EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

4. märts 2010 *

Kohtuasjas C-297/08,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 3. juulil 2008 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: D. Recchia, C. Zadra ja J.-B. Laignelot, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Itaalia Vabariik, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* G. Aiello, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

keda toetab

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindaja: S. Ossowski, keda abistas *barrister* K. Bacon,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot, kohtunikud C. Toader (ettekandja), K. Schiemann, P. Kūris ja L. Bay Larsen,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 3. detsembri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagis Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik ei ole Campania maakonnas võtnud kõiki vajalikke meetmeid, et tagada jäätmete taaskasutamine ja kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ja mis ei kahjusta keskkonda, ning eeskätt ei ole loonud sobivat ja ühtset jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustikku, siis on ta rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiivi 2006/12/EÜ jäätmete kohta (ELT L 114, lk 9) artiklitest 4 ja 5 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

2 Direktiiviga 2006/12 kodifitseeriti nõukogu 15. juuli 1975. aasta direktiiv 75/442/EMÜ jäätmete kohta (EÜT L 194, lk 39; ELT eriväljaanne 15/01, lk 23) selguse ja otstarbekuse huvides.

3 Direktiivi 2006/12 põhjendused 2 ja 6 ning 8–10 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Jäätmehooldust käsitlevate sätete põhieesmärk peab olema inimeste tervise ja keskkonna kaitse jäätmete kogumise, vedamise, töötlemise, hoidmise ja ladestamisega seotud kahjuliku mõju eest.

[…]

(6) Keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamiseks peavad liikmesriigid lisaks meetmetele jäätmete vastutustundliku kõrvaldamise ning taaskasutamise tagamiseks võtma meetmeid jäätmete tekkimise piiramiseks, edendades puhtamaid tehnoloogiaid ja toodete kasutamist, mida saab ringlusse võtta ja korduskasutada, võttes arvesse taaskasutatavate jäätmete olemasolevaid või võimalikke turge.

[…]

(8) Ühenduse jaoks tervikuna on oluline sõltumatus jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ning on soovitav, et iga liikmesriik ka eraldi seda eesmärki püüdleks.

(9) Nende eesmärkide saavutamiseks tuleks liikmesriikidel koostada jäätmekavad.

(10) Jäätmete vedu tuleb vähendada ning liikmesriigid võivad selleks oma jäätmekavades näha ette vajalikud meetmed."

4 Direktiivi 2006/12 artikkel 4 sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jäätmete taaskasutamine ja kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist, mille käigus ei kasutata keskkonda ohustavaid protsesse ja menetlusi ning millega eelkõige:

a) ei ohustata vett, õhku, pinnast, taimi ega loomi;

b) ei tekitata mürast või haisust põhjustatud häiringuid;

c) ei kahjustata maapiirkondi ega erihuvi pakkuvaid kohti.

2. Liikmesriigid võtavad ka vajalikud meetmed, et keelata jäätmete hülgamine, kaadamine või kontrollimata kõrvaldamine."

5 Selle direktiivi artikkel 5 näeb ette:

„1. Liikmesriigid võtavad asjakohased meetmed ja kui see on vajalik või soovitav, siis koostöös teiste liikmesriikidega, et luua ühtne ja sobiv jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustik, võttes arvesse parimat võimalikku tehnoloogiat, mis ei põhjusta liigseid kulutusi. Selline võrgustik peab tagama ühenduse kui terviku sõltumatuse jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ning võimaldama liikmesriikidel omaette seda eesmärki püüelda, arvestades geograafilisi tingimusi ning vajadust spetsiaalsete rajatiste järele teatud jäätmeliikide puhul.

2. Lõikes 1 osutatud võrgustik peab võimaldama jäätmete kõrvaldamist lähimas sobivas rajatises sobivaima meetodi ja tehnoloogia abil, et tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitse kõrge tase."

6 Direktiivi 2006/12 artikkel 7 sätestab:

„1. Artiklites 3, 4 ja 5 nimetatud eesmärkide saavutamiseks tuleb artiklis 6 osutatud pädeval asutusel või pädevatel asutustel võimalikult kiiresti koostada üks või mitu jäätmekava. Sellised kavad käsitlevad eelkõige järgmist:

a) taaskasutatavate või kõrvaldatavate jäätmete liiki, koguseid ja päritolu;

b) üldisi tehnilisi nõudeid;

c) konkreetsete jäätmetega seotud erimeetmeid;

d) sobilikke kõrvaldamiskohti või rajatisi.

2. Lõikes 1 osutatud kavad võivad hõlmata näiteks järgmist:

[…]

c) asjakohaseid meetmeid, et edendada jäätmete kogumise, sortimise ja töötlemise ratsionaliseerimist.

3. Liikmesriigid teevad jäätmekavasid koostades vajaduse korral koostööd teiste liikmesriikide ja komisjoniga. Liikmesriigid teatavad sellest komisjonile.

[…]”

Siseriiklikud õigusnormid

7 Direktiivi 2006/12 artiklid 4 ja 5 võeti Itaalia õiguskorda üle 3. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreediga nr 152, mis käsitleb keskkonnaõiguse norme (*GURI* nr 96 regulaarne lisa, 14.4.2006).

8 Selle dekreedi artikli 178 lõige 2 sätestab:

„Jäätmete taaskasutamine ja kõrvaldamine peab toimuma viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist, ja mille käigus ei kasutata keskkonda ohustavaid protsesse ja menetlusi ning millega eelkõige:

a) ei ohustata vett, õhku, pinnast, taimi ega loomi;

b) ei tekitata mürast või haisust põhjustatud häiringuid;

c) ei kahjustata maapiirkondi ega erihuvi pakkuvaid kohti, mida kaitseb kehtiv õigus."

9 Nimetatud dekreedi artikli 182 lõige 3 näeb ette:

„Jäätmed kõrvaldatakse ühtse ja sobiva jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustiku kaudu, rakendades parimat võimalikku tehnoloogiat ja võttes arvesse kulude ning üldise kasu vahelist suhet, selleks et

a) saavutada sõltumatu ohutute olmejäätmete kõrvaldamine optimaalsete territoriaalsete üksuste lõikes;

b) võimaldada jäätmete kõrvaldamist tekkimisele ja kogumisele lähimas selleks ettenähtud rajatises, et vähendada jäätmete vedu, arvestades geograafilisi tingimusi või vajadust spetsiaalsete rajatiste järele teatud jäätmeliikide puhul;

c) kasutada sobivaimaid meetodeid ja tehnoloogiaid, et tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitse kõrge tase".

10 Campania maakonna 10. veebruari 1993. aasta kohalik seadus nr 10/93 Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania (seadus, millega kehtestatakse jäätmete kõrvaldamise eeskirjad ja menetlused Campanias) määratles 18 homogeenset territoriaalset piirkonda, kus nende piirkondade omavalitsusüksuste kohustuslikul osavõtul tuli vastaval alal tekkinud olmejäätmete kõrvaldamist korraldada.

Vaidluse taust

11 Käesolev hagi käsitleb Campania maakonda, mis koosneb 551 omavalitsusüksusest, mille hulgas on ka Napoli linn. Selles maakonnas on probleeme olmejäätmete hoolduse ja kõrvaldamisega.

12 Itaalia Vabariigi kostja vastuses sisalduvatel andmetel kuulutati nimetatud maakonnas alates 1994. aastast välja erakorraline seisukord ning ametisse nimetati tavapäraselt teistele avalikele asutustele kuuluvate ülesannete ja pädevustega volinik, kelle ülesanne oli viivitamatult võtta vajalikke meetmeid, et leida lahendus „jäätmekriisile".

13 1997. aastal kiideti heaks olmejäätmete kava. See nägi ette jäätmete termilise töötlemise tööstuslike rajatiste süsteemi, mis toimis tänu Campania maakonna tasandil korraldatud sorteerimisel põhinevale kogumissüsteemile.

14 31. märtsi 1998. aasta ministri määrusega nr 2774 otsustati korraldada hankemenetlus, et usaldada jäätmetöötlus kümneks aastaks eraettevõtjatele, kes oleks suutelised ehitama jäätmete energiakasutusrajatisi ning samuti põletustehaseid ja termilise töötlemise seadmeid.

15 Asjaomased hankelepingud sõlmiti 2000. aastal äriühingutega Fibe SpA ja Fibe Campania SpA, kes kuuluvad Impregilo kontserni. Need äriühingud kohustusid ehitama seitse jäätmete energiakasutusrajatist ja kaks termilise töötlemise tehast asukohaga

vastavalt Acerras ja Santa Maria La Fossas ning neid käitama. Campania maakonna omavalitsusüksused kohustusid usaldama oma jäätmete töötlemise nimetatud äriühingutele.

16 Siiski tabasid kava raskused, kuna esiteks väljendasid valitud piirkondade elanikud vastuseisu ning teiseks koguti ja anti jäätmeid piirkondlikult vähe. Lisaks sellele jäi tehaste ehitamine venima ja nende tehaste ehitusprojektides tuvastati vigu, mistõttu asjaomased infrastruktuurid ei võimaldanud jäätmeid töödelda ja need kogunesid küllastumiseni vabadesse prügilatesse ja ladestamisaladele.

17 Napoli prokuratuur algatas ka uurimise, et tuvastada pettusi riigihankes. Kohus rakendas Campania maakonna jäätmete energiakasutuse tehaste suhtes hagi tagamise abinõusid, mis muutsid asjaomaste seadmete kohandamise võimatuks. Ametivõimude ja Fibe SpA ning Fibe Campania SpA vahelised lepingud lõpetati, kuid uute lepingute sõlmimine selles maakonnas jäätmete kõrvaldamiseks korraldatud hankemenetlustes nurjus mitu korda eelkõige seetõttu, et vastuvõetavaid pakkumusi ei olnud piisavalt.

Kohtueelne menetlus

18 Komisjoni teenistused ja Itaalia ametivõimud arutasid Campania maakonna olukorda. Seega selgitas jäätmekriisi olukorda lahendama delegeeritud volinik 16. mai 2007. aasta memos komisjonile põhjuseid, mis tõid kaasa 11. mai 2007. aasta dekreetseaduse nr 61 vastuvõtmise, milles nähakse ette „erakorralised meetmed lahendamaks kriisiolukorda jäätmete kõrvaldamise sektoris Campania maakonnas" ja mis sisaldab eelkõige nelja uue prügila rajamist Serre, Savignano Irpino, Tezigno ja Sant'Arcangelo Trimonte omavalitsusüksustes.

19 Selle memo kohaselt on erakorralised meetmed põhjendatud selleks, et „vältida epideemiate või muude tervisele ohtlike kriisiolukordade ohtu ja et kaitsta inimeste tervist". Selles dokumendis on mööndud, et „kriis on hiljuti süvenenud, kuna puuduvad jäätmete lõplikuks kõrvaldamiseks sobivad prügilad", ja kirjeldatud seda kriisi kui „sotsiaalset häirekella, ohtu Campania kodanike põhiõigustele ja äärmuslikku keskkonnaalast probleemi", sest „pädevate avalik-õiguslike asutuste järelevalveta loodud ebaseaduslikud prügilad, juhuslikud jäätmetulekahjud ja tahtlikult süüdatud jäätmed ohustavad keskkonda saaste tõttu, mis eraldub atmosfääri (eelkõige dioksiin) ja pinnasesse, tuues kaasas põhjaveele korvamatu kahju tekitamise ohu".

20 Leides, et Itaalia Vabariigi võetud meetmed ei olnud piisavad, et tagada keskkonna ja inimeste tervise kaitse kõrge tase ning eelkõige luua sobiv jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustik, ning et seetõttu rikkus nimetatud liikmesriik direktiivi 2006/12 artiklitest 4 ja 5 tulenevaid kohustusi, saatis komisjon mainitud liikmesriigile 29. juunil 2007 märgukirja, paludes tal esitada oma märkused kuu aja jooksul selle kirja kättesaamisest alates.

21 Itaalia Vabariigi kutse peale saatis komisjon 2007. aasta juulis Napolisse oma esindajad, et kohtuda ametivõimudega ja tutvuda olukorraga kohapeal.

22 Itaalia Vabariik vastas märgukirjale 3. augustil 2007, lisades vastusele keskkonna- ja looduskaitseministeeriumi elukvaliteedi direktoraadi peadirektori 2. augusti 2007. aasta memo. Saadud teavet arvestades pidas komisjon kohaseks heita ette ka direktiivi 2006/12 artiklite 3 ja 7 rikkumist ning saatis seega 23. oktoobril 2007 sellele

liikmesriigile täiendava märgukirja, paludes tal esitada oma märkused kahe kuu jooksul selle kirja kättesaamisest alates.

23 20. novembril 2007 toimus Brüsselis uus koosolek, kus Itaalia Vabariik esitles Campania maakonna jäätmehoolduskava uut projekti ja esitas aruande olukorra arengu kohta ja eelkõige selle kohta, mis puudutab teatud infrastruktuuride, nagu prügilad, ehitamise edenemist. See kava võeti vastu 28. detsembril 2007.

24 24. detsembri 2007. aasta kirjaga vastas Itaalia Vabariik täiendavale märgukirjale ja lisas oma vastusele keskkonna- ja looduskaitseministeeriumi 21. detsembri 2007. aasta memo.

25 28. jaanuaril 2008 toimus Roomas Itaalia Vabariigi ja komisjoni vahel „pakettkohtumine", kus see liikmesriik avaldas Campania maakonna jäätmehoolduse uue kava sisu, mille eesmärk oli lahendada kriisiolukord enne 2008. aasta novembri lõppu.

26 Arvestades teavet, mille Itaalia Vabariik oli erinevates dokumentides esitanud, ja teavet, mis pärines muudest allikatest nagu meedia, ühingud, organisatsioonid ja üksikisikud, saatis komisjon 1. veebruaril 2008 Itaalia Vabariigile põhjendatud arvamuse, paludes tal selle järgimiseks võtta kuu aja jooksul kõik vajalikud meetmed, arvestades olukorra kiireloomulisust. Itaalia Vabariik vastas nimetatud arvamusele 4. märtsil 2008 komisjonile saadetud kirjaga, millele oli lisatud maakonna ametivõimude koostatud kolm memo.

27 Kogutud andmeid arvestades otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.

28 Euroopa Kohtu presidendi 2. detsembri 2008. aasta määrusega lubati Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil Itaalia Vabariigi nõuete toetuseks menetlusse astuda.

Hagi

29 Oma hagi põhjendades heidab komisjon Itaalia Vabariigile ette direktiivi 2006/12 artiklite 4 ja 5 rikkumist selles osas, et esiteks ei ole ta loonud ühtset ja sobivat jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustikku, mis võimaldaks tagada sõltumatu jäätmekõrvaldamise läheduse kriteeriumist lähtudes, ja teiseks ohustab see olukord inimeste tervist ja keskkonda.

30 Komisjon leiab, et Itaalia Vabariik tunnistab talle ette heidetud rikkumist. Selle tõenduseks tugineb komisjon eelkõige Itaalia Vabariigi poolt kohtueelses menetluses esitatud vastuste sisule. Vastuses esialgsele märgukirjale avaldas Itaalia valitsus 1997. aastal heaks kiidetud maakondliku jäätmekava, mööndes samas, et „kuigi ühtne jäätmehooldussüsteem on maakondlikus jäätmekavas korrektselt määratletud, ei ole see praegu ikka veel tegelikkuses käivitunud" eelkõige seetõttu, et Acerrasse ja Santa Maria La Fossasse planeeritud kahe põletustehase ehitus on veninud ning prügilad suletud. Seega tunnistasid Itaalia ametivõimud „süsteemi halvatust" ning jäätmete ebaseaduslikku või kontrollimata hülgamist, mida nad ise käsitlesid „Campanias

levinud nähtusena, mida juhivad organiseeritud kuritegevuse ringkonnad ja mille suhtes on kohtud algatanud erinevaid uurimisi".

31 Vastuses põhjendatud arvamusele kinnitas Itaalia Vabariik, et olukord ei ole lahenenud ja et komisjoni arvates tuleneb selle liikmesriigi esitatud vastustest ning eelkõige viimases jäätmekavas ette nähtud infrastruktuuride rajamiseks vajalikest tähtaegadest ja üleriigilisest ajakirjandusest, et põhjendatud arvamuses kehtestatud tähtaja möödumisel oli nimetatud liikmesriik läheduse kriteeriumil põhineva ühtse ja sobiva kõrvaldamisrajatiste võrgustiku loomisest veel kaugel.

32 Lisaks kinnitasid pärast põhjendatud arvamuses kindlaks määratud tähtaja möödumist saadud andmed kohustuste rikkumise jätkumist. Itaalia Vabariik tunnistas 21. ja 28. aprillil 2008 Euroopa Liidu Nõukogu eesistujale saadetud teatistes, et Savignano Irpinosse ja Sant'Arcangelo Trimontesse kavandatud prügilad hakkavad parimal juhul tööle alles 2008. aasta juulis ja et seega kuni selle ajani teenindab kogu Campania maakonda Serre omavalitsusüksuses asuv Macchia Soprana prügila.

33 Komisjon tugineb samuti 4. juunil 2008 saadetud memole, milles Itaalia Vabariik teavitas teda 23. mai 2008. aasta dekreetseadusest nr 90 (*GURI* nr 120 regulaarne lisa, 23.5.2008; edaspidi „dekreetseadus nr 90"). Nimetatud dekreetseaduse enda tekst on tunnistus jäätmekõrvaldussüsteemi puudustest Campania maakonnas. Komisjon rõhutab ühtlasi, et jäätmekriisi „kiireloomulisust" ei olnud käesoleva hagi esitamise hetkel kaotatud ja seda tuli säilitada 31. detsembrini 2009.

34 Samas tuleb tõdeda, et vastupidi komisjoni väidetele ei nõustu Itaalia Vabariik sellega, et ta on rikkunud direktiivi 2006/12 artikleid 4 ja 5. Seega tuleb kontrollida, kas komisjoni poolt hagi toetuseks esitatud väited on põhjendatud.

Direktiivi 2006/12 artikli 5 rikkumine

Poolte argumendid

35 Komisjon väidab, et leidmaks, et liikmesriik on loonud direktiivi 2006/12 artiklis 5 nõutu kohase ühtse ja sobiva kõrvaldamisrajatiste võrgustiku, on vaja, et sel liikmesriigil oleks tehnilised struktuurid, mis võimaldaksid tagada esiteks selle, et taaskasutamiseks ja/või uuesti kasutusele võtmiseks mittekuuluvad jäätmed kõrvaldatakse nii, et see ei kujutaks ohtu keskkonnale ja inimeste tervisele, ning teiseks seda, et niisuguste jäätmete kõrvaldamiseks mõeldud rajatiste nagu põletustehased ja prügilad vastuvõtuvõime vastaks iseseisvuse ja läheduse põhimõtete järgimiseks asjaomases maakonnas kõrvaldamisele kuuluvate jäätmete kogusele.

36 Campania maakonnas loodud süsteemil on selles osas teatavad puudused. Sorteerimisel põhinev kogumine katab tekkinud jäätmetest üksnes 10,6%, samas kui ühenduse keskmine on 33% ja riigi keskmine ulatub 19,4%-st Itaalia keskosas asuvates maakondades kuni 38,1%-ni selle riigi põhjapiirkonnas asuvates maakondades.

37 Järgmiseks, kuigi prügilaid tuleks kasutada nii vähe kui võimalik, sest need on keskkonna jaoks halvim valik, viiakse enamik Campania maakonna jäätmeid prügilatesse

või hüljatakse ebaseaduslikult. Lisaks sellele on jäätmete kõrvaldamiseks mõeldud energiakasutusrajatised puudustega ja piirduvad tegelikkuses vaid jäätmete käitlemisega, nii et jäätmed tuleb seejärel saata muude rajatisse, et need lõplikult kõrvaldada.

38 Acerra ja Santa Maria La Fossa omavalitsusüksustesse kavandatud põletustehased ei ole ikka veel tööle hakanud ja kogu maakonnas on ainult üks töötav seaduslik prügila, mis asub Serres ja mille vastuvõtuvõime on tegelikest vajadustest oluliselt väiksem. Mitu tonni jäätmeid on nende kõrvaldamise eesmärgil viidud Saksamaale ja teistesse Itaalia maakondadesse ning Saksamaa Liitvabariigiga on sõlmitud leping täiendavate koguste saatmiseks.

39 Komisjoni andmetel ulatus 2. märtsil 2008 avalikele teedele kuhjunud jäätmete hulk 55 000 tonnini, millele lisandus 110 000–120 000 tonni jäätmeid, mis ootasid töötlemist kohalike omavalitsuste ladestamispaikades. Euroopa Kohus leidis 26. aprilli 2005. aasta otsuses kohtuasjas C-494/01: komisjon *vs.* Iirimaa (EKL 2005, lk I-3331), et küllastumas prügilate süsteem ja jäätmete ebaseaduslik ladestamine üle riigi kujutavad endast direktiivi 2006/12 artikli 5 rikkumist.

40 Itaalia Vabariik palub hagi rahuldamata jätta. Ta leiab, et direktiivi 2006/12 artikli 5 rikkumist käsitlev etteheide tuleneb Campania maakonda mõjutava tõsise olukorra ajalooliste põhjuste ebapiisavast analüüsist. Lisaks sellele on see liikmesriik teinud kõikvõimalikke pingutusi, et kriisi tõkestada, rakendades märkimisväärseid halduslikke ja militaarseid meetmeid ning tehes olulisi rahalisi investeeringuid (400 miljonit eurot aastatel 2003–2008).

41 Kuigi Itaalia Vabariik möönab, et komisjoni esitatud arvandmed maakondade lõikes keskmiselt kogutud jäätmete kohta on täpsed, rõhutab ta siiski, et ellu on viidud

erakorralisi kogumistoiminguid ja et üldiselt on Campania maakonnas sorteerimisel põhineva kogumise tase tõusnud, mida peaks tõhustama nõukogu presidendi määruse nr 3639/08 rakendamine. 14. jaanuarist kuni 1. märtsini 2008 koguti eelkõige tänavatelt 348 000 tonni jäätmeid ja paigutati need turvalisse kohta. Tänasel päeval on jäätmete kõrvaldamise koguvõimsus suurem jäätmete igapäevasest tekkest maakonnas. 530 omavalitsusüksust on rakendanud esimesed meetmed sorteerimisel põhineva kogumise elluviimiseks, 73 omavalitsusüksust (ligikaudu 370 000 elanikku) on saavutanud 50–90% protsendimäära, samas kui 134 omavalitsusüksust (ligikaudu miljon elanikku) jäävad 25–50% ligidusse.

42 Lisaks sellele avati 2008. aasta juunis Savignano Irpino prügila, millele järgnes ka San Arcangelo Trimonte prügila. Põletustehaste osas nägi dekreetseadusega nr 90 kehtestatud uus kava ette kahe põletustehase ehitamise Napolisse ja Salernosse, mis lisanduvad Acerra ja Santa Maria La Fossa omadele. Rakendusjärgus on ka muud infrastruktuurid, nagu Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro ja Andretta prügilad ning veel ka Acerra ja Salerno termilise töötlemise tehased.

43 Seitsme energiakasutustehase osas, mis komisjoni väidetel ei ole veel töös, väidab Itaalia Vabariik, et neis tehastes tuvastatud tõrked tulenevad lepinguliste kohustuste täitmata jätmisest, mis ei sõltu selle riigi tahtest.

44 Kuigi Itaalia Vabariik möönab prügilate osas, et põhjendatud arvamuses kehtestatud tähtajaks oli töös vaid Serres asuv Macchia Soprana prügila, rõhutab ta samas, et teiste prügilate avamist takistas elanike vastuseis, mis tingis isegi relvajõudude sekkumise.

45 Seega kujutasid kõik need asjaolud endast vääramatut jõudu kohtupraktika tähenduses.

46 Sellest tulenevalt leiab Itaalia Vabariik, et direktiivi 2006/12 artikli 5 rikkumist ei saa tema tegevusetuse süüks arvata, ja rõhutab lisaks, et Campania maakonda on ebaseaduslikult maha jäetud jäätmetest pidevalt puhastatud ja see ei ole kunagi olnud siseriiklike ametivõimude poolt pakutud, soovitatud või aktsepteeritud alternatiiv, kuna ametivõimud on teinud kõik võimaliku, et tagada jäätmete eemaldamine, sealhulgas kasutades relvajõude.

47 Mis puudutab võimalust nõustuda vääramatu jõu olemasoluga, meenutab komisjon oma repliigis, et vääramatu jõu mõiste nõuab, et kõnealune asjaolu või selle mitterealiseerumine „oleks tingitud ebatavalistest ja ettenägematutest asjaoludest, mis ei ole vääramatule jõule tugineva isiku kontrolli all ja mille tagajärgi ei olnud kogu rakendatud hoolsusele vaatamata võimalik vältida" (8. märtsi 1988. aasta otsus kohtuasjas 296/86: McNicholl jt, EKL 1988, lk 1491, punkt 11 ning samuti viidatud kohtupraktika).

48 Lisaks sellele, kui mingi asjaolu võis endast kujutada vääramatut jõudu, võib selle mõju kesta vaid teatud aja jooksul, st aja jooksul, mida tavapärast hoolsuskohustust täitev ametivõim tegelikult vajab, et tema tahtest sõltumatut kriisiolukorda lahendada (11. juuli 1985. aasta otsus kohtuasjas 101/84: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 1985, lk 2629, punkt 16).

49 Komisjon meenutab, et jäätmekõrvaldussüsteemi kohandamata jätmine Campania maakonnas ulatub aastasse 1994. Mis puudutab kohalike elanike protestiavaldusi ja avaliku korra rikkumisi, siis need olid ettenähtavad ning nendes polnud midagi erakordset, kuna kriisiolukord ja sellest tulenevad protestiavaldused on tingitud just nimelt siseriiklike ametivõimude jätkuvast suutmatusest täita direktiivis 2006/12 sätestatud kohustusi.

50 Kuritegelike ühenduste olemasolu kohta meenutab komisjon, et see asjaolu, eeldusel et see on tõendatud, ei õigusta liikmesriigi poolt direktiivist 2006/12 tulenevate kohustuste rikkumist (vt 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-263/05: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2007, lk I-11745, punkt 51).

51 Lõpuks, mis puudutab asjaolu, et ettevõtjad, kellega riigihankeleping sõlmiti, ei täitnud oma lepingulisi kohustusi panna tööle jäätmehooldusrajatised, siis leiab komisjon, et see ei ole ebatavaline ja ettenägematu asjaolu eelkõige seetõttu, et vastupidi Itaalia Vabariigi väidetele võisid ametivõimud lepingutes ette näha konkreetsed klauslid, et end selle vastu kaitsta.

52 Mis puudutab nende ettevõtjate teatud vastutavate isikute suhtes prokuratuuri poolt läbi viidud kriminaalmenetlusi ning ametivõimudel esinenud raskusi teise pakkuja leidmisel, kes asjaomase tegevuse üle võtaks, siis väidab komisjon, et väljakujunenud kohtupraktika järgi ei saa liikmesriik toetuda oma õiguskorras eksisteerivatele sätetele, valitsevale praktikale või olukorrale, et õigustada direktiiviga kehtestatud kohustuste ja tähtaegade mittejärgimist (vt eespool viidatud 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 51).

53 Ühendkuningriik piirdub oma märkustes direktiivi 2006/12 artikli 5 tõlgendamisega. See liikmesriik leiab vastupidi komisjoni poolt käesolevas hagis võetud seisukohale, et liikmesriikidele sellest sättest tulenevaid kohustusi kohaldatakse riiklikul, mitte maakondlikul tasandil. Iseseisvuse ja läheduse põhimõtteid, mille kohaselt peab ühtne ja sobiv jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustik „tagama ühenduse kui terviku sõltumatuse jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ning võimaldama liikmesriikidel omaette seda eesmärki püüelda" ning see peab toimuma „lähimas sobivas rajatises", tuleb mõista nii, et need viitavad ühenduse või riigi territooriumile, mitte aga maakondlikule territooriumile.

54 Seega ei jaga Ühendkuningriik komisjoni seisukohta, et direktiivi 2006/12 artiklit 5 on rikutud, kui liikmesriigi konkreetses maakonnas ei ole jäätmekõrvaldamisrajatised selle maakonna kõrvaldamisvajaduste rahuldamiseks piisavad. Sarnaselt Ühendkuningriigiga, kes ohtlike jäätmetega nii on toiminud, võivad liikmesriigid otsustada teatud liiki jäätmed maakonnast välja transportida, et need töödelda ja kõrvaldada teistes maakondades asuvates rajatistes, eeldusel et kogu riigi nõudlus on tagatud üleriigilise jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustikuga.

55 Euroopa Kohtu praktika kinnitab samuti iseseisvuse põhimõtte üleriigilist lähenemisviisi ning sellist tõlgendust toetab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ (mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid) (ELT L 312, lk 3) artikli 16 lõike 4 sõnastus, sest uue jäätmedirektiivi see artikkel sätestab, et „[l]äheduse ja iseseisvuse põhimõtted ei tähenda seda, et iga liikmesriik peab omama lõplike taaskasutamisrajatiste täielikku valikut kõnealuses liikmesriigis".

56 Itaalia Vabariik jagab Ühendkuningriigi seisukohta ja märgib, et Campania maakond omab üleriigilisele jäätmete tekkimisele piiratud mõju.

57 Leides, et Ühendkuningriigi poolt tõstatatud tõlgendamisküsimused ei oma käesoleva hagi raames küll tähtsust, tunnistab komisjon, et liikmesriigid on vabad määrama kindlaks jäätmetöötluseks sobiva haldustaseme. Direktiivi 2006/12 artikli 5 järgimiseks võib liikmesriik seega omada ka ainult ühte riiklikku rajatist, kui see katab tekkinud jäätmete töötlemise, või üksnes mõnda spetsiaalset rajatist, nagu need, milles töödeldakse ohtlikke jäätmeid Ühendkuningriigis.

58 Komisjon rõhutab siiski, et tegemaks kindlaks, kuidas tõlgendada ja kohaldada iseseisvuse ning läheduse põhimõtteid, tuleb ka arvestada jäätmete laadi ning tekkinud jäätmete hulka. Näiteks majapidamisjäätmed tekivad lokaalselt ja iga päev, tingides üldjuhul vajaduse koguda ja töödelda neid peaaegu viivitamatult ja tekkekoha läheduses.

59 Itaalia Vabariik valis iseseisvuse ja läheduse geograafiliseks parameetriks jäätmehoolduse optimaalses lähikonnas (*ambito territoriale ottimale*). Selles osas rõhutab komisjon, et tal ei ole Itaalia Vabariigile etteheiteid seoses jäätmete kõrvaldamise ja töötlemise ühtse süsteemi rajamisel aluseks võetud haldustasemega. Seevastu heidab ta talle ette sellise süsteemi rajamata jätmist Campania maakonnas, kus tegelikkuses jäätmeid ei kõrvaldata nende tekkimise koha läheduses asuvates rajatistes ja kus jäätmesaadetised teistesse maakondadesse või liikmesriikidesse on olnud pelgalt *ad hoc* lahendused tervise ja keskkonna jaoks ohtlikule kriisile ning seetõttu ei kuulu need kõrvaldamisrajatiste ühtsesse süsteemi.

Euroopa Kohtu hinnang

60 Nagu nähtub komisjoni poolt kohtueelses menetluses esitatud argumentidest ja Euroopa Kohtu menetluses esitatud dokumentidest, tuleb tõdeda, et komisjoni hagi käsitleb üldiselt jäätmete kõrvaldamist Campania maakonnas ning konkreetsemalt – nagu see tuleneb tema vastusest Ühendkuningriigi menetlusse astuja seisukohtadele – olmejäätmete kõrvaldamist. Seega, sõltumata selle institutsiooni vastusest kohtuistungil esitatud küsimusele, ei palu ta Euroopa Kohtul tuvastada Itaalia Vabariigi kohustuste rikkumist osas, mis puudutab ohtlike jäätmete spetsiifilist kategooriat, mis osaliselt kuulub nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiivi 91/689/EMÜ ohtlike jäätmete kohta (EÜT L 377, lk 20; ELT eriväljanne 15/02, lk 78) kohaldamisalasse.

61 Vastavalt direktiivi 2006/12 artikli 5 lõikele 1 peavad liikmesriigid võtma asjakohased meetmed, et luua ühtne ja sobiv jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustik, mis peab esiteks tagama ühenduse kui terviku sõltumatuse jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ning teiseks võimaldama liikmesriikidel omaette seda eesmärki püüelda. Selleks peavad liikmesriigid arvestama geograafilisi tingimusi või vajadust spetsiaalsete rajatiste järele teatud jäätmeliikide puhul.

62 Sellise ühtse võrgustiku rajamisel on liikmesriikidel kaalutlusruum seoses valitava territoriaalse alusega, mida nad peavad sobivaks, et saavutada üleriigiline sõltumatus seoses jäätmekõrvalduse võimega ja seega võimaldada ühendusel endal tagada oma jäätmete kõrvaldamine.

63 Nagu Ühendkuningriik õigesti välja tõi, võivad teatud liiki jäätmed olla niivõrd spetsiifilised – näiteks ohtlikud jäätmed –, et nende töötlemise võib tõhusalt koondada ühte kohta selleks, et need kõrvaldada ühes või mitmes siseriiklikus struktuuris või isegi liikmesriikidevahelise koostöö raames, nagu on otseselt ette nähtud direktiivi 2006/12 artikli 5 lõikes 1 ja artikli 7 lõikes 3.

64 Euroopa Kohus on siiski juba rõhutanud, et üks kõige olulisematest meetmetest, mida liikmesriigid peavad võtma direktiivist 2006/12 tuleneva kohustuse raames kehtestada jäätmekava, mis näeb eelkõige ette asjakohased meetmed, et edendada jäätmete kogumise, sortimise ja töötlemise ratsionaliseerimist, on see, mis on ette nähtud selle direktiivi artikli 5 lõikes 2 ja mis seisneb võimaluse leidmises jäätmete kõrvaldamiseks lähimas sobivas rajatises (vt 9. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas C-480/06: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2009, lk I-4747, punkt 37).

65 Euroopa Kohus on seega otsustanud, et jäätmekõrvaldusalade asukohakriteeriumid tuleb valida lähtuvalt direktiivi 2006/12 eesmärkidest, mille hulgas esineb eelkõige tervise ja keskkonna kaitse ning ühtse ja sobiva kõrvaldamisrajatiste võrgustiku rajamine, mis peab eelkõige võimaldama jäätmete kõrvaldamist kõige lähemal asuvas sobivas rajatises. Seega peavad sellised asukohakriteeriumid puudutama eelkõige selliste alade kaugust elamispiirkondadest, kus jäätmed tekivad, keeldu ehitada rajatisi tundlike alade lähedusse ja jäätmete saatmiseks selliste sobivate infrastruktuuride olemasolu nagu juurdepääs transpordivõrku (vt 1. aprilli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-53/02 ja C-217/02: Commune de Braine-le-Château jt, EKL 2004, lk I-3251, punkt 34).

66 Mis puudutab ohutuid olmejäätmeid, mis üldjuhul ei vaja selliseid spetsiaalseid rajatisi, nagu on vaja ohtlike jäätmete töötlemiseks, siis peavad liikmesriigid seega püüdma omada võrgustikku, mis võimaldab rahuldada vajadust jäätmete tekkimise kohale võimalikult lähedal asuvate jäätmekõrvaldamisrajatiste järele, võtmata võimalust korraldada selline võrgustik maakondadevahelise või isegi piiriülese koostöö raames, mis vastab läheduse põhimõttele.

67 Sellest järeldub, et – nagu komisjon rõhutas – kui liikmesriik on direktiivi 2006/12 artikli 7 lõike 1 tähenduses oma „jäätmekavade" raames iseäralikult otsustanud korraldada oma territooriumi katmise maakonna alusel, siis tuleb sellest järeldada, et iga jäätmekava omav maakond peab põhimõtteliselt tagama oma jäätmete töötlemise ja kõrvaldamise nende jäätmete tekkimise kohale võimalikult lähedal. Keskkonnakahjustuse eeskätt kahjustuse kohas heastamise põhimõte, mis on ühenduse keskkonnaalase tegevuse alusena sätestatud ELTL artiklis 191, tähendab, et iga maakond, vald või muu kohalik üksus peab võtma sobivad meetmed, et tagada oma jäätmete vastuvõtmine, töötlemine ja kõrvaldamine, ning et jäätmed tuleb seega kõrvaldada nende tekkimise kohale võimalikult lähedal, et piirata nende vedu niipalju kui võimalik (vt 17. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-155/91: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 1993, lk I-939, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika).

68 Seega, kui liikmesriigi poolt kindlaks määratud üleriigilises võrgustikus ühel maakonnal ei ole piisavalt sobivaid ja kestvaid infrastruktuure, et katta oma jäätmekõrvaldamisega seotud vajadusi, siis võib sellest järeldada, et sellised tõsised puudujäägid maakonna tasandil võivad kahjustada nimetatud üleriigilist jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustikku, mis ei ole enam direktiivis 2006/12 nõutu kohaselt ühtne ja sobiv ning mis peab võimaldama liikmesriigil omaette püüelda iseseisvuse eesmärki, nagu see on määratletud selle direktiivi artikli 5 lõikes 1.

69 Käesolevas asjas tuleb märkida, nagu komisjon rõhutas, et Itaalia Vabariik ise otsustas korraldada jäätmete hoolduse Campania maakonna kui „optimaalse lähikonna" tasandil. Nagu nähtub 1993. aasta kohalikust seadusest ja 1997. aasta maakondlikust jäätmekavast, mida muudeti 2007. aasta kavaga, otsustati maakonna iseseisvuse saavutamiseks kohustada Campania maakonna omavalitsusüksusi andma nende territooriumil kogutud jäätmed maakonna jäätmeteenistusse, mida võib muu hulgas põhjendada vajadusega tagada töötlemisrajatiste toimiseks hädavajaliku tegevuse tase, et säilitada olemasolev töötlemisvõimsus, aidates kaasa iseseisvuse põhimõtte rakendamisele üleriigilisel tasandil (vt 13. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-324/99: DaimlerChrysler, EKL 2001, lk I-9897, punkt 62).

70 Lisaks sellele, kuna esiteks moodustavad Itaalia Vabariigi väidete kohaselt Campania maakonnas tekitatud olmejäätmed 7% kogu riigi jäätmetest, st üsna suure osa, ning teiseks, kuna selles maakonnas elab 9% kogu riigi elanikkonnast, võib selle maakonna jäätmete kõrvaldamise võimes esinev oluline puudujääk tõsiselt ohustada asjaomase liikmesriigi võimet saavutada iseseisvuse eesmärk üleriigilisel tasandil.

71 Neil asjaoludel tuleb uurida, kas Itaalia jäätmekõrvaldamisrajatiste üleriigilises võrgustikus on nimetatud maakonnal piisavalt rajatisi, mis võimaldavad olmejäätmeid kõrvaldada nende tekkimise koha läheduses.

72 Selles osas on Itaalia Vabariik möönnud, et toimivaid rajatisi, nagu prügilaid, põletustehaseid või termilise töötlemise keskuseid ei ole piisaval hulgal, et katta Campania maakonna jäätmekõrvaldamise vajadusi.

73 Ta on tunnistanud, et põhjendatud arvamuses kehtestatud tähtajaks oli Campania maakonnas töös vaid üks prügila, et selle maakonna energiakasutusrajatised ei võimaldanud tagada jäätmete lõplikku kõrvaldamist ning et Acerrasse ja Santa Maria La Fossasse planeeritud põletustehased ei olnud veel töös.

74 Nagu nähtub 1997. aastal heaks kiidetud maakondlikust jäätmekavast ja järgnevalt Itaalia ametivõimude poolt jäätmekriisi leevendamiseks vastu võetud kavadest, leidsid nimetatud ametivõimud eelkõige, et katmaks Campania maakonnas olmejäätmete kõrvaldamise vajadusi, tuli avada teisi prügilaid, nagu Savignano Irpino ja Sant'Arcangelo Trimonte prügilad, lisada Acerrasse ja Santa Maria La Fossasse planeeritud põletustehaste kõrvale kaks muud põletustehast ning tõeliselt toimima panna energiakasutusrajatised.

75 Kuigi direktiivi 2006/12 artikkel 5 lubab jäätmehoolduses ja -kõrvaldamises teha maakondade vahel ja isegi liikmesriikide vahel koostööd, ei ole käesolevas kohtuasjas

isegi teiste Itaalia maakondade ja Saksamaa ametivõimude abiga siiski olnud võimalik struktuurilisi puudujääke Campania maakonnas tekkinud olmejäätmete kõrvaldamiseks vajalike rajatiste osas leevendada. Seda kinnitab suur hulk jäätmeid, mis on kuhjunud selle maakonna avalikele teedele.

76 Lisaks sellele muudab olukorra üksnes halvemaks asjaolu, et Campania maakonnas kogutakse sorteerimise põhjal jäätmeid riikliku keskmisega võrreldes väga vähe.

77 Itaalia Vabariik väitis Euroopa Kohtus, et ta on Campania maakonnas valitseva olukorra lahendamiseks teinud pingutusi ning ta teavitas kohut Savignano Irpino ja San Arcangelo Trimonte prügilate tegelikust töölehakkamisest pärast 2. maid 2008 ning samuti meetmetest, mis on ette nähtud uues, 23. mai 2008. aasta kavas, mis sisaldab nelja uue prügila rajamist, kahe muu põletustehase ehitamist ning Acerra ja Salerno termilise töötlemise rajatiste loomist. Lisaks sellele on sorteerimisel põhineva kogumise osakaal selgelt suurenemas ja jäätmete igapäevase kõrvaldamise võime maakonnas ületab jäätmete teket, mis tähendab, et jäätmekriis peaks peagi lahenema.

78 Kuigi sellised meetmed tõendavad, et Campania maakonnas esinevate raskuste ületamiseks on astutud teatud samme, tunnistab Itaalia Vabariik nii toimides siiski selgelt seda, et põhjendatud arvamuses kindlaks määratud tähtaja möödumisel ei suutnud Campania maakonnas olemasolevad ja toimivad rajatised kaugeltki katta selle maakonna jäätmekõrvaldamise tegelikke vajadusi.

79 Lisaks sellele ja igal juhul tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on mitmel korral leidnud, et liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist tuleb hinnata liikmesriigi olukorra

alusel, nagu see esines põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel ning Euroopa Kohus ei saa arvestada hiljem toimunud muutusi (vt eelkõige 14. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-168/03: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 2004, lk I-8227, punkt 24, ja 27. oktoobri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-23/05: komisjon *vs.* Luksemburg, EKL 2005, lk I-9535, punkt 9).

80 Itaalia Vabariik väidab veel, et talle ette heidetud kohustuste rikkumist ei saa arvata tema süüks, vaid see tuleb arvata hoopis selle süüks, et esinesid endast vääramatut jõudu kujutanud asjaolud, nagu elanike vastuseis jäätmerajatistele nende kohaliku omavalitsuse territooriumil, kuritegelike ühenduste tegevus maakonnas ning ametivõimude lepingupartnerite poolne kohustuste täitmata jätmine seoses teatud vajalike rajatiste ehitamisega maakonnas.

81 Siinkohal tuleb märkida, et ELTL artiklis 258 sätestatud menetlus tugineb liikmesriigi asutamislepingust või teisesest õigusest tulenevate kohustuste rikkumise objektiivsele tuvastamisele (vt 1. märtsi 1983. aasta otsus kohtuasjas 301/81: komisjon *vs.* Belgia, EKL 1983, lk 467, punkt 8, ja 4. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-508/03: komisjon *vs.* Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-3969, punkt 67).

82 Kui selline asjaolu on tuvastatud – nagu käesolevas kohtuasjas –, siis ei oma tähtsust, kas liikmesriigi kohustuste rikkumine tuleneb vastutava liikmesriigi tahtlikust tegevusest, hooletusest või hoopis tal esinenud tehnilistest probleemidest (1. oktoobri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-71/97: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 1998, lk I-5991, punkt 15).

83 Kohaliku elanikkonna vastuseisu osas teatud kõrvaldamisrajatiste ehitamisele tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriik ei saa enda kaitseks tugineda sellistele

riigisisestele asjaoludele nagu ühenduse õigusakti täitmisel ilmnenud kohaldamisraskused, sh üksikisikute vastuseisuga seotud raskused, et õigustada ühenduse õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist ja tähtaegade järgimata jätmist (vt 7. aprilli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-45/91: komisjon *vs.* Kreeka, EKL 1992, lk I-2509, punktid 20 ja 21, ning 9. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-121/07: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2008, lk I-9159, punkt 72).

84 Mis puudutab kuritegelike ühenduste tegevust või isikuid, kes tegutsevad jäätmekäitluse sektoris „seaduslikkuse piiril", siis piisab, kui märkida, et sellest asjaolust ei piisa, eeldusel et see on tõendatud, selle liikmesriigi poolt direktiivist 2006/12 tulenevate kohustuste rikkumise õigustamiseks (eespool viidatud 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 51).

85 Mis puudutab lepingute täitmata jätmist ettevõtjate poolt, kes olid kohustatud rajama teatud jäätmekõrvaldamise infrastruktuure, siis piisab samuti, kui meenutada, et kuigi vääramatu jõu mõiste ei eelda absoluutset võimatust, nõuab see siiski, et kõnealuse asjaolu mitterealiseerumine oleks tingitud ebatavalistest ja ettenägematutest asjaoludest, mis ei ole vääramatule jõule tugineva isiku kontrolli all ja mille tagajärgi ei olnud kogu rakendatud hoolsusele vaatamata võimalik vältida (eespool viidatud kohtuotsus McNicholl jt, punkt 11).

86 Hoolsust rakendav ametivõim oleks pidanud võtma vajalikud meetmed, et kaitsta ennast Campania maakonnas kõne all olevate lepingute täitmata jätmise vastu või tagada, et vaatamata nimetatud puudustele oleks maakonna jäätmete kõrvaldamiseks vajalikud infrastruktuurid tegelikult ja õigeaegselt lõpule viidud.

87 Seoses Itaalia Vabariigi etteheitega komisjonile, milles ta kritiseerib asjaolu, et komisjon esitas käesoleva hagi aastaid pärast jäätmekriisi tekkimist ja just ajal, mil see liikmesriik on võtnud kriisist väljumist võimaldavad meetmed, peab meenutama, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale tuleb ELTL artiklis 258 sätestatud õigusnorme kohaldada, ilma et komisjon peaks järgima kindlaksmääratud tähtaega (vt eelkõige 16. mai 1991. aasta otsus kohtuasjas C-96/89: komisjon *vs.* Madalmaad, EKL 1991, lk I-2461, punkt 15, ja 24. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-523/04: komisjon *vs.* Madalmaad, EKL 2007, lk I-3267, punkt 38). Seega on komisjonil kaalutlusõigus otsustada, millal võib olla alust hagi esitada, ning Euroopa Kohtu ülesanne ei ole põhimõtteliselt seda kaalutlust kontrollida (10. mai 1995. aasta otsus kohtuasjas C-422/92: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 1995, lk I-1097, punkt 18).

88 Eelnevat arvesse võttes tuleb tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik jättis tagamata, et Campania maakonnas oleks jäätmete maakondliku hooldamise raames piisavalt rajatisi, mis võimaldaksid tal kõrvaldada olmejäätmed nende tekkimise koha läheduses, on Itaalia Vabariik jätnud täitmata oma kohustuse luua sobiv ja ühtne jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustik, mis võimaldaks tal püüelda oma jäätmete kõrvaldamise tagamise eesmärgi poole, ning seega rikkunud direktiivi 2006/12 artiklist 5 tulenevaid kohustusi.

Direktiivi 2006/12 artikli 4 rikkumine

Poolte argumendid

89 Komisjon rõhutab, et Itaalia Vabariik ei ole kunagi eitanud, et ühtse ja sobiva jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustiku puudumise tõttu tekkinud olukord on keskkonnale ja inimeste tervisele äärmiselt tõsine. Nimetatud liikmesriik on seda hoopis otsesõnu tunnistanud.

90 Tuginedes eelkõige 26. aprilli 2007. aasta otsusele kohtuasjas C-135/05: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2007, lk I-3475) ja 24. mai 2007. aasta otsusele kohtuasjas C-361/05: komisjon *vs.* Hispaania, leiab komisjon, et avalikele teedele kuhjunud jäätmed ja need jäätmed, mis ootavad hoidlates töötlemist, kujutavad endast vaieldamatult keskkonna ja maastiku seisukorra märkimisväärset halvenemist ja tegelikku ohtu nii keskkonnale kui ka inimeste tervisele. Sellised jäätmehunnikud võivad saastada pinnast ja põhjavett, eraldada jäätmete lagunemisel ja elanike poolt tekitatud tulekahjude tagajärel tekkivat saastet atmosfääri, saastada põllumajandussaaduseid ja joogivett või eritada ebameeldivat haisu.

91 Itaalia Vabariik väidab, tuginedes delegeeritud voliniku teenistuse uurimusele, et jäätmehoolduse seisukohast ei olnud olukorral Campania maakonnas kahjulikke tagajärgi avalikule julgeolekule ega inimeste tervisele. Ta leiab samuti, et komisjoni etteheide on liiga üldine, kuna see ei täpsusta, millisele direktiivi 2006/12 artikli 4 punktides a–c märgitud olukorrale käesolev hagi viitab.

92 Lisaks sellele väidab Itaalia valitsus, et komisjon ei esita oma väidete toetuseks ühtegi tõendit. Komisjon tugineb vaid järeldustele, mille Euroopa Kohus on teinud eespool viidatud 26. aprilli 2007. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Itaalia ja mis käsitlevad ebaseaduslikke prügilaid Itaalias. Peale selle üritab komisjon direktiivi 2006/12 artikli 5 rikkumisest automaatselt tuletada selle direktiivi artikli 4 rikkumise.

93 Lõpuks jälgisid Itaalia ametivõimud üksikasjalikult teedele jäetud jäätmete mõju inimeste tervisele, kuid ei täheldatud nakkushaiguste ega kasvajate või kaasasündinud

väärarengute tagajärjel aset leidnud surmajuhtumite arvu suurenemist seoses ebaseaduslike jäätmetega. Mis puudutab põhjavee saastatust, siis – kui välja arvata kaks sporaadilist üleujutust piiratud aladel – põhjavees ei tuvastatud keemilisi või bioloogilisi kõrvalekaldeid. Sama kehtib ka jäätmekuhjade põlemisest tekkinud suitsu levimise kohta elanikkonna hulgas, mille puhul peale ühe erandi mingit ohtu ei tuvastatud.

94 Mis puudutab uurimust, millele Itaalia Vabariik tugineb ja mille kohaselt „isegi kriisi kõige teravamas etapis Campanias ei tuvastatud ühtegi kahjulikku tagajärge avalikule julgeolekule ja eelkõige inimeste tervisele", siis rõhutab komisjon, et nimetatud uurimuse – millele on kaasallkirja andnud Maailma Terviseorganisatsioon – tulemused „kinnitavad kõrvalekallet, mis tuvastati Napoli provintsi kirdeosas ja Caserta provintsi edelaosas; see on sama piirkond, kus kõige sagedamini toimub tahkete olmeja ohtlike jäätmete ebaseaduslik kõrvaldamine ja põletamine". See uurimus kinnitab ka „eeldust, mille kohaselt koondub surmajuhtumite ja väärarengute ülemäära suur osakaal piirkondadesse, kus teadaolevaid jäätmekõrvaldusalasid on kõige rohkem", ja toob igal juhul välja, et „[…] hügieeniga seonduvate andmete vähesus ja […] keskkonda puudutavate andmete ebapiisavus […] viivad tõenäoliselt ohu alahindamiseni".

95 Itaalia Vabariigi kinnitust selle kohta, et tervisele kahjulikke tagajärgi ei ilmnenud, ei toeta mitte ükski selle liikmesriigi enda poolt esitatud teaduslik tõend ja pealegi tundub see seadvat direktiivi 2006/12 artikli 4 rikkumise eelduseks terviseprobleemide tegeliku olemasolu, mis on otseselt põhjustatud jäätmekriisist. Komisjon leiab vastupidi, et viidatud artiklist 4 tulenevad kohustused on preventiivsed. Seega peavad liikmesriigid võtma sobivad meetmed, et vältida ohuolukordi. Antud juhul on

keskkonnale ja inimeste tervisele ohtlikud olukorrad enam kui tõendatud, need on kestnud pikka aega ja need on tekkinud Itaalia pädevate ametivõimude tegevuse või pigem tegevusetuse tagajärjel.

Euroopa Kohtu hinnang

96 Alustuseks tuleb meenutada, et kuigi direktiivi 2006/12 artikli 4 lõige 1 ei selgita lähemalt nende meetmete konkreetset sisu, mis tuleb võtta selleks, et tagada jäätmete kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kahjusta keskkonda, on see siiski saavutatava eesmärgi osas liikmesriikidele siduv, jättes samas liikmesriikidele kaalutlusõiguse taoliste meetmete vajalikkuse hindamiseks (9. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-365/97: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 1999, lk I-7773, punkt 67, ja 18. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-420/02: komisjon *vs.* Kreeka, EKL 2004, lk I-11175, punkt 21).

97 Seega ei saa põhimõtteliselt asjaolust, et olukord ei vasta direktiivi 2006/12 artikli 4 lõikes 1 sätestatud eesmärkidele, otseselt järeldada, et asjaomane liikmesriik on tingimata jätnud täitmata selle sättega ette nähtud kohustused, s.o kohustuse võtta vajalikud meetmed, et tagada jäätmete kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kahjusta keskkonda. Juhul kui taoline olukord siiski edasi kestab ja põhjustab pikema ajavahemiku jooksul keskkonnaseisundi märkimisväärset halvenemist, ilma et pädevad ametiasutused asjasse sekkuksid, võib see viidata selle sättega liikmesriigile antud kaalutlusõiguse piiride ületamisele (eespool viidatud 9. novembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 68, ja eespool viidatud 18. novembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka, punkt 22).

98 Mis puudutab väidetava liikmesriigi kohustuste rikkumise territoriaalset ulatust, siis see asjaolu, et komisjon palub oma hagis tuvastada, et Itaalia Vabariik on rikkunud oma kohustust võtta vajalikke meetmeid üksnes Campania maakonnas, ei mõjuta liikmesriigi kohustuste rikkumise võimalikku tuvastamist (vt eespool viidatud 9. novembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 69).

99 Direktiivi 2006/12 artikli 4 lõikest 1 tuleneva kohustuse täitmata jätmise tagajärjed võivad selle kohustuse enda olemuse tõttu ohustada inimeste tervist ja kahjustada keskkonda isegi liikmesriigi territooriumi piiratud osas (eespool viidatud 9. novembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 70), nagu oli olukord ka kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 7. aprilli 1992. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka.

100 Seega tuleb kontrollida, kas komisjon on õiguslikult piisavalt tõendanud, et põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumisel oli Itaalia Vabariik pikema aja jooksul jätnud võtmata vajalikud meetmed tagamaks, et Campania maakonnas tekkinud jäätmed võetakse taaskasutusse või kõrvaldatakse viisil, mis ei ohustaks inimeste tervist ja mille käigus ei kasutataks keskkonda ohustada võivaid protsesse või meetodeid.

101 Kuigi ELTL artikli 258 alusel toimuvas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses peab komisjon väidetavat liikmesriigi kohustuste rikkumist tõendama, esitades Euroopa Kohtule vajalikud tõendid, mille alusel kohus saab kontrollida selle rikkumise olemasolu, omamata õigust lähtuda ühestki eeldusest (22. jaanuari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-150/07: komisjon *vs.* Portugal, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika), tuleb juhul, kui kontrollitakse, kas on õigesti kohaldatud siseriiklikke sätteid, mille eesmärk on tagada direktiivi 2006/12 tõhus rakendamine, arvesse võtta, et komisjon, kellel puudub selles valdkonnas uurimispädevus, on suuresti sõltuv teabest, mille talle

esitavad võimalikud hagejad, era- või avalik-õiguslikud organisatsioonid, ajakirjandus ja samuti asjaomane liikmesriik ise (vt selle kohta 26. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-494/01: komisjon *vs.* Iirimaa, EKL 2005, lk I-3331, punkt 43, ja eespool viidatud 26. aprilli 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 28).

102 Sellest tuleneb eelkõige, et kui komisjon on esitanud piisavalt tõendeid asjaolude kohta, mis esinevad kostja liikmesriigi territooriumil, peab see liikmesriik sisuliselt ja üksikasjalikult vaidlustama selliselt esitatud asjaolud ja nende tagajärjed (vt selle kohta eespool viidatud 9. novembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punktid 84 ja 86, ning 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-189/07: komisjon *vs.* Itaalia, punkt 82).

103 Selles osas tuleb kõigepealt märkida, et Itaalia Vabariik ei vaidlusta seda, et põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumisel ulatus avalikele teedele kuhjunud jäätmete hulk 55 000 tonnini, millele lisandus 110 000–120 000 tonni jäätmeid, mis ootasid töötlemist kohalike omavalitsuste ladestamispaikades. Igal juhul tulenevad need andmed delegeeritud voliniku 2. märtsi 2008. aasta memost, mis on lisatud selle liikmesriigi vastusele põhjendatud arvamusele. Lisaks sellele, nagu nähtub nimetatud liikmesriigi esitatud teabest, otsustas sellisest jäätmete kuhjumisest ärritatud elanikkond jäätmekuhilad süüdata, tekitades sellega kahju nii keskkonnale kui ka enda tervisele.

104 Seega tuleneb eelnevast selgelt, et Campania maakonnas ei suutnud see liikmesriik täita direktiivi 2006/12 artikli 4 lõikest 2 tulenevat kohustust võtta vajalikud meetmed, et keelata jäätmete hülgamine, kaadamine või kontrollimata kõrvaldamine.

105 Järgnevalt tuleb meenutada, et jäätmed on oma olemuselt erilist laadi, mis tähendab, et nende kuhjumine, isegi enne kui nad muutuvad tervisele ohtlikuks, kujutab endast – võttes eelkõige arvesse iga maakonna või piirkonna piiratud võimet neid vastu võtta – ohtu keskkonnale (9. juuli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-2/90: komisjon *vs.* Belgia, EKL 1992, lk I-4431, punkt 30).

106 Niivõrd suure hulga jäätmete selline kuhjumine avalikele teedele ja ajutistele ladestamisaladele, nagu oli olukord põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumisel Campania maakonnas, kahtlemata „ohustas vett, õhku, pinnast" ning „taimi ja loomi" direktiivi 2006/12 artikli 4 lõike 1 punkti a tähenduses. Lisaks sellele tekitab selline hulk jäätmeid vältimatult „haisust põhjustatud häiringuid" selle artikli lõike 1 punkti b tähenduses, eelkõige kui jäätmed jäävad pikemaks ajaks tänavatele ja maanteedele lahtise taeva alla.

107 Lisaks sellele, arvestades piisavate prügilate puudumist, võib selline hulk väljaspool sobivaid ja lubatud ladestamiskohti asuvaid jäätmeid „kahjustada maapiirkondi ja erihuvi pakkuvaid kohti" direktiivi 2006/12 artikli 4 lõike 1 punkti c tähenduses.

108 Arvestades komisjoni esitatud tõendite – eelkõige Itaalia ametivõimude enda poolt koostatud ja Euroopa institutsioonidele saadetud aruannete ning komisjoni hagiavaldusele lisatud meediväljavõtete – üksikasjalikku sisu ning võttes arvesse käesoleva kohtuotsuse punktides 80 ja 81 meenutatud kohtupraktikat, ei saa Itaalia Vabariik piirduda väitega, et etteheidetud asjaolud ei ole tõendatud või et jäätmete viskamine eelkõige Napoli tänavatele ei ole selle liikmesriigi tahtest sõltuv asjaolu.

109 Lisaks, nagu komisjon õigustatult väidab, on direktiivi 2006/12 artikli 4 lõikel 1 preventiivne ülesanne, mis tähendab, et liikmesriigid ei tohi jäätmete taaskasutus- või kõrvaldamistoimingute läbiviimisel seada inimeste tervist ohtu.

110 Itaalia Vabariik on ise eelkõige Euroopa institutsioonidele saadetud aruannetes ja memodes möönnud, et olukord Campania maakonnas on inimeste tervisele ohtlik. Selles osas viitavad Itaalia Vabariigi poolt Euroopa Liidu Nõukogu eesistujale teatavaks tehtud dekreetseaduse nr 90 preambuli põhjendused otseselt „sotsiaalsete, majanduslike ja keskkonda puudutavate tingimuste tõsidusele, mis tuleneb kiireloomulisest olukorrast [jäätmehoolduse valdkonnas] ja mis kahjustab tõsiselt Campania maakonna nende elanike põhiõigusi, kes on kaitsetud […] hügieenilise, sanitaarse ja keskkonnaalase ohu ees".

111 Sellest tuleneb, et tõendid, millele Itaalia Vabariik käesoleva hagi raames tugineb tõendamaks, et kirjeldatud olukorral ei olnud tegelikkuses mingeid tagajärgi või halvimal juhul omasid need inimeste tervisele väga väikest mõju, ei lükka ümber järeldust, et jäätmete avalikele teedele kuhjumisega seonduv murettekitav olukord seadis elanikkonna tervise otsesesse ohtu, rikkudes direktiivi 2006/12 artikli 4 lõiget 1.

112 Järelikult tuleb komisjoni etteheide direktiivi 2006/12 artikli 4 lõike 1 rikkumise kohta põhjendatuks lugeda.

113 Kõike eeltoodut arvestades tuleb tuvastada, et kuna Itaalia Vabariik ei ole Campania maakonnas võtnud kõiki vajalikke meetmeid, et tagada jäätmete taaskasutamine ja

kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ja mis ei kahjusta keskkonda, ning eeskätt ei ole loonud sobivat ja ühtset jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustikku, siis on ta rikkunud direktiivi 2006/12 artiklitest 4 ja 5 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

114 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist Itaalia Vabariigilt nõudnud ja viimatinimetatu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista. Kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel kannab Ühendkuningriik oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. **Kuna Itaalia Vabariik ei ole Campania maakonnas võtnud kõiki vajalikke meetmeid, et tagada jäätmete taaskasutamine ja kõrvaldamine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ja mis ei kahjusta keskkonda, ning eeskätt ei ole loonud sobivat ja ühtset jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustikku, siis on ta rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2006. aasta direktiivi 2006/12/EÜ jäätmete kohta artiklitest 4 ja 5 tulenevaid kohustusi.**

2. **Mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.**

3. Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik kannab oma kohtukulud ise.

Allkirjad