SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 4. marca 2010 *

V zadevi C-297/08,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 3. julija 2008,

Evropska komisija, ki jo zastopajo D. Recchia, C. Zadra in J.-B. Laignelot, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa G. Palmieri, zastopnica, skupaj z G. Aiellom, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopa S. Ossowski, zastopnik, skupaj s K. Baconom, barrister,

intervenient,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, C. Toader (poročevalka), sodnica, K. Schiemann, P. Kūris in L. Bay Larsen, sodniki,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. decembra 2009,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Italijanska republika s tem, da glede dežele Kampanije ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škoduje okolju, in zlasti ker ni vzpostavila celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje, ni izpolnila obveznosti iz členov 4 in 5 Direktive 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL L 114, str. 9).

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 Direktiva 2006/12 je zaradi jasnosti in racionalnosti kodificirala Direktivo Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL L 194, str. 39).

3 V uvodnih izjavah 2, 6 in od 8 do 10 Direktive 2006/12 je navedeno:

„(2) Bistveni cilj vseh predpisov o ravnanju z odpadki bi moralo biti varstvo zdravja ljudi in okolja pred škodljivimi vplivi, ki jih povzroča zbiranje, prevoz, obdelava, skladiščenje in odlaganje odpadkov.

[…]

(6) Da bi dosegle visoko raven varstva okolja, bi morale države članice poleg ukrepov za zagotavljanje odgovornega odstranjevanja in predelave odpadkov sprejeti ukrepe za omejevanje nastajanja odpadkov, zlasti s spodbujanjem čistih tehnologij in izdelkov, ki jih je mogoče reciklirati in ponovno uporabiti ob upoštevanju obstoječih ali potencialnih tržnih možnosti za predelane odpadke.

[…]

(8) Za Skupnost kot celoto je pomembno, da postane samozadostna pri odstranjevanju odpadkov, in zaželeno je, da si države članice same prizadevajo za takšno samozadostnost.

(9) Za doseganje teh ciljev bi bilo v državah članicah treba izdelati načrte za ravnanje z odpadki.

(10) Treba bi bilo zmanjšati premeščanje odpadkov in v ta namen lahko države članice v okviru svojih načrtov za ravnanje z odpadki sprejmejo potrebne ukrepe.“

4 Člen 4 Direktive 2006/12 določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev takih načinov predelave ali odstranjevanja odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi in brez uporabe postopkov ali načinov, ki bi lahko škodovali okolju, predvsem pa:

(a) ne predstavljajo tveganja za vode, zrak, tla ter rastline in živali;

(b) niso moteči zaradi hrupa ali vonjav;

(c) ne vplivajo škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena.

2. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za prepoved puščanja, odmetavanja ali nenadzorovanega odstranjevanja odpadkov.“

5 Člen 5 te direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, če je potrebno ali priporočljivo tudi v sodelovanju z drugimi državami članicami, da vzpostavijo celovito in primerno omrežje obratov za odstranjevanje, pri tem pa upoštevajo najboljšo razpoložljivo tehnologijo, ki ne pomeni čezmernih stroškov. Omrežje mora Skupnosti kot celoti omogočiti, da postane samozadostna pri odstranjevanju odpadkov, državam članicam pa, da se temu cilju približujejo posamezno, ob upoštevanju geografskih razmer ali potrebe po specializiranih obratih in napravah za nekatere vrste odpadkov.

2. Omrežje mora omogočiti odstranitev odpadkov v enem od najbližjih primernih obratov z uporabo najprimernejših načinov in tehnologij, da bi zagotovili visoko raven varstva okolja in javnega zdravja."

6 Člen 7 Direktive 2006/12 določa:

„1. Da bi dosegli cilje iz členov 3, 4 in 5, morajo pristojni organi iz člena 6 čim prej pripraviti enega ali več načrtov za ravnanje z odpadki. Takšni načrti zadevajo predvsem:

(a) vrsto, količino in izvor odpadkov za predelavo ali odstranitev;

(b) splošne tehnične zahteve;

(c) posebne ukrepe za posamezne vrste odpadkov;

(d) primerna mesta ali obrate za odstranjevanje.

2. Načrti iz odstavka 1 lahko na primer zajemajo:

[…]

(c) primerne ukrepe za spodbujanje racionalizacije zbiranja, razvrščanja in obdelave odpadkov.

3. Države članice pri pripravi takšnih načrtov po potrebi sodelujejo z drugimi državami članicami in s Komisijo. O načrtih uradno obvestijo Komisijo.

[…]“

Nacionalna ureditev

7 Člena 4 in 5 Direktive 2006/12 sta bila v italijanski pravni red prenesena z zakonsko uredbo št. 152 z dne 3. aprila 2006 o okoljskih pravilih (redni dodatek h GURI št. 96 z dne 14. aprila 2006).

8 Člen 178(2) te zakonske uredbe določa:

„2. Odpadke je treba predelati in odstraniti tako, da ni ogroženo zdravje ljudi in ne da bi se uporabili postopki ali načini, ki bi lahko škodovali okolju, predvsem pa:

a) ne predstavljajo tveganja za vode, zrak, tla ter rastline in živali;

b) niso moteči zaradi hrupa ali vonjav;

c) ne vplivajo škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena, ki jih varuje veljavna zakonodaja."

9 Člen 182(3) navedene zakonske uredbe določa:

„Odstranjevanje odpadkov se izvaja prek celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje, pri čemer se uporabijo najboljše razpoložljive tehnike in se upošteva razmerje med stroški in celotnimi koristmi, da bi se

a) omogočila samozadostnost pri odstranjevanju nenevarnih komunalnih odpadkov v okviru optimalnih območij;

b) zaradi zmanjšanja premeščanja odpadkov omogočilo odstranjevanje odpadkov v enem od obratov, ki je najbližji kraju proizvodnje in pobiranja, ob upoštevanju geografskih razmer ali potrebe po specializiranih obratih in napravah za nekatere vrste odpadkov;

c) uporabili najprimernejši načini in tehnologije, da bi se zagotovila visoka raven varstva okolja in javnega zdravja."

10 Deželni zakon dežele Kampanije št. 10/93 z dne 10. februarja 1993 o postopkovnih pravilih za odstranjevanje odpadkov v deželi Kampaniji („Norme e procedure per lo smaltimento dei rifitui in Campania") določa 18 homogenih ozemeljskih območij, v katerih je bilo treba prek „obvezne udeležbe", ki velja za ta območja, urediti odstranjevanje komunalnih odpadkov, proizvedenih na njihovem ozemlju.

Dejansko stanje

11 Ta tožba se nanaša na deželo Kampanijo, ki vključuje 551 občin, med njimi tudi mesto Neapelj. Ta dežela se spopada s težavami pri ravnanju s komunalnimi odpadki in njihovem odstranjevanju.

12 Po navedbah Italijanske republike, ki so razvidne iz njenega odgovora na tožbo, so bile v navedeni deželi od leta 1994 razglašene izredne razmere, imenovan pa je bil komisar s funkcijami in pristojnostmi, ki so običajno podeljene drugim javnim organom, da bi hitro sprejel ukrepe, potrebne za premostitev tega, kar je bilo na splošno imenovano „kriza z odpadki“.

13 Načrt ravnanja z odpadki je bil odobren leta 1997. Določal je sistem toplotne predelave shranjenih odpadkov prek sistema ločenega zbiranja, organiziranega na ravni dežele Kampanije.

14 Z ministrskim sklepom št. 2774 z dne 31. marca 1998 je bilo odločeno, da se uvede postopek javnega razpisa, s katerim bi bila zasebnim subjektom, ki so sposobni upravljati obrate za proizvodnjo goriv iz odpadkov (v nadaljevanju: RDF) in napravami za sežiganje ter sežigalnicami, za deset let zaupana obdelava odpadkov.

15 Zadevna javna naročila so bila v letu 2000 oddana družbama Fibe SpA in Fibe Campania SpA, ki pripadata skupini Impregilo. Ti družbi bi morali ustanoviti in upravljati sedem obratov za proizvodnjo RDF in dve sežigalnici, ki bi bili v Acerri oziroma Santi

Marii La Fossa. Občine dežele Kampanije so bile zavezane zaupati obdelavo svojih odpadkov navedenima družbama.

16 Vendar je bila izvedba načrta težavna zaradi nasprotovanja nekaterih prebivalcev na izbranih območjih in majhne količine zbranih odpadkov, ki so bili poslani deželni službi. Poleg tega se je z gradnjo obratov zamujalo, ugotovljeno pa je bilo tudi nedelovanje pri zasnovi obratov, čeprav so se odpadki, ker se niso mogli obdelati v zadevnih obratih, zbirali na razpoložljivih odlagališčih in skladiščih, dokler niso postala zasičena.

17 Poleg tega je državno tožilstvo v Neaplju začelo preiskavo glede kaznivega dejanja goljufije pri javnih naročilih. Nad obrati za proizvodnjo RDF dežele Kampanije so se začeli stečajni postopki, kar je onemogočilo prilagoditev zadevnih naprav. Nazadnje, pogodbe o povezavi med upravo in družbama Fibe SpA in Fibe Campania SpA so bile razdrte, ponovna oddaja teh javnih naročil z javnim razpisom glede odstranjevanja odpadkov v tej deželi pa je bila večkrat neuspešna, zlasti zaradi nezadostnega števila sprejemljivih ponudb.

Predhodni postopek

18 Položaj v deželi Kampaniji je bil predmet razgovorov med službami Komisije in italijanskimi organi. Tako je komisar, imenovan za krizo z odpadki, z dopisom z dne 16. maja 2007 Komisiji pojasnil, zakaj bila sprejeta uredba-zakon št. 61 z dne 11. maja 2007, v kateri so bili določeni „izredni ukrepi za odpravo krize na področju odstranjevanja odpadkov v deželi Kampaniji“, ki so med drugim vključevali gradnjo štirih novih odlagališč v občinah Serre, Savignano Irpino, Tezigno in Sant'Arcangelo Trimonte.

19 Iz tega dopisa je razvidno, da so bili določeni izredni ukrepi utemeljeni „z odstranitvijo nevarnosti epidemij ali drugih zdravstvenih kriznih razmer in varovanjem zdravja prebivalstva“. Ta dokument je potrdil, da „[se je] kriza […] nazadnje še okrepila z neobstojem odlagališč, primernih za končno odstranjevanje odpadkov“, in opredelil ta položaj kot „družbeni preplah, nevarnost za temeljne pravice državljanov dežele Kampanije in izjemno skrb z okoljskega vidika“, ker „[bodo] nezakonita odlagališča, ki jih ne nadzirajo pristojni javni organi, in samodejno ali namerno sežiganje odvrženih odpadkov […] ogrozili okoljsko celovitost zaradi emisij onesnaževal v ozračje (zlasti dioksina) in v tla, kar lahko povzroči nepopravljivo škodo za vodne vire“.

20 Ker ukrepi, ki jih je sprejela Italijanska republika, niso bili zadovoljivi, da bi zagotovili višjo stopnjo varstva okolja in varovanja javnega zdravja, zlasti da bi bilo uvedeno primerno omrežje obratov za odstranjevanje odpadkov, in ker zato ta država članica ni izpolnila obveznosti iz členov 4 in 5 Direktive 2006/12, ji je Komisija 29. junija 2007 poslala pisni opomin in jo pozvala, naj sporoči pripombe v enem mesecu od njegovega prejema.

21 Nato je delegacija Komisije julija 2007 na povabilo Italijanske republike obiskala Neapelj, da bi se srečala z organi in na kraju samem ugotovila resnost položaja.

22 Italijanska republika je z dopisom z dne 3. avgusta 2007 odgovorila na pisni opomin, priložila pa je tudi dopis generalnega direktorja ministrstva za okolje in varstvo ozemlja – direkcija za kakovost življenja z dne 2. avgusta 2007. Komisija je ob upoštevanju prejetih podatkov presodila, da je treba ugotovitve o možnih kršitvah razširiti tudi na člena 3 in 7 Direktive 2006/12, zato je 23. oktobra 2007 tej državi članici poslala

dodaten pisni opomin ter jo pozvala, naj sporoči pripombe v dveh mesecih od njegovega prejema.

23 V Bruslju je 20. novembra 2007 potekal nov sestanek, na katerem je Italijanska republika predstavila nov osnutek načrta za ravnanje z odpadki za deželo Kampanijo in sestavila poročilo o spremembah razmer, zlasti o napredku pri gradnji nekaterih infrastruktur, na primer odlagališč. Ta načrt je bil sprejet 28. decembra 2007.

24 Italijanska republika je z dopisom z dne 24. decembra 2007 odgovorila na dodatni pisni opomin, odgovoru pa priložila dopis ministrstva za okolje in varstvo ozemlja z dne 21. decembra 2007.

25 V Rimu je 28. januarja 2008 potekal „skupni sestanek“ med Italijansko republiko in Komisijo, na katerem je ta država članica glede vprašanja ravnanja z odpadki v deželi Kampaniji predstavila vsebino novega načrta, s katerim bi rešili krizo pred koncem novembra 2008.

26 Komisija je na podlagi podatkov, ki jih je poslala Italijanska republika v različnih dopisih, ter podatkov, ki so izhajali iz drugih virov, kot so mediji, združenja, organizacije in posamezniki, 1. februarja 2008 na to državo članico naslovila obrazloženo mnenje in jo pozvala, naj se uskladi s tem mnenjem v enem mesecu, ker je šlo za izredne razmere. Italijanska republika je na navedeno mnenje odgovorila z dopisom, ki je bilo Komisiji poslano 4. marca 2008 in h kateremu so bili priloženi trije dopisi odgovornih deželnih organov.

27 Komisija se je ob upoštevanju zbranih podatkov odločila, da vloži to tožbo.

28 S sklepom predsednika Sodišča z dne 2. decembra 2008 je bila Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dovoljena intervencija v podporo predlogom Italijanske republike.

Tožba

29 Komisija v utemeljitev tožbe Italijanski republiki očita kršitev členov 4 in 5 Direktive 2006/12, ker po eni strani ni vzpostavila celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje, ki bi lahko zagotovilo samozadostnost pri odstranjevanju odpadkov na podlagi merila geografske bližine, in ker so po drugi strani take razmere povzročile nevarnost za zdravje ljudi in okolje.

30 Komisija meni, da Italijanska republika priznava očitano neizpolnitev obveznosti. Kot dokaz navaja zlasti vsebino odgovorov, ki jih je ta predložila v predhodnem postopku. Tako je italijanska vlada v odgovoru na prvi pisni opomin predstavila deželni načrt za ravnanje z odpadki, ki je bil odobren leta 1997, pri čemer je priznala, da „čeprav je bil v deželnem načrtu celovit sistem ravnanja z odpadki ustrezno opredeljen, pa trenutno še ni konkretiziran“ zlasti zaradi zamud pri gradnji dveh sežigalnic, predvidenih za mesti Acerra in Santa Maria La Fossa, in zaprtja odlagališč odpadkov. Italijanski organi naj bi tako priznali „nedelovanje sistema“ in nezakonito ali nenadzorovano odlaganje odpadkov, ki so ga označili kot „razširjen pojav v deželi Kampaniji, ki ga

narekujejo organizirane kriminalne združbe, v zvezi s katerimi so sodni organi začeli različne preiskave“.

31 Italijanska republika je v odgovoru na obrazloženo mnenje potrdila, da razmere niso bile rešene, po mnenju Komisije pa iz odgovorov, ki jih je poslala ta država članica, in zlasti rokov, potrebnih za vzpostavitev infrastruktur, določenih v zadnjem načrtu ravnanja z odpadki, ter nacionalnega tiska izhaja, da po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, navedena država članica še zdaleč ni ustvarila celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje odpadkov, ki temelji na merilu bližine.

32 Poleg tega naj bi nekateri podatki, prejeti po roku, določenem v obrazloženem mnenju, potrjevali trajanje neizpolnjevanja obveznosti. Tako naj bi Italijanska republika v sporočilih z dne 21. in 28. aprila 2008, ki jih je poslala predsedstvu Sveta Evropske unije, priznala, da naj bi odlagališča, predvidena za Savignano Irpino in Sant'Arcangelo Trimonte, v najboljšem primeru začela delovati šele julija 2008 in da je zato do tega datuma za celo deželo Kampanijo delovalo le eno odlagališče Macchia Soprana v občini Serre.

33 Komisija se prav tako opira na dopis z dne 4. junija 2008, s katerim jo je Italijanska republika obvestila o uredbi-zakonu št. 90 z dne 23. maja 2008 (redni dodatek h GURI št. 120 z dne 23. maja 2008, v nadaljevanju: uredba-zakon št. 90). Tudi besedilo te uredbe-zakona naj bi nakazovalo na pomanjkljivosti sistema odstranjevanja odpadkov v deželi Kampaniji. Komisija poleg tega poudarja, da „izredne razmere“ zaradi krize z odpadki na dan vložitve te tožbe niso bile odpravljene in naj bi trajale do 31. decembra 2009.

34 Vendar je treba ugotoviti, da Italijanska republika v nasprotju s trditvami Komisije ugovarja očitkom, da je kršila obveznosti iz členov 4 in 5 Direktive 2006/12. Zato je treba preučiti utemeljenost očitkov, ki jih Komisija navaja v utemeljitev svoje tožbe.

Kršitev člena 5 Direktive 2006/12

Trditve strank

35 Komisija meni, da mora država članica, da bi se lahko štelo, da je vzpostavila celovito in primerno omrežje obratov za odstranjevanje, kot zahteva člen 5 Direktive 2006/12, imeti vse tehnične zmogljivosti, ki omogočajo, da so odpadki, ki jih ni mogoče predelati in/ali ponovno uporabiti, odstranjeni brez nevarnosti za okolje in javno zdravje, po drugi strani pa morajo za spoštovanje načel samozadostnosti in bližine absorpcijske sposobnosti obratov, namenjenih za odstranjevanje odpadkov, kot so sežigalnice in odlagališča, ustrezati količini odpadkov, ki jih je mogoče odstraniti v zadevni deželi.

36 Sistem, ki je bil uveden v deželi Kampaniji, pa je imel nekatere pomanjkljivosti. Tako je bilo z ločenim zbiranjem pobranih le 10,6 % proizvedenih odpadkov v primerjavi s povprečjem v Skupnosti, ki znaša 33 %, in nacionalnim povprečjem, ki se giblje med 19,4 % v osrednjih deželah Italije in 38,1 % v severnih deželah te države članice.

37 Dalje, čeprav bi bilo treba odlagališča uporabljati kar najmanj, ker predstavljajo najslabšo izbiro za okolje, se večina odpadkov v deželi Kampaniji odvrže na odlagališča

ali odvrže nezakonito. Poleg tega naj bi bile naprave za proizvodnjo RDF, namenjene za njihovo odstranjevanje, pomanjkljive in naj bi bile dejansko namenjene samo za njihovo obdelavo, tako da jih je treba nato zaradi končne odstranitve poslati v drug obrat.

38 Sežigalnici, predvideni za občini Acerra in Santa Maria La Fossa, naj še vedno ne bi delovali, celotna dežela pa naj bi imela le eno delujoče zakonito odlagališče, in sicer v Serri, katerega absorpcijske sposobnosti naj bi bile precej manjše od dejanskih potreb. Nazadnje, več ton odpadkov naj bi bilo zaradi odstranitve prepeljanih v Nemčijo in druge italijanske dežele, z Zvezno republiko Nemčijo pa je bil podpisan sporazum, ki je določal dodatne pošiljke odpadkov.

39 Po mnenju Komisije je 2. marca 2008 55.000 ton odpadkov ležalo na javnih površinah, od 110.000 do 120.000 ton odpadkov pa je čakalo na obdelavo v občinskih skladiščih. Sodišče je v sodbi z dne 26. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Irski (C-494/01, ZOdl., str. I-3331) razsodilo, da sta sistem odlagališč, ki so blizu nasičenosti, in obstoj nezakonitih odlagališč po vsej državi pomenila kršitev člena 5 Direktive 2006/12.

40 Italija predlaga, naj se tožba zavrne. Meni, da očitek o kršitvi člena 5 Direktive 2006/12 temelji na nepopolni analizi zgodovinskih razlogov težkih razmer v deželi Kampaniji. Poleg tega naj bi se ta država članica po najboljših močeh trudila odpraviti to krizo, pri čemer je izkoristila številna upravna in vojaška sredstva ter izvedla znatne finančne naložbe (4000 milijonov EUR med letoma 2003 in 2008).

41 Čeprav Italijanska republika glede zbiranja odpadkov priznava, da so številke, ki jih glede deželnega povprečja navaja Komisija, pravilne, pa vseeno poudarja, da so bile

sprejete pobude za izredno zbiranje in da je na splošno v deželi Kampaniji viden porast ločenega zbiranja, ki ga je treba okrepiti z izvedbo sklepa predsednika sveta št. 3639/08. Tako naj bi bilo med 14. januarjem in 1. marcem 2008 zbranih 348.000 ton odpadkov, zlasti na cestah, in spravljenih na varno. Do tega dne naj bi bila celotna zmogljivost odstranjevanja odpadkov večja od dnevne proizvodnje v deželi. 530 občin naj bi uvedlo prve ukrepe za ločeno zbiranje, 73 občin (približno 370.000 prebivalcev) naj bi doseglo številko od 50 % do 90 %, medtem ko naj bi se 134 občin (približno milijon prebivalcev) približalo številki od 25 % do 50 %.

42 Poleg tega je bilo junija 2008 odprto odlagališče v Savignanu Irpinu, nato pa še v San Arcangelu Trimonteju. V zvezi s sežigalnicami je nov načrt, določen v uredbi-zakonu št. 90, določal gradnjo dveh sežigalnic v Neaplju in Salernu, ki bi se pridružile tistima v Acerri in Santi Marii La Fossa. Druge infrastrukture naj bi bile prav tako v postopku realizacije, in sicer odlagališča v Chiaianu, Terzignu, Sant Tammaru in Andretti in obrati za toplotno obdelavo odpadkov v Acerri in Salernu.

43 Italijanska republika glede sedmih obratov za proizvodnjo RDF, za katere Komisija poudarja, da še ne delujejo, zatrjuje, da je ugotovljeno nedelovanje v teh obratih posledica neizpolnitev pogodbenih obveznosti in celo kaznivih dejanj, ki naj ne bi bila odvisna od njene volje.

44 Čeprav Italijanska republika v zvezi z odlagališči priznava, da je na dan, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, delovalo le odlagališče Macchia Soprana v Serri, pa vseeno poudarja, da je bilo odprtje drugih odlagalnih območij ovirano zaradi protestov prebivalcev, zaradi česar naj bi bila potrebna tudi intervencija oboroženih sil.

45 Vse te okoliščine pa naj bi v smislu sodne prakse pomenile višjo silo.

46 Zato Italijanska republika meni, da kršitve člena 5 Direktive 2006/12 ni mogoče pripisati njenemu nedelovanju, poleg tega pa poudarja, da je nezakonito odlaganje odpadkov na ozemlju dežele Kampanije predmet stalnega izboljševanja in nikoli ni pomenilo možnosti izbire, ki bi jo predlagali, svetovali ali sprejeli nacionalni organi, ti pa so storili vse potrebno za zagotovitev pobiranja odpadkov, vključno z uporabo državnih prisilnih sredstev.

47 Komisija glede možnosti priznanja višje sile v repliki opozarja, da ta pojem zahteva, da je zadevno dejanje ali njegova opustitev „nastala zaradi okoliščin, na katere oseba, ki se sklicuje na višjo silo, ni mogla vplivati, ki so neobičajne in nepredvidljive in posledic katerih ne bi bilo mogoče odpraviti, hkrati pa se njihovim posledicam kljub vsej skrbnosti ne bi bilo mogoče izogniti“ (sodba z dne 8. marca 1988 v zadevi McNicholl in drugi, 296/86, Recueil, str. 1491, točka 11 in navedena sodna praksa).

48 Kadar lahko neko dejstvo pomeni višjo silo, lahko njegovi učinki trajajo le neko obdobje, to je obdobje, ki ga dejansko potrebujejo organi, ki ravnajo z običajno skrbnostjo, da odpravijo krizne razmere, na katere nimajo vpliva (sodba z dne 11. julija 1985 v zadevi Komisija proti Italiji, 101/84, Recueil, str. 2629, točka 16).

49 Vendar Komisija opozarja, da neprilagoditev sistema odstranjevanja odpadkov v deželi Kampaniji traja že od leta 1994. Protesti lokalnih prebivalcev in njihovo motenje javnega reda naj bi bili predvidljivi pojavi in naj nikakor ne bi pomenili izjemnih okoliščin, ker so krizne razmere in protesti, ki so jih sprožile, prav posledica trajnega neizpolnjevanja obveznosti iz Direktive št. 2006/12 s strani državnih organov.

50 Glede kriminalnih združb Komisija opozarja, da ta okoliščina, če sklepamo, da je dokazana, ne more upravičiti neizpolnitve obveznosti iz Direktive št. 2006/12 s strani države članice (glej sodbo z dne 18. decembra 2007 v zadevi Komisija proti Italiji, C-263/05, ZOdl., str. I-11745, točka 51).

51 Nazadnje, glede okoliščine, da podjetja, ki so bili izbrani ponudniki, niso spoštovala pogodbenih obveznosti ustanoviti obrate za obdelavo odpadkov, Komisija meni, da to ni neobičajna in nepredvidljiva okoliščina, zlasti ker bi v nasprotju s trditvami Italijanske republike organi lahko vključili posebne klavzule, na podlagi katerih bi se zavarovali pred takim nespoštovanjem.

52 Glede kazenskih pregonov državnega tožilstva zoper nekatere odgovorne osebe teh podjetij in težav oblasti, da bi našle druge ponudnike za nadaljevanje zadevnih dejavnosti, Komisija meni, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali okoliščine v notranjem pravnem redu, da bi upravičila neupoštevanje obveznosti in rokov, ki jih določa direktiva (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 18. decembra 2007, točka 51).

53 Združeno kraljestvo se v svojih stališčih omejuje na razlago člena 5 Direktive 2006/12. Po mnenju te države članice obveznosti držav članic na podlagi te določbe v nasprotju z navedbami Komisije v tej tožbi veljajo na nacionalni ravni, in ne na deželni. Zato bi se moralo za načeli samozadostnosti in bližine, po katerih mora celovito in primerno omrežje obratov za odstranjevanje „omogočiti celotni Skupnosti, da sama zagotovi odstranjevanje svojih odpadkov in državam članicam, da si posamično prizadevajo za ta cilj“, in to „v enem od najbližjih ustreznih obratov“, šteti, da se nanašata na ozemlje Skupnosti ali nacionalno ozemlje, ne pa na ozemlje dežele.

54 Zato se ta država članica ne strinja s Komisijo, ki meni, da gre za kršitev člena 5 Direktive 2006/12, kadar v neki regiji države članice obrati za odstranjevanje odpadkov ne zadostujejo za zadovoljitev potreb odstranjevanja odpadkov te regije. Države članice bi namreč, tako kot je storilo Združeno kraljestvo v zvezi z nevarnimi odpadki, lahko izbrale prevoz nekaterih vrst odpadkov iz neke regije za obdelavo in odstranitev v obratih v drugih regijah, če so vse nacionalne potrebe zadovoljene z nacionalnim omrežjem obratov za odstranjevanje odpadkov.

55 Sodna praksa Sodišča naj bi prav tako priznala ta nacionalni vidik načela samozadostnosti, poleg tega pa naj bi besedilo člena 16(4) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3) potrdilo tako razlago, saj ta člen nove direktive o odpadkih določa, da „[n]načeli bližine in samozadostnosti ne pomenita, da mora biti v vsaki državi članici celoten sklop naprav za dokončno predelavo“.

56 Italijanska republika se glede tega strinja z Združenim kraljestvom in poudarja, da je vpliv dežele Kampanije na nacionalno proizvodnjo odpadkov omejen.

57 Komisija, medtem ko trdi, da vprašanja razlage, ki jih je navedlo Združeno kraljestvo, niso upoštevna za to tožbo, priznava, da so države članice svobodne pri določanju ustrezne upravne ravni za ravnanje z odpadki. Tako bi lahko imela država članica zaradi usklajenosti s členom 5 Direktive 2006/12 le en nacionalni obrat, če bi ta pokril obdelavo proizvedenih odpadkov, ali pa samo nekaj specializiranih obratov, na primer takih, v katerih se predelujejo nevarni odpadki in kakršne imajo v Združenem kraljestvu.

58 Vendar Komisija poudarja, da je za ugotovitev, kako se razlagata in uporabita načeli samozadostnosti in bližine, prav tako treba upoštevati značilnosti in količino proizvedenih odpadkov. Vendar naj bi bili gospodinjski odpadki proizvedeni lokalno in vsakodnevno, za kar je načeloma potrebna takojšnja obdelava v najbližjem obratu.

59 Italijanska republika naj bi za geografsko merilo samozadostnosti in bližine izbrala ravnanje na ravni optimalnih ozemeljskih območij („ambito territoriale ottimale"). Komisija v zvezi s tem poudarja, da tej državi članici ne očita upravne ravni, določene za vzpostavitev celovitega sistema za ravnanje z odpadki in njihovo odstranjevanje. Nasprotno, očita ji, da takega sistema ni vzpostavila v deželi Kampaniji, kjer konkretno odpadki niso odstranjeni v obratih v bližini njihove proizvodnje in kjer so pošiljke odpadkov v druge dežele ali druge države članice pomenile le *ad hoc* rešitve za zdravstveno in okoljsko krizo in zato niso del celovitega sistema obratov za odstranjevanje.

Presoja Sodišča

60 Ugotoviti je treba, kot je razvidno iz trditev Komisije v predhodnem postopku in vlog, vloženih v okviru postopka pred Sodiščem, da se Komisija v tožbi na splošno sklicuje na vprašanje odstranjevanja odpadkov v deželi Kampaniji in, natančneje, kot izhaja iz njenega odgovora na intervencijsko vlogo Združenega kraljestva, na odstranjevanje komunalnih odpadkov. Zato kljub odgovoru, ki ga je podala ta institucija na vprašanje, postavljeno na obravnavi, Sodišču ne predlaga, naj ugotovi neizpolnitev obveznosti Italijanske republike glede posebne vrste nevarnih odpadkov, za katere delno velja Direktiva Sveta 91/689/EGS z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih (UL L 377, str. 20).

61 V skladu s členom 5(1) Direktive 2006/12 morajo države članice sprejeti ustrezne ukrepe, da vzpostavijo celovito in primerno omrežje obratov za odstranjevanje, ki mora omogočiti Skupnosti kot celoti, da postane samozadostna pri odstranjevanju odpadkov, državam članicam pa, da se temu cilju približajo posamezno. Zato morajo države članice upoštevati geografske razmere ali potrebe po specializiranih obratih za nekatere vrste odpadkov.

62 Pri vzpostavitvi takega celovitega omrežja imajo države članice diskrecijsko pravico glede izbire ozemeljske osnove, za katero menijo, da je primerna za dosego nacionalne samozadostnosti glede zmogljivosti odstranjevanja odpadkov, Skupnosti pa je tako omogočeno, da sama zagotovi odstranjevanje teh odpadkov.

63 Kot je pravilno poudarilo Združeno kraljestvo, lahko nekatere vrste odpadkov, na primer nevarni odpadki, pomenijo tako posebnost, da je njihovo obdelavo za odstranjevanje mogoče koristno razdeliti v okviru ene ali nekaj struktur na nacionalni ravni, celo v okviru sodelovanja z drugimi državami članicami, kot izrecno določata člena 5(1) in 7(3) Direktive 2006/12.

64 Sodišče je že imelo priložnost poudariti, da je eden najpomembnejših ukrepov, ki jih morajo sprejeti države članice v okviru obveznosti iz Direktive 2006/12 za izdelavo načrta ravnanja z odpadki, ki lahko vključuje zlasti ukrepe, primerne za racionalizacijo zbiranja, sortiranja in obdelave odpadkov, določen v členu 5(2) te direktive, to je zagotovitev obdelave odpadkov v najbližjem obratu (glej sodbo z dne 9. junija 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-480/06, ZOdl., str. I-4747, točka 37).

65 Sodišče je razsodilo, da je treba merila za umestitev območij za odstranjevanje odpadkov izbrati glede na cilje, ki jim sledi Direktiva 2006/12, med katerimi so zlasti varovanje zdravja, varstvo okolja ter vzpostavitev celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje, pri čemer mora navedeno omrežje omogočiti zlasti odstranjevanje odpadkov v enem najbližjih ustreznih obratov. Tako se morajo ta merila za umestitev nanašati zlasti na razdaljo teh območij od območij, v katerih so proizvedeni odpadki, prepoved gradnje obratov v bližini občutljivih območij in obstoj infrastrukture, primerne za odpošiljanje odpadkov, kot je povezava s prometnim omrežjem (glej sodbo z dne 1. aprila 2004 v združenih zadevah Commune de Braine-le-Château in drugi, C-53/02 in C-217/02, Recueil, str. I-3251, točka 34).

66 Glede nenevarnih komunalnih odpadkov, za katere načeloma niso potrebni specializirani obrati, kakršni se zahtevajo za obdelavo nevarnih odpadkov, si morajo države članice prizadevati za omrežje, ki omogoča zadovoljitev potreb po obratih za odstranjevanje, ki so zelo blizu kraja njihove proizvodnje, čeprav lahko tako omrežje organizirajo v okviru medregionalnega ali celo čezmejnega sodelovanja, ki ustreza načelu bližine.

67 Iz tega je razvidno, kot poudarja Komisija, da kadar se država članica posebej odloči, da bo v okviru svojega „načrta ravnanja z odpadki“ v smislu člena 7(1) Direktive 2006/12 ali več takih načrtov obrate na svojem ozemlju postavila na regionalni osnovi, je treba iz tega sklepati, da mora vsaka regija, ki ima regionalni načrt, načeloma zagotoviti obdelavo in odstranjevanje svojih odpadkov kar najbližje kraju njihove proizvodnje. Načelo, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru, ki ga kot načelo delovanja Unije na področju okolja določa člen 191 PDEU, namreč pomeni, da mora vsaka regija, občina ali druga lokalna skupnost sprejeti primerne ukrepe za zagotovitev sprejema, obdelave in odstranjevanja svojih odpadkov in da je te treba odstraniti kar najbližje kraju, v katerem so bili proizvedeni, da bi se kar najbolj omejil prevoz teh odpadkov (glej sodbo z dne 17. marca 1993 v zadevi Komisija proti Svetu, C-155/91, Recueil, str. I-939, točka 13 in navedena sodna praksa).

68 Če v takem nacionalnem omrežju, ki ga je opredelila država članica, ena od regij nima dovolj primerne in trajne infrastrukture za pokritje potreb po odstranjevanju odpadkov, je iz tega mogoče sklepati, da te resnejše pomanjkljivosti na regionalni ravni lahko vplivajo na navedeno omrežje obratov za odstranjevanje odpadkov, ki ne bo več celovito in primerno, kakor zahteva Direktiva 2006/12, in zadevni državi članici ne bo omogočilo, da se posamezno približa cilju samozadostnosti, kot je opredeljen v členu 5(1) te direktive.

69 V obravnavani zadevi je treba poudariti, kot je storila Komisija, da je Italijanska republika sama izbrala ravnanje z odpadki na ravni dežele Kampanije kot „optimalno ozemeljsko območje“. Kot je razvidno iz deželnega zakona iz leta 1993 in deželnega načrta ravnanja z odpadki iz leta 1997, kakor je bil spremenjen z načrtom iz leta 2007, je bila namreč za dosego deželne samozadostnosti sprejeta odločitev, da se občine dežele Kampanije zavežejo, da odpadke, zbrane na njihovih ozemljih, oddajo deželnim službam, pri čemer je taka obveznost lahko upravičena tudi s potrebo po zagotovitvi take stopnje dejavnosti, ki je nujno potrebna za ohranjanje naprav za obdelavo, da bi se obdržale obstoječe zmogljivosti obdelave za izvajanje načela samozadostnosti na nacionalni ravni (glej sodbo z dne 13. decembra 2001 v zadevi DaimlerChrysler, C-324/99, Recueil, str. I-9897, točka 62).

70 Ker kot trdi Italijanska republika, proizvodnja komunalnih odpadkov dežele Kampanije predstavlja 7 % nacionalne proizvodnje, kar ni zanemarljiv del te proizvodnje, prebivalstvo navedene dežele pa predstavlja približno 9 % celotnega prebivalstva, je velika pomanjkljivost pri zmogljivosti te dežele za odstranjevanje njenih odpadkov tolikšna, da resno ogroža zmogljivost zadevne države članice, da se približa cilju nacionalne samozadostnosti.

71 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali ima ta dežela v okviru italijanskega omrežja obratov za odstranjevanje odpadkov dovolj obratov, ki omogočajo odstranjevanje komunalnih odpadkov v bližini kraja njihove proizvodnje.

72 V zvezi s tem je Italijanska republika priznala, da delujočih obratov ne glede na to, ali gre za odlagališča, sežigalnice ali obrate za toplotno obdelavo odpadkov, ni bilo dovolj, da bi bile pokrite potrebe po odstranjevanju odpadkov v deželi Kampaniji.

73 Italijanska republika je namreč priznala, da je po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, delovalo le eno odlagališče za celotno deželo Kampanijo, da obrati za proizvodnjo RDF navedene dežele niso omogočali zagotovitve končne odstranitve odpadkov in da sežigalnici, predvideni za občini Acerra in Santa Maria La Fossa, še vedno nista delovali.

74 Kot je razvidno iz deželnega načrta ravnanja z odpadki, ki je bil potrjen leta 1997, in poznejših načrtov, ki so jih sprejeli italijanski organi za odpravo krize z odpadki, so navedeni organi zlasti ugotovili, da bi za dosego pokritja potreb po odstranjevanju komunalnih odpadkov v deželi Kampaniji morala začeti delovati tudi druga odlagališča, kot sta tisti v Savignanu Irpinu in Sant'Arcangelu Trimonteju, sežigalnicama v Acerri in Santi Marii La Fossa bi se morali pridružiti še dve sežigalnici, obrati za proizvodnjo RDF pa bi morali resnično začeti delovati.

75 Čeprav člen 5 Direktive 2006/12 omogoča medregionalno sodelovanje pri ravnanju in odstranjevanju odpadkov oziroma celo sodelovanje med državami članicami, ostane

dejstvo, da v obravnavani zadevi celo ob pomoči drugih italijanskih dežel in nemških organov ni bilo mogoče odpraviti strukturnega primanjkljaja v smislu obratov, potrebnih za odstranjevanje komunalnih odpadkov, proizvedenih v deželi Kampaniji. O tem pričajo velike količine odpadkov, ki so se nakopičile na javnih površinah te dežele.

76 Poleg tega je nizka stopnja ločenega zbiranja odpadkov v deželi Kampaniji v primerjavi z nacionalnim povprečjem in povprečjem Skupnosti le še poslabšala položaj.

77 Italijanska republika je pred Sodiščem zatrjevala, da si je prizadevala odpraviti razmere v deželi Kampaniji, in ga je obvestila o učinkovitem delovanju odlagališč v Savignanu Irpinu in San Arcangelu Trimonteju po 2. maju 2008 in o ukrepih, določenih v novem načrtu z dne 23. maja 2008, ki je vključeval odprtje štirih drugih odlagališč, gradnjo dveh drugih sežigalnic in naprav za toplotno obdelavo odpadkov v Acerri in Salernu. Poleg tega se stopnja ločenega zbiranja povečuje, dnevne zmogljivosti odstranjevanja odpadkov v deželi pa so večje od proizvodnje, tako da bi se morala kriza z odpadki kmalu rešiti.

78 Čeprav ti ukrepi dokazujejo, da so bile sprejete neke pobude za premostitev težav v deželi Kampaniji, pa ostane dejstvo, da je s tem Italijanska republika jasno priznala, da po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, obstoječi in delujoči obrati v deželi Kampaniji sploh niso mogli pokriti dejanskih potreb te dežele glede odstranjevanja odpadkov.

79 Poleg tega in v vsakem primeru je treba opozoriti, da je Sodišče že večkrat razsodilo, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, v katerem se je znašla po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in

da pozneje nastalih sprememb Sodišče ne more upoštevati (glej zlasti sodbi z dne 14. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji, C-168/03, ZOdl., str. I-8227, točka 24, in z dne 27. oktobra 2005 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-23/05, ZOdl., str. I-9535, točka 9).

80 Italijanska republika zatrjuje tudi, da ji ni mogoče pripisati očitane neizpolnitve obveznosti, ampak jo je treba, nasprotno, pripisati nekaterim dogodkom, ki sestavljajo višjo silo, na primer nasprotovanje prebivalstva postavitvi odlagališč na ozemlju njihovih občin, obstoj kriminalne dejavnosti v deželi in neizpolnjevanje obveznosti pogodbenih strank javnih organov glede uresničevanja nekaterih potrebnih obratov v deželi.

81 Glede tega je treba pojasniti, da postopek iz člena 258 PDEU temelji na objektivni ugotovitvi neizpolnitve obveznosti države članice, ki jih nalaga Pogodba ali sekundarna zakonodaja (glej sodbi z dne 1. marca 1983 v zadevi Komisija proti Belgiji, 301/81, Recueil, str. 467, točka 8, in z dne 4. maja 2006 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-508/03, ZOdl., str. I-3969, točka 67).

82 Kadar je taka ugotovitev dokazana, kot je v obravnavani zadevi, ni pomembno, da je neizpolnitev posledica volje države članice, ki se ji ta neizpolnitev pripisuje, njene malomarnosti ali celo tehničnih težav, s katerimi se je srečala (sodba z dne 1. oktobra 1998 v zadevi Komisija proti Španiji, C-71/97, Recueil, str. I-5991, točka 15).

83 Glede nasprotovanja lokalnega prebivalstva v zvezi s postavitvijo nekaterih obratov za odstranjevanje iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se država članica ne more

sklicevati na notranje razmere, kot so težave pri uporabi, ki so se pojavile pri izvajanju akta Skupnosti, vključno s težavami, ki so povezane z nasprotovanjem posameznikov, da bi utemeljila nespoštovanje obveznosti in rokov, ki izhajajo iz predpisov prava Skupnosti (glej sodbi z dne 7. aprila 1992 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-45/91, Recueil, str. I-2509, točki 20 in 21, in z dne 9. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Franciji, C-121/07, ZOdl., str. I-9159, točka 72).

84 V zvezi z obstojem kriminalne dejavnosti ali oseb, ki naj bi v sektorju ravnanja z odpadki delovale „na meji zakona“, zadošča navedba, da ta domnevno ugotovljena okoliščina ne upravičuje tega, da država članica krši svoje obveznosti iz Direktive 2006/12 (zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji z dne 18. decembra 2007, točka 51).

85 Glede neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti s strani podjetij, odgovornih za izvedbo nekaterih infrastruktur za odstranjevanje odpadkov, prav tako zadostuje opozoriti, da čeprav pojem višja sila ne predpostavlja absolutne nezmožnosti, kljub temu zahteva, da gre neizvršitev zadevnega dejanja pripisati okoliščinam, ki so tistemu, ki se nanje sklicuje, tuje, neobičajne in nepredvidljive ter posledicam katerih se kljub veliki skrbnosti ni bilo mogoče izogniti (zgoraj navedena sodba McNicholl in drugi, točka 11).

86 Vendar pa mora skrbna uprava sprejeti potrebne ukrepe bodisi zato, da se zavaruje pred neizpolnitvijo zadevnih pogodbenih obveznosti v deželi Kampaniji, bodisi zato, da kljub navedenim pomanjkljivostim zavaruje učinkovito in pravočasno postavitev infrastruktur, ki so potrebne za odstranjevanje odpadkov v deželi.

87 Glede očitka Italijanske republike, naslovljenega na Komisijo, ki se nanaša na dejstvo, da je Komisija to tožbo vložila leta po tem, ko je nastala kriza z odpadki, in takrat, ko je ta država članica sprejela ukrepe, ki omogočajo izhod iz krize, je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba pravila iz člena 258 PDEU uporabiti, ne da bi bila Komisija dolžna spoštovati določeni rok (glej zlasti sodbi z dne 16. maja 1991 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-96/89, Recueil, str. I-2461, točka 15, in z dne 24. aprila 2007 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-523/04, ZOdl., str. I-3267, točka 38). Komisija ima tako diskrecijsko pravico glede datuma vložitve tožbe, Sodišču pa načeloma ni treba nadzirati izvrševanja te pravice (sodba z dne 10. maja 1995 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-422/92, Recueil, str. I-1097, točka 18).

88 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da ni zagotovila, da bi dežela Kampanija v okviru ravnanja z odpadki na deželni ravni imela dovolj obratov, ki bi omogočali odstranjevanje komunalnih odpadkov v bližini njihove proizvodnje, ni izpolnila obveznosti vzpostaviti celovito in primerno omrežje obratov za odstranjevanje, kar bi ji omogočilo, da se približa cilju zagotovitve odstranjevanja svojih odpadkov, in zato ni izpolnila obveznosti iz člena 5 Direktive 2006/12.

Kršitev člena 4 Direktive 2006/12

Trditve strank

89 Komisija poudarja, da Italijanska republika ni nikoli zanikala obstoja izjemno resnih razmer za okolje in zdravje ljudi, ki so posledica neobstoja celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje odpadkov. Ta država članica naj bi to izrecno priznala.

90 Komisija s sklicevanjem med drugim na sodbi z dne 26. aprila 2007 v zadevi Komisija proti Italiji (C-135/05, ZOdl., str. I-3475) in z dne 24. maja 2007 v zadevi Komisija proti Španiji (C-361/05) meni, da ni sporno, da odpadki na javnih cestah, in odpadki, ki v skladiščih čakajo na obdelavo, pomenijo znatno degradacijo okolja in pokrajine ter resnično ogrožanje okolja in javnega zdravja. Takšno kopičenje bi namreč lahko povzročilo onesnaženje tal in vodnih virov, emisijo onesnaževal v zraku po samovžigu odpadkov in požarih, ki jih sprožijo prebivalci, onesnaževanje kmetijskih pridelkov in pitne vode ali smrad.

91 Italijanska republika meni, pri čemer se sklicuje na študijo služb imenovanega komisarja, da razmere v deželi Kampaniji z vidika ravnanja z odpadki niso imele škodljivih posledic niti za javno varnost niti za zdravje ljudi. Prav tako meni, da je očitek Komisije presplošen, ker ne pojasni, na katerega od treh primerov iz točk od (a) do (c) člena 4 Direktive 2006/12 se ta tožba nanaša.

92 Poleg tega Italijanska republika meni, da Komisija za svoje trditve ni predložila nobenega dokaza. Omejila naj bi se na sklicevanje na ugotovitve Sodišča v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Italiji z dne 26. aprila 2007 v zvezi z obstojem nezakonitih odlagališč na italijanskem ozemlju. Poleg tega naj bi Komisija iz kršitve člena 5 Direktive 2006/12 avtomatično sklepala na neizpolnitev obveznosti iz člena 4 te direktive.

93 Nazadnje, italijanski organi naj bi od blizu nadzorovali vpliv odpadkov, odvrženih na ulicah, na zdravje ljudi, vendar ni bilo ugotovljeno nobeno povečanje števila nalezljivih bolezni niti povečanje smrtnosti zaradi tumorjev ali prirojenih okvar v povezavi

z obstojem divjih odlagališč. Glede onesnaževanja vodnih virov razen dveh osamljenih primerov prekoračenja na omejenih ozemljih vodni viri in podtalnica niso kazali kemijskih ali bioloških anomalij. Enako naj bi veljalo glede izpostavljenosti prebivalstva dimu zaradi požarov, ki so jih povzročili kupi odpadkov, pri čemer naj razen v enem primeru ne bi bila ugotovljena nobena nevarnost.

94 Glede študije, na katero se sklicuje Italijanska republika in po kateri „tudi v najhujši fazi krize v deželi Kampaniji ni bila ugotovljena nikakršna posledica, ki bi bila posebej škodljiva za javno varnost in javno zdravje“, Komisija poudarja, da rezultati te študije, ki jo je sopodpisala Svetovna zdravstvena organizacija, „potrjujejo koncept anomalije v severovzhodnem delu pokrajine Neapelj in na jugozahodu pokrajine Caserta; to je tudi ozemlje, kjer je nezakonito ravnanje pri odstranjevanju in sežiganju trdih komunalnih odpadkov najpogostejše“. Ta študija naj bi tudi potrdila „predpostavko, da se prevelika stopnja umrljivosti in okvar pojavlja predvsem na območjih, na katerih je poznanih odlagališč odpadkov največ“, in naj bi v vsakem primeru kazala na to, da „[…] slaba razčlenitev zdravstvenih podatkov in […] nezadostnost okoljskih podatkov […] resnično vodita v podcenjevanje tveganja“.

95 Trditev Italijanske republike o neobstoju posledic, ki bi bile škodljive za zdravje, naj ne bi bila podprta z znanstvenimi dokazi, ki bi jih predložila ta država članica sama, poleg tega pa naj bi bila po tej trditvi kršitev člena 4 Direktive 2006/12 odvisna od dejanskega obstoja zdravstvenih težav, ki jih gre neposredno pripisati krizi z odpadki. Vendar Komisija nasprotno meni, da so obveznosti iz navedenega člena 4 preventivne. Tako bi morale države članice sprejeti ustrezne ukrepe, da bi se izognile nevarnostim.

V obravnavani zadevi pa naj bi bile nevarnosti za okolje in javno zdravje več kot dokazane, trajale naj bi zelo dolgo in naj bi bile posledica ravnanja oziroma nedelovanja pristojnih italijanskih organov.

Presoja Sodišča

96 Za uvod je treba opozoriti, da čeprav člen 4(1) Direktive 2006/12 ne določa konkretne vsebine ukrepov, ki jih je treba sprejeti za zagotovitev odstranjevanja odpadkov, ne da bi bilo ogroženo zdravje ljudi in ne da bi se škodilo okolju, države članice vseeno zavezuje glede cilja, ki ga je treba doseči, pri čemer jim pušča polje proste presoje pri oceni nujnosti takšnih ukrepov (sodbi z dne 9. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Italiji, C-365/97, Recueil, str. I-7773, točka 67, in z dne 18. novembra 2004 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-420/02, ZOdl., str. I-11175, točka 21).

97 Zato načeloma iz neskladnosti dejanskega stanja s cilji, določenimi v členu 4(1) Direktive 2006/12, ni mogoče neposredno sklepati, da zadevna država članica nujno ni izpolnila s to določbo naloženih obveznosti, to je sprejetja potrebnih ukrepov za zagotovitev odstranjevanja odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škoduje okolju. Vendar pa ohranitev takšnega dejanskega stanja, zlasti če brez intervencije pristojnih organov povzroči pomembno poslabšanje okolja v daljšem obdobju, lahko kaže na to, da so države članice prekoračile polje proste presoje, ki jim ga daje ta določba (zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Italiji z dne 9. novembra 1999, točka 68, in Komisija proti Grčiji z dne 18. novembra 2004, točka 22).

98 Glede ozemeljske razširjenosti zatrjevane neizpolnitve obveznosti dejstvo, da želi Komisija s tožbo doseči ugotovitev, da Italijanska republika ni izpolnila obveznosti sprejetja potrebnih ukrepov le v deželi Kampaniji, ne more vplivati na morebitno ugotovitev neizpolnitve obveznosti (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 9. novembra 1999, točka 69).

99 Posledice neizpolnitve obveznosti iz člena 4(1) Direktive 2006/12 lahko zaradi značilnosti te obveznosti ogrozijo človekovo zdravje in škodujejo okolju celo na zelo majhnem delu ozemlja države članice (zgoraj navedena sodba Komisija proti Grčiji z dne 7. aprila 1992), kot je bilo v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Komisija proti Grčiji z dne 7. aprila 1992.

100 Preučiti je torej treba, ali je Komisija pravno zadostno dokazala, da je Italijanska republika po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, opustila sprejetje ukrepov, potrebnih za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, proizvedenih v deželi Kampaniji, da se ne ogroža zdravje ljudi in ne da bi se uporabili postopki ali načini, ki bi lahko škodovali okolju.

101 Čeprav mora Komisija v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve, tako da Sodišču predloži dokaze, na podlagi katerih lahko to preveri obstoj te neizpolnitve, ne da bi se lahko pri tem oprlo na kakršnokoli domnevo (sodba z dne 22. januarja 2009 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-150/07, točka 65 in navedena sodna praksa), je treba upoštevati, da je glede preverjanja pravilne praktične uporabe nacionalnih določb za zagotovitev učinkovitega izvajanja Direktive 2006/12 Komisija, ki nima preiskovalnih pooblastil na tem področju, zelo odvisna od dokazov, ki jih predložijo morebitni

vlagatelji prijav, zasebne ali javne organizacije ter zadevna država članica sama (glej v tem smislu sodbo z dne 26. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Irski, C-494/01, ZOdl., str. I-3331, točka 43, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 26. aprila 2007, točka 28).

102 Iz tega zlasti sledi, da mora država članica, kadar Komisija predloži zadostne dokaze, ki kažejo na nekatera dejstva na ozemlju tožene države članice, vsebinsko in podrobno izpodbijati predložene podatke in posledice, ki iz njih izhajajo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 9. novembra 1999, točki 84 in 86, in sodbo z dne 22. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Španiji, C-189/07, točka 82).

103 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da Italijanska republika ne prereka tega, da je bilo po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, na javnih poteh 55.000 ton odpadkov, poleg tega pa še od 110.000 do 120.000 ton odpadkov, ki so v občinskih skladiščih čakali na obdelavo. Ti podatki v vsakem primeru izhajajo iz dopisa imenovanega komisarja z dne 2. marca 2008, ki je priložen odgovoru te države članice na obrazloženo mnenje. Poleg tega so po navedbah navedene države članice prebivalci, ogorčeni zaradi takega kopičenja odpadkov, sami prevzeli pobudo, škodljivo za okolje in njihovo zdravje, tako da so sami sežigali kopice odpadkov.

104 Iz navedenega očitno izhaja, da ta država članica v deželi Kampaniji ni zmogla izpolniti obveznosti iz člena 4(2) Direktive 2006/12, to je sprejetje ukrepov, potrebnih za prepoved nenadzorovanega odlaganja, odmetavanja in odstranjevanja odpadkov.

105 Dalje, opozoriti je treba, da so odpadki posebni, tako da pomeni njihovo kopičenje, tudi preden postanejo nevarni za zdravje, ob upoštevanju omejene zmogljivosti vsake dežele ali kraja, da jih sprejme, nevarnost za okolje (sodba z dne 9. julija 1992 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-2/90, Recueil, str. I-4431, točka 30).

106 Tako kopičenje na javnih cestah in v začasnih skladiščih tolikšnih količin odpadkov, kot je bilo v deželi Kampaniji po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, je zato nedvomno povzročilo „tveganje za vode, zrak, tla ter rastline in živali“ v smislu člena 4(1)(a) Direktive 2006/12. Poleg tega so tolikšne količine odpadkov neizogibno „moteče zaradi vonjav“ v smislu odstavka 1(b) tega člena, zlasti kadar so odpadki dalj časa na odprtem na cestah in ulicah.

107 Poleg tega lahko ob upoštevanju neobstoja razpoložljivosti zadostnih odlagališč tolikšne količine odpadkov zunaj ustreznih in odobrenih skladišč „vplivajo škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena“ v smislu člena 4(1)(c) Direktive 2006/12.

108 Glede na podrobne dokaze, ki jih je predložila Komisija, zlasti različna poročila, ki so jih sestavili italijanski organi in jih poslali evropskim institucijam, ter časopisni izrezki, priloženi k njeni tožbi, in ob upoštevanju sodne prakse, na katero je opozorjeno v točkah 80 in 81 te sodbe, se Italijanska republika ne more omejiti na trditve, da očitana dejstva niso dokazana ali da raztresanje odpadkov na ulice, zlasti v Neaplju, ni v skladu z voljo te države članice.

109 Poleg tega, kot pravilno trdi Komisija, ima člen 4(1) Direktive 2006/12 preventivno vlogo v tem smislu, da države članice ne smejo ogrožati človekovega zdravja pri dejavnostih predelave in odstranjevanja odpadkov.

110 Italijanska republika je sama priznala nevarnost razmer v deželi Kampaniji za človekovo zdravje, zlasti v poročilih in dopisih, ki so bili poslani evropskim institucijam. V zvezi s tem se uvodne izjave uredbe-zakona št. 90, ki jo je Italijanska republika poslala predsedstvu Sveta Evropske unije, izrecno sklicujejo na „resnost družbenih, gospodarskih in okoljskih pogojev, ki izhajajo iz izrednih razmer [na področju ravnanja z odpadki] in ki lahko resno ogrozijo temelje pravice prebivalcev dežele Kampanije, ki so izpostavljeni […] higienskim, zdravstvenim in okoljskim nevarnostim“.

111 Iz tega je razvidno, da dokazi, ki jih je predložila Italijanska republika v okviru te tožbe, s katerimi naj bi dokazala, da navedene razmere v praksi niso imele nobenih posledic ali so imele le manjše posledice za zdravje ljudi, ne morejo ovreči ugotovitve, da so skrb vzbujajoče razmere kopičenja odpadkov na javnih površinah povzročile neko nevarnost za zdravje prebivalcev in kršitev člena 4(1) Direktive 2006/12.

112 Zato je treba očitek Komisije glede kršitve člena 4 Direktive 2006/12 sprejeti kot utemeljen.

113 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da Italijanska republika s tem, da glede dežele Kampanije ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škoduje okolju, in zlasti ker

ni vzpostavila celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje, ni izpolnila obveznosti iz členov 4 in 5 Direktive 2006/12.

Stroški

114 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, ta pa s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 69(4) Poslovnika Združeno kraljestvo nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Italijanska republika s tem, da glede dežele Kampanije ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za zagotovitev take predelave ali odstranjevanja odpadkov, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škoduje okolju, in zlasti ker ni vzpostavila celovitega in primernega omrežja obratov za odstranjevanje, ni izpolnila obveznosti iz členov 4 in 5 Direktive 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih.**

2. **Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.**

3. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosi svoje stroške.

Podpisi