ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

zo 4. marca 2010 *

Vo veci C-297/08,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 3. júla 2008,

Európska komisia, v zastúpení: D. Recchia, C. Zadra a J.-B. Laignelot, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Talianskej republike, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci G. Aiello, avvocato dello Stato, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

* Jazyk konania: taliančina.

ktorú v konaní podporuje:

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: S. Ossowski, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci K. Bacon, barrister,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory J.-C. Bonichot, sudcovia C. Toader (spravodajkyňa), K. Schiemann, P. Kūris a L. Bay Larsen,

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: R. Şereş, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. decembra 2009,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Talianska republika si tým, že pre región Kampánia neprijala všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa odpady zhodnocovali a zneškodňovali bez ohrozenia zdravia ľudí a bez poškodzovania životného prostredia, a zvlášť tým, že nevybudovala primeranú a jednotnú sieť zariadení na zneškodňovanie odpadov, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 4 a 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/12/ES z 5. apríla 2006 o odpadoch (Ú. v. EÚ L 114, s. 9).

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

2 Smernica 2006/12 v záujme zrozumiteľnosti a prehľadnosti vykonala kodifikáciu smernice Rady 75/442/EHS z 15. júla 1975 o odpadoch (Ú. v. ES L 194, s. 39; Mim. vyd. 15/001, s. 23).

3 Odôvodnenia č. 2, 6, 8 až 10 smernice 2006/12 znejú takto:

„(2) Podstatným cieľom všetkých opatrení vzťahujúcich sa na odpadové hospodárstvo by mala byť ochrana zdravia ľudí a ochrana životného prostredia pred škodlivým účinkom spôsobovaným zberom, prepravou, úpravou, skladovaním a odstraňovaním odpadov.

…

(6) Na dosiahnutie vysokého stupňa ochrany životného prostredia by členské štáty mali okrem vykonávania zodpovedajúcej činnosti na zaistenie zneškodňovania a zhodnocovania odpadov prijať opatrenia na obmedzenie vzniku odpadov najmä podporou čistých technológií a výrobkov, ktoré možno recyklovať a opätovne používať, a to s prihliadnutím na existujúce či potenciálne trhové možnosti zhodnoteného odpadu.

…

(8) Pre Spoločenstvo ako celok je dôležité, aby sa stalo sebestačným pri zneškodňovaní odpadov, a pre jednotlivé členské štáty je žiaduce, aby dosiahli takúto sebestačnosť.

(9) Členské štáty by mali na dosiahnutie týchto cieľov vypracovať plány odpadového hospodárstva.

(10) Mal by byť obmedzený pohyb odpadov a členské štáty môžu s týmto cieľom prijať potrebné opatrenia vo svojich plánoch odpadového hospodárstva."

4 Článok 4 smernice 2006/12 stanovuje:

„1. Členské štáty prijmú nevyhnutné opatrenia na zaistenie toho, aby sa odpady zhodnocovali alebo zneškodňovali bez ohrozenia zdravia ľudí a bez použitia postupov alebo metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie, a najmä:

a) bez ohrozovania vody, ovzdušia, pôdy, rastlín alebo živočíchov;

b) bez obťažovania okolia hlukom alebo zápachom;

c) bez nepriaznivého ovplyvňovania krajiny alebo miest osobitného záujmu.

2. Členské štáty prijmú nevyhnutné opatrenia na zákaz svojvoľného opúšťania, nepovoleného ukladania a nekontrolovaného zneškodňovania odpadov."

5 Článok 5 tejto smernice stanovuje:

„1. Členské štáty prijmú tam, kde je to nevyhnutné alebo účelné, v spolupráci s ďalšími členskými štátmi vhodné opatrenia na vybudovanie jednotnej a primeranej siete zariadení na zneškodňovanie odpadov s využitím najlepšej dostupnej technológie, ktorá nevyžaduje nadmerné náklady. Táto sieť musí Spoločenstvu ako celku umožniť, aby sa stalo sebestačným pri zneškodňovaní odpadov, a členským štátom, aby sa k tomuto cieľu jednotlivo približovali, s rešpektovaním geografických podmienok alebo potreby zariadení špecializovaných pre určité druhy odpadov.

2. Sieť uvedená v odseku 1 umožní, aby sa odpady zneškodňovali v niektorom z najbližších vhodných zariadení, s použitím čo najvhodnejších metód a technológií na zaistenie vysokého stupňa ochrany životného prostredia a verejného zdravia."

6 Článok 7 smernice 2006/12 stanovuje:

„1. Na dosiahnutie cieľov uvedených v článkoch 3, 4 a 5 vypracuje príslušný orgán alebo orgány uvedené v článku 6 čo najskôr jeden alebo niekoľko plánov odpadového hospodárstva. Tieto plány sa vzťahujú najmä na:

a) druh, množstvo a pôvod odpadov, ktoré sa majú zhodnocovať alebo zneškodňovať;

b) všeobecné technické požiadavky;

c) všetky osobitné opatrenia týkajúce sa určitých odpadov;

d) vhodné miesta alebo zariadenia na zneškodňovanie odpadov.

2. Plány podľa odseku 1 môžu napríklad zahŕňať:

…

c) vhodné opatrenia na podporu racionalizácie pri zbere, triedení a úprave odpadov.

3. Tam, kde je to vhodné, členské štáty pri zostavovaní týchto plánov spolupracujú s ďalšími zainteresovanými členskými štátmi a s Komisiou. O tejto spolupráci informujú Komisiu.

…“

Vnútroštátna právna úprava

7 Články 4 a 5 smernice 2006/12 boli do talianskeho právneho poriadku prebraté legislatívnym dekrétom č. 152 z 3. apríla 2006 (riadna príloha GURI č. 96 zo 14. apríla 2006).

8 Článok 178 ods. 2 tohto dekrétu stanovuje:

„Odpady je vhodné zhodnocovať alebo zneškodňovať bez ohrozenia zdravia ľudí a bez použitia postupov alebo metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie, najmä:

a) bez ohrozovania vody, ovzdušia, pôdy, rastlín alebo živočíchov;

b) bez obťažovania okolia hlukom alebo zápachom;

c) bez nepriaznivého ovplyvňovania krajiny alebo miest osobitného záujmu chránených platnými právnymi predpismi.“

9 Článok 182 ods. 3 uvedeného dekrétu stanovuje:

„Zneškodňovanie odpadov sa vykonáva vďaka jednotnej a primeranej sieti zariadení na zneškodňovanie odpadov s využitím najlepšej dostupnej technológie a s prihliadnutím na pomer medzi celkovými nákladmi a ziskami s cieľom

a) dosiahnuť sebestačnosť pri zneškodňovaní mestského odpadu, ktorý nie je nebezpečný, v optimálnych územných rámcoch;

b) umožniť, aby sa odpady zneškodňovali v niektorom zo zariadení vhodných na tento účel nachádzajúcim sa čo najbližšie k miestam produkcie a zberu odpadov, aby sa tak obmedzil pohyb odpadov, s rešpektovaním geografických podmienok alebo potreby zariadení špecializovaných pre určité druhy odpadov;

c) používať čo najvhodnejšie metódy a technológie na zaistenie vysokého stupňa ochrany životného prostredia a verejného zdravia.“

10 Regionálny zákon regiónu Kampánia č. 10/93 z 10. februára 1993 o normách a postupoch na zneškodňovanie odpadov v Kampánii („Norme e procedure per lo smaltimento dei rifitui in Campania“) definoval 18 rovnorodých územných zón, v ktorých sa prostredníctvom vytvorenia „povinných účastí“ zo strany uvedených zón mala vykonávať správa zneškodňovania mestských odpadov vyprodukovaných v príslušných oblastiach.

Okolnosti predchádzajúce sporu

11 Táto žaloba sa týka regiónu Kampánia zahŕňajúceho 551 obcí vrátane mesta Neapol. Tento región sa potýka s problémami správy a zneškodňovania mestských odpadov.

12 Podľa údajov Talianskej republiky obsiahnutých v jej vyjadrení k žalobe je v uvedenom regióne od roku 1994 vyhlásený núdzový stav a s cieľom rýchle vykonať opatrenia potrebné na prekonanie javu všeobecne nazývaného „odpadová kríza" bol vymenovaný poverený komisár spájajúci funkcie a právomoci bežne pripadajúce iným verejným orgánom.

13 Plán mestského odpadového hospodárstva bol schválený v roku 1997. Tento plán predpokladal systém priemyselných zariadení na termické zhodnocovanie odpadov zásobovaný vďaka systému separovaného zberu organizovaného na úrovni regiónu Kampánia.

14 Ministerským nariadením č. 2774 z 31. marca 1998 bolo rozhodnuté o zorganizovaní zadávacieho konania s cieľom zveriť — na obdobie desiatich rokov — spracovanie odpadov súkromným subjektom schopným vybudovať zariadenia na výrobu palív z odpadov (ďalej len „PZO"), ako aj spaľovne a továrne na termickú valorizáciu.

15 Predmetné zákazky boli zadané v priebehu roku 2000 spoločnostiam Fibe SpA a Fibe Campania SpA patriacim do skupiny Impregilo. Tieto spoločnosti boli poverené vybudovaním a správou siedmich zariadení na výrobu PZO a dvoch tovární na termickú

valorizáciu nachádzajúcich sa v Acerre a v Santa Marii La Fossa. Obce regiónu Kampánia boli povinné zveriť správu svojich odpadov uvedeným spoločnostiam.

16 Uskutočňovanie plánu sa však stretlo s ťažkosťami na jednej strane z dôvodu protestov určitých častí obyvateľstva, pokiaľ ide o vybrané lokality, a na druhej strane z dôvodu malého množstva odpadov zozbieraných a odovzdaných regionálnym službám. Okrem toho sa oneskorila výstavba tovární a v ich koncepcii boli zistené nedostatky, v dôsledku čoho sa odpady vzhľadom na to, že ich nebolo možné spracovávať v predmetných infraštruktúrach, nahromadili v dostupných skládkach a zberných miestach až do ich úplného naplnenia.

17 Prokuratúra mesta Neapol začala aj vyšetrovanie smerujúce k preukázaniu trestných činov podvodu v zadávacích konaniach. Na továrne na výrobu PZO regiónu Kampánia tak bola uvalená súdna správa, v dôsledku čoho nebolo možné prispôsobiť predmetné vybavenia. Napokon boli zmluvy medzi orgánmi verejnej správy a Fibe SpA a Fibe Campania SpA vypovedané, no nové zadávanie týchto zákaziek týkajúcich sa zneškodňovania odpadu v tomto regióne prostredníctvom zadávacieho konania opakovane zlyhalo najmä z dôvodu nedostatočného počtu prípustných ponúk.

Konanie pred podaním žaloby

18 Situácia v regióne Kampánia bola predmetom diskusií medzi oddeleniami Komisie a talianskymi orgánmi. Poverený komisár zaoberajúci sa situáciou odpadovej krízy tak nótou zo 16. mája 2007 vysvetlil Komisii dôvody, ktoré viedli k prijatiu zákonného dekrétu č. 61 z 11. mája 2007 upravujúceho „mimoriadne opatrenia na prekonanie krízovej situácie v odvetví zneškodňovania odpadov v regióne Kampánia“ zahŕňajúce najmä výstavbu štyroch nových skládok v obciach Serre, Savignano Irpino, Tezigno a Sant'Arcangelo Trimonte.

19 Podľa tejto nóty boli predpokladané výnimočné opatrenia odôvodnené „s cieľom odstrániť riziko epidémií alebo iných situácií sanitárnej krízy a s cieľom chrániť zdravie obyvateľstva“. Tento dokument uznával, že „krízový stav sa v poslednom období zvýraznil absenciou skládok vhodných na konečné zneškodňovanie odpadov“ a posúdil tento stav ako „stav sociálneho poplachu, nebezpečenstva pre základné práva obyvateľov Kampánie a extrémneho znepokojenia aj z environmentálneho uhla pohľadu“, pretože „nezákonné skládky vytvorené bez kontroly príslušných verejných organizácií, spontánne alebo úmyselné požiare opustených odpadov ohrozujú environmentálnu integritu, a to emisiami znečisťujúcich zložiek do atmosféry (najmä oxidov) a do pôdy, čo spôsobuje nebezpečenstvo nenapraviteľných škôd na vrstvách spodnej vody“.

20 Keďže Komisia usúdila, že opatrenia prijaté Talianskou republikou nie sú dostatočné na zaistenie vysokého stupňa ochrany životného prostredia a verejného zdravia, najmä na vybudovanie primeranej siete zariadení na zneškodňovanie odpadov, a že v dôsledku toho si tento členský štát nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 4 a 5 smernice 2006/12, 29. júna 2007 zaslala uvedenému členskému štátu výzvu, aby v lehote jedného mesiaca od jej prijatia predložil svoje pripomienky.

21 V júli 2007, v nadväznosti na pozvanie Talianskej republiky, navštívila delegácia Komisie Neapol s cieľom stretnúť sa s orgánmi a oboznámiť sa priamo na mieste so skutočnou situáciou.

22 Listom z 3. augusta 2007 Talianska republika odpovedala na výzvu, pričom pripojila nótu generálneho riaditeľa ministerstva životného prostredia a ochrany územia — riaditeľstvo pre kvalitu života s dátumom 2. augusta 2007. Komisia vzhľadom na prijaté informácie považovala za vhodné rozšíriť výhrady o porušenie článkov 3 a 7

smernice 2006/12 a následne 23. októbra 2007 zaslala tomuto členskému štátu doplňujúcu výzvu, aby predložil svoje pripomienky v lehote dvoch mesiacov od jej prijatia.

23 Dňa 20. novembra 2007 sa konalo v Bruseli nové stretnutie, počas ktorého Talianska republika predložila nový projekt plánu odpadového hospodárstva pre región Kampánia a informovala o vývoji situácie, najmä pokiaľ ide o napredovanie vo výstavbe určitých infraštruktúr, ako napríklad skládok. Tento plán bol prijatý 28. decembra 2007.

24 Listom z 24. decembra 2007 Talianska republika odpovedala na doplňujúcu výzvu a k svojej odpovedi pripojila nótu ministerstva životného prostredia a ochrany územia z 21. decembra 2007.

25 Dňa 28. januára 2008 sa v Ríme konalo „analytické stretnutie" medzi Talianskou republikou a Komisiou, počas ktorého tento členský štát v súvislosti s otázkou správy odpadov v Kampánii prezentoval obsah nového ambiciózneho plánu vyriešiť krízovú situáciu do konca novembra 2008.

26 Komisia vzhľadom na informácie poskytnuté Talianskou republikou v týchto rôznych písomnostiach, ako aj na informácie pochádzajúce z iných zdrojov, akými sú médiá, asociácie, organizácie a jednotlivci, 1. februára 2008 zaslala tomuto členskému štátu odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vzhľadom na naliehavosť situácie vyzvala na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote jedného mesiaca. Tento členský štát odpovedal na uvedené stanovisko listom doručeným Komisii 4. marca 2008, ku ktorému boli pripojené tri nóty pochádzajúce od regionálnych zodpovedných osôb.

27 Komisia vzhľadom na takto zozbierané informácie podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

28 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 2. decembra 2008 bolo Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska povolené vstúpiť do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Talianskej republiky.

O žalobe

29 Komisia na podporu svojej žaloby vytýka Talianskej republike porušenie článkov 4 a 5 smernice 2006/12 tým, že na jednej strane nevybudovala jednotnú a primeranú sieť zariadení na zneškodňovanie odpadov spôsobilú zabezpečiť sebestačnosť pri zneškodňovaní odpadov na základe kritéria geografickej blízkosti a že na druhej strane táto situácia ohrozila zdravie ľudí a životné prostredie.

30 Komisia usudzuje, že Talianska republika uznáva vytýkané nesplnenie povinnosti. Za dôkaz toho považuje najmä obsah odpovedí poskytnutých týmto štátom v konaní pred podaním žaloby. Talianska vláda vo svojej odpovedi na pôvodnú výzvu prezentovala regionálny plán odpadového hospodárstva schválený v roku 1997, pričom uznala, že „integrovaný systém odpadového hospodárstva bol síce v regionálnom pláne správne definovaný, ale v súčasnosti stále nie je konkrétnou realitou“, a to najmä z dôvodu nahromadených omeškaní vo výstavbe dvoch spaľovní plánovaných v Acerre a v Santa Marii La Fossa, ako aj uzatvorenia skládok. Talianske orgány tak podľa Komisie uznali „paralýzu systému“ a nezákonné alebo nekontrolované opúšťanie odpadov, ktoré

kvalifikovali ako „jav rozšírený v Kampánii a riadený sektormi organizovanej kriminality, v súvislosti s ktorým súdne orgány začali rôzne šetrenia“.

31 Talianska republika vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko údajne potvrdila, že situácia nie je vyriešená a podľa Komisie z odpovedí poskytnutých týmto členským štátom a najmä z lehôt potrebných na vybudovanie infraštruktúr naplánovaných v poslednom pláne odpadového hospodárstva, ako aj z vnútroštátnej tlače vyplýva, že v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku bol uvedený členský štát ešte ďaleko od vytvorenia jednotnej a primeranej siete zariadení na zneškodňovanie odpadov vychádzajúcej z kritéria blízkosti.

32 Okrem toho podľa Komisie určité informácie prijaté po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku potvrdzujú pretrvávanie nesplnenia povinnosti. V oznámeniach z 21. a 28. apríla 2008 doručených Predsedníctvu Rady Európskej únie Talianska republika údajne uznala, že skládky plánované v lokalitách Savignano Irpino a Sant'Arcangelo Trimonte začnú fungovať prinajlepšom v júli 2008, a že teda až do tohto dátumu pre celý región Kampánia funguje len skládka Macchia Soprana nachádzajúca sa v obci Serre.

33 Komisia sa opiera aj o nótu doručenú 4. júna 2008, ktorou jej Talianska republika doručila zákonný dekrét č. 90 z 23. mája 2008 (riadna príloha GURI č. 120 z 23. mája 2008, ďalej len „zákonný dekrét č. 90“). Samotný text uvedeného zákonného dekrétu podľa Komisie predstavuje priznanie zlyhávania systému zneškodňovania odpadov v regióne Kampánia. Komisia tiež zdôrazňuje, že „núdzový stav“ týkajúci sa odpadovej krízy nebol v čase podania žaloby, na základe ktorej sa začalo toto konanie, odvolaný a mal trvať do 31. decembra 2009.

34 Treba však konštatovať, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, sa Talianska republika obhajuje proti nesplneniu povinností, ktoré jej vyplývajú z článkov 4 a 5 smernice 2006/12. Preto treba skúmať dôvodnosť výhrad uvedených Komisiou na podporu jej žaloby.

O porušení článku 5 smernice 2006/12

Argumentácia účastníkov konania

35 Komisia tvrdí, že na to, aby bolo možné usúdiť, že členský štát zaviedol takú jednotnú a primeranú sieť, akú vyžaduje článok 5 smernice 2006/12, treba, aby mal tento štát súhrn technických štruktúr, ktoré majú na jednej strane umožniť, aby sa odpady, ktoré nie je možné zhodnotiť a/alebo opätovne použiť, zneškodňovali bez ohrozovania životného prostredia a verejného zdravia, a na druhej strane umožniť, aby na účely dodržiavania zásad blízkosti a sebestačnosti absorbčné kapacity zariadení určených na zneškodňovanie odpadov, akými sú spaľovne a skládky, zodpovedali množstvám odpadov, ktoré sa budú musieť zneškodňovať v dotknutom regióne.

36 Z tohto hľadiska systém zavedený v regióne Kampánia bezpochyby vykazuje nedostatky. Triedený odpad pokrýva len 10,6 % produkovaných odpadov, kým priemer Spoločenstva je 33 % a celoštátny priemer sa pohybuje medzi 19,4 % v centrálnych regiónoch Talianska a 38,1 % v severných regiónoch tohto členského štátu.

37 Ďalej, hoci by sa skládky mali používať čo najmenej, pretože pre životné prostredie predstavujú najhoršiu možnosť, väčšina odpadov regiónu Kampánia sa ukladá na

skládky alebo nezákonne opúšťa. Navyše zariadenia na výrobu PZO, ktoré by mali odpady zneškodňovať, sú nedostatočné a v skutočnosti sa obmedzujú na ich spracovanie, pričom tieto odpady sa následne posielajú do inej štruktúry na konečné zneškodnenie.

38 Spaľovne plánované v obciach Acerra a Santa Maria La Fossa stále nezačali fungovať a celý región má k dispozícii len jedinú činnú zákonnú skládku nachádzajúcu sa v Serre, ktorej zberné kapacity sú značne nižšie ako skutočné potreby. Napokon množstvo ton odpadov bolo vyvezených do Nemecka a do iných regiónov Talianska s cieľom zneškodniť ich a so Spolkovou republikou Nemecko bola podpísaná zmluva upravujúca dodatočné zásielky.

39 Podľa Komisie odpady pokrývajúce verejné komunikácie dosahovali 2. marca 2008 55 000 ton, pričom v mestských zberných miestach čakalo na spracovanie ďalších 110 000 až 120 000 ton odpadov. Súdny dvor pritom v rozsudku z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, Zb. s. I-3331) rozhodol, že systém skládok blízko stavu úplného naplnenia a prítomnosť nelegálnych smetísk naprieč krajinou predstavuje porušenie článku 5 smernice 2006/12.

40 Talianska republika navrhuje zamietnutie žaloby. Podľa nej výhrada vychádzajúca z porušenia článku 5 smernice 2006/12 nedostatočne analyzuje historické príčiny vážnej situácie, v ktorej sa zmieta región Kampánia. Tento členský štát údajne vynaložil všetku možnú námahu na to, aby zastavil túto krízu, či už ide o použitie značných administratívnych a vojenských prostriedkov alebo o vynaloženie významných finančných investícií (400 miliónov eur od roku 2003 do roku 2008).

41 Pokiaľ ide o zber odpadov, Talianska republika síce uznáva, že údaje predložené Komisiou sú v regionálnom priemere správne, zdôrazňuje však, že boli iniciované

mimoriadne zbery a že vo všeobecnosti možno pozorovať zvýšenie úrovne separovaného zberu v regióne Kampánia, ktorý by sa mal posilniť začatím uplatňovania nariadenia predsedu Rady č. 3639/08. Od 14. januára do 1. marca 2008 tak bolo najmä v uliciach zozbieraných 348 000 ton odpadov, ktoré boli bezpečne uložené. V súčasnosti je celková kapacita zneškodňovania odpadov vyššia ako ich denná produkcia v regióne. Prvé opatrenia na uskutočňovanie separovaného zberu vykonalo 530 obcí, 73 obcí (približne 370 000 obyvateľova) dosiahlo 50 až 90 %, kým 134 obcí (približne milión obyvateľov) je blízko 25 až 50 %.

42 Ďalej v júni 2008 bola otvorená skládka v Savignano Irpino a následne skládka v San Arcangelo Trimonte. Pokiaľ ide o spaľovne, nový plán upravený v zákonnom dekréte č. 90 predpokladá výstavbu dvoch ďalších spaľovní v Neapole a Salerne, ktoré doplnia spaľovne v Acerre a Santa Marii La Fossa. Prebieha aj realizácia ďalších infraštruktúr, akými sú skládky v Chiaiane, Terzignu, Sant Tammare a aj termovalorizátory v Acerre a Salerne.

43 Pokiaľ ide o sedem tovární na výrobu PZO, na ktoré Komisia poukazuje, že ešte nie sú funkčné, Talianska republika tvrdí, že funkčné nedostatky zistené v týchto továrňach vyplývajú z nedodržania zmluvných záväzkov či až z priestupkov či trestných činov, ktoré sú nezávislé od jej vôle.

44 Pokiaľ ide o skládky, Talianska republika uznáva, že k dátumu stanovenému v odôvodnenom stanovisku bola funkčná len skládka Macchia Soprana v Serre, zdôrazňuje však, že otvoreniu ďalších skládok bránili protestné akcie obyvateľstva, ktoré si dokonca vyžiadali zásah ozbrojených síl.

45 Všetky tieto okolnosti podľa nej môžu predstavovať prípad vyššej moci v zmysle judikatúry.

46 Talianska republika preto usudzuje, že porušenie článku 5 smernice 2006/12 nemôže byť pripísané jej nečinnosti a ďalej zdôrazňuje, že nezákonné vysýpanie odpadov na území regiónu Kampánia bolo predmetom neustálej bonifikačnej činnosti a nikdy nepredstavovalo alternatívu navrhnutú, podnietenú alebo podporovanú vnútroštátnymi orgánmi, ktoré robili všetko, čo bolo v ich silách, aby zabezpečili odvoz týchto odpadov vrátane využitia verejných síl.

47 Pokiaľ ide o možnosť uznať prípad vyššej moci, Komisia vo svojej replike pripomína, že tento pojem si vyžaduje, aby predmetná okolnosť alebo jej neuskutočnenie „bolo vyvolané“ mimoriadnymi a nepredvídateľnými udalosťami, nezávislými od toho, kto sa na ňu odvoláva, a ktorých dôsledkom sa nemohlo ani napriek všetkej vynaloženej starostlivosti zabrániť (rozsudok z 8. marca 1988, McNicholl a i., 296/86, Zb. s. 1491, bod 11 a citovaná judikatúra).

48 Okrem toho v prípade, keď mohla nejaká okolnosť predstavovať prípad vyššej moci, mohli jej účinky trvať len počas určitého obdobia, a to v čase, ktorý správny orgán preukazujúci bežnú starostlivosť vecne potreboval na ukončenie krízovej situácie nezávislej od jeho vôle (rozsudok z 11. júla 1985, Komisia/Taliansko, 101/84, Zb. s. 2629, bod 16).

49 Komisia však pripomína, že neprispôsobenie systému zneškodňovania odpadov v regióne Kampánia siaha do roku 1994. Pokiaľ ide o protesty a narušenia verejného poriadku spôsobené miestnym obyvateľstvom, tieto javy boli predvídateľné a vôbec nemajú výnimočnú povahu, keďže krízová situácia a protesty, ktoré spôsobila, vyplývajú práve z pretrvávajúceho nesplnenia povinností upravených smernicou 2006/12 zo strany vnútroštátnych orgánov.

50 Pokiaľ ide o prítomnosť kriminálnych združení, Komisia pripomína, že táto okolnosť, ak by sa aj preukázala, nemôže odôvodniť skutočnosť, že si členský štát nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice 2006/12 (pozri rozsudok z 18. decembra 2007, Komisia/Taliansko, C-263/05, Zb. s. I-11745, bod 51).

51 Napokon pokiaľ ide o okolnosť, že podniky, ktorým boli zadané zákazky, nedodržali svoje zmluvné záväzky sprevádzkovať zariadenia na spracovanie odpadov, Komisia usudzuje, že nemôže ísť o mimoriadnu a nepredvídateľnú okolnosť najmä preto, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Talianska republika, mohli orgány upraviť osobitné zmluvné doložky na ochranu pred týmito okolnosťami.

52 Pokiaľ ide o trestné stíhania vedené prokuratúrou proti určitým zodpovedným osobám týchto podnikov a ťažkosť orgánov nájsť iného uchádzača, ktorý by prevzal predmetné činnosti, Komisia zdôrazňuje, že v súlade s ustálenou judikatúrou sa členský štát nemôže odvolávať na ustanovenia, prax alebo stav svojho vnútroštátneho poriadku, aby tým odôvodnil nesplnenie povinností a nedodržanie lehôt, ktoré vyplývajú zo smernice (pozri rozsudok z 18. decembra 2007, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 51).

53 Spojené kráľovstvo obmedzuje svoje pripomienky na výklad článku 5 smernice 2006/12. Podľa tohto členského štátu na rozdiel od toho, čo navrhuje Komisia podaním žaloby, na základe ktorej sa začalo toto konanie, sa povinnosti vyplývajúce členským štátom z tohto ustanovenia uplatňujú na vnútroštátnej a nie na regionálnej úrovni. Zásady sebestačnosti a blízkosti, podľa ktorých jednotná a primeraná sieť zariadení na zneškodňovanie „musí Spoločenstvu ako celku umožniť, aby sa stalo sebestačným pri zneškodňovaní odpadov, a členským štátom, aby sa k tomuto cieľu jednotlivo približovali“, a to „v niektorom z najbližších vhodných zariadení“, tak treba chápať na územnom základe Spoločenstva alebo vnútroštátnom územnom základe, ale nie na regionálnom územnom základe.

54 Preto tento členský štát nezdieľa hľadisko Komisie, podľa ktorého dochádza k porušeniu článku 5 smernice 2006/12, ak v rámci daného regiónu členského štátu nie sú zariadenia na zneškodňovanie odpadov dostatočné na pokrytie potrieb zneškodňovania odpadov z tohto regiónu. Podobne ako v Spojenom kráľovstve, ktoré si vytvorilo takúto organizáciu, pokiaľ ide o nebezpečné odpady, si tak členské štáty môžu zvoliť prevoz určitých typov odpadov z jedného regiónu, aby sa spracovávali a zneškodňovali v zariadeniach nachádzajúcich sa v iných regiónoch, pokiaľ sa vnútroštátny dopyt ako celok zabezpečuje vnútroštátnou sieťou zariadení na zneškodňovanie odpadov.

55 Judikatúra Súdneho dvora údajne tiež potvrdzuje tento vnútroštátny prístup k zásade sebestačnosti a okrem toho takýto výklad podporuje aj znenie článku 16 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 312, s. 3), pretože tento článok novej smernice o odpadoch stanovuje, že „zásady blízkosti a sebestačnosti neznamenajú, že každý členský štát má mať na svojom území úplnú škálu zariadení na konečné zhodnocovanie“.

56 Talianska republika zdieľa stanovisko Spojeného kráľovstva a uvádza, že vplyv regiónu Kampánia na jej vnútroštátnu produkciu odpadov je obmedzený.

57 Komisia usudzuje, že výkladové otázky nastolené Spojeným kráľovstvom nie sú v rámci tohto konania relevantné, a pripúšťa pritom, že členské štáty majú voľnosť pri určení primeranej administratívnej úrovne pre správu odpadov. Na účely dodržania článku 5 smernice 2006/12 tak členský štát môže mať len jedno vnútroštátne zariadenie, pokiaľ toto zariadenie pokrýva spracovanie produkovaných odpadov, alebo len niekoľko špecializovaných zariadení, napríklad zariadení na spracovanie nebezpečných odpadov, aké sa nachádzajú v Spojenom kráľovstve.

58 Komisia však zdôrazňuje, že na určenie toho, ako vykladať a uplatňovať zásady sebestačnosti a blízkosti, treba zohľadniť aj povahu odpadov a množstvo produkovaných odpadov. Domový odpad je produkovaný lokálne a denne, čo si v zásade vyžaduje zber a spracovanie, ktoré sa uskutočňujú takmer okamžite a v blízkosti.

59 Talianska republika si podľa Komisie zvolila správu na úrovni optimálnych územných zón („ambito territoriale ottimale“) ako geografického parametra sebestačnosti a blízkosti. Z tohto hľadiska Komisia zdôrazňuje, že tomuto členskému štátu nevytýka zvolenú administratívnu úroveň pre zavedenie integrovaného systému odpadového hospodárstva a zneškodňovania odpadov. Naproti tomu mu vytýka nezavedenie takéhoto systému v regióne Kampánia, kde konkrétne sa odpady nezneškodňujú v zariadeniach nachádzajúcich sa v blízkosti ich produkcie alebo kde zásielky odpadov do iných regiónov alebo iných členských štátov predstavovali len príležitostné *ad hoc* riešenia sanitárnej a environmentálnej krízy, a preto netvoria súčasť integrovaného systému zariadení na zneškodňovanie.

Posúdenie Súdnym dvorom

60 Ako vyplýva z tvrdení Komisie počas konania pred konaním žaloby, ako aj z vyjadrení predložených v rámci konania na Súdnom dvore, treba konštatovať, že Komisia svojou žalobou sleduje vo všeobecnosti otázku zneškodňovania odpadov v regióne Kampánia a konkrétnejšie, ako vyplýva z jej odpovede na vyjadrenie vedľajšieho účastníka predložené Spojeným kráľovstvom, zneškodňovania mestských odpadov. Preto bez ohľadu na odpoveď poskytnutú touto inštitúciou na otázku položenú na pojednávaní nenavrhuje, aby Súdny dvor určil nesplnenie povinnosti Talianskej republiky, pokiaľ ide o osobitnú kategóriu nebezpečných odpadov, na ktoré sa čiastočne vzťahuje smernica Rady 91/689/EHS z 12. decembra 1991 o nebezpečnom odpade (Ú. v. ES L 377, s. 20; Mim. vyd. 15/002, s. 78).

61 V súlade s článkom 5 ods. 1 smernice 2006/12 musia členské štáty prijať vhodné opatrenia na vybudovanie jednotnej a primeranej siete zariadení na zneškodňovanie odpadov, ktorá na jednej strane musí umožniť Spoločenstvu ako celku, aby sa stalo sebestačným pri zneškodňovaní odpadov, a na druhej strane umožniť členským štátom, aby sa k tomuto cieľu jednotlivo približovali. Na tento účel musia členské štáty zohľadniť geografické podmienky alebo potreby zariadení špecializovaných pre určité druhy odpadov.

62 Na účely vybudovania takejto jednotnej siete disponujú členské štáty voľnou úvahou, pokiaľ ide o výber územného základu, ktorý považujú za primeraný na to, aby dosiahli vnútroštátnu sebestačnosť z hľadiska kapacity zneškodňovania odpadov, a tým umožnili Spoločenstvu, aby sa stalo sebestačným pri zneškodňovaní odpadov.

63 Ako správne uviedlo Spojené kráľovstvo, určité typy odpadov môžu mať také osobitné znaky, ako napríklad nebezpečné odpady, že ich spracovanie sa môže užitočne zoskupovať na účely ich zneškodňovania v rámci jednej alebo niekoľkých štruktúr na vnútroštátnom stupni, či dokonca, ako výslovne upravujú článok 5 ods. 1 a článok 7 ods. 3 smernice 2006/12, v rámci spolupráce s ďalšími členskými štátmi.

64 Súdny dvor však už mal príležitosť zdôrazniť, že jedným z najdôležitejších opatrení, ktoré musia členské štáty prijať podľa smernice 2006/12 v rámci povinnosti vypracovať plány odpadového hospodárstva, ktoré môžu obsahovať vhodné opatrenia na podporu racionalizácie pri zbere, triedení a úprave odpadov, je najmä opatrenie spočívajúce v úsilí o spracovávanie odpadov v čo najbližšom vhodnom zariadení, upravené v článku 5 ods. 2 tejto smernice (pozri rozsudok z 9. júna 2009, Komisia/Nemecko, C-480/06, Zb. s. I-4747, bod 37).

65 Súdny dvor tak rozhodol, že kritériá na lokalizáciu miest na zneškodňovanie odpadov sa musia vyberať z hľadiska cieľov sledovaných smernicou 2006/12, medzi ktoré patria najmä ochrana zdravia a životného prostredia, ako aj vybudovanie jednotnej a primeranej siete zariadení na zneškodňovanie, pričom uvedená sieť musí najmä umožniť zneškodňovanie odpadov v niektorom z najbližších vhodných zariadení. Takéto kritériá na lokalizáciu sa teda musia týkať najmä vzdialenosti takýchto miest vo vzťahu k obydliam, kde sa produkujú odpady, zákazu budovania zariadení v blízkosti citlivých zón a existencie primeraných infraštruktúr na prepravu odpadov, akou je pripojenie na dopravné siete (pozri rozsudok z 1. apríla 2004, Commune de Braine-le-Château a i., C-53/02 a C-217/02, Zb. s. I-3251, bod 34).

66 Pokiaľ ide o mestské odpady, ktoré nie sú nebezpečné a v zásade si nevyžadujú špecializované zariadenia, aké sú potrebné na spracovanie nebezpečných odpadov, musia teda členské štáty vynaložiť úsilie na to, aby disponovali sieťou, ktorá umožní reagovať na potreby zariadení na zneškodňovanie odpadov čo najbližšie k miestam produkcie, čím nie je dotknutá možnosť zorganizovať takúto sieť v rámci medziregionálnej či dokonca cezhraničnej spolupráce, ktorá zodpovedá zásade blízkosti.

67 Z toho vyplýva, že ako zdôraznila Komisia, pokiaľ sa členský štát samostatne rozhodol v rámci svojho jedného alebo viacerých „plánov odpadového hospodárstva“ v zmysle článku 7 ods. 1 smernice 2006/12 zorganizovať pokrytie svojho územia na regionálnom základe, je vhodné z toho vyvodiť, že každý región, ktorý má regionálny plán, bude v zásade musieť zabezpečiť spracovávanie a zneškodňovanie svojich odpadov čo najbližšie k miestu ich produkcie. Zo zásady nápravy škôd na životnom prostredí prioritne pri zdroji, zakotvenej pre akciu Spoločenstva v oblasti životného prostredia v článku 191 ZFEÚ, totiž vyplýva, že prináleží každému regiónu, obci alebo inej lokálnej entite, aby prijali primerané opatrenia na zabezpečenie prijímania, spracovávania a zneškodňovania svojich vlastných odpadov a že tieto odpady sa teda musia zneškodňovať čo najbližšie k miestu ich produkcie s cieľom čo najviac obmedziť ich prepravu (pozri rozsudok zo 17. marca 1993, Komisia/Rada, C-155/91, Zb. s. I-939, bod 13 a citovanú judikatúru).

68 Preto pokiaľ v takejto vnútroštátnej sieti definovanej členským štátom niektorý z regiónov nemá vo významnom rozsahu a počas významného obdobia k dispozícii dostatočné infraštruktúry na pokrytie svojich potrieb z hľadiska zneškodňovania odpadov, možno vyvodiť, že takéto závažné nedostatky na regionálnej úrovni sú spôsobilé ovplyvniť uvedenú vnútroštátnu sieť zariadení na zneškodňovanie odpadov, ktorá už nebude mať jednotnú a primeranú povahu, ktorú vyžaduje smernica 2006/12 a ktorá musí dotknutému členskému štátu umožniť, aby sa k tomuto cieľu jednotlivo približoval.

69 V tejto veci je vhodné uviesť, ako zdôraznila Komisia, že Talianska republika si sama zvolila správu odpadov na úrovni regiónu Kampánia ako „optimálneho územného celku“. Ako totiž vyplýva z regionálneho zákona z roku 1993 a z regionálneho plánu odpadového hospodárstva z roku 1997, zmeneného plánom z roku 2007, s cieľom dosiahnuť regionálnu sebestačnosť bola obciam regiónu Kampánia uložená povinnosť odovzdávať odpad zozbieraný na ich územiach regionálnym službám, pričom táto povinnosť bola odôvodniteľná potrebou zabezpečiť stupeň činnosti nevyhnutný pre spoľahlivosť zariadení na spracovanie, aby sa zachovala existencia spracovacích kapacít a tým podporovalo uskutočnenie zásady sebestačnosti na vnútroštátnej úrovni (pozri rozsudok z 13. decembra 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Zb. s. I-9897, bod 62).

70 Okrem toho, keďže podľa tvrdení Talianskej republiky na jednej strane produkcia mestských odpadov v regióne Kampánia predstavuje 7 % celoštátnej produkcie, čiže jej nezanedbateľnú časť, a na druhej strane populácia uvedeného regiónu predstavuje približne 9 % celoštátnej populácie, značný nedostatok v kapacite tohto regiónu zneškodňovať svoje odpady môže vážne ohroziť spôsobilosť predmetného členského štátu približovať sa k cieľu vnútroštátnej sebestačnosti.

71 Za týchto podmienok je vhodné skúmať, či má uvedený región v rámci talianskej vnútroštátnej siete zariadení na zneškodňovanie odpadov k dispozícii dostatočné zariadenia umožňujúce zneškodňovanie mestských odpadov v blízkosti miesta ich produkcie.

72 V tejto súvislosti tento členský štát uznal, že zariadenia v prevádzke, či už ide o skládky, spaľovne alebo centrály na termovalorizáciu, nie sú v dostatočnom počte na to, aby umožnili pokryť potreby zneškodňovania odpadov v regióne Kampánia.

73 Talianska republika totiž pripustila, že v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku bola pre celý región Kampánia v prevádzke len jedna skládka, že zariadenia na výrobu PZO uvedeného regiónu neumožňovali zabezpečiť konečné zneškodňovanie odpadov a že v prevádzke ešte stále neboli ani spaľovne plánované v Acerre a v Santa Marii La Fossa.

74 Ako vyplýva z regionálneho plánu odpadového hospodárstva schváleného v roku 1997 a z následných plánov prijatých talianskymi orgánmi na vyriešenie odpadovej krízy, uvedené orgány najmä usúdili, že na dosiahnutie pokrytia potrieb zneškodňovania mestských odpadov v regióne Kampánia treba uviesť do prevádzky ďalšie skládky, akými sú skládky v Savignano Irpino a v Sant'Arcangelo Trimonte, že k plánovaným spaľovniam v Acerre a v Santa Marii La Fossa treba pridať ďalšie a že zariadenia na výrobu PZO treba skutočne sfunkčniť.

75 Článok 5 smernice 2006/12 síce umožňuje medziregionálnu spoluprácu pri správe a zneškodňovaní odpadov, či dokonca spoluprácu medzi členskými štátmi, pravdou však rovnako zostáva, že v tejto veci nebolo ani s pomocou iných talianskych regiónov

a nemeckých orgánov možné vyriešiť štrukturálny nedostatok, pokiaľ ide o zariadenia potrebné na zneškodňovanie mestských odpadov produkovaných v regióne Kampánia. Svedčia o tom značné množstvá odpadov, ktoré sa nahromadili na verejných komunikáciách tohto regiónu.

76 Okrem toho slabý pomer separovaného zberu odpadov v regióne Kampánia v porovnaní s celoštátnym priemerom a s priemerom Spoločenstva len zvýšil vážnosť situácie.

77 Talianska republika pred Súdnym dvorom tvrdí, že sa usilovala o vyriešenie situácie v regióne Kampánia a informovala ho o uvedení skládok v obciach Savignano Irpino a San Arcangelo Trimonte do prevádzky — po 2. máji 2008 —, ako aj o opatreniach plánovaných v novom pláne z 23. mája 2008, zahŕňajúcich vybudovanie štyroch ďalších skládok, výstavbu dvoch ďalších spaľovní a realizáciu termovalorizátorov v Acerre a Salerne. Okrem toho pomer separovaného zberu sa zjavne zlepšuje a kapacity denného zneškodňovania odpadov v regióne sú vyššie ako ich produkcia, takže situácia odpadovej krízy by mala zaniknúť.

78 Tieto opatrenia síce preukazujú, že boli podniknuté určité kroky na prekonanie ťažkostí v regióne Kampánia, pravdou však zostáva, že Talianska republika tým jasne uznáva, že ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku existujúce a fungujúce zariadenia v regióne Kampánia zďaleka nepokrývali skutočné potreby tohto regiónu z hľadiska zneškodňovania odpadov.

79 Ďalej v každom prípade stačí pripomenúť, Súdny dvor už viackrát rozhodol, že existencia nesplnenia povinnosti sa má hodnotiť vo vzťahu k situácii členského štátu ku

dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku a že Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny (pozri najmä rozsudky zo 14. septembra 2004, Komisia/Španielsko, C-168/03, Zb. s. I-8227, bod 24, a z 27. októbra 2005, Komisia/Luxembursko, C-23/05, Zb. s. I-9535, bod 9).

80 Talianska republika ešte tvrdí, že vytýkané nesplnenie povinností jej nemožno pripísať, pretože je naopak pripísateľné určitým udalostiam predstavujúcim prípad vyššej moci, akými sú protesty obyvateľstva voči umiestneniu skládok na území ich obcí, existencia kriminálnych aktivít v regióne, ako aj nevykonanie povinností týkajúcich sa realizácie určitých v regióne potrebných zariadení zo strany zmluvných partnerov správnych orgánov.

81 V tejto súvislosti treba uviesť, že konanie upravené v článku 258 ZFEÚ spočíva v objektívnom určení nerešpektovania povinností, uložených členskému štátu Zmluvou alebo aktom sekundárneho práva, zo strany tohto členského štátu (pozri rozsudky z 1. marca 1983, Komisia/Belgicko, 301/81, Zb. s. 467, bod 8, a zo 4. mája 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-508/03, Zb. s. I-3969, bod 67).

82 Pokiaľ tak ako v tejto veci došlo k takémuto určeniu, nie je relevantné, že nesplnenie povinnosti vyplýva z vôle členského štátu, ktorému je pripísateľné, z jeho nedbanlivosti alebo z technických ťažkostí, na ktoré narazil (rozsudok z 1. októbra 1998, Komisia/Španielsko, C-71/97, Zb. s. I-5991, bod 15).

83 Pokiaľ ide o prejavené protesty miestneho obyvateľstva týkajúce sa umiestnenia určitých zariadení na zneškodňovanie, z ustálenej judikatúry vyplýva, že členský štát sa

nemôže odvolávať na vnútroštátne situácie, akými sú ťažkosti pri uplatnení, ktoré vznikli v štádiu vykonania aktu Spoločenstva, vrátane ťažkostí spojených s odporom jednotlivcov na ospravedlnenie toho, že nerešpektoval povinnosti a lehoty vyplývajúce z právnych predpisov Spoločenstva (pozri rozsudky zo 7. apríla 1992, Komisia/Grécko, C-45/91, Zb. s. I-2509, body 20 a 21, ako aj z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko, C-121/07, Zb. s. I-9159, bod 72).

84 Čo sa týka prítomnosti kriminálnych aktivít v regióne alebo osôb činných v sektore odpadového hospodárstva, ktoré údajne konajú „na hranici zákonnosti", stačí uviesť, že táto okolnosť aj za predpokladu, že je dokázaná, neodôvodňuje skutočnosť, že si tento členský štát nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice 2006/12 (rozsudok z 18. decembra 2007, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 51).

85 Pokiaľ ide o nedodržanie zmluvných záväzkov zo strany podnikov poverených realizáciou určitých infraštruktúr na zneškodňovanie odpadov, tiež stačí pripomenúť, že pojem vyššej moci síce nepredpokladá absolútnu nemožnosť, vyžaduje si však, aby neuskutočnenie predmetnej okolnosti bolo vyvolané mimoriadnymi a nepredvídateľnými udalosťami, nezávislými od toho, kto sa na ňu odvoláva, a ktorých dôsledkom sa nemohlo ani napriek všetkej vynaloženej starostlivosti zabrániť (rozsudok McNicholl a i., už citovaný, bod 11).

86 Starostlivý správny orgán však mal prijať potrebné opatrenia buď na to, aby sa ochránil pred predmetným nedodržaním zmluvných záväzkov v regióne Kampánia, alebo na to, aby zabezpečil, že napriek uvedeným zlyhaniam bude v požadovanom čase zaistená skutočná realizácia infraštruktúr potrebných na zneškodňovanie odpadov v uvedenom regióne.

87 Čo sa týka výčitky Talianskej republiky adresovanej Komisii a kritizujúcej skutočnosť, že Komisia podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie, roky po nástupe odpadovej krízy a práve v čase, keď tento členský štát prijal opatrenia umožňujúce východisko z krízy, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa pravidlá vytvorené v článku 258 ZFEÚ musia uplatňovať bez toho, aby bola Komisia povinná dodržať určitú lehotu (pozri najmä rozsudky zo 16. mája 1991, Komisia/Holandsko, C-96/89, Zb. s. I-2461, bod 15, a z 24. apríla 2007, Komisia/Holandsko, C-523/04, Zb. s. I-3267, bod 38). Komisia tak má právomoc posúdiť, k akému dátumu je vhodné podať žalobu, a Súdnemu dvoru preto v zásade neprináleží preskúmať takéto posúdenie (rozsudok z 10. mája 1995, Komisia/Nemecko, C-422/92, Zb. s. I-1097, bod 18).

88 Vzhľadom na predchádzajúce treba konštatovať, že Talianska republika si tým, že v rámci regionálnej správy odpadov v regióne Kampánia nezabezpečila, že tento región bude mať k dispozícii dostatok zariadení umožňujúcich mu zneškodňovať svoje mestské odpady v blízkosti miesta ich produkcie, nesplnila svoju povinnosť vybudovať primeranú a jednotnú sieť zariadení na zneškodňovanie, ktorá by jej umožňovala približovať sa k cieľu zabezpečiť zneškodňovanie svojich odpadov, a v dôsledku toho si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú na základe článku 5 smernice 2006/12.

O porušení článku 4 smernice 2006/12

Argumentácia účastníkov konania

89 Komisia zdôrazňuje, že Talianska republika nikdy nepopierala existenciu extrémne závažnej situácie pre životné prostredie a pre ľudské zdravie vyplývajúcej z absencie jednotnej a primeranej siete zariadení na zneškodňovanie odpadov. Tento členský štát to údajne naopak výslovne uznal.

90 Komisia, opierajúc sa najmä o rozsudky z 26. apríla 2007, Komisia/Taliansko (C-135/05, Zb. s. I-3475), a z 24. mája 2007, Komisia/Španielsko (C-361/05), usudzuje, že je nepopierateľné, že odpady pokrývajúce verejné komunikácie a odpady čakajúce na spracovanie v zberných miestach spôsobujú značné zhoršovanie životného prostredia a krajiny, ako aj skutočnú hrozbu pre životné prostredie i pre ľudské zdravie. Takéto zhromažďovania totiž môžu spôsobiť kontamináciu pôdy a vrstiev spodnej vody, emisie znečisťujúcich látok do ovzdušia v nadväznosti na samospaľovanie odpadov a na požiare spôsobené obyvateľstvom, následné znečisťovania poľnohospodárskych výrobkov a pitnej vody alebo aj zapáchajúce výpary.

91 Talianska republika, opierajúc sa o štúdiu služieb povereného komisára, tvrdí, že situácia v regióne Kampánia z hľadiska odpadového hospodárstva nemala škodlivé následky ani na verejnú bezpečnosť, ani na ľudské zdravie. Usudzuje tiež, že výhrada predložená Komisiou je príliš všeobecná, keďže nespresňuje, na ktorú z hypotéz uvedených v bodoch a) až c) článku 4 smernice 2006/12 odkazuje žaloba, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

92 Talianska republika ďalej usudzuje, že Komisia na podporu svojich tvrdení nepredkladá žiadny dôkaz. Uspokojuje sa údajne s tým, že sa opiera o zistenia Súdneho dvora v už citovanom rozsudku z 26. apríla 2007, Komisia/Taliansko týkajúcom sa existencie nevhodných skládok na talianskom území. Komisia okrem toho údajne chce z porušenia článku 5 smernice 2006/12 automaticky vyvodiť nesplnenie povinností vyplývajúcich z článku 4 tejto smernice.

93 Talianske orgány navyše zblízka sledovali dosah opustených odpadov na cestách na zdravie osôb, ale v spojitosti s prítomnosťou divokých skládok nebolo zaznamenané žiadne zvýšenie počtu infekčných chorôb, ani úmrtnosti spôsobenej nádormi alebo vrodenými vývojovými vadami. Pokiaľ ide o znečistenie vrstiev spodných vôd,

s výnimkou dvoch sporadických prekročení hodnôt v ohraničených zónach nevykazovali spodné a podzemné vody chemické alebo biologické anomálie. Rovnako je to aj v prípade vystavenia obyvateľstva dymu z požiarov spôsobených množstvom odpadov, kde s výnimkou jedného prípadu nebolo zistené žiadne riziko.

94 Pokiaľ ide o štúdiu, o ktorú sa opiera Talianska republika a podľa ktorej „ani v najakútnejšom štádiu krízy v Kampánii nebol zistený žiadny škodlivý následok na verejnú bezpečnosť a osobitne na ľudské zdravie“, Komisia zdôrazňuje, že výsledky uvedenej štúdie, spolupodpísanej Svetovou zdravotníckou organizáciou, „podporujú poznatok o anomálii odhalenej v zóne nachádzajúcej sa na severovýchode provincie Neapol a na juhozápade provincie Caserte; práve v tejto zóne sa najčastejšie vyskytujú nezákonné praktiky zneškodňovania a spaľovania pevných mestských a nebezpečných odpadov“. Táto štúdia tiež údajne potvrdzuje „hypotézu, podľa ktorej majú prílišné miery úmrtnosti a vrodených vád tendenciu sústrediť sa v zónach s najväčším výskytom známych miest zneškodňovania odpadov“, a v každom prípade naznačuje, že „… slabé rozlíšenie sanitárnych údajov a… nedostatok environmentálnych údajov… pravdepodobne vedú k podhodnoteniu rizika“.

95 Tvrdenie Talianskej republiky týkajúce sa neexistencie škodlivých následkov na zdravie nielenže nie je podporené vedeckými dôkazmi predloženými týmto členským štátom, ale navyše sa zdá, že porušenie článku 4 smernice 2006/12 podmieňuje skutočnou existenciou zdravotných problémov priamo pripísateľných odpadovej kríze. Komisia však naopak usudzuje, že povinnosti vyplývajúce z uvedeného článku 4 majú preventívnu povahu. Členské štáty tak musia prijať primerané opatrenia na zabránenie

nebezpečných situácií. V tomto prípade sú situácie nebezpečné pre životné prostredie a verejné zdravie viac ako potvrdené, trvajú dlho a sú výsledkom správania alebo skôr nečinnosti príslušných talianskych orgánov.

Posúdenie Súdnym dvorom

96 Na úvod treba pripomenúť, že článok 4 ods. 1 smernice 2006/12 nespresňuje konkrétny obsah opatrení, ktoré musia byť prijaté na zaistenie toho, aby sa odpad zneškodňoval bez ohrozenia ľudského zdravia a bez poškodzovania životného prostredia, zaväzuje však členské štáty, pokiaľ ide o cieľ, ktorý sa má dosiahnuť, pričom ponecháva členským štátom voľnú úvahu pri zhodnotení potreby takýchto opatrení (rozsudky z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, C-365/97, Zb. s. I-7773, bod 67, a z 18. novembra 2004, Komisia/Grécko, C-420/02, Zb. s. I-11175, bod 21).

97 V zásade nie je možné priamo vyvodiť zo skutočného stavu, ktorý nie je v súlade s cieľmi stanovenými v článku 4 ods. 1 smernice 2006/12, že dotknutý členský štát si nutne nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tohto ustanovenia, čiže prijatie opatrení nevyhnutných na zaistenie toho, aby sa odpad zneškodňoval bez ohrozovania ľudského zdravia a bez poškodzovania životného prostredia. Napriek tomu pretrvávanie takéhoto stavu, najmä ak dlhodobo značne poškodzuje životné prostredie bez toho, aby zasiahli príslušné orgány, môže znamenať, že členské štáty prekročili mieru voľnej úvahy, ktorá im bola zverená týmto ustanovením (rozsudky z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 68, a z 18. novembra 2004, Komisia/Grécko, už citovaný, bod 22).

98 Pokiaľ ide o územný rozsah údajného nesplnenia povinnosti, skutočnosť, že žaloba Komisie sleduje určenie toho, že Talianska republika si nesplnila svoju povinnosť prijať potrebné opatrenia len v regióne Kampánia, nemôže mať vplyv na prípadné určenie nesplnenia povinnosti (pozri rozsudok z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 69).

99 Dôsledky nerešpektovania povinnosti vyplývajúcej z článku 4 ods. 1 smernice 2006/12 totiž môžu z dôvodu samotnej povahy tejto povinnosti ohrozovať ľudské zdravie a poškodzovať životné prostredie hoci aj v obmedzenej časti územia členského štátu (rozsudok z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 70), tak, ako to bolo aj v prípade veci vedúcej k už citovanému rozsudku zo 7. apríla 1992, Komisia/Grécko.

100 Treba teda skúmať, či Komisia dostatočne právne preukázala, že v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku Talianska republika dlhodobo nepristupovala k prijatiu opatrení nevyhnutných na zaistenie toho, aby sa odpady produkované v regióne Kampánia zhodnocovali alebo zneškodňovali bez ohrozenia zdravia ľudí a bez použitia postupov alebo metód, ktoré by mohli poškodiť životné prostredie.

101 Hoci v rámci konania o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ prináleží Komisii preukázať existenciu uvádzaného nesplnenia povinnosti tým, že Súdnemu dvoru predloží podklady potrebné na to, aby preveril existenciu tohto nesplnenia povinnosti, pričom sa nemôže opierať o nijakú domnienku (rozsudok z 22. januára 2009, Komisia/Portugalsko, C-150/07, Zb. s. I-7, bod 65 a citovaná judikatúra), treba brať do úvahy skutočnosť, že pokiaľ ide o preverenie toho, či sa vnútroštátne ustanovenia určené na zabezpečenie účinného vykonania smernice 2006/12 správne uplatňujú v praxi, Komisia, ktorá nedisponuje vhodnými vyšetrovacími právomocami v tejto oblasti, je v značnej miere odkázaná na podklady poskytnuté prípadnými

sťažovateľmi, verejnými alebo súkromnými subjektmi, tlačou, ako aj samotným dotknutým členským štátom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko, C-494/01, Zb. s. I-3331, bod 43, a z 26. apríla 2007, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 28).

102 Z toho najmä vyplýva, že pokiaľ Komisia poskytla dostatok pokladov preukazujúcich určité skutočnosti vzťahujúce sa na územie žalovaného členského štátu, prináleží tomuto členskému štátu, aby podstatným spôsobom a detailne poprel takto predložené údaje a následky, ktoré z nich plynú (pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, už citovaný, body 84 a 86, ako aj z 22. decembra 2008, Komisia/Španielsko, C-189/07, bod 82).

103 V tejto súvislosti treba najprv uviesť, že Talianska republika nepopiera, že v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku odpady pokrývajúce verejné komunikácie dosahovali 55 000 ton, pričom v mestských zberných miestach čakalo na spracovanie ďalších 110 000 až 120 000 ton odpadov. V každom prípade tieto údaje vyplývajú z nóty povereného komisára z 2. marca 2008, ktorá bola pripojená k odpovedi tohto členského štátu na odôvodnené stanovisko. Okrem toho podľa údajov poskytnutých uvedeným štátom sa obyvateľstvo, pobúrené takýmto nahromadením odpadov, rozhodlo založiť požiare v prípade mnohých nahromadených odpadov, čo mohlo poškodiť životné prostredie a ich vlastné zdravie.

104 Z predchádzajúceho teda veľmi jasne vyplýva, že pokiaľ ide o región Kampánia, tento členský štát nebol spôsobilý splniť si povinnosť prijať nevyhnutné opatrenia na zákaz svojvoľného opúšťania, nepovoleného ukladania a nekontrolovaného zneškodňovania odpadov, ktorá mu vyplýva z článku 4 ods. 2 smernice 2006/12.

105 Ďalej je vhodné pripomenúť, že odpady majú osobitnú povahu a ich zhromažďovanie, hoci aj predtým, ako sa stanú nebezpečnými pre zdravie, predstavuje nebezpečenstvo pre životné prostredie, a to najmä vzhľadom na obmedzenú prijímaciu kapacitu každého regiónu alebo lokality (rozsudok z 9. júla 1992, Komisia/Belgicko, C-2/90, Zb. s. I-4431, bod 30).

106 Také zhromažďovanie takých veľkých množstiev odpadov na verejných komunikáciách a na dočasných zberných miestach, k akému došlo v regióne Kampánia ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, teda nepochybne spôsobilo ohrozovanie „vody, ovzdušia, pôdy“, ako aj „rastlín a živočíchov“ v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) smernice 2006/12. Okrem toho takéto množstvá odpadov nevyhnutne spôsobujú „obťažovanie zápachom“ v zmysle odseku 1 písm. b) tohto článku, najmä ak odpady zostávajú dlhodobo odložené pod holým nebom v uliciach a na cestách.

107 Ďalej vzhľadom na to, že nie sú k dispozícii dostatočné skládky, môže prítomnosť takýchto množstiev odpadov mimo primeraných a povolených skladovacích miest spôsobiť „nepriaznivé ovplyvňovanie krajiny a miest osobitného záujmu“ v zmysle článku 4 ods. 1 písm. c) smernice 2006/12.

108 S prihliadnutím na detailnú povahu podkladov predložených Komisiou, najmä na rôzne správy vypracované samotnými talianskymi orgánmi a doručené európskym inštitúciám, ako aj na výňatky z tlače pripojené k jej žalobe a vzhľadom na judikatúru pripomenutú v bodoch 80 a 81 tohto rozsudku sa Talianska republika nemôže obmedziť na tvrdenia, že vytýkané skutočnosti nie sú preukázané, alebo že vysýpanie odpadov na uliciach, najmä v Neapole, nie je aktom vôle tohto členského štátu.

109 Okrem toho, ako správne tvrdí Komisia, článok 4 ods. 1 smernice 2006/12 má preventívnu funkciu v tom zmysle, že členské štáty nesmú pri činnostiach zhodnocovania a zneškodňovania odpadov vystaviť ľudské zdravie nebezpečenstvu.

110 Talianska republika však sama uznala nebezpečnosť situácie v regióne Kampánia pre ľudské zdravie, a to najmä v správach a nótach doručených európskym inštitúciám. V tejto súvislosti odôvodnenia zákonného dekrétu č. 90, doručeného Predsedníctvu Rady Európskej únie Talianskou republikou, výslovne odkazujú na „závažnosť sociálnych, ekonomických a environmentálnych podmienok vyplývajúcich z núdzovej situácie [v oblasti odpadového hospodárstva], ktoré sú spôsobilé vážne ohroziť základné práva obyvateľstva regiónu Kampánia, vystaveného… rizikám hygienickej, sanitárnej a environmentálnej povahy“.

111 Z toho vyplýva, že podklady, na ktoré sa Talianska republika odvoláva v rámci tohto konania s cieľom preukázať, že uvedená situácia nemala v praxi žiadny následok, alebo prinajhoršom sa len slabo odrazila na zdraví osôb, nemôžu vyvrátiť konštatovanie, že znepokojujúca situácia nahromadenia odpadov na verejných komunikáciách vystavila zdravie obyvateľstva určitému nebezpečenstvu, a to za porušenia článku 4 ods. 1 smernice 2006/12.

112 Výhradu Komisie vychádzajúcu z porušenia článku 4 smernice 2006/12 preto treba vyhlásiť za opodstatnenú.

113 Vzhľadom na predchádzajúce treba určiť, že Talianska republika si tým, že pre región Kampánia neprijala všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa odpady

zhodnocovali a zneškodňovali bez ohrozenia zdravia ľudí a bez poškodzovania životného prostredia, a zvlášť tým, že nevybudovala primeranú a jednotnú sieť zariadení na zneškodňovanie odpadov, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 4 a 5 smernice 2006/12/ES.

O trovách

114 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Taliansku republiku na náhradu trov konania a Talianska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania. Na základe článku 69 ods. 4 rokovacieho poriadku Spojené kráľovstvo znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Talianska republika si tým, že pre región Kampánia neprijala všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa odpady zhodnocovali a zneškodňovali bez ohrozenia zdravia ľudí a bez poškodzovania životného prostredia, a zvlášť tým, že nevybudovala primeranú a jednotnú sieť zariadení na zneškodňovanie odpadov, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 4 a 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/12/ES z 5. apríla 2006 o odpadoch.**

2. **Talianska republika je povinná nahradiť trovy konania.**

3. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znáša svoje vlastné trovy konania.

Podpisy