelser i direktivet (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 23 februari 1994 i mål C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava m.fl., REG 1994, s. I-483, punkt 12).

167 Det framgår härvid av ordalydelsen i artiklarna 9.1 första stycket och 10 i direktivet att det bland annat är "för genomförandet" av artikel 4 i direktivet som tillståndsplikt skall gälla för varje inrättning eller företag som genomför åtgärder för bortskaffande eller återvinning. Såsom domstolen erinrat om i punkt 150 i förevarande dom innebär detta uttryck att genomförandet av artikel 4 i direktivet skall ske bland annat genom att sådana enskilda tillstånd meddelas (domen i det ovannämnda målet Commune de Braine-le-Château m.fl., punkterna 41 och 43).

168 Även om artikel 4 första stycket för det andra inte innehåller uppgifter om det konkreta innehållet i de åtgärder som skall vidtas för att säkerställa att avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att miljön skadas, är denna bestämmelse, som innehåller skyldigheter som är självständiga i förhållande till de skyldigheter som följer av andra bestämmelser i direktivet, inte desto mindre bindande för medlemsstaterna med avseende på den målsättning som skall uppnås samtidigt som den ger dessa ett utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om sådana åtgärder är nödvändiga (se domen i det ovannämnda målet San Rocco, punkt 67, och domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkterna 55 och 58).

169 Det går visserligen i princip inte att av det förhållandet att en faktisk situation inte överensstämmer med de målsättningar som uppställs i artikel 4 första stycket i direktivet direkt dra slutsatsen att medlemsstaten i fråga nödvändigtvis har åsidosatt de skyldigheter som följer av denna bestämmelse, det vill säga att vidta åtgärder för att säkerställa att avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att miljön skadas. När en sådan situation är bestående, bland annat när den medför betydande miljöförstöring under en längre tid utan att behöriga myndigheter ingriper, kan den däremot innebära att medlemsstaterna har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som de har enligt bestämmelsen (domen i det ovannämnda målet San Rocco, punkterna 67 och 68).

170 Det är i förevarande mål styrkt att Irland, såsom framgår av punkt 139 i förevarande dom, på ett allmängiltigt och varaktigt sätt underlät att uppfylla sina skyldigheter att genomföra artiklarna 9 och 10 i direktivet på ett korrekt sätt den dag då den frist om två månader löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001.

171 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 98 i sitt förslag till avgörande är denna omständighet tillräcklig för att fastställa att Irland likaledes på ett allmängiltigt och varaktigt sätt har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i direktivet, vilket är en bestämmelse som har nära samband med artiklarna 9 och 10 i direktivet.

172 Såsom domstolen erinrat om i punkterna 118 och 167 i förevarande dom är avsikten med det tillståndssystem som anges i artiklarna 9 och 10 i direktivet att säkerställa att förfaranden för bortskaffande och återvinning av avfall som genomförs med stöd av tillstånd svarar mot de målsättningar som anges i artikel 4 första stycket i direktivet. De ovannämnda tillstånden skall därför omfatta ett visst antal krav, vilket uttryckligen föreskrivs i artikel 9 i direktivet, bland annat avseende slag och mängd av avfall, tekniska krav, de säkerhetsåtgärder som skall vidtas, platsen för bortskaffandet och behandlingsmetoden. Härav följer att kontrollen av sådana tillståndsansökningar och de krav, villkor och förpliktelser som tillstånden innehåller i lika hög grad utgör medel för att uppnå de målsättningar som anges i artikel 4 första stycket i direktivet.

173 Det framgår vidare av artikel 4 andra stycket i direktivet att medlemsstaterna bland annat är skyldiga att förbjuda okontrollerat bortskaffande av avfall.

174 Den allmängiltiga och varaktiga underlåtelsen att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 4 i direktivet, vilken kunnat fastslås på grund av att fordringarna i artiklarna 9 och 10 i direktivet åsidosatts, åtföljs i förevarande fall, i vissa av de konkreta situationer som kommissionen angett, dessutom av en underlåtelse att uppfylla den mer specifika skyldighet som anges i punkterna 168 och 169 i förevarande dom.

175 Det framgår nämligen av punkterna 54, 55, 84, 94 och 101 i förevarande dom att Irland, den dag då den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet

av år 2001, i samband med bestående faktiska situationer som inte var förenliga med målsättningarna med artikel 4 första stycket i direktivet och som medfört betydande försämringar av miljön, hade underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det ifrågavarande avfallet bortskaffades utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, vilket innebär att denna medlemsstat har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som den har enligt denna bestämmelse.

176 Av vad ovan anförts framgår att kommissionens anmärkning att artikel 4 i direktivet åsidosatts är välgrundad.

Åsidosättande av artikel 8 i direktivet

— Parternas argument

177 Enligt kommissionen har Irland även åsidosatt artikel 8 i direktivet genom att inte tillse att innehavare av avfall som bortskaffats utan tillstånd överlåtit detta till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som har tillstånd att bortskaffa eller återvinna avfall, eller själva bortskaffat eller återvunnit avfallet efter att ha meddelats tillstånd i enlighet med fordringarna i direktivet. Konkreta exempel på att den ovannämnda bestämmelsen åsidosatts framgår bland annat av en undersökning av de omständigheter som angetts i klagomålen 1997/4792, 1999/4801, 1999/5112, 2000/4145 och 2000/4633.

178 Den irländska regeringen har hävdat att kommissionen inte styrkt det påstådda fördragsbrottet.

— Domstolens bedömning

179 I artikel 8 i direktivet, som bland annat skall säkerställa att principen om förebyggande åtgärder genomförs, föreskrivs att det ankommer på medlemsstaterna att kontrollera att innehavaren av avfall antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som genomför åtgärder för bortskaffande eller återvinning av avfall, eller att innehavaren av avfallet själv återvinner eller bortskaffar det i enlighet med bestämmelserna i direktivet (domen i de ovannämnda förenade målen Lirussi och Bizzaro, punkt 52).

180 Det skall först påpekas att sådana skyldigheter följer av förbudet mot övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall i artikel 4 andra stycket i direktivet. I punkt 176 i förevarande dom har redan fastslagits att Irland åsidosatt denna bestämmelse (se dom av den 7 september 2004 i mål C-1/03, Van de Walle m.fl., REG 2004, s. I-7613, punkt 56).

181 Vidare skall den som driver eller äger ett illegalt avfallsupplag anses vara innehavare av avfall i den mening som avses i artikel 8 i direktivet, vilket innebär att den berörda medlemsstaten enligt denna bestämmelse har skyldighet att beträffande denne aktör vidta de åtgärder som krävs för att detta avfall skall överlåtas till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som bortskaffar avfallet, om den som driver eller äger avfallsupplaget inte själv kan säkerställa att avfallet återvinns eller bortskaffas (se bland annat domen i det ovannämnda målet San Rocco, punkt 108, samt dom av den 9 september 2004 i mål C-383/02, kommissionen mot Italien, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkterna 40, 42 och 44, och av den 25 november 2004 i mål C-447/03, kommissionen mot Italien, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkterna 27, 28 och 30).

182 Domstolen har i övrigt fastslagit att en sådan skyldighet inte är uppfylld när en medlemsstat begränsar sig till att spärra av det illegala avfallsupplaget och att inleda ett brottmålsförfarande gentemot den som driver detta (domen i det ovannämnda målet San Rocco, punkt 109).

183 Det skall, såsom kommissionen med fog har hävdat, i förevarande fall konstateras att Irland inte hade uppfyllt sin skyldighet att genomföra artikel 8 i direktivet på ett korrekt sätt när den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001.

184 Såsom framgår av punkterna 127 och 139 i förevarande dom är det nämligen styrkt att Irland vid detta tillfälle på ett allmängiltigt och varaktigt sätt underlät att uppfylla sin skyldighet att genomföra artikel 9 i direktivet på ett korrekt sätt, eftersom Irland godtog att företag och inrättningar fortsatte att bortskaffa avfall utan att ha sådant tillstånd som föreskrivs i de ovannämnda bestämmelserna och inte vidtog lämpliga åtgärder för att få verksamheten att upphöra eller vidtog lämpliga effektiva sanktionsåtgärder mot den.

185 Av vad som konstaterats i föregående punkt kan därför den slutsatsen dras att Irland underlåtit att säkerställa att innehavare av avfall fullgör den skyldighet som åligger dem att antingen överlåta avfallet till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilagorna 2 A eller 2 B till direktivet, eller att själv återvinna eller bortskaffa det i enlighet med bestämmelserna i direktivet.

186 Det framgår dessutom av vad som konstaterats i punkterna 60, 89, 94 och 101 i förevarande dom att Irland, när den frist löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001, i olika berörda konkreta fall hade underlåtit att uppfylla den skyldighet som domstolen erinrat om i punkt 181 i förevarande dom.

187 Kommissionens anmärkning att artikel 8 i direktivet hade åsidosatts skall därför anses välgrundad.

Åsidosättande av artiklarna 13 och 14 i direktivet

— Parternas argument

188 Enligt kommissionen innebär underlåtelsen att följa artiklarna 9 och 10 i direktivet oundvikligen att artikel 13 i direktivet har åsidosatts. I artikel 13 föreskrivs att inrättningar och företag som utför de verksamheter som avses i artiklarna 9 och 10 skall inspekteras regelbundet, och i artikel 14 i direktivet föreskrivs att sådana aktörer skall föra anteckningar.

189 Irland har hävdat att artiklarna 9 och 10 i direktivet inte har åsidosatts. Irland har dessutom bestritt att det har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att genomföra regelbundna inspektioner. Artikel 15 i lagen av år 1996 utgör ett korrekt genomförande av artikel 13 i direktivet, och det finns ingenting i den sistnämnda bestämmelsen som tyder på att de erforderliga inspektionerna endast kan göras med avseende på aktörer som meddelats tillstånd. Enligt Irland finns det inte heller ett automatiskt samband mellan att tillstånd meddelas och att anteckningar förs i enlighet med artikel 14 i direktivet.

— Domstolens bedömning

190 Enligt artikel 13 i direktivet skall de regelbundna lämpliga inspektioner som fordras enligt denna bestämmelse bland annat avse inrättningar och företag som utför de

verksamheter som avses i artiklarna 9 och 10 i direktivet. Såsom framgår av bland annat punkt 118 i förevarande dom skall sådana inrättningar och företag, i enlighet med de två sistnämnda bestämmelserna, meddelas individuella förhandstillstånd som innehåller ett visst antal krav och villkor.

191 Det skall emellertid konstateras att eftersom sådana tillstånd inte meddelats och eftersom det således inte finns sådana krav och villkor avseende en viss inrättning eller ett visst företag som skall anges i tillstånden, kan de inspektioner som eventuellt genomförs vid dessa inrättningar och företag per definition inte motsvara kraven i artikel 13 i direktivet. Ett grundläggande syfte med de inspektioner som föreskrivs i artikel 13 i direktivet är uppenbarligen att säkerställa att de krav och villkor följs som anges i tillstånd som meddelats i enlighet med artiklarna 9 och 10 i direktivet.

192 Detsamma gäller de anteckningar som de inrättningar och företag som avses i de sistnämnda bestämmelserna skall föra. Dessa anteckningar skall, såsom anges i artikel 14 i direktivet, bland annat innehålla uppgifter om avfallets kvantitet och art samt behandlingsmetoden för detta. Dessa uppgifter skall nämligen framför allt göra det möjligt för inspektionsmyndigheten att förvissa sig om att de krav och villkor följs som anges i de tillstånd som meddelats i enlighet med direktivet och som i enlighet med lydelsen i artikel 9 i detta skall omfatta avfallets slag samt behandlingsmetoden för detta.

193 I förevarande fall framgår det av punkt 139 i förevarande dom att Irland, den dag då den frist om två månader löpte ut som hade fastställts i det motiverade yttrandet av år 2001, hade underlåtit att, på ett allmängiltigt och varaktigt sätt, uppfylla sin

skyldighet att genomföra artiklarna 9 och 10 i direktivet på ett korrekt sätt. Härav följer att denna medlemsstat i motsvarande mån underlät att uppfylla sin skyldighet att genomföra artiklarna 13 och 14 i detta direktiv på ett korrekt sätt.

194 Av vad ovan anförts framgår att kommissionens anmärkning att de sistnämnda bestämmelserna hade åsidosatts är välgrundad.

Åsidosättande av artikel 10 EG

195 Kommissionen har vidare yrkat att domstolen skall fastställa att Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG, genom att inte besvara kommissionens skrivelse av den 20 september 1999, vilken syftade till att Irland skulle yttra sig över klagomål 1999/4478.

196 Den irländska regeringen har inte bestritt att den underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enlighet med den ovannämnda bestämmelsen.

197 Domstolen erinrar härvid om att medlemsstaterna i enlighet med artikel 10 EG är skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina uppgifter, vilka bland annat enligt artikel 211 EG består i att övervaka tillämpningen av de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget (se bland annat dom av den 13 december 1991 i mål C-33/90, kommissionen mot Italien, REG 1991, s. I-5987, punkt 18).

198 Härav följer att medlemsstaterna är skyldiga att samarbeta lojalt när det gäller kommissionens undersökningar enligt artikel 226 EG, och att de är skyldiga att tillhandahålla den alla de upplysningar den begär i det sammanhanget (dom av den 11 december 1985 i mål 192/84, kommissionen mot Grekland, REG 1985, s. 3967, punkt 19, och av den 13 juli 2004 i mål C-82/03, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I-6633, punkt 15).

199 Under dessa förhållanden skall kommissionens anmärkning att artikel 10 EG åsidosatts anses välgrundad.

200 Med beaktande av vad ovan angetts finner domstolen att

— Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 och 14 i direktivet genom att inte vidta samtliga nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa bestämmelser genomförs på ett korrekt sätt,

— Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att inte besvara en begäran om upplysningar av den 20 september 1999 avseende åtgärder beträffande avfall i Fermoy i grevskapet Cork.

Rättegångskostnader

201 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Irland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Irland har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (stora avdelningen) följande dom:

1) **Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 och 14 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, genom att inte vidta samtliga nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa bestämmelser genomförs på ett korrekt sätt.**

2) **Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att inte besvara en begäran om upplysningar av den 20 september 1999 avseende åtgärder beträffande avfall i Fermoy i grevskapet Cork.**

3) **Irland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter