WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 4 marca 2010 r. *

W sprawie C-297/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 3 lipca 2008 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez D. Recchię, C. Zadrę oraz J.B. Laignelota, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Aiellego, avvocato dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

popieranej przez:

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez S. Ossowskiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez K. Bacona, barrister,

interwenient,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

W składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, C. Toader (sprawozdawca), K. Schiemann, P. Kūris i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: R. Șereș, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 grudnia 2009 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie podejmując w odniesieniu do regionu Kampania wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia odzyskiwania lub unieszkodliwiania odpadów bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu i bez szkodzenia środowisku, a w szczególności nie tworząc odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 i 5 dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 114, s. 9).

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Dla zapewnienia jasności i zrozumiałości dyrektywą 2006/12 ujednolicono tekst dyrektywy Rady 75/442/EWG Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194, s. 39).

3 Motywy 2, 6, 8–10 dyrektywy 2006/12 brzmią następująco:

„(2) Zasadniczym celem wszystkich przepisów dotyczących gospodarowania odpadami musi być ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie oraz składowanie odpadów.

[...]

(6) W celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego niezbędne jest, aby państwa członkowskie, oprócz podejmowania działań w celu zapewnienia odpowiedzialnego unieszkodliwiania oraz odzysku odpadów, podejmowały środki w celu ograniczenia produkcji odpadów, w szczególności przez wspieranie czystych technologii oraz produktów nadających się do recyklingu i ponownego wykorzystania, biorąc pod uwagę istniejące lub potencjalne możliwości, jakie stwarza rynek w zakresie odzyskanych odpadów.

[…]

(8) Istotne jest, aby Wspólnota jako całość uzyskała samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, oraz pożądane jest, aby każde państwo członkowskie dążyło do osiągnięcia tego rodzaju samowystarczalności.

(9) Dla osiągnięcia tych celów w państwach członkowskich powinny być sporządzane plany gospodarowania odpadami.

(10) Przemieszczanie odpadów powinno być ograniczone, a państwa członkowskie mogą podejmować niezbędne środki do osiągnięcia tego celu w ramach swoich planów gospodarowania".

4 Artykuł 4 dyrektywy 2006/12 stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że odpady są odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, w szczególności:

a) bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt;

b) bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy;

c) bez negatywnych skutków dla terenów wiejskich oraz miejsc o szczególnym znaczeniu.

2. Państwa członkowskie podejmują także niezbędne środki zakazujące porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów".

5 Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie, we współpracy z innymi państwami członkowskimi w przypadku gdy jest to niezbędne lub zalecane, podejmują właściwe środki w celu stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, uwzględniając najlepsze dostępne technologie nieobejmujące nadmiernych kosztów. Sieć musi umożliwiać Wspólnocie jako całości samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a państwom członkowskim stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie, biorąc pod uwagę warunki geograficzne lub potrzebę specjalistycznych urządzeń dla niektórych rodzajów odpadów.

2. Sieć, o której mowa w ust. 1, musi umożliwiać unieszkodliwianie odpadów w jednym z najbliższych urządzeń, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego".

6 Artykuł 7 dyrektywy 2006/12 stanowi:

„1. W celu osiągnięcia celów, określonych w art. 3, 4 i 5, właściwe organy, określone w art. 6, zobowiązane są do możliwie jak najszybszego sporządzenia co najmniej jednego planu gospodarowania odpadami. Plany takie odnoszą się w szczególności do:

a) rodzaju, ilości oraz pochodzenia odpadów przeznaczonych do odzysku lub usunięcia;

b) ogólnych wymogów technicznych;

c) wszelkich szczegółowych uzgodnień dotyczących określonych rodzajów odpadów;

d) odpowiednich miejsc lub urządzeń do unieszkodliwiania.

2. Plany, o których mowa w ust. 1, mogą przykładowo obejmować:

[…]

c) właściwe środki mające na celu wspieranie racjonalizacji zbierania, sortowania oraz przetwarzania odpadów.

3. Państwa członkowskie współpracują, gdzie właściwe [w stosownym przypadku], z pozostałymi państwami członkowskimi oraz Komisją w celu sporządzania takich planów. Powiadamiają o tym Komisję.

[…]".

Uregulowania krajowe

7 Transpozycja art. 4 i 5 dyrektywy 2006/12 do włoskiego porządku prawnego dokonała się na mocy rozporządzenia z mocą ustawy nr 152 z dnia 3 kwietnia 2006 r. w sprawie norm środowiskowych (dodatek zwykły do GURI nr 96 z dnia 14 kwietnia 2006 r.).

8 Artykuł 178 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„2. Odpady należy odzyskiwać lub unieszkodliwiać bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogłyby szkodzić środowisku naturalnemu, w szczególności:

a) bez stwarzania zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin i zwierząt;

b) bez powodowania uciążliwości poprzez wydzielanie hałasu lub zapachów;

c) bez negatywnych skutków dla terenów wiejskich oraz miejsc o szczególnym znaczeniu, chronionych na mocy obowiązujących przepisów prawa".

9 Artykuł 182 ust. 3 tego rozporządzenia brzmi:

„Odpady unieszkodliwiane są w ramach odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, przy wykorzystaniu najlepszych dostępnych technik i przy uwzględnieniu stosunku kosztów do ogólnych zysków, tak aby:

a) zapewnić samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów komunalnych, których nie uważa się za niebezpieczne, na optymalnych obszarach terytorialnych;

b) umożliwić unieszkodliwianie odpadów w przystosowanych do tego celu urządzeniach możliwie jak najbliżej miejsc ich wytwarzania i zbiórki, tak aby ograniczyć przemieszczanie odpadów, przy uwzględnieniu warunków geograficznych lub potrzeby specjalistycznych urządzeń dla niektórych rodzajów odpadów;

c) wykorzystać metody i technologie najbardziej przydatne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego".

10 W ustawie regionalnej regionu Kampanii nr 10/93 z dnia 10 lutego 1993 r. w sprawie norm i procedur dotyczących unieszkodliwiania odpadów w Kampanii (Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania) określono 18 jednolitych stref terytorialnych, w których należało zorganizować unieszkodliwianie odpadów komunalnych wytworzonych na danych obszarach poprzez obowiązkowe uczestnictwo gmin położonych w tych strefach.

Okoliczności powstania sporu

11 Rozpatrywana skarga dotyczy regionu Kampanii obejmującego 551 gmin, w tym miasto Neapol. Region ten boryka się z problemami w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i ich unieszkodliwiania.

12 Z wyjaśnień przedstawionych przez Republikę Włoską w odpowiedzi na skargę wynika, że w 1994 r. w regionie tym wprowadzono stan wyjątkowy i w celu niezwłocznego wprowadzenia w życie środków niezbędnych do przezwyciężenia sytuacji powszechnie, określanej mianem „kryzysu śmieciowego", powołano pełnomocnika skupiającego zadania i kompetencje leżące zwykle w gestii innych podmiotów publicznych.

13 Plan gospodarowania odpadami miejskimi przyjęto w 1997 r. Przewidywał on utworzenie systemu urządzeń przemysłowych do termicznego odzysku odpadów zaopatrywanego dzięki systemowi segregacji odpadów zorganizowanemu na szczeblu regionu Kampanii.

14 Mocą zarządzenia ministerialnego nr 2774 z dnia 31 marca 1998 r. podjęto decyzję o przeprowadzeniu postępowania przetargowego w celu powierzenia przetwarzania odpadów na okres dziesięciu lat podmiotom prywatnym zdolnym do uruchomienia urządzeń do produkcji paliw otrzymywanych z odpadów (ang. refuse derived fuels, zwanych dalej „RDF"), a także spalarni i zakładów termicznego przetwarzania odpadów.

15 W 2000 r. realizację wspomnianych zamówień przyznano spółkom Fibe SpA i Fibe Campania SpA, należącym do grupy Impregilo. Zadaniem tych spółek było uruchomienie i zarządzanie eksploatacją siedmiu zakładów produkcji RDF oraz dwóch zakładów termicznego przetwarzania odpadów, które miały być zlokalizowane odpowiednio w miejscowościach Acerra i Santa Maria La Fossa. Gminy regionu Kampanii

zobowiązane były do powierzenia przetwarzania swych odpadów wymienionym spółkom.

16 Wykonanie planu napotkało jednak na trudności, po pierwsze, ze względu na sprzeciw niektórych mieszkańców wobec lokalizacji zakładów, a po drugie, ze względu na niewielką ilość zebranych i przekazanych służbom regionalnym odpadów. Ponadto powstały opóźnienia w budowie zakładów oraz stwierdzono uchybienia na etapie ich projektowania, w związku z czym, wobec braku możliwości przetwarzania odpadów we właściwych obiektach, gromadzono je na dostępnych wysypiskach i składowiskach, aż do momentu ich zapełnienia.

17 Prokuratura w Neapolu wszczęła także dochodzenie zmierzające do wykrycia nadużyć przy realizacji zamówień publicznych. Dokonano także sądowego zajęcia zakładów produkcji RDF w regionie Kampanii, uniemożliwiając przystosowanie omawianych urządzeń. Rozwiązano wreszcie umowy wiążące władze ze spółkami Fibe SpA i Fibe Campania SpA, jednakże ponowne przyznanie w drodze procedur przetargowych realizacji zamówień w zakresie unieszkodliwiania odpadów w tym regionie kilkakrotnie kończyło się niepowodzeniem, w szczególności ze względu na niewystarczającą liczbę dopuszczalnych ofert.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

18 Sytuacja regionu Kampania była przedmiotem rozmów między służbami Komisji a władzami włoskimi. W nocie z dnia 16 maja 2007 r. pełnomocnik ds. kryzysu śmieciowego wyjaśnił Komisji powody, które doprowadziły do przyjęcia rozporządzenia z mocą ustawy nr 61 z dnia 11 maja 2007 r., przewidującego „nadzwyczajne środki w celu przezwyciężenia sytuacji kryzysowej w sektorze unieszkodliwiania odpadów w regionie Kampania", obejmujące w szczególności budowę czterech nowych wysypisk w gminach Serre, Savignano Irpino, Tezigno i Sant'Arcangelo Trimonte.

19 Z noty tej wynika, że nadzwyczajne środki zastosowano „w celu zażegnania zagrożenia epidemiologicznego i innych zagrożeń sanitarnych, a także w celu ochrony zdrowia ludności". W dokumencie tym stwierdzono, że „stan kryzysu uległ ostatnio zaostrzeniu wobec braku wysypisk przystosowanych do ostatecznego unieszkodliwiania odpadów" i określono ten stan mianem „niepokoju społecznego, zagrożenia dla praw podstawowych obywateli Kampanii, a także nadzwyczajnego zagrożenia dla środowiska naturalnego", ze względu na to że „nielegalne wysypywanie odpadów dokonywane poza kontrolą właściwych podmiotów publicznych i niekontrolowane czy samowolne spalanie porzuconych odpadów zagraża integralności środowiska naturalnego, ponieważ do atmosfery i gleby uwalniane są substancje zanieczyszczające (w szczególności dioksyny), co stwarza niebezpieczeństwo powstania nieodwracalnych szkód dla warstwy wodonośnej".

20 Uznając, że środki zastosowane przez Republikę Włoską nie były wystarczające do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludności, a w szczególności do utworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, i że w konsekwencji państwo to uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 i 5 dyrektywy 2006/12, w dniu 29 czerwca 2007 r. Komisja skierowała do niego wezwanie do usunięcia uchybienia, wzywając je do przedstawienia uwag w terminie miesiąca od jego doręczenia.

21 W odpowiedzi na zaproszenie Republiki Włoskiej w lipcu 2007 r. delegacja Komisji udała się do Neapolu w celu odbycia spotkania z władzami i dokonania oceny sytuacji na miejscu.

22 Pismem z dnia 3 sierpnia 2007 r. Republika Włoska udzieliła odpowiedzi na wezwanie, przedstawiając w załączeniu pismo dyrektora generalnego ministerstwa środowiska i ochrony terytorium – dyrekcji ds. jakości życia, datowane na 2 sierpnia 2007 r. W świetle otrzymanych informacji Komisja uznała, że do sformułowanych zarzutów należy dodać zarzuty naruszenia art. 3 i 7 dyrektywy 2006/12, wobec czego w dniu 23 października 2007 r. skierowała do tego państwa członkowskiego uzupełniające

wezwanie do usunięcia uchybień, wzywając je do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy od jego doręczenia.

23 W dniu 20 listopada 2007 r. w Brukseli odbyło się kolejne spotkanie, w trakcie którego Republika Włoska przedstawiła nowy projekt planu gospodarowania odpadami w regionie Kampania i złożyła sprawozdanie z rozwoju sytuacji, dotyczące w szczególności postępów w budowie niektórych obiektów infrastrukturalnych, takich jak wysypiska odpadów. Plan ten przyjęto w dniu 28 grudnia 2007 r.

24 Pismem z dnia 24 grudnia 2007 r. Republika Włoska udzieliła odpowiedzi na uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybień, załączając do niej pismo ministerstwa środowiska i ochrony terytorium z dnia 21 grudnia 2007 r.

25 W dniu 28 stycznia 2008 r. w Rzymie odbyło się „spotkanie pakietowe" władz Republiki Włoskiej z przedstawicielami Komisji, podczas którego w odniesieniu do kwestii gospodarowania odpadami w Kampanii państwo to przedstawiło treść nowego planu, który miał na celu zażegnanie sytuacji kryzysowej przed końcem listopada 2008 r.

26 W świetle informacji przedstawionych przez Republikę Włoską w szeregu jej pism, a także w świetle informacji pochodzących z innych źródeł takich jak media, stowarzyszenia, organizacje i osoby prywatne, w dniu 1 lutego 2008 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, wzywając je do zastosowania się do zawartych w niej dyspozycji – z uwagi na powagę sytuacji – w terminie jednego miesiąca. Republika Włoska ustosunkowała się do treści tej opinii w piśmie przekazanym Komisji w dniu 4 marca 2008 r., do którego załączono trzy pisma pochodzące od właściwych władz regionalnych.

27 Mając na uwadze zgromadzone w ten sposób informacje, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

28 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 2 grudnia 2008 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Włoskiej.

W przedmiocie skargi

29 W uzasadnieniu skargi Komisja zarzuca Republice Włoskiej naruszenie art. 4 i 5 dyrektywy 2006/12, po pierwsze, przez to, że państwo to nie utworzyło odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, która zapewniłaby samowystarczalność w dziedzinie unieszkodliwiania odpadów na podstawie kryterium bliskości geograficznej, a po drugie, przez to, że sytuacja ta wytworzyła zagrożenie dla zdrowia ludzi i dla środowiska naturalnego.

30 Komisja twierdzi, że Republika Włoska przyznaje się do zarzucanego jej uchybienia. Świadczy o tym jej zdaniem treść odpowiedzi udzielonych przez to państwo w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. W odpowiedzi na początkowe wezwanie do usunięcia uchybień rząd włoski przedstawił bowiem regionalny plan gospodarowania odpadami przyjęty w 1997 r., uznając jednocześnie, że „mimo iż zintegrowany system gospodarowania odpadami został prawidłowo określony w planie regionalnym, nie nabrał on dotąd realnych kształtów", w szczególności ze względu na nagromadzenie opóźnień w budowie dwóch spalarni przewidzianych w gminach Acerra i Santa Maria La Fossa, a także ze względu na zamknięcie wysypisk. Władze włoskie przyznały zatem, że nastąpił „paraliż systemu" oraz że odpady wysypywano w sposób nielegalny lub niekontrolowany, przy czym praktyki te określiły mianem

„rozpowszechnionego w Kampanii procederu, którym kierowały grupy parające się przestępczością zorganizowaną i wobec którego organy wymiaru sprawiedliwości wszczęły różnego rodzaju dochodzenia".

31 W odpowiedzi na uzasadnioną opinię Republika Włoska potwierdziła, że sytuacja nie została opanowana, zaś zdaniem Komisji przedstawione przez to państwo członkowskie odpowiedzi, a w szczególności czas niezbędny do wdrożenia infrastruktury przewidzianej w ostatnim planie gospodarowania, a także informacje prezentowane przez prasę krajową świadczą o tym, że w chwili upływu wyznaczonego w uzasadnionej opinii terminu państwo to było jeszcze daleko od stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, zorganizowanej na podstawie kryterium bliskości.

32 Ponadto trwanie uchybienia potwierdzały pewne informacje otrzymane po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. W komunikatach z dni 21 i 28 kwietnia 2008 r. skierowanych do Prezydencji Rady Unii Europejskiej Republika Włoska przyznała bowiem, że wysypiska przewidziane na terenach Savignano Irpino i Sant'-Arcangelo Trimonte zostaną oddane do użytku nie szybciej niż w lipcu 2008 r. i że do tego czasu jedynym wysypiskiem obsługującym cały region Kampanii jest usytuowane na terenie gminy Serre wysypisko w Macchia Soprana.

33 Komisja opiera się także na treści przekazanej w dniu 4 czerwca 2008 r. noty, w której Republika Włoska obwieściła wejście w życie rozporządzenia z mocą ustawy nr 90 z dnia 23 maja 2008 r. (dodatek zwykły do GURI nr 120 z dnia 23 maja 2008 r., zwanego dalej „rozporządzeniem z mocą ustawy nr 90"). Sam tekst tego aktu stanowi przyznanie się do niewydolności systemu unieszkodliwiania odpadów w regionie Kampanii. Komisja podkreśla także, że „stan wyjątkowy" wprowadzony w związku z kryzysem śmieciowym nie został zniesiony do dnia wniesienia niniejszej skargi i że miał on zostać utrzymany aż do dnia 31 grudnia 2009 r.

34 Należy jednak stwierdzić, że – wbrew twierdzeniom Komisji – Republika Włoska utrzymuje, że nie dopuściła się uchybienia zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 i 5 dyrektywy 2006/12. Wobec tego zachodzi potrzeba zbadania zasadności zarzutów przedstawionych przez Komisję w uzasadnieniu skargi.

W przedmiocie naruszenia art. 5 dyrektywy 2006/12

Argumentacja stron

35 Komisja utrzymuje, że aby uznać, że państwo członkowskie utworzyło odpowiednią zintegrowaną sieć urządzeń do unieszkodliwiania odpadów taką jak wymagana przez art. 5 dyrektywy 2006/12, państwo to musi dysponować całością struktury technicznej mającej zapewnić, z jednej strony, aby odpady, których nie da się odzyskać ani ponownie wykorzystać, były unieszkodliwiane bez zagrożenia dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi, a z drugiej strony – w celu poszanowania zasad samowystarczalności i bliskości – aby urządzenia przeznaczone do unieszkodliwiania odpadów, takie jak spalarnie i wysypiska, dysponowały mocami przerobowymi wystarczającymi do przyjęcia takiej ilości odpadów, jaka może wymagać unieszkodliwienia w danym regionie.

36 Tymczasem wprowadzony w regionie Kampanii system posiadał bezsporne braki. Segregacja miała miejsce jedynie w odniesieniu do 10,6% wytwarzanych odpadów, podczas gdy średnia wspólnotowa wynosiła 33%, a średnia krajowa oscylowała między 19,4% w centralnych regionach Włoch a 38,1% w północnych regionach tego państwa członkowskiego.

37 Poza tym, mimo iż korzystanie z wysypisk należy ograniczać do minimum, ze względu na to, że jest to najgorszy dla środowiska naturalnego sposób postępowania

z odpadami, przeważająca część odpadów w regionie Kampanii była składowana na wysypiskach lub wysypywana nielegalnie. Co więcej, urządzenia do produkcji RDF, które miały umożliwiać unieszkodliwianie odpadów, były wadliwe i w rzeczywistości umożliwiały jedynie ich obróbkę, wobec czego odpady te trzeba było następnie przesyłać do innych urządzeń w celu ich ostatecznego unieszkodliwienia.

38 Spalarnie przewidziane w gminach Acerra i Santa Maria La Fossa w dalszym ciągu nie zostały uruchomione, zaś cały region dysponował tylko jednym funkcjonującym legalnie wysypiskiem – zlokalizowanym w Serre – którego wydajność była znacznie niższa od rzeczywistych potrzeb. Duże ilości odpadów przewożono także do Niemiec i do innych regionów Włoch w celu ich unieszkodliwienia, przy czym z Republiką Federalną Niemiec podpisano umowę przewidującą dodatkowe wysyłki odpadów.

39 Według Komisji na dzień 2 marca 2008 r. ilość odpadów zalegających na drogach publicznych wynosiła 55 000 ton, powiększając ilość od 110 000 do 120 000 ton odpadów oczekujących na zagospodarowanie na składowiskach komunalnych. Tymczasem w wyroku z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-3331, Trybunał orzekł, że zbliżające się przekroczenie pojemności systemu wysypisk oraz istnienie w całym kraju nielegalnych składowisk oznaczało naruszenie art. 5 dyrektywy 2006/12.

40 Republika Włoska wnosi o oddalenie skargi. Według tego państwa zarzut naruszenia art. 5 dyrektywy 2006/12 jest wynikiem niewystarczającej analizy uwarunkowań historycznych leżących u podstaw bardzo trudnej sytuacji panującej w regionie Kampanii. Ponadto państwo to dołożyło wszelkich możliwych starań w celu zażegnania kryzysu, a polegały one zarówno na podjęciu istotnych działań administracyjnych i wojskowych, jak i na realizacji znacznych inwestycji finansowych (400 mln EUR w latach 2003–2008).

41 Co się tyczy zbiórki odpadów, Republika Włoska przyznaje, że przedstawione przez Komisję dane liczbowe ilustrujące średnią w regionie są prawidłowe, jednakże

podkreśla, iż przeprowadzone zostały nadzwyczajne zbiórki odpadów i że generalnie obserwowany jest wzrost poziomu segregacji odpadów w Kampanii, przy czym działania w tym zakresie mają zostać wzmocnione dzięki wprowadzeniu w życie zarządzenia prezesa rady ministrów nr 3639/08. Między dniem 14 stycznia a 1 marca 2008 r. zebrano i zabezpieczono bowiem 348 000 ton odpadów, w szczególności tych, które zalegały na ulicach. W tym czasie całkowita wydajność unieszkodliwiania odpadów przewyższała dzienną ilość odpadów wytwarzanych w regionie. W 530 gminach wdrożono pierwsze środki w celu rozpoczęcia segregacji odpadów, w 73 gminach (około 370 000 mieszkańców) poziom segregacji osiągnął wartość między 50% a 90%, zaś w 134 gminach (około miliona mieszkańców) poziom ten zbliżał się do wartości mieszczącej się w przedziale od 25% do 50%.

42 Ponadto w czerwcu 2008 r. otwarto wysypiska w Savignano Irpino, a następnie w San Arcangelo Trimonte. Co się tyczy spalarni, nowy plan przewidziany w rozporządzeniu z mocą ustawy nr 90 zakładał budowę dwóch dodatkowych spalarni w Neapolu i Salerne, oprócz tych, które przewidziano w miejscowościach Acerra i Santa Maria La Fossa. W trakcie realizacji były także inne obiekty infrastrukturalne, takie jak wysypiska w Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro i Andretta, a także urządzenia do termicznego odzyskiwania odpadów w miejscowościach Acerra i Salerno.

43 Jeśli chodzi o siedem zakładów produkcji RDF, które – jak podkreśla Komisja – wciąż jeszcze nie funkcjonują, Republika Włoska podnosi, że stwierdzone w tych zakładach nieprawidłowości były rezultatem niewykonania umów, czyli niezależnych od woli tego państwa czynów niedozwolonych bądź przestępstw.

44 Co się tyczy wysypisk, chociaż Republika Włoska przyznaje, że w terminie wyznaczonym w uzasadnionej opinii funkcjonowało jedynie wysypisko Macchia Soprana w Serre, to jednak podkreśla ona, że otwarcie innych wysypisk uniemożliwiły akcje protestacyjne mieszkańców, które doprowadziły nawet do interwencji sił zbrojnych.

45 Wszystkie te okoliczności można natomiast uznać za zdarzenia o charakterze siły wyższej w rozumieniu orzecznictwa.

46 W związku z tym Republika Włoska twierdzi, że naruszenia art. 5 dyrektywy 2006/12 nie można przypisywać jej biernemu zachowaniu, a nadto podkreśla, że w odpowiedzi na nielegalne składowanie odpadów na terytorium regionu Kampania prowadzone są nieustanne działania rekultywacyjne i że takie nielegalne składowanie nie stanowiło nigdy alternatywnego rozwiązania proponowanego, sugerowanego ani popieranego przez władze krajowe, które robiły wszystko co możliwe, by zapewnić usuwanie takich odpadów, w tym także przy pomocy organów przymusu państwowego.

47 Co się tyczy możliwości uznania, że wskazane okoliczności miały charakter siły wyższej, w replice Komisja przypomina, że definicja tego pojęcia wymaga, aby zaistnienie bądź niedojście do skutku rozpatrywanego zdarzenia było wynikiem „nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych okoliczności, niezależnych od podmiotu, który powołuje się na nie, oraz których następstw nie można było uniknąć, mimo zachowania należytej staranności" (wyrok z dnia 8 marca 1988 r. w sprawie 296/86 McNicholl i in., Rec. s. 1491, pkt 11 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Ponadto skutki zdarzenia, które może zostać uznane za siłę wyższą, mogą trwać jedynie przez pewien okres, a mianowicie przez czas, który zasadniczo niezbędny jest do tego, by organy administracji mogły dowieść zachowania zwykłej staranności w ramach działań zmierzających do zażegnania niezależnej od ich woli sytuacji kryzysowej (wyrok z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawie 101/84 Komisja przeciwko Włochom, s. 2629, pkt 16).

49 Tymczasem Komisja przypomina, że system unieszkodliwiania odpadów w regionie Kampanii jest niewystarczający już od 1994 r. Co się tyczy protestów i zakłóceń porządku publicznego przez lokalną społeczność, zjawiska te były przewidywalne i nie miały wcale charakteru wyjątkowego, gdyż przyczyną sytuacji kryzysowej i wywołanych przez nią protestów było właśnie ciągłe uchybianie przez władze krajowe zobowiązaniom przewidzianym w dyrektywie 2006/12.

50 Jeśli chodzi o obecność organizacji przestępczych, Komisja przypomina, że okoliczność ta, nawet jeśli byłaby dowiedziona, nie mogłaby usprawiedliwić braku poszanowania przez państwo członkowskie jego zobowiązań wynikających z dyrektywy (zob. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-263/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-11745, pkt 51).

51 Wreszcie co się tyczy okoliczności, że wyłonione w przetargach przedsiębiorstwa nie wypełniły swych zobowiązań umownych w zakresie uruchomienia urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, Komisja twierdzi, że okoliczności tej nie można uznać za anormalną i nieprzewidywalną, w szczególności ze względu na to, że – wbrew twierdzeniom Republiki Włoskiej – władze mogły przewidzieć w umowach konkretne klauzule zabezpieczające je przed skutkami takich zdarzeń.

52 Co się tyczy postępowań karnych wszczętych przez prokuraturę państwową przeciwko pewnym osobom zarządzającym tymi przedsiębiorstwami, a także trudności, jaką dla władz stanowiło wyłonienie innego wykonawcy, który przejąłby realizację omawianych zadań, Komisja utrzymuje, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w swoim porządku prawnym, aby uzasadnić uchybienia zobowiązaniom i terminom przewidzianym przez dyrektywę (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 51).

53 Zjednoczone Królestwo ogranicza swe uwagi do kwestii wykładni art. 5 dyrektywy 2006/12. Według tego państwa członkowskiego – wbrew temu, co sugeruje Komisja, wnosząc niniejszą skargę – zobowiązania ciążące na państwach członkowskich na mocy tego przepisu mają zastosowanie na szczeblu krajowym, a nie na szczeblu regionalnym. Zasady samowystarczalności i bliskości, zgodnie z którymi odpowiednia zintegrowana sieć urządzeń do unieszkodliwiania odpadów „musi umożliwiać Wspólnocie jako całości samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a państwom członkowskim stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie" i to „w jednym z najbliższych urządzeń", należy odnosić do terytorium wspólnotowego lub krajowego, ale nie do obszaru regionu.

54 W związku z tym państwo to nie podziela stanowiska Komisji, według której naruszenie art. 5 dyrektywy 2006/12 ma miejsce wówczas, gdy w ramach danego regionu państwa członkowskiego urządzenia do unieszkodliwiania odpadów nie wystarczają do zaspokojenia istniejącego w tym regionie zapotrzebowania na unieszkodliwianie odpadów. Państwa członkowskie mogą bowiem – jak uczyniło to Zjednoczone Królestwo w odniesieniu do postępowania z odpadami niebezpiecznymi – przewozić pewne rodzaje odpadów z jednego regionu, w celu ich obróbki i unieszkodliwienia w urządzeniach zlokalizowanych na terenie innych regionów, o ile krajowa sieć urządzeń do unieszkodliwiania odpadów zaspokaja całe krajowe zapotrzebowanie w tym zakresie.

55 Za takim ogólnokrajowym podejściem do zasady samowystarczalności przemawia także orzecznictwo Trybunału. Wykładnię taką potwierdza ponadto brzmienie art. 16 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312, s. 3), gdyż ten artykuł nowej dyrektywy w sprawie odpadów stanowi, iż „zasady bliskości i samowystarczalności nie oznaczają, że każde państwo członkowskie musi posiadać na swoim terytorium pełen zakres obiektów do ostatecznego odzysku".

56 Republika Włoska podziela stanowisko Zjednoczonego Królestwa i zwraca uwagę, że wpływ regionu Kampania na ilość odpadów wytwarzaną w skali kraju jest ograniczony.

57 Komisja przyznaje, że państwa członkowskie mogą swobodnie określać odpowiedni szczebel administracji, na jakim prowadzona jest gospodarka odpadami, twierdząc jednocześnie, iż podniesione przez Zjednoczone Królestwo kwestie wykładni nie mają znaczenia w ramach niniejszej skargi. W celu zastosowania się do treści art. 5 dyrektywy 2006/12 państwo członkowskie może tym sposobem uruchomić tylko jedno urządzenie na poziomie kraju, jeżeli pokrywa ono całe zapotrzebowanie na unieszkodliwianie odpadów, bądź tylko kilka specjalistycznych urządzeń, na przykład takich jak urządzenia służące do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych zlokalizowane w Zjednoczonym Królestwie.

58 Komisja podkreśla jednak, że w celu ustalenia, jak należy interpretować i stosować zasady samowystarczalności i bliskości, trzeba także wziąć pod uwagę charakterystykę, a także ilość wytwarzanych odpadów. Wytwarzane lokalnie i codziennie odpady bytowe wymagają jednak co do zasady praktycznie natychmiastowej zbiórki i unieszkodliwienia, i to w niedużej odległości.

59 Republika Włoska przyjęła gospodarowanie odpadami na szczeblu optymalnych stref terytorialnych („ambito territoriale ottimale") za parametr geograficzny samowystarczalności i bliskości. W tym względzie Komisja podkreśla, iż nie kwestionuje dokonanego przez to państwo członkowskie wyboru szczebla administracji, na jakim wdrażany ma być zintegrowany system gospodarowania odpadami i ich unieszkodliwiania. Państwu temu Komisja zarzuca natomiast to, że nie wprowadziło ono takiego systemu w regionie Kampania, gdzie – mówiąc konkretnie – odpady nie są unieszkodliwiane w urządzeniach zlokalizowanych w pobliżu miejsca ich powstawania i gdzie wysyłki odpadów do innych regionów czy innych państw członkowskich mają jedynie charakter rozwiązań stosowanych wybiórczo i doraźnie dla zażegnania kryzysu sanitarnego i zagrożenia dla środowiska naturalnego, nie będąc tym samym częścią zintegrowanego systemu urządzeń do unieszkodliwiania odpadów.

Ocena Trybunału

60 Jak wynika zatem z argumentów przedstawionych przez Komisję w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, a także z pism złożonych w postępowaniu przed Trybunałem, należy stwierdzić, iż w swej skardze Komisja podnosi ogólnie kwestię unieszkodliwiania odpadów w regionie Kampania, a konkretnie – jak wynika z odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Zjednoczone Królestwo – unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Wobec tego, bez względu na odpowiedź, jakiej instytucja ta udzieliła na pytanie zadane jej na rozprawie, nie wnosi ona do Trybunału o stwierdzenie uchybienia przez Republikę Włoską zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do szczególnej kategorii odpadów niebezpiecznych, które objęte są częściowo zakresem regulacji dyrektywy Rady 91/698/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. L 377, s. 20).

61 Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2006/12 państwa członkowskie winny podejmować właściwe środki w celu stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, która ma umożliwiać, po pierwsze, Wspólnocie jako całości samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów, a po drugie, państwom członkowskim stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie. Państwa członkowskie powinny w tym względzie brać pod uwagę warunki geograficzne lub potrzebę specjalistycznych urządzeń dla niektórych rodzajów odpadów.

62 W celu stworzenia takiej zintegrowanej sieci państwa członkowskie dysponują zakresem uznania co do wyboru podstawy terytorialnej, jaką uważają za właściwą do osiągnięcia samowystarczalności w zakresie zdolności do unieszkodliwiania odpadów na poziomie kraju, a także do umożliwienia Wspólnocie unieszkodliwiania jej odpadów we własnym zakresie.

63 Jak trafnie wskazuje Zjednoczone Królestwo, niektóre rodzaje odpadów mogą być na tyle specyficzne – jak na przykład odpady niebezpieczne – że celowe może być dokonanie reorganizacji gospodarki nimi, tak aby ich unieszkodliwianie odbywało się w ramach jednej lub kilku struktur na poziomie krajowym, a nawet – jak stanowią wprost art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2006/12 – w ramach współpracy z innymi państwami członkowskimi.

64 Jednakże Trybunał miał już sposobność, by podkreślić, że jednymi z najistotniejszych działań, jakie państwa członkowskie winny podejmować w ramach ciążącego na nich na mocy dyrektywy 2006/12 zobowiązania do przygotowania planów gospodarki odpadami mogących obejmować w szczególności środki w celu wspierania racjonalizacji, zbierania, sortowania oraz przetwarzania odpadów, są działania przewidziane w art. 5 ust. 2 tej dyrektywy, a mianowicie działania w zakresie dążenia do przetwarzania odpadów w jednym z najbliższych urządzeń (zob. wyrok z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie C-480/06 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-4747, pkt 37).

65 Trybunał trafnie orzekł zatem, że kryteria lokalizacji miejsc unieszkodliwiania odpadów należy dobierać przy uwzględnieniu celów przewidzianych w dyrektywie 2006/12, pośród których wymienić można w szczególności ochronę zdrowia i środowiska naturalnego, a także stworzenie odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, która winna umożliwiać w szczególności unieszkodliwianie odpadów w jednym z najbliższych urządzeń. Kryteria takie winny zatem uwzględniać w szczególności odległość takich miejsc od osiedli, gdzie powstają odpady, zakaz budowy urządzeń w pobliżu stref wrażliwych oraz istnienie odpowiedniej infrastruktury do przewozu odpadów, takiej jak połączenie z siecią transportową (zob. wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-53/02 i C-217/02 Commune de Braine-le-Château i in., Rec. s. I-3251, pkt 34).

66 Co się tyczy niebędących odpadami niebezpiecznymi odpadów komunalnych, których unieszkodliwianie nie wymaga co do zasady wyspecjalizowanych urządzeń, takich jak urządzenia niezbędne do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, państwa członkowskie winny zatem dążyć do stworzenia sieci umożliwiającej zaspokojenie zapotrzebowania na urządzenia do unieszkodliwiania odpadów możliwie najbliżej miejsc, w których odpady te powstają, co nie wyklucza możliwości organizacji takiej sieci w ramach współpracy międzyregionalnej, a nawet transgranicznej, realizowanej zgodnie z zasadą bliskości.

67 Wynika stąd, że – jak podkreśliła Komisja – gdy państwo członkowskie dokona, w ramach swych „planów gospodarowania odpadami" w rozumieniu art.7 ust. 1 dyrektywy 2006/12, konkretnego wyboru w kwestii objęcia swego terytorium strukturą utworzoną na podstawie kryterium regionalnego, należy przyjąć, że każdy z regionów posiadających plan regionalny winien co do zasady zapewnić gospodarkę swymi odpadami i ich unieszkodliwianie możliwie najbliżej miejsc, w których odpady te powstają. Ustanowiona w odniesieniu do działań Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego w art. 191 TFUE zasada naprawiania szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu w pierwszym rzędzie u źródła oznacza, że zadaniem każdego regionu, gminy lub innej jednostki lokalnej jest podjęcie odpowiednich działań zmierzających do zapewnienia zbiórki, unieszkodliwiania i usuwania swych własnych odpadów oraz że odpady należy usuwać jak najbliżej miejsca ich wytworzenia, tak aby w jak największym stopniu ograniczyć ich transport (zob. wyrok z dnia 17 marca 1993 r. w sprawie C-155/91 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-939 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 Jeżeli zatem w ramach takiej sieci krajowej określonej przez państwo członkowskie jeden z regionów nie dysponuje – w istotnym zakresie i przez istotnie długi czas – infrastrukturą wystarczającą do pokrycia zapotrzebowania w zakresie usuwania odpadów, to można na tej podstawie wywnioskować, że takie poważne braki na poziomie regionu mogą wpłynąć na funkcjonowanie krajowej sieci urządzeń do usuwania odpadów, której nie będzie już można uznać za zintegrowaną i odpowiednią w rozumieniu dyrektywy 2006/12 ani za umożliwiającą danemu państwu członkowskiemu indywidualne dążenie do realizacji celu samowystarczalności określonego w art. 5 ust. 1 tej dyrektywy.

69 W niniejszej sprawie należy zwrócić uwagę, że – jak podkreśla Komisja – Republika Włoska sama postanowiła zorganizować gospodarkę odpadami na poziomie regionu Kampania jako „optymalnej strefy terytorialnej". Jak wynika bowiem z ustawy regionalnej z 1993 r. oraz z regionalnego planu gospodarowania odpadami z 1997 r. zmienionego przez plan z 2007 r., państwo to postanowiło – w celu uzyskania samowystarczalności na poziomie regionu – zobowiązać gminy regionu Kampania do powierzenia służbom regionalnym zbiórki odpadów na swych obszarach, przy czym obowiązek ten może także znajdować uzasadnienie w konieczności zagwarantowania poziomu wykorzystania niezbędnego dla ekonomiczności urządzeń do unieszkodliwiania, przez co mogą być utrzymane możliwości unieszkodliwiania, które pozwalają na realizację zasady samowystarczalności na poziomie krajowym (zob. wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler, Rec. s. I-9897, pkt 62).

70 Ponadto skoro według Republiki Włoskiej z jednej strony odpady komunalne wytwarzane w regionie Kampania stanowią 7% odpadów wytwarzanych w całym kraju, czyli ich istotną część, a z drugiej strony region ten zamieszkuje 9% populacji krajowej, to występujący w tym regionie istotny niedobór możliwości usuwania odpadów może poważnie osłabić zdolności tego państwa członkowskiego w zakresie dążenia do realizacji celu samowystarczalności na poziomie krajowym.

71 W tych okolicznościach należy zbadać, czy w ramach włoskiej krajowej sieci urządzeń do usuwania odpadów region ten dysponuje wystarczającą liczbą urządzeń umożliwiających usuwanie odpadów komunalnych w pobliżu miejsca ich powstawania.

72 W tym względzie Republika Włoska uznała, że gdy chodzi o wysypiska, spalarnie czy zakłady termicznego przetwarzania odpadów, to obiekty te nie funkcjonowały w liczbie wystarczającej dla zaspokojenia potrzeb w zakresie usuwania odpadów w regionie Kampania.

73 Państwo to przyznało bowiem, że po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii istniało tylko jedno wysypisko obsługujące cały region Kampania, że zakłady produkcji RDF w tym regionie nie zapewniały ostatecznego usuwania odpadów i że spalarnie przewidziane w miejscowościach Accera i Santa Maria La Fossa ciągle jeszcze nie funkcjonowały.

74 Jak wynika z regionalnego planu gospodarowania odpadami przyjętego w 1997 r. oraz z późniejszych planów przyjętych przez władze włoskie w celu zażegnania kryzysu śmieciowego, władze te uznały w szczególności, że dla zaspokojenia potrzeb w zakresie usuwania odpadów miejskich w regionie Kampania należy uruchomić inne wysypiska, takie jak wysypisko w Savignano Irpino i Sant'Arcangelo Trimonte, dwie dodatkowe spalarnie – oprócz tych, które przewidziano w miejscowościach Accera i Santa Maria La Fossa – i że zakłady produkcji RDF powinny zacząć faktycznie spełniać swą rolę.

75 Artykuł 5 dyrektywy 2006/12 zezwala wprawdzie na współpracę międzyregionalną w dziedzinie gospodarowania i usuwania odpadów – a nawet na współpracę między

państwami członkowskimi – niemniej jednak w niniejszej sprawie przezwyciężenie strukturalnego deficytu urządzeń niezbędnych do usuwania odpadów miejskich w regionie Kampania nie było możliwe nawet przy pomocy innych włoskich regionów i władz niemieckich. Świadczą o tym znaczne ilości odpadów, jakie zalegały w tym regionie na drogach publicznych.

76 Ponadto sytuację tę pogarszała jeszcze niższa od średniej krajowej i wspólnotowej stopa segregacji odpadów w regionie Kampania.

77 Republika Włoska podniosła przed Trybunałem, że usiłowała naprawić sytuację panującą w regionie Kampania i poinformowała go o rzeczywistym uruchomieniu po dniu 2 maja 2008 r. wysypisk w Savignano Irpino i San Arcangelo Trimonte, a także o środkach przewidzianych w nowym planie z dnia 23 maja 2008 r., obejmujących utworzenie czterech nowych wysypisk, budowę dwóch dodatkowych spalarni oraz uruchomienie zakładów termicznego przetwarzania w miejscowościach Acerra i Salerno. Ponadto stopa segregacji odpadów uległa wyraźnemu wzrostowi, a dzienna wydajność usuwania odpadów w regionie była wyższa niż ilość wytwarzanych dziennie odpadów, tak że sytuację kryzysu śmieciowego można uznać za przezwyciężoną.

78 Chociaż środki te świadczą o tym, że podjęto pewne działania zmierzające do przezwyciężenia trudności w regionie Kampania, to jednak Republika Włoska wyraźnie przyznaje, iż mimo podjęcia tych działań w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii istniejące i funkcjonujące w regionie Kampania urządzenia w znacznym stopniu nie były w stanie zaspokoić potrzeb w zakresie usuwania odpadów.

79 Poza tym należy w każdym razie przypomnieć, że Trybunał wielokrotnie orzekł, iż uchybienie powinno być oceniane według sytuacji w państwie członkowskim

istniejącej w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą zostać uwzględnione przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-168/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-8227, pkt 24; z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-23/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-9535, pkt 9).

80 Republika Włoska podnosi jeszcze, że nie można jej przypisać odpowiedzialności za zaistnienie zarzucanego uchybienia i że wręcz przeciwnie zostało ono wywołane pewnymi zdarzeniami o charakterze siły wyższej, takimi jak sprzeciw ludności wobec budowy wysypisk na obszarach ich gmin, prowadzona w regionie działalność przestępcza, a także niewykonanie przez wyłonionych w procedurach udzielania zamówień publicznych kontrahentów ich zobowiązań w zakresie budowy pewnych urządzeń niezbędnych dla regionu.

81 W tym względzie należy przypomnieć, że postępowanie przewidziane w art. 258 TFUE opiera się na obiektywnym ustaleniu, że dane państwo członkowskie nie przestrzega zobowiązań nałożonych traktatem lub aktem prawa wtórnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 marca 1983 r. w sprawie 301/81 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 467, pkt 8; z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-3969, pkt 67).

82 Jeżeli ustalenie takie zostało dokonane – tak jak w niniejszej sprawie – bez znaczenia jest to, czy uchybienie jest wynikiem zamierzonego działania państwa, któremu jest ono przypisywane, zaniedbania czy też trudności technicznych, z którymi państwo to się zmaga (wyrok z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-71/97 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-5991, pkt 145).

83 Co się tyczy protestów mieszkańców przeciwko budowie pewnych urządzeń do usuwania odpadów, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że państwo członkowskie nie

może powoływać się na sytuacje wewnętrzne, takie jak trudności pojawiające się na etapie wykonania aktu wspólnotowego, w tym trudności związane z oporem jednostek, dla usprawiedliwienia nieprzestrzegania zobowiązań i terminów wynikających z norm prawa wspólnotowego (zob. wyroki: z dnia 7 kwietnia 1992 r. w sprawie C-45/91 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-2509, pkt 20, 21; a także z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-121/07 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-9159, pkt 72).

84 W odniesieniu do kwestii istnienia działalności przestępczej czy też aktywności osób przedstawianych jako działające „na granicy prawa", które działałyby w sektorze usuwania odpadów, wystarczy stwierdzić, że okoliczność ta, nawet jeśli byłaby dowiedziona, nie mogłaby usprawiedliwić braku poszanowania przez państwo członkowskie jego zobowiązań wynikających z dyrektywy 2006/12 (ww. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 51).

85 Co się tyczy kwestii niewykonania zobowiązań umownych przez przedsiębiorstwa, którym powierzono budowę pewnych obiektów infrastruktury służącej do usuwania odpadów, wystarczy także przypomnieć, że nawet jeśli definicja siły wyższej nie wymaga wystąpienia całkowitego braku możliwości działania, to jednak wymaga ona, aby brak dojścia do skutku danego faktu był spowodowany przez okoliczności zewnętrzne w stosunku do podmiotu, który się na nie powołuje, nietypowe i nieprzewidywalne, których konsekwencji nie można uniknąć mimo dołożenia wszelkich starań (ww. wyrok w sprawie McNicholl i in., pkt 11).

86 Tymczasem starannie działający organ administracji powinien był przedsięwziąć środki niezbędne albo do zabezpieczenia się przed wspomnianymi skutkami niewykonania umów w regionie Kampania, albo do zapewnienia, by pomimo tych uchybień skuteczne i terminowe wykonanie infrastruktury koniecznej do usuwania odpadów w regionie pozostało niezagrożone.

87 Co się tyczy sformułowanego pod adresem Komisji przez Republikę Włoską zarzutu, że niniejsza skarga została wniesiona kilka lat po wystąpieniu kryzysu śmieciowego i to w chwili, gdy państwo to przedsięwzięło środki umożliwiające wyjście z kryzysu, należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Komisja nie ma obowiązku przestrzegania jakiegokolwiek konkretnego terminu w zakresie stosowania norm wyrażonych w art. 258 TFUE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie C-96/89 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. I-2461, pkt 15; z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie C-523/04 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. I-3267, pkt 38). To do niej należy zatem ocena, czy i kiedy należy wnieść skargę. Ocena ta nie podlega co do zasady kontroli Trybunału (wyrok z dnia 10 maja 1995 r. w sprawie C-422/92 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-1097, pkt 18).

88 Wobec powyższego należy stwierdzić, że nie zapewniając, aby w ramach regionalnego systemu gospodarowania odpadami w regionie Kampania region ten dysponował wystarczającą liczbą urządzeń umożliwiających usuwanie odpadów komunalnych w pobliżu miejsca ich powstawania, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniu do utworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do usuwania odpadów pozwalającej na realizację celu, jakim jest zapewnienie usuwania odpadów, a tym samym uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 5 dyrektywy 2006/12.

W przedmiocie naruszenia art. 4 dyrektywy 2006/12

Argumentacja stron

89 Komisja podkreśla, że Republika Włoska nigdy nie zaprzeczała istnieniu bardzo poważnego zagrożenia dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi będącego rezultatem braku odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do usuwania odpadów. Wprost przeciwnie, państwo to wyraźnie przyznało, że zagrożenie takie istniało.

90 Opierając się w szczególności na wyrokach z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie C-135/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3475 i z dnia 24 maja 2007 r. w sprawie C-361/05 Komisja przeciwko Hiszpanii, Komisja twierdzi, iż niezaprzeczalnie odpady zalegające na drogach publicznych, a także odpady oczekujące na składowiskach na unieszkodliwienie powodują znaczną degradację środowiska naturalnego i krajobrazu, a także stanowią realne zagrożenie zarówno dla środowiska naturalnego, jak i dla zdrowia ludzi. Zalegające w ten sposób odpady mogą bowiem spowodować skażenie gleby i warstw wodonośnych, emisję do atmosfery zanieczyszczeń w wyniku samoczynnego spalania się odpadów czy ich spalania przez mieszkańców, a w konsekwencji skażenie produktów rolniczych i wody pitnej, jak również emisję substancji cuchnących.

91 Republika Włoska utrzymuje – opierając się na badaniach przeprowadzonych przez służby pełnomocnika ds. kryzysu śmieciowego – że sytuacja panująca w regionie Kampanii w dziedzinie gospodarowania odpadami nie miała szkodliwych konsekwencji dla bezpieczeństwa publicznego ani zdrowia ludności. Państwo to twierdzi także, iż zarzut podniesiony przez Komisję jest zbyt ogólny, gdyż nie sprecyzowano w nim, do której z trzech hipotez wymienionych w art. 4 ust. 1 lit. a)–c) dyrektywy 2006/12 odnosi się niniejsza skarga.

92 Ponadto Republika Włoska twierdzi, że Komisja nie przedstawia żadnego dowodu na poparcie swych zarzutów, ograniczając się do przytoczenia wniosków Trybunału sformułowanych w ww. wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom w przedmiocie istnienia na włoskim terytorium nielegalnych wysypisk. Ponadto z okoliczności naruszenia art. 5 dyrektywy 2006/12 instytucja ta próbuje automatycznie wywnioskować, iż naruszono także art. 4 tej dyrektywy.

93 Wreszcie władze włoskie zbadały dokładnie wpływ porzuconych na drogach odpadów na zdrowie ludzi, jednakże nie zaobserwowały żadnego wzrostu ilości chorób zakaźnych, zgonów spowodowanych nowotworami ani wad wrodzonych, który

miałby związek z istnieniem dzikich wysypisk. Co się tyczy skażenia warstw wodonośnych, to nie licząc dwóch sporadycznych przekroczeń norm w ograniczonych strefach, warstwy wodonośne i wody gruntowe nie wykazywały anomalii chemicznych ani biologicznych. Co się tyczy narażenia ludzi na dymy pochodzące ze spalania stert śmieci, z wyjątkiem jednego przypadku, także nie stwierdzono żadnego zagrożenia.

94 W odniesieniu do analizy, na którą powołuje się Republika Włoska i z której wynika, że nawet w najbardziej krytycznej fazie kryzysu w Kampanii nie stwierdzono żadnych szkodliwych konsekwencji dla bezpieczeństwa publicznego, a w szczególności dla zdrowia ludzi, Komisja podkreśla, że wyniki tej analizy, pod którą podpisała się także Światowa Organizacja Zdrowia, „potwierdzają anomalie stwierdzone w strefie położonej na północnym wschodzie prowincji Neapol i na południowym zachodzie prowincji Caserte; jest to strefa, w której najczęstsze były też nielegalne praktyki usuwania i spalania odpadów miejskich w postaci stałej i odpadów niebezpiecznych". Analiza ta potwierdza także „hipotezę, zgodnie z którą nadmierna stopa śmiertelności i wad rozwojowych wykazuje tendencję do skupiania się w strefach, gdzie występuje najwięcej znanych miejsc usuwania odpadów", a w każdym razie wskazuje, że „nieścisłość danych sanitarnych i [...] brak wystarczających danych na temat stanu środowiska [...] prowadzą prawdopodobnie do niedoszacowania ryzyka".

95 Prezentowane przez Republikę Włoską twierdzenie o braku szkodliwych konsekwencji dla zdrowia nie tylko nie znajduje poparcia w przedstawionych przez to państwo dowodach naukowych, ale także wydaje się uzależniać możliwość stwierdzenia naruszenia art. 4 dyrektywy 2006/12 od wystąpienia rzeczywistych problemów zdrowotnych, wynikających wprost z kryzysu śmieciowego. Komisja twierdzi jednak, że wprost przeciwnie zobowiązania wynikające z art. 4 mają charakter prewencyjny. Państwa członkowskie winny zatem podejmować stosowne działania po to, aby

uniknąć sytuacji zagrożenia. Tymczasem w rozpatrywanych okolicznościach zagrożenie dla środowiska naturalnego i zdrowia publicznego zostało nie tylko potwierdzone, ale także utrzymywało się od dłuższego czasu i było wynikiem zachowania, a raczej bierności właściwych władz włoskich.

Ocena Trybunału

96 Na wstępie należy przypomnieć, że o ile art. 4 ust. 1 dyrektywy 2006/12 nie precyzuje konkretnych działań, które należy podjąć dla zapewnienia, aby odpady były unieszkodliwiane bez zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i bez zagrożenia dla środowiska, o tyle jednak państwa członkowskie, mimo że został im pozostawiony zakres uznania co do oceny konieczności podjęcia takich działań, są związane celem, który należy osiągnąć (wyroki: z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-7773, pkt 67; z dnia 18 listopada 2004 r. w sprawie C-420/02 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-11175, pkt 21).

97 W zasadzie nie jest więc możliwe wywnioskowanie bezpośrednio z faktu niezgodności danej sytuacji faktycznej z celami ustanowionymi w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2006/12, że zainteresowane państwo członkowskie z pewnością uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tego przepisu, czyli że nie podjęło niezbędnych działań dla zapewnienia, aby odpady były unieszkodliwiane bez zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i bez zagrożenia dla środowiska. Mimo to utrzymywanie przez długi czas takiej sytuacji faktycznej, bez interwencji ze strony odpowiednich władz, w szczególności gdy ta sytuacja pociąga za sobą znaczącą degradację środowiska, może wskazywać na to, że państwo członkowskie przekroczyło zakres uznania przyznany mu na mocy tego przepisu (ww. wyroki: z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 68; z dnia 18 listopada 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 22).

98 Co się tyczy zakresu terytorialnego zarzucanego uchybienia, należy stwierdzić, iż okoliczność, że skarga Komisji zmierza do stwierdzenia, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniu do przedsięwzięcia koniecznych działań w jednym tylko regionie Kampania, nie może mieć wpływu na ewentualne stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (zob. ww. wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 69).

99 Konsekwencje niewykonania zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2006/12 mogą bowiem – ze względu na sam charakter tego zobowiązania – spowodować zagrożenie dla zdrowia ludzi oraz wyrządzić szkodę środowisku naturalnemu choćby i na ograniczonej części terytorium państwa członkowskiego (ww. wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 70), co miało miejsce także w okolicznościach leżących u podstaw postępowania, w którym zapadł ww. wyrok z dnia 7 kwietnia 1992 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji.

100 Należy zatem zbadać, czy Komisja ustaliła w sposób wystarczający pod względem prawnym, że po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Republika Włoska przez dłuższy okres nie podejmowała działań niezbędnych do zapewnienia, aby odpady wytwarzane w regionie Kampania były odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia ludzi i bez stosowania praktyk lub metod mogących wyrządzić szkodę środowisku naturalnemu.

101 O ile w ramach postępowania w sprawie uchybienia na mocy art. 258 TFUE na Komisji spoczywa ciężar udowodnienia wystąpienia zarzucanego uchybienia poprzez przedstawienie Trybunałowi dowodów niezbędnych do stwierdzenia wystąpienia tego uchybienia, bez możliwości opierania się na jakichkolwiek domniemaniach (wyrok z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie C-150/07 Komisja przeciwko Portugalii, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo), to jednak należy wziąć pod uwagę fakt, że jeśli chodzi o ustalenie, czy w praktyce właściwie zastosowano przepisy krajowe mające zapewnić skuteczne wprowadzenie w życie dyrektywy 2006/12, Komisja, która nie posiada własnych uprawnień do prowadzenia dochodzenia w tym przedmiocie, jest w znacznym stopniu uzależniona od dowodów dostarczonych przez

podmioty składające ewentualne skargi, podmioty prywatne i publiczne działające na terytorium danego państwa członkowskiego oraz przez samo to państwo członkowskie (zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-3331, pkt 43; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 43; ww. wyrok z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 28).

102 Wynika z tego w szczególności, że jeżeli Komisja dostarczyła wystarczającą ilość dowodów ujawniających pewne okoliczności zaistniałe na terytorium pozwanego państwa członkowskiego, na nim spoczywa ciężar podważenia co do istoty i w sposób szczegółowy przedstawionych w ten sposób danych i wynikających z nich konsekwencji (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 84, 86; a także wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-189/07 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 82).

103 W tym względzie należy zaznaczyć przede wszystkim, że Republika Włoska nie kwestionuje okoliczności, że po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii ilość odpadów zalegających na drogach publicznych wynosiła 55 000 ton, powiększając ilość od 110 000 do 120 000 ton odpadów oczekujących na zagospodarowanie na składowiskach komunalnych. W każdym razie dane te wynikają z noty pełnomocnika ds. kryzysu śmieciowego z dnia 2 marca 2008 r., załączonej do odpowiedzi na uzasadnioną opinię udzielonej przez to państwo członkowskie. Poza tym z przedstawionych przez to państwo wyjaśnień wynika, że oburzona skalą nagromadzenia odpadów ludność podjęła szkodliwą dla środowiska naturalnego i dla własnego zdrowia inicjatywę, polegającą na podpalaniu stosów śmieci.

104 Z powyższych rozważań wynika wyraźnie, że w odniesieniu do regionu Kampania państwo to nie było w stanie wywiązać się z ciążącego na nim na mocy art. 4 ust. 2 dyrektywy 2006/12 zobowiązania do podjęcia niezbędnych środków zakazujących porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów.

105 Należy także przypomnieć, że odpady mają charakter szczególny, tak że wobec ograniczonych możliwości przyjmowania ich przez każdy region czy miejscowość ich nagromadzenie – nawet jeśli nie stają się one niebezpieczne dla zdrowia – stanowi zagrożenie dla środowiska naturalnego (wyrok z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 Komisja przeciwko Belgii, s. I-4431, pkt 30).

106 Nagromadzenie na drogach publicznych i tymczasowych składowiskach tak znacznych ilości odpadów, jak miało to miejsce w regionie Kampania, po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii bezsprzecznie stworzyło zatem „zagrożenie dla wody, powietrza, gleby", a także „roślin i zwierząt" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/12. Ponadto tak duże ilości odpadów musiały powodować „uciążliwości przez zapachy" w rozumieniu ust. 1 lit. b) tego artykułu, zwłaszcza że przez długi okres odpady składowane były pod gołym niebem na ulicach i drogach.

107 Co więcej, biorąc pod uwagę brak wystarczającej dostępności wysypisk, zaleganie tak znacznej ilości odpadów poza przystosowanymi do tego celu i dopuszczonymi do użytku miejscami składowania może mieć negatywne skutki dla terenów wiejskich oraz miejsc o szczególnym znaczeniu w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2006/12.

108 Wobec szczegółowego charakteru dowodów przedstawionych przez Komisję, a w szczególności różnych sprawozdań sporządzonych przez same władze włoskie i przedłożonych instytucjom europejskim, a także załączonych do skargi wycinków prasowych, oraz biorąc pod uwagę orzecznictwo przypomniane w pkt 80 i 81 niniejszego wyroku, Republika Włoska nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że zarzucane fakty nie zostały udowodnione ani że wysypywanie odpadów na ulice, w szczególności w Neapolu, jest niezgodne z wolą tego państwa członkowskiego.

109 Ponadto – jak słusznie twierdzi Komisja – art. 4 ust. 1 dyrektywy 2006/12 pełni funkcję prewencyjną w tym sensie, że państwa członkowskie nie mogą narażać zdrowia ludzi na niebezpieczeństwo związane z odzyskiwaniem i unieszkodliwianiem odpadów.

110 Tymczasem Republika Włoska sama przyznała, w szczególności w sprawozdaniach i pismach kierowanych do instytucji europejskich, że sytuacja panująca w regionie Kampania stwarzała zagrożenie dla zdrowia ludzi. W tym względzie w motywach rozporządzenia z mocą ustawy nr 90 notyfikowanego przez Republikę Włoską Prezydencji Rady Unii Europejskiej wyraźnie wspomniano o „trudnych warunkach socjalnych, gospodarczych i środowiskowych będących wynikiem stanu wyjątkowego [w dziedzinie gospodarki odpadami], mogących prowadzić do poważnego naruszenia praw podstawowych mieszkańców regionu Kampania, narażonych [...] na zagrożenia natury higienicznej, sanitarnej i środowiskowej".

111 Wynika stąd, że argumenty podniesione w niniejszym postępowaniu przez Republikę Włoską w celu wykazania, że sytuacja ta nie miała żadnych skutków dla zdrowia ludzi lub że skutki te były jedynie znikome, nie pozwalają na obalenie twierdzenia, że niepokojąca sytuacja nagromadzenia odpadów na drogach publicznych naraziła zdrowie ludności na pewne niebezpieczeństwo, wobec czego naruszony został art. 4 ust. 1 dyrektywy 2006/12.

112 Wobec powyższego podniesiony przez Komisję zarzut naruszenia art. 4 dyrektywy 2006/12 należy uznać za zasadny.

113 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie podejmując w odniesieniu do regionu Kampania wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia

odzyskiwania lub unieszkodliwiania odpadów bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu i bez szkodzenia środowisku, a w szczególności nie tworząc odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 i 5 dyrektywy 2006/12.

W przedmiocie kosztów

114 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a Republika Włoska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie art. 69 § 4 regulaminu Zjednoczone Królestwo pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) Nie podejmując w odniesieniu do regionu Kampania wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia odzyskiwania lub unieszkodliwiania odpadów bez zagrażania zdrowiu ludzkiemu i bez szkodzenia środowisku, a w szczególności nie tworząc odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 i 5 dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów.

2) Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywa własne koszty.

Podpisy