DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 4 mars 2010 *

I mål C-297/08,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 3 juli 2008,

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Recchia, C. Zadra och J.-B. Laignelot, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Aiello, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: italienska.

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av S. Ossowski, i egenskap av ombud, biträdd av K. Bacon, barrister,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna C. Toader (referent), K. Schiemann, P. Kūris och L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 december 2009,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4 och 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, s. 9), genom att, vad gäller regionen Kampanien, inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att se till att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, och i synnerhet genom att inte ha upprättat ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

2 För att skapa klarhet och överskådlighet kodifierades i direktiv 2006/12 rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238).

3 Skälen 2, 6 och 8–10 i direktiv 2006/12 lyder som följer:

”(2) Alla bestämmelser om hanteringen av avfall måste främst syfta till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall.

…

(6) För att uppnå en hög miljöskyddsnivå bör medlemsstaterna inte bara på ett ansvarsfullt sätt verka för att avfallet bortskaffas eller återvinns utan också vidta åtgärder för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja ren teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas. Därvid bör beaktas existerande och möjliga framtida marknader för produkter som återvunnits ur avfall.

…

(8) Det är viktigt att gemenskapen som helhet kan sörja för bortskaffandet av sitt avfall och det är önskvärt att medlemsstaterna var för sig strävar mot detta mål.

(9) För att uppnå dessa målsättningar bör planer för avfallshanteringen upprättas i medlemsstaterna.

(10) Avfallstransporterna bör minska. Medlemsstaterna kan besluta om nödvändiga åtgärder i detta syfte i sina hanteringsplaner."

4 I artikel 4 i direktiv 2006/12 anges följande:

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

a) utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,

b) utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

c) utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

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

5 I artikel 5 i direktivet anges följande:

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

2. Det nätverk som avses i punkt 1 skall utformas så att det blir möjligt att bortskaffa avfallet vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna med användning av de bäst anpassade metoderna och den bästa tekniken, så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs.”

6 I artikel 7 i direktiv 2006/12 anges följande:

”1. För att uppnå de mål som anges i artikel 3, 4 och artikel 5 skall sådana behöriga myndigheter som avses i artikel 6 vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshanteringen. Dessa avfallsplaner skall i första hand omfatta

a) typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,

b) allmänna tekniska krav,

c) särskilda åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,

d) lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande.

2. Planerna som avses i punkt 1 kan exempelvis ange

…

c) lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall.

3. Medlemsstaterna skall när det är lämpligt samarbeta med övriga medlemsstater och med kommissionen när planerna upprättas. De skall underrätta kommissionen härom.

…”

De nationella bestämmelserna

7 Artiklarna 4 och 5 i direktiv 2006/12 har införlivats med den italienska rättsordningen genom lagstiftningsdekret nr 152 av den 3 april 2006, om miljönormer (ordinarie tilllägg till GURI nr 96 av den 14 april 2006).

8 I artikel 178.2 i detta dekret anges följande:

”Avfall ska återvinnas eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder används som kan skada miljön, och särskilt

a) utan att risker uppkommer för vatten, luft eller jord, och ej heller för djur och växter,

b) utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,

c) utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse, som är skyddade genom gällande lagstiftning.”

9 Artikel 182.3 i dekretet lyder som följer:

”Bortskaffandet av avfall ska ske genom ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande, genom att tillämpa bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader och med beaktande av förhållandet mellan de totala kostnaderna och vinsterna, för att

a) uppnå självförsörjning vad gäller bortskaffande av ofarligt hushållsavfall inom de optimala territoriella områdena,

b) möjliggöra att bortskaffa avfallet vid någon av de lämpliga anläggningar som är närmast belägna de platser där avfallet produceras och insamlas för att minska avfallstransporterna, med hänsyn tagen både till geografiska förhållanden och behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall,

c) använda de bäst anpassade metoderna och den bästa tekniken så att en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet säkerställs.”

10 I Kampaniens regionala lag nr 10/93 av den 10 februari 1993 om föreskrifter och förfaranden för bortskaffandet av avfall i Kampanien (”Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania”), definieras 18 homogena geografiska zoner, och kommunerna i dessa zoner åläggs att delta i hanteringen av bortskaffandet av hushållsfall som produceras i respektive avrinningsområde.

Bakgrund till målet

11 Förevarande talan gäller regionen Kampanien, vilken innefattar 551 kommuner, däribland Neapel. Denna region har problem med hanteringen och bortskaffandet av hushållsavfall.

12 Enligt vad Republiken Italien uppgett i sitt svaromål har sedan år 1994 undantagstillstånd rått i regionen och en regionkommissarie har utsetts, som innehar funktioner och behörigheter vilka normalt hör till andra offentliga organ, i syfte att skyndsamt genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att övervinna det som allmänt kallas ”avfallskrisen”.

13 En hanteringsplan för hushållsavfall antogs år 1997. Enligt denna planerades ett system med termiska avfallsåtervinningsanläggningar som skulle försörjas med hjälp av ett system med källsortering som organiserades på regionnivå i Kampanien.

14 Genom ministerbeslut nr 2774 av den 31 mars 1998 bestämdes att ett anbudsförfarande skulle genomföras för att, för en period på tio år, överlämna behandlingen av avfall åt privata aktörer, som kunde uppföra anläggningar för produktion av bränsle som härrör från avfall (Refuse Derived Fuel) (nedan kallat RDF) liksom förbränningsanläggningar och anläggningar för värmeutvinning.

15 Kontrakten i fråga tilldelades under år 2000 bolagen Fibe SpA och Fibe Campania SpA, vilka tillhör Impregilokoncernen. Dessa bolag skulle uppföra och driva sju anläggningar för produktion av RDF och två anläggningar för värmeutvinning

i Acerra respektive Santa Maria La Fossa. Kommunerna i regionen Kampanien var skyldiga att anförtro behandlingen av sitt avfall till nämnda bolag.

16 Emellertid stötte genomförandet av planen på svårigheter på grund av dels motstånd från vissa grupper av boende angående de platser som valts, dels den begränsade mängd avfall som insamlats och inlämnats till den regionala avfallstjänsten. Dessutom blev uppförandet av nämnda anläggningar försenat och brister i deras konstruktion upptäcktes, varför avfallet, då det inte kunde behandlas i nämnda anläggningar, ansamlades i tillgängliga avfallsupplag och lagringsområden till dess dessa blev överfulla.

17 Neapels åklagarmyndighet inledde även en utredning om huruvida bedrägeri förekommit vid de offentliga upphandlingarna. Anläggningarna för produktion av RDF i regionen Kampanien försattes därmed i konkurs, vilket gjorde det omöjligt att anpassa utrustningen i fråga. Slutligen sades avtalen mellan å ena sidan myndigheterna och å andra sidan Fibe SpA och Fibe Campania SpA upp, men en ny tilldelning, genom anbudsförfarande, av dessa kontrakt för bortskaffandet av avfall i regionen misslyckades flera gånger, främst på grund av att det fanns för få godtagbara anbud.

Det administrativa förfarandet

18 Situationen i regionen Kampanien har varit föremål för diskussion mellan kommissionen och de italienska myndigheterna. Således har regionkommissarien med ansvar för avfallskrisen, i meddelanden av den 16 maj 2007, förklarat för kommissionen orsakerna till antagandet av lagdekret nr 61 av den 11 maj 2007, i vilket föreskrivs ”extraordinära åtgärder för att överkomma krissituationen inom branschen för bortskaffande av sopor i regionen Kampanien”. I dessa åtgärder ingick bland annat uppförandet av fyra nya avfallsupplag i kommunerna Serre, Savignano Irpino, Tezigno och Sant’Arcangelo Trimonte.

19 Enligt detta meddelande var de föreskrivna extraordinära åtgärderna berättigade ”för att undvika risken för epidemier eller andra sanitära krissituationer och för att skydda människors hälsa”. I denna handling medgavs att ”kristillståndet […] på senare tid [har] förvärrats genom avsaknaden av avfallsupplag som är lämpade för slutligt bortskaffande av avfall”, och detta tillstånd betecknades som ”en larmsignal för samhället, en fara för Kampanienbornas grundläggande rättigheter och även en extremt oroande situation ur miljösynpunkt”, eftersom ”de olagliga avfallsupplag som inrättats utan kontroll av de behöriga myndigheterna och de bränder i övergivet avfall som uppstått av sig själva eller anlagts håller på att skada miljön på grund av utsläppen i atmosfären av föroreningar (bland annat dioxin) och i marken, vilket medför risker för irreparabla skador på de vattenförande lagren”.

20 Med beaktande av att de åtgärder som vidtogs av Republiken Italien inte var tillräckliga för att säkerställa en hög nivå för miljö- och hälsoskyddet, särskilt vad gäller att upprätta ett ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet av avfall och att denna medlemsstat därmed hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4 och 5 i direktiv 2006/12, sände kommissionen, den 29 juni 2007, en formell underrättelse och uppmanade denna medlemsstat att inkomma med sina synpunkter inom en månad efter att den mottagit nämnda underrättelse.

21 Efter att ha fått en inbjudan från Republiken Italien åkte en delegation från kommissionen till Neapel i juli 2007 för att möta myndigheterna och på plats bedöma hur situationen var i verkligheten.

22 Genom skrivelse av den 3 augusti 2007 svarade Republiken Italien på den formella underrättelsen och bifogade ett meddelande från generaldirektören för ministeriet för miljö och naturskydd – direktoratet för livskvalitet, daterat den 2 augusti 2007. Med beaktande av de uppgifter som inkommit fann kommissionen det lämpligt att utvidga de åberopade anmärkningarna till att även avse åsidosättande av artiklarna 3 och 7 i direktiv 2006/12 och översände därför den 23 oktober 2007 en kompletterande

formell underrättelse till denna medlemsstat och anmodade denna att yttra sig i frågan senast en månad efter det att den mottagit nämnda skrivelse.

23 Den 20 november 2007 hölls ett nytt möte i Bryssel under vilket Republiken Italien presenterade ett nytt förslag till avfallshanteringsplan för regionen Kampanien och gav en muntlig redogörelse för hur situationen hade utvecklat sig, bland annat vad gällde hur uppförandet av viss infrastruktur fortskred, som till exempel avfallsupplagen. Denna plan antogs den 28 december 2007.

24 I skrivelse av den 24 december 2007 svarade Republiken Italien på den kompletterande formella underrättelsen och bifogade ett meddelande från ministeriet för miljö och naturskydd av den 21 december 2007.

25 Den 28 januari 2008 hölls ett ”paketmöte” i Rom mellan Republiken Italien och kommissionen under vilket denna medlemsstat, vad gällde avfallshanteringen i regionen Kampanien, presenterade innehållet i en ny plan för att lösa krissituationen före utgången av november 2008.

26 Mot bakgrund av de uppgifter som Republiken Italien lämnat i dessa olika skriftväxlingar liksom uppgifter från andra källor – som till exempel media, föreningar, organisationer och enskilda – sände kommissionen den 1 februari 2008 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och anmodade den att vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet inom en månad, med tanke på hur brådskande situationen var. Republiken Italien svarade på detta yttrande genom skrivelse som kommissionen mottog den 4 mars 2008, till vilken bifogades tre meddelanden från de regionalt ansvariga.

27 Med beaktande av de uppgifter som kommissionen hade erhållit väckte institutionen förevarande talan.

28 Genom beslut av domstolens ordförande av den 2 december 2008 tilläts Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervenera till stöd för Republiken Italiens yrkanden.

Talan

29 Kommissionen har till stöd för sin talan gjort gällande att Republiken Italien har åsidosatt artiklarna 4 och 5 i direktiv 2006/12, när dels medlemsstaten underlåtit att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande, för att uppnå självförsörjning vad gäller bortskaffande av avfall utifrån kriteriet geografisk närhet, dels denna situation har medfört en fara för människors hälsa och miljön.

30 Kommissionen anser att Republiken Italien har medgett det påstådda fördragsbrottet. Som bevis har kommissionen särskilt hänvisat till innehållet i de svar medlemsstaten inkommit med under det administrativa förfarandet. I sitt svar på det första motiverade yttrandet redogjorde Italiens regering för den regionala avfallshanteringsplan som antagits år 1997, samtidigt som den medgav att ”även om systemet har utformats korrekt i den regionala planen finns det gemensamma systemet för avfallshantering ännu i verkligheten”, vilket bland annat berodde på upprepade förseningar i uppförandet av två planerade förbränningsanläggningar i Acerra och Santa Maria La Fossa liksom på stängningen av avfallsupplagen. De italienska myndigheterna har därmed erkänt att ”systemet är förlamat” och har även uppgett att den olagliga eller okontrollerade deponeringen av avfall på otillåtna platser är ”utbredd i Kampanien och styrd

av delar av den organiserade brottsligheten, angående vilka de rättsliga myndigheterna har inlett olika undersökningar".

31 I sitt svar på det motiverade yttrandet ska Republiken Italien ha bekräftat att situationen inte var löst. Enligt kommissionen framgår det av medlemsstatens svar, särskilt av de frister som varit nödvändiga att ge för att uppföra de anläggningar som föreskrivs i den senaste hanteringsplanen, liksom av den nationella pressen, att vid utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet var nämnda stat fortfarande långt ifrån att ha upprättat ett ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet av avfall utifrån kriteriet geografisk närhet.

32 Vidare har vissa uppgifter, som inkommit efter den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet, bekräftat att fördragsbrottet fortfarande bestod. Således erkände Republiken Italien i meddelanden av den 21 och den 28 april 2008, vilka inlämnats till ordföranden i Europeiska unionens råd, att de planerade avfallsupplagen i Savignano Irpino och Sant'Arcangelo Trimonte inte skulle kunna tas i drift förrän, i bästa fall, i juli 2008 och att det därmed, fram till och med denna tidpunkt, i hela regionen Kampanien endast skulle vara avfallsupplaget i Macchia Soprana i kommunen Serre som skulle vara i drift.

33 Kommissionen stödjer sig även på ett meddelande som inkom den 4 juni 2008 i vilket Republiken Italien underrättat institutionen om lagdekret nr 90 av den 23 maj 2008 (ordinarie tillägg till GURI nr 120 av den 23 maj 2008) (nedan kallat lagdekret nr 90). Själva ordalydelsen i nämnda dekret utgör ett erkännande av bristerna i systemet för bortskaffande av avfall i regionen Kampanien. Kommissionen har även påpekat att "undantagstillståndet" avseende avfallskrisen vid tidpunkten för väckandet av denna talan fortfarande var i kraft och planerades gälla fram till och med den 31 december 2009.

34 Det kan dock konstateras att Republiken Italien, tvärtemot vad kommissionen har anfört, har bestritt att den skulle ha åsidosatt sina förpliktelser enligt artiklarna 4 och 5 i direktiv 2006/12. Följaktligen ska domstolen pröva huruvida de invändningar som kommissionens har anfört till stöd för sin talan är välgrundade.

Huruvida artikel 5 i direktiv 2006/12 har åsidosatts

Parternas argument

35 Kommissionen har anfört att för att en medlemsstat ska anses ha upprättat ett sådant gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet av avfall som föreskrivs i artikel 5 i direktiv 2006/12 krävs det att denna förfogar över alla tekniska strukturer som behövs för att möjliggöra dels att det avfall som inte går att återvinnas eller återanvändas bortskaffas utan fara för miljön och människors hälsa, dels att – i syfte att iaktta självförsörjandeprincipen och närhetsprincipen – absorptionskapaciteten för anläggningarna för bortskaffande av avfall, som förbränningsanläggningar och avfallsupplag, motsvarar mängden avfall som kan behöva bortskaffas i den aktuella regionen.

36 I detta hänseende uppvisar dock det system som införts i regionen Kampanien tydliga brister. Således omfattar källsorteringen endast 10,6 procent av det producerade avfallet jämfört med ett genomsnitt på 33 procent i gemenskapen, och ett nationellt genomsnitt som varierar mellan 19,4 procent för regionerna i mellersta Italien och 38,1 procent i medlemstatens norra regioner.

37 Även om avfallsupplagen borde användas så litet som möjligt, eftersom de utgör den sämsta lösningen ur miljösynpunkt, har den största delen av avfallet från regionen

Kampanien antingen lämnats i avfallsupplagen eller deponerats på otillåtna platser. Dessutom är de anläggningar för produktion av RDF som skulle bortskaffa detta avfall bristfälliga, och i verkligheten sker endast en behandling av avfallet i dessa anläggningar, varför det därefter måste skickas till en annan anläggning för att slutligt bortskaffas.

38 De planerade förbränningsanläggningarna i kommunerna Acerra och Santa Maria La Fossa har ännu inte tagits i drift och i hela regionen finns endast ett lagligt avfallsupplag i drift, den i Serre, med en kapacitet att ta emot avfall som vida understiger det verkliga behovet. Dessutom ska åtskilliga ton avfall ha transporterats till Tyskland eller andra regioner i Italien för att bortskaffas och ett avtal om ytterligare transporter ska ha slutits med Förbundsrepubliken Tyskland.

39 Enligt kommissionen uppgick den 2 mars 2008 det avfall som låg längs vägarna till 55 000 ton, som ska läggas till de 110 000–120 000 ton avfall som väntade på att behandlas på de kommunala lagringsplatserna. Domstolen har i dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland (REG 2005, s. I-3331), slagit fast att ett system med ett närapå överbelastat avfallsupplag, tillsammans med förekomsten av ett stort antal illegala avfallsupplag i hela landet, utgör ett åsidosättande av artikel 5 i direktiv 2006/12.

40 Republiken Italien har yrkat att talan ska ogillas. Enligt medlemsstaten utgår kommissionen i sin invändning avseende ett åsidosättande av artikel 5 i direktiv 2006/12 från en otillräcklig analys av de historiska orsakerna till den allvarliga situation som råder i regionen Kampanien. Vidare har medlemsstaten gjort alla tänkbara ansträngningar för att avhjälpa denna kris, oavsett om det handlar om insättandet av beaktansvärda administrativa och militära medel, eller att göra omfattande ekonomiska investeringar (400 miljoner euro mellan åren 2003 och 2008).

41 Även om Republiken Italien har medgett att kommissionens sifferuppgifter avseende medelvärden för insamlingen av avfall är riktiga, har dock medlemsstaten

understrukit att initiativ för extraordinära sophämtningar har vidtagits och att andelen avfall som källsorteras i regionen Kampanien rent generellt har ökat, och att denna andel kommer att öka ytterligare genom genomförandet av premiärministerns beslut nr 3639/08. Således ska, mellan den 14 januari och den 1 mars 2008, 348 000 ton avfall ha insamlats, särskilt på gatorna, och omhändertagits. I dag är den totala kapaciteten för bortskaffande av avfall större än den dagliga produktionen i regionen. 530 kommuner har genomfört de första åtgärderna för att gå vidare till källsortering. 73 kommuner (ca 370 000 invånare) har uppnått nivåer på mellan 50 procent och 90 procent samtidigt som 134 kommuner (cirka en miljon invånare) har nått mellan 25 procent och 50 procent.

42 Vidare öppnade i juni 2008 avfallsupplaget i Savignano Irpino, vilket följdes av avfallsupplaget i San Arcangelo Trimonte. Vad gäller avfallsförbränningsanläggningarna ska enligt den nya plan som föreskrivs i lagdekret nr 90/08 två nya avfallsförbränningsanläggningar uppföras i Neapel och Salerno, i tillägg till dem i Acerra och Santa Maria La Fossa. Även andra anläggningar är under uppförande, som avfallsupplagen i Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro och Andretta, och värmeverken i Acerra och Salerno.

43 Vad gäller de sju anläggningar för produktion av RDF som kommissionen påstått ännu inte kan tas i bruk har Republiken Italien gjort gällande att de missförhållanden som konstaterats i dessa anläggningar beror på avtalsbrott, eller brottsliga gärningar, som medlemsstaten inte råder över.

44 Även om Republiken Italien vad gäller avfallsupplagen medgett att, vid det datum som angavs i det motiverade yttrandet, endast upplaget i Macchia Soprana i Serre var i drift, har medlemsstaten understrukit att öppnandet av andra avfallsupplag hindrats av protestaktioner från befolkningen, vilka till och med gjort det nödvändigt att sätta in försvarsmakten.

45 Alla dessa omständigheter kan utgöra force majeure i den mening som avses i domstolens rättspraxis.

46 Republiken Italien anser följaktligen att åsidosättandet av artikel 5 i direktiv 2006/12 inte kan anses bero på att den varit overksam och understryker vidare att de olagliga deponeringarna av avfall i regionen Kampanien utgör föremål för ständiga saneringsansträngningar och att dessa aldrig har varit ett alternativ som angetts, föreslagits eller stötts av de nationella myndigheterna, vilka har gjort allt som var möjligt för att säkerställa bortforslandet av detta avfall, inklusive militära ingripanden.

47 Vad gäller möjligheten att detta utgör ett fall av force majeure, erinrar kommissionen i sin replik om att detta begrepp kräver att det faktum att något i det ifrågavarande fallet har gjorts, eller inte har gjorts, ska ”bero på främmande, onormala och oförutsebara omständigheter, som den som åberopar det inte kan kontrollera, vars följder, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg, inte kunde ha undvikits” (dom av den 8 mars 1988 i mål 296/86, McNicholl m.fl., REG 1988, s. 1491, punkt 11 och där angiven rättspraxis).

48 Vidare kan, i de fall en omständighet har kunnat utgöra ett fall av force majeure, dess verkningar endast ha kvarstått en viss tid, nämligen den tid som är nödvändig för myndigheterna att med normal omsorg avhjälpa den krissituation som den inte kunnat råda över (dom av den 11 juli 1985 i mål 101/84, kommissionen mot Italien, REG 1985, s. 2629, punkt 16).

49 Kommissionen har erinrat om att underlåtenheten att införa ett system för bortskaffande av avfall i regionen Kampanien har pågått ända sedan år 1994. Vad gäller protesterna och störningen i den allmänna ordningen som orsakats av lokalbefolkningen är detta något som kunde ha förutsetts och är inte något exceptionellt, eftersom krissituationen och de protester som denna har förorsakat är ett resultat av just de nationella myndigheternas bestående underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2006/12.

50 Vad gäller förekomsten av kriminella grupper erinrar kommissionen om att denna omständighet, om den antas vara riktig, inte kan motivera att medlemsstaten underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2006/12 (se dom av den 18 december 2007 i mål C-263/05, kommissionen mot Italien, REG 2007, s. I-11745, punkt 51).

51 Vad slutligen gäller den omständighet att anbudsgivare inte har uppfyllt sina avtalsförpliktelser att ta anläggningar för behandling av avfall i bruk, anser kommissionen att detta inte kan utgöra en onormal och oförutsebar omständighet, bland annat på grund av att, tvärtemot vad Republiken Italien har gjort gällande, myndigheterna hade kunnat föreskriva särskilda avtalsklausuler för att skydda sig häremot.

52 Vad gäller de straffrättsliga förfaranden som åklagaren inlett mot vissa ansvariga personer vid dessa företag och svårigheten för myndigheterna att hitta en annan anbudsgivare för att återuppta de ifrågavarande verksamheterna, har kommissionen anfört att det framgår av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv (se domen av den 18 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 51).

53 Förenade kungariket har i sin interventionsinlaga begränsat sig till tolkningen av artikel 5 i direktiv 2006/12. Enligt denna medlemsstat är, tvärtemot vad kommissionen hävdat genom att anhängiggöra förevarande talan, de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt denna bestämmelse tillämpliga på nationell nivå men inte på regional nivå. Således är principerna om självförsörjning och närhet – enligt vilka ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande av avfall ”skall utformas så att gemenskapen som helhet kan sörja för bortskaffandet av sitt avfall och så att medlemsstaterna var för sig strävar mot detta mål” och detta ”vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna” – tillämpliga på hela gemenskapens territorium eller på en nations territorium, men inte på en regions territorium.

54 Denna medlemsstat kan följaktligen inte dela kommissionens synsätt att det föreligger ett åsidosättande av artikel 5 i direktiv 2006/12, när, inom en viss region i en medlemsstat, anläggningarna för bortskaffande av avfall inte är tillräckliga för att motsvara denna regions behov av bortskaffande. Medlemsstaterna kan nämligen, i likhet med Förenade kungariket som har organiserat sig på detta sätt vad gäller farligt avfall, välja att transportera vissa typer av avfall från en region för att de ska behandlas och bortskaffas i anläggningar i andra regioner, så länge som det totala nationella behovet kan tillgodoses av det nationella nätverket av anläggningar för bortskaffande av avfall.

55 Detta nationella synsätt vad gäller självförsörjandeprincipen bekräftas även av domstolens rättspraxis. Vidare stödjer lydelsen i artikel 16.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, s. 3) en sådan tolkning, eftersom det i detta nya direktiv om avfall sägs att ”[n]ärhets- och självförsörjandeprinciperna … inte [ska] innebära att varje medlemsstat på sitt territorium måste förfoga över samtliga slag av anläggningar för slutlig återvinning”.

56 Republiken Italien delar Förenade kungarikets uppfattning och har uppgett att regionen Kampaniens andel av den nationella avfallsproduktionen är begränsad.

57 Även om kommissionen anser att de frågor om tolkning som Förenade kungariket har tagit upp inte är relevanta inom ramen för denna talan, medger den att medlemsstaterna är fria att bestämma vilken administrativ nivå som är lämplig för avfallshanteringen. Således skulle, för att iaktta artikel 5 i direktiv 2006/12, en medlemsstat kunna förfoga över en endaste nationell anläggning, om denna kan ta emot allt producerat avfall, eller endast vissa specialiserade installationer, till exempel sådana i vilka behandlas farligt avfall, som i Förenade kungariket.

58 Kommissionen påpekar dock att, för att avgöra hur principerna om självförsörjning och närhet ska tolkas och tillämpas, det också är nödvändigt att beakta typen av avfall liksom hur mycket avfall som produceras. Hushållsavfall produceras lokalt och dagligen, vilket i princip kräver att insamling och behandling görs nästan omgående och i närområdet.

59 Vad gäller det geografiska område som ska beaktas avseende självförsörjning och närhet, har Republiken Italien valt att avfallshanteringen ska ske på nivån ”optimala territoriella enheter” (”ambito territoriale ottimale”). Kommissionen har i detta hänseende understrukit att den inte anmärkt på den administrativa nivå som denna medlemsstat har valt för att genomföra det gemensamma systemet för avfallshantering. Däremot har kommissionen invänt mot att denna medlemsstat inte har genomfört ett sådant system i regionen Kampanien där avfallet i praktiken inte bortskaffas i anläggningar i närheten av där avfallet produceras och där transport av avfallet till andra regioner eller andra medlemsstater inte utgjort annat än tillfälliga ad hoc-lösningar på den sanitära och miljömässiga krisen, och följaktligen inte utgör en del i ett gemensamt system av bortskaffningsanläggningar.

Domstolens bedömning

60 Såsom följer av de argument kommissionen anfört under det administrativa förfarandet liksom av inlagor som inlämnats under förfarandet i domstolen, kan konstateras att kommissionens talan generellt avser frågan om bortskaffande av avfall i regionen Kampanien, och särskilt, som framgår av institutionens svar på interventionsinlagan från Förenade kungariket, bortskaffandet av hushållsavfall. Kommissionen har följaktligen, trots det svar som institutionen gav på en fråga under förhandlingen, inte yrkat att domstolen konstaterar att Republiken Italien gjort sig skyldig till fördragsbrott vad gäller den specifika kategorin farligt avfall, som delvis regleras i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199).

61 Enligt artikel 5.1 i direktiv 2006/12 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att upprätta ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet av avfall, så att dels gemenskapen som helhet kan sörja för bortskaffandet av sitt avfall, dels medlemsstaterna var för sig strävar mot detta mål. I detta syfte måste medlemsstaterna ta hänsyn både till geografiska förhållanden och till behovet av specialiserade anläggningar för vissa typer av avfall.

62 Vid upprättandet av ett sådant gemensamt nätverk har medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet av vilken geografisk utgångspunkt de bedömer är lämplig, för att kunna uppnå en nationell självförsörjning vad gäller kapaciteten för bortskaffande av avfall och, därmed, möjliggöra att gemenskapen själv bortskaffar sitt avfall.

63 Som Förenade kungariket med rätta har påpekat kan vissa sorter av avfall vara så säregna, till exempel farligt avfall, att deras behandling för bortskaffande lämpligen kan sammanföras till en eller flera anläggningar på nationell nivå, eller, som uttryckligen föreskrivs i artiklarna 5.1 och 7.3 i direktiv 2006/12, genomföras i samarbete med andra medlemsstater.

64 Domstolen har dock redan haft tillfälle att understryka att en av de viktigaste åtgärder som medlemsstaterna kan vidta, inom ramen för sin skyldighet enligt direktiv 2006/12 att upprätta hanteringsplaner som särskilt kan innefatta ”lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall”, är den som föreskrivs i artikel 5.2 i detta direktiv. Där föreskrivs att medlemsstaterna ska sträva efter att behandla avfallet i närmast möjliga anläggning (se dom av den 9 juni 2009 i mål C-480/06, kommissionen mot Tyskland, REG 2009, s. I-4747, punkt 37).

65 Domstolen har uttalat att kriterierna för lokalisering av platser för bortskaffande ska väljas mot bakgrund av målsättningarna med direktiv 2006/12, i vilka bland annat ingår skyddet av människors hälsa och miljön liksom upprättandet av ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet, och detta nätverk ska särskilt möjliggöra att bortskaffandet av avfallet sker vid någon av de närmast belägna lämpliga anläggningarna. Sådana kriterier för lokalisering ska således bland annat avse avståndet från sådana platser till de bostadsområden där avfallet produceras, förbudet att uppföra anläggningar i närheten av känsliga områden och huruvida det finns lämplig infrastruktur för bortförandet av avfallet, såsom anslutning till transportnät (se dom av den 1 april 2004 i de förenade målen C-53/02 och C-217/02, Commune de Braine-le-Château m.fl., REG 2004, s. I-3251, punkt 34).

66 Vad gäller ofarligt hushållsavfall, vilket i princip inte kräver sådana specialiserade anläggningar som krävs för behandlingen av farligt avfall, måste medlemsstaterna anstränga sig för att förfoga över ett nätverk som gör det möjligt att tillgodose behovet av anläggningar för bortskaffande av avfall som ligger så nära den plats där det produceras som möjligt, utan att det påverkar möjligheten att organisera ett sådant nätverk genom samarbete mellan regionerna eller över gränserna, som överensstämmer med närhetsprincipen.

67 Av detta följer, som kommissionen har påpekat, att när en medlemsstat särskilt har valt att inom ramen för en eller flera ”avfallshanteringsplaner”, i den mening som avses i artikel 7.1 i direktiv 2006/12, organisera täckningen av sitt territorium på en regional bas, kan det anses att varje region som har en regional plan i princip ska säkerställa hanteringen och bortskaffandet av sitt avfall så nära som möjligt till platsen där det produceras. Principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, en princip som fastställdes för gemenskapens åtgärder på miljöområdet i artikel 191 FEUF, innebär att det ankommer på varje region, kommun eller annan lokal enhet att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de kan ta emot, behandla och bortskaffa sitt eget avfall och att detta måste bortskaffas så nära den plats där det produceras som möjligt, för att i möjligaste mån begränsa avfallstransporterna (se dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet, REG 1993, s. I-939, punkt 13 och där angiven rättspraxis; svensk specialutgåva, tillägg, s. 61).

68 Om således en av regionerna i ett sådant nationellt nätverk som upprättats av en medlemsstat saknar, i stor omfattning och under lång tid, tillräcklig infrastruktur för att möta sitt behov av bortskaffande av avfall, kan det anses att sådana allvarliga brister på regional nivå kan påverka nämnda nationella nätverk av anläggningar för bortskaffande av avfall, vilket därmed inte längre är ett gemensamt och ändamålsenligt utformat nätverk i den mening som avses i direktiv 2006/12 och som ska möjliggöra för den aktuella medlemsstaten att själv sträva mot målet självförsörjning som det definieras i artikel 5.1 i direktivet.

69 I förevarande mål kan det, som kommissionen har understrukit, konstateras att Republiken Italien själv har valt en regional avfallshantering för regionen Kampanien i dess egenskap av ”optimal territoriell enhet”. Som framgår av den regionala lagen av år 1993 och den regionala planen för avfallshantering av år 1997, i dess lydelse enligt planen av år 2007, har det föreskrivits, för att målet regional självförsörjning ska kunna uppnås, att kommunerna i regionen Kampanien är skyldiga att överlämna det avfall som insamlats till den regionala avfallstjänsten, en skyldighet som för övrigt kan motiveras med nödvändigheten av att säkerställa en viss aktivitetsnivå som är oundgänglig för att bevara hanteringsanläggningarnas lönsamhet och därmed bibehålla en kapacitet för behandling som gör det möjligt att förverkliga principen om självförsörjning på den nationella nivån (se dom av den 13 december 2001 i mål C-324/99, DaimlerChrysler, REG 2001, s. I-9897, punkt 62).

70 Eftersom, enligt Republiken Italiens uppgifter, produktionen av hushållsavfall i regionen Kampanien utgör 7 procent av den nationella produktionen, det vill säga en icke oansenlig del av denna produktion, och befolkningen i nämnda region utgör cirka 9 procent av den nationella befolkningen, kan en avsevärd brist i denna regions förmåga att bortskaffa sitt avfall allvarligt hota den aktuella medlemsstatens möjlighet att eftersträva målet nationell självförsörjning.

71 Under dessa förhållanden bör prövas huruvida, inom det italienska nationella nätverket för anläggningar för bortskaffandet av avfall, nämnda region förfogar över tillräckliga anläggningar för att bortskaffa hushållsavfall i närheten av den plats där det produceras.

72 Medlemsstaten har i detta hänseende medgett att de anläggningar som är i drift, oavsett om det rör sig om avfallsupplag, förbränningsanläggningar eller värmeverk, inte är tillräckligt många för att möta behovet av bortskaffande av avfall i regionen Kampanien.

73 Republiken Italien har nämligen medgett att vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet var ett endaste avfallsupplag i drift i hela regionen Kampanien, att anläggningarna för produktion av RDF i nämnda region inte kunde säkerställa det slutliga bortskaffandet av avfallet och att de planerade förbränningsanläggningarna i Acerra och Santa Maria La Fossa fortfarande inte var i drift.

74 Som framgår av den regionala planen för avfallshantering som antogs år 1997 och de planer som därefter har antagits av de italienska myndigheterna för att avhjälpa avfallskrisen, har nämnda myndigheter bland annat uppskattat att, för att uppnå en täckning av behovet av bortskaffande av hushållsavfall i regionen Kampanien måste ytterligare avfallsupplag tas i bruk, som de i Savignano Irpino och Sant'Arcangelo Trimonte, måste två andra förbränningsanläggningar byggas förutom de som planeras i Acerra och Santa Maria La Fossa, och måste anläggningarna för produktion av RDF göras helt färdiga att tas i drift.

75 Även om artikel 5 i direktiv 2006/12 tillåter samarbete mellan regionerna, eller mellan medlemsstater, vad gäller hanteringen och bortskaffandet av avfall, kvarstår dock det

faktum att det i förevarande mål, trots hjälp från andra italienska regioner och tyska myndigheter, inte har varit möjligt att avhjälpa det strukturella underskottet vad gäller nödvändiga anläggningar för att bortskaffa hushållsavfall i regionen Kampanien. De betydande mängder avfall som samlats längs vägarna i denna region utgör bevis för detta.

76 Dessutom gör den låga graden av källsortering i regionen Kampanien, jämfört med såväl det nationella genomsnittet som gemenskapens genomsnitt, situationen än värre.

77 Republiken Italien har i domstolen gjort gällande att den ansträngt sig för att avhjälpa situationen i regionen Kampanien och har lämnat uppgifter till domstolen om idrifttagandet efter den 2 maj 2008 av avfallsupplagen i Savignano Irpino och San Arcangelo Trimonte, liksom om de åtgärder som föreskrivs i den nya planen av den 23 maj 2008, vilka inkluderar upprättandet av fyra nya avfallsupplag, uppförandet av ytterligare två förbränningsanläggningar och färdigställandet av värmeverken i Acerra och Salerno. Vidare har andelen avfall som källsorteras förbättrats kraftigt och den dagliga kapaciteten för bortskaffande av avfall i regionen är större än produktionen, varför avfallskrisen borde lösa sig.

78 Även om sådana åtgärder visar att vissa initiativ har tagits för att avhjälpa problemen i regionen Kampanien kvarstår dock det faktum att Republiken Italien därigenom klart medger att, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, de befintliga och fungerande anläggningarna i regionen Kampanien var långt ifrån tillräckliga för att möta det verkliga behovet i regionen av bortskaffandet av avfall.

79 Det ska under alla omständigheter erinras om att domstolen vid många tillfällen har funnit att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den

situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att domstolen inte ska beakta senare förändringar (se särskilt dom av den 14 september 2004 i mål C-168/03, kommissionen mot Spanien, REG 2004, s. I-8227, punkt 24, och av den 27 oktober 2005 i mål C-23/05, kommissionen mot Luxemburg, REG 2005, s. I-9535, punkt 9).

80 Republiken Italien har dessutom gjort gällande att det påstådda fördragsbrottet inte kan läggas medlemsstaten till last utan tvärtom beror på vissa händelser som utgör force majeure, som motståndet från befolkningen mot upprättandet av avfallsupplag på deras kommuners territorium, förekomsten av brottslig verksamhet i regionen liksom de avtalsbrott som myndigheternas avtalsparter har gjort sig skyldiga till vad gäller byggandet av vissa anläggningar som var nödvändiga för regionen.

81 Det förfarande som avses i artikel 258 i FEUF grundas på ett objektivt konstaterande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt fördraget eller enligt en rättsakt i sekundärrätten (se dom av den 1 mars 1983 i mål 301/81, kommissionen mot Belgien, REG 1983, s. 467, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 7, s. 39, och av den 4 maj 2006 i mål C-508/03, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-3969, punkt 67).

82 När ett sådant konstaterande, som i förevarande fall, har gjorts, är det inte relevant huruvida detta fördragsbrott beror på den ansvariga medlemsstatens vilja, dess oaktsamhet eller tekniska svårigheter vilka denna har stött på (dom av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-5991, punkt 15).

83 Vad gäller det uttryckliga motståndet från den lokala befolkningen mot uppförandet av vissa anläggningar för bortskaffande, framgår det av fast rättspraxis att en

medlemsstat inte kan åberopa interna förhållanden, såsom exempelvis tillämpningssvårigheter som uppkommer vid genomförandet av en gemenskapsrättsakt, inklusive dem som har att göra med motstånd från enskilda, som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som följer av gemenskapsrättsliga normer (se dom av den 7 april 1992 i mål C-45/91, kommissionen mot Grekland, REG 1992, s. I-2509, punkterna 20 och 21, och av den 9 december 2008 i mål C-121/07, kommissionen mot Frankrike, REG 2008, s. I-9159, punkt 72).

84 Vad beträffar brottslig verksamhet eller personer som påstås röra sig ”i lagens utkant” och som uppges vara verksamma inom avfallshantering, räcker det att påpeka att detta förhållande, om det antas vara riktigt, inte kan motivera att medlemsstaten underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2006/12 (dom av den 18 december 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 51).

85 Vad gäller de avtalsbrott som begåtts av de företag som hade ansvar för uppförandet av vissa anläggningar för bortskaffande av avfall räcker det också i detta fall med att erinra om att även om begreppet force majeure inte avser en absolut omöjlighet, ska den aktuella bristen på fullgörande åtminstone bero på främmande, onormala och oförutsebara omständigheter, som den som åberopar det inte kan kontrollera, vars följder trots iakttagande av all vederbörlig omsorg inte kunde ha undvikits (se domen i det ovannämnda målet McNicholl m.fl., punkt 11).

86 En aktsam förvaltning borde ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att antingen skydda sig mot avtalsbrotten i fråga i regionen Kampanien, eller för att försäkra sig om att, trots nämnda avtalsbrott, det faktiska uppförandet i tid av nödvändiga anläggningar för bortskaffandet av regionens avfall säkerställdes.

87 Vad gäller Republiken Italiens kritik av kommissionen avseende det faktum att institutionen har väckt förevarande talan flera år efter att ”avfallskrisen” uppstod och vid en tidpunkt då denna medlemsstat har vidtagit åtgärder som gör det möjligt att komma ur krisen, ska det erinras om att enligt domstolens rättspraxis behöver kommissionen inte iaktta någon viss tidsfrist vid tillämpningen av artikel 258 FEUF (se, bland annat, domarna av den 16 maj 1991 i mål C-96/89, kommissionen mot Nederländerna, REG 1991, s. I-2461, punkt 15, och av den 24 april 2007 i mål C-523/04, REG 2007, s. I-3267, punkt 38). Kommissionen har alltså möjligheten att bedöma vid vilken tidpunkt det kan finnas anledning att väcka talan och det är inte domstolens sak att kontrollera denna bedömning (dom av den 10 maj 1995 i mål C-422/92, REG 1995, s. I-1097, punkt 18).

88 Med beaktande av ovanstående kan det konstateras att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att uppföra ett gemensamt och ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande, genom att inte ha försäkrat sig om att regionen Kampanien förfogade över tillräckliga anläggningar för att kunna bortskaffa sitt hushållsavfall i närheten av den plats där det produceras. Republiken Italien har därigenom åsidosatt sina förpliktelser enligt artikel 5 i direktiv 2006/12.

Huruvida artikel 4 i direktiv 2006/12 har åsidosatts

Parternas argument

89 Kommissionen har understrukit att Republiken Italien aldrig har förnekat att det föreligger en mycket allvarlig situation med avseende på miljön och människors hälsa, till följd av avsaknaden av ett gemensamt och ändamålsenligt utformat nätverk av bortskaffningsanläggningar. Tvärtom har medlemsstaten öppet medgett detta.

90 Med stöd av bland annat dom av den 26 april 2007 i mål C-135/05, kommissionen mot Italien (REG 2007, s. I-3475), och av den 24 maj 2007 i mål C-361/05, kommissionen mot Spanien, anser kommissionen att det är obestridligt att det avfall som ligger längs vägarna, liksom det som väntar på att behandlas i förvaringsställen, utgör en betydande miljöförstöring och en förstöring av landskapet liksom ett verkligt hot mot såväl miljön som människors hälsa. Sådana ansamlingar kan nämligen leda till förorening av marken och de vattenförande lagren, utsläpp av föroreningar i luften till följd av avfall som självantänts eller bränder som orsakats av befolkningen, påföljande föroreningar av jordbruksprodukter och dricksvattnet, eller till stank.

91 Republiken Italien har, med stöd av en studie som regionkommissariens tjänstemän genomfört, hävdat att situationen i regionen Kampanien avseende avfallshantering inte har medfört några skadeverkningar för den allmänna säkerheten eller för människors hälsa. Medlemsstaten anser också att kommissionens invändning är för allmän, i den meningen att den inte preciserar vilken av de tre situationer som avses i punkterna a–c i artikel 4 i direktiv 2006/12 förevarande talan avser.

92 Republiken Italien anser vidare att kommissionen inte har inkommit med något bevis till stöd för sina påståenden. Institutionen har bara hänvisat till vad domstolen konstaterat i dom av den 26 april 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, angående förekomsten av olagliga avfallsupplag i Italien. Vidare har kommissionen från åsidosättandet av artikel 5 i direktiv 2006/12 försökt att automatiskt dra slutsatsen att artikel 4 i detta direktiv åsidosatts.

93 Slutligen har de italienska myndigheterna nära studerat vilken effekt avfall som lämnats kvar längs vägarna har på människors hälsa, men någon ökning av antalet sjukdomsfall i infektionssjukdomar eller av dödligheten på grund av tumörer eller

medfödda missbildningar som har samband med olagliga avfallsupplag har inte observerats. Vad gäller föroreningen av vattendrag har, om man undantar två tillfälliga överskridanden i avgränsade områden, vattendrag och grundvattnet inte uppvisat några kemiska eller biologiska anomalier. Det är på samma sätt vad gäller den rök från bränder, som orsakats av ansamlingen av avfall, som befolkningen har utsatts för. Med undantag för ett fall, har ingen fara konstaterats i detta avseende.

94 Vad gäller den studie som Republiken Italien stödjer sig på, enligt vilken ”även när krisen i Kampanien var som mest akut det inte kunde konstateras några skadeverkningar för den allmänna säkerheten eller i synnerhet för människors hälsa”, har kommissionen understrukit att resultatet av nämnda studie, vilken även har skrivits under av världshälsoorganisationen, ”bekräftar att en anomali finns i området i nordöst i provinsen Neapel och i sydväst i provinsen Caserta. Detta område är också det område där olagliga bortskaffanden och förbränning av farligt fast hushållsavfall är vanligast.” Denna studie uppges även ha bekräftat ”hypotesen att förhöjda dödstal och antal missbildningar brukar vara koncentrerade till områden där förekomsten av kända platser för avfallsbortskaffande är som störst” och, under alla omständigheter, ha visat att ”… de odetaljerade hälsouppgifterna och … bristen på uppgifter om miljön … [troligen leder] till en underskattning av risken”.

95 Republiken Italiens påståenden vad gäller frånvaron av skadeverkningar för hälsan stöds inte av de vetenskapliga bevis som medlemsstaten själv inkommit med. Dessutom verkar medlemsstaten påstå att ett villkor för att artikel 4 i direktiv 2006/12 ska anses ha åsidosatts är att det faktiskt förekommer hälsoproblem som direkt har samband med avfallskrisen. Kommissionen anser å andra sidan att de skyldigheter som följer av nämnda artikel 4 är av förebyggande art. Således borde medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika farliga situationer. I förevarande mål är

det visat bortom allt tvivel att det har förekommit farliga situationer för miljön och för människors hälsa. Dessa varade under lång tid, och var resultatet av de behöriga italienska myndigheternas handlande eller, snarare, brist på handlande.

Domstolens bedömning

96 Det ska inledningsvis erinras om att även om artikel 4 första stycket i direktivet inte anger det konkreta innehållet i de åtgärder som ska vidtas för att säkerställa att avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, binder den inte desto mindre medlemsstaten vid den målsättning som ska uppnås, samtidigt som den ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vid bestämningen av huruvida sådana åtgärder är nödvändiga (dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-7773, punkt 67, och av den 18 november 2004 i mål C-420/02, REG 2004, s. I-11175, punkt 21).

97 Av det förhållandet att en faktisk situation står i strid med de målsättningar som uppställs i artikel 4 första stycket i direktivet, går det således, i princip, inte att direkt dra slutsatsen att medlemsstaten i fråga nödvändigtvis har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av denna bestämmelse, nämligen att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att avfall bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. När denna faktiska situation är bestående, i synnerhet när den medför en betydande miljöförstöring under en längre tid utan att behöriga myndigheter ingriper, kan detta emellertid innebära att medlemsstaterna har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som de ges genom bestämmelsen (domen av den 9 november 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 68, och domen av den 18 november 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 22).

98 När det så gäller det påstådda fördragsbrottets geografiska omfattning, inverkar det inte på frågan huruvida fördragsbrott föreligger eller inte att syftet med kommissionens talan endast är att fastställa att Republiken Italien har åsidosatt sin skyldighet att vidta de åtgärder som krävs i regionen Kampanien (se domen av den 9 november 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 69).

99 Följden av att den skyldighet som följer av artikel 4 första stycket i direktiv 2006/12 inte iakttas innebär nämligen, just på grund av denna skyldighets karaktär, en risk för att människors hälsa sätts i fara och för att miljön skadas även i en begränsad del av en medlemsstats territorium (domen av den 9 november 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 70), vilket för övrigt också var fallet i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland som avgjordes genom dom av den 7 april 1992.

100 Det ska därför prövas huruvida kommissionen har förmått styrka att Republiken Italien vid utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet hade underlåtit att under en längre tid vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det avfall som produceras i regionen Kampanien återvinns eller bortskaffas utan att människors hälsa sätts i fara eller att förfaranden eller metoder används som kan medföra skador på miljön.

101 I ett fördragsbrottsförfarande i enlighet med artikel 258 FEUF ankommer det visserligen på kommissionen att visa att det påstådda fördragsbrottet föreligger, och inkomma med nödvändig bevisning till domstolen för att denna ska kunna kontrollera att detta fördragsbrott föreligger, varvid den inte kan grunda sig på någon presumtion (dom av den 22 januari 2009 i mål C-150/07, kommissionen mot Portugal, punkt 65 och där angiven rättspraxis). Kommissionen är emellertid, vid kontrollen av huruvida nationella bestämmelser som införts i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av direktiv 2006/12 tillämpas på ett riktigt sätt i praktiken, i stor utsträckning beroende

av uppgifter från eventuella klagande, från privata och offentliga organisationer, från pressen samt från medlemsstaten själv, eftersom kommissionen inte har några egna undersökningsbefogenheter på det området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2005 i mål C-494/01, kommissionen mot Irland, REG 2005, s. I-3331, punkt 43, och domen av den 26 april 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 28).

102 Härav följer bland annat att när kommissionen har tillhandahållit tillräckliga uppgifter för att det ska framgå att vissa faktiska omständigheter föreligger på svarandemedlemsstatens territorium, åligger det den medlemsstaten att på ett sakligt och detaljerat sätt bestrida de uppgifter som kommissionen har lagt fram och följderna av dessa (se, för ett liknande resonemang, domen av den 9 november 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkterna 84 och 86, liksom domen av den 22 december 2008 i mål C-189/07, kommissionen mot Spanien, punkt 82).

103 I detta hänseende ska påpekas att Republiken Italien inte har bestritt att, vid utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet, det avfall som låg längs vägarna uppgick till 55 000 ton, som ska läggas till de 110 000–120 000 ton avfall som väntade på behandling på kommunala förvaringsplatser. Under alla förhållanden framgår dessa uppgifter av meddelandet från regionkommissarien av den 2 mars 2008, som bifogats medlemsstatens svar på det motiverade yttrandet. Vidare ska enligt uppgifter från denna medlemsstat den befolkning som varit trött på en sådan ansamling tagit initiativet, till skada för miljön och deras egen hälsa, att starta bränder i sophögarna.

104 Det är således uppenbart av vad som sagts ovan att denna medlemsstat i regionen Kampanien inte kunnat uppfylla det åtagande som åligger den enligt artikel 4.2 i direktiv 2006/12 att vidta nödvändiga åtgärder för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall.

105 Det ska vidare erinras om att avfall har en särskild beskaffenhet. Ansamling av avfall utgör en fara för miljön redan innan detta blivit hälsofarligt mot bakgrund av varje regions eller områdes begränsade kapacitet att ta emot det (dom av den 9 juli 1992 i mål C-2/90, kommissionen mot Belgien, REG 1992, s. I-4431, punkt 30; svensk specialutgåva, volym 13, s. 31).

106 En sådan ansamling längs vägarna och i kommunala lagringsområden av så stora mängder avfall som var fallet i regionen Kampanien vid utgången av den tidsfrist som angavs i det motiverade yttrandet, har således otvivelaktigt skapat ”risker för vatten, luft, jord eller växter och djur”, i den mening som avses i artikel 4.1 a i direktiv 2006/12. Vidare medför sådana mängder avfall oundvikligen ”olägenheter genom lukt”, i den mening som avses i punkt 1 b i denna artikel, särskilt när avfallet under en lång tid ligger kvar under öppen himmel längs gator och vägar.

107 Med tanke på avsaknaden av tillräckliga avfallsupplag kan förekomsten av sådana mängder avfall utanför lämpliga och godkända förvaringsplatser ”påverka landskapet och områden av särskilt intresse” negativt, i den mening som avses i artikel 4.1 c i direktiv 2006/12.

108 Med beaktande av hur utförliga de uppgifter är som kommissionen har inkommit med, särskilt de olika rapporter som upprättats av de italienska myndigheterna själva, vilka ingivits till de europeiska institutionerna, liksom pressklipp som bifogats deras ansökan, och med beaktande av den rättspraxis som nämns i punkterna 80 och 81 i denna dom, kan Republiken Italien inte begränsa sig till att vidhålla att de omständigheter som läggs medlemsstaten till last inte är styrkta eller att lämnandet av avfall längs gatorna, särskilt i Neapel, skett oberoende av denna medlemsstats vilja.

109 Vidare har, som kommissionen med rätta anfört, artikel 4.1 i direktiv 2006/12 en förebyggande funktion i den meningen att medlemsstaterna inte ska utsätta människors hälsa för några risker under förfarandet för återvinning och bortskaffandet av avfallet.

110 Republiken Italien har själv medgett att situationen i regionen Kampanien är farlig för människors hälsa, bland annat i de rapporter och meddelanden som insänts till de europeiska institutionerna. I detta hänseende hänför sig skälen i ingressen till lagdekret nr 90, vilket Republiken Italien inlämnat till ordförandeskapet i Europeiska unionens råd, uttryckligen till ”allvaret i de sociala, ekonomiska och miljömässiga förhållanden som följer av undantagssituationen [avseende behandlingen av avfall] som kan medföra allvarliga kränkningar av befolkningen i regionen Kampaniens grundläggande rättigheter, vilken utsätts … för risker avseende hygien, sanitet och miljö”.

111 Följaktligen är de omständigheter som Republiken Italien har åberopat i förevarande mål för att visa att nämnda situation i praktiken inte har haft några, eller på sin höjd begränsade, följder för människors hälsa, inte sådana att de kan leda till någon annan slutsats än att den oroande situationen med ansamling av avfall på de allmänna vägarna utsatt befolkningens hälsa för en definitiv fara, i strid med artikel 4.1 i direktiv 2006/12.

112 Kommissionens invändning att artikel 4 i direktiv 2006/12 har åsidosatts är följaktligen välgrundad.

113 Mot bakgrund av det föregående kan det konstateras att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4 och 5 i direktiv 2006/12,

genom att, vad gäller regionen Kampanien, inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att se till att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, och i synnerhet genom att inte ha upprättat ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet.

Rättegångskostnader

114 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Förenade kungariket ska, med tillämpning av artikel 69.4 i rättegångsreglerna, bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4 och 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall, genom att, vad gäller regionen Kampanien, inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att se till att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, och i synnerhet genom att inte ha upprättat ett gemensamt, ändamålsenligt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffandet.

2) Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna.

3) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter