

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

4 март 2010 година *

По дело C-297/08

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 3 юли 2008 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-жа D. Recchia, г-н С. Zadra и г-н J.-В. Laignelot, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Италианска република, за която се явява г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н G. Aiello, avvocato dello Stato, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

* Език на производството: италиански.

подпомагана от

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-н S. Ossowski, в качеството на представител, подпомаган от адв. K. Bacon, barrister,

встъпила страна,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Vonichot, председател на състав, г-жа C. Toader (докладчик), г-н K. Schiemann, г-н P. Küris и г-н L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 декември 2009 г.,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

ПОСТАНОВИ НАСТОЯЩОТО

Решение

- 1 Със своя иск Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като не е приела по отношение на регион Кампания всички необходими мерки, за да гарантира оползотворяването и обезвреждането на отпадъците, без да застрашава здравето на човека и без да уврежда околната среда, и по-конкретно като не е въвела интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане, Италианската република не е изпълнила задълженията си по членове 4 и 5 от Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45).

Правна уредба

Общностна правна уредба

- 2 С Директива 2006/12 по съображения за яснота и рационалност се кодифицира Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, стр. 39).

3 Текстът на съображения 2, 6 и 8—10 от Директива 2006/12 гласи следното:

„(2) Основната цел на всички разпоредби, отнасящи се за управлението на отпадъците следва да бъде опазването на здравето на човека и на околната среда от вредните въздействия, причинени от събирането, транспортирането, третирането, складирането и изхвърлянето на отпадъци.

[...]

(6) С оглед постигането на високо равнище на защита на околната среда, освен предприемането на отговорни действия за гарантиране на обезвреждането и оползотворяването на отпадъците, държавите членки следва да предприемат мерки за ограничаване генерирането на отпадъци, и по-специално чрез насърчаването на чисти технологии и продукти, които могат да бъдат рециклирани и използвани повторно, като се вземат предвид съществуващите или потенциалните пазарни възможности за оползотворени отпадъци.

[...]

(8) За Общността като цяло е важно да стане самодостатъчна по отношение на обезвреждането на отпадъците и е желателно държавите членки поотделно да се стремят към такава самодостатъчност.

(9) С оглед постигането на тези цели в държавите членки следва да се разработят планове за управление на отпадъците.

(10) Движенията на отпадъци следва да бъдат намалени и държавите членки могат да предприемат необходимите мерки за тази цел в своите планове за управление.“

4 Член 4 от Директива 2006/12 гласи:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират отпадъците да бъдат оползотворени или обезвредени, без да застрашават здравето на човека и без да се използват процеси или методи, които биха могли да навредят на околната среда, и по-специално:

а) без риск за водата, въздуха или почвата или за растенията или животните;

б) без да причиняват [неудобства] чрез шум или миризми;

в) без да засягат неблагоприятно околността или местата от особен интерес.

2. Държавите членки предприемат необходимите мерки за забраната на изоставянето, изхвърлянето или неконтролираното обезвреждане на отпадъци.“

5 Член 5 от тази директива предвижда:

„1. [Държавите членки предприемат необходими мерки, в сътрудничество с други държави членки, когато това е необходимо или препоръчително], за създаването на интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане, като вземат предвид най-добрата налична технология, която не предполага прекомерни разходи. Мрежата трябва да позволява на Общността като цяло да стане самодостатъчна по отношение на обезвреждането на отпадъците [и на] държавите членки поотделно да се придвижат към тази цел, като се вземат предвид географските обстоятелства или необходимостта от специализирани инсталации за определени видове отпадъци.

2. Мрежата, посочена в параграф 1, трябва да позволява отпадъците да бъдат обезвреждани в една от най-близките подходящи инсталации, чрез най-подходящите методи и технологии с оглед осигуряването на високо равнище на защита на околната среда и общественото здраве.“

6 Член 7 от Директива 2006/12 предвижда:

„1. С оглед постигането на целите, предвидени в членове 3, 4 и 5, компетентният орган или органи, предвидени в член 6, възможно най-рано следва [д]а изготвят един или повече планове за управление на отпадъците. Такива планове трябва да се отнасят по-специално до:

а) вида, количеството и произхода на отпадъците, които трябва да се оползотворяват или обезвреждат;

- б) общите технически изисквания;

- в) [всички специални мерки] за определени отпадъци;

- г) подходящи места или инсталации за обезвреждане.

2. Плановете, посочени в параграф 1, могат например да обхващат:

[...]

- в) необходими мерки за насърчаване на рационализирането на събирането, сортирането и третирането на отпадъци.

3. Държавите членки си сътрудничат, когато е уместно, с други държави членки и с Комисията за разработването на такива планове. Те нотифицират Комисията за това.

[...]“

Национална правна уредба

- 7 Членове 4 и 5 от Директива 2006/12 са транспонирани в италианския правен ред със Законодателен декрет № 152 от 3 април 2006 г. относно екологичните стандарти (редовна притурка към GURI бр. 96, 14 април 2006 г.).
- 8 Член 178, параграф 2 от посочения декрет предвижда:

„2. Отпадъците се оползотворяват или обезвреждат, без да се застрашава здравето на човека и без да се използват процеси или методи, които биха могли да навредят на околната среда, и по-специално:

- а) без риск за водата, въздуха или почвата, или за растенията или животните;
- б) без да се причиняват неудобства чрез шум или миризми;
- в) без да се засягат неблагоприятно околността или местата от особен интерес.“

9 Член 182, параграф 3 от този декрет гласи:

„3. Обезвреждането на отпадъците се извършва чрез интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане при използване на най-добрите налични техники и като се отчита съотношението между съвкупните разходи и постъпления, с цел:

а) да се постигне самодостатъчност при обезвреждането на неопасните битови отпадъци в оптимални териториални граници;

б) да се позволи отпадъците да бъдат обезвреждани в една от подходящите инсталации, която се намира възможно най-близо до местата на генериране и на събиране, за да се намалят движенията на отпадъци, като се вземат предвид географските обстоятелства или необходимостта от специализирани инсталации за определени видове отпадъци;

в) да се използват най-подходящите методи и технологии с оглед осигуряването на високо равнище на защита на околната среда и общественото здраве.“

10 Регионален закон № 10/93 на регион Кампания от 10 февруари 1993 г. относно стандартите и процедурите за обезвреждането на отпадъците в Кампания („Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania“) определя 18 еднородни териториални зони, в които чрез задължително участие на общините, включени в тях, се управлява обезвреждането на битовите отпадъци, генерирани в съответните райони.

Обстоятелства, предхождащи спора

- 11 Настоящият иск се отнася до регион Кампания, включващ 551 общини, сред които е град Неапол. В този регион съществуват проблеми, свързани с управлението и обезвреждането на битовите отпадъци.
- 12 Според предоставената от Италианската република в писмената ѝ защита информация още през 1994 г. в посочения регион е обявено извънредно положение и е назначен делегиран комисар с функции и компетенции, обикновено възлагани на други публични органи, които бързо да приведе в изпълнение необходимите мерки за преодоляване на така наречената „криза с отпадъците“.
- 13 През 1997 г. е одобрен план за управление на битовите отпадъци. Той предвижда система от промишлени инсталации за термично оползотворяване на отпадъците чрез използване на система за разделно събиране, организирана в рамките на регион Кампания.
- 14 С министерско постановление № 2774 от 31 март 1998 г. е прието решение да се организира процедура за възлагане на обществена поръчка с цел третирането на отпадъци да се възложи за срок от десет години на частни оператори, които могат да изградят инсталации за производство на отпадъчно гориво (наричано по-нататък „ОГ“), както и инсталации за изгаряне и заводи за термично оползотворяване.
- 15 През 2000 г. въпросните поръчки са възложени на дружествата Fibe SpA и Fibe Campania SpA, принадлежащи към групата Impregilo. Тези дружества трябва да изградят и да управляват седем обекта за производство на ОГ и два завода за термично оползотворяване, разположени съответно в Acerra и в Santa Maria La

Fossa. Общините от регион Кампания са задължени да поверят третирането на отпадъците си на посочените дружества.

- 16 Изпълнението на плана обаче среща трудности, от една страна, поради протестите на някои от местните жители по отношение на избраните места, както и, от друга страна, поради малкото количество събрани и предадени на регионалната служба отпадъци. Освен това е налице закъснение при строежа на заводите и са установени пропуски в проектирането им и поради невъзможността въпросните инфраструктури да се използват за третиране отпадъците се събират в наличните депа и места за складиране до максималния им капацитет.
- 17 Прокуратурата на Неапол също започва разследване с цел доказване на измами при обществените поръчки. Така управлението на заводите за производство на ОГ в регион Кампания е поставено под съдебен контрол, което прави невъзможно адаптирането на въпросните съоръжения. В крайна сметка договорите, обвързващи администрацията с Fibe SpA и Fibe Campania SpA, са прекратени, а многократните опити за ново възлагане на обществена поръчка за обезвреждане на отпадъците в този регион са неуспешни, по-специално поради недостатъчния брой допустими офerti.

Досъдебна процедура

- 18 Службите на Комисията обсъждат положението в регион Кампания с италианските власти. Така с докладна записка от 16 май 2007 г. делегираният комисар за кризисното положение с отпадъците разяснява на Комисията причините за приемането на Декрет-закон № 61 от 11 май 2007 г., който предвижда „извънредни мерки за преодоляване на кризисното положение в сектора на обезвреждане на отпадъците в регион Кампания“, включващи по-специално изграждане на четири нови депа за отпадъци в общините Serre, Savignano Irpino, Tezigno и Sant’Arcangelo Trimonte.

- 19 Според тази докладна записка предвидените извънредни мерки са обосновани, „за да се предотврати опасността от епидемии или други санитарни кризи и за защита на здравето на населението“. В този документ се признава, че „в последно време кризисното положение се е изострило поради липсата на подходящи площадки за депата за окончателно обезвреждане на отпадъците“ и това положение се определя като „социална тревога и застрашаване на основните права на жителите на Кампания, и като много сериозен повод за загриженост за околната среда“, тъй като „незаконните депа за отпадъци, изградени без контрол от страна на компетентните публични органи, спонтанното запалване или умишленото изгаряне на изоставени отпадъци застрашават околната среда поради емисии на замърсяващи вещества в атмосферата (по-конкретно диоксин) и почвата, което води до риск от непоправимо увреждане на подпочвените води“.
- 20 Тъй като счита, че приетите от Италианската република мерки не са достатъчни за осигуряването на високо равнище на защита на околната среда и общественото здраве, и по-специално за изграждането на адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъците и че следователно тази държава членка не е изпълнила задълженията си по членове 4 и 5 от Директива 2006/12, на 29 юни 2007 г. Комисията ѝ изпраща официално уведомително писмо, с което я приканва да представи становище в едномесечен срок, считано от получаването на посоченото писмо.
- 21 По покана от страна на Италианската република делегация на Комисията посещава Неапол през юли 2007 г., където се среща с властите и установява на място действителното положение.
- 22 С писмо от 3 август 2007 г. Италианската република отговаря на официалното уведомително писмо, като прилага докладна записка на генералния директор на Министерството на околната среда и опазване на територията — дирекция „Качество на живот“, от 2 август 2007 г. С оглед на получената информация Комисията приема за подходящо да добави към основанията за неизпълнение и нарушение на членове 3 и 7 от Директива 2006/12 и на 23 октомври 2007 г. изпраща на тази държава членка допълнително официално уведомително

писмо, с което я приканва да представи становището си в двумесечен срок от получаването му.

- 23 На 20 ноември 2007 г. в Брюксел е проведена нова среща, по време на която Италианската република представя нов проект за план за управление на отпадъците в регион Кампания и обобщава развитието на положението, по-специално относно напредъка на изграждането на определени инфраструктури като депата за отпадъци. Този план е приет на 28 декември 2007 г.

- 24 С писмо от 24 декември 2007 г. Италианската република отговаря на допълнителното официално уведомително писмо и прилага докладна записка на Министерството на околната среда и опазване на територията от 21 декември 2007 г.

- 25 На 28 януари 2008 г. в Рим се провежда „пакетната среща“ между Италианската република и Комисията, по време на която тази държава членка представя — по въпроса за управлението на отпадъците в Кампания — съдържанието на нов план, който си поставя амбициозната задача да разреши кризисното положение до края на ноември 2008 г.

- 26 Като взема предвид предоставената в кореспонденцията с Италианската република информация, както и информацията, произхождаща от други източници като медии, сдружения, организации и частноправни субекти, на 1 февруари 2008 г. Комисията изпраща на тази държава членка мотивирано становище, като я приканва да се съобрази с него в едномесечен срок предвид неотложността на положението. Италианската република отговаря на това становище с писмо, което е предадено на Комисията на 4 март 2008 г. и към което са приложени три докладни записки от регионалните отговорници.

- 27 Предвид така получената информация Комисията решава да предяви настоящия иск.
- 28 С Определение на председателя на Съда от 2 декември 2008 г. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Италианската република.

По иска

- 29 В своя иск Комисията упреква Италианската република в нарушение на членове 4 и 5 от Директива 2006/12, тъй като, от една страна, последната не е въвела интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане, която да може да осигури самодостатъчност при обезвреждането на отпадъци въз основа на критерия за географска близост и тъй като, от друга страна, това положение е породило опасност за здравето на човека и за околната среда.
- 30 Комисията счита, че Италианската република признава неизпълнението, в което е упрекната. Като доказателство за това тя приема по-специално съдържанието на отговорите, представени от тази държава членка в хода на досъдебната процедура. Така в отговора си на първоначалното официално уведомително писмо италианското правителство излага одобрения през 1997 г. регионален план за управление на отпадъците, като признава, че „макар и да е правилно определена в регионалния план, интегрираната система за управление на отпадъците към настоящия момент все още реално не съществува“, по-специално поради натрупаната забава при строителството на двата инсинератора за отпадъци, предвидени в Acerra и в Santa Maria La Fossa, както и поради затварянето на депа за отпадъци. По този начин италианските власти признали „парализирането на системата“, както и незаконното или неконтролирано изоставяне на отпадъци, което те определят като „ширещо се в Кампания явление, направлявано

от сектори на организираната престъпност, по повод на което съдебните власти са започнали различни следствени действия“.

- 31 В отговора си на мотивираното становище Италианската република потвърдила, че положението не е разрешено, а според Комисията от представените от тази държава членка отговори, и по-специално от необходимите срокове за изграждане на предвидените в последния план за управление инфраструктури, както и от националната преса личало, че към момента на изтичане на предвидения в мотивираното становище срок на тази държава членка все още ѝ предстои много работа за създаването на интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъци, основаваща се на критерия за близост.
- 32 Освен това някои данни, получени след определения в мотивираното становище срок, потвърждавали, че неизпълнението продължава. Така в съобщенията от 21 и 28 април 2008 г., предадени на председателството на Съвета на Европейския съюз, Италианската република признала, че в най-добрия случай депата за отпадъци, предвидени за площадките в Savignano Irpino и Sant’Arcangelo Trimonte, щели да влязат в експлоатация едва през юли 2008 г. и че следователно до тази дата за целия регион Кампания ще функционира единствено депото „Maschia Sorpana“, разположено на територията на община Serge.
- 33 Комисията се позовава и на докладна записка, предадена на 4 юни 2008 г., с което Италианската република нотифицира Декрет-закон № 90 от 23 май 2008 г. (редовна притурка към GURI бр. 120, 23 май 2008 г., наричан по-нататък „Декрет-закон № 90“). Самият текст на този декрет-закон представлявал признание за недостатъците на системата за обезвреждане на отпадъци в регион Кампания. Комисията подчертава също, че „извънредното положение“ във връзка с кризата с отпадъците не е отменено към момента на предявяване на настоящия иск и трябвало да остане в сила до 31 декември 2009 г.

- 34 Трябва да се констатира обаче, че противно на твърденията на Комисията, Италианската република отрича неизпълнението на задълженията си по членове 4 и 5 от Директива 2006/12. Ето защо трябва да се разгледа основателността на оплакванията, на които Комисията се позовава в подкрепа на своя иск.

По нарушението на член 5 от Директива 2006/12

Доводи на страните

- 35 Комисията поддържа, че за да се приеме, че държава членка е създавала интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане в съответствие с изискванията на член 5 от Директива 2006/12, е необходимо тази държава членка да разполага със съвкупност от технически структури, които да дадат възможност, от една страна, отпадъците, чието оползотворяване или повторно използване е невъзможно, да се обезвреждат без опасност за околната среда и за общественото здраве, и от друга страна — с оглед спазването на принципите на самодостатъчност и на близост — капацитетът на съоръженията, предназначени за обезвреждане на отпадъци като инсинераторите и депата за отпадъци, да отговаря на количеството отпадъци, които евентуално ще трябва да се обезвредят в съответния регион.
- 36 В това отношение обаче установената система в Кампания показвала несъмнени недостатъци. Така разделното събиране обхващало само 10,6% от генерираните отпадъци при средно общностно равнище от 33% и средно национално равнище, вариращо от 19,4% в централните региони до 38,1% в северните региони на тази държава членка.
- 37 На следващо място, въпреки че депата за отпадъци трябва да се използват възможно най-малко, тъй като представляват най-лошия вариант по отношение на околната среда, в по-голямата си част отпадъците на регион Кампания

се депонирани или се изоставяли незаконно. Освен това предназначенията за обезвреждане на отпадъците инсталации за производство на ОГ не изпълняват напълно своите функции и в действителност само третирали отпадъците, така че впоследствие тези отпадъци трябвало да се изпращат в други структури за окончателното им обезвреждане.

- 38 Инсинераторите, предвидени в общините Acerra и Santa Maria La Fossa, все още не функционират и целият регион разполагал само с едно действащо законно депо за отпадъци — това в Serge, чийто капацитет бил далеч по-малък от действителните нужди. На последно място, тонове отпадъци се превозвали в Германия и в други райони на Италия, за да бъдат обезвредени, а с Федерална република Германия бил сключен договор за изпращане на допълнителни количества.
- 39 Според Комисията към подлежащите на третиране 110 000—120 000 тона отпадъци, които се намират в общинските площадки за складиране, се добавят отпадъците, разпръснати по пътищата, които към 2 март 2008 г. възлизат на 55 000 тона. Съдът обаче постановил в Решение от 26 април 2005 г. по дело Комисия/Ирландия (C-494/01, Recueil, стр. I-3331), че система от депа, доближаващи максималния капацитет, и наличието на незаконни депа за отпадъци на цялата територията на страната представляват нарушение на член 5 от Директива 2006/12.
- 40 Италианската република моли искът да бъде отхвърлен. Според нея твърдението за нарушение на член 5 от Директива 2006/12 се основава на недостатъчен анализ на историческите причини за сериозното положение, в което се намира регион Кампания. Освен това тази държава членка направила всичко възможно за ограничаване на кризата, било чрез използване на значителни административни и военни ресурси, било чрез реализираните големи финансови инвестиции (400 милиона евро за периода 2003—2008 г.).
- 41 По отношение на събирането на отпадъците, макар да признава, че представените от Комисията данни средно за регионите са точни, Италианската република все пак подчертава, че са предприети извънредни действия за събиране

и че, общо взето, се наблюдава увеличаване на нивото на разделно събиране на отпадъците в регион Кампания, което следвало да се повиши с прилагането на Постановление № 3639/08 на председателя на Министерския съвет. Така в периода между 14 януари и 1 март 2008 г. 348 000 тона отпадъци били събрани и обезопасени, по-специално от улиците. Към този момент общият капацитет за обезвреждане на отпадъците бил по-голям от дневно генерираните отпадъци в региона. 530 общини въвели първите мерки за разделно събиране, 73 общини (приблизително 370 000 жители) достигнали ниво от 50—90 %, а 134 общини (приблизително един милион жители) се доближавали до ниво от 25—50 %.

42 Освен това през юни 2008 г. било отворено депото в Savignano Irpino, последвано от това в San Arcangelo Trimonte. По отношение на инсинераторите новият план, установен с Декрет-закон № 90, предвиждал изграждането на още два инсинератора в Неапол и в Salerno в допълнение към тези в Acerra и в Santa Maria La Fossa. В процес на изграждане били и други инфраструктури като депата в Chiaiano, в Terzigno, в Sant Tammaro и в Andretta или съоръженията за термично оползотворяване в Acerra и в Salerno.

43 Що се отнася до седемте завода за ОГ, за които Комисията посочва, че все още не функционират, Италианската република твърди, че констатираното неправилно функциониране на тези заводи се дължи на неизпълнение на договорни задължения и дори на незаконосъобразни или престъпни действия, които не зависят от нейната воля.

44 По отношение на депата за отпадъци, макар Италианската република да признава, че към определената в мотивираното становище дата е функционирало само депото „Macchia Soprana“ в Serge, тя подчертава, че отварянето на депа на други площадки било възпрепятствано от протестни действия на населението, които наложили дори намеса на въоръжените сили.

- 45 По смисъла на съдебната практика всички тези обстоятелства можели да съставляват случаи на непреодолима сила.
- 46 Следователно Италианската република счита, че не може да бъде упрекната в нарушение на член 5 от Директива 2006/12 поради бездействие и освен това подчертава, че по отношение на незаконното изхвърляне на отпадъци в регион Кампания постоянно се извършват оздравителни действия и то никога не е представлявало алтернатива, предложена, подсказана или приета от националните власти, които са направили всичко възможно, за да осигурят събирането на тези отпадъци, включително чрез намеса на полицията.
- 47 В своята реплика Комисията припомня по отношение на възможността да се признае наличие на непреодолима сила, че това понятие изисква съответното събитие или неговото ненастъпване „да се дължи на извънредни и непредвидими, външни за позоваващия се на тях обстоятелства, чиито последици не са могли да бъдат избегнати въпреки положената дължима грижа“ (Решение от 8 март 1988 г. по дело McNicholl и др., 296/86, Recueil, стр. 1491, точка 11 и цитираната съдебна практика).
- 48 Освен това, в случай че определено събитие може да съставлява непреодолима сила, нейното действие е само временно, а именно през времето, реално необходимо за администрация, проявяваща обичайната дължима грижа, за да сложи край на независещото от волята ѝ кризисно положение (Решение от 11 юли 1985 г. по дело Комисия/Италия, 101/84, Recueil, стр. 2629, точка 16).
- 49 Комисията обаче припомня, че системата за обезвреждане на отпадъци в Кампания е неадаптирана още от 1994 г. Що се отнася до протестите и до нарушенията на обществения ред от страна на местното население, тези явления били предвидими и съвсем нямали извънреден характер, доколкото кризисното положение и предизвиканите от него протести се дължали именно на продължаващото неизпълнение на задълженията по Директива 2006/12 от националните власти.

- 50 Колкото до наличието на организирана престъпност, Комисията припомня, че дори да се приеме за установено, това обстоятелство не може да обоснове неизпълнение на задълженията по Директива 2006/12 от страна на тази държава членка (вж. Решение от 18 декември 2007 г. по дело Комисия/Италия, С-263/05, Сборник, стр. I-11745, точка 51).
- 51 На последно място, по отношение на обстоятелството, че спечелилите процедурата за обществена поръчка предприятия не изпълняват договорните си задължения да приведат в действие инсталации за третиране на отпадъци, Комисията счита, че то не може да съставлява извънредно или непредвидимо обстоятелство, по-специално поради това че, противно на твърденията на Италианската република, властите са могли да предвидят специални клаузи, за да се предпазят от него.
- 52 Що се отнася до наказателното преследване, започнато от прокуратурата срещу някои ръководители на тези предприятия, и до трудностите, които изпитва администрацията при намирането на друг оферент, който да продължи разглежданата дейност, Комисията поддържа, че според постоянната съдебна практика държава членка не може да черпи възражения от разпоредби, практики или положения от своя вътрешен правов ред, за да оправдае неспазването на определени с директива задължения и срокове (вж. Решение от 18 декември 2007 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 51).
- 53 Обединеното кралство ограничава становището си до тълкуването на член 5 от Директива 2006/12. Според тази държава членка, обратно на това, което Комисията застъпва с предявяването на настоящия иск, задълженията на държавите членки по силата на тази разпоредба са приложими на национално, а не на регионално равнище. Така принципите на самодостатъчност и близост, според които интегрираната и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане „трябва да позволява на Общността като цяло да стане самодостатъчна по отношение на обезвреждането на отпадъците [и на] държавите членки поотделно да се придвижат към тази цел“, при това „в една от най-близките подходящи инсталации“, трябва да се разглеждат на общностна или на национална, а не на регионална териториална основа.

- 54 Ето защо тази държава членка не споделя гледната точка на Комисията, според която има нарушение на член 5 от Директива 2006/12, когато в определен регион от държава членка инсталациите за обезвреждане на отпадъци не са достатъчни, за да отговорят на нуждите от обезвреждане на този регион. Всъщност, подобно на Обединеното кралство, което е възприело такава организация по отношение на опасните отпадъци, държавите членки можели да изберат да превозват някои видове отпадъци от един регион, за да бъдат третираны и обезвредени в намиращите се на територията на други региони инсталации, доколкото общата нужда на национално равнище е покрита от националната мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъци.
- 55 Практиката на Съда също потвърждавала националния подход в рамките на принципа на самостоятелност, а освен това текстът на член 16, параграф 4 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, стр. 3) утвърждавал подобно тълкуване, тъй като този текст на новата директива относно отпадъците гласи, че „[п]ринципите на близост и самостоятелност не означават, че всяка държава членка трябва да притежава на своя територия пълния набор от инсталации за окончателно оползотворяване“.
- 56 Италианската република споделя гледната точка на Обединеното кралство и отбелязва, че влиянието на регион Кампания върху генерирането на отпадъци в национален мащаб е ограничено.
- 57 Комисията е съгласна, че държавите членки са свободни да определят подходящото административно ниво за управление на отпадъците, но счита, че повдигнатите от Обединеното кралство въпроси във връзка с тълкуването не са относими в рамките на настоящия иск. В този смисъл за целите на изпълнението на член 5 от Директива 2006/12 държавата членка може да разполага само с една национална инсталация, ако тя осигурява третирането на генерираните отпадъци, или само с няколко специализирани инсталации като тези в Обединеното кралство, например за третиране на опасните отпадъци.

- 58 Комисията обаче подчертава, че за определянето на начина на тълкуване и прилагане на принципите на самостоятелност и близост е необходимо да се вземат предвид и естеството на отпадъците, както и количеството генерирани отпадъци. Битовите отпадъци обаче се генерирали локално и всекидневни, и по принцип изисквали почти незабавно събиране и третиране, което да се извършва в близост.
- 59 Италианската република избрала управление с „оптимален териториален обхват“ („ambito territoriale ottimale“) като географски параметър на самостоятелност и близост. В това отношение Комисията подчертава, че не упреква тази държава членка за избраното административно ниво за създаване на интегрирана система за управление и обезвреждане на отпадъците. За сметка на това тя упреква Италианската република, че не е въвела такава система в регион Кампания, където в действителност отпадъците не се обезвреждат в инсталации, разположени в близост до мястото на генерирането им и където превозването на отпадъци към други региони или други държави членки представлява само временно разрешение *ad hoc* на санитарната и екологична криза и следователно не е част от интегрирана система от инсталации за обезвреждане.

Съображения на Съда

- 60 Както личи от доводите, изтъкнати от Комисията в хода на досъдебната процедура, както и от писмените становища, представени в рамките на производството пред Съда, следва да се констатира, че искът на Комисията е насочен най-общо към въпроса за обезвреждането на отпадъците в регион Кампания, и по-конкретно — както произтича от отговора на Комисията на писменото становище при встъпване, представено от Обединеното кралство — за обезвреждането на битовите отпадъци. Следователно, независимо от отговора на тази институция на въпрос, поставен в хода на съдебното заседание, тя не иска от Съда да установи неизпълнение на Италианската република по отношение на специалната категория на опасните отпадъци, които отчасти се уреждат от Директива 91/689/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година относно опасните отпадъци (ОВ L 377, стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 91).

- 61 Съгласно член 5, параграф 1 от Директива 2006/12 държавите членки предприемат необходимите мерки за създаването на интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъци, която трябва да позволява на Общността като цяло да стане самодостатъчна по отношение на обезвреждането на отпадъците, от една страна, и на държавите членки поотделно да се придвижат към тази цел, от друга страна. За тази цел държавите членки вземат предвид географските обстоятелства или необходимостта от специализирани инсталации за определени видове отпадъци.
- 62 За установяването на такава интегрирана мрежа държавите членки разполагат с право на преценка по отношение на избора на териториалната основа, която считат за подходяща за постигането на самодостатъчност на национално равнище по отношение на капацитета за обезвреждане на отпадъците и за осигуряването по този начин на възможността Общността да стане самодостатъчна по отношение на обезвреждането на отпадъците.
- 63 Както основателно отбелязва Обединеното кралство, някои видове отпадъци, например опасните отпадъци, може да са толкова специфични, че да е подходящо третирането им с цел обезвреждане да бъде съсредоточено в една или няколко структури на национално равнище или дори — както изрично предвиждат член 5, параграф 1 и член 7, параграф 3 от Директива 2006/12 — в рамките на сътрудничество с други държави членки.
- 64 Съдът обаче вече е имал възможност да подчертае, че една от най-важните мерки, които държавите членки трябва да приемат в рамките на задължението си по Директива 2006/12 да установят планове за управление, които могат да включват по-специално необходимите мерки за насърчване на по-рационалното събиране, сортиране и третиране на отпадъци, е мярката, предвидена в член 5, параграф 2 от тази директива, изразяваща се в търсенето на възможност за третирането на отпадъците във възможно най-близката инсталация (вж. Решение от 9 юни 2009 г. по дело Комисия/Германия, C-480/06, Сборник, стр. I-4747, точка 37).

- 65 Така Съдът постановява, че критериите при разполагането на площадките за обезвреждане на отпадъци трябва да се избират в светлината на целите на Директива 2006/12, сред които се включват по-специално защитата на здравето и на околната среда, както и изграждането на интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане, която трябва да позволява по-конкретно обезвреждане на отпадъците в една от възможно най-близките подходящи инсталации. Така критериите за разположение трябва да обхващат по-специално разстоянието между тези площадки и населените места, където са генерирани отпадъците, забраната за изграждане на инсталации в близост до чувствителни зони и наличието на подходящи инфраструктури за превозването на отпадъците, например връзка с транспортни мрежи (вж. Решение от 1 април 2004 г. по дело *Commune de Braine-le-Château* и др., C-53/02 и C-217/02, Recueil, стр. I-3251, точка 34).
- 66 Що се отнася до неопасните битови отпадъци, за които по принцип не са необходими специални инсталации като тези за третиране на опасните отпадъци, държавите членки следователно трябва да направят необходимото, за да разполагат с мрежа, която да позволява да се отговори на нуждата от инсталации за обезвреждане на отпадъците възможно най-близо до местата на генериране, без да се засяга възможността тази мрежа да се организира в рамките на междурегионално и дори трансгранично сътрудничество, което да е в съответствие с принципа на близост.
- 67 От това следва — както подчертава Комисията — че когато държава членка е направила самостоятелен избор в рамките на своя план или на своите „планове за управление на отпадъците“ по смисъла на член 7, параграф 1 от Директива 2006/12 да организира покритието на своята територия на регионална основа, от това следва да се заключи, че всеки регион, за който има регионален план, трябва да осигури по принцип третирането и обезвреждането на своите отпадъци възможно най-близо до мястото на генерирането им. Всъщност принципът на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда, установен в член 191 ДФЕС за действията на Общността, отнасящи се до околната среда, предполага всеки регион, община или друга териториална единица да вземе подходящи мерки, за да осигури приемането, третирането и обезвреждането на собствените си отпадъци и последните да бъдат обезвредени възможно най-близо до мястото, на което са генерирани, за да се ограничи, доколкото е възможно, техният превоз (вж. Решение от 17 март 1993 г. по дело *Комисия/Съвет*, C-155/91, Recueil, стр. I-939, точка 13 и цитираната съдебна практика).

- 68 Следователно, ако в така определена от държавата членка национална мрежа един от регионите в значителна степен и за значителен период от време не разполага с достатъчни инфраструктури, за да покрие нуждите от обезвреждане на отпадъци, може да се заключи, че подобни сериозни недостатъци на регионално равнище могат да засегнат посочената национална мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъци, която ще загуби характера си на интегрирана и адекватна мрежа, който се изисква от Директива 2006/12 и който трябва да позволи на съответната държава членка да се придвижи към целта за самодостатъчност, определена в член 5, параграф 1 от тази директива.
- 69 В случая трябва да се отбележи — както подчертава Комисията — че Италианската република сама е избрала управление на отпадъците с „оптимален териториален обхват“ в рамките на регион Кампания. Всъщност, както произтича от регионалния закон от 1993 г. и от регионалния план за управление на отпадъците от 1997 г., съответно изменен с плана от 2007 г., за да се достигне до самодостатъчност на региона, е прието решение да се задължат общините на регион Кампания да предават събраните на тяхната територия отпадъци на регионалната служба, като това задължение впрочем може да се обоснове с необходимостта да се гарантира натовареността, необходима за жизнеспособността на инсталациите за третиране, за да се запази съществуването на мощности за третиране, допринасящи за постигането на принципа на самодостатъчност на национално равнище (вж. Решение от 13 декември 2001 г. по дело DaimlerChrysler, C-324/99, Recueil, стр. I-9897, точка 62).
- 70 Освен това, доколкото според твърденията на Италианската република, от една страна, генерираните битови отпадъци в регион Кампания съставляват 7% от генерираните отпадъци на национално равнище, т.е. част, която не е пренебрежимо малка, и от друга страна, населението на този регион представлява приблизително 9% от населението на тази държава членка, значителната липса на капацитет на този регион да обезврежда отпадъците си може да компрометира сериозно способността на тази държава членка да се придвижва към целта за самодостатъчност на национално равнище.

- 71 При тези условия следва да се провери в рамките на италианската национална мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъци дали посоченият регион разполага с достатъчно инсталации, които да позволят обезвреждането на битовите отпадъци в близост до мястото на генерирането им.
- 72 В това отношение Италианската република признава, че действащите инсталации, било то депа за отпадъци, инсинератори или инсталации за термично оползотворяване, не са достатъчно на брой, за да покрият нуждите от обезвреждане на отпадъци в регион Кампания.
- 73 Всъщност тази държава членка признава, че към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок функционира само едно депо за отпадъци за целия регион Кампания, инсталациите за производство на ОГ в посочения регион не позволяват да се осигури окончателно обезвреждане на отпадъците и предвидените инсинератори в Acerra и в Santa Maria La Fossa все още не функционират
- 74 Както личи от регионалния план за управление на отпадъците, приет през 1997 г., и от последващите планове, приети от италианските власти за разрешаване на кризата с отпадъците, италианските власти са приели по-специално, че за да се достигне до покриване на нуждите от обезвреждане на битовите отпадъци в регион Кампания, трябва да бъдат въведени в експлоатация други депа като тези в Savignano Irpino и в Sant'Arcangelo Trimonte, да се добавят още два инсинератора към предвидените в Acerra и в Santa Maria La Fossa, а инсталациите за производство на ОГ да се приведат реално в експлоатация.
- 75 Макар член 5 от Директива 2006/12 да позволява междурегионално сътрудничество при управлението и обезвреждането на отпадъците, и дори сътрудничество между държавите членки, това не променя обстоятелството, че по

настоящото дело въпреки помощта на други италиански региони и на германските власти не е било възможно да се разреши структурният дефицит от гледна точка на необходимите инсталации за обезвреждането на битовите отпадъци, генерирани в регион Кампания. За това свидетелстват значителните количества отпадъци, натрупани по пътищата в този регион.

76 Освен това малкият процент на разделно събиране на отпадъците в регион Кампания по отношение на средното национално и общностно равнище единствено допринася за утежняване на положението.

77 Италианската република твърди пред Съда, че полага усилия за подобряване на положението в регион Кампания и информира същия за ефективното въвеждане в експлоатация на депата за отпадъци в Savignano Irpino и San Arcangelo Trimonte, считано от 2 май 2008 г., както и за мерките, предвидени в новия план от 23 май 2008 г., включващи изграждането на още четири депа за отпадъци, на още два инсинератора и на инсталациите за термично оползотворяване в Acerra и в Salerno. Освен това имало явно подобрене в процентния дял на разделното събиране на отпадъци, а дневният капацитет за обезвреждане на отпадъци в региона надвишавал генерирането, така че положението на криза с отпадъците предстояло да се разреши.

78 Макар тези мерки да показват, че са предприети определени действия за преодоляване на трудностите в регион Кампания, остава обстоятелството, че с тези си действия Италианската република недвусмислено признава, че към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок инсталациите, които съществуват и функционират в регион Кампания, далеч не покриват реалните нужди на този регион по отношение на обезвреждането на отпадъците.

79 Във всички случаи трябва също да се напомни, че както Съдът многократно е постановявал, наличието на неизпълнение на задължения от държава членка

трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, и че последващи промени не се вземат предвид от Съда (вж. по-специално Решение от 14 септември 2004 г. по дело Комисия/Испания, C-168/03, *Rescueil*, стр. I-8227, точка 24 и Решение от 27 октомври 2005 г. по дело Комисия/Люксембург, C-23/05, *Rescueil*, стр. I-9535, точка 9).

- 80 Италианската република твърди също, че не може да ѝ се вмени отговорността за твърдяното изпълнение, и че то — обратно — се дължи на определени обстоятелства, представляващи непреодолима сила, като противопоставянето на населението срещу установяването на депа за отпадъци на териториите на техните общини, съществуването на криминална дейност в региона, както и изпълнението от страна на съдоговорителите на администрацията на договорните им задължения по отношение на изграждането на определени инсталации, необходими за региона.
- 81 В това отношение трябва да се посочи, че предвидената в член 258 ДФЕС процедура се основава на обективното установяване на неспазване от страна на държава членка на задълженията ѝ по Договора или по акт от вторичното право (вж. Решение от 1 март 1983 г. по дело Комисия/Белгия, 301/81, *Rescueil*, стр. 467, точка 8 и Решение от 4 май 2006 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-508/03, *Rescueil*, стр. I-3969, точка 67).
- 82 След като се направи такава констатация както в настоящия случай, без значение е дали изпълнението се дължи на умисъл от страна на държавата членка, на която е вменено, на нейната небрежност или пък на евентуални технически трудности, с които се е сблъскала (Решение от 1 октомври 1998 г. по дело Комисия/Испания, C-71/97, *Rescueil*, стр. I-5991, точка 15).
- 83 Относно противопоставянето от страна на местното население срещу установяването на някои инсталации за обезвреждане от постоянната съдебна практика произтича, че държава членка не може да се позовава на вътрешни фактически

положения като трудностите при прилагането, възникнали на стадия на изпълнението на общностен акт, включително свързани със съпротивата на частно-правните субекти, за да оправдае неспазването на задълженията и сроковете, които произтичат от нормите на общностното право (вж. Решение от 7 април 1992 г. по дело Комисия/Гърция, C-45/91, Recueil, стр. I-2509, точки 20 и 21, както и Решение от 9 декември 2008 г. по дело Комисия/Франция, C-121/07, Сборник, стр. I-9159, точка 72).

- ⁸⁴ По отношение на съществуването на криминална дейност или на лица, представени като действащи „на границата на законното“, упражняващи дейност в сектора на управление на отпадъците, достатъчно е да се отбележи, че дори да се предположи, че е доказано, това обстоятелство не може да обоснове неизпълнението от страна на тази държава членка на задълженията, произтичащи за нея от Директива 2006/12 (Решение от 18 декември 2007 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 51).
- ⁸⁵ По отношение на неизпълнението на договорните задължения от страна на предприятията, на които е възложено изграждането на някои инфраструктури за обезвреждане на отпадъци, достатъчно е да се напомни също, че макар понятието за непреодолима сила да не предполага абсолютната невъзможност, все пак то изисква нереализирането на съответния факт да се дължи на извънредни, непредвидими и външни за позоваващия се на него обстоятелства, чиито последици не са могли да бъдат избегнати въпреки положената дължима грижа (Решение по дело McNicholl и др., посочено по-горе, точка 11).
- ⁸⁶ Административният орган, който полага необходимата грижа, обаче би следвало да вземе нужните мерки, за да се предпази от неизпълнение на разглежданите договорни задължения в регион Кампания или за да се осигури, че въпреки посочените недостатъци ефективно и своевременно изграждане на инфраструктурите, необходими за обезвреждането на отпадъците в региона, е гарантирано.

- 87 Що се отнася до критиките на Италианската република срещу Комисията за това, че последната е предявила настоящия иск години след настъпването на кризата с отпадъците и в самия момент, в който тази държава членка предприема мерки, позволяващи изход от кризата, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда предвидените в член 258 ДФЕС правила трябва да се прилагат, без Комисията да е обвързана от спазването на определен срок (вж. по-специално Решение от 16 май 1991 г. по дело Комисия/Нидерландия, С-96/89, Recueil, стр. I-2461, точка 15 и Решение от 24 април 2007 г. по дело Комисия/Нидерландия, С-523/04, Сборник, стр. I-3267, точка 38). Комисията следователно има право на преценка на коя дата би могла да предяви иск и следователно Съдът по принцип не може да осъществи контрол върху тази преценка (Решение от 10 май 1995 г. по дело Комисия/Германия, С-422/92, Recueil, стр. I-1097, точка 18).
- 88 С оглед на гореизложеното следва да се установи, че като не е осигурила, че в рамките на регионалното управление на отпадъците в регион Кампания последният разполага с достатъчно инсталации, които да му позволяват да обезвреди битовите отпадъци в близост до мястото на генерирането им, Италианската република не е изпълнила задължението си да установи адекватна и интегрирана мрежа от инсталации за обезвреждане, които да ѝ позволят да се придвижи към целта за обезвреждане на тези отпадъци, и следователно не е изпълнила задълженията си по член 5 от Директива 2006/12.

По нарушението на член 4 от Директива 2006/12

Доводи на страните

- 89 Комисията подчертава, че Италианската република никога не е отричала съществуването на изключително тежко положение за околната среда и за здравето на човека, което се дължи на липсата на интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане на отпадъците. Напротив, тази държава членка признала изрично съществуването на такова положение.

- 90 Като се позовава по-специално на Решение от 26 април 2007 г. по дело Комисия/Италия (C-135/05, Сборник, стр. I-3475) и на Решение от 24 май 2007 г. по дело Комисия/Испания (C-361/05), Комисията счита за безспорно, че разпръснатите по обществените пътища отпадъци и тези, които са складирани на съответните площадки в очакване на третирането им, представляват значително увреждане на околната среда и околността, както и реална заплаха за околната среда и за човешкото здраве. Всъщност подобно натрупване могло да доведе до замърсяване на почвата и на подпочвените води, до емисии на замърсяващи атмосферата вещества вследствие на samozапалване на отпадъците и на запалването им от населението, до последващо замърсяване на земеделските продукти и до излъчване на неприятна миризма.
- 91 Като се позовава на проучване на службите на делегирания комисар, Италианската република поддържа, че от гледна точка на управлението на отпадъците положението в регион Кампания не е имало вредни последици за обществената сигурност, нито за здравето на човека. Тя счита също, че оплакването на Комисията е твърде общо, доколкото не пояснява до коя от трите хипотези, посочени в букви а)–в) на член 4 от Директива 2006/12, се отнася настоящият иск.
- 92 Освен това Италианската република счита, че Комисията не представя нито едно доказателство в подкрепа на своите твърдения. Тя се ограничавала до позоваване на установеното от Съда в Решение от 26 април 2007 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, относно съществуването на незаконни депа за отпадъци на италианска територия. Впрочем Комисията опитвала да изведе автоматично от нарушението на член 5 от Директива 2006/12 и неизпълнение на член 4 от тази директива.
- 93 На последно място, италианските власти следели отблизо въздействието върху здравето на хората на изоставените по пътищата отпадъци, но не се наблюдавало никакво увеличаване на инфекциозните заболявания или на смъртността вследствие на тумори или на вродени малформации, което да е свързано с

наличието на незаконно депониране. Що се отнася до замърсяването на подпочвените води, с изключение на две спорадични надвишавания в ограничени пространства, при подпочвените води и водоносни пластове не се наблюдавали химически или биологични аномалии. Същото се отнасяло и за излагането на населението на пушеците от пожари, предизвикани от натрупването на отпадъци, по отношение на които не бил констатиран никакъв риск, освен в един случай.

94 Що се отнася до проучването, на което се позовава Италианската република и според което „дори в най-изострената фаза на кризата в Кампания не е установено никакво вредно въздействие върху обществената сигурност, и по-специално върху общественото здраве“, Комисията подчертава, че резултатите от посоченото проучване, чийто съавтор е Световната здравна организация, „потвърждават понятието за аномалия, която се наблюдава в зоната, разположена на североизток от провинция Неапол и на югозапад от провинция Caserte; това също така е и зоната, където незаконните практики за обезвреждане и изгаряне на битови и на опасни отпадъци са най-често срещани“. Това проучване потвърждавало и „хипотезата, според която има тенденция към съсредоточаване на по-високо ниво на смъртност и на малформации в зоните, където има най-много известни места за обезвреждане на отпадъци“ и във всички случаи показвало, че „[...] непълният анализ на санитарните данни и недостатъчните екологични данни [...] най-вероятно водят до подценяване на риска“.

95 Твърденията на Италианската република относно липсата на вредни последици за здравето не само не били доказани чрез представени от самата държава членка научни доказателства, но освен това изглежда обуславяли нарушението на член 4 от Директива 2006/12 със съществуването на действителни здравословни проблеми, пряко свързани с кризата с отпадъците. Комисията обаче считала, че напротив, произтичащите от посочения член 4 задължения имат превантивен характер. Ето защо държавите членки трябвало да вземат необходимите мерки, за да избегнат опасността. В случая обаче положението на

опасност за околната среда и за общественото здраве било повече от доказано, продължавало дълго време и било резултат от действията или по-скоро от бездействието на компетентните италиански органи.

Съображения на Съда

- ⁹⁶ В самото начало следва да се припомни, че член 4, параграф 1 от Директива 2006/12 не уточнява конкретното съдържание на мерките, които трябва да бъдат предприети, за да се гарантира, че отпадъците ще бъдат обезвредени, без да се застрашава здравето на човека и без да се навреди на околната среда, но тази разпоредба все пак обвързва държавите членки относно целите, които трябва да бъдат постигнати, като им оставя свобода на преценка при оценката на необходимостта от такива мерки (Решение от 9 ноември 1999 г. по дело Комисия/Италия C-365/97, *Rescueil*, стр. I-7773, точка 67 и Решение от 18 ноември 2004 г. по дело Комисия/Гърция, C-420/02, *Rescueil*, стр. I-11175, точка 21).
- ⁹⁷ Следователно по принцип не е възможно от несъответствието на дадено фактическо положение с целите, поставени в член 4, параграф 1 от Директива 2006/12, пряко да се направи изводът, че съответната държава членка непременно не е изпълнила задълженията си по тази разпоредба, а именно да вземе необходимите мерки, за да осигури обезвреждането на отпадъците, без да се поставя в опасност здравето на човека и да се вреди на околната среда. Трайността обаче на такова фактическо положение, по-специално когато то води до значително увреждане на околната среда за продължителен период от време без намеса на компетентните органи, може да бъде указание, че държавите членки са превишили свободата на преценка, предоставена им от тази разпоредба. (Решение от 9 ноември 1999 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 68 и Решение от 18 ноември 2004 г. по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе, точка 22).

- 98 По отношение на териториалния обхват на твърдяното нарушение обстоятелството, че със своя иск Комисията иска да се установи, че Италианската република не е изпълнила задължението си да предприеме необходимите мерки само за регион Кампания, не може да се отрази на евентуалното установяване на неизпълнение (вж. Решение от 9 ноември 1999 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 69).
- 99 Всъщност последиците от неизпълнението на произтичащото от член 4, параграф 1 от Директива 2006/12 задължение поради самото естество на последното могат да застрашат здравето на хората и да увредят околната среда дори в ограничена част от територията на държава членка (Решение от 9 ноември 1999 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 71), както и е случаят в посоченото по-горе Решение от 7 април 1992 г. по дело Комисия/Гърция.
- 100 Ето защо следва да се провери дали Комисията е установила надлежно, че към момента на изтичането на определения в мотивираното становище срок и за продължителен период от време Италианската република не е предприела необходимите мерки, за да гарантира генерираните отпадъци в регион Кампания да се оползотворят или обезвреждат, без да се застрашава здравето на хората и без да се използват процеси или методи, които биха могли да навредят на околната среда.
- 101 Макар в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС да е задължение на Комисията да докаже наличието на твърдяното неизпълнение, като представи пред Съда необходимите доказателства, въз основа на които последният да провери дали е налице неизпълнение на задължения, без тя да може да се основава на каквато и да било презумпция (Решение от 22 януари 2009 г. по дело Комисия/Португалия, С-150/07, точка 65 и цитираната съдебна практика), следва да се отчита фактът, че когато става дума за проверка на правилното практическо прилагане на националните разпоредби, които имат за цел да гарантират ефективното изпълнение на Директива 2006/12, Комисията, която не разполага със собствени правомощия за разследване в тази област, зависи в голяма степен от сведенията, предоставени от евентуалните жалбоподатели, от публични или частни

образувания, от пресата, както и от самата засегната държава членка (вж. в този смисъл Решение от 26 април 2005 г. по дело Комисия/Ирландия, C-494/01, Recueil, стр. I-3331, точка 43 и Решение от 26 април 2007 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 28).

¹⁰² От това по-специално следва, че когато Комисията е представила достатъчно доказателства, от които са видни определени факти на територията на ответната държава членка, последната е длъжна да оспори подробно и по същество така предоставената информация и произтичащите от нея последици (вж. в този смисъл Решение от 9 ноември 1999 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точки 84 и 86, както и Решение от 22 декември 2008 г. по дело Комисия/Испания, C-189/07, точка 82).

¹⁰³ В това отношение следва най-напред да се отбележи, че Италианската република не оспорва, че към момента на изтичане на установения в мотивираното становище срок към подлежащите на третиране 110 000—120 000 тона отпадъци, които се намират в общинските площадки за складиране, се добавят отпадъците, разпръснати по обществените пътища, възлизаци на 55 000 тона. Във всички случаи тези данни произтичат от докладната записка на делегирания комисар от 2 март 2008 г., приложена към отговора на тази държава членка на мотивираното становище. Освен това според предоставената от тази държава членка информация поради изчерпаното си търпение от това натрупване на отпадъци населението предприема вредни за околната среда и за собственото му здраве действия за изгаряне на купищата нечистотии.

¹⁰⁴ Ето защо от гореизложеното е повече от очевидно, че в регион Кампания тази държава членка не е била в състояние да изпълни задължението си по член 4, параграф 2 от Директива 2006/12 да предприеме необходимите мерки за забрана на изоставянето, изхвърлянето и неконтролираното обезвреждане на отпадъци.

- 105 На следващо място трябва да се припомни, че естеството на отпадъците е специфично, поради което още преди да станат опасни за здравето, натрупването им съставлява опасност за околната среда именно с оглед на ограничения капацитет за приемането им на всеки регион или всяка местност (Решение от 9 юли 1992 г. по дело Комисия/Белгия, С-2/90, Recueil, стр. I-4431, точка 30).
- 106 Подобно натрупване на толкова голямо количество отпадъци на обществените пътища и на местата за временно складиране, каквото се наблюдава в регион Кампания към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок, следователно несъмнено създава „риск за водата, въздуха или почвата“, както и „за растенията или животните“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от Директива 2006/12. Освен това подобни количества отпадъци неизбежно водят до „неудобства чрез миризми“ по смисъла параграф 1, буква б) от същия член, особено когато останат натрупани на открито за дълъг период на улиците или по пътищата.
- 107 Впрочем с оглед на липсата на достатъчно депа за отпадъци с достатъчен капацитет наличието на подобни количества отпадъци извън подходящите и разрешени места за складиране може да „засегне неблагоприятно околността или местата от особен интерес“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква в) от Директива 2006/12.
- 108 Предвид представените от Комисията изчерпателни доказателства, по-специално различните доклади, изготвени от самите италиански органи и представени на европейските институции, както и на извадките от пресата, приложени към нейната искова молба, и предвид припомнената в точки 80 и 81 от настоящото решение съдебна практика Италианската република не може да се ограничи до твърдението, че фактите, за които Комисията я упреква, не са доказани и че изхвърлянето на отпадъци на улиците, по-специално в Неапол, е независимо от волята на тази държава членка.

- 109 Освен това, както правилно поддържа Комисията, член 4, параграф 1 от Директива 2006/12 има превантивна функция в смисъл, че държавите членки не трябва да излагат на опасност здравето на човека при операциите по оползотворяване или по обезвреждане на отпадъците.
- 110 Италианската република обаче сама признава опасността за здравето на хората, произтичаща от положението в регион Кампания, по-специално в докладите и докладните записки, представени на европейските институции. В това отношение съображенията на Декрет-закон № 90, нотифициран от Италианската република на председателството на Съвета на Европейския съюз, се позовават изрично на „сериозната социална, икономическа и екологична обстановка, произтичаща от извънредното положение [в областта на управлението на отпадъците], която може да наруши в значителна степен основните права на населението в регион Кампания, изложено [...] на опасности от хигиенно, санитарно и екологично естество“.
- 111 От това следва, че доказателствата, на които се позовава Италианската република в рамките на настоящия иск, за да докаже, че липсват практически последици от това положение или най-малкото, че то се е отразило слабо върху здравето на хората, не могат да оборят констатацията, според която тревожното положение от натрупването на отпадъци по обществените пътища излага здравето на населението на сигурна опасност при това в нарушение на член 4, параграф 1 от Директива 2006/12.
- 112 Ето защо предявеното от Комисията твърдение за нарушение на член 4 от Директива 2006/12 трябва да се обяви за основателно.
- 113 Предвид всички изложени по-горе съображения трябва да се установи, че като не е приела по отношение на регион Кампания всички необходими мерки, за да гарантира оползотворяването и обезвреждането на отпадъците, без да

застрашава здравето на човека и без да уврежда околната среда, и по-конкретно като не е въвела интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане, Италианската република не е изпълнила задълженията си по членове 4 и 5 от Директива 2006/12.

По съдебните разноски

- ¹¹⁴ По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждане на Италианска република и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. В приложение на член 69, параграф 4 от Процедурния правилник от своя страна Обединеното кралство понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Като не е приела по отношение на регион Кампания всички необходими мерки, за да гарантира оползотворяването и обезвреждането на отпадъците, без да застрашава здравето на човека и без да уврежда околната среда, и по-конкретно като не е въвела интегрирана и адекватна мрежа от инсталации за обезвреждане, Италианската република не е изпълнила задълженията си по членове 4 и 5 от Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците.
- 2) Осъжда Италианската република да заплати съдебните разноски.

- 3) Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понася направените от него съдебни разноски.**

Подписи