A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2010. március 4.*

A C-297/08. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2008. július 3-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: D. Recchia, C. Zadra és J.-B. Laignelot, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek,

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. Aiello, avvocato dello Stato, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen,

* Az eljárás nyelve: olasz.

támogatja:

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviseli: S. Ossowski, meghatalmazotti minőségben, segítője: K. Bacon barrister)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot tanácselnök, C. Toader (előadó), K. Schiemann, P. Kūris és L. Bay Larsen bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2009. december 3-i tárgyalásra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetével az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Olasz Köztársaság – mivel Campania tartomány vonatkozásában nem tett meg minden, annak biztosításához szükséges intézkedést, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség és a környezet veszélyeztetése nélkül történjék, különösen nem hozott létre integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot – nem teljesítette a hulladékokról szóló, 2006. április 5-i 2006/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 114., 9. o.) 4. és 5. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

2 A 2006/12 irányelv célja a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelv (HL L 194., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 23. o.) kodifikációjának átláthatóvá tétele és racionalizálása volt.

3 A 2006/12 irányelv (2), (6), valamint (8)–(10) preambulumbekezdése az alábbiak szerint hangzik:

„(2) A hulladékgazdálkodással kapcsolatos minden szabályozás alapvető célja az emberi egészség és a környezet védelme a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, tárolása és lerakása által okozott káros hatások ellen.

[…]

(6) A környezetvédelem magas szintjének elérése érdekében a tagállamoknak – azon kívül, hogy lépéseket tesznek a hulladékok felelősséggel végzett ártalmatlanításának és hasznosításának biztosítására – intézkedéseket kell tenniük a hulladéktermelés korlátozására, különösen a tiszta technológiák és a termelési folyamatba visszavezethető és újrahasználható termékek támogatásával, figyelembe véve a hasznosított hulladék meglévő vagy lehetséges piaci elhelyezési lehetőségeit.

[…]

(8) A Közösség egésze számára fontos, hogy önellátóvá váljon a hulladékártalmatlanítás területén, és kívánatos, hogy valamennyi tagállam hasonlóképpen önellátásra törekedjen.

(9) E célok elérése érdekében a tagállamoknak hulladékgazdálkodási terveket kell készíteniük.

(10) A hulladékok szállítását csökkenteni szükséges, és ennek érdekében a tagállamok hulladékgazdálkodási terveikben intézkedéseket tehetnek."

4 A 2006/12 irányelv 4. cikke ekként rendelkezik:

„(1) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség veszélyeztetése, valamint anélkül történjen, hogy az alkalmazott eljárások vagy módszerek veszélyeztetnék a környezetet, így különösen:

a) ne jelentsen kockázatot a vízre, levegőre, talajra, növény- és állatvilágra;

b) ne okozzon kellemetlen zajt vagy szagot;

c) ne befolyásolja hátrányosan a tájképet vagy a különleges érdeklődésre számot tartó helyeket.

(2) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében is, hogy megtiltsák a hulladékok elhagyását vagy illegális lerakását, illetve ellenőrizetlen ártalmatlanítását."

5 Ezen irányelv 5. cikke ekként rendelkezik:

„(1) A tagállamoknak – ahol ez szükséges vagy tanácsos, más tagállamokkal együttműködve – meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket, hogy olyan integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot hozzanak létre, figyelembe véve az elérhető legjobb technológiákat, amelynek költsége elfogadható. A hálózatnak képessé kell tennie a Közösség egészét arra, hogy a hulladékártalmatlanítás területén önellátóvá váljon, és a tagállamokat, hogy törekedhessenek e cél egyénileg történő elérésére, figyelembe véve a földrajzi adottságokat és azt, hogy bizonyos típusú hulladékok számára különleges létesítmények létrehozása szükséges.

(2) A hálózatnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a hulladék az egyik legközelebbi, a célnak megfelelő létesítményben legyen ártalmatlanítható a leginkább alkalmas módszerek és technológiák segítségével azért, hogy biztosítható legyen a környezet- és az egészségvédelem magas szintje.”

6 A 2006/12 irányelv 7. cikke ekként rendelkezik:

„(1) Annak érdekében, hogy a 3., 4. és 5. cikkben meghatározott célok megvalósuljanak, a 6. cikkben említett illetékes hatóság vagy hatóságok – a lehető leghamarabb – egy vagy több hulladékgazdálkodási tervet készítenek. Az ilyen terveknek különösen az alábbiakra kell kitérniük:

a) a hasznosítandó vagy ártalmatlanítandó hulladék típusa, mennyisége és eredete;

b) általános műszaki követelmények;

c) bármely, egyes hulladékokra vonatkozó különleges rendelkezések;

d) megfelelő ártalmatlanító telepek vagy létesítmények.

(2) Az (1) bekezdésben említett tervek tartalmazhatják például a következőket:

[…]

c) a hulladék gyűjtésének, válogatásának és kezelésének ésszerűsítését támogató intézkedéseket.

(3) A tagállamok az ilyen tervek készítésénél más érintett tagállamokkal és a Bizottsággal adott esetben együttműködnek. Ezekről a tervekről értesíteniük kell a Bizottságot.

[…]”

A nemzeti szabályozás

7 A 2006/12 irányelv 4. és 5. cikkét a 2006. április 3-i 152. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 2006. április 14-i 96. számának rendes melléklete) ültette át az olasz jogrendbe.

8 Az említett rendelet 178. cikkének (2) bekezdése ekként rendelkezik:

„(2) A hulladék hasznosításának vagy ártalmatlanításának az emberi egészség veszélyeztetése, valamint anélkül kell történnie, hogy az alkalmazott eljárások vagy módszerek veszélyeztetnék a környezetet, így különösen:

a) ne jelentsen kockázatot a vízre, levegőre, talajra, növény- és állatvilágra;

b) ne okozzon kellemetlen zajt vagy szagot;

c) ne befolyásolja hátrányosan a tájképet vagy a hatályos jogszabályok által védett, különleges érdeklődésre számot tartó helyeket."

9 E rendelet 182. cikkének (3) bekezdése ekként rendelkezik:

„(3) A hulladék ártalmatlanítását integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózat által, az elérhető legjobb technológiák alkalmazásával, valamint a költségek és az összes előny közötti kapcsolat tekintetbevételével kell végezni, a célból, hogy

a) az optimális területhatárokon belül a nem veszélyes települési hulladék ártalmatlanítása vonatkozásában elérhető legyen az önellátás;

b) lehetővé váljon, hogy a hulladék a termelési helyhez az egyik legközelebbi, a célnak megfelelő létesítményben legyen ártalmatlanítható és gyűjthető, és csökkenjen a hulladék szállítása, figyelembe véve a földrajzi adottságokat és azt, hogy bizonyos típusú hulladékok számára különleges létesítmények létrehozása szükséges;

c) a leginkább alkalmas módszerek és technológiák kerüljenek alkalmazásra, hogy biztosítható legyen a környezet- és az egészségvédelem magas szintje."

10 Campania tartománynak a hulladékártalmatlanításra vonatkozó szabályokról és eljárásokról szóló 1993. február 10-i 10/93. sz. tartományi törvénye („Norme e procedure per lo smaltimento dei rifitui in Campania") 18 egybefüggő területi övezetet határozott meg, amelyekben, a települések ezen övezetekre vonatkozó „kötelező részvétele" megalkotásával az egyes tározókban termelt hulladékok kezelését és ártalmatlanítását el kell végezni.

A jogvita előzményei

11 Jelen kereset az 551 települést, köztük Nápoly városát is magában foglaló Campania tartományra vonatkozik. E tartománynak gondjai akadtak a települési hulladékgazdálkodással és -ártalmatlanítással kapcsolatban.

12 Amint azt az Olasz Köztársaság válaszbeadványában bemutatta, 1994 óta rendkívüli állapotot rendeltek el az említett tartományban, és egy, rendesen más közszervek feladat- és hatáskörét egyesítő biztost neveztek ki a szokásosan „hulladékválságnak" nevezett helyzet leküzdéséhez szükséges intézkedések mihamarabbi végrehajtása céljából.

13 1997-ben jóváhagyták a településihulladék-gazdálkodási tervet. Ez termikus hulladékhasznosító létesítmények olyan hálózatáról rendelkezett, amelyet a Campania tartomány szintjén megszervezett szelektív gyűjtésből származó hulladék táplál.

14 Az 1998. március 31-i 2774. sz. miniszteri rendelet közbeszerzési eljárás kiírásáról rendelkezett azzal a céllal, hogy a hulladékgazdálkodást tízéves időtartamra olyan egyéni gazdasági szereplőknek ítéljék oda, akik képesek hulladékból származó tüzelőanyagokat (a továbbiakban: HSZT) előállító létesítmények, valamint hulladékégetők és termikus hulladékhasznosító létesítmények kivitelezésére.

15 A szóban forgó pályázatokat a 2000. év folyamán az Impregilo csoporthoz tartozó Fibe SpA és Fibe Campania SpA társaságnak ítélték oda. E társaságnak hét, HSZT-t előállító létesítményt, valamint két, Acerrába, illetve Santa Maria La Fossába

tervezett termikus hulladékhasznosító létesítményt kellett kiviteleznie és irányítania. Campania tartomány településeinek az említett két társaságra kellett bízniuk hulladékaik kezelését.

16 Ugyanakkor a terv végrehajtása nehézségekbe ütközött egyrészt a helyi lakosság egy részének a kiválasztott területek ellen való tiltakozása, másrészt a tartományi szolgálat által gyűjtött és szállított szemét csekély mennyisége folytán. Ezen túlmenően az üzemek építése késett, és tervezésük során olyan hiányosságokat észleltek, melyek következtében, mivel a szóban forgó infrastruktúrák még nem voltak alkalmasak a szemét kezelésére, e szemét összegyűlt a rendelkezésre álló hulladéklerakókban és raktárterületeken, melyek teljesen beteltek.

17 A nápolyi ügyészség is vizsgálatot indított a közbeszerzés területén elkövetett csalás bűntettének bizonyítása céljából. A Campania tartomány HSZT-t előállító üzemeit vagyonfelügyelet alá helyezték, amely lehetetlenné tette a szóban forgó berendezések kiigazítását. Végül a közigazgatási szerv, valamint a Fibe SpA és Fibe Campania SpA közötti szerződéseket felbontották, de az e tartományban történő hulladékártalmatlanításra vonatkozó szerződések ajánlattételi felhívás útján történő újbóli odaítélése több ízben is meghiúsult, többek között az elfogadható ajánlatok nem kielégítő számának köszönhetően.

A pert megelőző eljárás

18 Campania tartomány helyzete a Bizottság szolgálatai és az olasz hatóságok közötti viták tárgyát képezte. Így a hulladékválság megoldására kinevezett biztos 2007. május 16-i feljegyzésében kifejtette a Bizottságnak, hogy „a Campania tartományban a hulladékártalmatlanítási ágazatban fellépett válsághelyzet megoldására vonatkozó rendkívüli intézkedésekről szóló” 2007. május 11-i 61. sz. törvényrendelet elfogadásához vezető indokok között szerepelt többek között négy új szemétlerakó telep létesítése Serre, Savignano Irpino, Tezigno és Sant’Arcangelo Trimonte településeken.

19 Ezen feljegyzés értelmében az előírt rendkívüli intézkedéseket „járványveszély vagy egyéb egészségügyi válsághelyzet megelőzése, valamint a lakosság egészségének védelme" indokolta. E dokumentum elismerte, „hogy a válsághelyzetet az utóbbi időben fokozta a hulladékok végleges ártalmatlanítása alkalmas hulladéklerakók hiánya", és ezen állapotot „társadalmi vészhelyzetnek [minősítette], amelyben Campania polgárainak alapvető jogai veszélynek vannak kitéve, és amely környezetvédelmi szempontból ugyancsak különös aggodalomra ad okot", mivel „az illetékes közszervek ellenőrzése nélkül folyó engedély nélküli hulladéklerakások és az elhagyott hulladék véletlen meggyulladása vagy szándékos felgyújtása szennyező anyagoknak (többek között dioxinnak) a légkörbe, illetve a talajba való kibocsátása folytán veszélyeztetheti a környezet integritását, ami jóvátehetetlen károkat okoz a talajvizekben".

20 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy az Olasz Köztársaság által elfogadott intézkedések nem elégségesek a környezet- és az egészségvédelem magas szintjének, különösen pedig a megfelelő hulladékártalmatlanító hálózat biztosításához, következésképpen e tagállam nem tett eleget a 2006/12 irányelv 4. és 5. cikkéből eredő kötelezettségeinek, 2007. június 29-én felszólító levelet intézett az említett tagállamhoz, amellyel felhívta észrevételeinek az említett levél kézhezvételétől számított egy hónapos határidőn belül történő megtételére.

21 2007 júliusában, az Olasz Köztársaság meghívásának eleget téve, bizottsági delegáció látogatott Nápolyba, hogy találkozzon a hatóságokkal, és a helyszínen győződjön meg a valós helyzetről.

22 2007. augusztus 3-án az Olasz Köztársaság válaszolt a felszólító levélre, és válaszához csatolta a környezet- és területvédelmi minisztérium életminőség-biztosítási főigazgatósága főigazgatójának 2007. augusztus 2-i feljegyzését. A Bizottság a rendelkezésére bocsátott információk fényében úgy ítélte meg, hogy e kifogásokat ki kell kiterjeszteni a 2006/12 irányelv 3. és 7. cikkének megsértésére, ennek értelmében 2007. október 23-án kiegészítő felszólító levelet küldött e tagállamnak, amelyben

felhívta észrevételeinek a levél kézhezvételétől számított két hónapos határidőn belül történő megtételére.

23 2007. november 20-án újabb értekezletet tartottak Brüsszelben, amelynek során az Olasz Köztársaság bemutatta új hulladékgazdálkodási tervezetét Campania tartomány vonatkozásában, és összefoglalta a helyzet alakulását, főként egyes infrastruktúrák, így a hulladéklerakók építésének előrehaladása vonatkozásában. E tervet 2007. december 28-án fogadták el.

24 2007. december 24-i levelében az Olasz Köztársaság válaszolt a kiegészítő felszólító levélre, és válaszához csatolta a környezet- és területvédelmi miniszter 2007. december 21-i feljegyzését.

25 2008. január 28-án több kérdést tárgyaló ülésre került sor Rómában az Olasz Köztársaság és a Bizottság között, amelynek során a campaniai hulladék kezelésének kérdése kapcsán e tagállam bemutatta egy új terv tartalmát, amely a válsághelyzet 2008 novembere előtt történő megoldását szorgalmazza.

26 A Bizottság az Olasz Köztársaság által a különböző levélváltásokban rendelkezésére bocsátott, illetve az egyéb forrásokból, így a médiákból, egyesületektől, szervezetektől és magánszemélyektől származó információk fényében 2008. február 1-jén indokolással ellátott véleményt küldött e tagállamnak, amelyben felhívta arra, hogy annak – a helyzet rendkívüli voltára tekintettel – egy hónapos határidőn belül feleljen meg. A tagállam ezen véleményre 2008. március 4-én elküldött levélben válaszolt a Bizottságnak, amelyhez csatolta három tartományi vezető feljegyzését is.

27 Figyelemmel az ily módon rendelkezésére bocsátott információkra, a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

28 A Bíróság elnöke 2008. december 2-i végzésében megengedte Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága beavatkozását az Olasz Köztársaság kérelmeinek támogatása végett.

A keresetről

29 Keresete alátámasztásául a Bizottság felrója az Olasz Köztársaságnak a 2006/12 irányelv 4. és 5. cikkének megsértését, mivel egyrészt e tagállam nem hozott létre integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot, amely alkalmas a hulladékok ártalmatlanítása tekintetében önellátás megvalósítására a földrajzi közelség kritériuma alapján, másrészt e helyzet veszélyeztette az emberi egészséget és a környezetet.

30 A Bizottság úgy véli, hogy az Olasz Köztársaság elismeri a neki felrótt kötelezettségszegést. Erre többek között a tagállam által a pert megelőző eljárás során nyújtott válaszok tartalmából következtet. Így, az eredeti felszólító levélre adott válaszában az olasz kormány bemutatta az 1997-ben jóváhagyott tartományi hulladékgazdálkodási tervet, ugyanakkor elismerte, hogy „noha tartományi szinten megfelelő módon került meghatározásra, a hulladékgazdálkodás integrált hálózata jelenleg továbbra sem konkrét valóság", főként az Acerrába és Santa Maria La Fossába tervezett két hulladékégető építése során jelentkező késedelmek, valamint a hulladéklerakók bezárása folytán. Az olasz hatóságok elismerték tehát, „a rendszer lebénulását", mint ahogy a hulladékok illegális vagy nem ellenőrzött otthagyását is, amelyet „Campaniában

elterjedt jelenségnek" minősítettek, „amelyet szervezett bűnözői csoportok irányítanak, és amelynek tárgyában az igazságügyi hatóságok számos vizsgálatot indítottak már".

31 Az indokolással ellátott véleményre adott válaszában az Olasz Köztársaság megerősítette, hogy a helyzet még nem oldódott meg, és a Bizottság álláspontja szerint az e tagállam által főként az utolsó kezelési tervben foglalt infrastruktúrák kivitelezéséhez szükséges határidőkre vonatkozóan adott válaszokból, valamint a nemzeti sajtóból az következik, hogy az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártakor az említett állam távolról sem hozott létre a földrajzi közelség kritériumán alapuló integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot.

32 Ezen túlmenően az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidőn túl érkezett bizonyos információk megerősítik a kötelezettségszegés fennállását. Így a 2008. április 21-i és 28-i, az Európai Unió Tanácsa Elnökségének megküldött közleményekben az Olasz Köztársaság elismerte, hogy a Savignano Irpino és Sant'Arcangelo Trimonte területére tervezett hulladéklerakók legjobb esetben is csak 2008 júliusában kezdik meg működésüket, így ezen időpontig kizárólag a Serre településen található Macchia Soprana hulladéklerakó látja el a teljes Campania tartományt.

33 A Bizottság egy 2008. június 4-i feljegyzésre is hivatkozik, amellyel az Olasz Köztársaság értesítette őt a 2008. május 23-i 90. sz. törvényrendeletről (a GURI 2008. május 23-i 90. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 90. sz. törvényrendelet). Magának a törvényrendeletnek a szövege Campania tartomány hulladéklerakó rendszerének hiányosságairól nyújt tanúbizonyságot. A Bizottság kiemeli továbbá, hogy a hulladékválságra vonatkozó „rendkívüli állapotot" a jelen kereset indításának idején még nem hirdették meg, és azt 2009. december 31-ig fenn kell tartani.

34 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a Bizottság állításával ellentétben az Olasz Köztársaság vitatja, hogy elmulasztotta volna a 2006/12 irányelv 4. és 5. cikkéből eredő kötelezettségeit. Következésképpen meg kell vizsgálni a Bizottság által keresete alátámasztásául hivatkozott kifogások megalapozottságát.

A 2006/12 irányelv 5. cikkének megsértéséről

A felek érvei

35 A Bizottság azt állítja, hogy annak megállapításához, hogy egy tagállam a 2006/12 irányelv 5. cikkében foglalt követelmények szerint létrehozta az integrált és megfelelő hulladékártalmatlanítási rendszert, az szükséges, hogy rendelkezzen olyan technikai struktúrák összességével, amelyek lehetővé teszik egyrészt, a hasznosításra vagy újrafelhasználásra alkalmatlan hulladék ártalmatlanítását a környezet és a közegészség veszélyeztetése nélkül, másrészt azt, hogy az önellátás és a közelség elvének betartása céljából a hulladékártalmatlanításra szánt létesítmények, így a hulladékégetők és hulladéklerakók befogadási kapacitása megfeleljen azon hulladék mennyiségének, amelynek ártalmatlanítása az érintett régióban szükséges lehet.

36 Márpedig ilyen vonatkozásban a Campania tartományban felállított rendszer mutat bizonyos hiányosságokat. Így a szelektív hulladékgyűjtés a hulladék alig 10,6%-át fedezi, szemben a 33%-os közösségi átlaggal, illetve az Olaszország központi tartományaira jellemző 19,4% és északi tartományaira jellemző 38,1% között ingadozó országos átlaggal.

37 Továbbá, noha a hulladéklerakókat a lehető legkevesebbet kellene használni, lévén a környezet szempontjából a legrosszabb megoldást jelentik, Campania tartomány

hulladékának legnagyobb részét illegálisan rakják le vagy teszik ki. Ráadásul a HSZT-t előállító létesítmények, amelyek feladata e hulladékok ártalmatlanítása lenne, hiányosak, és valójában csak e hulladékok kezelését végzik, így azokat egy másik létesítménybe kell szállítani a végleges ártalmatlanítás céljából.

38 Az Acerra és Santa Maria La Fossa településekre tervezett hulladékégetők még mindig nem kezdték meg működésüket, és a tartomány egésze csupán egyetlen legálisan működő hulladéklerakóval rendelkezik, Serre településen, amelynek befogadóképessége jelentősen alatta marad a valós szükségletnek. Végezetül pedig több tonnányi hulladékot szállítottak Németországba, illetve Olaszország más tartományaiba ártalmatlanítás céljából, és a Németországi Szövetségi Köztársasággal aláírásra került egy további szállítmányokról szóló megállapodás.

39 A Bizottság álláspontja szerint 2008. március 2-án a közterületet borító hulladék 55 000 tonnát tett ki, túl azon a 110 000–120 000 tonnányi hulladékon, amely kezelés céljából a települési raktártelepeken várakozott. Márpedig a Bíróság megállapította a C-494/01. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2005. április 26-án hozott ítéletében (EBHT 2005., I-3331. o.), hogy az olyan hulladéklerakó-hálózat, amely teljesen betelt, valamint több engedély nélküli hulladéklerakó jelenléte az ország területén a 2006/12 irányelv 5. cikkének megsértését valósítja meg.

40 Az Olasz Köztársaság a kereset elutasítását kéri. Véleménye szerint a 2006/12 irányelv 5. cikkének megsértésére alapított kifogás a Campania tartományt sújtó súlyos helyzet történeti okainak hiányos elemzéséből ered. Továbbá e tagállam megtett minden lehetséges erőfeszítést e válság megállítására, legyen szó akár jelentékeny igazgatási és katonai eszközök foganatosításáról, akár a megvalósított jelentős pénzügyi beruházásokról (400 millió euró értékben 2003 és 2008 között).

41 Ami a hulladék gyűjtését illeti, az Olasz Köztársaság, noha elismeri, hogy a Bizottság által bemutatott számadatok tartományi átlagban pontosak, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy rendkívüli hulladékgyűjtési kezdeményezések indultak, és

általánosságban a szelektív hulladékgyűjtés szintjének növekedése figyelhető meg Campania tartományban, amelyet a Tanács elnöke 3639/08. végzésének végrehajtása bizonyára fokozni fog. Így 2008. január 14-e és március 1-je között 348 000 tonna hulladékot gyűjtöttek, főként az utcákon, és helyeztek biztonságba. Jelenleg a hulladékártalmatlanítási összkapacitás meghaladja a tartomány napi hulladéktermelését. 530 település hajtotta végre az első, szelektív hulladékgyűjtésre vonatkozó intézkedéseket, 73 település (mintegy 370 000 lakos) elérte az 50–90%-os, míg 134 település (mintegy egymillió lakos) közelíti a 25–50%-os szintet.

42 Egyébiránt 2008 júniusában megnyílt a Savignano Irpinóban, majd ezt követően a San Arcangelo Trimontéban található hulladéklerakó. Ami a hulladékégetőket illeti, a 2008. május 23-i 90/08. sz. törvényrendeletben foglalt új terv az Acerrai és Santa Maria La Fossa-i hulladékégetőkön túl két további hulladékégető építéséről rendelkezett Nápolyban és Salernóban. Folyamatban van további infrastruktúrák, így hulladéklerakók kivitelezése Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro és Andretta településeken, illetve termikus hulladékhasznosító létesítményé Acerrában és Salernóban.

43 Ami a hét HSZT-t termelő üzemet illeti, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság kiemeli, hogy még nem működőképesek, az Olasz Köztársaság arra hivatkozik, hogy az ezen üzemekben feltárt működési zavarok a szerződés teljesítése elmaradásának, sőt vétkes vagy bűnös magatartásnak a következményei, amelyek akaratától függetlenek.

44 A hulladéklerakókkal kapcsolatban jóllehet az Olasz Köztársaság elismeri, hogy az indokolással ellátott véleményben megjelölt időpontban egyedül a Macchia Soprana hulladéklerakó működött Serrében, kiemeli ugyanakkor, hogy a további hulladéklerakó területek megnyitását meghiúsították a lakosság tiltakozó megmozdulásai, amelyek még fegyveres erők közbelépését is szükségessé tették.

45 Márpedig az ítélkezési gyakorlat értelmében e körülmények mindegyike *vis maior* esetének tekinthető.

46 Következésképpen az Olasz Köztársaság úgy véli, hogy a 2006/12 irányelv 5. cikkének megsértése nem az ő tétlenségének tudható be, és kiemeli egyébiránt, hogy a Campania tartományban engedély nélkül végzett hulladékkibocsátások állandó tisztítási tevékenységet tesznek szükségessé, és sohasem jelentettek a nemzeti hatóságok által javasolt, ajánlott vagy vállalt alternatívát, mivel e hatóságok megtettek minden tőlük telhetőt a hulladékok elszállításának biztosítása érdekében, ideértve a rendőrség bevetését is.

47 A *vis major* elismerésének lehetőségével kapcsolatban a Bizottság válaszában emlékeztet arra, hogy e fogalom megköveteli, hogy a magatartás vagy annak elmulasztása az érintett körén kívül eső, rendkívüli és szokatlan körülményekből következzen, amelyeknek a következményei az általa tanúsított minden gondosság ellenére elkerülhetetlenek (a 296/86. sz., McNicholl és társai ügyben 1988. március 8-án hozott ítélet [EBHT 1988., 1491. o.] 11. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Továbbá akkor, amikor valamely esemény *vis maior* esetének tekinthető, hatásai csak egy bizonyos időszakon át tarthatnak, mégpedig addig az ideig, amely egy szokásos gondossággal eljáró igazgatási szerv számára az akaratától kívül eső válsághelyzet megoldásához szükséges (a 101/84. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1985. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1985., 2629. o.] 16. pontja).

49 A Bizottság ugyanakkor emlékeztet arra, hogy a hulladékártalmatlanítási rendszer kijavításának elmaradása Campania tartományban 1994-re nyúlik vissza. A helyi lakosság tiltakozása és a közrend megzavarása előre látható jelenség volt, és nem mutat kivételes jelleget, tekintve hogy a válsághelyzet és az általa keltett tiltakozás pontosan abból ered, hogy a nemzeti hatóságok folyamatosan nem tesznek eleget a 2006/12 irányelv által előírt kötelezettségeiknek.

50 A bűnszervezetek jelenlétével kapcsolatban a Bizottság emlékeztet arra, hogy ez a körülmény, még ha feltételezzük is, hogy megállapítható, nem indokolhatja a szóban forgó tagállam 2006/12 irányelvből eredő kötelezettségeinek megsértését (lásd a C-263/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11745. o.] 51. pontját).

51 Végezetül pedig azon körülménnyel kapcsolatban, miszerint a pályázaton nyertes vállalkozások nem teljesítették a hulladékgazdálkodási létesítmények beüzemelésére vonatkozó szerződéses kötelezettségeiket, a Bizottság úgy véli, hogy ez nem tekinthető rendkívüli és szokatlan körülménynek, többek között azért, mert az Olasz Köztársaság állításával ellentétben, a hatóságok ezt különleges feltételek kikötésével megelőzhették volna.

52 Az ügyészség által e vállalkozások egyes vezetőivel szemben indított büntetőeljárásokkal, valamint a hatóságok azon nehézségével kapcsolatban, hogy a szóban forgó tevékenységek átvételére alkalmas alvállalkozót találjanak, a Bizottság azt állítja, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata alapján a tagállam nem hivatkozhat a belső jogrendszerével összefüggő rendelkezésekre, gyakorlatra vagy helyzetekre valamely irányelvben előírt kötelezettségei vagy határidők be nem tartásának indokolására (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet 51. pontját).

53 Az Egyesült Királyság a 2006/12 irányelv 5. cikkének értelmezésére korlátozza észrevételeit. E tagállam álláspontja szerint, ellentétben azzal, amit a Bizottság e kereset benyújtásával sugall, a tagállamokat e rendelkezés értelmében terhelő kötelezettségek országos szinten, nem pedig tartományi szinten alkalmazandók. Így az önellátás és közelség elve, amelyek értelmében az integrált és megfelelő hulladékártalmatlanítási hálózatnak „képessé kell tennie a Közösség egészét arra, hogy a hulladékártalmatlanítás területén önellátóvá váljon, és a tagállamokat, hogy törekedhessenek e cél egyénileg történő elérésére", és „az egyik legközelebbi, a célnak megfelelő létesítményt" közösségi vagy országos, nem pedig tartományi területi alapon kell érteni.

54 Következésképpen e tagállam nem osztja a Bizottság azon álláspontját, mely szerint a 2006/12 irányelv 5. cikkének megsértése valósul meg azáltal, hogy valamely tagállam egy adott tartományán belül a hulladékártalmatlanítási létesítmények száma nem kielégítő ahhoz, hogy megfeleljenek e tartomány hulladékártalmatlanítási szükségleteinek. Az Egyesült Királysághoz hasonlóan ugyanis, amely a veszélyes hulladékok tekintetében ilyen módon szerveződött, a tagállamok dönthetnek úgy, hogy bizonyos típusú hulladékot egy adott tartományba szállítanak kezelés céljából, majd egy másik tartományban található létesítményekben ártalmatlanítják azokat, amennyiben az országos össz-szükségletet a hulladékártalmatlanítási létesítmények országos hálózata biztosítja.

55 A Bíróság ítélkezési gyakorlata ugyancsak az önellátás elvének ezen országos megközelítését támasztja alá, egyébiránt a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 312., 3. o.) 16. cikkének (4) bekezdése is ezen értelmezést támasztja alá, mivel a hulladékokról szóló új irányelv ezen cikke akként rendelkezik, hogy „a közelség és az önellátás elvei nem jelentik azt, hogy minden egyes tagállamnak a tagállamon belül a végleges hasznosító létesítmények teljes skálájával kell rendelkeznie”.

56 Az Olasz Köztársaság osztja az Egyesült Királyság álláspontját, és megállapítja, hogy Campania tartománynak az országos hulladéktermelésére gyakorolt hatása korlátozott.

57 A Bizottság, noha úgy véli, hogy az Egyesült Királyság által felvetett értelmezési kérdések a jelen kereset keretében nem bírnak jelentőséggel, elismeri, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg a hulladékgazdálkodás céljából megfelelő közigazgatási szintet. Tehát a 2006/12 irányelv 5. cikkének való megfelelés céljából lehetőség van arra, hogy egy tagállam egyetlen országos létesítménnyel rendelkezzék, amennyiben az fedezi a termelt hulladék kezelését, vagy csak néhány speciális létesítménnyel rendelkezzék, például veszélyes hulladékok kezelésére alkalmas létesítménnyel, mint amilyen az Egyesült Királyságban található.

58 A Bizottság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy annak meghatározásához, hogy miként kell értelmezni és alkalmazni az önellátás és közelség elvét, tekintetbe kell venni a hulladékok jellegét, valamint a termelt hulladék mennyiségét is. Minthogy a háztartási hulladék helyben és naponta termelődik, főszabályként szinte azonnali és közeli gyűjtést és kezelést igényel.

59 Az Olasz Köztársaság az önellátás és közelség földrajzi paraméteréül az „optimális területi egység" („ambito territoriale ottimale") szintjén történő hulladékgazdálkodást választotta. E tekintetben a Bizottság hangsúlyozza, hogy nem az integrált hulladékártalmatlanító hálózat felállítása céljából meghatározott közigazgatási szintet rója fel e tagállamnak. Ezzel szemben felrója azt, hogy ilyen rendszert nem hozott létre Campania tartományban, ahol konkrétan a hulladékot nem a termelési helyükhöz legközelebbi létesítményekben ártalmatlanítják, és ahol a más tartományokba vagy tagállamokba tartó hulladékszállítmányok az egészségügyi és környezeti válságnak csupán *ad hoc* megoldását jelentik, következésképpen pedig nem képezik részét az integrált hulladékártalmatlanító hálózatnak.

A Bíróság álláspontja

60 Amint az a Bizottság által a pert megelőző eljárás folyamán hivatkozott érvekből, valamint a Bíróság előtti eljárás keretében előterjesztett beadványokból következik, meg kell állapítani, hogy a Bizottság keresetével általánosságban a hulladék Campaniában történő ártalmatlanításának kérdését érinti, közelebbről pedig, amint az Egyesült Királyság beavatkozási beadványában adott válaszából következik, a települési hulladék ártalmatlanítását. Következésképpen az ezen intézmény által a tárgyalás során feltett egy kérdésre adott válasz ellenére, a Bizottság nem annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Olasz Köztársaság részben a veszélyes hulladékokról szóló, 1991. december 12-i 91/689/EGK tanácsi irányelv (HL L 377., 20. o.) hatálya alá tartozó veszélyes hulladékok egy speciális kategóriája tekintetében nem teljesítette kötelezettségeit.

61 A 2006/12 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének megfelelően a tagállamoknak meg kell tenniük a megfelelő intézkedéseket, hogy olyan integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot hozzanak létre, amely egyrészt képessé teszi a Közösség egészét arra, hogy a hulladékártalmatlanítás területén önellátóvá váljon, másrészt a tagállamokat, hogy törekedhessenek e cél egyénileg történő elérésére. E célból a tagállamoknak figyelembe kell venniük a földrajzi adottságokat és azt, hogy bizonyos típusú hulladékok számára különleges létesítmények létrehozása szükséges.

62 Ezen integrált hálózat létrehozása céljából a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azon területi alapegység megválasztásához, amelyet alkalmasnak ítélnek az országos önellátás eléréséhez a hulladékártalmatlanítás tekintetében, lehetővé téve ezáltal, hogy a Közösség maga ártalmatlanítsa saját hulladékát.

63 Amint azt az Egyesült Királyság helytállóan megállapította, bizonyos típusú hulladékok, például a veszélyes hulladékok, rendelkezhetnek olyan sajátossággal, amely alapján kezelésük hasznosan csoportosítható ártalmatlanításuk céljából egy vagy több országos szintű létesítményben, sőt, amint azt a 2006/12 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése és 7. cikkének (3) bekezdése előírja, más tagállamokkal együttműködve.

64 Ugyanakkor a Bíróságnak már alkalma nyílt hangsúlyozni, hogy a tagállamok által az őket a 2006/12 irányelv értelmében terhelő, a hulladék gyűjtésének, válogatásának és kezelésének ésszerűsítését elősegítő megfelelő intézkedéseket előíró hulladékgazdálkodási tervek kidolgozására vonatkozó kötelezettség keretében elfogadandó intézkedések közül az egyik legfontosabb az ezen irányelv 5. cikkének (2) bekezdése értelmében az, hogy a hulladékoknak a lehető legközelebbi létesítményben való kezelésére törekedjenek (a C-480/06. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2009. június 9-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4747. o.] 37. pontja).

65 A Bíróság kimondta tehát, hogy a hulladékártalmatlanítási területek elhelyezkedésére vonatkozó szempontokat a 2006/12 irányelv által kitűzött célok fényében kell megválasztani, amelyek sorában szerepel többek között az egészség és a környezet védelme, valamint integrált és megfelelő hulladékártalmatlanítási hálózat létrehozása, amely hálózatnak lehetővé kell tennie különösen a hulladékoknak az egyik megfelelő és legközelebbi létesítményben való ártalmatlanítását. Tehát az elhelyezkedés e szempontjainak többek között e területeknek a hulladékot termelő lakóterületektől való távolságra, a létesítmények körüli érzékeny övezetek közelében való építésének tilalmára és a hulladékszállításhoz megfelelő infrastruktúrák, így közlekedési hálózatokkal való összeköttetés meglétére kell vonatkoznia (lásd a Bíróság C-53/02. és C-217/02. sz., Commune de Braine-le-Château és társai egyesített ügyekben 2004. április 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2004., I-3251. o.] 34. pontját).

66 A nem veszélyes települési hulladékok vonatkozásában, amelyek főszabály szerint nem tesznek szükségessé olyan speciális létesítményeket, mint amilyeneket a veszélyes hulladék kezelése igényel, a tagállamoknak törekedniük kell tehát arra, hogy olyan hálózattal rendelkezzenek, amely lehetővé teszi a hulladékártalmatlanítási szükségletnek a termelés helyéhez lehető legközelebbi kielégítését, azon lehetőség sérelme nélkül, hogy e hálózatot interregionális, sőt akár határon átnyúló olyan együttműködés keretén belül szervezzék meg, amely megfelel a közelség elvének.

67 Ebből következik, amint azt a Bizottság is kiemelte, hogy ha valamely tagállam a 2006/12 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerinti egy vagy több „hulladékgazdálkodási terve" keretén belül egyénileg úgy dönt, hogy tartományi alapon szervezi meg a terület lefedettségét, ebből azt a következtetést kell levonni, hogy valamennyi, tartományi tervvel rendelkező tartománynak főszabály szerint a termelési helyhez képest a lehető legközelebb kell biztosítania hulladékának kezelését és ártalmatlanítását. Ugyanis az az elv, mely szerint a környezeti károkat elsődlegesen a forrásuknál kell elhárítani, amely elvet a Közösség az EUMSZ 191. cikk alá tartozó környezetvédelmi tárgyú fellépés céljából dolgozott ki, feltételezi, hogy minden egyes tartomány, település vagy egyéb helyi egység feladata a megfelelő intézkedések megtétele saját hulladékának befogadása, kezelése és ártalmatlanítása biztosításának céljából, amely hulladékot tehát termelési helyüktől a lehető legközelebb kell ártalmatlanítani a lehető legnagyobb mértékben csökkentve a szállítást (lásd a C-155/91. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1993. március 17-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-939. o.] 13. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

68 Következésképpen, ha a tartományok valamelyike ilyen, a tagállam által meghatározott országos hálózatban nem rendelkezik hulladékártalmatlanítási szükségleteinek lefedéséhez nagyságrend és időtartam tekintetében megfelelő infrastruktúrával, ebből az következik, hogy ezen súlyos, tartományi szintű hiányosságok kihathatnak az említett országos hulladékártalmatlanítási hálózatra, amely immár nem fog a 2006/12 irányelv által megkövetelt integrált és megfelelő jelleggel rendelkezni, vagy lehetővé tenni az érintett tagállam számára, hogy törekedhessen az önellátás céljának egyénileg történő elérésére, amint azt ezen irányelv 5. cikkének (1) bekezdése meghatározza.

69 Jelen ügyben meg kell állapítani, amint azt a Bizottság kiemelte, hogy az Olasz Köztársaság maga döntött úgy, hogy Campania tartomány mint „optimális területi egység" szintjén szervezi a hulladékgazdálkodást. Ugyanis, amint az az 1993-as tartományi törvényből és a 2007-es tartományi hulladékgazdálkodási terv által módosított 1997-es tartományi hulladékgazdálkodási tervből következik, ezt a döntést a tartományi önellátás elérése, valamint annak céljából hozták, hogy Campania tartomány településeit kötelezzék a területükön gyűjtött hulladéknak a tartományi szolgálat részére történő átadására, amely kötelezettség jelen ügyben igazolható a hulladékkezelő létesítmények működőképességéhez szükséges tevékenységi szint biztosításának szükségességével, megőrizve ezáltal az önellátás elvének országos szinten történő megvalósításához szükséges meglévő hulladékkezelési kapacitást (lásd a C-324/99. sz. DaimlerChrysler-ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-9897. o.] 62. pontját).

70 Továbbá, mivel az Olasz Köztársaság állításai szerint egyrészt a Campania tartománybeli településihulladék-termelés az országos termelés 7%-át, vagyis nem elhanyagolható részét képviseli, másrészt az említett tartomány lakossága az országos összlakosság mintegy 9%-át teszi ki, e tartomány saját hulladékának ártalmatlanítására vonatkozó kapacitásának jelentősebb fogyatékossága komolyan veszélyeztetheti a szóban forgó tagállam azon képességét, hogy törekedjék az országos önellátás célja felé.

71 Ilyen körülmények között azt kell megvizsgálni, hogy az olasz hulladékártalmatlanítási hálózaton belül az említett tartomány megfelelő létesítményekkel rendelkezik-e, amelyek lehetővé teszik a települési hulladékok termelési helyükhöz közeli ártalmatlanítását.

72 E vonatkozásban az Olasz Köztársaság elismerte, hogy a működésben levő létesítmények száma, legyen szó akár hulladéklerakókról, hulladékégetőkről, akár termikus hulladékhasznosítókról, nem volt elégséges Campania tartomány hulladékártalmatlanítási szükségletei fedezésének biztosítására.

73 Az Olasz Köztársaság elismerte ugyanis, hogy az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártakor egyetlen hulladéklerakó látta el a teljes Campania tartományt, valamint hogy e tartomány HSZT-t előállító létesítményei nem teszik lehetővé a hulladékok végleges ártalmatlanítását, és az Acerra, illetve Santa Maria La Fossa településekbe tervezett hulladékégetők még mindig nem működnek.

74 Amint az az 1997-ben jóváhagyott tartományi hulladékgazdálkodási tervből, valamint az olasz hatóságok által ezt követően a „hulladékválság" orvoslása céljából elfogadott tervekből következik, az említett hatóságok úgy vélték, hogy a településihulladék-ártalmatlanítási szükséglet fedezése céljából Campania tartományban újabb hulladéklerakók üzembe helyezésére van szükség, így Savignano Irpino és Sant'Arcangelo Trimonte településen, továbbá két további hulladékégetővel ki kell egészíteni az Acerrába és Santa Maria La Fossába tervezetteket, és a HSZT-t termelő létesítményeket ténylegesen működőképessé kell tenni.

75 Jóllehet a 2006/12 irányelv 5. cikke lehetővé teszi a hulladékok kezelése és ártalmatlanítása terén az interregionális, sőt akár a tagállamok közötti együttműködést is,

jelen ügyben ettől még más olasz tartományok és a német hatóságok közreműködése mellett sem volt lehetséges a Campania tartományban a települési hulladékok ártalmatlanításához szükséges létesítmények terén megvalósuló strukturális hiányosság orvoslása. Ezt jól példázza az a tekintélyes hulladékmennyiség, amely e tartomány utcáin felgyülemlett.

76 Egyébiránt a hulladék Campania tartományban megvalósuló szelektív gyűjtésének az országos és közösségi átlaghoz képest csekély aránya csak súlyosbítja a helyzetet.

77 Az Olasz Köztársaság arra hivatkozott a Bíróság előtt, hogy törekedett a Campania tartományban fennálló helyzet orvoslására, és tájékoztatta a Bíróságot a Savignano Irpinóban és San Arcangelo Trimontéban található hulladéklerakók 2008. május 2-át követően történt ténylegesen beüzemeléséről, valamint a 2008. május 23-i új tervben foglalt intézkedésekről, melyek között szerepel négy további hulladéklerakó létrehozása, két további hulladékégető építése, valamint az acerrai és salernói termikus hulladékhasznosító létesítmény megvalósítása. Egyébiránt a szelektív hulladékgyűjtés aránya egyértelmű javulást mutat, és a tartomány hulladékártalmatlanítási kapacitásai meghaladják a hulladéktermelést, miáltal a „hulladékválságnak" meg kell szűnnie.

78 Noha ezen intézkedések azt mutatják, hogy foganatosítottak bizonyos kezdeményezéseket Campania tartomány nehézségeinek leküzdésére, ez nem változtat azon, hogy az Olasz Köztársaság egyértelműen elismeri, hogy az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártakor Campania tartomány meglévő és működőképes létesítményei távolról sem fedezték e tartomány tényleges hulladékártalmatlanítási szükségleteit.

79 Egyébiránt és mindenesetre elegendő arra emlékeztetni, hogy a Bíróság számos alkalommal megállapította, hogy a kötelezettségszegés megtörténtét a tagállamnak az

indokolással ellátott véleményben foglalt határidő végén észlelt helyzete alapján kell megítélni, és hogy a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (lásd többek között a C-168/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. szeptember 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-8227. o.] 24. pontját és a C-23/05. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2005. október 27-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-9535. o.] 9. pontját).

80 Az Olasz Köztársaság arra hivatkozik továbbá, hogy a kötelezettségszegés nem róható fel neki, hanem *vis maior* esetének tekinthető, amely olyan eseményeknek tudható be, mint a lakosság tiltakozása a hulladéklerakók településeik területén való létesítése ellen, a bűnözési tevékenység jelenléte a tartományban, valamint a közigazgatási szervek alvállalkozói egyes, a tartomány számára szükséges létesítmények megvalósítására vonatkozó kötelezettségeinek elmulasztása.

81 Ebben a vonatkozásban meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás a Szerződésből vagy a másodlagos jogból származó kötelezettségek tagállamok általi megszegésének objektív megállapításán alapszik (lásd a 301/81. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1983. március 1 jén hozott ítélet [EBHT 1983., 467. o.] 8. pontját és a C-508/03. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-3969. o.] 67. pontját).

82 Amennyiben ennek megállapítása – a jelen ügyhöz hasonlóan – bizonyítást nyert, nincs relevanciája annak, hogy a kötelezettségszegés azon állam szándékából ered, amelynek e kötelezettségszegés betudható, vagy gondatlanságának, illetve azon technikai nehézségeknek a következménye, amelyekkel szembesült (a C-71/97. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. október 1-jén hozott ítélet [EBHT 1998., I-5991. o.] 15. pontja).

83 Ami a helyi lakosságnak egyes hulladékártalmatlanító létesítmények felállításával szemben kifejezett tiltakozását illeti, az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik,

hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak a közösségi jogi normákból eredő kötelezettségek és határidők betartása elmulasztásának az igazolásaként a közösségi jogi aktus végrehajtásának szakaszában előállt alkalmazási nehézségekre, beleértve a magánszemélyek ellenállásához kapcsolódó problémákat (lásd a C-45/91. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1992. április 7-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-2509. o.] 20. és 21. pontját, valamint a C-121/07. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. december 9-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-9159. o.] 72. pontját).

84 Végezetül a bűnözési tevékenység vagy „a jogszerűség határán" tevékenykedőként bemutatott személyek jelenlétét illetően, akik a hulladékgazdálkodási ágazat aktív szereplői, elegendő rámutatni arra, hogy – még ha feltételezzük is, hogy ez a körülmény megállapítható – ez nem indokolhatja a szóban forgó tagállam 2006/12 irányelvből eredő kötelezettségeinek megsértését (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet 51. pontja).

85 Ami a szerződéseknek az egyes hulladékártalmatlanítási infrastruktúrák kivitelezésével megbízott vállalkozások által történő teljesítésének elmulasztását illeti, ugyancsak emlékeztetni kell arra, hogy jóllehet a *vis maior* esetének nem feltétele az abszolút lehetetlenség, e fogalom megköveteli ugyanakkor, hogy a magatartás vagy annak elmulasztása az érintett körén kívül eső, rendkívüli és szokatlan körülményekből következzen, amelyeknek a következményei az általa tanúsított minden gondosság ellenére elkerülhetetlenek (a fent hivatkozott McNicholl és társai ügyben hozott ítélet 11. pontja).

86 Márpedig a gondosan eljáró közigazgatási szervnek meg kellett volna tennie a szükséges intézkedéseket akár a szóban forgó szerződések teljesítése elmulasztásának Campania tartományban való megelőzése, akár annak biztosítása céljából, hogy az említett hiányosságok dacára a hulladék ártalmatlanításához szükséges infrastruktúrák tényleges és tervezett időn belül történő kivitelezése megvalósuljon.

87 Az Olasz Köztársaság azon kifogásával kapcsolatban, mellyel felrója a Bizottságnak azt a tényt, hogy a jelen keresetet évekkel a hulladékválság jelentkezését követően indította, éppen akkor, amikor e tagállam meghozta a válság megoldását lehetővé tevő intézkedéseket, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően az EUMSZ 258. cikkben meghatározott szabályok anélkül alkalmazandók, hogy a Bizottságnak meghatározott határidőt kellene betartania (lásd többek között a C-96/89. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1991. május 16-án hozott ítélet [EBHT 1991., I-2461. o.] 15. pontját és a C-523/04. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2007. április 24-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-3267. o.] 38. pontját). Tehát a Bizottságra tartozik annak mérlegelése, hogy mikor nyújtson be keresetet, és főszabály szerint a Bíróságnak nem feladata e mérlegelés kontrollja (a C-422/92. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-1097. o.] 18. pontja).

88 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság, mivel nem biztosította, hogy a campaniai tartományi hulladékgazdálkodás keretében e tartomány kellő számú olyan létesítménnyel rendelkezzék, amely lehetővé teszi számára települési hulladékának a termelés helyéhez közeli ártalmatlanítását, elmulasztotta azon integrált hulladékártalmatlanítási hálózat létesítésére vonatkozó kötelezettségét, amely lehetővé teszi, hogy törekedjék a hulladékainak ártalmatlanításának biztosítására irányuló cél felé, következésképpen nem tett eleget a 2006/12 irányelv 5. cikkéből eredő kötelezettségének.

A 2006/12 irányelv 4. cikkének megsértéséről

A felek érvei

89 A Bizottság kiemeli, hogy az Olasz Köztársaság sosem tagadta a környezet és az emberi egészség vonatkozásában különösen súlyos helyzet fennállását, amely az integrált és megfelelő hulladékártalmatlanítási hálózat hiányából ered. Épp ellenkezőleg: e tagállam ezt kifejezetten elismerte.

90 A Bizottság, többek között a C-135/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. április 26-án hozott ítéletből (EBHT 2007., I-3475. o.) és a C-361/05. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2007. május 24-én hozott ítéletből kiindulva úgy véli, vitathatatlan, hogy a közutakon heverő, valamint a raktártelepeken kezelésre várakozó hulladékok jelentősen károsítják a környezetet és a tájat, valamint valós fenyegetést jelentenek mind a környezet, mind az emberi egészség számára. E szeméthalmok ugyanis a talaj és a talajvíz fertőzését, a hulladék öngyulladása vagy a lakosság általi felgyújtása folytán szennyező anyagoknak a légkörbe való jutását, a mezőgazdasági termékek és az ivóvíz további szennyeződését, valamint kellemetlen szagok kipárolgását eredményezhetik.

91 Az Olasz Köztársaság a kinevezett biztos szolgálata által írt tanulmány alapján azt állítja, hogy a Campania tartományban a hulladékgazdálkodás szempontjából fennálló helyzet nem befolyásolta hátrányosan a közbiztonságot vagy az emberi egészséget. Úgy véli továbbá, hogy a Bizottság által felhozott kifogás túlságosan általános, mivel nem pontosítja, hogy jelen kereset a 2006/12 irányelv 4. cikkének a)–c) pontjában foglalt esetek melyikére vonatkozik.

92 Egyébiránt az Olasz Köztársaság úgy véli, hogy a Bizottság nem szolgál bizonyítékkal állításai alátámasztásául. A Bizottság a Bíróságnak a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. április 6-án hozott ítéletében az olasz területen jogellenesen fennálló hulladéklerakókra vonatkozó megállapításaira hivatkozik. Egyébként a 2006/12 irányelv 5. cikkének megsértéséből kísérli meg levonni az ugyanezen irányelv 4. cikkében foglaltak elmulasztását.

93 Végezetül, az olasz hatóságok közelről felügyelték az utakon hagyott hulladéknak az emberek egészségére gyakorolt hatását, de nem volt megfigyelhető a fertőző betegek számának vagy a daganatos betegségek és a születési rendellenességek folytán

bekövetkezett halálesetek számának növekedése az illegális hulladéklerakások jelenlétével összefüggésben. Ami a talajvíz szennyeződését illeti, a határértéknek két behatárolt területen, szórványosan előforduló túllépésétől eltekintve a talajvizek nem mutattak kémiai vagy biológiai rendellenességet. Ugyanez vonatkozik a szeméthalom meggyulladásából származó füstnek kitett lakosságra, amely tekintetében, egy eset kivételével, nem állapítottak meg kockázatot.

94 Azon tanulmánnyal kapcsolatban, amelyre az Olasz Köztársaság hivatkozik, és amely szerint „Campaniában még a válság legmélyebb időszakában sem állapítottak meg olyan következményt, amely a közbiztonságot vagy különösen a közegészséget károsan érintené", a Bizottság kiemeli, hogy ezen tanulmány eredményei, amelynek társszerzője az Egészségügyi Világszervezet volt, „alátámasztják a Nápoly körzetének északkeleti és Caserte körzetének délnyugati részén feltárt rendellenesség fogalmát; mivel ugyancsak olyan övezetről van szó, ahol a települési szilárd és veszélyes hulladék ártalmatlanításának és felgyújtásának engedély nélküli gyakorlatát szokásosan folytatják". E tanulmány ugyancsak megerősítette „azt a feltételezést, mely szerint a halálozás és a rendellenességek aránya magasabb azokban az övezetekben, ahol az ismert hulladékártalmatlanítási területek a legnagyobb számban fordulnak elő", és mindenesetre rámutat, hogy „[…] az egészségügyi adatok alacsony feldolgozottsága és […] a környezetre vonatkozó adatok nem kielégítő mennyisége […] valószínűleg a kockázat alulértékeléséhez vezetnek".

95 Az Olasz Köztársaságnak az egészségre káros következmények hiányára vonatkozó megállapítását nem csak hogy nem támasztják alá maga az e tagállam által benyújtott tudományos bizonyítékok, de ráadásul úgy tűnik, az Olasz Köztársaság a 2006/12 irányelv 4. cikkének megsértését a hulladékválságnak közvetlenül felróható egészségügyi problémák tényleges fennállásához köti. Ugyanakkor a Bizottság ezzel ellenkezőleg úgy ítéli meg, hogy az említett 4. cikkből eredő kötelezettségek megelőző jellegűek. Vagyis a tagállamoknak a veszélyhelyzet megelőzésére alkalmas intézkedéseket kell

meghozniuk. Márpedig jelen esetben a környezet és a közegészség tekintetében fennálló veszélyhelyzetek feltétlen bizonyítást nyertek, hosszabb ideig tartanak, és az illetékes olasz hatóságok magatartásából vagy még inkább attól való tartózkodásából erednek.

A Bíróság álláspontja

96 Bevezetésképpen arra kell utalni, hogy noha a 2006/12 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése nem határozza meg tartalmilag pontosan azokat az intézkedéseket, amelyek az emberi egészség vagy a környezet károsítása nélküli hulladékártalmatlanítás biztosításához szükségesek, az irányelv az elérendő cél tekintetében kötelező a tagállamokra nézve; mindemellett az ilyen intézkedések szükségességének megítélését illetően mérlegelési mozgásteret biztosít számukra (a C-365/97. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-7773. o.] 67. pontja és a C-420/02. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2004. november 18-án hozott ítéletének [EBHT 2004., I-11175. o.] 21. pontja).

97 Ezért főszabály szerint abból, hogy valamely helyzet nem felel meg a 2006/12 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott céloknak, tehát nem lehet közvetlenül arra következtetni, hogy az érintett tagállam szükségszerűen megszegte az e rendelkezésből eredő azon kötelezettségeit, hogy elfogadja az emberi egészség vagy a környezet károsítása nélküli hulladékártalmatlanítás biztosításához szükséges intézkedéseket. Az ilyen helyzet hosszabb időn keresztül való fennállása – különösen, ha a környezet jelentős károsodásához vezet, és az illetékes hatóságok nem avatkoznak be – utalhat arra, hogy a tagállamok túllépték a rendelkezés által részükre biztosított mérlegelési mozgásteret (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet 68. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2004. november 18-án hozott ítélet 22. pontja).

98 Ami az állítólagos kötelezettségszegés területi kiterjedését illeti, az a tény, hogy a Bizottság keresete annak megállapítására irányul, hogy az Olasz Köztársaság kizárólag Campania tartományban nem teljesítette a szükséges intézkedések megtételére vonatkozó kötelezettségeit, nem lehet kihatással a kötelezettségszegés esetleges megállapítására (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet 69. pontját).

99 Ugyanis a 2006/12 irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettség teljesítésének elmulasztása ugyanezen kötelezettség jellege folytán veszélyeztetheti az emberi egészséget és károsíthatja a környezetet valamely tagállam területének akár csak egy kisebb részén (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítéletének 70. pontja, amely helyzet azonos volt a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 1992. április 7-én hozott ítéletével).

100 Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a Bizottság jogilag megkövetelt módon bizonyította-e, hogy az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártakor az Olasz Köztársaság hosszabb időn keresztül elmulasztotta az annak biztosításához szükséges intézkedések meghozatalát, hogy a Campania tartományban termelt hulladékokat az emberi egészség veszélyeztetése vagy a környezetet károsító eljárások vagy módszerek alkalmazása nélkül hasznosítsák vagy ártalmatlanítsák.

101 Noha az EUMSZ 258. cikk alapján indított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében a Bizottságnak kell a Bíróság elé tárnia a kötelezettségszegés fennállásának Bíróság általi vizsgálatához szükséges bizonyítékokat, anélkül hogy bármiféle vélelemre támaszkodna (a C-150/07. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2009. január 22-én hozott ítélet 65. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), tekintetbe kell venni azt a tényt, hogy a 2006/12 irányelv tényleges végrehajtására irányuló nemzeti rendelkezések helyes alkalmazásának ellenőrzése során – a Bizottság e tárgyban saját maga nem rendelkezik vizsgálati jogkörrel, ezért nagymértékben függ az esetleges panaszosoktól vagy az érintett tagállam területén működő magán- és állami

szervezetektől, illetve magától a tagállamtól kapott információktól (lásd ebben az értelemben a C-494/01. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2005. április 26-án hozott ítélet [EBHT I-3331. o.] 43. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. április 26-án hozott ítélet 28. pontját).

102 Mindebből elsősorban az következik, hogy mivel a Bizottság az alperes tagállam területén felmerült eseményekkel kapcsolatban kellő mennyiségű tényre hivatkozott, ezt követően már a tagállam feladata, hogy az előterjesztett adatokat, valamint az abból eredő következtetéseket lényegében és részletesen vitassa (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet 84. és 86. pontját, valamint a C-189/07. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. december 22-én hozott ítélet 82. pontját).

103 E vonatkozásban meg kell állapítani mindenekelőtt, hogy az Olasz Köztársaság nem vitatja, hogy az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártakor a közutakon heverő hulladékok mennyisége elérte az 55 000 tonnát, túl azon a mintegy 110 000–120 000 tonna hulladékon, amely a települési raktártelepeken kezelésre várakozott. Mindenesetre ezen adatok következnek a kinevezett biztos 2008. március 2-i feljegyzéséből, amelyet e tagállamnak az indokolással ellátott véleményre adott válaszához csatolt. Továbbá az említett tagállam által nyújtott információk alapján a hulladék felhalmozódásától elkeseredett lakosság kezébe vette a – környezetet és saját egészségét veszélyeztető – kezdeményezést, és a szeméthalmok égetésébe kezdett.

104 A fentiekből nyilvánvalóan következik, hogy Campania tartományban e tagállam nem volt képes teljesíteni a 2006/12 irányelv 4. cikkének (2) bekezdéséből eredő azon kötelezettségét, hogy megtiltja a hulladékok elhagyását vagy illegális lerakását, illetve ellenőrizetlen ártalmatlanítását.

105 Továbbá emlékeztetni kell arra, hogy a hulladékok sajátos természetűek, így halmozódásuk – már azelőtt, hogy a hulladékok az egészségre veszélyessé válnának – veszélyt jelent a környezetre, figyelemmel különösen az azokat befogadó egyes régiók vagy helyek korlátozott befogadóképességére (a C-2/90. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1992. július 9-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-4431. o.] 30. pontja).

106 Ilyen jelentős mennyiségű hulladéknak a közutakon és az ideiglenes raktárterületeken történő felhalmozódása, a Campaniában az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidő lejártakor fennálló helyzethez hasonlóan, kétségkívül kockázatot jelentett „a vízre, levegőre, talajra, növény- és állatvilágra" a 2006/12 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében. Ráadásul az ilyen mennyiségű hulladék elkerülhetetlenül „kellemetlen szagot okoz" ugyanezen cikk 1. bekezdésének b) pontja értelmében, főként ha a hulladék hosszú időn keresztül a szabad levegőn lerakva marad az utcákon és utakon.

107 Egyébiránt, tekintettel arra, hogy nem áll rendelkezésre kellő számú hulladéklerakó, az ilyen mennyiségű hulladék jelenléte a megfelelő és engedéllyel rendelkező raktározási területeken kívül a 2006/12 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében „hátrányosan befolyásolhatja a tájképet vagy a különleges érdeklődésre számot tartó helyeket".

108 A Bizottság által benyújtott bizonyítékok részletes jellege, főként a maguk az olasz hatóságok által összeállított és az európai intézményeknek eljuttatott különböző jelentések és a keresetlevélhez csatolt újságcikk-kivágások fényében, és a jelen ítélet 80–81. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatra tekintettel az Olasz Köztársaság nem szorítkozhat arra a kijelentésre, hogy a felrótt tények nem bizonyítottak, vagy hogy az utcán, főként Nápolyban található hulladékhalmok nem e tagállam szándékából keletkeztek.

109 Továbbá, amint azt a Bizottság helytálló módon állítja, a 2006/12 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének megelőző funkciója van, azaz a tagállamok nem tehetik ki az emberi egészséget veszélynek a hulladékhasznosítási és -ártalmatlanítási műveletek során.

110 Márpedig többek között az európai intézményeknek megküldött jelentésekben és feljegyzésekben maga az Olasz Köztársaság is elismerte, hogy a Campania tartományban fennálló helyzet veszélyezteti az emberi egészséget. E vonatkozásban az Olasz Köztársaság által az Európai Unió Tanácsa Elnökségének megküldött 2008. május 23-i 90. sz. törvényrendelet preambulumbekezdései (a GURI 2008. május 23-i 120. számának rendes melléklete) kifejezetten „a társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi körülményeknek a [hulladékgazdálkodásra vonatkozó] rendkívüli helyzetből eredő súlyos voltára" hivatkozott, amelyek súlyosan veszélyeztethetik Campania lakosainak alapvető jogait, akik […] higiéniai, egészségügyi és környezetvédelmi kockázatoknak vannak kitéve.

111 Következésképpen az Olasz Köztársaság által a jelen kereset keretében annak bizonyítására hivatkozott tényezők, hogy az említett helyzetnek a gyakorlatban semmi vagy igen csekély következménye van az emberi egészségre, nem képes megingatni azt a megállapítást, amely szerint a hulladékok közutakon való felhalmozódásának nyugtalanító helyzete a lakosság egészségét biztos veszélynek tette ki, megsértve ezzel a 2006/12 irányelv 4. cikkének (1) bekezdését.

112 Következésképpen a Bizottság által a 2006/12 irányelv 4. cikkének megsértésével kapcsolatban felhozott kifogást megalapozottnak kell nyilvánítani.

113 A fentiek összességének fényében meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság – mivel Campania tartomány vonatkozásában nem tett meg minden, annak biztosításához szükséges intézkedést, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az

emberi egészség és a környezet veszélyeztetése nélkül történjék, és különösen nem hozott létre integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot – nem teljesítette a 2006/12 irányelv 4. és 5. cikkéből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

114 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az Olasz Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 4. §-a értelmében az Egyesült Királyság maga viseli a saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az Olasz Köztársaság – mivel Campania tartomány vonatkozásában nem tett meg minden, annak biztosításához szükséges intézkedést, hogy a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség és a környezet veszélyeztetése nélkül történjék, és különösen nem hozott létre integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot – nem teljesítette a hulladékokról szóló, 2006. április 5-i 2006/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. és 5. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság az Olasz Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.

3) Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága maga viseli saját költségeit.

Aláírások