HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

4 martie 2010*

În cauza C-297/08,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 3 iulie 2008,

Comisia Europeană, reprezentată de doamna D. Recchia, de domnii C. Zadra și J.-B. Laignelot, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul G. Aiello, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: italiana.

susținută de

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de domnul S. Ossowski, în calitate de agent, asistat de K. Bacon, barrister,

intervenient,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, doamna C. Toader (raportor), domnii K. Schiemann, P. Kūris și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 3 decembrie 2009,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin acțiunea formulată, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin neadoptarea, în ceea ce privește regiunea Campania, a tuturor măsurilor necesare pentru a asigura valorificarea și eliminarea deșeurilor în condiții care să nu pericliteze sănătatea umană și să nu dăuneze mediului și, în special, prin neinstituirea unei rețele adecvate și integrate de instalații de eliminare a deșeurilor, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4 și 5 din Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile (JO L 114, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 45).

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

2 Directiva 2006/12 a efectuat, dintr-o preocupare de claritate și de raționalitate, codificarea Directivei 75/442/CEE a Consiliului din 15 iulie 1975 privind deșeurile (JO L 194, p. 39).

3 Considerentele (2), (6) și (8)-(10) ale Directivei 2006/12 au următorul cuprins:

„(2) Principalul obiectiv al dispozițiilor referitoare la gestionarea deșeurilor trebuie să fie protecția sănătății oamenilor și a mediului împotriva efectelor nocive cauzate de colectarea, transportul, tratarea, stocarea și depozitarea deșeurilor.

[…]

(6) În scopul atingerii unui nivel ridicat de protecție a mediului, statele membre, pe lângă luarea unor măsuri responsabile pentru a asigura eliminarea și recuperarea deșeurilor, trebuie să ia măsuri pentru a reduce producerea de deșeuri, în special prin promovarea unor tehnologii curate și a produselor care pot fi reciclate sau reutilizate, luând în considerare oportunitățile existente și potențiale ale pieței pentru deșeuri recuperate.

[…]

(8) Este foarte important ca, în ansamblul său, Comunitatea să fie capabilă să asigure eliminarea deșeurilor și se dorește ca statele membre să tindă în mod individual spre un asemenea obiectiv.

(9) Pentru a atinge obiectivele menționate, statele membre trebuie să elaboreze planuri de gestionare a deșeurilor.

(10) Circulația deșeurilor trebuie să se reducă, iar statele membre pot să includă în planurile de gestionare măsurile necesare în acest scop.”

4 Articolul 4 din Directiva 2006/12 prevede:

„(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura că deșeurile se recuperează sau se elimină fără a periclita sănătatea umană și fără a utiliza procese sau metode care ar putea fi dăunătoare pentru mediu, în special:

(a) fără riscuri pentru apă, aer sau sol sau pentru animale ori plante;

(b) fără a cauza neplăceri prin zgomot sau mirosuri;

(c) fără a afecta în mod negativ regiunile rurale sau zonele de interes special.

(2) Statele membre iau măsurile necesare pentru a interzice abandonarea, descărcarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor.”

5 Articolul 5 din această directivă prevede:

„(1) Statele membre iau măsurile adecvate, în cooperare cu alte state membre, în cazul în care este necesar sau recomandabil, pentru a crea o rețea integrată și adecvată de instalații de eliminare, luând în considerare cele mai bune tehnici disponibile, fără a genera costuri excesive. Rețeaua trebuie să permită ca, în ansamblul său, Comunitatea să asigure în totalitate eliminarea deșeurilor, iar statele membre să tindă spre atingerea aceluiași scop în mod individual, luând în considerare condițiile geografice sau necesitățile de instalații speciale pentru anumite tipuri de deșeuri.

(2) Rețeaua prevăzută la alineatul (1) trebuie să permită eliminarea deșeurilor la una dintre cele mai apropiate instalații, prin intermediul celor mai potrivite metode și tehnologii pentru a asigura un nivel ridicat de protecție a mediului și a sănătății publice."

6 Articolul 7 din Directiva 2006/12 prevede:

„(1) În vederea îndeplinirii obiectivelor prevăzute la articolele 3, 4 și 5, autoritatea sau autoritățile competente menționate la articolul 6 trebuie să elaboreze cât mai curând posibil unul sau mai multe planuri de gestionare a deșeurilor. Planurile respective se referă în special la:

(a) tipul, cantitatea și originea deșeurilor care trebuie recuperate sau eliminate;

(b) cerințele tehnice generale;

(c) orice măsuri specifice pentru deșeuri speciale;

(d) locuri sau instalații corespunzătoare de eliminare.

(2) Planurile menționate la alineatul (1) pot cuprinde, de exemplu:

[…]

(c) măsuri corespunzătoare pentru a încuraja raționalizarea colectării, sortării și tratării deșeurilor.

(3) Statele membre cooperează, după caz, cu alte state membre și cu Comisia pentru elaborarea unor asemenea planuri. Statele membre informează Comisia cu privire la aceasta.

[…]”

Reglementarea națională

7 Articolele 4 și 5 din Directiva 2006/12 au fost transpuse în ordinea juridică italiană prin Decretul legislativ nr. 152 privind normele de mediu din 3 aprilie 2006 (supliment ordinar la GURI nr. 96 din 14 aprilie 2006).

8 Articolul 178 alineatul 2 din acest decret prevede:

„Deșeurile trebuie recuperate sau eliminate fără a periclita sănătatea umană și fără a utiliza procese sau metode care ar putea fi dăunătoare pentru mediu, în special:

a) fără a cauza riscuri pentru apă, aer sau sol sau pentru animale ori plante;

b) fără a cauza neplăceri prin zgomot sau mirosuri;

c) fără a afecta în mod negativ regiunile rurale sau zonele de interes special, protejate de reglementarea în vigoare."

9 Articolul 182 alineatul 3 din decretul menționat prevede:

„Eliminarea deșeurilor se efectuează prin intermediul unei rețele integrate și adecvate de instalații de eliminare, aplicând cele mai bune tehnici disponibile și ținând seama de raportul dintre costurile și beneficiile globale, în scopul:

a) de a obține autonomia în ceea ce privește eliminarea deșeurilor urbane nepericuloase în cadre teritoriale optime;

b) de a permite eliminarea deșeurilor într-una din instalațiile prevăzute în acest scop, cât mai apropiată de locul de producere și de colectare pentru a reduce deplasarea deșeurilor, ținând seama de condițiile geografice sau de necesitatea unor instalații specializate pentru anumite tipuri de deșeuri;

c) de a utiliza metodele și tehnologiile cele mai apte să garanteze un nivel ridicat de protecție a mediului și a sănătății publice".

10 Legea regiunii Campania nr. 10/93 din 10 februarie 1993 privind normele și procedurile de eliminare a deșeurilor în Campania („Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiti in Campania") a definit 18 zone teritoriale omogene în care trebuia realizată gestionarea eliminării deșeurilor urbane produse în bazinele respective prin participarea obligatorie a comunelor din zonele menționate.

Istoricul cauzei

11 Prezenta acțiune privește regiunea Campania, care cuprinde 551 de comune, printre care orașul Napoli. Această regiune se confruntă cu probleme de gestionare și de eliminare a deșeurilor urbane.

12 Potrivit indicațiilor Republicii Italiene cuprinse în memoriul său în apărare, începând cu anul 1994 a fost decretată starea de urgență în regiunea menționată și a fost numit un comisar delegat, care cumulează funcțiile și competențele încredințate în mod normal altor organisme publice, pentru a aplica rapid măsurile necesare surmontării „crizei deșeurilor", astfel cum a fost denumită în mod curent.

13 În anul 1997 a fost aprobat un plan de gestionare a deșeurilor urbane. Acesta prevedea un sistem de instalații industriale de valorificare termică a deșeurilor, alimentat printr-un sistem de colectare diferențiată organizată la nivelul regiunii Campania.

14 Prin ordonanța ministerială nr. 2774 din 31 martie 1998, s-a decis organizarea unei proceduri de cerere de ofertă în vederea încredințării, pentru o durată de zece ani, a tratării deșeurilor unor operatori privați capabili să realizeze instalații de producție de combustibil derivat din deșeuri (denumit în continuare „CDD"), precum și instalații de incinerare și uzine de termovalorificare.

15 Respectivele contracte de achiziții publice au fost atribuite în anul 2000 societăților Fibe SpA și Fibe Campania SpA, aparținând grupului Impregilo. Aceste societăți trebuiau să creeze și să gestioneze șapte unități de producție de CDD și două uzine de termovalorificare, situate la Acerra și, respectiv, la Santa Maria La Fossa. Comunele

din regiunea Campania erau obligate să încredințeze societăților menționate tratarea deșeurilor lor.

16 Cu toate acestea, au fost întâmpinate dificultăți în executarea planului din cauza, pe de o parte, a opoziției unei părți a populației rezidente cu privire la siturile selecționate, precum și, pe de altă parte, a cantității reduse de deșeuri colectate și predate serviciului regional. În plus, construirea uzinelor a întârziat și s-au constatat carențe în conceperea acestora, astfel încât deșeurile, neputând fi tratate de infrastructurile în cauză, s-au acumulat până la saturare în depozitele de deșeuri și în ariile de stocare disponibile.

17 Parchetul din Napoli a declanșat de asemenea o anchetă în vederea demonstrării unor fraude în cadrul contractelor de achiziții publice. Astfel, uzinele de producție de CDD din regiunea Campania au fost plasate în reorganizare judiciară, făcând imposibilă adaptarea echipamentelor în cauză. În sfârșit, contractele dintre administrație și Fibe SpA și Fibe Campania SpA au fost reziliate, însă reatribuirea prin cerere de ofertă a acestor contracte de achiziții publice privind eliminarea deșeurilor în această regiune ar fi eșuat de mai multe ori, în special din cauza numărului insuficient de oferte admisibile.

Procedura precontencioasă

18 Situația regiunii Campania a făcut obiectul unor discuții între serviciile Comisiei și autoritățile italiene. Astfel, comisarul delegat pentru situația de criză a deșeurilor a explicat Comisiei, prin nota din 16 mai 2007, motivele care au condus la adoptarea Decretului-lege nr. 61 din 11 mai 2007, care prevede „măsuri extraordinare pentru surmontarea situației de criză în sectorul eliminării deșeurilor în regiunea Campania", incluzând în special construirea a patru noi depozite de deșeuri în comunele Serre, Savignano Irpino, Tezigno și Sant'Arcangelo Trimonte.

19 Conform acestei note, măsurile excepționale prevăzute se justificau „în scopul îndepărtării pericolului de epidemii sau de alte situații de criză sanitară și în scopul protecției sănătății populației". Acest document recunoștea că „starea de criză a fost accentuată în ultima vreme de lipsa unor depozite de deșeuri adaptate eliminării finale a acestora" și califica această stare drept „alarmă socială, pericol pentru drepturile fundamentale ale cetățenilor din Campania și preocupare extremă și în ceea ce privește mediul", întrucât „depozitele de deșeuri ilegale realizate fără controlul organismelor publice competente, incendierea spontană sau voluntară a deșeurilor abandonate sunt pe cale să compromită integritatea mediului prin emiterea în atmosferă și în sol a unor substanțe poluante (în special dioxină), ceea ce determină riscul unor daune ireparabile cauzate pânzei freatice".

20 Considerând că măsurile adoptate de Republica Italiană nu sunt suficiente pentru asigurarea unui nivel ridicat de protecție a mediului și a sănătății publice, în special pentru instituirea unei rețele adecvate de instalații de eliminare a deșeurilor, și că, prin urmare, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4 și 5 din Directiva 2006/12, Comisia a transmis la 29 iunie 2009 statului membru menționat o scrisoare de punere în întârziere prin care îl invita să își prezinte observațiile în termen de o lună de la data primirii respectivei scrisori.

21 Dând curs unei invitații din partea Republicii Italiene, o delegație a Comisiei s-a deplasat la Napoli în luna iulie 2007 pentru a întâlni autoritățile și pentru a constata la fața locului realitatea situației.

22 Prin scrisoarea din 3 august 2007, Republica Italiană a răspuns punerii în întârziere, anexând o notă din 2 august 2007 a directorului general din Ministerul Mediului și Protecției Teritoriului – Direcția calitatea vieții. Ținând seama de informațiile primite, Comisia a considerat oportună extinderea motivelor la încălcarea articolelor 3 și 7 din Directiva 2006/12, adresând astfel acestui stat membru, la 23 octombrie 2007,

o scrisoare de punere în întârziere complementară prin care îl invita să își prezinte observațiile în termen de două luni de la primirea acesteia.

23 La 20 noiembrie 2007, s-a ținut la Bruxelles o nouă reuniune, în cursul căreia Republica Italiană a prezentat un nou proiect de plan de gestionare a deșeurilor pentru regiunea Campania și a întocmit un proces-verbal privind evoluția situației, în special în ceea ce privește avansarea construcțiilor anumitor infrastructuri, precum depozite de deșeuri. Acest plan a fost adoptat la 28 decembrie 2007.

24 Prin scrisoarea din 24 decembrie 2007, Republica Italiană a răspuns la punerea în întârziere complementară și a anexat la răspunsul său o notă din 21 decembrie 2007 a Ministerului Mediului și Protecției Teritoriului.

25 La 28 ianuarie 2008, a avut loc la Roma o „reuniune pachet" între Republica Italiană și Comisie, în cursul căreia, referitor la problema gestiunii deșeurilor în Campania, statul membru a expus conținutul unui nou plan care își propunea rezolvarea situației de criză înainte de sfârșitul lunii noiembrie 2008.

26 Luând în considerare informațiile furnizate de Republica Italiană în cadrul acestor diverse schimburi de scrisori, precum și pe cele provenind din alte surse, cum ar fi mass-media, asociații, organizații și particulari, Comisia a adresat la 1 februarie 2008 statului membru un aviz motivat prin care îl invita să se conformeze acestuia în termen de o lună, dată fiind urgența situației. Republica Italiană a răspuns avizului menționat prin scrisoarea transmisă Comisiei la 4 martie 2008, la care erau anexate trei note provenind de la responsabili regionali.

27 Având în vedere informațiile astfel obținute, Comisia a decis să formuleze prezenta acțiune.

28 Prin Ordonanța președintelui Curții din 2 decembrie 2008, a fost admisă intervenția Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în susținerea concluziilor Republicii Italiene.

Cu privire la acțiune

29 În susținerea acțiunii formulate, Comisia impută Republicii Italiene o încălcare a articolelor 4 și 5 din Directiva 2006/12, întrucât, pe de o parte, aceasta nu a creat o rețea integrată și adecvată de instalații de eliminare care să poată asigura autonomia în materie de eliminare a deșeurilor pe baza criteriului proximității geografice și, pe de altă parte, această situație a determinat un pericol pentru sănătatea umană și pentru mediu.

30 Comisia consideră că Republica Italiană recunoaște neîndeplinirea obligațiilor imputată. Aceasta consideră că o dovadă în acest sens o reprezintă conținutul răspunsurilor furnizate de Republica Italiană în cursul procedurii precontencioase. Astfel, în răspunsul său la punerea în întârziere inițială, guvernul italian a expus planul regional de gestionare a deșeurilor aprobat în 1997, recunoscând totodată că, „deși a fost corect definit în planul regional, sistemul integrat de gestionare a deșeurilor nu constituie încă, la ora actuală, o realitate concretă", în special din cauza întârzierilor acumulate la construirea celor două incineratoare prevăzute la Acerra și la Santa Maria La Fossa, precum și din cauza închiderii unor depozite de deșeuri. Autoritățile italiene ar fi recunoscut astfel „paralizia sistemului", precum și abandonarea ilegală sau necontrolată a deșeurilor, calificată de acestea drept „fenomen răspândit în Campania

și condus de sectoare ale crimei organizate, în legătură cu care autoritățile judiciare au declanșat diferite anchete".

31 În răspunsul său la avizul motivat, Republica Italiană ar fi confirmat că situația nu este rezolvată și, în opinia Comisiei, din răspunsurile furnizate de acest stat membru, și în special din termenele necesare punerii în funcțiune a infrastructurilor prevăzute de ultimul plan de gestiune, precum și din presa națională reiese că, la expirarea termenului prevăzut în avizul motivat, statul menționat era încă departe de a fi creat o rețea integrată și adecvată de instalații de eliminare bazată pe criteriul proximității.

32 În plus, anumite informații, primite după termenul stabilit în avizul motivat, ar confirma persistența neîndeplinirii obligațiilor. Astfel, în comunicări din 21 și din 28 aprilie 2008, transmise președinției Consiliului Uniunii Europene, Republica Italiană ar fi recunoscut că depozitele de deșeuri prevăzute în siturile din Savignano Irpino și din Sant'Arcangelo Trimonte nu ar intra în funcțiune, în cel mai fericit caz, decât în luna iulie 2008 și că astfel, până la această dată, numai depozitul de deșeuri din Macchia Soprana, situat în comuna Serre, ar funcționa pentru întreaga regiune Campania.

33 Comisia se întemeiază de asemenea pe o notă transmisă la 4 iunie 2008, prin care Republica Italiană i-a notificat Decretul-lege nr. 90 din 23 mai 2008 (supliment ordinar la GURI nr. 120 din 23 mai 2008, denumit în continuare „Decretul-lege nr. 90"). Însuși textul decretului lege menționat ar constitui o recunoaștere a neajunsurilor sistemului de eliminare a deșeurilor în regiunea Campania. Comisia subliniază de asemenea că „starea de urgență" privind criza deșeurilor nu fusese ridicată la data formulării prezentei acțiuni și trebuia menținută până la 31 decembrie 2009.

34 Cu toate acestea, se impune constatarea că, spre deosebire de susținerile Comisiei, Republica Italiană refuză să admită că nu și-ar fi îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4 și 5 din Directiva 2006/12. Prin urmare, trebuie examinată temeinicia motivelor invocate de Comisie în susținerea acțiunii formulate.

Cu privire la încălcarea articolului 5 din Directiva 2006/12

Argumentele părților

35 Comisia susține că, pentru a considera că un stat membru a instituit o rețea integrată și adecvată de instalații de eliminare, astfel cum se impune la articolul 5 din Directiva 2006/12, trebuie ca acesta să dispună de un ansamblu de structuri tehnice care urmărește să permită, pe de o parte, eliminarea fără pericol pentru mediu și pentru sănătatea publică a deșeurilor imposibil de valorificat și/sau de reutilizat și, pe de altă parte, în scopul respectării principiilor autonomiei și proximității, corespondența dintre capacitățile de absorbție ale unităților destinate eliminării deșeurilor, precum incineratoarele și depozitele de deșeuri, și cantitățile de deșeuri care ar trebui eliminate în regiunea în cauză.

36 Or, în această privință, sistemul instituit în regiunea Campania ar prezenta neajunsuri certe. Astfel, colectarea diferențiată ar privi numai 10,6 % din deșeurile produse, în raport cu o medie comunitară de 33 % și cu o medie națională oscilând între 19,4 % pentru regiunile centrale ale Italiei și 38,1 % pentru regiunile din nordul acestui stat membru.

37 În al doilea rând, deși depozitele de deșeuri ar trebui folosite cât mai puțin posibil, întrucât constituie opțiunea cea mai dăunătoare pentru mediu, majoritatea deșeurilor

din regiunea Campania ar fi depuse în depozite sau abandonate ilegal. În plus, instalațiile de producție de CDD care ar trebui să le elimine ar prezenta deficiențe și s-ar limita în realitate la tratarea acestora, astfel încât deșeurile trebuie ulterior trimise către o altă structură în scopul eliminării lor definitive.

38 Incineratoarele prevăzute în comunele Acerra și Santa Maria La Fossa nu ar fi intrat încă în funcțiune și întreaga regiune nu ar dispune decât de un singur depozit de deșeuri legal în funcțiune, cel din Serre, ale cărui capacități de primire ar fi cu mult inferioare nevoilor reale. În sfârșit, numeroase tone de deșeuri ar fi fost transportate în Germania și în alte regiuni din Italia în vederea eliminării lor și ar fi fost semnat un acord cu Republica Federală Germania prevăzând transporturi suplimentare.

39 În opinia Comisiei, la 2 martie 2008, deșeurile răspândite pe drumurile publice reprezentau 55 000 de tone, adăugându-se celor 110 000-120 000 de tone de deșeuri aflate, în așteptarea tratării, în siturile municipale de stocare. Or, în Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, Rec., p. I-3331), Curtea ar fi hotărât că un sistem de depozite de deșeuri aproape de saturație și prezența unor depozite ilegale pe cuprinsul țării constituie o încălcare a articolului 5 din Directiva 2006/112.

40 Republica Italiană solicită respingerea acțiunii. În opinia sa, motivul întemeiat pe o încălcare a articolului 5 din Directiva 2006/12 rezultă dintr-o analiză insuficientă a cauzelor istorice ale situației grave care afectează regiunea Campania. În plus, acest stat membru ar fi depus toate eforturile posibile pentru limitarea acestei crize, fie că este vorba despre punerea în acțiune a numeroase mijloace administrative și militare, fie despre importantele investiții financiare realizate (400 de milioane de euro între anul 2003 și anul 2008).

41 În ceea ce privește colectarea deșeurilor, deși Republica Italiană recunoaște că cifrele prezentate de Comisie ca medie regională sunt exacte, aceasta subliniază totuși că au

fost luate inițiative de colectare extraordinare și că, în general, se asistă la o sporire a nivelului de colectare diferențiată în regiunea Campania, care ar urma să fie consolidată prin punerea în aplicare a ordonanței președintelui Consiliului nr. 3639/08. Astfel, între 14 ianuarie și 1 martie 2008, ar fi fost colectate 348 000 de tone de deșeuri, în special de pe străzi, și depuse în locuri sigure. În momentul de față, capacitatea totală de eliminare a deșeurilor ar fi superioară producției zilnice în regiune. 530 de comune ar fi pus în aplicare primele măsuri pentru realizarea colectei diferențiate, 73 de comune (aproximativ 370 000 de locuitori) ar fi atins niveluri de 50 %-90 %, în timp ce 134 de comune (aproximativ un milion de locuitori) s-ar situa în jurul a 25 %-50 %.

42 Pe de altă parte, în luna iunie 2008 ar fi fost deschis depozitul de deșeuri din Savignano Irpino, urmat de cel din Sant'Arcangelo Trimonte. În ceea ce privește incineratoarele, noul plan avut în vedere în Decretul-lege nr. 90/08 ar prevedea construirea altor două incineratoare la Napoli și la Salerno, care să se adauge celor din Acerra și din Santa Maria La Fossa. De asemenea, alte infrastructuri ar fi în curs de realizare, precum depozitele de deșeuri din Chiaiano, din Terzigno, din Sant Tammaro și din Andretta sau uzinele de termovalorificare din Acerra și din Salerno.

43 În ceea ce privește cele șapte uzine de producție de CDD despre care Comisia subliniază că nu sunt încă operaționale, Republica Italiană arată că disfuncțiile constatate în aceste uzine se datorează neexecutării unor contracte, sau chiar unor comportamente infracționale, care ar fi independente de voința sa.

44 În ceea ce privește depozitele de deșeuri, deși Republica Italiană recunoaște că la data prevăzută în avizul motivat era în funcțiune numai cel din Macchia Soprana, din Serre, aceasta subliniază totuși că deschiderea altor arii de depozitare ar fi fost împiedicată prin acțiuni de protest ale populației, care ar fi necesitat chiar intervenția forțelor armate.

45 Or, toate aceste circumstanțe ar fi de natură să constituie cazuri de forță majoră în sensul jurisprudenței.

46 Prin urmare, Republica Italiană consideră că încălcarea articolului 5 din Directiva 2006/12 nu poate fi imputată inerției sale și subliniază, pe de altă parte, că deversările ilicite de deșeuri pe teritoriul regiunii Campania fac obiectul unei activități constante de reabilitare și nu au reprezentat niciodată o alternativă propusă, sugerată sau încuviințată de autoritățile naționale, acestea făcând tot posibilul pentru a asigura ridicarea acestor deșeuri, inclusiv prin recurgerea la forța publică.

47 În ceea ce privește posibilitatea de a recunoaște un caz de forță majoră, Comisia amintește, în memoriul său în replică, că această noțiune presupune ca faptul în cauză sau nerealizarea sa „să se datoreze unor împrejurări străine celui care îl invocă, neobișnuite și imprevizibile, ale căror consecințe nu ar fi putut să fie evitate, în pofida diligenței manifestate" (Hotărârea din 8 martie 1988, McNicholl și alții, 296/86, Rec., p. 1491, punctul 11, precum și jurisprudența citată).

48 În plus, în cazul în care un fapt a putut constitui un caz de forță majoră, efectele sale nu pot dura decât o anumită perioadă, și anume pe durata necesară din punct de vedere material unei administrații care dă dovadă de o diligență normală să pună capăt situației de criză independente de voința sa (Hotărârea din 11 iulie 1985, Comisia/Italia, 101/84, Rec., p. 2629, punctul 16).

49 Or, Comisia amintește că neadaptarea sistemului de eliminare a deșeurilor în regiunea Campania datează din anul 1994. În ceea ce privește protestele și tulburările ordinii publice provocate de populația locală, aceste fenomene ar fi fost previzibile și nu ar prezenta niciun caracter excepțional în măsura în care situația de criză și protestele pe care aceasta le-a determinat rezultă tocmai din persistența neîndeplinire de către autoritățile naționale a obligațiilor prevăzute de Directiva 2006/12.

50 Cu privire la prezența unor asociații infracționale, Comisia amintește că această împrejurare, presupunând că ar fi dovedită, nu poate justifica neîndeplinirea de către statul membru a obligațiilor sale care decurg din Directiva 2006/12 (a se vedea Hotărârea din 18 decembrie 2007, Comisia/Italia, C-263/05, Rep., p. I-1175, punctul 51).

51 În sfârșit, în ceea ce privește împrejurarea că întreprinderile adjudecatoare nu și-au respectat angajamentele contractuale de punere în funcțiune a instalațiilor de tratare a deșeurilor, Comisia consideră că aceasta nu poate constitui o circumstanță anormală și imprevizibilă, în special deoarece, contrar susținerilor Republicii Italiene, autoritățile ar fi putut să prevadă clauze specifice pentru a o preveni.

52 În ceea ce privește declanșarea de către parchet a urmăririi penale împotriva anumitor responsabili ai acestor întreprinderi și dificultatea pentru autorități de a găsi un alt ofertant pentru a prelua activitățile în cauză, Comisia susține că, potrivit unei jurisprudențe constante, un stat membru nu poate invoca dispoziții, practici sau situații din ordinea sa juridică internă pentru a justifica nerespectarea obligațiilor și a termenelor impuse de o directivă (a se vedea Hotărârea din 18 decembrie 2007, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 51).

53 Regatul Unit își limitează observațiile la interpretarea articolului 5 din Directiva 2006/12. Potrivit acestui stat membru, contrar a ceea ce sugerează Comisia prin formularea acestei acțiuni, obligațiile care revin statelor membre în temeiul acestei dispoziții sunt aplicabile la nivel național, iar nu la nivel regional. Astfel, principiile autonomiei și proximității, potrivit cărora rețeaua integrată și adecvată de instalații de eliminare „trebuie să permită ca, în ansamblul său, Comunitatea să asigure în totalitate eliminarea deșeurilor, iar statele membre să tindă spre atingerea aceluiași scop în mod individual", și aceasta „la una dintre cele mai apropiate instalații", ar trebui înțelese pe o bază teritorială comunitară sau națională, iar nu regională.

54 Prin urmare, acest stat membru nu împărtășește punctul de vedere al Comisiei potrivit căruia ar exista o încălcare a articolului 5 din Directiva 2006/12 atunci când, în cadrul unei anumite regiuni a unui stat membru, instalațiile de eliminare a deșeurilor nu sunt suficiente pentru a răspunde nevoilor de eliminare ale acestei regiuni. Astfel, urmând exemplul Regatului Unit, care a acționat în acest mod în privința deșeurilor periculoase, statele membre ar putea opta să transporte anumite tipuri de deșeuri dintr-o regiune pentru a le trata și a le elimina în instalații situate în alte regiuni, în măsura în care cererea națională globală este asigurată prin rețeaua națională de instalații de eliminare a deșeurilor.

55 Jurisprudența Curții ar confirma de asemenea această abordare națională a principiului autonomiei și, în plus, modul de redactare a articolului 16 alineatul (4) din Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO L 312, p. 3) ar confirma o astfel de interpretare, întrucât acest articol din noua directivă privind deșeurile prevede că „[p]rincipiile autonomiei și proximității nu înseamnă că fiecare stat membru trebuie să posede gama completă de instalații de valorificare finală pe teritoriul său."

56 Republica Italiană împărtășește punctul de vedere al Regatului Unit și arată că influența regiunii Campania asupra producției sale naționale de deșeuri este limitată.

57 Deși declară că problemele de interpretare ridicate de Regatul Unit nu sunt pertinente în cadrul prezentei acțiuni, Comisia admite că statele membre sunt libere să stabilească nivelul administrativ corespunzător pentru gestionarea deșeurilor. Astfel, în vederea respectării articolului 5 din Directiva 2006/12, un stat membru ar putea să dispună de o singură instalație națională, dacă aceasta acoperă tratarea deșeurilor produse, sau de numai câteva instalații specializate, de exemplu, cele de tratare a deșeurilor periculoase care se găsesc în Regatul Unit.

58 Comisia subliniază totuși că, pentru a stabili modul de interpretare și de aplicare a principiilor autonomiei și proximității, este de asemenea necesar să se ia în considerare natura deșeurilor, precum și cantitatea de deșeuri produse. Or, deșeurile menajere ar fi produse local și cotidian, necesitând în principiu o colectare și o tratare aproape imediate și în apropiere.

59 Republica Italiană ar fi ales o gestionare la nivelul „zonelor teritoriale optime" („ambito territoriale ottimale") ca parametru geografic de autonomie și de proximitate. În această privință, Comisia subliniază că nu reproșează acestui stat membru nivelul administrativ reținut pentru punerea în aplicare a unui sistem integrat de gestionare și de eliminare a deșeurilor. În schimb, instituția îi reproșează faptul de a nu fi instituit un astfel de sistem în regiunea Campania, unde, în mod concret, deșeurile nu sunt eliminate în instalații situate în apropiere de locul producerii lor, iar expedierea deșeurilor către alte regiuni sau către alte state membre a constituit numai o soluție punctuală ad-hoc la criza sanitară și de mediu și, prin urmare, nu face parte dintr-un sistem integrat de instalații de eliminare.

Aprecierea Curții

60 După cum reiese din argumentele invocate de Comisie cu ocazia procedurii precontencioase, precum și din memoriile depuse în cadrul procedurii în fața Curții, trebuie să se constate că, prin intermediul acțiunii formulate, Comisia are în vedere, în general, problema eliminării deșeurilor în regiunea Campania și, în special, după cum rezultă din răspunsul său la memoriul în intervenție depus de Regatul Unit, eliminarea deșeurilor urbane. Prin urmare, în pofida răspunsului furnizat de instituție la întrebarea adresată în cadrul ședinței, aceasta nu solicită Curții să constate neîndeplinirea obligațiilor de către Republica Italiană în ceea ce privește categoria specifică a deșeurilor periculoase, care intră în parte în domeniul de aplicare al Directivei 91/689/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind deșeurile periculoase (JO L 377, p. 20, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 91).

61 Conform articolului 5 alineatul (1) din Directiva 2006/12, statele membre trebuie să ia măsurile corespunzătoare pentru a crea o rețea integrată și adecvată de instalații de eliminare, care trebuie să permită, pe de o parte, ca, în ansamblul său, Comunitatea să asigure în totalitate eliminarea deșeurilor și, pe de altă parte, statele membre să tindă spre atingerea aceluiași scop în mod individual. În acest sens, statele membre trebuie să ia în considerare condițiile geografice sau necesitățile de instalații speciale pentru anumite tipuri de deșeuri.

62 În vederea instituirii unei astfel de rețele integrate, statele membre dispun de o marjă de apreciere cu privire la alegerea bazei teritoriale pe care o consideră corespunzătoare pentru a obține autonomia națională în materie de capacitate de eliminare a deșeurilor și pentru a permite astfel Comunității să asigure ea însăși eliminarea deșeurilor.

63 După cum a arătat în mod întemeiat Regatul Unit, anumite tipuri de deșeuri, precum, de exemplu, deșeurile periculoase, pot prezenta un asemenea grad de specificitate încât tratarea acestora poate fi în mod util grupată, în scopul eliminării, în cadrul uneia sau mai multor structuri la scară națională sau chiar – astfel cum prevăd în mod expres articolul 5 alineatul (1) și articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2006/12 – în cadrul unei cooperări cu alte state membre.

64 Cu toate acestea, Curtea a avut deja ocazia să sublinieze că una dintre cele mai importante măsuri care trebuie adoptate de statele membre în cadrul obligației, care le revine în temeiul Directivei 2006/12, de a stabili planuri de gestionare care pot să includă în special măsuri corespunzătoare pentru a încuraja raționalizarea colectării, sortării și tratării deșeurilor este aceea prevăzută la articolul 5 alineatul (2) din această directivă, constând în tratarea deșeurilor în una dintre instalațiile adecvate cât mai apropiate posibil (a se vedea Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania, C-480/06, Rep., p. I-4747, punctul 37).

65 Curtea a hotărât astfel că criteriile de localizare a siturilor de eliminare a deșeurilor trebuie alese în lumina obiectivelor urmărite de Directiva 2006/12, printre care figurează în special protecția sănătății și a mediului, precum și instituirea unei rețele integrate și adecvate de instalații de eliminare, care ar trebui să permită în special eliminarea deșeurilor într-o instalație cât mai apropiată posibil. Așadar, astfel de criterii de localizare ar trebui să privească, în special, distanța dintre situri și habitatele în care sunt produse deșeurile, interdicția realizării instalațiilor în apropiere de zone sensibile și existența unor infrastructuri corespunzătoare pentru expedierea deșeurilor, precum racordarea la rețele de transport (a se vedea Hotărârea din 1 aprilie 2004, Commune de Braine-le-Château și alții, C-53/02 și C-217/02, Rec., p. I-3251, punctul 34).

66 În ceea ce privește deșeurile urbane nepericuloase, care nu necesită în principiu instalații specializate precum cele necesare tratării deșeurilor periculoase, statele membre trebuie, așadar, să se străduiască să dispună de o rețea care permite să se răspundă nevoii de instalații de eliminare a deșeurilor cât mai aproape de locurile de producere, fără a se aduce atingere posibilității de a organiza o astfel de rețea în cadrul unor cooperări interregionale, sau chiar transfrontaliere, care răspund principiului proximității.

67 Rezultă că, astfel cum a subliniat Comisia, în cazul în care un stat membru a ales în principal, în cadrul „[planului/]planurilor de gestionare a deșeurilor” în sensul articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2006/12, să conceapă acoperirea teritoriului său pe o bază regională, trebuie să se deducă din aceasta că fiecare regiune dotată cu un plan regional va trebui să asigure, în principiu, tratarea și eliminarea deșeurilor cât mai aproape de locul producerii lor. Astfel, principiul corectării, cu prioritate la sursă, a atingerilor aduse mediului – principiu stabilit pentru acțiunea Comunității în materie de mediu la articolul 191 TFUE – implică faptul că revine fiecărei regiuni, comune sau alte entități locale sarcina de a adopta măsurile corespunzătoare pentru a asigura recepționarea, tratarea și eliminarea propriilor deșeuri și că, prin urmare, acestea trebuie eliminate cât mai aproape cu putință de locul unde au fost produse, în vederea limitării transportului acestora în măsura posibilului (a se vedea Hotărârea din 17 martie 1993, Comisia/Consiliul, C-155/91, Rec., p. I-939, punctul 13 și jurisprudența citată).

68 Prin urmare, în cadrul unei astfel de rețele naționale definite de statul membru, dacă una dintre regiuni nu dispune, într-o măsură și pe o durată semnificative, de infrastructuri suficiente pentru acoperirea nevoilor proprii în materie de eliminare a deșeurilor, se poate deduce că astfel de insuficiențe grave la nivel regional pot afecta respectiva rețea națională de instalații de eliminare a deșeurilor, care nu va mai prezenta caracterul integrat și adecvat impus de Directiva 2006/12 și care trebuie să permită statului membru în cauză să tindă în mod individual către obiectivul autonomiei, astfel cum a fost definit la articolul 5 alineatul (1) din această directivă.

69 În speță, trebuie arătat, astfel cum a subliniat Comisia, că însăși Republica Italiană a ales o gestionare a deșeurilor la nivelul regiunii Campania ca „zonă teritorială optimă". Astfel, după cum reiese din legea regională din 1993 și din planul regional de gestionare a deșeurilor din 1997, astfel cum a fost modificat prin cel din 2007, s-a decis, în vederea atingerii unei autonomii regionale, obligarea comunelor din regiunea Campania să predea serviciului regional deșeurile colectate pe teritoriul lor, o astfel de obligație putând fi justificată în definitiv de necesitatea de a garanta un nivel de activitate indispensabil viabilității instalațiilor de tratare pentru a asigura existența capacităților de tratare care contribuie la realizarea principiului autonomiei la nivel național (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Rec., p. I-9897, punctul 62).

70 În plus, în măsura în care, potrivit afirmațiilor Republicii Italiene, pe de o parte, producția de deșeuri urbane a regiunii Campania reprezintă 7 % din producția națională, cu alte cuvinte, o parte importantă a acestei producții, și, pe de altă parte, populația regiunii menționate reprezintă aproximativ 9 % din populația națională, o deficiență importantă în capacitatea acestei regiuni de a-și elimina deșeurile este de natură să compromită în mod serios capacitatea statului membru în cauză de a tinde spre obiectivul unei autonomii naționale.

71 În aceste condiții, trebuie să se examineze dacă, în interiorul rețelei naționale italiene de instalații de eliminare a deșeurilor, regiunea menționată dispune de instalații suficiente care permit o eliminare a deșeurilor urbane în apropiere de locul producerii lor.

72 În această privință, Republica Italiană a recunoscut că instalațiile în funcțiune, fie acestea depozite de deșeuri, incineratoare sau centrale de termovalorificare, nu erau suficient de numeroase pentru a permite acoperirea nevoilor de eliminare a deșeurilor din regiunea Campania.

73 Astfel, aceasta a admis că, la expirarea termenului prevăzut în avizul motivat, un singur depozit de deșeuri era în funcțiune pentru toată regiunea Campania, că instalațiile de producție de CDD ale regiunii menționate nu permiteau asigurarea eliminării definitive a deșeurilor și că incineratoarele prevăzute la Acerra și la Santa Maria La Fossa nu erau încă în funcțiune.

74 Astfel cum reiese din planul regional de gestionare a deșeurilor aprobat în 1997 și din planurile ulterioare adoptate de autoritățile italiene pentru a remedia „criza deșeurilor", autoritățile menționate au considerat în special că, pentru a realiza acoperirea nevoilor de eliminare a deșeurilor urbane în regiunea Campania, trebuiau să intre în funcțiune alte depozite de deșeuri, precum cele din Savignano Irpino și din Sant'Arcangelo Trimonte, alte două incineratoare trebuiau să se adauge celor prevăzute la Acerra și la Santa Maria La Fossa, iar instalațiile de producție de CDD trebuiau să devină efectiv operaționale.

75 Deși articolul 5 din Directiva 2006/12 permite o cooperare interregională în domeniul gestionării și eliminării deșeurilor, sau chiar o cooperare între state membre, nu

este mai puțin adevărat că, în speță, nu a fost posibilă – chiar cu asistența altor regiuni italiene și a autorităților germane – remedierea deficitului structural în materie de instalații necesare eliminării deșeurilor urbane produse în regiunea Campania. Dovadă în acest sens sunt cantitățile importante de deșeuri acumulate pe drumurile publice din această regiune.

76 În plus, nivelul scăzut al colectei diferențiate a deșeurilor în regiunea Campania, în raport cu mediile naționale și comunitare, nu a făcut decât să agraveze situația.

77 Republica Italiană a precizat în fața Curții că depune eforturi pentru remedierea situației în regiunea Campania și a informat-o cu privire la punerea în funcțiune efectivă, ulterioară datei de 2 mai 2008, a depozitelor de deșeuri din Savignano Irpino și din Sant'Arcangelo Trimonte, precum și cu privire la măsurile prevăzute în noul plan din 23 mai 2008, incluzând realizarea altor patru depozite de deșeuri, construirea altor două incineratoare și realizarea uzinelor de termovalorificare din Acerra și din Salerno. În plus, nivelul colectei diferențiate ar fi în curs de ameliorare netă, iar capacitățile de eliminare zilnică a deșeurilor în regiune ar fi superioare producției, astfel încât situația de „criză a deșeurilor" ar trebui să dispară.

78 Deși astfel de măsuri demonstrează că sunt luate anumite inițiative pentru a depăși dificultățile regiunii Campania, nu este mai puțin adevărat că Republica Italiană recunoaște astfel în mod clar că, la termenul stabilit în avizul motivat, instalațiile existente și funcționale în regiunea Campania nu acopereau nicidecum nevoile reale ale acestei regiuni în materie de eliminare a deșeurilor.

79 Pe de altă parte și în orice caz, trebuie amintit că, de nenumărate ori, Curtea a statuat că existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din

statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de către Curte (a se vedea în special Hotărârea din 14 septembrie 2004, Comisia/Spania, C-168/03, Rec., p. I-8227, punctul 24, și Hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Luxemburg, C-23/05, Rec., p. I-9535, punctul 9).

80 Republica Italiană mai arată că neîndeplinirea obligațiilor reproșată nu îi poate fi imputată, ci, dimpotrivă, este imputabilă anumitor evenimente constitutive de cazuri de forță majoră, cum sunt opoziția populației la instalarea depozitelor de deșeuri pe teritoriul comunelor lor, existența unor activități infracționale în regiune, precum și neexecutarea de către cocontractanți ai administrației a obligațiilor lor în ceea ce privește realizarea anumitor instalații necesare regiunii.

81 În această privință, trebuie arătat că procedura prevăzută la articolul 258 TFUE se întemeiază pe constatarea obiectivă a nerespectării de către un stat membru a obligațiilor impuse prin tratat sau printr-un act de drept derivat (a se vedea Hotărârea din 1 martie 1983, Comisia/Belgia, 301/81, Rec., p. 467, punctul 8, și Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit, C-508/03, Rec., p. I-3969, punctul 67).

82 De îndată ce, precum în speță, o astfel de constatare a fost efectuată, este lipsit de relevanță faptul că neîndeplinirea obligațiilor rezultă din voința statului membru căruia îi este imputabilă, din neglijența sa ori din dificultățile tehnice cu care acesta s-ar fi confruntat (Hotărârea din 1 octombrie 1998, Comisia/Spania, C-71/97, Rec., p. I-5991, punctul 15).

83 În ceea ce privește opoziția manifestată de populația locală față de implantarea anumitor instalații de eliminare, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că un stat

membru nu poate invoca situații interne, precum dificultățile apărute în stadiul executării unui act comunitar, inclusiv cele privind rezistența unor particulari, pentru a justifica nerespectarea obligațiilor și a termenelor care rezultă din normele de drept comunitar (a se vedea Hotărârea din 7 aprilie 1992, Comisia/Grecia, C-45/91, Rec., p. I-2509, punctele 20 și 21, precum și Hotărârea din 9 decembrie 2008, Comisia/Franța, C-121/07, Rep., p. I-9159, punctul 72).

84 În ceea ce privește prezența unor activități infracționale sau a unor persoane despre care se consideră că ar acționa „la limita legalității" și care și-ar desfășura activitatea în domeniul gestionării deșeurilor, este suficient să se arate că acest fapt, chiar dacă ar fi dovedit, nu ar putea justifica nerespectarea de către acest stat membru a obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 2006/12 (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 51).

85 În ceea ce privește neexecutarea unor contracte de către întreprinderile însărcinate cu realizarea anumitor infrastructuri de eliminare a deșeurilor, este de asemenea suficient să se amintească faptul că, deși noțiunea de forță majoră nu presupune o imposibilitate absolută, aceasta impune totuși ca nerealizarea faptului în cauză să se datoreze unor împrejurări străine celui care îl invocă, neobișnuite și imprevizibile, ale căror consecințe nu s-ar fi putut evita, în pofida diligenței manifestate (Hotărârea McNicholl și alții, citată anterior, punctul 11).

86 Or, o administrație diligentă ar fi trebuit să ia măsurile necesare fie pentru a preveni neexecutarea în regiunea Campania a contractelor în cauză, fie pentru a se asigura că, în pofida lipsurilor menționate, este garantată realizarea efectivă și la timp a infrastructurilor necesare eliminării deșeurilor din regiune.

87 Cu privire la reproșul Republicii Italiene adresat Comisiei referitor la faptul că a formulat prezenta acțiune la câțiva ani de la declanșarea „crizei deșeurilor” și chiar în momentul în care acest stat membru a adoptat măsurile care permit o ieșire din criză, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, prevederile articolului 258 TFUE trebuie să își găsească aplicarea fără să existe o obligație a Comisiei de a respecta un termen determinat (a se vedea în special Hotărârea din 16 mai 1991, Comisia/Țările de Jos, C-96/89, Rec., p. I-2461, punctul 15, și Hotărârea din 24 aprilie 2007, Comisia/Țările de Jos, C-523/04, Rec., p. I-3267, punctul 38). Aceasta dispune astfel de puterea de a aprecia data la care trebuie formulată o acțiune, iar controlul unei astfel de aprecieri nu este, în principiu, de competența Curții (Hotărârea din 10 mai 1995, Comisia/Germania, C-422/92, Rec., p. I-1097, punctul 18).

88 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se constate că, prin faptul că nu s-a asigurat că, în cadrul gestiunii regionale a deșeurilor în regiunea Campania, aceasta din urmă dispune de instalații suficiente care îi permit să elimine deșeurile urbane în apropierea locului de producere a acestora, Republica Italiană și-a încălcat obligația de a institui o rețea adecvată și integrată de instalații de eliminare care să îi permită să tindă spre obiectivul de eliminare a deșeurilor și, prin urmare, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 5 din Directiva 2006/12.

Cu privire la încălcarea articolului 4 din Directiva 2006/12

Argumentele părților

89 Comisia subliniază că Republica Italiană nu a negat niciodată existența unei situații extrem de grave pentru mediu și pentru sănătatea umană decurgând din lipsa unei rețele integrate și adecvate de instalații de eliminare a deșeurilor. Dimpotrivă, acest stat membru ar fi recunoscut-o în mod explicit.

90 Întemeindu-se în special pe Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia (C-135/05, Rep., p. I-3475), și pe Hotărârea din 24 mai 2007, Comisia/Spania (C-361/05), Comisia apreciază că este incontestabil că deșeurile răspândite pe drumurile publice, precum și cele aflate, în așteptarea tratării, în siturile de stocare constituie o degradare semnificativă a mediului și a peisajului, precum și o amenințare reală atât pentru mediu, cât și pentru sănătatea umană. Într-adevăr, astfel de acumulări ar putea determina o contaminare a solului și a pânzei freatice, emisiuni de substanțe poluante în atmosferă în urma autocombustiei deșeurilor și a incendiilor provocate de populație, poluări ulterioare ale produselor agricole și ale apei potabile sau emanații urât mirositoare.

91 Republica Italiană susține, întemeindu-se pe un studiu al serviciilor comisarului delegat, că situația din regiunea Campania, din punctul de vedere al gestionării deșeurilor, nu a avut consecințe dăunătoare pentru siguranța publică și nici pentru sănătatea umană. Aceasta consideră de asemenea că motivul invocat de Comisie este prea general, în măsura în care acesta nu precizează la care dintre cele trei ipoteze prevăzute la literele (a)-(c) ale articolului 4 din Directiva 2006/12 se referă prezenta acțiune.

92 Pe de altă parte, în opinia Republicii Italiene, Comisia nu aduce nicio dovadă în susținerea afirmațiilor sale. Aceasta s-ar mulțumi să se întemeieze pe constatările Curții din Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia, citată anterior, privind existența unor depozite ilegale de deșeuri pe teritoriul italian. Totodată, Comisia ar încerca să deducă în mod automat din încălcarea articolului 5 din Directiva 2006/12 o încălcare a articolului 4 din această directivă.

93 În sfârșit, autoritățile italiene ar fi supravegheat îndeaproape efectele deșeurilor abandonate pe străzi asupra sănătății persoanelor, fără să se fi constatat nicio sporire a numărului de boli infecțioase și nici a mortalității cauzate de tumori sau de

malformații congenitale legată de prezența depozitelor ilegale de deșeuri. În ceea ce privește poluarea pânzelor freatice, cu excepția a două depășiri sporadice în zone limitate, pânzele și apele freatice nu ar fi prezentat anomalii chimice sau biologice. Aceeași constatare ar fi valabilă în ceea ce privește expunerea populației la fumul incendiilor cauzate de grămezile de deșeuri, în legătură cu care, cu o excepție, nu s-ar fi constatat niciun risc.

94 În ceea ce privește studiul pe care se întemeiază Republica Italiană, potrivit căruia „nici chiar în faza cea mai acută a crizei în Campania nu s-a constatat vreo consecință dăunătoare pentru siguranța publică și în special pentru sănătatea publică", Comisia subliniază că rezultatele studiului menționat, cosemnat de Organizația Mondială a Sănătății, „confirmă noțiunea de anomalie evidențiată în zona situată în nord-estul provinciei Napoli și în sud-vestul provinciei Caserta; această zonă este totodată cea în care practicile ilegale de eliminare și de incinerare a deșeurilor solide urbane și periculoase sunt cele mai frecvente". De asemenea, acest studiu ar fi confirmat „ipoteza potrivit căreia rate excesive ale mortalității și ale malformațiilor tind să se concentreze în zonele în care prezența unor situri cunoscute de eliminare a deșeurilor este cea mai ridicată" și, în orice caz, ar indica faptul că „[…] slaba relevanță a datelor sanitare și […] insuficiența datelor privind mediul […] conduc după toate probabilitățile la o subestimare a riscului".

95 Afirmația Republicii Italiene cu privire la inexistența consecințelor dăunătoare pentru sănătate nu numai că ar fi nesusținută de dovezi științifice prezentate de acest stat membru însuși, dar, în plus, ar părea să condiționeze încălcarea articolului 4 din Directiva 2006/12 de existența efectivă a problemelor de sănătate direct imputabile crizei deșeurilor. Cu toate acestea, Comisia consideră, dimpotrivă, că obligațiile care decurg din articolul 4 menționat sunt de natură preventivă. Astfel, statele membre ar trebui să ia măsurile corespunzătoare pentru a evita situațiile de pericol. Or, în speță,

situațiile de pericol pentru mediu și pentru sănătatea publică ar fi mai mult decât constatate, ar dura de multă vreme și ar fi rezultatul conduitei sau mai degrabă al inacțiunii autorităților italiene competente.

Aprecierea Curții

96 În prealabil, trebuie amintit că, deși articolul 4 alineatul (1) din Directiva 20006/12 nu precizează conținutul concret al măsurilor care trebuie luate pentru a asigura eliminarea deșeurilor fără a periclita sănătatea umană și fără a dăuna mediului, nu este mai puțin adevărat că această dispoziție este obligatorie pentru statele membre cu privire la obiectivul care trebuie atins, lăsându-le în același timp o marjă de apreciere în evaluarea necesității unor astfel de măsuri (Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia, C-365/97, Rec., p. I-7773, punctul 67, și Hotărârea din 18 noiembrie 2004, Comisia/Grecia, C-420/02, Rec., p. I-11175, punctul 21).

97 Așadar, în principiu, nu este posibil ca din neconformitatea unei situații de fapt cu obiectivele stabilite la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/12 să se deducă direct faptul că, în mod necesar, statul membru în cauză nu și-a îndeplinit obligațiile impuse de această dispoziție, și anume adoptarea măsurilor necesare pentru a asigura eliminarea deșeurilor fără a periclita sănătatea umană și fără a dăuna mediului. Cu toate acestea, persistența unei astfel de situații de fapt, în special atunci când determină o degradare semnificativă a mediului, pe o perioadă îndelungată, fără ca autoritățile competente să intervină, poate evidenția faptul că statele membre au depășit marja de apreciere pe care le-o conferă această dispoziție (Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 68, și Hotărârea din 18 noiembrie 2004, Comisia/Grecia, citată anterior, punctul 22).

98 În ceea ce privește întinderea teritorială a pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, faptul că acțiunea Comisiei urmărește să se constate că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligația de a lua măsurile necesare numai în regiunea Campania nu poate avea efect asupra eventualei constatări a unei neîndepliniri a obligațiilor (a se vedea Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 69).

99 Astfel, consecințele nerespectării obligației care rezultă din articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/12 riscă, prin însăși natura acestei obligații, să pericliteze sănătatea umană și să dăuneze mediului chiar într-o parte redusă a teritoriului unui stat membru (Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 70), situație întâlnită de asemenea în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 7 aprilie 1992, Comisia/Grecia, citată anterior.

100 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă Comisia a stabilit corespunzător cerințelor legale că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, Republica Italiană omisese, o perioadă îndelungată, să adopte măsurile necesare pentru a asigura valorificarea sau eliminarea deșeurilor produse în regiunea Campania fără a periclita sănătatea umană și fără a utiliza procese sau metode care ar putea fi dăunătoare pentru mediu.

101 Deși, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, revine Comisiei obligația de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor, prezentând Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența respectivei neîndepliniri fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (Hotărârea din 22 ianuarie 2009, Comisia/Portugalia, C-150/07, punctul 65 și jurisprudența citată), trebuie să se țină seama de faptul că, pentru a verifica aplicarea corectă în practică a dispozițiilor naționale destinate să asigure punerea în aplicare efectivă a Directivei 2006/12, Comisia, care nu dispune de puteri proprii de investigare în materie, este în mare măsură tributară elementelor puse la dispoziție de eventuali

petiționari, de organisme publice sau private, de presă sau de însuși statul membru în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda, C-494/01, Rec., p. I-3331, punctul 43, și Hotărârea din 26 aprilie 2007, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 28).

102 Rezultă în special că, în cazul în care Comisia a furnizat suficiente elemente care evidențiază anumite fapte petrecute pe teritoriul statului membru pârât, sarcina de a contesta în mod temeinic și detaliat datele astfel prezentate și consecințele care decurg din acestea revine statului membru respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia, citată anterior, punctele 84 și 86, precum și Hotărârea din 22 decembrie 2008, Comisia/Spania, C-189/07, punctul 82).

103 În această privință, trebuie arătat în primul rând că Republica Italiană nu contestă faptul că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, deșeurile răspândite pe drumurile publice reprezentau 55 000 de tone, adăugându-se celor 110 000-120 000 de tone de deșeuri aflate, în așteptarea tratării, în siturile municipale de stocare. În orice caz, aceste date reies din nota din 2 martie 2008 a comisarului delegat, anexată la răspunsul acestui stat membru la avizul motivat. În plus, potrivit indicațiilor furnizate de statul menționat, populația, exasperată de o astfel de acumulare, a luat inițiativa, dăunătoare mediului și propriei sănătăți, de a provoca incendii în grămezile de gunoaie.

104 Prin urmare, din cele ce precedă reiese în mod vădit că, în regiunea Campania, acest stat membru nu a fost în măsură să își îndeplinească obligația care îi revine, potrivit articolului 4 alineatul (2) din Directiva 2006/12, de a lua măsurile necesare pentru interzicerea abandonării, aruncării și eliminării necontrolate a deșeurilor.

105 În continuare, trebuie amintit că deșeurile au o natură specială, astfel încât acumularea lor, chiar înainte ca acestea să devină periculoase pentru sănătate, constituie, ținând seama în special de capacitatea limitată a fiecărei regiuni sau localități de a le primi, un pericol pentru mediu (Hotărârea din 9 iulie 1992, Comisia/Belgia, C-2/90, Rec., p. I-4431, punctul 30).

106 O acumulare a unor cantități atât de importante de deșeuri pe drumurile publice și pe suprafețele temporare de stocare precum cea înregistrată în regiunea Campania la expirarea termenului stabilit în avizul motivat a creat, așadar, în mod indubitabil, un „[risc] pentru apă, aer sau sol", precum și „pentru animale ori plante" în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2006/12. În plus, astfel de cantități de deșeuri determină în mod inevitabil „neplăceri prin mirosuri" în sensul alineatului (1) litera (b) al acestui articol, în special în cazul în care deșeurile rămân o perioadă îndelungată neacoperite, pe străzi și pe drumuri.

107 Pe de altă parte, ținând seama de inexistența unor depozite de deșeuri suficiente, prezența unor astfel de cantități de deșeuri în afara locurilor de stocare corespunzătoare și autorizate poate afecta „regiunile rurale sau zonele de interes special" în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2006/12.

108 Având în vedere caracterul detaliat al elementelor prezentate de Comisie, în special diferitele rapoarte stabilite de înseși autoritățile italiene și comunicate instituțiilor europene, precum și articolele din presă anexate cererii, și având în vedere jurisprudența amintită la punctele 80 și 81 din prezenta hotărâre, Republica Italiană nu se poate limita la a susține că faptele reproșate nu sunt dovedite sau că deversarea deșeurilor pe străzi, în special pe cele din Napoli, nu sunt rezultatul voinței acestui stat membru.

109 În plus, astfel cum susține în mod întemeiat Comisia, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2006/12 are o funcție preventivă, în sensul că statele membre nu trebuie să pericliteze sănătatea umană cu ocazia operațiunilor de valorificare și de eliminare a deșeurilor.

110 Or, însăși Republica Italiană a recunoscut periculozitatea pentru sănătatea umană a situației din regiunea Campania, în special în rapoartele și în notele transmise instituțiilor europene. În această privință, considerentele Decretului-lege nr. 90, notificat de Republica Italiană președinției Consiliului Uniunii Europene, se referă în mod explicit la „gravitatea condițiilor sociale, economice și de mediu care decurg din situația de urgență [în domeniul gestionării deșeurilor], care pot compromite grav drepturile fundamentale ale populației din regiunea Campania, expusă […] unor riscuri de ordin igienic, sanitar și de mediu".

111 Rezultă că elementele invocate de Republica Italiană în cadrul prezentei acțiuni pentru a demonstra că situația menționată nu a avut în practică nicio consecință sau, cel mult, a avut doar repercusiuni minore asupra sănătății persoanelor nu sunt de natură să infirme constatarea potrivit căreia situația preocupantă de acumulare a deșeurilor pe drumurile publice a expus sănătatea populației unui pericol cert, și aceasta prin nerespectarea articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2006/12.

112 Prin urmare, motivul invocat de Comisie întemeiat pe o încălcare a articolului 4 din Directiva 2006/12 trebuie declarat întemeiat.

113 Ținând seama de toate cele de mai sus, trebuie să se constate că, prin neadoptarea, în ceea ce privește regiunea Campania, a tuturor măsurilor necesare pentru a asigura

valorificarea și eliminarea deșeurilor în condiții care să nu pericliteze sănătatea umană și să nu fie dăunătoare mediului și, în special, prin neinstituirea unui sistem adecvat și integrat de instalații de eliminare a deșeurilor, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4 și 5 din Directiva 2006/12.

Cu privire la cheltuielile de judecată

114 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 69 alienatul (4) din Regulamentul de procedură, în ceea ce îl privește, Regatul Unit suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

1) Prin neadoptarea, în ceea ce privește regiunea Campania, a tuturor măsurilor necesare pentru a asigura valorificarea și eliminarea deșeurilor în condiții care să nu pericliteze sănătatea umană și să nu dăuneze mediului și, în special, prin neinstituirea unui sistem adecvat și integrat de instalații de eliminare a deșeurilor, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 4 și 5 din Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile.

2) Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.

3) **Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături