

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

L. A. GEELHOED

της 23ης Σεπτεμβρίου 2004¹

I — Εισαγωγή

1. Με την παρούσα προσφυγή, που ασκείται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 226 ΕΚ, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιρλανδία, παραλείποντας να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 και 14 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων², όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου³ (στο εξής: οδηγία περί αποβλήτων), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα ανωτέρω άρθρα. Ζητεί επίσης από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιρλανδία, παραλείποντας να απαντήσει πλήρως και ικανοποιητικά σε αίτηση παροχής πληροφοριών που της απηύθυνε η Επιτροπή στις 20 Σεπτεμβρίου 1999 όσον αφορά σχετικές με απόβλητα εργασίες στο Fermoy της Κομητείας Cork, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 της Συνθήκης ΕΚ.

2. Η προσφυγή βασίζεται σε καταγγελίες πολλών Ιρλανδών υπηκόων σχετικά με

ορισμένα περιστατικά που αφορούν την απόρριψη αποβλήτων η οποία συνιστά παράβαση των διατάξεων της οδηγίας περί αποβλήτων, καταγγελίες οι οποίες υποβλήθηκαν στην Επιτροπή μεταξύ 1997 και 2000. Με την προσφυγή της η Επιτροπή δεν ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει μόνον ότι η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή σε καθεμία από τις σχετικές περιπτώσεις ατομικά, αλλά υποστηρίζει ακόμη ότι, στο πλαίσιο των περιπτώσεων αυτών, το Δικαστήριο πρέπει να διαπιστώσει ότι η Ιρλανδία διέπραξε γενική και διαρκούς χαρακτήρα παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από την εν λόγω οδηγία.

3. Το αίτημα της Επιτροπής είναι προφανώς σημαντικό από πλευράς εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, ενώ, σε τελική ανάλυση, άπτεται του τρόπου με τον οποίο η ίδια μπορεί να εκτελεί την αποστολή που της αναθέτει το άρθρο 211 ΕΚ, η οποία είναι να μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης και των πράξεων που εκδίδουν βάσει αυτής τα κοινοτικά όργανα. Στο παρόν στάδιο εξέλιξης των πραγμάτων, εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει τα πραγματικά περιστατικά, καθώς και ότι αυτά συνιστούν παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη δυνάμει του κοινοτικού δικαίου. Τούτο σημαίνει

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86).

3 — ΕΕ L 78, σ. 32.

ότι πραγματικά περιστατικά που δεν εξετάστηκαν στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου δεν μπορούν να θεωρηθούν τυπικά ως περιπτώσεις παραβάσεως όταν το Δικαστήριο δεν έχει αποφανθεί σχετικά στο πλαίσιο προσφυγής ασκηθείσας κατ' εφαρμογήν του άρθρου 226 ΕΚ. Συνέπεια αυτού είναι ότι ορισμένες απαράδεκτες καταστάσεις παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου θα μπορούν συνεχίζονται μέχρις ότου η Επιτροπή συλλέξει επαρκείς πληροφορίες για να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως.

4. Η ανάγκη λήψης μέτρων σε πολλές περιπτώσεις παραβάσεων επιβαρύνει προδήλως τις κοινοτικές αρχές όσον αφορά τη δυνατότητα επιβολής του δικαίου και περιορίζει την αποτελεσματικότητά τους. Τούτο, εξάλλου, είναι ένα πρόβλημα που δεν περιορίζεται στον τομέα του περιβάλλοντος. Αρκεί να αναφερθεί ένας τομέας όπως είναι εκείνος των αγορών δημοσίων έργων και δημοσίων προμηθειών, στο πλαίσιο του οποίου το Δικαστήριο έχει επιληφθεί πολλών περιπτώσεων παραβάσεως οδηγιών από το ίδιο κράτος μέλος. Σε καθεμία από τις περιπτώσεις αυτές το Δικαστήριο μπορεί μόνο να διαπιστώνει εκ των υστέρων ότι δεν τηρήθηκαν οι διατάξεις των οδηγιών. Ο τρόπος αυτός ενεργείας όχι μόνον δεν αποτελεί αποτελεσματική θεραπεία κάθε δεδομένης περιστάσεως, αλλά, πράγμα το οποίο είναι σημαντικότερο, δεν παρέχει τη δυνατότητα αντιμετώπισης των διαρκούς χαρακτήρα προβλημάτων που υποκρύπτονται πίσω από τις παραβιάσεις των οδηγιών σε σχέση με κάθε κράτος μέλος. Η δράση των κοινοτικών οργάνων περιορίζεται σ' αυτό που αποκαλείται στα γερμανικά «*Kurieren am Symptom*» (αντιμετώπιση των συμπτωμάτων). Τούτο εξηγεί γιατί έχει σημασία να εξεταστεί η δυνατότητα συναγωγής από μια σειρά περιπτώσεων αν υφίσταται μια διαρκούς χαρακτήρα κατά-

σταση μη συμμορφώσεως κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις του. Μια τέτοια διαπίστωση από το Δικαστήριο θα είναι ικανή να καταστήσει αποτελεσματικότερη την εφαρμογή των υποχρεώσεων που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο στα κράτη μέλη.

II — Η οδηγία περί των αποβλήτων

5. Η κύρια υποχρέωση που επιβάλλει στα κράτη μέλη η οδηγία περί αποβλήτων είναι να εξασφαλίζουν ότι η διάθεση ή η αξιοποίηση των αποβλήτων θα πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που ενδέχεται να βλάψουν το περιβάλλον (άρθρο 4, πρώτο εδάφιο). Προς τούτο, τα κράτη απαιτείται να επιβάλλουν ορισμένες υποχρεώσεις σε όλους όσους ασχολούνται με απόβλητα σε διάφορα στάδια. Έτσι, στο πλαίσιο αυτού που η Επιτροπή περιγράφει ως «συνεχής αλυσίδα υποχρεώσεων», η οδηγία επιβάλλει υποχρεώσεις στους κατόχους αποβλήτων, στους συλλέγοντες και μεταφέροντες απόβλητα και στις επιχειρήσεις που εκτελούν εργασίες διαθέσεως και αξιοποίησεως αποβλήτων. Οι κάτοχοι αποβλήτων οι οποίοι δεν ασχολούνται οι ίδιοι με τη διάθεση ή την αξιοποίηση πρέπει να εξασφαλίζουν την περαιτέρω επεξεργασία των αποβλήτων από κάποια δημόσια ή ιδιωτική επιχείρηση συλλογής τους ή από επιχείρηση διαθέσεως ή αξιοποίησεως (άρθρο 8). Η ανεξέλεγκτη απόρριψη και διάθεση των αποβλήτων πρέπει να απαγορεύονται (άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο). Οι επιχειρήσεις που ασχολούνται επαγγελματικά με τη συλλογή ή τη μεταφορά αποβλήτων πρέπει τουλάχιστον να καταχωρούνται σε σχετικό μητρώο των αρμοδίων αρχών (άρθρο 12), ενώ εκείνες που ασχολούνται με τη διάθεση ή την αξιοποίηση πρέπει να έχουν άδεια των αρχών αυτών

(άρθρα 9 και 10). Οι ως άνω επιχειρήσεις υπόκεινται σε περιοδικούς ελέγχους από τις αρμόδιες αρχές (άρθρο 13) και, προς διευκόλυνση των ελέγχων αυτών, οι επιχειρήσεις πρέπει να τηρούν μητρώο των δραστηριοτήτων τους σχετικά με τα απόβλητα (άρθρο 14). Προς τον σκοπό επιτεύξεως αυτάρκειας στον τομέα της επεξεργασίας των αποβλήτων, τόσο σε κοινοτικό επίπεδο όσο και σε εθνικό, η οδηγία επιτάσσει στα κράτη μέλη να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να δημιουργηθεί ολοκληρωμένο και κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως των αποβλήτων (άρθρο 5).

6. Η πρώτη οδηγία περί αποβλήτων, η οδηγία 75/442, έπρεπε να μεταφερθεί στις εθνικές έννομες τάξεις μέχρι τον Ιούλιο του 1977, οι δε τροποποιήσεις που επήλθαν με την οδηγία 91/156 μέχρι την 1η Απριλίου 1993.

7. Το ακριβές κείμενο των επίμαχων εν προκειμένω διατάξεων έχει ως εξής:

«Άρθρο 4

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι η διάθεση ή η αξιοποίηση των αποβλήτων θα πραγμα-

τοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που ενδέχεται να βλάψουν το περιβάλλον, ιδίως δε:

— χωρίς να δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος, [αλλ'] ούτε [και] για την πανίδα και τη χλωρίδα,

— χωρίς να προκαλούνται ενοχλήσεις από τον θόρυβο ή τις οσμές,

— χωρίς να βλάπτονται οι τοποθεσίες και τα τοπία που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν εξάλλου, τα αναγκαία μέτρα για την απαγόρευση της εγκατάλειψης, της απόρριψης και της ανεξέλεγκτης διάθεσης των αποβλήτων.

Άρθρο 5

1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, σε συνεργασία με άλλα κράτη μέλη εφόσον αυτό παρίσταται αναγκαίο ή σκόπιμο, ώστε να δημιουργηθεί ολοκληρωμένο και κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων διά-

θεσης των αποβλήτων, που θα λαμβάνει υπόψη τις καλύτερες διαθέσιμες τεχνολογίες που δεν συνεπάγονται υπερβολικό κόστος. Το δίκτυο αυτό πρέπει να επιτρέπει στην Κοινότητα ως σύνολο να καταστεί αυτάρκης στον τομέα της διάθεσης των αποβλήτων και στα κράτη μέλη να τείνουν χωριστά προς το στόχο αυτό, λαμβανομένων υπόψη των γεωγραφικών συνθηκών ή της ανάγκης ειδικών εγκαταστάσεων για ορισμένες κατηγορίες αποβλήτων.

- να εξασφαλίζει ο ίδιος την αξιοποίηση ή τη διάθεσή τους σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας.

Άρθρο 9

2. Το δίκτυο αυτό πρέπει να επιτρέπει ακόμη τη διάθεση των αποβλήτων σε μία από τις πλησιέστερες κατάλληλες εγκαταστάσεις, με χρησιμοποίηση των καταλληλότερων μεθόδων και τεχνολογιών για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.

1. Για την εφαρμογή των άρθρων 4, 5, και 7, κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που διεξάγει τις εργασίες που αναφέρονται στο παράρτημα II Α πρέπει να διαθέτει άδεια της αναφερόμενης στο άρθρο 6 αρμόδιας αρχής·

Η άδεια αυτή αφορά, ιδίως:

Άρθρο 8

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου κάθε κάτοχος αποβλήτων:

- τους τύπους και τις ποσότητες αποβλήτων,

— να τα παραδίδει σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα συλλογής ή σε επιχείρηση που διεξάγει τις εργασίες που προβλέπονται στο παράρτημα II Α ή Β

- τις τεχνικές προδιαγραφές,

- τις ληπτές προφυλάξεις στον τομέα της ασφάλειας,

ή

- τον τόπο διάθεσης των αποβλήτων,

— τη μέθοδο επεξεργασίας.

Άρθρο 13

2. Οι άδειες αυτές μπορούν να χορηγούνται για καθορισμένη διάρκεια, μπορούν να ανανεώνονται και να συνοδεύονται από όρους και υποχρεώσεις ή είναι δυνατόν να απορρίπτονται, ιδίως όταν η προτεινόμενη μέθοδος διάθεσης είναι απαράδεκτη από την άποψη της προστασίας του περιβάλλοντος.

Οι εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που αναλαμβάνουν τις εργασίες που προβλέπονται στα άρθρα 9 έως 12 υπόκεινται στους προσήκοντες περιοδικούς ελέγχους από τις αρμόδιες αρχές.

Άρθρο 14

Άρθρο 10

Κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που αναφέρεται στα άρθρα 9 και 10 οφείλει:

Για την εφαρμογή του άρθρου 4, κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που πραγματοποιεί τις εργασίες που προβλέπονται στο παράρτημα II Β οφείλει να έχει σχετική άδεια.

— να τηρεί μητρώο στο οποίο να σημειώνονται η ποσότητα, η φύση, η καταγωγή και, όπου χρειάζεται, ο προορισμός, η συχνότητα συλλογής, το μέσο μεταφοράς και ο τρόπος επεξεργασίας των αποβλήτων, για τα απόβλητα που αναφέρονται στο παράρτημα I και τις εργασίες που αναφέρονται στο παράρτημα II Α ή II Β,

Άρθρο 12

Οι εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που ασχολούνται επαγγελματικά με τη συλλογή ή τη μεταφορά αποβλήτων ή που φροντίζουν για τη διάθεση ή την αξιοποίηση των αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων (εργολάβοι ή μεσίτες), εφόσον δεν υπόκεινται σε έγκριση, καταχωρούνται σε σχετικό μητρώο των αρμοδίων αρχών.

— να διαβιβάζει τις πληροφορίες αυτές στις αρμόδιες αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 6, εφόσον το ζητήσουν.

Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να απαιτούν από τους παραγωγούς να συμμορφώνονται προς τις διατάξεις του παρόντος άρθρου.»

III — Οι καταγγελίες που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή

8. Όπως προαναφέρθηκε, η παρούσα υπόθεση οφείλεται σε μια σειρά δώδεκα καταγγελιών που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή μεταξύ 1997 και 2000 σχετικά με 18 συμβάντα αφορώντα τη διάθεση αποβλήτων στην Ιρλανδία.
- 1) Η πρώτη από τις καταγγελίες αυτές αφορά τη χωρίς άδεια απόρριψη μπάζων από οικοδομές και κατεδαφίσεις σε υγρή ζώνη στην πόλη του Limerick από τη Limerick Corporation (καταγγελία καταχωρηθείσα από την Επιτροπή με τον αριθμό P1997/4705).
 - 2) Κατά τη δεύτερη καταγγελία, μεγάλες ποσότητες από οργανικά απόβλητα είχαν αποτεθεί χωρίς άδεια σε λίμνες στην πόλη Ballard της περιοχής Fermoy της Κομητείας Cork, τα οποία διατέθηκαν αργότερα από ιδιωτική εταιρία (καταγγελία P1997/4792).
 - 3) Η τρίτη καταγγελία αφορά εγκατάσταση μεταφοράς αποβλήτων από επαγγελματική δραστηριότητα, που λειτουργούσε επί πολλά έτη στο Pembrokestown της Κομητείας Wexford, παρά την απόρριψη για οικολογικούς λόγους μιας αιτήσεως παροχής άδειας και χωρίς να έχουν επιβληθεί κυρώσεις (καταγγελία P1997/4847).
 - 4) Το αντικείμενο της τέταρτης καταγγελίας αφορά δημοτικό σκουπιδότοπο στο Powerstown της Κομητείας Carlow, που λειτουργεί από το 1975 χωρίς άδεια για την επεξεργασία αποβλήτων. Η εγκατάσταση αυτή προκαλεί πολλές ενοχλήσεις σε βάρος του περιβάλλοντος (καταγγελία P1999/4351).
 - 5) Η πέμπτη καταγγελία συνδέεται με το πρόβλημα που δημιουργεί ένας στερούμενος άδειας σκουπιδότοπος στο Cullinagh της περιοχής Fermoy της Κομητείας Cork, για τον οποίο πολλές διαδοχικές αιτήσεις χορηγήσεως άδειας είχαν απορριφθεί μεταξύ 1991 και 1994 (καταγγελία P1999/4478).
 - 6) Η έκτη καταγγελία αφορά απόρριψη άνευ άδειας μεγάλων ποσοτήτων μπάζων σε ζώνη βλάστησης στη χερσόνησο Poolbeg στην περιοχή του Δουβλίνου και τη λειτουργία εγκαταστάσεως επεξεργασίας αποβλήτων στην ίδια ζώνη για πολλά έτη χωρίς άδεια (καταγγελία P1999/4801).

- 7) Κατά την έβδομη καταγγελία, από τη δεκαετία του 1970 οι τοπικές αρχές του Waterford εκμεταλλεύονται δημοτικούς σκουπιδότοπους χωρίς άδεια στο Kilbarry και στο Tramore της Κομητείας Waterford, θίγοντας περιοχές που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, εκ των οποίων η πρώτη βρίσκεται δίπλα σε υγρότοπο ο οποίος έχει προταθεί να κηρυχθεί τόπος φυσικής κληρονομιάς και η δεύτερη βρίσκεται κοντά σε ζώνη ειδικής προστασίας υπό την έννοια της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ και εν μέρει σε περιοχή που προτείνεται να κηρυχθεί ως ειδική ζώνη διατήρησης υπό την έννοια της οδηγίας 92/43⁴ και εν μέρει σε περιοχή που προτείνεται να κηρυχθεί ως ειδική ζώνη διατήρησης υπό την έννοια της οδηγίας 92/43⁵ (καταγγελία P1999/5008).
- 8) Η όγδοη καταγγελία αφορά την εκμετάλλευση εγκαταστάσεων επεξεργασίας αποβλήτων χωρίς άδεια εκ μέρους ιδιώτη επιχειρηματία από τη δεκαετία του 1980 σε δύο εγκαταλεημένα ορυχεία κοντά στο Portarlinton της Κομητείας Laois, η μία στο Lea και η άλλη στο Ballymorris, ενώ και οι δύο εγκαταστάσεις βρίσκονται στη λεκάνη απορροής του ποταμού Barrow η οποία έχει σημαντικά υδροφόρα στρώματα. Ούτε η τοπική περιφερειακή αρχή της Κομητείας Laois ούτε η ιρλανδική υπηρεσία προστασίας του περιβάλλοντος (Irish Environment Protection Agency, στο εξής: EPA) εξασφάλισαν την εφαρμογή της αρχής κατά την οποία απαιτείται άδεια για τέτοιου είδους δραστηριότητες (καταγγελία P1999/5112).
- 9) Η ένατη καταγγελία αφορά μεταξύ άλλων παράνομη εναπόθεση μπάζων από οικοδομές και κατεδαφίσεις και άλλα απόβλητα από το 1990 στον αιγιαλό στο Carlingford Lough της περιοχής Greenore της Κομητείας Louth, σε ζώνη ευαίσθητη από οικολογικής απόψεως (καταγγελία P2000/4145).
- 10) Με τη δέκατη καταγγελία εφιστάται η προσοχή των αρμοδίων αρχών επί του γεγονότος ότι η αποκομιδή των αποβλήτων στον δήμο του Bray της Κομητείας Wicklow πραγματοποιείται από ιδιώτες επιχειρηματίες, οι οποίοι ούτε έχουν σχετική άδεια ούτε έχουν καταχωρηθεί στα οικεία μητρώα και δεν υπόκεινται σε κανέναν έλεγχο. Σχετικά, γίνεται επίσης λόγος για την ανακάλυψη μεγάλης ποσότητας αποβλήτων νοσοκομείου σε παράνομο σκουπιδότοπο στο Glen of Imaal της Κομητείας Wicklow (καταγγελία P2000/4157).
- 11) Το αντικείμενο της ενδέκατης καταγγελίας είναι η άνευ αδείας χρησιμοποίηση των δημοτικών σκουπιδότοπων στο Drumnaboden, το Muckish και το Glenalla της Κομητείας Donegal. Ο σκουπιδότοπος αυτός προξένησε σοβαρή ρύπανση του περιβάλλοντος, ιδίως στον ποταμό Lennon (καταγγελία P2000/4408).
- 12) Η δωδέκατη καταγγελία αφορά εργασίες διαθέσεως αποβλήτων, ιδίως μπάζων από κατεδαφίσεις και εκσκαφές,

4 — Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202).

5 — Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7).

που θίγουν διάφορους υγρότοπους στην Κομητεία Watersford, στο Ballynattin, το Pickardstown, το Ballygunner Bog και το Castletown (καταγγελία Ρ2000/4633).

Στη συνέχεια των προτάσεών μου οι ως άνω καταγγελίες θα αναφέρονται ως πρώτη έως δωδέκατη καταγγελία, αντιστοίχως.

IV — Διαδικασία

9. Η Επιτροπή απηύθυνε έγγραφα οχλήσεως στην Ιρλανδία στις 30 Οκτωβρίου 1998, σχετικά με τις τρεις πρώτες καταγγελίες, στις 25 Οκτωβρίου 2000, σχετικά με την τέταρτη, την έκτη, την έβδομη, την όγδοη και την ενδέκατη καταγγελία, και στις 17 Απριλίου 2001, σχετικά με την πέμπτη, την ένατη, τη δέκατη και τη δωδέκατη καταγγελία. Απηύθυνε επίσης ένα χωριστό έγγραφο οχλήσεως σχετικά με την πέμπτη καταγγελία στις 28 Απριλίου 2000 λόγω μη απαντήσεως στα αιτήματα παροχής πληροφοριών κατά παράβαση του άρθρου 10 ΕΚ.

10. Η Ιρλανδία απάντησε μεν στο έγγραφο οχλήσεως της 30ής Οκτωβρίου 1998, δεν έδωσε όμως ικανοποιητικές απαντήσεις σ' εκείνα της 28ης Απριλίου 2000, της 25ης Οκτωβρίου 2000 και της 17ης Απριλίου 2001. Η Ιρλανδία απάντησε ωστόσο στα αιτήματα της Επιτροπής περί παροχής πληροφοριών σχετικά με ορισμένες καταγγελίες.

11. Μετά τα ως άνω έγγραφα οχλήσεως ακολούθησε η αποστολή αιτιολογημένων γνωμών, στις 14 Ιουλίου 1999 σχετικά με την πρώτη και τη δεύτερη καταγγελία και στις 26 Ιουλίου 2001 σχετικά με το σύνολο των δώδεκα καταγγελιών με τα δύο αυτά έγγραφα ζητήθηκε από την Ιρλανδία να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τα έγγραφα οχλήσεως εντός διμήνου από της κοινοποιήσεως και της παραλαβής τους.

12. Επειδή η Ιρλανδία δεν έλαβε εντός της προθεσμίας αυτής τα κατάλληλα μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας περί αποβλήτων, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή, που καταχωρήθηκε στο πρωτόκολλο του Δικαστηρίου στις 20 Δεκεμβρίου 2001.

13. Δεδομένου ότι οι δύο πρώτες καταγγελίες καλύπτονταν από τις δύο αιτιολογημένες γνώμες, με έγγραφο της 24ης Μαΐου 2004 το Δικαστήριο ζήτησε από την Επιτροπή να διευκρινίσει σε ποιο βαθμό έπρεπε να λάβει υπόψη την αιτιολογημένη γνώμη της 14ης Ιουλίου 1999 προκειμένου να αποφανθεί επί της προσφυγής. Με την από 7 Ιουλίου 2004 απάντησή της η Επιτροπή εξέθεσε ότι η πρώτη αιτιολογημένη γνώμη αντικαταστάθηκε από τη δεύτερη της 26ης Ιουλίου 2001. Τούτο σημαίνει ότι η προσφυγή πρέπει να εξεταστεί σε συνάρτηση με τη δεύτερη αιτιολογημένη γνώμη.

14. Η Επιτροπή και η Ιρλανδία υπέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις κατά τη συνεδρίαση της 6ης Ιουλίου 2004.

V — Προεισαγωγικές παρατηρήσεις

A — Περιεχόμενο της προσφυγής

15. Καταρχάς, το περιεχόμενο της προσφυγής πρέπει να διευκρινιστεί, διότι αυτό έχει αποφασιστική σημασία για τον τρόπο με τον οποίο θα εξεταστεί η παρούσα υπόθεση και θα εκδοθεί απόφαση επ' αυτής.

16. Η Επιτροπή υπογραμμίζει στο δικόγραφο της προσφυγής της ότι η οδηγία περί αποβλήτων δημιουργεί, «όσον αφορά τη διαχείριση των αποβλήτων, μια συνεχή αλυσίδα υποχρεώσεων σχετικά με τα απόβλητα» και ότι επιθυμεί κατά κύριο λόγο να βεβαιωθεί ότι η αλυσίδα αυτή υποχρεώσεων αναγνωρίζεται πλήρως και ακολουθείται στην Ιρλανδία. Για τον λόγο αυτό επίσης η Επιτροπή προτίμησε να πραγματοποιήσει μαζί τις έρευνες σχετικά με τις διάφορες καταγγελίες αντί να ενεργήσει χωριστά για καθεμία. Επομένως, με την προσφυγή της ζητεί κυρίως να διαπιστωθεί ότι η Ιρλανδία παρέβη γενικά και με τρόπο διαρκή τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία περί αποβλήτων. Μολονότι μπορεί να διαπιστωθεί ότι η Ιρλανδία πράγματι εξεπλήρωσε τις υποχρεώσεις τις σε ορισμένες περιπτώσεις πριν από την εκπνοή της προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη της 26ης Ιουλίου 2001, η Επιτροπή διατείνεται ότι τούτο ουδόλως επηρεάζει την προσφυγή της επί της ουσίας, δηλαδή όσον αφορά το αίτημα να διαπιστωθεί ότι η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις τις γενικότερα.

17. Η Επιτροπή εκθέτει επιπλέον ότι οι ως άνω καταγγελίες δεν συνιστούν τα μοναδικά παραδείγματα παραβιάσεως της οδηγίας περί αποβλήτων από την Ιρλανδία και ότι επιφυλάσσεται του δικαιώματος να παραθέσει και άλλα. Έτσι, παραθέτει στο δικόγραφο της προσφυγής της, υπό τον τίτλο «Πληροφορίες σχετικά με τον δημόσιο τομέα», εργασίες διαθέσεως αποβλήτων σε μεγάλη κλίμακα στην Κομητεία Wicklow (96 περιπτώσεις), περί των οποίων γίνεται λόγος σε έκθεση της 7ης Σεπτεμβρίου 2001 που απεστάλη στις τοπικές αρχές.

18. Η Ιρλανδία αμφισβητεί τον τρόπο ενέργειας της Επιτροπής και θεωρεί ότι το πεδίο δραστηριοτήτων στο οποίο αυτή αναφέρεται είναι υπερβολικά ευρύ. Υποστηρίζει ότι η προσφυγή θα έπρεπε να περιοριστεί στις δώδεκα καταγγελίες που προαναφέρονται και ότι δεν θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα λοιπά πραγματικά περιστατικά και οι άλλες καταγγελίες, όπως η περίπτωση της απορρίψεως αποβλήτων στην Κομητεία Wicklow, που δεν της κοινοποιήθηκαν κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία. Επομένως, η εκτίμηση του Δικαστηρίου θα πρέπει να αφορά μόνον την προβαλλόμενη παραβίαση σχετικά με τις δώδεκα καταγγελίες όπως αυτή είχε κατά την εκπνοή της δέμηνης προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη της 26ης Ιουλίου 2001, ενώ εναπόκειται στην Επιτροπή να προσκομίσει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία επ' αυτού. Διατείνεται ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να ζητήσει από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιρλανδία παραβαίνει γενικά τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία περί αποβλήτων με μόνον έρεισμα ορισμένα πραγματικά περιστατικά που οδήγησαν σε καταγγελία και τα οποία δεν αντιμετωπίστηκαν μέχρι την ως άνω ημερομηνία.

19. Υποβάλλοντας με τον τρόπο αυτό την προσφυγή της η Επιτροπή ζητεί από το

Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιρλανδία παρέβη γενικά και με τρόπο διαρκή τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία περί αποβλήτων. Αντί να εξετάσει καθεμία από τις δώδεκα καταγγελίες ως χωριστές περιπτώσεις παραβιάσεως της οδηγίας, ανεξάρτητες και χωρίς σχέση μεταξύ τους, όπου καθεμία από αυτές θα μπορούσε να αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου κατ' εφαρμογήν του άρθρου 226 ΕΚ, η Επιτροπή επιθυμεί να αποδείξει ότι τα σχετικά περιστατικά εντάσσονται σε ένα γενικότερο πλαίσιο. Πιστεύω ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί εντελώς ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, μερικές καταγγελίες μπορούν να αποτελέσουν έρεισμα για τη διαπίστωση του ότι ένα κράτος μέλος διαπράττει διαρκούς χαρακτήρα παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο. Όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή στο υπόμνημα απαντήσεως, αν γίνει δεκτό το επιχείρημα της Ιρλανδίας ότι η έκταση της παρούσας προσφυγής είναι υπερβολικά μεγάλη, θα βρεθεί σε αδυναμία να εκτελέσει αποτελεσματικά την αποστολή της ως θεματοφύλακα της Συνθήκης. Μολονότι από το αίτημα της Επιτροπής ανακύπτει το ζήτημα περί του τι ακριβώς νοείται ως διαρκούς χαρακτήρα παράβαση και περί του τρόπου διαπιστώσεώς της, δεν πιστεύω ότι αυτό αποτελεί σοβαρό λόγο για να περιοριστεί η έκταση της παρούσας προσφυγής όπως υποστηρίζει η Ιρλανδία.

20. Μια άλλη πτυχή της προσφυγής που πρέπει να διευκρινιστεί στο στάδιο αυτό είναι ότι, σχετικά με τις προβαλλόμενες παραβιάσεις, τονίζεται περισσότερο η εφαρμογή των μέτρων που έλαβε η Ιρλανδία για την εφαρμογή της οδηγίας περί αποβλήτων παρά η μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στο ιρλανδικό δίκαιο. Με το δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι ιρλανδικές αρχές, εκδίδοντας τον «Waste Management Act 1996» (νόμο του

1996 περί διαχειρίσεως αποβλήτων) και τις παρεπόμενες νομοθετικές διατάξεις, «βελτίωσαν ουσιαστικά» το νομικό πλαίσιο της διαχειρίσεως των αποβλήτων στην Ιρλανδία. Τα κύρια προβλήματα που εξακολουθούν να υφίστανται αφορούν την εφαρμογή στην πράξη των διατάξεων που θεσπίστηκαν για τη μεταφορά της οδηγίας περί αποβλήτων στην εσωτερική έννομη τάξη. Όπως και αν έχουν τα πράγματα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ως άνω μεταφορά του άρθρου 12 της οδηγίας περί αποβλήτων είναι ατελής. Επιπλέον, αντιδρώντας σε σχετική παρατήρηση της Ιρλανδίας ότι η οδηγία μεταφέρθηκε ορθά στην εσωτερική έννομη τάξη, δήλωσε ότι δεν δέχεται ότι δεν υπάρχουν και άλλες ελλείψεις όσον αφορά την ως άνω μεταφορά της οδηγίας αυτής στην Ιρλανδία. Επειδή οι εν λόγω ενδεχόμενες ελλείψεις δεν εντοπίστηκαν ούτε συζητήθηκαν κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, δεν μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής.

21. Τέλος, επί της χρονικής περιόδου στην οποία αναφέρεται η προσφυγή, η Επιτροπή εκθέτει ότι το γεγονός ότι άσκησε προσφυγή κατά της Ιρλανδίας λόγω παραβάσεως των υποχρεώσεων που η χώρα αυτή υπέχει από την οδηγία περί αποβλήτων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156, δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να εξεταστούν οι προ των τροποποιήσεων αυτών δραστηριότητες. Υφίσταται μια συνέχεια των υποχρεώσεων βάσει του παλαιού και του νέου κειμένου της οδηγίας. Συμμερίζομαι τη σκέψη αυτή καθόσον αφορά τις δραστηριότητες που άρχισαν πριν από την έναρξη της ισχύος της οδηγίας 75/442 το 1977.

B — Διάγραμμα της αναπτύξεως των προτάσεών μου

22. Όπως προαναφέρθηκε, από την παρούσα υπόθεση ανακύπτει το γενικότερο ζήτημα της δυνατότητας διαπιστώσεως γενικής και διαρκούς χαρακτήρα παραβάσεως των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη από κοινοτική οδηγία με βάση μια σειρά από καταγγελίες περί μη συμμορφώσεώς τους. Πριν εξεταστεί αν μπορεί να γίνει δεκτή η προσφυγή της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή στην Ιρλανδία της οδηγίας περί αποβλήτων, πιστεύω ότι είναι σκόπιμο να εξετάσω το ζήτημα αυτό *in abstracto*. Έτσι, θα αρχίσω την ανάλυσή μου υπενθυμίζοντας ταχέως τους γενικούς όρους της ορθής μεταφοράς μιας οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη, όπως αυτοί συνάγονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου, πριν εξετάσω τι σημαίνουν οι όροι αυτοί στο πλαίσιο της οδηγίας περί αποβλήτων. Στη συνέχεια, θα εξετάσω τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να θεωρηθεί ότι οι όροι αυτοί δεν τηρήθηκαν κατά τρόπο διαρκή. Κατόπιν, θα ασχοληθώ με το ζήτημα της αποδείξεως. Τέλος, θα εκτιμήσω το αντικείμενο της προσφυγής, το ζήτημα αν η Ιρλανδία διαπράττει διαρκούς χαρακτήρα παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει δυνάμει της οδηγίας περί αποβλήτων σε σχέση με τις προαναφερθείσες καταγγελίες.

VI — Γενικό πλαίσιο της εκτιμήσεώς μου

A — Γενικές προϋποθέσεις εντάξεως στην εθνική έννομη τάξη ⁶

23. Όπως γίνεται γενικά δεκτό, μολονότι το άρθρο 249 ΕΚ ορίζει ότι οι οδηγίες που απευθύνονται στα κράτη μέλη τα δεσμεύουν όσον αφορά το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί, αφήνοντας στις εθνικές αρχές την επιλογή του τρόπου και των μέσων, τούτο ουδόλως σημαίνει ότι η διαδικασία της εντάξεως στην εθνική έννομη τάξη εξαρτάται μόνον από τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Στο διάστημα της λειτουργίας του το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να αναπτύξει ορισμένα κριτήρια σχετικά με την εκτίμηση των μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη για την ένταξη των οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη. Προκειμένου να εκτεθούν τα κριτήρια αυτά σχηματικά, χρήσιμο είναι να γίνει διάκριση μεταξύ δύο σταδίων της διαδικασίας εντάξεως στην εθνική έννομη τάξη: του σταδίου της μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη και του πρακτικού σταδίου.

24. Το στάδιο της μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη έχει δύο κύριες πτυχές: την κανονιστική και την τεχνική.

25. Η κανονιστική πτυχή συνίσταται στην ενσωμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου

⁶ — Θα χρησιμοποιώ εδώ την έκφραση «ένταξη στην εθνική έννομη τάξη» προς προσδιορισμό τόσο της μεταφοράς μιας οδηγίας στο εθνικό δίκαιο όσο και της εφαρμογής και εξασφαλίσεως της τήρσεως των διατάξεων αυτών από μέρους των εθνικών αρχών.

της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, με επαρκώς σαφή και συγκεκριμένη φρασεολογία εντός της τασσόμενης προθεσμίας⁷. Οι επίμαχες εθνικές διατάξεις πρέπει να είναι δεσμευτικές και να έχουν την ίδια νομική ισχύ με εκείνες που πρέπει να τροποποιηθούν⁸. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι η εξασφάλιση της σαφήνειας και της ακρίβειας των διατάξεων που εντάσσουν μια οδηγία στην εθνική έννομη τάξη όταν αυτή προορίζεται να δημιουργήσει δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους πολίτες. Η ασφάλεια δικαίου επιτάσσει να είναι τα μέτρα μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη επαρκώς σαφή ώστε οι ιδιώτες να είναι σε θέση να γνωρίζουν πλήρως τα αντλούμενα από την οδηγία δικαιώματά τους⁹. Ωστόσο, η υποχρέωση ακρίβειας ισχύει και όταν μια οδηγία δεν σκοπεύει ειδικά να δημιουργήσει δικαιώματα ιδιωτών. Στην περίπτωση αυτή, υπάρχει ένα γενικό συμφέρον ώστε οι διατάξεις της οδηγίας να εφαρμόζονται ορθά από όλες τις αρμόδιες αρχές της εθνικής έννομης τάξεως¹⁰. Επιπλέον, πρέπει επίσης να είναι σαφές ότι οι προσαρμοζόμενες εθνικές διατάξεις έχουν σχέση με την κοινοτική νομοθεσία, ώστε να μπορούν να ερμηνεύονται, αν χρειαστεί, με γνώμονα τους σκοπούς της οδηγίας, οι δε αποφάσεις που λαμβάνονται βάσει των διατάξεων αυτών να μπορούν να αποτελούν το αντικείμενο προσφυγής σε κοινοτικό επίπεδο.

26. Η νομοτεχνική πτυχή της εντάξεως των οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη αποσκο-

πεί στη δημιουργία του αναγκαίου νομικού και διοικητικού πλαισίου για την εφαρμογή στην πράξη και την εξασφάλιση της τηρήσεως των εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο την οδηγία. Τούτο συνεπάγεται καθορισμό των αρμόδιων αρχών για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών, μέριμνα ώστε να έχουν οι εν λόγω αρχές τις κατάλληλες εξουσίες, χορήγηση των αναγκών μέσων για την επιβλεψη της τηρήσεως των οικείων διατάξεων, παροχή εγγυήσεων νομικής προστασίας, εξασφάλιση της υπάρξεως μέσων ένδικης προστασίας, πρόβλεψη κυρώσεων για τις περιπτώσεις παραβάσεως των διατάξεων αυτών και δημιουργία του κατάλληλου πλαισίου για την εξασφάλιση της τηρήσεώς τους. Συχνά οι οδηγίες ορίζουν ρητά τη λήψη τέτοιων τεχνικών μέτρων, αλλά, έστω και αν αυτές σιωπούν επ' αυτού, από το άρθρο 10 ΕΚ μπορεί να συναχθεί ότι τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να φροντίζουν για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

27. Το πρακτικό στάδιο της εντάξεως στην εθνική έννομη τάξη αποτελεί μια διαρκή διαδικασία κατά την οποία πρέπει να εξασφαλιστεί η πραγματοποίηση των σκοπών της οδηγίας με την εκ μέρους των αρμόδιων εθνικών αρχών πλήρη και ενεργή εφαρμογή στην πράξη των εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο τις διατάξεις της οδηγίας και με τη επιβολή αποτρεπτικού χαρακτήρα κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεώς τους. Με άλλα λόγια, η διαδικασία εντάξεως στην εθνική έννομη τάξη δεν περατώνεται με την ορθή μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και με τη δημιουργία της αναγκαίας υποδομής για την εφαρμογή τους στην πράξη, αλλά πρέπει επίσης να εξασφαλίζεται ότι οι δύο ως άνω πτυχές οδηγούν στην ουσιαστική επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η οδηγία. Όπως έχει υπογραμμίσει το Δικαστήριο με την απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-62/00, Marks & Spencer, σχετικά με τις

7 — Βλ. π.χ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Μαρτίου 1997, C-197/96, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1997, σ. I-1489, σκέψη 15).

8 — Βλ. π.χ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Μαΐου 1980, 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 99, σκέψη 10).

9 — Βλ. π.χ. τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567, σκέψη 15) και της 13ης Μαρτίου 1997, Επιτροπή κατά Γαλλίας (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 15).

10 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Ιουλίου 1987, 262/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 3073, σκέψεις 39 και 44).

οδηγίες γενικά, «η έκδοση εθνικών νομοθετικών μέτρων για την ορθή μεταφορά μιας οδηγίας δεν έχει ως αποτέλεσμα την εξάντληση των αποτελεσμάτων της και [...] ένα κράτος μέλος παραμένει υποχρεωμένο να διασφαλίζει αποτελεσματικώς την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας ακόμη και μετά τη λήψη αυτών των μέτρων»¹¹. Μολονότι δεν τίθεται στην υπόθεση που μας απασχολεί το ζήτημα του αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας, έχει σημασία για την αποτελεσματικότητα των οδηγιών, γενικά, η απόφαση που θα εκδώσει το Δικαστήριο να τονίζει ότι οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα να επικαλούνται κατά του κράτους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τις ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς διατάξεις τους «σε κάθε περίπτωση όπου η πλήρης εφαρμογή της [οδηγίας] δεν διασφαλίζεται αποτελεσματικώς, ήτοι όχι μόνο σε περίπτωση μη μεταφοράς ή μη ορθής μεταφοράς αυτής της οδηγίας, αλλά επίσης στην περίπτωση που τα εθνικά μέτρα για την ορθή μεταφορά της εν λόγω οδηγίας δεν εφαρμόζονται κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει»¹². Η τελευταία αυτή σκέψη του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει ότι η ευρεία εννοία ένταξη στην εθνική έννομη τάξη συνιστά μια διαρκή διαδικασία που συνεπάγεται διαρκείς υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη.

28. Όσον αφορά την εξασφάλιση της τηρήσεως των οδηγιών ή, καλύτερα, των εθνικών νομικών διατάξεων περί μεταφοράς τους, υπογραμμίζω ότι και σ' αυτό το σημείο, τόσο από τη γενική υποχρέωση επιτεύξεως του σκοπού της οδηγίας όσο και από το άρθρο 10 ΕΚ προκύπτει ότι τα λαμβανόμενα μέτρα και ο δημιουργούμενος μηχανισμός πρέπει να είναι αποτελεσματικά. Κατά τη γνώμη μου, αποτελεσματική εξασφάλιση της τηρή-

σεως των οδηγιών σημαίνει ότι οι παραβάτες πρέπει να διατρέχουν έναν σοβαρό κίνδυνο να εντοπιστούν και να υποστούν κυρώσεις, κατά τρόπον ώστε, τουλάχιστον, να στερηθούν από οποιοδήποτε οικονομικό όφελος απορρέον από την παράβασή τους. Όπως παρατήρησα σε προηγούμενες προτάσεις μου του έτους αυτού που αφορούσαν την κοινή αλιευτική πολιτική, οι διενεργούμενοι έλεγχοι και η απειλή της καταστολής πρέπει δημιουργούν επαρκή πίεση ώστε να μην είναι οικονομικά ελκυστική η μη συμμόρφωση των κρατών προς τις υποχρεώσεις τους και, επομένως, να εξασφαλίζεται ότι θα υλοποιηθεί στην πράξη η κατάσταση την οποία προβλέπουν οι οικείες κοινοτικές διατάξεις¹³. Το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η παρούσα υπόθεση μπορεί να είναι μεν διαφορετικό, η βασική αρχή όμως παραμένει η ίδια.

29. Επομένως, πέρα από το «τοίχος των εγγράφων» που υψώθηκε κατά το στάδιο της μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη, τα κράτη μέλη είναι και εξακολουθούν να παραμένουν υπεύθυνα για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής της οδηγίας και της τηρήσεώς της, δηλαδή της πρακτικής αποτελεσματικότητάς της. Κάθε επίδειξη αμελείας επ' αυτού όχι μόνον οδηγεί στη δημιουργία καταστάσεως διαφορετικής από αυτήν που προέβλεψε η οδηγία, αλλά και υποσκάπτει το ενιαίο αποτέλεσμα της οδηγίας εντός της Κοινότητας και επηρεάζει τις συνθήκες υπό τις οποίες δρουν οι ασκούντες δραστηριότητες στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς.

30. Η Επιτροπή διατείνεται ότι μια διάταξη της οδηγίας περί αποβλήτων, το άρθρο 12,

11 — Συλλογή σ. I-6325, σκέψη 27. [...]

12 — Όπ.π.

13 — Προτάσεις της 29ης Απριλίου 2004 στην υπόθεση C-304/02, απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στην Συλλογή (σημείο 39).

δεν ενσωματώθηκε ορθά στο ιρλανδικό δίκαιο, η παρούσα υπόθεση όμως εστιάζεται κυρίως στην τεχνική πτυχή του πρώτου σταδίου και στο πρακτικό στάδιο της διαδικασίας εντάξεως της οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη. Με βάση τις προεκτεθείσες παρατηρήσεις θα εξετάσω τώρα τι σημαίνουν οι ανωτέρω επιταγές σε σχέση με την οδηγία περί αποβλήτων.

Β — Η ένταξη της οδηγίας περί αποβλήτων στην εθνική έννομη τάξη

31. Η οδηγία περί αποβλήτων δημιουργεί ένα πλήρες σύστημα στον τομέα της διαχείρισης αποβλήτων με σκοπό να εξασφαλίσει ότι τα απόβλητα θα υφίστανται επεξεργασία χωρίς κίνδυνο για την υγεία και το περιβάλλον. Το προσέκρινε της οδηγίας 91/156, που τροποποίησε την αρχική οδηγία, επιβεβαιώνει τη σκέψη αυτή, ορίζοντας ότι η οδηγία περί αποβλήτων αποσκοπεί στην παρακολούθηση των αποβλήτων «από την παραγωγή ως την οριστική τους διάθεση»¹⁴. Για να εξακριβωθεί το αποτέλεσμα που οφείλουν να επιτύχουν τα κράτη μέλη και λαμβανομένου υπόψη του κύριου σκοπού της προσφυγής της Επιτροπής πρέπει να εξετασθεί η οδηγία στο σύνολό της και να διαπιστωθεί τι επιδιώκει και πώς διαρθρώνονται στο πλαίσιο του συστήματος που αυτή δημιουργεί οι

επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση διατάξεις της.

32. Το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ως η κύρια διάταξη της οδηγίας, περιγράφει τον σκοπό αυτό λεπτομερώς, ορίζοντας ότι «τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι η διάθεση ή η αξιοποίηση των αποβλήτων θα πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να χρησιμοποιούνται διαδικασίες ή μέθοδοι που ενδέχεται να βλάψουν το περιβάλλον, ιδίως δε χωρίς να δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα ή το έδαφος, ούτε για την πανίδα και τη χλωρίδα, χωρίς να προκαλούνται ενοχλήσεις από το θόρυβο ή τις οσμές [και] χωρίς να βλάπτονται οι τοποθεσίες και τα τοπία που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον». Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 4 απαγορεύει την εγκατάλειψη, την απόρριψη και την ανεξέλεγκτη διάθεση των αποβλήτων. Το κύριο μέσο προς επίτευξη των σκοπών αυτών είναι η υποχρέωση που επιβάλλουν τα άρθρα 9 και 10 ότι, για την εφαρμογή, μεταξύ άλλων¹⁵, του άρθρου 4, πρώτο εδάφιο, κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που διεξάγει εργασίες διαθέσεως και αξιοποιήσεως πρέπει να διαθέτει άδεια της αρμόδιας αρχής. Δυναμεί της διατάξεως αυτής οι εθνικές αρχές μπορούν να προβλέπουν όρους για την άσκηση δραστηριοτήτων διαθέσεως και αξιοποιήσεως (οι όροι σχετικά με δραστηριότητες διαθέσεως διευκρινίζονται στην ίδια την οδηγία) προς επίτευξη των σκοπών του άρθρου 4 και προς παρακολούθηση της τηρήσεώς τους. Για να εξασφαλίζεται ότι όλα τα απόβλητα θα τυγχάνουν επεξεργασίας στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, επιβάλλονται υποχρεώ-

14 — Βλ. την προτελευταία αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 91/156, προαναφερθείσας στην υποσημείωση 3.

15 — Το άρθρο 9 της οδηγίας παραπέμπει επίσης στα άρθρα 5 (δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως) και 7 (σχέδια διαχείρισης αποβλήτων).

σεις στους κατόχους αποβλήτων¹⁶ (άρθρο 8) προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι αυτά θα παραδίδονται σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα συλλογής ή σε επιχείρηση που διεξάγει εργασίες διαθέσεως ή αξιοποίησεως. Διαφορετικά, ο κάτοχος αποβλήτων είναι υποχρεωμένος να εξασφαλίσει ο ίδιος τη διάθεση ή την αξιοποίησή τους σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας, ιδίως του άρθρου 4. Οι εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που ασχολούνται επαγγελματικά με τη συλλογή ή τη μεταφορά αποβλήτων ή που φροντίζουν για τη διάθεση ή την αξιοποίηση των αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων, εφόσον δεν πρέπει να έχουν σχετική άδεια κατά το εθνικό δίκαιο, πρέπει τουλάχιστον να καταχωρούνται σε σχετικό μητρώο των αρμόδιων αρχών (άρθρο 12). Τούτο τους καθιστά μέρος του ως άνω συστήματος, χωρίς να πρέπει να πληρούνται προηγούμενως κάποιοι όροι. Οι ασκούντες δραστηριότητες στο πλαίσιο του συστήματος πρέπει να υπόκεινται σε περιοδικούς ελέγχους από τις αρμόδιες αρχές και να τηρούν μητρώο που να επιδεικνύεται στις αρχές αυτές όποτε ζητηθεί (άρθρα 13 και 14). Τέλος, και γενικότερα, δυνάμει του άρθρου 5 της οδηγίας, τα κράτη μέλη πρέπει να φροντίζουν ώστε να υπάρχει ένα κατάλληλο και ολοκληρωμένο δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως των αποβλήτων στο έδαφός τους, ώστε κάθε χώρα να είναι αυτάρκης όσον αφορά τη διάθεση αποβλήτων. Η παραπομπή στο άρθρο 5 την οποία περιλαμβάνει το άρθρο 9 σχετικά με την άδεια διενέργειας εργασιών διαθέσεως σημαίνει ότι οι διαθέτουσες σχετική άδεια επιχειρήσεις ενεργούν στο πλαίσιο του ως άνω δικτύου.

33. Χάριν πληρότητας θα αναφέρω επίσης ότι η οδηγία προβλέπει ορισμένα άλλα στοιχεία του προεκτεθέντος συστήματος τα

οποία εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής της παρούσας προσφυγής και δεν θα εξεταστούν περαιτέρω: την αρχή της προλήψεως (άρθρο 3), τον προσδιορισμό των αρμοδίων αρχών (άρθρο 6), την κατάρτιση σχεδίων διαχείρισεως αποβλήτων (άρθρο 7) και την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 15). Το γεγονός ότι δεν αμφισβητείται η συμμόρφωση προς τις διατάξεις αυτές ουδόλως θίγει τον συστηματικό χαρακτήρα της αιτιάσεως σε βάρος της Ιρλανδίας ότι το κράτος αυτό δεν συμμορφώθηκε προς την οδηγία περί αποβλήτων στο σύνολό της, ιδίως δεδομένου ότι η δράση της Επιτροπής εστιάζεται στη βασική διάταξη της οδηγίας, δηλαδή στην προβλεπόμενη την υποχρέωση αδειάς για τη διενέργεια των επίμαχων εργασιών.

34. Ενώ η οδηγία περί αποβλήτων προβλέπει ορισμένα ειδικά μέτρα για την εξασφάλιση της επεξεργασίας των αποβλήτων με τρόπο που να μη θίγει την υγεία και το περιβάλλον, η πλήρης ένταξη της οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη συνεπάγεται καταρχάς ότι τα μέτρα αυτά έχουν ληφθεί στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου, ότι είναι πρόσφορα για την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας και ότι αναπτύσσουν πλήρως τα αποτελέσματά τους.

35. Το σημαντικότερο από τα ως άνω μέτρα είναι η υποχρέωση να ζητείται προηγούμενως άδεια για τη διενέργεια εργασιών διαθέσεως και αξιοποίησεως αποβλήτων (άρθρα 9 και 10), όπως προβλέπουν τα παραρτήματα II Α και II Β της οδηγίας περί αποβλήτων, όταν οι εργασίες αυτές γίνονται στην εθνική επικράτεια. Δεδομένου ότι το εν λόγω μέτρο αποσκοπεί στην επίτευξη των σκοπών του άρθρου 4 της οδηγίας, ο τρόπος με τον οποίο αυτό εφαρμόζεται στην πράξη πρέπει να πληροί ορισμένες ποιοτικές προϋποθέσεις. Ωστόσο, η ορθή συμμόρφωση προς την υποχρέωση να ζητείται προηγούμενως άδεια για τις ως άνω εργασίες δεν σημαίνει απλώς ότι το εθνικό δίκαιο πρέπει να προβλέπει σχετική ρύθμιση, αλλά απαι-

16 — Ως κάτοχος αποβλήτων θεωρείται, κατά τον ορισμό του άρθρου 1, στοιχείο γ', ο παραγωγός των αποβλήτων ή το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει στην κατοχή του τα απόβλητα.

τούνται ακόμη η θέσπιση ενός κατάλληλου και αποτελεσματικού διοικητικού πλαισίου προς διεκπεραίωση των αιτήσεων χορηγήσεως αδείας εντός ευλόγων χρονικών ορίων, προς εξέταση των αιτήσεων αυτών προκειμένου να τίθενται οι κατάλληλες προϋποθέσεις σχετικά με τις εργασίες που θα διενεργηθούν, καθώς και επαρκή μέσα για τον έλεγχο της τηρήσεως των προϋποθέσεων αυτών. Ένα κατάλληλο και αποτελεσματικό σύστημα αδειοδότησεως εξασφαλίζει ότι οι δραστηριότητες που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ασκούνται με τέτοιο τρόπο ώστε να πραγματοποιούνται οι γενικοί σκοποί που επιδιώκονται με το σύστημα αυτό. Προκειμένου για σχεδιαζόμενες δραστηριότητες, τούτο σημαίνει ότι η σχετική άδεια ζητείται και χορηγείται πριν από τη διενέργειά τους, ώστε να μπορούν να τεθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις. Στην περίπτωση αυτή η άδεια έχει προληπτικό χαρακτήρα. Για τις ήδη διενεργούμενες εργασίες τούτο σημαίνει ότι αυτές πρέπει είτε να προσαρμοστούν κατά το δυνατόν προς τους ως άνω σκοπούς στο πλαίσιο ευλόγων προϋποθέσεων είτε να πάντων βαθμηδόν, οπότε στην περίπτωση αυτή το σύστημα έχει τόσο προληπτικό όσο και διορθωτικό αποτέλεσμα. Αυτό σημαίνει ότι οι σχετικές άδειες χορηγούνται μόνο σε επιχειρήσεις που διαθέτουν τα τεχνικά μέσα για την πραγματοποίηση των κατάλληλων εργασιών σχετικά με τα απόβλητα. Τέλος, για να είναι αποτελεσματικό το σύστημα αδειοδότησεως πρέπει να συνοδεύεται από ανάλογες κυρώσεις.

36. Το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, που επιβάλλει τη λήψη μέτρων προς καταπολέμηση της εγκαταλείψεως αποβλήτων, μπορεί να θεωρηθεί ότι εφαρμόζεται ορθά όταν το εθνικό δίκαιο επιβάλλει τη σχετική απαγόρευση και προβλέπει κατάλληλες κυρώσεις για τους παραβάτες, η δε συμμόρφωση προς

τη διάταξη αυτή παρακολουθείται με αποτελεσματικό τρόπο.

37. Το ουσιαστικότερο σημείο της υποχρέωσης σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 8, που επιβάλλει υποχρεώσεις στους κατόχους αποβλήτων, είναι όπως φαίνεται η σχετική με τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο πτυχή. Εκ πρώτης όψεως, η πρόβλεψη μιας τέτοιας υποχρέωσης στο εθνικό δίκαιο, παράλληλα με την απειλή επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεων, αρκεί για τη συμμόρφωση προς την οδηγία επ' αυτού. Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της οδηγίας περί αποβλήτων όπως αυτός εκτίθεται στο προοίμιο της οδηγίας 91/156, που είναι η παρακολούθηση της πορείας των αποβλήτων «από την παραγωγή ως την οριστική τους διάθεση»¹⁷, εντούτοις, μπορεί να υποτεθεί ότι υφίσταται σιωπηρά μια υποχρέωση των κρατών μελών να δημιουργήσουν μια πρόσφορη και προσβάσιμη υποδομή για τους κατόχους αποβλήτων με σκοπό τη διευκόλυνση της συμμορφώσεως προς την υποχρέωση αυτή και την εξασφάλιση του ότι τα απόβλητα θα υφίστανται επεξεργασία στο πλαίσιο του προεκτεθέντος συστήματος. Μόνον αν τα απόβλητα υφίστανται επεξεργασία στο πλαίσιο του συστήματος το οποίο προβλέπει την προηγούμενη χορήγηση αδείας μπορεί να ασκήσει το οικείο κράτος μέλος τον έλεγχο του όσον αφορά την επεξεργασία των αποβλήτων, σύμφωνα με τους γενικούς σκοπούς του άρθρου 4 της οδηγίας. Αν προκύπτει ότι οι κάτοχοι αποβλήτων δεν μπορούν να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις που προβλέπει το άρθρο 8 λόγω ελλείψεων της σχετικής υποδομής, θα είναι δυνατό να διαπιστωθεί η από μέρους του οικείου κράτους μέλους διάπραξη παραβάσεως της διατάξεως αυτής. Επιπλέον, τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν την τήρηση των σχετικών υποχρεώσεων με κατάλληλα μέτρα εκτελέσεως.

17 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 14.

38. Η κατά το άρθρο 12 υποχρέωση καταχώρησης, που βαρύνει τις εγκαταστάσεις ή επιχειρήσεις που ασχολούνται επαγγελματικά με τη συλλογή ή τη μεταφορά αποβλήτων ή που ενεργούν στο πλαίσιο αυτό για λογαριασμό τρίτων, αποσκοπεί και αυτή να παράσχει στις αρμόδιες αρχές την δυνατότητα πλήρους παρακολουθήσεως της αλυσίδας επεξεργασίας των αποβλήτων, από τη δημιουργία τους μέχρι την τελική διάθεση, και να καταστήσει διαφανή τη σχετική διαδικασία. Αν τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν τις εν λόγω επιχειρήσεις σε υποχρέωση λήψεως αδείας, αυτές πρέπει τουλάχιστον να είναι καταχωρημένες σε οικεία μητρώα. Δεδομένου ότι η εν λόγω διάταξη αποσκοπεί να εξασφαλίσει ότι οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών έχουν πλήρη γνώση των σχετικών δραστηριοτήτων στα διάφορα στάδια της επεξεργασίας των αποβλήτων, για την ορθή εφαρμογή της επιβάλλεται να προβλέπουν τα κράτη αυτά ένα τέτοιο σύστημα καταχώρησης και να θεσπίζουν κατάλληλες διατάξεις ώστε να εξασφαλίζεται η παροχή των αναγκαίων πληροφοριών, καθόσον ο τελικός σκοπός είναι η δυνατότητα ελέγχου των σχετικών δραστηριοτήτων, όπως ορίζει το άρθρο 13, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι αυτές πραγματοποιούνται σύμφωνα με τους σκοπούς του άρθρου 4.

39. Η ορθή και πλήρης εφαρμογή του άρθρου 13 σχετικά με τους περιοδικούς ελέγχους των επιχειρήσεων που απαριθμούνται στα άρθρα 9 έως 12 της οδηγίας προϋποθέτει ότι έχουν προσδιοριστεί οι αρμόδιες αρχές και ότι αυτές έχουν τις απαιτούμενες εξουσίες ελέγχου προς εκτέλεση της αποστολής τους. Κατά την άποψή μου, τούτο περιλαμβάνει την εξουσία επίσημης διαπιστώσεως των παραβάσεων και της αναφοράς τους στις αρμόδιες για την εκτέλεση και την επιβολή κυρώσεων αρχές. Δεδομένου ότι η διάταξη αυτή προβλέπει περιοδικώς διενεργούμενους ελέγχους, τούτο σημαίνει ότι η διενέργεια ελέγχων

συνιστά μια διαρκή δραστηριότητα. Από τη γενική υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίζουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των οδηγιών προκύπτει ότι οι έλεγχοι πρέπει να συμβάλλουν αποτελεσματικά στην επίτευξη του γενικού σκοπού του άρθρου 4 της οδηγίας. Οι έλεγχοι πρέπει όχι μόνο να επιδιώκουν τη διαπίστωση των παραβάσεων αλλά, πιο εποικοδομητικά, να διοργανώνονται και να διενεργούνται με τέτοιο τρόπο ώστε να παρακινούν στη συμμόρφωση των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων προς τις υποχρεώσεις τους σχετικά με την επεξεργασία των αποβλήτων.

40. Η κατά το άρθρο 14 της οδηγίας υποχρέωση τηρήσεως καταστάσεων που επιβάλλεται στις εγκαταστάσεις και επιχειρήσεις που διενεργούν εργασίες διαθέσεως και αξιοποιήσεως αποβλήτων, καθώς και η υποχρέωση επιδείξεως των καταστάσεων αυτών όταν το ζητούν οι αρμόδιες αρχές, είναι προφανώς απαραίτητη για τη διευκόλυνση των κατά το άρθρο 13 της οδηγίας περιοδικών ελέγχων. Επομένως, είναι σημαντικό η υποχρέωση αυτή να προβλέπεται κατά τρόπο σαφή και αναμφισβήτητο από το εθνικό δίκαιο ως υποχρέωση βαρύνουσα τις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις.

41. Το άρθρο 5 της οδηγίας περί αποβλήτων περιλαμβάνει μιαν υποχρέωση διαφορετικής φύσεως σε σχέση με τις προεκτεθεισες διατάξεις. Ενώ οι τελευταίες αυτές διατάξεις καλύπτουν κατά κύριο λόγο τις υποχρεώσεις και τις δραστηριότητες των επιχειρήσεων στο πλαίσιο τη αλυσίδας επεξεργασίας των αποβλήτων, το άρθρο 5 αφορά την υποδομή της επεξεργασίας των αποβλήτων που είναι διαθέσιμη στο κράτος μέλος για τη διάθεση των αποβλήτων. Η ορθή ένταξη της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη απαιτεί κυρίως τη λήψη τεχνικών μέτρων για την εξασφάλιση επαρκούς δυναμικότητας εντός του κράτους μέλους προς διάθεση των αποβλή-

των. Τούτο συνάγεται από τον χρησιμοποιούμενο στη διάταξη αυτή όρο «κατάλληλο» και από την υποχρέωση των κρατών μελών να σκοπούν την επίτευξη αυτότητας στον τομέα αυτό. Ερμηνευτικά, η χρήση του όρου «καταλληλότητα» μπορεί να σημαίνει ότι η δημιουργία μια επαρκούς δυναμικότητας διαθέσεως αποβλήτων αρκεί για την κάλυψη της αυξανόμενης ζήτησεως για υπηρεσίες διαθέσεως. Η προϋπόθεση ότι το σχετικό δίκτυο πρέπει να είναι «ολοκληρωμένο» σημαίνει ότι οι εγκαταστάσεις διαθέσεως οφείλουν να λειτουργούν στο πλαίσιο ενός συστήματος και ότι υφίσταται κάποιος συντονισμός βάσει του συστήματος αυτού με σκοπό την όσο το δυνατόν ισόρροπη κάλυψη της ζήτησεως υπηρεσιών διαθέσεως αποβλήτων από ανάλογη προσφορά τέτοιων υπηρεσιών. Η περιλαμβανόμενη στο άρθρο 9 παραπομπή στο άρθρο 5 αποτελεί ένδειξη του ότι τούτο πρέπει να επιτυγχάνεται μέσω ενός συστήματος παροχής σχετικών αδειών.

42. Κατά τη γνώμη μου, οι παρατηρήσεις αυτές, εξεταζόμενες συνολικά, αποτελούν το κριτήριο για την εκτίμηση της ορθής εντάξεως της οδηγίας περί αποβλήτων στην εσωτερική έννομη τάξη από τα κράτη μέλη.

Γ — *Διαρκούς χαρακτήρα παραβίαση οδηγίας*

43. Όπως υπογράμμισα στο σημείο 19 ανωτέρω, από την προσφυγή της Επιτροπής ανακύπτει το ζήτημα σχετικά με το τι πρέπει να θεωρηθεί ως γενική και διαρκούς χαρακτήρα παράβαση εκ μέρους κράτους μέλους των υποχρεώσεων που υπέχει δυνάμει του κοινοτικού δικαίου και σχετικά με τον τρόπο διαπιστώσεώς της. Οι δύο αυτές πτυχές συνδέονται με διάφορα κριτήρια τα οποία μπορούν να ληφθούν υπόψη προκειμένου προσδιοριστεί τι συνιστά γενική και διαρ-

κούς χαρακτήρα παράβαση. Αν αποδεικνύεται ότι πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις, το συμπέρασμα θα είναι ότι η παράβαση είναι διαρκούς χαρακτήρα. Επ' αυτού, θα διακρίνω μεταξύ τριών διαφορετικών διαστάσεων οι οποίες, εξεταζόμενες ως σύνολο, μπορούν να παρέχουν ενδείξεις σχετικά με γενική και διαρκούς χαρακτήρα παράβαση: την έκταση, τη χρονική διάρκεια και τη σοβαρότητα.

44. Η έκταση αναφέρεται στον αριθμό των αποδεδειγμένων παραβάσεων των βάσει του κοινοτικού δικαίου υποχρεώσεων. Μολονότι μπορεί να αρκούν και μεμονωμένες τέτοιες περιπτώσεις για τη διαπίστωση παραβάσεως, όπως συνέβη στις υποθέσεις *Επιτροπή κατά Ελλάδος*¹⁸ και *Επιτροπή κατά Ιταλίας*¹⁹ (στο εξής: απόφαση *San Rocco*), μια διαρκούς χαρακτήρα παράβαση προϋποθέτει μια γενικότερη πρακτική ή μια τάση μη συμμορφώσεως κατ' επανάληψη. Στην περίπτωση οδηγίας, τούτο σημαίνει ότι, για οποιοδήποτε λόγο, το ουσιαστικό περιεχόμενο της οδηγίας δεν υλοποιείται στην πράξη και ότι ο σκοπός της δεν επιτυγχάνεται εντός του οικείου κράτους μέλους. Σχετική ένδειξη μπορεί να είναι το γεγονός ότι η πρακτική αυτή δεν περιορίζεται σε μια συγκεκριμένη περιοχή του κράτους μέλους αλλά είναι ευρύτερης κλίμακας, υπό την έννοια ότι υφίστανται ταυτόχρονα πολλές περιπτώσεις αντίθετες προς τους ορισμούς της οδηγίας στο έδαφος του κράτους μέλους.

45. Η σχετική με τη χρονική διάρκεια διάσταση αφορά προφανώς το γεγονός ότι η κατάσταση της μη συμμορφώσεως εκτείνεται σε μακρά χρονική περίοδο μετά τη

18 — Απόφασεις του Δικαστηρίου της 7ης Απριλίου 1992, C-45/91, *Επιτροπή κατά Ελλάδος* (Συλλογή 1992, σ. I-2509), και της 4ης Ιουλίου 2000, C-387/97, *Επιτροπή κατά Ελλάδος* (Συλλογή 2000, σ. I-5047).

19 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Νοεμβρίου 1999, C-365/97, *Επιτροπή κατά Ιταλίας* (Συλλογή 1999, σ. I-7773).

στιγμή από την οποία κάποια δεδομένη κοινοτική υποχρέωση κατέστη δεσμευτική, περιλαμβανομένου ενός ευλόγου περιθωρίου προκειμένου να αναπτύξουν πλήρως τα αποτελέσματά τους τα νέα μέτρα, όπως είναι η εισαγωγή ενός συστήματος αδειοδότησεως. Δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί επακριβώς πόσο μεγάλη πρέπει να είναι η εν λόγω χρονική περίοδος. Δεν πιστεύω ότι τούτο είναι απαραίτητο να γίνει. Γενικά, από την επίδικη κοινοτική υποχρέωση και από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα που πρέπει να επιτύχουν τα κράτη μέλη προκύπτει σαφώς τι μπορεί να είναι μια εύλογη χρονική περίοδος για τη συμμόρφωση προς μian υποχρέωση και ποιες περιστάσεις μπορούν να εξηγήσουν τις ενδεχόμενες καθυστερήσεις κατά τη συμμόρφωση αυτή, ακόμα και αν δεν δικαιολογούν τυπικά τη μη τήρηση της σχετικής προθεσμίας. Από κάποια στιγμή και μετά καθίσταται πρόδηλο ότι μια κατάσταση μη συμμορφώσεως έχει αποκτήσει μόνιμο χαρακτήρα. Ένα παράδειγμα μιας τέτοιας μόνιμου χαρακτήρα καταστάσεως μη συμμορφώσεως που μπορεί να ληφθεί υπόψη είναι εκείνη η οποία οδήγησε στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-265/95, Επιτροπή κατά Γαλλίας, γνωστή ως απόφαση περί της «ισπανικής φράουλας»²⁰. Στην εν λόγω υπόθεση, ένας από τους παράγοντες που έλαβε υπόψη το Δικαστήριο για να διαπιστώσει ότι η Γαλλία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της Συνθήκης ήταν ότι δεν είχε λάβει μέτρα κατά πολιτών οι οποίοι παρεμπόδιζαν την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών για διάστημα σχεδόν μιας δεκαετίας²¹.

κατάσταση στα κράτη μέλη παρεκκλίνει από το αποτέλεσμα που επιδιώκεται να επιτευχθεί με την επιβολή της οικείας κοινοτικής υποχρεώσεως. Η πτυχή αυτή σημαίνει ότι η διατήρηση μιας καταστάσεως αντίθετης προς κάποια κοινοτική υποχρέωση έχει δυσμενείς συνέπειες σε βάρος συμφερόντων τα οποία προστατεύονται με την οικεία κοινοτική διάταξη και ότι τα αποτελέσματα αυτά υποσκάπτουν σημαντικά την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας. Όσον αφορά την οδηγία περί αποβλήτων, δύο κατηγορίες δυσμενών συνεπειών μπορούν να υπάρξουν, αμφότερες δε συνδέονται με τους βασικούς σκοπούς της οδηγίας. Πρώτον, όπως είναι πρόδηλο, η μη τήρηση ουσιαστικών διατάξεων της οδηγίας δημιουργεί τον κίνδυνο προσβολής σε βάρος του περιβάλλοντος και, πιθανώς, σε βάρος της ανθρωπίνης υγείας. Δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι οι βλάβες αυτές θα είναι ανεπανόρθωτες. Στη δεύτερη κατηγορία αρνητικών συνεπειών περιλαμβάνεται ο κίνδυνος σημαντικής νοθεύσεως του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς. Επιχειρήσεις που ασκούν τις δραστηριότητές τους με βάση κράτη μέλη τα οποία τηρούν πλήρως την οδηγία περί αποβλήτων θα επιβαρύνονται με έξοδα διαθέσεως αποβλήτων βάσει συνθηκών σύμφωνων προς το άρθρο 4 αυτής υψηλότερα σε σχέση με εκείνα των επιχειρήσεων που δεν υπάγονται στο ίδιο καθεστώς. Η συμμόρφωση προς την οδηγία συνεπάγεται σημαντικά έξοδα τόσο για τις δημόσιες αρχές όσο και για τους ιδιώτες επιχειρηματίες, ιδίως στα αρχικά στάδια της εισαγωγής του συστήματος διαθέσεως αποβλήτων. Τούτο επηρεάζει προφανώς την ανταγωνιστική θέση των επιχειρήσεων.

46. Η σχετική με τη σοβαρότητα διάσταση αφορά τον βαθμό στον οποίο η υφιστάμενη

47. Λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών που έχει η διαπίστωση της γενικής μη τηρήσεως των κοινοτικών υποχρεώσεων, θεωρώ ότι ο βαθμός στον οποίο μια τέτοια

20 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Δεκεμβρίου 1997, C-265/95, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1997, σ. I-6959).

21 — Σκέψεις 40 έως 43 της αποφάσεως. Βλ. επίσης το σημείο 58 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Lenz.

παράβαση είχε αρνητικές συνέπειες σε βάρος της πραγματοποιήσεως των σκοπών που επιδιώκει το σχετικό κοινοτικό μέτρο αποτελεί παράγοντα που πρέπει να ληφθεί υπόψη. Τούτο ουδόλως αναιρεί τη νομολογία του Δικαστηρίου επί του άρθρου 226 ΕΚ η οποία έχει καταστήσει σαφές ότι το γεγονός ότι η μη τήρηση κοινοτικών υποχρεώσεων δεν είχε αρνητικές συνέπειες δεν δικαιολογεί το συμπέρασμα ότι το οικείο κράτος μέλος δεν παραβίασε το κοινοτικό δίκαιο²². Μια γενική κατάσταση μη τηρήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο έχει οπωσδήποτε αρνητικές συνέπειες.

48. Εν ολίγοις, μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται μια γενική και διαρκής παράβαση όταν αυτή δεν μπορεί να διορθωθεί απλώς με τη λήψη μέτρων για τη διευθέτηση ορισμένων συγκεκριμένων περιπτώσεων μη τηρήσεως κοινοτικών υποχρεώσεων αλλά επιβάλλεται προς τούτο αναθεώρηση της γενικής πολιτικής και της διοικητικής πρακτικής του κράτους μέλους στον τομέα τον οποίο αφορά το σχετικό κοινοτικό μέτρο. Σε τελική ανάλυση, ο περιορισμός της διορθωτικής δράσεως σε συγκεκριμένες περιπτώσεις θα οδηγούσε σε διατήρηση άλλων περιπτώσεων μη συμμορφώσεως μέχρις ότου αυτές ανακαλυφθούν και καταγγελθούν είτε από την Επιτροπή, με άσκηση νέας προσφυγής λόγω παραβάσεως, είτε από ατομικώς θιγόμενα πρόσωπα, στο πλαίσιο διαδικασιών ενώπιον εθνικών δικαστηρίων.

22 — Σύμφωνα με το Δικαστήριο: «η μη τήρηση υποχρεώσεως η οποία επιβάλλεται από κανόνα του κοινοτικού δικαίου συνιστά αφ' εαυτής παράβαση, η δε παρατήρηση ότι η μη τήρηση της υποχρεώσεως δεν είχε αρνητικές συνέπειες δεν ασκεί επιρροή». Βλ. τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 27ης Νοεμβρίου 1990, C-209/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1990, σ. I-4313, σκέψη 14), και της 1ης Φεβρουαρίου 2001, C-333/99, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-1025, σκέψη 37).

Στο μεταξύ θα εξακολουθεί να υφίσταται μια κατάσταση αντίθετη προς εκείνη την οποία προβλέπει το οικείο κοινοτικό μέτρο.

Δ — Ζητήματα αποδείξεως

49. Στην υπό κρίση υπόθεση, που χαρακτηρίζεται από αφθονία πραγματικών στοιχείων υποβληθέντων και από τους δύο διαδίκους, το ζήτημα της αποδείξεως έχει ιδιαίτερη σημασία, ιδίως σε σχέση με τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι οι διάφορες περιπτώσεις μη τηρήσεως της οδηγίας περί αποβλήτων αποτελούν ένδειξη του ότι η Ιρλανδία διέπραξε γενικού χαρακτήρα παράβαση των υποχρεώσεων τις οποίες υπέχει στον τομέα αυτό. Πριν εξετάσω την υπόθεση επί της ουσίας και λαμβανομένου υπόψη του ότι η Ιρλανδία αμφισβητεί την ακρίβεια των περισσότερων από τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, πρέπει να εκτιμηθεί πώς κατανέμεται στην περίπτωση αυτή το βάρος της αποδείξεως, πώς μπορεί να αποδειχθεί μια γενικού χαρακτήρα παράβαση και ποια χρονική περίοδος πρέπει να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση της υπάρξεως της γενικού χαρακτήρα παραβάσεως αυτής.

50. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση δηλώνει ότι, προκειμένου περί προσφυγής λόγω παραβάσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 226 ΕΚ, το βάρος της αποδείξεως το έχει αποκλειστικά η Επιτροπή, η οποία δεν μπορεί να στηρίζεται σε απλές υποθέσεις για να αποδείξει ότι ένα κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του κοινοτικού δικαίου. Διατείνεται ότι, όταν ένας απλός ισχυρισμός αμφισβητείται, η προσφυγή της Επιτροπής δεν μπορεί να ευδοκιμήσει, διότι ο προσφεύγων διάδικος φέρει εν πάση περιπτώσει το

βάρος της αποδείξεως. Επιπλέον, η Ιρλανδία επικρίνει την προσπάθεια της Επιτροπής να συναγάγει γενικά συμπεράσματα περί της συμμορφώσεως του ως άνω κράτους μέλους προς τις απορρέουσες από τη Συνθήκη υποχρεώσεις του με επίκληση των συγκεκριμένων καταγγελιών που συνθέτουν τη βάση της προσφυγής. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε αποδείξεις, όπως μελέτες ή αριθμητικά στοιχεία, από τις οποίες να προκύπτει ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία περί αποβλήτων. Εκθέτει ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκομίζει η Επιτροπή δεν πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο με την απόφαση *San Rocco*²³.

51. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι προσκόμισε πειστικές αποδείξεις προς στήριξη των αιτημάτων της, από τις οποίες προκύπτει η διοικητική πρακτική και οι παραλείψεις των ιρλανδικών αρχών, που συνιστούν γενικού χαρακτήρα παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Ιρλανδία από την οδηγία περί αποβλήτων. Η Επιτροπή εκθέτει ότι η στάση της στην υπό κρίση υπόθεση είναι αντίστοιχη προς εκείνη περί της οποίας έκανε λόγο ο γενικός εισαγγελέας Mischo στο σημείο 63 των προτάσεών του στην υπόθεση *San Rocco*. Αφού δήλωσε, στο σημείο 62 των προτάσεών του, ότι «αν προκύψει ότι μια οδηγία έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο μόνον σε επίπεδο νομοθετικών κειμένων, αλλά το κράτος μέλος δεν μεριμνά με την απαιτούμενη επιμέλεια για την τήρηση της οδηγίας, δεν μπορεί να μην αναγνωρίζεται

στην Επιτροπή το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως», ο γενικός εισαγγελέας Mischo συνεχίζει: «Η κατάσταση αυτή θεωρείται ασφαλώς δεδομένη αν η Επιτροπή διαπιστώσει πλείστες περιπτώσεις μη εφαρμογής της οδηγίας, καταναεμημένες σε μια ορισμένη χρονική περίοδο.»

52. Κατά πάγια νομολογία, ο βασικός κανόνας περί βάρους της αποδείξεως στις υποθέσεις λόγω παραβάσεως κράτους μέλους κατ' εφαρμογήν του άρθρου 226 ΕΚ είναι ότι στην Επιτροπή εναπόκειται να αποδείξει τον ισχυρισμό ότι υπάρχει παράβαση. Η Επιτροπή οφείλει να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη διαπίστωση της παραβάσεως, χωρίς να υπάρχει δυνατότητα να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο²⁴.

53. Η ως άνω βασική αρχή αποτελεί την αφετηρία της εκτιμήσεως των ισχυρισμών που περιλαμβάνονται στην προσφυγή της Επιτροπής στην οποία θα προβεί το Δικαστήριο. Επομένως, η Επιτροπή πρέπει ασφαλώς να προσκομίσει πειστικές αποδείξεις σχετικά με την εκ μέρους του κράτους μέλους παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει δυνάμει του κοινοτικού δικαίου και είναι ασφαλώς λογικό ότι η διαπίστωση παραβάσεως των βάσει της Συνθήκης υποχρεώσεων δεν μπορεί να στηρίζεται σε απλά τεκμήρια. Ωστόσο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, προκειμένου περί της αποδείξεως πραγματικών καταστάσεων εντός κράτους μέλους, όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως, η

24 — Βλ. μεταξύ άλλων τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 25ης Μαΐου 1982, 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 6), της 26ης Ιουνίου 2003, C-404/00, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2003, σ. I-6695, σκέψη 26), και της 29ης Απριλίου 2004, C-194/01, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2004, σ. I-4579, σκέψη 34).

Επιτροπή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από πληροφορίες προερχόμενες από εξωτερικές πηγές. Σε αντίθεση με τους τομείς τομεακής πολιτικής, όπως είναι η κοινή αλιευτική πολιτική, η Επιτροπή δεν έχει καμία εξουσία ελέγχων στους τομείς που καλύπτονται από την οδηγία περί αποβλήτων και δεν μπορεί να εξετάζει την ακρίβεια των σχετικών πληροφοριών παρά μόνον υποβάλλοντάς τις στο κράτος μέλος στο πλαίσιο μιας προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι εύλογο να φέρει το βάρος της αποδείξεως μόνον η Επιτροπή, όπως ζητεί η Ιρλανδική Κυβέρνηση. Αντιθέτως, ο πάγιος κανόνας στον τομέα της αποδείξεως προκειμένου περί προσφυγών λόγω παραβάσεως πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι, κατά το αρχικό στάδιο της διαδικασίας, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να στηρίζεται σε αξιόπιστα και πειστικά στοιχεία. Έτσι, η σχετική ευθύνη μετατοπίζεται στο κράτος μέλος, στο οποίο εναπόκειται να προσκομίσει επαρκή αντίθετα στοιχεία προς αντίκρουση των ισχυρισμών της Επιτροπής. Με άλλα λόγια, ο βασικός κανόνας περί αποδείξεως δεν είναι απόλυτος.

54. Αυτή πιστεύω ότι είναι και η συλλογιστική που ακολούθησε το Δικαστήριο στην απόφαση *San Rocco*. Στην εν λόγω υπόθεση, η Επιτροπή είχε προσκομίσει αρκετά στοιχεία αποδεικνύοντα τους ισχυρισμούς περί μόλυνσεως του περιβάλλοντος. Δεδομένου ότι τα στοιχεία αυτά στηρίζονταν σε εκθέσεις των εθνικών αρχών, το Δικαστήριο έκρινε ότι εναπόκειται στην Ιταλική Κυβέρνηση να αμφισβητήσει ουσιαστικώς και λεπτομερώς τα στοιχεία που προέβαλε η Επιτροπή. Επειδή η ως άνω κυβέρνηση δεν ανταποκρίθηκε στο βάρος αυτό, τα πραγματικά περιστατικά που προέβαλε η Επιτροπή

θεωρήθηκαν ως αποδεδειγμένα²⁵. Επομένως, το βάρος της αποδείξεως μεταφέρθηκε στην καθής κυβέρνηση, όχι τόσο επειδή η πηγή των αποδεικτικών στοιχείων ήταν εθνικές εκθέσεις, όπως υποστήριξε η Ιρλανδική Κυβέρνηση, αλλά διότι αυτά κρίθηκαν επαρκή. Δεν υπάρχει κανένας λόγος για να μη θεωρηθούν επίσης πειστικά τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκομίζει η Επιτροπή και στηρίζονται σε άλλες πηγές, με αποτέλεσμα να μεταφερθεί στην καθής κυβέρνηση το βάρος της αποδείξεως²⁶.

55. Το δεύτερο σημείο αφορά το ζήτημα της αποδείξεως της υπάρξεως γενικής παραβάσεως των υποχρεώσεων που η καθής υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο, με βάση μια σειρά από καταγγελίες. Η προσοχή μας πρέπει να εστιαστεί στα τρία προαναφερόμενα στοιχεία. Για να μπορεί να στοιχειοθετηθεί μια γενική παραβίαση της οδηγίας περί αποβλήτων με βάση πραγματικές περιστάσεις περί των οποίων κάνουν λόγο οι καταγγελίες που απευθύνθηκαν στην Επιτροπή, εφόσον αποδειχθούν, πρέπει να ευρεθούν τα κοινά στις καταγγελίες αυτές σημεία τα οποία μπορούν να αποτελούν ένδειξη περί της υπάρξεως μιας σχετικής διαρκούς πρακτικής. Πρέπει να αποδειχθεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του αριθμού και της φύσεώς τους, το υποστατό των πραγματικών περιστατικών που αποτελούν το αντικείμενο των καταγγελιών δεν μπορεί να εξηγηθεί παρά μόνον από τη μη τήρηση των βάσει του κοινοτικού δικαίου υποχρεώσεων σε ευρύτερη κλίμακα. Στην

25 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψεις 84 έως 87.

26 — Βλ. επίσης την απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Σεπτεμβρίου 1988, 272/86, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1988, σ. 4875, σκέψεις 17 έως 21).

περίπτωση αυτή, τα καταγγελλόμενα πραγματικά περιστατικά, εξεταζόμενα στο σύνολό τους και εντός του πλαισίου αυτού, δεν μπορούν να θεωρούνται απλώς ως μεμονωμένες καταστάσεις, αλλά ως ενδείξεις μιας πολιτικής ή μιας (διοικητικής) πρακτικής μη σύμφωνης προς τις υποχρεώσεις κράτους μέλους. Με άλλα λόγια, όταν υφίσταται άμεση σχέση μεταξύ μιας πολιτικής και μιας πραγματικής καταστάσεως, η ύπαρξη της καταστάσεως αυτής προϋποθέτει οπωσδήποτε την ύπαρξη της ως άνω πολιτικής.

56. Θα έλεγα ότι το Δικαστήριο έχει ήδη ακολουθήσει μια παρόμοια μέθοδο αντιμετώπισης στις αποφάσεις σχετικά με τον τομέα της αλιείας, όπου, βασιζόμενο στην έκταση των αριθμητικών στοιχείων που είχε προσκομίσει η Επιτροπή και στην επανάληψη των καταστάσεων τις οποίες αφορούσαν τα στοιχεία αυτά, δέχθηκε ότι οι περιπτώσεις υπεραλιεύσεως δεν μπορούσαν παρά να αποτελούν συνέπεια της εκ μέρους του καθού κράτους μέλους παραβάσεως των υποχρεώσεών του προς διενέργεια ελέγχων²⁷.

57. Προσθέτω ότι η μέθοδος αυτή δεν ισοδυναμεί με διαπίστωση παραβάσεως βάσει τεκμηρίων. Πρόκειται μάλλον για συλλογιστική στηριζόμενη στη σχέση μεταξύ αιτίου και αποτελέσματος, όσον αφορά τα επίμαχα πραγματικά περιστατικά, εφαρμοζόμενη αναδρομικά.

58. Η τρίτη πτυχή αφορά τη χρονική περίοδο που πρέπει να ληφθεί υπόψη προς προσδιορισμό της υπάρξεως μιας γενικής και διαρκούς παραβάσεως. Εξετάζω το ζήτημα αυτό διότι μπορεί να τεθεί το ερώτημα σχετικά με το αν είναι δυνατό να θεωρηθεί με βάση την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση που επικρατεί στο οικείο κράτος μέλος κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάσσει η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής²⁸, ότι υφίσταται πράγματι μια τέτοια γενική παράβαση η οποία, εξ υποθέσεως, είναι μια μόνιμη και διαρκής κατάσταση. Επιπλέον, μπορεί να υπάρξει κάποια εξέλιξη στη γενική πραγματική κατάσταση στην οποία στηρίζεται η προσφυγή αν το κράτος μέλος λάβει μέτρα για να βελτιώσει το επίπεδο συμμορφώσεώς του προς τις υποχρεώσεις του, ιδίως σε απάντηση στις παρατηρήσεις της Επιτροπής κατά τη διάρκεια του προ της ασκήσεως προσφυγής σταδίου.

59. Επί του ζητήματος αυτού θα ήθελα να υπογραμμίσω ότι η λειτουργία της προθεσμίας την οποία τάσσει μια αιτιολογημένη γνώμη είναι να παράσχει μια τελευταία ευκαιρία στο κράτος μέλος για να συμμορφωθεί προς τις απορρέουσες από τη Συνθήκη υποχρεώσεις του πριν η Επιτροπή προσφύγει στο Δικαστήριο. Μεταξύ της πρώτης αιτιολογημένης γνώμης και της εκπνοής της προθεσμίας αυτής, το κράτος μέλος έχει επισήμως προειδοποιηθεί ότι η Επιτροπή, στο πλαίσιο της αποστολής της ως θεματοφύλακα της Συνθήκης, θεωρεί ότι το κράτος αυτό παραβαίνει τις υποχρεώσεις του. Μολονότι μπορεί να μην είναι βέβαιο ότι όντως συμβαίνει κάτι τέτοιο, αβεβαιότητα την οποία μόνο το Δικαστήριο μπορεί

27 — Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 1ης Φεβρουαρίου 2001, C-333/99, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-1025, σκέψη 35), και της 14ης Νοεμβρίου 2002, C-140/00, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 2002, σ. I-10379, σκέψη 40).

28 — Βλ. π.χ. την απόφαση San Rocco, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 89.

να διαλύσει, το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο αποσκοπεί να παράσχει τη δυνατότητα στο κράτος μέλος να εκτιμήσει την κατάσταση στο πλαίσιο διαλόγου με την Επιτροπή και να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί πλήρως προς τις υποχρεώσεις του. Είναι αληθές ότι, από τυπικής απόψεως, μια παράβαση μπορεί να αποδειχθεί μόνον την ημερομηνία την οποία αναφέρει η αιτιολογημένη γνώμη, όμως από ουσιαστικής απόψεως η εν λόγω παράβαση θα πρέπει να υφίσταται για ορισμένο χρονικό διάστημα, προγενέστερο της ημερομηνίας αυτής. Επομένως, πιστεύω ότι το Δικαστήριο, κατά την εκτίμηση του αν ένα κράτος μέλος παραβαίνει διαρκώς και γενικώς τις κοινοτικές υποχρεώσεις του την ημερομηνία που καθορίζει η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη, πρέπει οπωσδήποτε να εκτιμά την κατάσταση αυτή ως το αποτέλεσμα μια διαρκούς εξελίξεως και να την εξετάζει στο πλαίσιο της εξελίξεώς της.

αποκαλύσσει μια «ολιστική» ερμηνεία της οδηγίας: πιστεύω δηλαδή ότι η οδηγία πρέπει να θεωρηθεί ως ένα πλήρες σύστημα και ότι το σύστημα αυτό αντιπροσωπεύει κάτι περισσότερο από την απλή παράθεση των συστατικών του στοιχείων. Ωστόσο, δεδομένου ότι ο μεταξύ των διαδίκων διάλογος επικεντρώθηκε στην εφαρμογή στην Ιρλανδία των διαφόρων διατάξεων της οδηγίας, θα εξετάσω σε ένα πρώτο στάδιο αυτήν την πτυχή πριν περάσω στην εξέταση της συμμορφώσεως της Ιρλανδίας προς την οδηγία, θεωρούμενης ως σύνολο. Κατά την εκτίμηση των σχετικών επιχειρημάτων, θα επικεντρώσω την προσοχή μου στα σημαντικότερα επιχειρήματα που προβάλλουν η Επιτροπή και η Ιρλανδική Κυβέρνηση, ακολουθώντας τη σειρά με την οποία εμφανίζονται στα έγγραφα της δικογραφίας.

60. Τέλος, όπως έχει κρίνει επανειλημμένα το Δικαστήριο, είναι σαφές ότι δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι αλλαγές που επέρχονται μετά το πέρας της προθεσμίας που τάσσεται στο κράτος μέλος με την αιτιολογημένη γνώμη για τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του²⁹.

VII — Εκτίμηση: η κατάσταση της Ιρλανδίας

61. Όπως εξέθεσα στην ανάλυσή μου σχετικά με την οδηγία περί αποβλήτων, είναι αναγκαίο να ακολουθηθεί αυτό που θα

A — Οι χορηγούμενες άδειες (άρθρα 9 και 10)

62. Τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας περί αποβλήτων ορίζουν ότι κάθε εγκατάσταση ή επιχείρηση που εκτελεί εργασίες διαθέσεως ή αξιοποιήσεως αποβλήτων πρέπει να έχει σχετική άδεια από την αρμόδια εθνική αρχή. Οι χορηγούμενες κατ' εφαρμογήν του άρθρου 9 άδειες αποσκοπούν στην εξασφάλιση της εφαρμογής των άρθρων 4 (γενικές υποχρεώσεις), 5 (δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως) και 7 (σχέδια διαχειρίσεως αποβλήτων), ενώ με τις χορηγούμενες κατ' εφαρμογήν του άρθρου 10 σκοπείται μόνον η εφαρμογή του άρθρου 4.

63. Όσον αφορά τις δύο αυτές διατάξεις, η προσφυγή της Επιτροπής διακρίνει μεταξύ

29 — Βλ. π.χ. τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 25ης Νοεμβρίου 1998, C-214/96, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-7661, σκέψη 25), και της 18ης Ιουνίου 2002, C-60/01, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2002, σ. I-5679, σκέψη 36).

δημοτικών εργασιών διαθέσεως αποβλήτων (πραγματοποιούμενων από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης) και αντιστοίχων εργασιών εκτελούμενων από ιδιωτικούς φορείς. Ενώ το ιρλανδικό δίκαιο προβλέπει για τις τελευταίες ένα σύστημα αδείας από το 1980, οι ανάλογες δημοτικές εργασίες υπήχθησαν σε ένα τέτοιο σύστημα μόλις με τον νόμο «Waste Management Act 1996» (στο εξής: νόμος WMA 1996), που εκδόθηκε μετά την κίνηση διαδικασίας εκ μέρους της Επιτροπής (από την οποία αυτή παραιτήθηκε στη συνέχεια). Ο νόμος αυτός προβλέπει τη σταδιακή εισαγωγή ενός συστήματος χορηγήσεως αδειών για τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις μεταξύ Μαΐου 1997 και Μαρτίου 1999.

64. Όσον αφορά την πρώτη κατηγορία, η Επιτροπή θεωρεί ότι η κατάσταση στην Ιρλανδία σχετικά με τη χορήγηση αδειών για τις δημοτικές εργασίες διαθέσεως είναι απαράδεκτη. Εκθέτει ότι ορισμένες εγκαταστάσεις εξακολουθούν να λειτουργούν χωρίς άδεια είκοσι και πλέον έτη μετά την επιβολή της υποχρέωσης αδειοδότησεως με την οδηγία 75/442. Η Επιτροπή στηρίζει τον ισχυρισμό της αυτό στην τέταρτη καταγγελία (Powerstown). Η διεκπεραίωση από την EPA των αιτήσεων προς χορήγηση αδείας αποθέσεως αποβλήτων σε χωματερές διαρκεί πολύ, πράγμα το οποίο επιφέρει καθυστερήσεις όσον αφορά την εκπλήρωση της προβλεπόμενης από το κοινοτικό δίκαιο υποχρέωσης αδειοδότησεως, ενώ συχνά προκαλεί και βλάβη στο περιβάλλον, όπως συνέβη σε ορισμένους υγρότοπους (έβδομη καταγγελία, Kilbarry και Tramore της Κομητείας Waterford). Υπογραμμίζει ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, δημοτικές εγκαταστάσεις ουδέποτε καλύπτονται από άδεια διότι κλείνουν πριν από τη χορήγησή της ή διότι οι τοπικές αρχές δεν υποβάλλουν ποτέ σχετική αίτηση (ενδέκατη καταγγελία, Κομητεία Donegal). Η Επιτροπή κατηγορεί την EPA ότι ερμηνεύει ελαστικά την προ-

βλεπόμενη από τον νόμο WMA 1996 υποχρέωση υποβολής αιτήσεως προς χορήγηση αδείας εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών (ομοίως ενδέκατη καταγγελία).

65. Όσον αφορά τη διάθεση των αποβλήτων από ιδιωτικούς φορείς, η Επιτροπή διατείνεται ότι οι ιρλανδικές αρχές επιδεικνύουν *de facto* ανοχή έναντι των στερούμενων αδείας εργασιών, ότι από τις εξετασθείσες καταγγελίες προκύπτει ότι η κατάσταση αυτή δεν περιορίζεται σε μία γεωγραφική ή διοικητική περιοχή ή σε μία μόνο αρμόδια αρχή και ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, επιδείχθηκε ανοχή για τέτοιες καταστάσεις για μεγάλο χρονικό διάστημα (πρώτη καταγγελία, Limerick· δεύτερη καταγγελία, Ballard· πέμπτη καταγγελία, Cullinagh· έκτη καταγγελία, Poolberg· όγδοη καταγγελία, Κομητεία Laois· ένατη καταγγελία, Greenore· δωδέκατη καταγγελία, Κομητεία Waterford). Επιπλέον, η υλοποίηση της υποχρέωσης αδειοδότησεως που προβλέπει η οδηγία περί αποβλήτων εξαρτάται από την εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας περί χωροταξίας, η οποία επιτρέπει την *a posteriori* χορήγηση αδείας σε παράνομες εγκαταστάσεις μέσω αδείας συνεχίσεως (δεύτερη καταγγελία). Η Επιτροπή καταφέρει κατά του γεγονότος ότι στις περιπτώσεις που ζητήθηκε άδεια για μη καλυπτόμενες από κάποια τέτοια άδεια εργασίες οι ιρλανδικές αρχές δεν επέμεναν επί της διακοπής τους εν αναμονή της εκδόσεως της σχετικής αποφάσεως (πέμπτη, έκτη και όγδοη καταγγελία). Μια άλλη μομφή είναι ότι δεν επιβάλλονταν γενικά κυρώσεις στους εκτελούντες παράνομες εργασίες διαθέσεως αποβλήτων, όταν δε επιβάλλονταν αυτές δεν είχαν αποτρεπτικό χαρακτήρα (δεύτερη και τρίτη καταγγελία, Pembrokestown). Ισχυρίζεται ακόμη ότι η EPA στηρίχθηκε στο εθνικό δίκαιο για να δικαιολογήσει την αδράνειά της όσον αφορά τις στερούμενες αδείας εργασίες επεξεργασίας αποβλήτων. Ειδικότερα, η EPA στηρίχθηκε στον εθνικό ορισμό της εννοίας της «αξιοποιήσεως», δεδομένου ότι για τις σχε-

τικές εργασίας δεν απαιτούνταν άδεια κατά το εθνικό δίκαιο την περίοδο εκείνη, επιτρέποντας με τον τρόπο αυτό την απόρριψη αδρανών αποβλήτων σε ευαίσθητους υγρότοπους (πρώτη καταγγελία).

66. Απαντώντας στους ισχυρισμούς της Επιτροπής περί δημοτικών εγκαταστάσεων διαθέσεως αποβλήτων, η Ιρλανδική Κυβέρνηση παρατηρεί καταρχάς ότι σε έκθεση της ΕΡΑ της 5ης Ιουνίου 2002 αναφέρεται ότι την ημερομηνία αυτή όλοι οι δημοτικοί χώροι απορρίψεως αποβλήτων διέθεταν άδεια, εξαιρουμένου μόνον ενός. Δεύτερον, παραδέχεται ότι οι διαδικασίες διεκπεραίωσης των αιτήσεων χορηγήσεως αδειάς μπορούσαν να διαρκούν πολύ, δηλώνει όμως ότι τούτο εξηγείται από διάφορους παράγοντες, ιδίως λόγω της περιπλοκότητας των σχετικών υποθέσεων, του χρόνου που απαιτείτο για τις δημόσιες έρευνες και, όσον αφορά τους διαδεδομένους απορρίψεως αποβλήτων, λόγω του γεγονότος ότι για πολλές από αυτές έπρεπε να δοθεί αναδρομική άδεια, ενώ μεγάλος αριθμός τέτοιων αιτήσεων έπρεπε να εξεταστεί ταυτόχρονα. Η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι οι καθυστερήσεις αυτές προκάλεσαν ζημιές στο περιβάλλον. Τρίτον, στη μομφή της Επιτροπής ότι το γεγονός ότι μερικές εγκαταστάσεις παραμένουν χωρίς άδεια διότι κλείνουν πριν από τη λήξη των προθεσμιών για την υποβολή αιτήσεως χορηγήσεως αδειάς, η Ιρλανδική Κυβέρνηση αντιτείνει ότι τούτο αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια του συστήματος που ίσχυε πριν από την έκδοση του νόμου WMA 1996. Όταν μια εγκατάσταση κλείνει διαρκούσας της εξετάσεως της αιτήσεως αδειάς, η διαδικασία αυτή συνεχίζεται προκειμένου να καθοριστούν οι όροι σχετικά με την αποκατάσταση του οικείου χώρου. Εν πάση περιπτώσει, η οδηγία δεν απαιτεί τη

χορήγηση αναδρομικών αδειών για εγκαταστάσεις αποβλήτων που κλείνουν. Η υποχρέωση αυτή επιβλήθηκε μόλις με την οδηγία περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων³⁰ (έβδομη καταγγελία). Οι περιπτώσεις τις οποίες αφορά η ενδέκατη καταγγελία εκφεύγουν του συνήθους πλαισίου και δεν αποτελούν ένδειξη επιδείξεως ελαστικότητας στον τομέα της τηρήσεως των προθεσμιών που έτασσε ο νόμος WMA 1996. Τέλος, η Ιρλανδία αναφέρεται σε άλλα μέτρα που ελήφθησαν για να εξασφαλιστεί ότι οι στερούμενοι αδειάς χώροι απορρίψεως αποβλήτων που λειτούργησαν μετά το 1977 δεν θα προκαλούν βλάβες στο περιβάλλον αντίθετες προς τους σκοπούς της οδηγίας.

67. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση απορρίπτει τον ισχυρισμό ότι επιδεικνύεται στην πράξη ανοχή για δραστηριότητες στον τομέα των αποβλήτων τις οποίες ασκούν ιδιωτικές επιχειρήσεις. Παραπέμπει στην προαναφερθείσα έκθεση της ΕΡΑ της 5ης Ιουνίου 2002 που αναφέρει ότι, την ημερομηνία αυτή, 43 ιδιωτικές εγκαταστάσεις επί συνόλου 70 είχαν λάβει άδεια και ότι 27 αιτήσεις χορηγήσεως αδειάς ήταν ακόμη υπό εξέταση. Με βάση αυτό διατείνεται ότι —την ημερομηνία αυτή— όλες οι ιδιωτικές δραστηριότητες στον τομέα των αποβλήτων καλύπτονταν από άδεια σύμφωνα με την οδηγία περί αποβλήτων. Απαντώντας στο επιχείρημα της Επιτροπής περί της χρησιμοποίησης της νομοθεσίας περί χωροταξίας προς διευθέτηση της καταστάσεως των μη καλυπτόμενων από άδεια εγκαταστάσεων, θεωρεί ότι είναι άνευ σημασίας και ότι το πραγματικό ζήτημα είναι αυτό που αφορά το αν η οδηγία περί αποβλήτων επιβάλλει το κλείσιμο μια υφιστάμενης εγκαταστάσεως μέχρις ότου χορηγηθεί η σχετική άδεια, ερώτημα στο οποίο πρέπει να δοθεί αρνη-

30 — Οδηγία 1999/31/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1999, περί υγειονομικής ταφής των αποβλήτων (ΕΕ L 182, σ. 1).

τική απάντηση κατ' αυτήν. Η οδηγία δεν περιλαμβάνει καμία τέτοια ρητή διάταξη. Η Ιρλανδία αναγνωρίζει την υποχρέωσή της να μεριμνά για την κατάλληλη εφαρμογή των διατάξεων που απαγορεύουν την ανεξέλεγκτη απόρριψη και διάθεση αποβλήτων. Παραπέμπει σε αριθμητικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι διατάχθηκε, σε πολύ μεγάλο αριθμό περιπτώσεων, η διακοπή στερούμενων αδείας δραστηριοτήτων κατ' εφαρμογήν του άρθρου 55 του νόμου WMA 1996 και ότι, όπου απαιτείτο, ορισμένες υποθέσεις ήχθησαν ενώπιον των δικαστηρίων. Απορρίπτει τους ισχυρισμούς της Επιτροπής ότι στην πράξη δεν επιβάλλονται καθόλου κυρώσεις για παράνομες δραστηριότητες σχετικά με απόβλητα. Ομοίως, απορρίπτει τον ισχυρισμό ότι το ιρλανδικό δίκαιο εμποδίζει τη λήψη αναγκαστικών μέτρων μετά την πάροδο διαστήματος άνω των πέντε ετών. Ο κανόνας αυτός δεν ισχύει, κατ' αυτήν, στις υφιστάμενες δραστηριότητες που στερούνται αδείας. Τέλος, παρατηρεί ότι το γεγονός ότι η ΕΡΑ στηρίχθηκε στο εθνικό δίκαιο στην περίπτωση της πρώτης καταγγελία (Limerick) εδικαιολογείτο πλήρως την περίοδο των επίμαχων πραγματικών περιστατικών.

68. Επιπλέον των γενικών αυτών παρατηρήσεων, η Ιρλανδική Κυβέρνηση αμφισβητεί ειδικότερα την εκ μέρους της Επιτροπής εκτίμηση των πραγματικών καταστάσεων περί των οποίων κάνουν λόγο οι καταγγελίες και οι οποίες στηρίζουν την προσφυγή της, καθώς και τα γενικά συμπεράσματα που συνάγει εξ αυτών (πρώτη, έκτη και ένατη καταγγελία). Σε ορισμένες από αυτές τις περιπτώσεις, δέχεται ότι κάποιες εργασίες πραγματοποιήθηκαν χωρίς την απαιτούμενη άδεια, υπογραμμίζει όμως ότι η κατάσταση διορθώθηκε πριν από την εκπνοή της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας (δεύτερη και έκτη καταγγελία). Σχετικά με τον ισχυρισμό της Επιτροπής που διατείνεται ότι οι ιρλανδικές αρχές δεν επέδειξαν ενδιαφέρον για τους ευαίσθητους

από οικολογικής απόψεως υγροτόπους παρατηρεί ότι οι χορηγηθείσες άδειες για τους χώρους απορρίψεως αποβλήτων στο Kilbarry και το Tramore προβλέπουν όρους αποβλέποντες στην προστασία των ζωνών αυτών (έβδομη καταγγελία). Επιπλέον, υποστηρίζει ότι φροντίζει για την αυστηρή δίωξη των παράνομων δραστηριοτήτων σχετικά με απόβλητα και ότι οι περιπτώσεις που παραθέτει η Επιτροπή δεν μπορούν να θεωρηθούν ως παραδείγματα μιας γενικής χαλάρωσης στον τομέα των διώξεων (τρίτη καταγγελία). Μολονότι παραδέχεται ότι υποβλήθηκαν καθυστερημένα αιτήσεις προς χορήγηση αδείας για τους χώρους απόρριψης αποβλήτων στο Muckish και το Glenalla, η Ιρλανδική Κυβέρνηση εκθέτει ότι πρόκειται για τις μόνες τέτοιες περιπτώσεις, οι οποίες μάλιστα έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα (ενδέκατη καταγγελία).

69. Από την ως άνω μομφή της Επιτροπής και από τα επιχειρήματα της Ιρλανδικής Κυβερνήσεως που προβάλλονται σε απάντησή της ανακύπτουν ζητήματα σχετικά με τη συμμόρφωση με τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας περί αποβλήτων. Αφενός, τίθεται το γενικό ζήτημα περί της καταλληλότητας και της αποτελεσματικότητας του ιρλανδικού συστήματος αδειοδοτήσεως στο σύνολό του. Αφετέρου, ανακύπτουν και διάφορα άλλα ειδικότερα ζητήματα σχετικά με το περιεχόμενο των υποχρεώσεων που επιβάλλουν οι εν λόγω διατάξεις.

70. Πρέπει να υπογραμμισθεί καταρχάς ότι το ιρλανδικό σύστημα αδειοδοτήσεως στον τομέα των αποβλήτων ισχύει από το 1980 για δραστηριότητες που διενεργούν ιδιωτικές επιχειρήσεις και από το 1996 για εκείνες τις οποίες πραγματοποιούν φορείς του δημοσίου τομέα, ενώ η προθεσμία για την ένταξη της οδηγίας περί αποβλήτων στην εθνική έννομη τάξη έληξε τον Ιούλιο του 1977, στην αρχική μορφή της, και τον

Απρίλιο του 1993, μετά την τροποποίηση της. Η επιβολή της υποχρέωσης αδείας ήταν εξ αρχής ένα ουσιώδες στοιχείο της οδηγίας περί αποβλήτων. Ανεξάρτητα από την σκοπιά από την οποία εξετάζεται η παρούσα υπόθεση, είναι απολύτως πρόδηλο ότι η πλήρης εφαρμογή εκ μέρους της Ιρλανδίας των διατάξεων περί υποχρέωσης αδείας ήταν καθυστερημένη και, όσον αφορά τους φορείς του δημοσίου τομέα, υπερβολικά καθυστερημένη, παρά το γεγονός ότι η τελευταία αυτή παράβαση μπορεί να αποδοθεί σε κάποια αβεβαιότητα σχετικά με το πεδίο εφαρμογής *ratione personae* της υποχρέωσης αδείας.

71. Εντούτοις, το κύριο ζήτημα που ανακύπτει εν προκειμένω είναι το αν οι ιρλανδικές αρχές έλαβαν τα αναγκαία μέτρα ώστε η προβλεπόμενη από την οδηγία περί αποβλήτων υποχρέωση αδείας να ισχύει πλήρως και ουσιαστικά στην πράξη κατά την εκπνοή προθεσμίας δύο μηνών από της παραλαβής της αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής της 26ης Ιουλίου 2001 από την Ιρλανδία και, αν όχι, αν η εν λόγω παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει το κράτος αυτό από τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας περί αποβλήτων μπορεί να θεωρηθεί ως γενική και διαρκής.

72. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση αναφέρεται ιδίως στην κατάσταση την οποία περιγράφει η έκθεση της ΕΡΑ της 5ης Ιουλίου 2002, από την οποία προκύπτει ότι, την ημερομηνία αυτή, 46 δημοτικοί χώροι απορρίψεως αποβλήτων εν λειτουργία είχαν λάβει άδεια σύμφωνα με την οδηγία, εξαιρουμένου ενός μόνον τέτοιου χώρου. Από στοιχεία της ίδιας εκθέσεως περί άλλων δραστηριοτήτων σχετικά με απόβλητα πέρα από την απόρριψη αποβλήτων προκύπτει ότι, την ημερομηνία αυτή, επί συνόλου 88 τέτοιων λειτουργούντων ή σχεδιαζομένων χώρων, από τους οποίους 70 ήταν ιδιωτικοί, είχαν χορηγηθεί

άδειες σε 56 περιπτώσεις, ενώ 32 άλλες αιτήσεις ήταν υπό εξέταση. Στηριζόμενη στα στοιχεία αυτά, η Ιρλανδία υποστηρίζει ότι όλες οι ιδιωτικές δραστηριότητες σχετικά με απόβλητα καλύπτονταν από άδειες την ημερομηνία αυτή.

73. Δεν θεωρώ πειστικά τα αριθμητικά στοιχεία που προσκομίζει η Ιρλανδική Κυβέρνηση για να αποδείξει ότι συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 9 και 10, τούτο δε για πολλούς λόγους. Καταρχάς, τα εν λόγω στοιχεία αντικατοπτρίζουν την κατάσταση όπως αυτή είχε οκτώ περίπου μήνες μετά την εκπνοή της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας. Δεύτερον, κακώς η Ιρλανδική Κυβέρνηση εξομοιώνει την αίτηση χορηγήσεως αδείας με την χορήγησή της. Τρίτον, από τα στοιχεία αυτά δεν προκύπτει σαφώς ο αριθμός των αδειών και των αιτήσεων σχετικά με τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις. Εντούτοις, για να διαμορφώσουμε μια πιο συγκεκριμένη εικόνα του βαθμού συμφωνίας προς τα άρθρα 9 και 10 κατά τον κρίσιμο χρόνο προτιμότερο είναι να λάβουμε υπόψη τα στοιχεία της ΕΡΑ σχετικά με την κατάσταση τον Νοέμβριο του 2001, τα οποία επικαλείται η Ιρλανδία στο πλαίσιο της άμυνάς της στο πλαίσιο της εξετάσεως της καθυστέρησεως που παρατηρήθηκε όσον αφορά τη μέριμνα των αρμοδίων αρχών ώστε όλοι οι δημοτικοί χώροι απορρίψεως αποβλήτων να διαθέτουν σχετική άδεια (τέταρτη καταγγελία). Από τα ως άνω στοιχεία προκύπτει ότι επί συνόλου 181 αιτήσεων χορηγήσεως αδείας χορηγήθηκαν 93 άδειες, συντάχθηκαν 17 σχέδια αποφάσεως, 60 αιτήσεις ήταν ακόμη υπό εξέταση, ενώ 11 είχαν αποσυρθεί. Η Ιρλανδία υποστήριξε ότι τούτο αποτελεί ένδειξη της επιτεύξεως σημαντικής προόδου από της ενάρξεως της ισχύος του νόμου WMA 1996. Τα στοιχεία αυτά, σε συνδυασμό με τη δήλωση της Ιρλανδίας περί βελτιώσεως της καταστάσεως, δείχνουν σαφώς ότι την ημερομηνία εκπνοής της ταχθείσας με την

αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας δεν καλυπτόταν το σύνολο των εγκαταστάσεων επεξεργασίας αποβλήτων από σχετική άδεια σύμφωνα με την οδηγία περί αποβλήτων.

74. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, προκειμένου περί δημοτικών χώρων απορρίψεως αποβλήτων, η καθυστέρηση στην εξέταση ορισμένων αιτήσεων σχετικά με τέτοιους χώρους έφθανε μέχρι και τα τέσσερα έτη. Παράλληλα, καθυστερούσε και η συμμόρφωση προς την οδηγία περί αποβλήτων.

75. Είναι αρκετά προφανές ότι η εξέταση αιτήσεων χορηγήσεως αδειάς διαρκεί πολύ χρόνο και μπορεί να απαιτήσει περίπλοκες τεχνικές εκτιμήσεις. Συναφώς, οι διάφοροι παράγοντες που επικαλείται η Ιρλανδική Κυβέρνηση για να εξηγήσει τις καθυστερήσεις είναι μεν κατανοητοί και εύλογοι, αλλά, όταν δημιουργείται ένα σύστημα παροχής αδειών προς επίτευξη των σκοπών τους οποίους προβλέπει μια κοινοτική πράξη, η πλήρης και κατάλληλη εφαρμογή του επιβάλλει ότι το σύστημα αυτό πρέπει να λειτουργεί και να είναι αποτελεσματικό ύστερα από κάποιο εύλογο διάστημα μετά την εισαγωγή του. Μολονότι η οδηγία περί αποβλήτων σιωπά επ' αυτού, η εν λόγω υποχρέωση συνεπάγεται ότι η εξέταση των σχετικών αιτήσεων πρέπει να διενεργείται σε εύλογο χρόνο. Επιπλέον, σε περίπτωση στην οποία ένα κράτος μέλος σαφώς δεν έχει τηρήσει την υποχρέωσή του να προβλέψει ένα σύστημα χορηγήσεως αδειών, αναμενόμενο είναι να διορθωθεί η κατάσταση αυτή ταχέως, όχι μόνο με τη θέσπιση της αναγκαίας νομικής βάσεως, αλλά και με τη λήψη όλων των απαραίτητων μέτρων για την ορθή εφαρμογή της υποχρεώσεως αδειάς, τούτο δε το συντομότερο. Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διοικητικές ή τεχνικές δυσχέρειες για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και των προθεσμιών που

απορρέουν από τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου³¹. Οι επικρίσεις της Επιτροπής περί βραδύτητας της λειτουργίας του συστήματος αδειοδοτήσεως δημοτικών χώρων αποβλήτων είναι επομένως βάσιμες.

76. Η Επιτροπή και η Ιρλανδία διαφωνούν επί του περιεχομένου των υποχρεώσεων που επιβάλλουν τα άρθρα 9 και 10 σχετικά με ορισμένες ιδιαίτερες καταστάσεις. Τα σημεία αυτά αφορούν την υποχρέωση χορηγήσεως αναδρομικής αδειάς σε εγκαταστάσεις και σε χώρους αποβλήτων που κλείνουν πριν από την υποβολή της αιτήσεως και εκείνη της διακοπής των δραστηριοτήτων εν αναμονή της περατώσεως της διαδικασίας χορηγήσεως αδειάς.

77. Επί του πρώτου σημείου, η Επιτροπή διατείνεται ότι το σύστημα αδειοδοτήσεως των δημοτικών χώρων απορρίψεως αποβλήτων στην Ιρλανδία δεν ήταν κατάλληλο, καθόσον οι εγκαταστάσεις που έκλεισαν πριν από την εκπνοή της προθεσμίας που έτασσε ο νόμος WMA 1996 για την υποβολή αιτήσεως εξακολουθούσαν να μην καλύπτονται από άδεια. Το ζήτημα σχετικά με το αν η Ιρλανδία ήταν υποχρεωμένη να χορηγήσει άδειες στις εν λόγω εγκαταστάσεις υπό τις συνθήκες αυτές πρέπει να λυθεί σε σχέση με τον γενικό σκοπό της οδηγίας. Στο σημείο αυτό πρέπει να δεχθούμε ότι, έστω και αν κλείνουν, οι εγκαταστάσεις επεξεργασίας αποβλήτων, όπως οι χώροι απορρίψεως ή αποθέσεως αποβλήτων, εξακολουθούν να αποτελούν απειλή για τη δημόσια υγεία και για το περιβάλλον. Προς αποφυγή των κινδύνων αυτών, πρέπει να εξασφαλίζεται η διαχείριση και ο έλεγχος των επίμαχων εγκαταστάσεων. Το σύστημα χορηγήσεως αδειάς είναι το καταλληλότερο μέσο προ-

31 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Ιουνίου 1993, C-52/91, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1993, σ. I-3069, σκέψη 36).

κειμένου να προβλέπονται σχετικοί όροι. Δεν υπάρχει κανένας λόγος να επιφυλάσσεται στις εγκαταστάσεις που έκλεισαν πριν καταστεί δυνατή η χορήγηση αδείας διαφορετική μεταχείριση από την επιδεικνυόμενη έναντι των εγκαταστάσεων που λαμβάνουν άδεια πριν αρχίσουν να λειτουργούν. Και στις δύο περιπτώσεις, οι ανάγκες συντηρήσεως και αποκαταστάσεως του οικείου χώρου είναι καταρχήν οι ίδιοι. Ομοίως, προκειμένου περί περιπτώσεων οι οποίες αφορούν εγκαταστάσεις που άρχισαν να λειτουργούν μετά το 1977, είναι απαράδεκτο να διαφεύγουν τέτοιες εγκαταστάσεις από την υποχρέωση αδείας με βάση μια προϋπόθεση προβλεπόμενη από την εθνική νομοθεσία, τον νόμο WMA 1996. Τέλος, το επιχείρημα της Ιρλανδίας ότι η υποχρέωση να έχουν άδεια και οι υφιστάμενοι χώροι απορρίψεως αποβλήτων προβλέφθηκε μόλις με την οδηγία 1999/31 δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Μολονότι η εν λόγω οδηγία προέβλεπε ειδική διαδικασία στον τομέα των χώρων απορρίψεως αποβλήτων, τούτο δεν σημαίνει ότι οι υφιστάμενοι χώροι δεν καλύπτονταν από το άρθρο 9 της οδηγίας. Η ως άνω οδηγία αποσκοπούσε προφανώς να συμπληρώσει τις διατάξεις της οδηγίας περί αποβλήτων. Ναι μεν το άρθρο 14 αυτής απαγορεύει να λειτουργούν χώροι απορρίψεως αποβλήτων (χωρίς άδεια) την ημερομηνία της μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη, τούτο όμως δεν σημαίνει ότι αυτοί απαλλάσσονταν προηγουμένως από τη σχετική με την αδειοδότηση υποχρέωση που προέβλεπε η οδηγία περί αποβλήτων. Επομένως, είναι ορθή η εκ μέρους της Επιτροπής ερμηνεία των άρθρων 9 και 10 της οδηγίας, κατά την οποία οι εγκαταστάσεις που έκλεισαν πριν λάβουν άδεια εξακολουθούν να πρέπει να καλύπτονται από άδεια για το μέλλον.

δραστηριοτήτων τους εν αναμονή της ολοκλήρωσης της διαδικασίας αδειοδότησεως, ομοίως κατά παράβαση των άρθρων 9 και 10 της οδηγίας. Από τυπικής απόψεως, μια επιχείρηση που αναπτύσσει χωρίς άδεια δραστηριότητες στον τομέα των αποβλήτων ενεργεί παρανόμως, από τη στιγμή δε της ενημερώσεως των εθνικών αρχών περί της υπάρξεώς της οι αρχές αυτές είναι υποχρεωμένες να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για τη διακοπή των δραστηριοτήτων της. Τούτο ισχύει και όταν οι σχετικές δραστηριότητες περιήλθαν σε γνώση των αρχών μέσω της υποβολής αιτήσεως χορηγήσεως αδείας. Κατά τη γνώμη μου, μόνον δύο εξαιρέσεις είναι δυνατές. Η πρώτη είναι ότι, όταν εισάγεται για πρώτη φορά ένα σύστημα αδειοδότησεως, η ασφάλεια δικαίου επιβάλλει να διαθέτουν οι υφιστάμενες δραστηριότητες κάποια περίοδο χάριτος προς τακτοποίησή τους. Η δεύτερη είναι ότι το κλείσιμο εγκαταστάσεων για τις οποίες ζητήθηκαν άδειες μπορεί να έχει σοβαρές δυσμενείς συνέπειες όταν ελλείπουν άλλες άμεσες και εφικτές λύσεις για τα επίμαχα απόβλητα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι σκοποί της οδηγίας μπορούν να εξασφαλίζονται καλύτερα αν επιτρέπεται όλως εξαιρετικώς η συνέχιση της λειτουργίας τους υπό προσωρινές συνθήκες προσαρμοσμένες στην υφιστάμενη κατάσταση. Εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να αποδείξει ότι εξειπλήρωσε την προϋπόθεση αυτή. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω στοιχείων συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής ότι η πρώτη δράση που πρέπει να αναληφθεί στον τομέα των μη καλυπτόμενων από άδεια δραστηριοτήτων για τις οποίες όμως έχει υποβληθεί σχετική αίτηση είναι το κλείσιμο των εγκαταστάσεων εν αναμονή της ολοκλήρωσεως της διαδικασίας αδειοδότησεως.

78. Το δεύτερο σημείο για το οποίο κάνει λόγο η Επιτροπή σχετικά με ιδιωτικές επιχειρήσεις επεξεργασίας αποβλήτων είναι ότι η Ιρλανδία δεν διέταξε τη διακοπή των

79. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ιρλανδία δεν έλαβε επαρκή μέτρα προς εκτέλεση των διατάξεων που προβλέπουν την ένταξη της οδηγίας περί αποβλήτων στην εθνική έννομη τάξη και ότι οι σχετικές κυρώσεις,

όταν αυτές επιβάλλονται, δεν έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα. Η Ιρλανδία απορρίπτει τον ισχυρισμό αυτό και επικαλείται αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τις ενέργειες στις οποίες είχε προβεί για την εφαρμογή της οδηγίας, καθώς και ορισμένες αποφάσεις ιρλανδικών δικαστηρίων επιβάλλουσες αυστηρές ποινές. Όπως απέδειξε η Επιτροπή σε μερικές περιπτώσεις (μεταξύ των οποίων σχετικά με τη δεύτερη, την τρίτη, την πέμπτη και την όγδοη καταγγελία), χωρίς η Ιρλανδική Κυβέρνηση να αντιτίτει κάποιο ισχυρισμό ρητά, είτε δεν επιβάλλονταν κυρώσεις ή οι επιβαλλόμενες ήταν τόσο χαμηλές, οπότε δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα. Από την άλλη πλευρά, η Ιρλανδική Κυβέρνηση υπογράμμισε ότι ο νόμος WMA 1996 επεκτείνει τις εξουσίες εκτελέσεως και επιβολής κυρώσεων, ότι, βάσει αυτού, οι σχετικές παραβάσεις διώκονται αυστηρά και, με το υπόμνημα ανταπαντήσεως του Ιανουαρίου 2003, ότι προετοιμάζονταν την περίοδο εκείνη και διάφορα άλλα σχετικά μέτρα. Μολονότι μπορεί να γίνει δεκτό βάσει των ισχυρισμών αυτών ότι όντως βελτιώθηκε σταδιακά το γενικό πλαίσιο εκτελέσεως των διατάξεων της οδηγίας, όπως παρατήρησα στο σημείο 28 ανωτέρω, το τελικό κριτήριο όσον αφορά το ζήτημα αυτό πρέπει να είναι το αν οι σχετικές ενέργειες παράλληλα με την απειλή αναλήψεως κατασταλτικής δράσεως δημιουργούν επαρκή πίεση στους ασκούντες δραστηριότητα στον τομέα των αποβλήτων ώστε να τους παρακινήσουν να συμμορφώνονται προς τις εθνικές διατάξεις που μεταφέρουν την οδηγία στην εθνική έννομη τάξη, ώστε να εξασφαλίζεται στην πράξη η υλοποίηση των σκοπών της οδηγίας. Όταν εξέπνευσε η προθεσμία την οποία έταξε η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη της ήταν σαφές, όπως εξέθεσα προηγουμένως, ότι δεν καλυπτόταν το σύνολο των σχετικών με απόβλητα δραστηριοτήτων από σχετική άδεια και ότι, επομένως, εξακολουθούσαν να διενεργούνται δραστηριότητες διαθέσεως αποβλήτων χωρίς άδεια. Η κατάσταση αυτή είχε ως αναγκαία συνέπεια ότι τα υφιστά-

μενα μέτρα εκτελέσεως της οδηγίας την περίοδο εκείνη είτε δεν ήταν ικανά να προωθήσουν τη συμμόρφωση των εμπλεκόμενων με τις προβλέπουσες άδεια διατάξεις είτε απλώς δεν εφαρμόζονταν για τον σκοπό αυτό. Με άλλα λόγια, δεν ήταν κατάλληλα προς επίτευξη του επιδιωκόμενου με την οδηγία σκοπού.

80. Περαιτέρω, η Επιτροπή διατείνεται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η σχετική με την εκτέλεση της οδηγίας επιταγή εξαρτάτο από την εφαρμογή της χωροταξικής νομοθεσίας (δεύτερη καταγγελία) και ότι η επιταγή αυτή δεν εκπληρωνόταν ορθά διότι το ισχύον την επίμαχη περίοδο ιρλανδικό δίκαιο ερμήνευε διαφορετικά τον όρο «αξιοποίηση» (πρώτη καταγγελία). Η Ιρλανδία απορρίπτει τον πρώτο από τους ισχυρισμούς αυτούς και ισχυρίζεται, όσον αφορά τον δεύτερο, ότι δεν μπορεί να επιρρίπτεται ευθύνη στις εθνικές αρχές εξαιτίας της ορθής εφαρμογής του νόμου, όπως αυτός έχει. Θεωρώ ότι και οι δύο αυτές πτυχές είναι παρακολουθηματικές σε σχέση με το κύριο επιχείρημα που προέβαλε η Επιτροπή προς στήριξη του ισχυρισμού της ότι η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας περί αποβλήτων. Όσον αφορά τον πρώτο ισχυρισμό, παρατηρώ ότι η εφαρμογή της εθνικής νομοταξίας περί χωροταξίας θα έπρεπε να είναι επίσης σύμφωνη προς τους σκοπούς της οδηγίας περί αποβλήτων. Υπό τις συνθήκες της υπό κρίση υποθέσεως, ουδόλως απαιτείτο άδεια υπό την έννοια του άρθρου 9 για τη διενέργεια σχετικών με απόβλητα δραστηριοτήτων, όπως παραδέχεται η Ιρλανδική Κυβέρνηση. Όσον αφορά τον δεύτερο ισχυρισμό, είναι προφανές ότι δεν είναι δυνατή η επίκληση μιας διαφορετικής βάσει του εθνικού δικαίου ερμηνείας μιας κοινοτικής εννοίας, όπως η «αξιοποίηση», προς δικαιολόγηση εσφαλμένης εφαρμογής κοινοτικής διατάξεως.

81. Στο σημείο 35 εξέθεσα ότι το σύστημα αδειοδοτήσεως είναι το κύριο μέσο για την

επίτευξη των σκοπών του άρθρου 4 της οδηγίας και ότι, κατά συνέπεια, το σύστημα αυτό πρέπει να πληροί ορισμένες προϋποθέσεις ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητά του. Στο πλαίσιο αυτό, ως αποτελεσματικότητα νοείται η εξασφάλιση του ότι το σύστημα αυτό έχει τόσο προληπτικά όσο και διορθωτικά αποτελέσματα, υπό την έννοια ότι διασφαλίζει στην πράξη την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή της ανακτήσεως, διαθέσεως ή επεξεργασίας των αποβλήτων με τρόπο που δεν θίγει την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον. Επιπλέον, ο σκοπός αυτός πρέπει να εξασφαλίζεται διαρθρωτικά. Με την έκφραση αυτή εννοώ ότι ο βαθμός συμφωνίας προς τις διατάξεις που αποσκοπούν στην εξασφάλιση των σκοπών αυτών είναι τέτοιος ώστε κάθε σχετική παράβαση να μπορεί να θεωρηθεί ως απλώς συμπτωματική.

82. Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως του κατά πόσο η Ιρλανδία συμμορφώθηκε προς τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας περί αποβλήτων κατά την εκπνοή της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής δίμηνης προθεσμίας, λαμβανομένης υπόψη της εξελίξεως της καταστάσεως, είναι πρόδηλο ότι η Ιρλανδία δεν είχε θεσπίσει ένα πλήρως λειτουργικό σύστημα χορηγήσεως αδειών προς έλεγχο της επεξεργασίας των αποβλήτων. Αποδείχθηκε ότι, τον επίμαχο χρόνο, δεν καλυπτόταν από σχετική άδεια το σύνολο των σχετικών με απόβλητα δραστηριοτήτων περί των οποίων κάνει λόγο η οδηγία. Το υφιστάμενο τότε στην Ιρλανδία σύστημα αδειοδοτήσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποτελεσματικό, υπό την έννοια της εξασφάλισης της πραγματοποιήσεως στην πράξη των σκοπών της οδηγίας. Εξεταζόμενες συνολικά, οι διάφορες καταγγελίες που παρατίθενται στο σημείο 8 ανωτέρω αποτελούν ενδείξεις μιας σειράς πραγματικών περιστατικών, τα οποία μπορούν να εξηγηθούν μόνο με βάση τις αδυναμίες του συστήματος αδειοδοτήσεως. Αν ληφθεί υπόψη ο χρόνος κατά τη διάρκεια

του οποίου συνεχίστηκε η κατάσταση αυτή καθώς και το γεγονός ότι ήταν ευρύτατα διαδεδομένες στην Ιρλανδία οι περιπτώσεις μη εφαρμογής της υποχρεώσεως αδείας, όσον αφορά διάφορες περιφέρειες και διοικητικές μονάδες, συνάγω ότι η εν λόγω κατάσταση που συνιστά παράβαση ήταν γενική και διαρκής τον Οκτώβριο του 2001.

B — Επιχειρήσεις συλλογής και μεταφοράς αποβλήτων, καθώς και μεσάζοντες διενεργούντες σχετικές εργασίες για λογαριασμό τρίτων (άρθρο 12)

83. Το άρθρο 12 της οδηγίας περί αποβλήτων επιβάλλει στους ασχολούμενους επαγγελματίες με τη συλλογή ή τη μεταφορά αποβλήτων και σε εκείνους που φροντίζουν για τη διάθεση ή την αξιοποίηση αποβλήτων για λογαριασμό τρίτων να καταχωρούνται σε σχετικό μητρώο των αρμοδίων αρχών όταν οι δραστηριότητές τους δεν υπόκεινται σε έγκριση.

84. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή δεν μεταφέρθηκε ορθά στην ιρλανδική έννομη τάξη και ότι, επομένως, η εν λόγω διάταξη εφαρμοζόταν εσφαλμένα στην Ιρλανδία. Διατείνεται ότι τούτο προκύπτει από την κατάσταση που έδωσε λαβή για τη δέκατη καταγγελία (Bray, Κομητεία Wicklow).

85. Η Ιρλανδία παραδέχεται ότι δεν μετέφερε πλήρως στην εθνική της έννομη τάξη την ως άνω διάταξη εγκαίρως, διατείνεται όμως ότι η παράλειψη αυτή διορθώθηκε με την έκδοση των Waste Management (Collection Permit) Regulations οι οποίοι κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή εντός της δίμηνης προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογη-

μένη γνώμη. Παρατηρεί ότι οι εν λόγω διατάξεις (οι Regulations) βαίνουν πέραν των όσων επιβάλλει το άρθρο 12, δεδομένου ότι απαιτούν από τους ασχολούμενους με τη συλλογή αποβλήτων να έχουν άδεια προς τούτο, το οποίο συνεπάγεται αυστηρότερους ελέγχους των επιχειρηματιών αυτών. Η Ιρλανδία εκθέτει ότι η επιβολή αιτήσεως χορηγήσεως αδείας από έναν τέτοιο επιχειρηματία ισοδυναμεί στην πράξη με καταχώριση, καθόσον με την αίτηση αυτή ο επιχειρηματίας αυτός καθίσταται γνωστός στις αρμόδιες αρχές. Η καταχώριση δεν επιβάλλει ούτε παρέχει τη δυνατότητα στις αρχές να προβλέπουν την επιβολή κάποιων δεσμευτικών όρων.

86. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το εν λόγω σύστημα αδειοδότησεως θεσπίστηκε καθυστερημένα όσον αφορά την ημερομηνία εντάξεως της οδηγίας 91/156 στην εθνική έννομη τάξη και δεν λειτουργούσε πλήρως εντός της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη ακόμα και την ημερομηνία ασκήσεως της προσφυγής. Αμφισβητεί ότι η αίτηση χορηγήσεως αδείας μπορεί να εξομοιωθεί με καταχώριση. Μια μεμονωμένη αίτηση δεν παρέχει τη δυνατότητα διενεργείας ελέγχων του αιτούντος δυνάμει του άρθρου 13.

87. Στο σημείο αυτό υπογραμμίζω ότι το άρθρο 12 επιβάλλει μιαν υποχρέωση καταχωρίσεως των ασχολούμενων με τη συλλογή αποβλήτων και άλλων μεσαζόντων στη διαδικασία επεξεργασίας αποβλήτων σε περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν προβλέψουν γι' αυτούς κάποιο σύστημα αδειοδότησεως. Υπό την έννοια αυτή, η οδηγία περί αποβλήτων προβλέπει μια ελάχιστη επιταγή. Είναι σαφές ότι η Ιρλανδία επέλεξε το δεύτερο σύστημα και ότι οι σχετικοί Regulations κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή εντός της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη. Ωστόσο, είναι επίσης

σαφές ότι η Ιρλανδία δεν είχε μεταφέρει με τον κατάλληλο τρόπο στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 12 μεταξύ της ημερομηνίας εντάξεως στην εθνική έννομη τάξη και της θέσεως σε ισχύ του συστήματος παροχής αδείας όσον αφορά τους ασχολούμενους με τη συλλογή αποβλήτων. Όπως και αν έχει το πράγμα, το ζήτημα της συμφωνίας κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις του πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την ημερομηνία που καθορίζει η αιτιολογημένη γνώμη, δεδομένου δε ότι η Ιρλανδία μέχρι τη σχετική ημερομηνία είχε προβλέψει ένα σύστημα χορηγήσεως αδείας, το κράτος αυτό δεν προέβλεπε την υποχρέωση των εν λόγω επιχειρηματιών να ζητούν την καταχώρισή τους σε κάποια μητρώα. Είναι προφανές ότι τούτο ισχύει μόνον όταν το ίδιο το σύστημα αδειοδότησεως είναι κατάλληλο και αφορά όλους τους μεσάζοντες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12. Εντούτοις, δεδομένου ότι το επιχείρημα της Επιτροπής εστιάζεται στη μη πρόβλεψη συστήματος καταχωρίσεως, πιστεύω ότι δεν αποδείχθηκε επαρκώς ότι το σύστημα χορηγήσεως αδείας στους ασχολούμενους με τη συλλογή αποβλήτων είναι ακατάλληλο, είτε *ratione materiae* είτε *ratione personae*, οπότε προτείνω την απόρριψη του σχετικού αιτήματος.

Γ — Ένα κατάλληλο και ενιαίο δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως αποβλήτων (άρθρο 5)

88. Το άρθρο 5 της οδηγίας περί αποβλήτων έχει ως τελικό σκοπό την εισαγωγή ενός ενιαίου συστήματος εγκαταστάσεων διαθέσεως αποβλήτων εντός των κρατών μελών, παρέχον στην Κοινότητα στο σύνολό της τη δυνατότητα να εξασφαλίζει η ίδια τη διάθεση των αποβλήτων της. Το άρθρο αυτό

επιβάλλει επίσης στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να τείνουν ατομικά προς τον σκοπό της αυτάρκειας στον τομέα αυτό.

89. Αναφερόμενη στη στενή σχέση μεταξύ των άρθρων 9 και 5 της οδηγίας περί αποβλήτων, η Επιτροπή ισχυρίζεται κατ' αρχάς ότι, δεδομένου ότι κατά την άποψή της η εφαρμογή του άρθρου 9 είναι ιδιαίτερα ατελής, τούτο αρκεί για να αποδειχθεί ότι η Ιρλανδία δεν έλαβε πρόσφορα μέτρα για τη θέσπιση ενός κατάλληλου και ενιαίου δικτύου εγκαταστάσεων διαθέσεως αποβλήτων. Οι όροι τους οποίους πρέπει να πληρούν εγκαταστάσεις διαθέσεως αποβλήτων στις οποίες χορηγείται σχετική άδεια παρέχει τη δυνατότητα λειτουργίας τους σε συντονισμό μεταξύ τους. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι οι όροι που επιβάλλει η ΕΡΑ όταν χορηγεί άδεια λειτουργίας εγκαταστάσεων αποτελούν ένδειξη ότι οι μέθοδοι διαθέσεως απαιτούν σημαντικές βελτιώσεις και ότι, δεδομένου του αριθμού των εγκαταστάσεων για τις οποίες αναμένεται ακόμη η χορήγηση σχετικής αδείας, θα χρειαστεί αρκετός ακόμη χρόνος μέχρις ότου οι ιρλανδικές εγκαταστάσεις διαθέσεως αποβλήτων μπορέσουν να λειτουργήσουν σε συντονισμό μεταξύ τους με τον τρόπο που επιτάσσει το άρθρο 5. Η Επιτροπή υπογραμμίζει επίσης τις ελλείψεις των χώρων απορρίψεως αποβλήτων του Kilbarry και του Tramore (έβδομη καταγγελία). Παρατηρεί ότι, δεδομένου ότι ορισμένες περιοχές εξαρτώνται από τέτοιες ακατάλληλες εγκαταστάσεις και δεν έχουν κάποια άλλη εναλλακτική λύση, το δίκτυο διαθέσεως αποβλήτων της Ιρλανδίας πρέπει να θεωρηθεί ως ακατάλληλο. Η Επιτροπή εκθέτει επίσης ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι χώροι απορρίψεως αποβλήτων έχουν κορεστεί ή πλησιάζουν τα όρια του κορεσμού (ενδέκατη καταγγελία).

90. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση αντιτείνει ότι απλώς και μόνον το γεγονός ότι οι σχετικές άδειες επιβάλλουν συχνά κάποιες τεχνικές βελτιώσεις στους τόπους απορρίψεως αποβλήτων δεν αρκεί για συναχθεί ότι το κράτος αυτό δεν συμμορφωνόταν προηγουμένως προς το άρθρο 5. Διατείνεται ότι, πριν από την έκδοση της οδηγίας περί απορρίψεως αποβλήτων, δεν υπήρχαν κάποιοι κοινοτικοί κανόνες σχετικά με τους χώρους απορρίψεως αποβλήτων. Επιπλέον, τα περιστατικά περί των οποίων κάνει λόγο η ενδέκατη καταγγελία αποτελούν εξαιρέσεις. Η Επιτροπή δεν παραθέτει καμία περίπτωση στην οποία δεν κατέστη δυνατή η διάθεση αποβλήτων λόγω εξαντλήσεως της σχετικής δυναμικότητας αλλ' ούτε και λαμβάνει υπόψη τις δυνατότητες επεκτάσεως των δυνατοτήτων των υφισταμένων χώρων απορρίψεως αποβλήτων.

91. Κατά τη γνώμη μου, η ορθή συμμόρφωση προς την εν λόγω υποχρέωση σημαίνει ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος λαμβάνει τόσο τεχνικά μέτρα προς εξασφάλιση επαρκούς δυναμικότητας εντός αυτού για την απορρόφηση των παραγομένων εντός του εδάφους του αποβλήτων όσο και μέτρα διοικητικής φύσεως, προς εξασφάλιση της συντονισμένης λειτουργίας των διαφόρων χώρων απορρίψεως αποβλήτων. Τούτο αποτελεί πεδίο οικονομικής δραστηριότητας στο οποίο ο παράγοντας της δυναμικότητας είναι σχετικά ανελαστικός, ενώ η οικονομική ανάπτυξη οδηγεί σε παράλληλη αύξηση της ζήτησεως. Τούτο σημαίνει ότι ένα δίκτυο εγκαταστάσεων διαθέσεως απορριμμάτων μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι κατάλληλο όταν η δυναμικότητά του είναι επαρκής για την απορρόφηση της αυξήσεως του όγκου

των αποβλήτων που παράγονται στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους.

92. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ορθά ότι η μνεία στο άρθρο 9 περί του άρθρου 5 αποτελεί ένδειξη του ότι το σύστημα χορηγίσεως αδειας βάσει της οδηγίας περί αποβλήτων αποτελεί μηχανισμό που αποσκοπεί στην πλήρη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 5. Αφού αποδείχθηκε ότι η Ιρλανδία δεν εφάρμοσε ορθά το άρθρο 9, τούτο σημαίνει ότι δεν υπήρχε επίσημη νομική βάση προβλέπουσα τη λειτουργία των εγκαταστάσεων διαθέσεως απορριμμάτων στην Ιρλανδία στο πλαίσιο ενός δικτύου, υπό την έννοια της διατάξεως αυτής. Επιπλέον, η ύπαρξη πολυπληθών χώρων απορρίψεως αποβλήτων λειτουργούντων εκτός του συστήματος αδειοδοτήσεως αποτελεί ένδειξη της ακαταλληλότητας του δικτύου στην Ιρλανδία. Περαιτέρω στοιχεία αποδεικνύοντα την εν λόγω ακαταλληλότητα μπορούν να αντληθούν από ορισμένες εκθέσεις που συνάπτονται στη δικογραφία, ιδίως από έκθεση του Forfás (συμβουλευτικού οργάνου εθνικής πολιτικής για τη βιομηχανία, το εμπόριο, την τεχνολογία και τις καινοτομίες στην Ιρλανδία) του Δεκεμβρίου του 2001, περί της οποίας κάνει λόγο η Επιτροπή με το δικόγραφο της προσφυγής της. Η ως άνω έκθεση αναφέρει ότι, δεδομένης της έντονης αυξήσεως της παραγωγής αποβλήτων από το 1995, η διαχείριση των αποβλήτων στην Ιρλανδία βρίσκεται σε κρίσιμο σημείο, προειδοποιεί δε για το ενδεχόμενο περαιτέρω χειροτερεύσεως της καταστάσεως σε περίπτωση που δεν ληφθούν μέτρα. Μολονότι η Ιρλανδία επιχειρεί να ελαχιστοποιήσει τη σημασία των εν λόγω εγγράφων με το υπόμνημα αντικρούσεως, τα έγγραφα αυτά, εξεταζόμενα συνολικά, δίδουν μια σαφή εικόνα της καταστάσεως σχετικά με τη δυνατότητα διαθέσεως αποβλήτων και της ελλείψεως συντονισμού στον εν λόγω τομέα κατά την ημερομηνία εκπνοής της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής προθεσμίας. Επο-

μένως, συμπεραίνω ότι η Ιρλανδία παρέλειψε να λάβει κατάλληλα μέτρα για την πλήρη και ορθή ένταξη του άρθρου 5 της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

Δ — Η κεντρική υποχρέωση που επιβάλλει η οδηγία περί αποβλήτων (άρθρο 4, πρώτο εδάφιο)

93. Το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, επιβάλλει στα κράτη μέλη τη βασική υποχρέωση να εξασφαλίζουν την αξιοποίηση ή τη διάθεση των αποβλήτων χωρίς κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία και χωρίς να χρησιμοποιούνται μέθοδοι επιβλαβείς για το περιβάλλον, ιδίως όσον αφορά ορισμένα ειδικά ζητήματα.

94. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι η Ιρλανδία επέτρεψε να πραγματοποιηθεί σημαντικός αριθμός εργασιών διαθέσεως και αξιοποιήσεως αποβλήτων εκτός του πλαισίου του συστήματος αδειοδοτήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η χώρα αυτή έλαβε όλα τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή του άρθρου 4, διότι, χωρίς την ανάλογη άδεια, οι ακολουθούμενες μέθοδοι διαθέσεως και αξιοποίησεως δεν μπορούν να ελέγχονται με τον κατάλληλο τρόπο. Από πολλές καταγγελίες που υποβλήθηκαν συνάγεται η επέλευση υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (έκτη καταγγελία, Poolbeg· έβδομη καταγγελία, Kilbarry και Tramore, και ένατη καταγγελία, Greenore). Λαμβανομένων υπόψη των σκοπών που θέτει το άρθρο 4, τα απόβλητα που αποτίθενται σε κάποιο χώρο κατά παράβαση της οδηγίας πρέπει να αδρανοποιούνται, πράγμα το οποίο σημαίνει στην πράξη ότι πρέπει να διενεργούνται σχετικά εργασίες καθαρισμού. Επομένως, στο πλαίσιο αυτό, δεν αρκεί η ανάληψη δράσεως προκειμένου να σταματήσουν τέτοιες δραστηριότητες σχετικά με απόβλητα. Μολονότι οι άδειες που χορηγεί η ΕΡΑ συνεισφέρουν στην αποκατάσταση ορισμένων χώρων, η Επιτροπή εκθέτει ότι δεν προκύπτει ότι η χορήγηση των εν λόγω

αδειών έχει γενικό χαρακτήρα ή ότι είναι ικανοποιητική όσον αφορά τις παράνομες εργασίες επεξεργασίας αποβλήτων στην Ιρλανδία.

95. Η Ιρλανδία διατείνεται ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η καθής δεν είχε θεσπίσει ένα σύστημα χορηγήσεως αδειών, ενώ δεν προσκόμισε αποδείξεις ότι υπήρξε συγκεκριμένη ζημία σε βάρος του περιβάλλοντος, οπότε δεν υπάρχει καμία βάση που να στηρίζει το συμπέρασμα ότι η χώρα αυτή παρέβη το άρθρο 4 της οδηγίας. Η Ιρλανδία αρνείται ότι οι δημόσιες αρχές της δεν έλαβαν κανένα μέτρο προς αντιμετώπιση των προβλημάτων που προέκυπταν από παρελθούσες δραστηριότητες σχετικά με απόβλητα, ισχυρίζεται δε ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η εκ μέρους της ΕΡΑ χορήγηση αδειών δεν οδηγεί σε ικανοποιητική αποκατάσταση και μετέπειτα φροντίδα των εγκαταστάσεων που κλείνουν.

96. Με το υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή επικαλείται το γράμμα του άρθρου 4, που απαγορεύει τα μέτρα, τις διαδικασίες και τις μεθόδους επεξεργασίας αποβλήτων τα οποία «ενδέχεται» να βλάψουν το περιβάλλον. Τούτο σημαίνει ότι η Επιτροπή δεν υποχρεούται να αποδείξει ότι πράγματι το περιβάλλον υπέστη συγκεκριμένη βλάβη, δεδομένου ότι τούτο θα αναιρούσε τον προληπτικό σκοπό της διατάξεως αυτής. Το γεγονός ότι δεν υφίστατο ένα απολύτως αποτελεσματικό σύστημα χορηγήσεως αδειών αποτελεί σοβαρότατη ένδειξη ότι δεν είχαν ληφθεί τα αναγκαία μέτρα που επιτάσσει το άρθρο 4.

97. Στους ισχυρισμούς αυτούς η Ιρλανδία αντιτείνει ότι η Επιτροπή δεν κατάφερε να προσκομίσει επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι προκλήθηκαν πράγματι ζημιές σε βάρος του περιβάλλοντος. Δεχόμενη ότι

οι χορηγούμενες από την ΕΡΑ άδειες προβλέπουν τη σταδιακή λήψη μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, η Ιρλανδία διατείνεται ότι η άποψη της Επιτροπής, κατά την οποία οι σχετικές εγκαταστάσεις πρέπει να κλείνουν εν αναμονή της ολοκλήρωσής της διαδικασίας αδειοδότησεως, είναι μη ρεαλιστική.

98. Το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση San Rocco ότι, μολονότι το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας περί αποβλήτων δεν αναφέρει επακριβώς το συγκεκριμένο περιεχόμενο των μέτρων που πρέπει να ληφθούν για να εξασφαλίζεται ότι η διάθεση των αποβλήτων θα πραγματοποιείται χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η ανθρώπινη υγεία και χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον, εντούτοις δεσμεύει τα κράτη μέλη ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αφήνοντάς τους παράλληλα ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως κατά την αξιολόγηση της ανάγκης λήψεως των μέτρων αυτών³². Πιστεύω ωστόσο ότι το εν λόγω περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών περιορίζεται αν η οδηγία θεωρηθεί ως ένα πλήρες σύστημα. Το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, συνδέεται στενά με τα άρθρα 9 και 10, τα οποία, στο πλαίσιο του συστήματος της οδηγίας, αποτελούν τα κύρια μέσα πραγματοποιήσεως των σκοπών τους οποίους τα άρθρα αυτά καθορίζουν. Η περιλαμβανόμενη στα άρθρα 9 και 10 ρητή πρόβλεψη ότι η υποχρέωση χορηγήσεως αδειάς εισήχθη με σκοπό την εφαρμογή του άρθρου 4 αποτελεί ένδειξη του ότι αποτελεί μέρος των «αναγκαιών μέτρων» που επιτάσσει το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο. Όταν δεν πληρούνται όσα ορίζουν τα άρθρα 9 και 10, υφίσταται οπωσδήποτε παράλληλα παράβαση του άρθρου 4, πρώτο εδάφιο.

32 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 67.

99. Όταν δεν υφίσταται ένα πλήρως λειτουργικό σύστημα αδείας όσον αφορά την επεξεργασία των αποβλήτων δεν υφίσταται καμία εγγύηση του ότι οι σχετικές με τα απόβλητα δραστηριότητες θα πραγματοποιούνται χωρίς να θίγεται η ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον. Ναι μεν ένα μέρος του σχετικού προβαλλόμενου λόγου αφορά ειδικότερα το ζήτημα της αποδείξεως ότι υπήρξε πράγματι περιβαλλοντική ζημία ως αποτέλεσμα ορισμένων στερούμενων αδείας δραστηριοτήτων σχετικά με απόβλητα, είναι όμως σαφές από το γράμμα της διατάξεως αυτής, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή, ότι αρκεί συναφώς η απόδειξη της ενδεχόμενης επελεύσεως βλάβης εξαιτίας των δραστηριοτήτων αυτών. Εν πάση περιπτώσει, στη δικογραφία περιλαμβάνονται επαρκείς αποδείξεις για συγκεκριμένες βλάβες, όπως αυτές περί των οποίων κάνει λόγο το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, που επήλθαν εξαιτίας της διενέργειας παράνομων εργασιών σχετικά με τα απόβλητα. Συναφώς, αναφέρομαι στις καταστάσεις που έδωσαν λαβή για την έβδομη, την ένατη και την ενδέκατη καταγγελία. Κατά συνέπεια, πρέπει να θεωρηθεί ως αποδεδειγμένο ότι η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας περί αποβλήτων.

Ε — Η απόρριψη αποβλήτων (άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο)

100. Το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, επιβάλλει στα κράτη μέλη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την απαγόρευση της εγκαταλείψεως, της απορρίψεως, ή της ανεξέλεγκτης διαθέσεως των αποβλήτων.

101. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η διάταξη αυτή συμπληρώνει το πρώτο εδάφιο του άρθρου 4, δεδομένου ότι η απαγόρευση της απορρίψεως αποβλήτων συμβάλλει στην εξασφάλιση της διενέργειας των σχετικών με απόβλητα εργασιών εντός ενός κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου. Διατείνεται ότι η Ιρλανδία παρέβη και εξακολουθεί να παραβαίνει την υποχρέωσή της να απαγορεύσει την απόρριψη αποβλήτων, όπως προκύπτει σαφώς από το πόσο συχνά απορρίπτονται απόβλητα εκτός του προβλεπόμενου από τα άρθρα 9 και 10 κανονιστικού πλαισίου. Η Επιτροπή εκθέτει επίσης ότι η Ιρλανδία παραλείπει διαρκώς να αντιδρά σε περιπτώσεις απορρίψεως αποβλήτων με την επιβολή αποτελεσματικών, σύμφωνων με την αρχή της αναλογικότητας και αποτρεπτικού χαρακτήρα κυρώσεων. Η Επιτροπή επικαλείται τα επιχειρήματα που υπέβαλε όσον αφορά την παράβαση των τελευταίων αυτών διατάξεων.

102. Η Ιρλανδία απορρίπτει τον ισχυρισμό αυτό της Επιτροπής και ισχυρίζεται ότι δεν προσκομίστηκε κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει ότι πράγματι συνέβαινε κάτι τέτοιο την ημερομηνία εκπονήσεως της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας. Δεν εναπόκειται στην Ιρλανδία να αποδείξει ένα αρνητικό γεγονός.

103. Όπως παρατήρησα στο σημείο 36 ανωτέρω, κριτήρια για τη διαπίστωση του ότι ένα κράτος μέλος συμμορφώνεται προς το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, είναι το ότι το εθνικό δίκαιο προβλέπει απαγόρευση της απορρίψεως αποβλήτων, το ότι προβλέπονται κατάλληλες κυρώσεις σε περίπτωση σχετικής παραβάσεως και το ότι η συμφωνία προς τη διάταξη αυτή παρακολουθείται αποτελεσματικά. Πολλές από τις καταγγελίες στις οποίες στηρίζεται η προσφυγή βεβαιώνουν την ανεξέλεγκτη διάθεση ή απόρριψη αποβλήτων σε διάφορες περιοχές

της Ιρλανδίας. Παραπέμπω, μεταξύ άλλων, στην πρώτη, την έκτη, την ένατη και τη δωδέκατη καταγγελία. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι καταστάσεις αυτές διευθετήθηκαν πριν από την εκπνοή της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας. Λαμβανομένων υπόψη των συμπερασμάτων σχετικά με τη μη συμμόρφωση προς τα άρθρα 9 και 10 και προς το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, συνάγω χωρίς καμία αμφιβολία ότι η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας περί αποβλήτων.

ΣΤ — Οι κάτοχοι αποβλήτων (άρθρο 8)

104. Το άρθρο 8 της οδηγίας περί αποβλήτων επιβάλλει στα κράτη μέλη να αναλαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε κάθε κάτοχος αποβλήτων, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 1 της οδηγίας³³, να τα παραδίδει σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα συλλογής τους ή σε επιχείρηση που διεξάγει εργασίες διαθήσεως ή αξιοποίησής τους ή να εξασφαλίζει ο ίδιος την αξιοποίηση ή τη διάθεσή τους σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας.

105. Η Επιτροπή, επικαλούμενη την απόφαση San Rocco³⁴, θεωρεί ότι η Ιρλανδία παρέλειψε να συμμορφωθεί προς το άρθρο 8 της οδηγίας. Το κράτος αυτό δεν φρόντισε ώστε οι κάτοχοι αποβλήτων τα οποία προέρχονται από στερούμενες αδείας εργασίες διαθήσεως να παραδίδουν τα απόβλητα αυτά στους επιχειρηματίες τους οποίους

ορίζει το άρθρο αυτό ή να εξασφαλίζουν οι ίδιοι την αξιοποίηση ή τη διάθεσή τους σύμφωνα με την οδηγία. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η τελευταία αυτή πτυχή αφορά την επεξεργασία αποβλήτων στο πλαίσιο ενός συστήματος προβλέποντος τη χορήγηση σχετικής αδείας. Υπογραμμίζει ότι οι πραγματοποιούμενες σύμφωνα με το άρθρο 8 εργασίες πρέπει να είναι σύμφωνες με άλλες διατάξεις της οδηγίας, ιδίως εκείνες του άρθρου 4. Με το υπόμνημα απαντήσεως αναφέρεται στην κατάσταση που αποτέλεσε το αντικείμενο της πρώτης καταγγελίας (Limerick), όπου απόβλητα από οικοδομές και κατεδαφίσεις μεταφέρθηκαν σε εγκατάσταση η οποία δεν διέθετε άδεια και εξακολουθούσε να μη διαθέτει τέτοια άδεια την ημερομηνία συντάξεως του υπομνήματος αυτού. Εκθέτει ότι μια σειρά από τέτοια περιστατικά έλαβε χώρα στις περιπτώσεις τις οποίες αφορούν η δεύτερη (Ballard), η έκτη (Poolbeg), η όγδοη (Κομητεία Laois) και η ένατη (Greenore) καταγγελία.

106. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε τους ισχυρισμούς κατά τους οποίους η Ιρλανδία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 8, λαμβανομένης υπόψη της αποφάσεως San Rocco.

107. Το άρθρο 8 αποτελεί το πρώτο τμήμα μιας αλυσίδας υποχρεώσεων περί της οποίας κάνει λόγο η Επιτροπή. Η ελεγχόμενη επεξεργασία των αποβλήτων αρχίζει με την υποχρέωση του κατόχου τους να προβαίνει στη διάθεσή τους ή στην επεξεργασία τους με τρόπο σύμφωνο προς τους σκοπούς της οδηγίας, δηλαδή ιδίως προς το άρθρο 4 αυτής. Ο κάτοχος αυτός είτε εξασφαλίζει ο ίδιος τη διενέργεια των εν λόγω εργασιών

33 — Βλ. την υποσημείωση 16.

34 — Πρανοαφερθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψεις 105 έως 110.

είτε οφείλει να μεριμνά ώστε οι εργασίες αυτές να διενεργούνται από εγκατάσταση που ασχολείται με δραστηριότητες διαθέσεως ή αξιοποιήσεως αποβλήτων περί των οποίων γίνεται λόγος στα παραρτήματα II Α και II Β της οδηγίας. Στο πλαίσιο του συστήματος της οδηγίας περί αποβλήτων, πρόκειται αποκλειστικά για επιχειρηματία που διαθέτει σχετική άδεια κατ' εφαρμογήν των άρθρων 9 ή 10 της οδηγίας. Με την απόφαση San Rocco το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι ο εκμεταλλευόμενος παράνομο τόπο απορρίψεως αποβλήτων είναι κάτοχος αποβλήτων υπό την έννοια του άρθρου 8 και ότι εναπόκειται στο οικείο κράτος μέλος να φροντίσει ώστε τα απόβλητα αυτά να παραδοθούν σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα συλλογής τους ή σε επιχείρηση διαθέσεως, όταν ο εν λόγω επιχειρηματίας δεν μπορεί να εξασφαλίσει ο ίδιος την αξιοποίηση ή τη διάθεσή τους³⁵. Επιπλέον, όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 8 προϋποθέτει ότι υφίσταται εντός του οικείου κράτους μέλους επαρκείς δυνατότητες αποδοχής και επεξεργασίας αποβλήτων, ώστε οι κάτοχοι να μπορούν να εκπληρώνουν τις απορρέουσες από το άρθρο αυτό υποχρεώσεις τους. Στο πλαίσιο αυτής της διττής προοπτικής, προκύπτει σαφώς από τα πραγματικά στοιχεία που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο ότι σε διάφορες περιπτώσεις (πρώτη και δωδέκατη καταγγελία), υπήρξε επεξεργασία αποβλήτων από επιχειρηματία ο οποίος ενεργούσε εκτός του πλαισίου των σχετικών αδειών, έτσι ώστε οι κάτοχοι των σχετικών αποβλήτων είτε δεν ξεπλήρωσαν τις βάσει του άρθρου 8 υποχρεώσεις τους είτε δεν ήταν σε θέση να τις εκπληρώσουν. Κατά συνέπεια η Ιρλανδία παρέλειψε να εφαρμόσει ορθά το άρθρο 8 της οδηγίας.

Z — Έλεγχοι και καταστάσεις (άρθρα 13 και 14)

108. Το άρθρο 13 ορίζει ότι οι εγκαταστάσεις ή οι επιχειρήσεις που αναλαμβάνουν τις εργασίες περί των οποίων γίνεται λόγος στα άρθρα 9 έως 12 υπόκεινται στους προσηκόντες περιοδικούς ελέγχους από τις αρμόδιες αρχές. Με λίγα λόγια, το άρθρο 14 επιβάλλει σε όλες τις επιχειρήσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 9 και 10 της οδηγίας περί αποβλήτων να τηρούν καταστάσεις περί των αποβλήτων που επεξεργάζονται και περί του τρόπου επεξεργασίας τους. Οι σχετικές πληροφορίες πρέπει να παρέχονται στις αρμόδιες αρχές, εφόσον αυτές το ζητήσουν.

109. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τούτο αποτελεί μια περαιτέρω παράβαση της προβλεπόμενης από την οδηγία περί αποβλήτων υποχρεώσεως προβλέψεως συστήματος αδειών, δεδομένου ότι η Ιρλανδία δεν τηρεί τα άρθρα 13 και 14 της οδηγίας αυτής. Αντιλαμβάνεται ότι στις περιπτώσεις στις οποίες η ΕΡΑ έχει την ευθύνη ελέγχου της συμφωνίας των αδειών που χορηγεί προς την προβλεπόμενη νομοθεσία, το εν λόγω όργανο δεν έχει την ευθύνη της επιθεωρήσεως των εγκαταστάσεων που δεν διαθέτουν ακόμη σχετική άδεια. Όσο οι Ιρλανδοί επιχειρηματίες που ασκούν δραστηριότητες στον τομέα των αποβλήτων δεν υπάγονται στο πλαίσιο του συστήματος αδειοδότησεως, οι εν λόγω επιχειρηματίες απαλλάσσονται de facto από την υποχρέωση τηρήσεως καταστάσεων.

35 — Σκέψη 108.

110. Σε απάντηση στις δύο αυτές κατηγορίες η Ιρλανδία επικαλείται τους ισχυρισμούς που προέβαλε προς άμυνά της σχετικά με την κατάσταση των αδειών των δημοτικών χώρων απορρίψεως αποβλήτων, ήτοι προβάλλοντας τον ισχυρισμό ότι, μέχρι τις 5 Ιουνίου 2002, όλοι οι σημαντικοί χώροι απορρίψεως αποβλήτων καλύπτονταν από σχετική άδεια και, επομένως, υπάγονταν σε ελέγχους. Η Ιρλανδία προσθέτει ότι η οδηγία δεν προβλέπει ότι μόνον οι διαθέτουσες άδειες επιχειρήσεις υπόκεινται σε ελέγχους και αμφισβητεί την ύπαρξη μιας άμεσης σχέσεως μεταξύ της χορηγήσεως αδείας και της τηρήσεως καταστάσεων.

111. Όσον αφορά το άρθρο 13, πρέπει να γίνει δεκτό ότι υφίσταται μια πρόδηλη έμμεση σχέση μεταξύ της υπάρξεως ενός πλήρως λειτουργικού συστήματος χορηγήσεως αδειών και των ελέγχων που το συνοδεύουν. Παράλληλα, η χορήγηση αδείας σε κάποια εγκατάσταση δεν σημαίνει οπωσδήποτε ότι θα διενεργηθούν έλεγχοι, ενώ το γεγονός ότι δεν υφίσταται άδεια επίσης δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι δεν διενεργούνται έλεγχοι. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε συγκεκριμένες αποδείξεις σχετικά με τη μη διενέργεια ελέγχων και στηρίζεται μόνο στην παράβαση των άρθρων 9 και 10 της οδηγίας περί αποβλήτων, συνάγω ότι ο λόγος αυτός που προβάλλει η Επιτροπή πρέπει να απορριφθεί.

112. Οι ίδιες παρατηρήσεις ισχύουν και για τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι η Ιρλανδία εκπλήρωσε μερικώς μόνον τις υποχρεώσεις της περί τηρήσεως καταστάσεων δυνάμει του άρθρου 14 της οδηγίας. Στο σημείο αυτό η Επιτροπή στηρίζεται αποκλειστικά στην

ανυπαρξία ενός πλήρως λειτουργικού συστήματος αδειών, χωρίς να έχει αποδείξει με άλλο τρόπο την παράβαση της διατάξεως αυτής, οπότε και αυτός ο λόγος πρέπει να απορριφθεί.

VIII — Γενική και διαρκής παράβαση της οδηγίας περί αποβλήτων εκ μέρους της Ιρλανδίας

113. Με την προσφυγή της η Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί ότι η Ιρλανδία παρέβη την οδηγία περί αποβλήτων με τρόπο διαρκή και γενικό και δεν εξασφάλισε την αναγνώριση και την αποτελεσματικότητα της σχετικής συνεχούς αλυσίδας ευθυνών και όχι να διαπιστωθεί το βάσιμο των δώδεκα καταγγελιών που αποτελούν το πλαίσιο των πραγματικών περιστατικών στο οποίο στηρίζεται η προσφυγή.

114. Η παρούσα υπόθεση διακρίνεται από την υπόθεση *San Rocco Case*³⁶, καθόσον οι δύο αυτές υποθέσεις δεν είναι της ίδιας κλίμακας. Στην τελευταία αυτή υπόθεση το ανακύψαν ζήτημα ήταν αν μπορεί να διαπιστωθεί παράβαση του άρθρου 4 της οδηγίας περί αποβλήτων με βάση μία μόνο συγκεκριμένη περίπτωση. Αντιθέτως, στην παρούσα διαδικασία, το ζήτημα είναι αν πολλές περιπτώσεις μη συμμορφώσεως μπορούν να θεμελιώσουν μια γενική παράβαση εκ μέρους κράτους μέλους των υποχρεώσεων που υπέχει από την οδηγία περί αποβλήτων. Εντούτοις, η αρχή που συνάγεται από την ως άνω υπόθεση έχει σημασία και στην παρούσα υπόθεση. Με την απόφαση *San Rocco* το Δικαστήριο έκρινε αρχικά ότι «δεν

36 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19.

είναι [...] κατ' αρχήν δυνατό να συναχθεί αυτομάτως από το μη συμβατό μιας πραγματικής καταστάσεως προς τους καθοριζόμενους στο άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, [...] στόχους ότι το οικείο κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω διάταξη». Το Δικαστήριο συνέχισε δεχόμενο ότι, «αν η κατάσταση αυτή συνεχίζεται και ιδίως όταν έχει ως συνέπεια τη σημαντική φθορά του περιβάλλοντος για μακρά χρονική περίοδο, χωρίς την επέμβαση των αρμοδίων αρχών, τούτο ενδέχεται να σημαίνει ότι τα κράτη μέλη έχουν υπερβεί το περιθώριο εκτιμήσεως που τους παρέχει η διάταξη αυτή»³⁷.

115. Στο πλαίσιο της εξετάσεως της εννοίας της γενικής και διαρκούς παραβάσεως ανέφερα ότι κάθε τέτοια παράβαση έχει τρεις διαστάσεις: την έκταση, τη χρονική διάρκεια και τη σοβαρότητα. Δεδομένου ότι η υπόθεση San Rocco αφορούσε μία μόνο περίπτωση μη συμμορφώσεως προς την οδηγία περί αποβλήτων, το Δικαστήριο συνήγαγε την παράβαση με βάση τη διάρκεια της («μια διαρκής πραγματική κατάσταση») και τη σοβαρότητά της («μια σημαντική υποβάθμιση του περιβάλλοντος»). Με βάση τα ίδια κριτήρια, αν ένα κράτος μέλος παρα-

λείπει να λάβει μέτρα προς επίλυση του ανακύπτοντος προβλήματος σε μια τέτοια κατάσταση μπορεί να θεμελιωθεί παράβαση του άρθρου 4.

116. Εφαρμόζοντας τα ως άνω κριτήρια στην υπό κρίση υπόθεση, θα ήθελα να διατυπώσω δύο παρατηρήσεις σχετικά με την εν λόγω εκτίμηση του Δικαστηρίου. Για την πρώτη έχω ήδη κάνει λόγο στο σημείο 98 ανωτέρω, όπου ανέφερα ότι αν η οδηγία εξετασθεί από συστηματικής πλευράς, το περιθώριο εκτιμήσεως που παρέχει στα κράτη μέλη το άρθρο 4 περιορίζεται. Η δεύτερη είναι ότι αν οι ως άνω δύο προϋποθέσεις πληρούνται, μπορεί να θεμελιωθεί η διάπραξη παραβάσεως μόνον αν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν έχει λάβει μέτρα προς αντιμετώπιση της καταστάσεως. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση επικαλέστηκε την παρατήρηση αυτή κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας για να προβάλει το επιχείρημα ότι πράγματι έλαβε αυστηρά μέτρα προς επίλυση των προβλημάτων της επεξεργασίας των αποβλήτων στην Ιρλανδία, οπότε συμμορφώθηκε με την απόφαση San Rocco. Κατά τη γνώμη μου, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των περιστάσεων της παρούσας υποθέσεως, αυτό το οποίο έχει σημασία δεν είναι μόνον η εκ μέρους του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους ανάληψη δράσεως αλλά και η απόδειξη της αποτελεσματικότητας της δράσεως αυτής υπό την έννοια που χρησιμοποίησα τον όρο αυτό στο σημείο 29 ανωτέρω.

117. Έχω ήδη συναγάγει ότι, την ημερομηνία εκπνοής της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, η Ιρλανδία, αφενός, παρέβαινε τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 4, 5, 8, 9 και 10 της

37 — Σκέψη 68 της αποφάσεως.

οδηγίας και, αφετέρου, η Επιτροπή δεν απέδειξε επαρκώς την παράβαση των άρθρων 12, 13 και 14.

119. Επομένως, πρέπει να εξετασθεί αν οι παραβάσεις των καίριων αυτών διατάξεων της οδηγίας περί αποβλήτων είναι τέτοιες εκτάσεως, διάρκειας και σοβαρότητας ώστε να μπορούν να θεωρηθούν ως γενικού και διαρκούς χαρακτήρα.

118. Προς εκτίμηση του αν είναι δυνατή η θεμελίωση γενικής παραβάσεως με βάση αυτά τα στοιχεία παρατηρώ ότι μια παράβαση της πρώτης ομάδας άρθρων αφορά την ουσία της εφαρμογής της οδηγίας περί αποβλήτων. Όπως επανειλημμένα υπογράμμισα στο πλαίσιο των προτάσεών μου, η οδηγία πρέπει να θεωρείται ως ένα πλήρες σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου οι θεμελιώδεις υποχρεώσεις των κρατών μελών και οι σκοποί της οδηγίας παρατίθενται στο άρθρο 4 και στο οποίο οι υποχρεώσεις που θέτουν τα άρθρα 9 και 10 στον τομέα της χορηγήσεως αδειών έχουν καίρια θέση. Μέσω του εν λόγω συστήματος αδειών κάθε κράτος μέλος μπορεί να ελέγξει την επεξεργασία των αποβλήτων και να επιβάλει όρους προς επίτευξη των σκοπών της οδηγίας. Προϋπόθεση της επιτεύξεως αυτής είναι προφανώς η πλήρης και πρόσφορη εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων. Οι διάφορες άλλες διατάξεις περί των οποίων γίνεται λόγος στην υπό κρίση διαδικασία, μολονότι αποτελούν ουσιώδη στοιχεία του συστήματος, έχουν απλώς παρακολουθηματικό χαρακτήρα. Κατά τη γνώμη μου, το γεγονός ότι, με εξαίρεση το άρθρο 8, η Επιτροπή δεν προσκόμισε επαρκείς αποδείξεις παραβάσεως των άρθρων αυτών ουδόλως επηρεάζει τη βάση της διαπιστώσεως μιας γενικής παραβάσεως.

120. Στο σημείο 82 κατέληξα ήδη στο συμπέρασμα αυτό σχετικά με τις υποχρεώσεις χορηγήσεως αδειών που προβλέπουν τα άρθρα 9 και 10. Μολονότι οι διατάξεις αυτές επιβάλλουν υποχρέωση αδειών για τις εργασίες διαθέσεως και αξιοποιήσεως αποβλήτων ήδη από το 1977, είναι πρόδηλο ότι, μέχρι τον Οκτώβριο του 2001, το ισχύον στην Ιρλανδία σύστημα περί των αδειών αυτών εξακολουθούσε να μην εφαρμόζει πλήρως και αποτελεσματικά τις ως άνω διατάξεις. Τα πολυπληθή παραδείγματα που περιλαμβάνονται στη δικογραφία σχετικά με παράνομη απόρριψη αποβλήτων σε διάφορες περιοχές της Ιρλανδίας αποτελούν ένδειξη του ότι η επεξεργασία των αποβλήτων δεν ελεγχόταν κατάλληλα από τις ιρλανδικές αρχές για χρόνια. Πρέπει να γίνει επίσης δεκτό ότι η κατάσταση σχετικά με τη χορήγηση αδειών για τη διενέργεια εργασιών σχετικά με απόβλητα εξελίχθηκε στην Ιρλανδία και ότι, ειδικότερα το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1990, επήλθαν σημαντικές βελτιώσεις. Ωστόσο, οι ενέργειες που έλαβαν οι ιρλανδικές αρχές δεν ήταν επαρκείς προς επίτευξη των σκοπών της οδηγίας εντός της προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη. Λαμβανομένου υπόψη του χρόνου που διέρρευσε από την επιβολή της υποχρέωσης αδειών, είναι απολύτως δικαιολογημένο το συμπέρασμα ότι η μη συμμόρφ-

φωση προς τα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας ήταν μόνιμη και μεγάλης διάρκειας.

121. Από τα αποδεικτικά στοιχεία που περιλαμβάνονται στο πλαίσιο των δώδεκα καταγγελιών προκύπτει επίσης ότι το πρόβλημα των παράνομων, δηλαδή στερούμενων αδειας, εργασιών σχετικά με απόβλητα δεν περιοριζόταν σε ορισμένες μόνον περιοχές, αλλά εκτεινόταν σε όλη την ιρλανδική επικράτεια. Σχετικά προβλήματα ανέκυψαν στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων τοπικών αρχών, πράγμα το οποίο αποτελεί ένδειξη ενός ευρύτερου διοικητικής φύσεως προβλήματος. Μια τέτοια κατάσταση μπορεί να αντιμετωπισθεί μόνο με αλλαγή πολιτικής της εθνικής κυβερνήσεως.

122. Τέλος, όσον αφορά τη σοβαρότητα της παραβάσεως, το σχετικό κριτήριο εκτιμήσεως είναι ο βαθμός στον οποίο η κατάσταση στην πράξη αποκλίνει από εκείνη την οποία επιτάσσει η οδηγία. Λαμβανομένων υπόψη των καταστάσεων που οδήγησαν στις δώδεκα καταγγελίες, είναι σαφές ότι οι καταστάσεις αυτές δεν είναι σύμφωνες προς τους σκοπούς του άρθρου 4. Οι εν λόγω καταστάσεις περιλαμβάνουν πολλά παραδείγματα σοβαρής ρυπάνσεως του περιβάλλοντος και βλάβης υγρότοπων και άλλων ευαίσθητων από περιβαλλοντική άποψη περιοχών.

123. Από την παρατήρηση αυτή προκύπτει ότι πράγματι θεωρώ ότι η παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Ιρλανδία από τα

άρθρα 4, 5, 9 και 10, που αποτελούν τον πυρήνα της οδηγίας περί αποβλήτων, ήταν όντως διαρκής, εκτεταμένη και σοβαρή, έτσι ώστε να υπάρχουν επαρκείς λόγοι για να διαπιστωθεί ότι το κράτος αυτό παρέβη την οδηγία περί αποβλήτων κατά τρόπο γενικό και διαρκή.

IX — Το άρθρο 10 ΕΚ

124. Η Ιρλανδία παραδέχεται ότι παρέλειψε να προσκομίσει τις πληροφορίες που της ζήτησε η Επιτροπή στις 20 Σεπτεμβρίου 1999 σχετικά με καταγγελία αφορώσα εγκατάσταση επεξεργασίας αποβλήτων στο Fermoy της Κομητείας Cork και ότι, επομένως, παρέλειψε να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ. Κατά συνέπεια, ο σχετικός λόγος που προβάλλει η Επιτροπή πρέπει να γίνει δεκτός.

X — Επί των δικαστικών εξόδων

125. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, το Δικαστήριο μπορεί να κατανειμί τα έξοδα ή να αποφασίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων. Επειδή κατά τη γνώμη μου οι κύριοι λόγοι που προέβαλε η Επιτροπή πρέπει να γίνουν δεκτοί, ενώ αυτοί που πρέπει να απορριφθούν έχουν δευτερεύοντα μόνο χαρακτήρα, προτείνω την καταδίκη της Ιρλανδίας στα δικαστικά έξοδα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας.

ΧΙ — Πρόταση

126. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω παρατηρήσεων προτείνω στο Δικαστήριο:

- να διαπιστώσει ότι η Ιρλανδία, παραλείποντας να λάβει μέτρα στο έδαφός της για μακρά χρονική περίοδο ώστε, πρώτον, να θεσπίσει ένα κατάλληλο και πλήρως λειτουργικό σύστημα χορηγήσεως αδειών για τη διάθεση και την αξιοποίηση αποβλήτων, δεύτερον, να φροντίσει ώστε οι κάτοχοι αποβλήτων να παραδίδουν τα απόβλητα σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς συλλογής τους ή σε επιχείρηση διαθέτουσα άδεια διενέργειας εργασιών διαθέσεως ή αξιοποιήσεως ή να προβαίνουν οι ίδιοι στη διάθεση ή την αξιοποίησή τους, τρίτον, να αποτρέπει την εγκατάλειψη, την απόρριψη και την ανεξέλεγκτη διάθεση αποβλήτων, με αποτέλεσμα τη δημιουργία κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος, και, τέταρτον, ώστε να δημιουργήσει ένα κατάλληλο δίκτυο εγκαταστάσεων επεξεργασίας αποβλήτων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 4, 5, 8, 9 και 10 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων·
- να απορρίψει την προσφυγή όσον αφορά την προβαλλόμενη παράβαση των άρθρων 12, 13 και 14·
- να δεχθεί ότι η Ιρλανδία, παραλείποντας να παράσχει τις πληροφορίες που της ζήτησε η Επιτροπή στις 20 Σεπτεμβρίου 1999, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 10 ΕΚ·
- να καταδικάσει την Ιρλανδία στα δικαστικά έξοδα.