

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

4. března 2010*

Ve věci C-297/08,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 3. července 2008,

Evropská komise, zastoupená D. Recchia, C. Zadrou a J.-B. Laignelotem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Aielle, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: italština.

podporované

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku, zastoupeným
S. Ossowskim, jako zmocněncem, ve spolupráci s K. Baconem, barrister,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení J.-C. Bonichot, předseda senátu, C. Toader (zpravodajka), K. Schieman, P. Kūris a L. Bay Larsen, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. prosince 2009,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že nepřijala, pokud jde o region Kampánie, veškerá opatření nezbytná k zajištění toho, aby odpady byly využívány nebo odstraňovány bez ohrožení lidského zdraví a bez poškození životního prostředí, zvláště pak tím, že nevybudovala přiměřenou a jednotnou síť zařízení na odstraňování odpadu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech (Úř. věst. L 114, s. 9).

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 2 Směrnice 2006/12 v zájmu srozumitelnosti a přehlednosti kodifikovala směrnici Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39).

3 Druhý, šestý, jakož i osmý až desátý bod odůvodnění směrnice 2006/12 zní následovně:

„(2) Základním účelem všech předpisů týkajících se nakládání s odpady musí být ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a skládkování odpadů.

[...]

(6) K dosažení vysokého stupně ochrany životního prostředí musí členské státy vedle odpovědných opatření k zajištění odstraňování a využití odpadů činit opatření k omezování tvorby odpadů, zejména podporou čistých technologií a výrobků, které je možné recyklovat a opětovně využít, a to s přihlédnutím ke stávajícím či potenciálním možnostem odbytu využitého odpadu.

[...]

(8) Pro Společenství jako celek je důležité, aby se v odstraňování odpadu stalo soběstačným, a pro jednotlivé členské státy je žádoucí, aby o takovou soběstačnost usilovaly.

(9) K dosažení těchto cílů je třeba, aby byly v členských státech vypracovány plány pro nakládání s odpady.

(10) Je žádoucí omezovat pohyb odpadu a členské státy by ve svých plánech pro nakládání s odpady měly za tímto účelem přijmout nezbytná opatření.“

4 Článek 4 směrnice 2006/12 stanoví:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zajistily, že odpady se využívají nebo odstraňují bez ohrožení lidského zdraví a bez použití postupů či metod, které mohou poškodit životní prostředí, zejména:

a) bez ohrožení vod, ovzduší, půdy, rostlin a živočichů;

b) bez obtěžování hlukem nebo zápachem;

c) bez nepříznivého ovlivňování krajiny nebo míst zvláštního zájmu.

2. Členské státy rovněž učiní nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání a nekontrolovaného odstraňování odpadů.“

5 Článek 5 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy přijmou ve spolupráci s dalšími členskými státy, pokud je to nezbytné nebo účelné, vhodná opatření k vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu s využitím nejlepší dostupné technologie, která nevyžaduje nadměrné náklady. Tato síť musí Společenství jako celku umožnit, aby dosáhlo soběstačnosti v odstraňování odpadu, a členskými státy, aby se tomuto cíli individuálně přibližovaly, přičemž se berou v úvahu zeměpisné podmínky nebo potřeby specializovaných zařízení pro určité druhy odpadu.

2. Síť uvedená v odstavci 1 musí též umožnit, aby se odpad odstraňoval v některém z nejbližších vhodných zařízení s použitím co nejhodnějších metod a technologií k zajištění vysokého stupně ochrany životního prostředí a veřejného zdraví.“

6 Článek 7 směrnice 2006/12 stanoví:

„1. K dosažení cílů uvedených v člancích 3, 4 a 5 je třeba, aby příslušný orgán nebo orgány uvedené v článku 6 co nejdříve vypracovaly jeden nebo několik plánů pro nakládání s odpady. Tyto plány obsahují zejména:

a) druh, množství a původ odpadu určeného k využití nebo odstranění,

- b) obecné technické požadavky,

- c) veškerá zvláštní opatření týkající se zvláštních odpadů,

- d) vhodná místa nebo zařízení pro odstraňování odpadu.

2. Plány uvedené v odstavci 1 mohou například zahrnovat:

[...]

- c) vhodná opatření na podporu racionalizace sběru, třídění a úpravy odpadu.

3. Kde to je vhodné, spolupracují členské státy při sestavování těchto plánů s dalšími členskými státy a s Komisí. Sdělí je Komisi.

[...]“

Vnitrostátní právní úprava

7 Články 4 a 5 směrnice 2006/12 byly do italského právního řádu provedeny legislativním nařízením č. 152 ze dne 3. dubna 2006 (běžný doplněk GURI č. 96 ze dne 14. dubna 2006).

8 Článek 178 odst. 2 tohoto nařízení stanoví:

„2. Odpady je třeba využívat nebo odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez použití postupů či metod, které mohou poškodit životní prostředí, zejména:

a) bez ohrožení vod, ovzduší, půdy, rostlin a živočichů;

b) bez obtěžování způsobeného hlukem nebo zápachem;

c) bez nepříznivého ovlivňování krajiny nebo míst zvláštního zájmu chráněných platnými právními předpisy.“

9 Článek 183 odst. 3 tohoto nařízení stanoví:

„3. K odstraňování odpadů dochází pomocí jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu s využitím nejlepší dostupné technologie s přihlédnutím ke vztahu mezi celkovými náklady a přínosy za účelem

a) dosažení soběstačnosti při odstraňování nikoli nebezpečného komunálního odpadu v optimálních teritoriálních oblastech;

b) umožnění odstraňování odpadu v některém ze zařízení vhodných k tomuto účelu, které je co možná nejbližší místům vzniku odpadu a sběrným místům tak, aby byl omezen pohyb odpadu, přičemž se berou v úvahu zeměpisné podmínky nebo potřeby specializovaných zařízení pro určité druhy odpadu;

c) použití nejlepších metod a technologií pro zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a veřejného zdraví“.

10 Regionální zákon regionu Kampánie č. 10/93 ze dne 10. února 1993 o normách a postupech pro odstraňování odpadů v Kampánii („Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania“) vymezil 18 homogenních územních oblastí, v nichž mělo být na základě povinné účasti obcí z těchto oblastí řízeno odstraňování komunálního odpadu vytvořeného v jednotlivých oblastech.

Skutečnosti předcházející sporu

- 11 Tato žaloba se týká regionu Kampánie zahrnujícího 551 obcí, mezi něž patří město Neapol. Tento region čelí problémům v oblasti nakládání s komunálním odpadem a jeho odstraňování.

- 12 Podle údajů Italské republiky obsažených v její žalobní odpovědi je v uvedeném regionu od roku 1994 vyhlášen mimořádný stav a za účelem rychlého zavedení opatření nezbytných k překonání toho, co se obecně nazývá „krizový stav v oblasti odpadů“, byl jmenován pověřený komisař zastávající povinnosti a pravomoci obvykle svěřené jiným veřejným subjektům.

- 13 V roce 1997 byl schválen plán pro nakládání s komunálními odpady. Tento plán zavedl systém průmyslových zařízení tepelného využívání odpadů fungující díky systému třídění odpadů zorganizovanému na úrovni regionu Kampánie.

- 14 Ministerským nařízením č. 2774 ze dne 31. března 1998 bylo rozhodnuto o uskutečnění zadávacího řízení za účelem zadání zakázky na zpracování odpadů soukromým subjektům schopným po dobu deseti let provozovat zařízení k výrobě paliv z odpadů (dále jen „PZO“), jakož i spalovací zařízení a zařízení k výrobě energie z odpadu.

- 15 Dotčené zakázky byly zadány během roku 2000 společností Fibe SpA a Fibe Campania SpA, které jsou součástí skupiny Impregilo. Tyto společnosti měly provozovat a řídit sedm podniků k výrobě PZO a dvě zařízení k výrobě energie z odpadu

nacházející se v obcích Acerra a Santa Maria La Fossa. Obce regionu Kampánie byly povinny pověřit zpracováním svého odpadu uvedené společnosti.

- 16 Provádění plánu nicméně čelilo obtížím jednak z důvodu odporu některých místních obyvatel, pokud jde o vybraná místa, a jednak z důvodu malého množství odpadu, který byl svážen a předáván regionální službě. Krom toho při výstavbě zařízení vznikaly průtahy a byly zjištěny nedostatky v koncepci uvedených zařízení, takže vzhledem k tomu, že odpad nemohl být zpracováván v dotčených zařízeních, hromadil se na skládkách a na sběrných místech, jež byly k dispozici, až do jejich úplného naplnění.
- 17 Státní zastupitelství v Neapoli rovněž zahájilo vyšetřování směřující k prokázání trestného činu podvodu při zadávání veřejných zakázek. Zařízení k výrobě PZO v regionu Kampánie tak byla postavena pod nucenou soudní správu, což znemožňovalo přizpůsobení předmětných zařízení. Nakonec byly smlouvy uzavřené mezi orgány veřejné správy a společnostmi Fibe SpA a Fibe Campania SpA zrušeny, avšak nové zadávací řízení k zadání těchto zakázek na odstraňování odpadu v tomto regionu se několikrát nezdařilo, zejména z důvodu nedostatečného počtu přípustných nabídek.

Postup před zahájením soudního řízení

- 18 Situace regionu Kampánie byla předmětem diskuze mezi útvary Komise a italskými orgány. Komisař pověřený krizovým stavem v oblasti odpadů tak sdělením ze dne 16. května 2007 Komisi vysvětlil důvody, které vedly k přijetí legislativního nařízení č. 61 ze dne 11. května 2007, kterým byla zavedena „mimořádná opatření k překonání kritického stavu v oblasti odstraňování odpadu v regionu Kampánie“, mezi něž patří zejména výstavbu čtyř nových skládek v obcích Serre, Savignano Irpino, Tezigno a Sant’Arcangelo Trimonte.

- 19 Podle tohoto sdělení jsou zavedená výjimečná opatření odůvodněna „v zájmu předcházení nebezpečí epidemie nebo jiným situacím hygienické krize a v zájmu ochrany lidského zdraví“. Tento dokument připouští, že „krizový stav byl naposledy umocněn neexistencí skládek vhodných ke konečnému odstraňování odpadu“ a kvalifikoval tento stav jako „sociální výstražný signál, nebezpečí pro základní práva občanů Kampánie a výraznou hrozbu rovněž z pohledu životního prostředí“, jelikož „protiprávní skládky provozované bez dohledu příslušných veřejných subjektů, samovolné nebo úmyslné spalování odpadu mimo skládky ohrožují životní prostředí emisemi znečišťujících látek (zejména dioxinu) do ovzduší a do půdy, což vede k nebezpečí nenapravitelných škod na spodních vodách“.
- 20 Vzhledem k tomu, že opatření přijatá Italskou republikou nepostačovala k zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, zvláště k vytvoření přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu, a vzhledem k tomu, že v důsledku toho tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 4 a 5 směrnice 2006/12, zaslala Komise dne 29. června 2007 tomuto členskému státu výzvu dopisem s tím, aby v jednoměsíční lhůtě od jejího doručení předložil své vyjádření.
- 21 V návaznosti na výzvu Italské republiky se v červenci 2007 do Neapole vydala delegace Komise, aby se setkala s představiteli tohoto města a na místě se seznámila se skutečnou situací.
- 22 Dopisem ze dne 3. srpna 2007 odpověděla Italská republika na výzvu dopisem a připojila sdělení generálního ředitele ministerstva životního prostředí a ochrany území – ředitelství pro kvalitu života – ze dne 2. srpna 2007. S ohledem na získané informace považovala Komise za vhodné rozšířit vytykané skutečnosti o porušení článků 3 a 7

směrnice 2006/12, a proto dne 23. října 2007 zaslala tomuto členskému státu doplňující výzvu dopisem, aby podal svá vyjádření ve dvouměsíční lhůtě od jejího doručení.

- 23 Dne 20. listopadu 2007 se v Bruselu konala další schůzka, na níž Italská republika předložila nový návrh plánu pro nakládání s odpady pro region Kampánie a vypracovala přehled vývoje situace, zejména pokud jde o pokračování v budování určité infrastruktury, například skládek. Tento plán byl přijat dne 28. prosince 2007.
- 24 Dopisem ze dne 24. prosince 2007 odpověděla Italská republika na dodatečnou výzvu dopisem a připojila ke své odpovědi vyjádření ministerstva životního prostředí a ochrany území ze dne 21. prosince 2007.
- 25 Dne 28. ledna 2008 se v Římě konalo „společné jednání“ mezi Italskou republikou a Komisí, na kterém, pokud jde o otázku odpadů v Kampánii, představil tento členský stát obsah nového ambiciózního plánu k vyřešení krizové situace do konce listopadu 2008.
- 26 S ohledem na informace poskytnuté Italskou republikou ve zmíněné korespondenci, jakož i na informace pocházející z jiných zdrojů, jako jsou média, sdružení, organizace a jednotlivci, zaslala Komise dne 1. února 2008 tomuto členskému státu odůvodněné stanovisko, v němž jej vyzvala, aby tomuto stanovisku vzhledem k naléhavosti situace vyhověl ve lhůtě jednoho měsíce. Tento členský stát na uvedené stanovisko odpověděl dopisem, který byl Komisi předán dne 4. března 2008 a ke kterému byly připojeny tři vyjádření odpovědných regionálních orgánů.

- 27 S ohledem na takto získané informace se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu.
- 28 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 2. prosince 2008 bylo Spojenému království Velké Británie a Severního Irska povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Italské republiky.

K žalobě

- 29 Komise na podporu své žaloby Italské republice vytýká porušení článků 4 a 5 směrnice 2006/12 tím, že jednak nevybudovala jednotnou a přiměřenou síť zařízení na odstraňování odpadu, která by byla schopna zajistit soběstačnost v oblasti odstraňování odpadu na základě kritéria zeměpisné blízkosti a jednak že tato situace vyvolala nebezpečí pro lidské zdraví a životní prostředí.
- 30 Komise má za to, že Italská republika vytýkané nesplnění povinnosti připouští. Tuto skutečnost prokazuje zejména na základě obsahu odpovědí poskytnutých Italskou republikou během postupu před zahájením soudního řízení. Ve své odpovědi na původní výzvu dopisem italská vláda předložila regionální plán pro nakládání s odpady schválený v roce 1997, přičemž připustila, že „i když byl jednotný systém pro nakládání s odpady v regionálním plánu vymezen správně, v současnosti stále není konkrétní realitou“ z důvodu zejména průtahů nahromaděných při výstavbě dvou spaloven plánovaných v obcích Acerra a Santa Maria La Fossa, jakož i uzavření skládek. Italské orgány tak připustily „ustrnutí systému“, jakož i protiprávní nebo nekontrolované opouštění odpadů, což tyto orgány kvalifikovaly jako „v Kampánii rozšířený

jev, který řídí aktéři organizovaného zločinu, na jehož základě soudní orgány zahájily různá vyšetřování“.

- 31 Ve své odpovědi na odůvodněné stanovisko Italská republika údajně potvrdila, že situace nebyla vyřešena a podle Komise z odpovědí poskytnutých tímto členským státem a zejména ze lhůt nezbytných k realizaci infrastruktur stanovených posledním plánem pro nakládání s odpady, jakož i z vnitrostátního tisku vyplývá, že uvedený členský stát ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ani zdaleka nevybudoval jednotnou a přiměřenou síť pro odstraňování odpadu založenou na kritériu blízkosti.
- 32 Krom toho určité informace získané po lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku potvrzují přetrvávání nesplnění povinnosti. Ve sděleních ze dne 21. dubna 2008 a ze dne 28. dubna 2008 předložených Předsednictví Rady Evropské unie, tak Italská republika údajně připustila, že skládky, které měly vzniknout v lokalitách Savignano Irpino a Sant'Arcangelo Trimonte, budou v nejlepším případě uvedeny do provozu až v červenci 2008 a že tak do té doby funguje pro celý region Kampánie jediná skládka Macchia Soprana nacházející se v obci Serre.
- 33 Komise se opírá rovněž o dokument doručený dne 4. června 2008, kterým jí Italská republika oznámila přijetí zákonného nařízení č. 90 ze dne 23. května 2008 (běžný doplněk GURI č. 120 ze dne 23. května 2008, dále jen „zákonné nařízení č. 90“). Samotný text uvedeného zákonného nařízení podle Komise představuje doznání k nedostatkům systému odstraňování odpadů v regionu Kampánie. Komise rovněž zdůrazňuje, že „mimořádný stav“ týkající se krizového stavu v oblasti odpadů nebyl ke dni podání této žaloby odvolán a měl trvat až do 31. ledna 2009.

- 34 Nicméně je nutno konstatovat, že narozdíl od toho, co tvrdí Komise, Italská republika popírá, že by nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze článků 4 a 5 směrnice 2006/12. V důsledku toho je třeba přezkoumat opodstatněnost žalobních důvodů, které Komise uvedla na podporu své žaloby.

K porušení článku 5 směrnice 2006/12

Argumentace účastníků řízení

- 35 Komise tvrdí, že k tomu, aby bylo možné mít za to, že členský stát vybudoval takovou jednotnou a přiměřenou síť zařízení na odstraňování odpadu, jaká je vyžadována článkem 5 směrnice 2006/12, je třeba, aby měl tento členský stát celkovou technickou strukturu umožňující jednak, aby byl odpad, který není možné zhodnotit nebo znovu využít, odstraněn bez ohrožení životního prostředí a veřejného zdraví a jednak, aby v zájmu dodržení zásady soběstačnosti a zásady blízkosti odpovídaly absorpční kapacity zařízení určených k odstraňování odpadu, jako jsou spalovny a skládky, množství odpadu, které může být v dotčeném regionu nutné odstraňovat.
- 36 V tomto ohledu měl přitom systém zavedený v regionu Kampánie určité nedostatky. Tříděný odpad pokrýval pouze 10,6 % vytvořeného odpadu oproti průměru Společenství 33 % a vnitrostátnímu průměru pohybujícímu se mezi 19,4 % v regionech střední Itálie a 38,1 % v severních regionech tohoto členského státu.
- 37 Dále ačkoli by skládky měly být využívány v co nejmenší míře, jelikož jsou tou nejhorší volbou pro životní prostředí, je největší část odpadu Kampánie skládkována

nebo protiprávně opuštěna. Krom toho je Komise toho názoru, že zařízení k výrobě PZO, které mají odpady odstraňovat, jsou nedostatečná a omezují se ve skutečnosti na zpracovávání odpadů, takže odpad musí být za účelem jeho konečného odstranění následně odeslán do jiných zařízení.

- 38 Spalovny plánované v obcích Acerra a Santa Maria La Fossa stále nebyly uvedeny do provozu a celý region má k dispozici jedinou fungující legální skládku, a to skládku v obci Serre, jejíž přijímací kapacity jsou daleko menší, než jsou skutečné potřeby. Dále uvádí, že mnoho tun odpadu bylo za účelem jeho odstranění vyvezeno do Německa a jiných regionů Itálie a že byla podepsána dohoda se Spolkovou republikou Německo o dalších zásilkách.
- 39 Podle Komise dosáhlo ke dni 2. března 2008 množství odpadu pokrývajícího veřejné komunikace 55 000 tun, které se připojují k 110 000 až 120 000 tunám dosud nezpracovaného odpadu na obecních skládkách. Soudní dvůr přitom v rozsudku ze dne 26. dubna 2005 Komise v. Irsko (C-494/01, Sb. rozh. s. I-3331), rozhodl, že systém přetížených skládek a přítomnost protiprávního ukládání odpadů v celé zemi představují porušení článku 5 směrnice 2006/12.
- 40 Italská republika navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta. Podle jejího názoru žalobní důvod vycházející z porušení článku 5 směrnice 2006/12 obsahuje nedostatečnou analýzu historických důvodů vážné situace v regionu Kampánie. Krom toho tento členský stát vyvíjel veškeré úsilí k zamezení tomuto kritickému stavu, ať už jde o zavedení podstatných správních a vojenských opatření nebo o významné finanční investice, které byly uskutečněny (400 milionů eur od roku 2003 do roku 2008).
- 41 Pokud jde o sběr odpadu, Italská republika, i když připouští, že jsou čísla v regionálním průměru uvedená Komisí přesná, zdůrazňuje, že byl iniciován mimořádný sběr

odpadu a že v regionu Kampánie obecně dochází ke zvyšování úrovně třídění odpadů, které by mělo být posíleno naplněním usnesení předsedy Rady č. 3639/08. V době od 14. ledna do 1. března 2008 tak bylo zejména v ulicích sesbíráno 348 000 tun odpadu, se kterým bylo bezpečně naloženo. V současnosti je v tomto regionu celková kapacita k odstraňování odpadu vyšší než jeho denní tvorba. 530 obcí zavedlo první opatření k třídění odpadu, 73 obcí (zhruba 370 000 obyvatel) dosáhlo podílu tříděného odpadu 50 až 90 %, zatímco 134 obcí (zhruba jeden milión obyvatel) se blíží podílu tříděného odpadu 26 až 50 %.

- 42 Krom toho byla v červnu 2008 otevřena skládka v obci Savignano Irpino a následně v obci San Arcangelo Trimonte. Pokud jde o spalovny, nový plán stanovený v zákoněm nařízení č. 90 podle Italské republiky počítá s výstavbou dvou dalších spaloven v Neapoli a v obci Salerno, které doplní spalovny v obcích Acerra a Santa Maria La Fossa. Podle jejího tvrzení probíhá výstavba ještě dalších zařízení, jako jsou skládky v obcích Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro a Andretta nebo dále zařízení k výrobě energie z odpadu v obcích Acerra a Salerno.
- 43 Pokud jde o zařízení k výrobě PZO, o nichž Komise tvrdí, že dosud nejsou v provozu, Italská republika uvádí, že poruchy zjištěné v těchto zařízeních jsou způsobeny porušením smlouvy nebo trestným činem či přestupkem, které nezávisejí na její vůli.
- 44 Pokud jde o skládky, Italská republika, i když připouští, že ke dni stanovenému v odůvodněném stanovisku byla v provozu pouze skládka Macchia Soprana v obci Serre, tvrdí, že otevření dalších míst pro skládky bylo bržděno protestními akcemi obyvatel, které si vyžádaly i zásah ozbrojených sil.

- 45 Všechny tyto okolnosti přitom mohou podle jejího názoru představovat případy vyšší moci ve smyslu judikatury.
- 46 V důsledku toho má Italská republika za to, že jí nemůže být přičítáno porušení článku 5 směrnice 2006/12 a kromě toho, že protiprávní vykládky odpadu na území regionu Kampánie jsou předmětem neustálé sanace a nikdy nebyly navrhovanou alternativou nabízenou, navrhovanou nebo schválenou vnitrostátními orgány, přičemž tyto orgány činily maximum pro to, aby bylo zajištěno odstranění tohoto odpadu, včetně použití síly ze strany orgánů veřejné správy.
- 47 Pokud jde o možnost uznání případu vyšší moci, Komise ve své replice připomíná, že tento pojem vyžaduje, aby dotčená skutečnost nebo její neuskutečnění „byla způsobena neobvyklými a nahodilými událostmi nezávislými na tom, kdo se jich dovolává, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou vynaloženou péči zabráněno“ (rozsudek ze dne 8. března 1998, McNicholl a další, 296/86, Recueil, s. 1491, bod 11, jakož i citovaná judikatura).
- 48 Kromě toho v případě, kdy může být určitá událost případem vyšší moci, mohou její účinky trvat pouze po určitou dobu, a to po dobu, kterou veřejná správa vykazující obvyklou míru náležitě péče reálně potřebuje k ukončení krizové situace nezávislé na své vůli (rozsudek ze dne 11. července 1985, Komise v. Itálie, 101/84, Recueil, s. 2629, bod 16).
- 49 Komise přitom připomíná, že nepřizpůsobení systému odstraňování odpadu v regionu Kampánie má původ v roce 1994. Pokud jde o protesty a narušování veřejného pořádku způsobené místním obyvatelstvem, bylo možné tyto jevy předvídat a nejsou nijak výjimečné vzhledem k tomu, že krizová situace a protesty, které tato situace vyvolala, vyplývají právě z trvajících neplnění povinností stanovených směrnicí 2006/12 vnitrostátními orgány.

- 50 Pokud jde o přítomnost kriminálních živlů, Komise připomíná, že tato okolnost, byť by byla prokázána, nemůže odůvodnit nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice 2006/12 členským státem (viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Komise v. Itálie, C-263/05, Sb. rozh. s. I-11745, bod 51).
- 51 Pokud jde dále o okolnost, že podniky, kterým byla zakázka zadána, nedodržely své smluvní závazky ohledně zprovoznění zařízení pro nakládání s odpady, má Komise za to, že nemůže být neobvyklou a nahodilou okolností, zejména protože, narozdíl od toho, co uplatňuje Italská republika, orgány mohly formulovat zvláštní ustanovení, aby se proti tomuto zabezpečily.
- 52 Pokud jde o trestní stíhání zahájená státním zastupitelstvím proti představitelům těchto podniků a o obtíže veřejnoprávních orgánů při hledání jiného uchazeče, který by převzal dotčené činnosti, Komise tvrdí, že podle ustálené judikatury se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo okolností svého vnitrostátního právního řádu, aby tím odůvodnil nesplnění povinností a nedodržení lhůt určených směrnicí (viz výše uvedený rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Komise v. Itálie, bod 51).
- 53 Spojené království svá vyjádření omezuje na výklad článku 5 směrnice 2006/12. Tento členský stát má za to, že narozdíl od názoru, který hájí Komise podáním této žaloby, jsou povinnosti příslušející členským státům podle uvedeného ustanovení použitelné na vnitrostátní úrovni, avšak nikoli na úrovni regionální. Zásady soběstačnosti a blízkosti – podle nichž jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu „musí Společenství jako celku umožnit, aby dosáhlo soběstačnosti v odstraňování odpadu, a členským státům, aby se tomuto cíli individuálně přibližovaly“, a to „v některém z nejbližších vhodných zařízení“ – musí být chápány na územním základě Společenství nebo na vnitrostátním územním základě, a nikoli na regionální úrovni.

- 54 Tento členský stát proto nesouhlasí s názorem Komise, podle kterého došlo k porušení článku 5 směrnice 2006/12, jelikož v daném regionu členského státu, nejsou zařízení k odstraňování odpadu dostatečná k pokrytí potřeby odstraňování odpadu tohoto regionu. Podle Spojeného království, které je takovým způsobem organizováno, pokud jde o nebezpečné odpady, se členské státy mohou rozhodnout pro převoz určitého typu odpadu z některého z regionů tak, aby byl zpracován a odstraněn v zařízeních nacházejících se v jiných regionech, za předpokladu, že celá vnitrostátní poptávka bude zajištěna vnitrostátní sítí k odstraňování odpadu.
- 55 Má za to, že tento celostátní přístup zásady soběstačnosti byl potvrzen judikaturou Soudního dvora a že tento výklad podporuje i znění čl. 16 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. L 312, s. 3), jelikož tento článek nové směrnice o odpadech stanoví, že „[z]ásady blízkosti a soběstačnosti neznamenají, že každý členský stát musí mít na svém území všechna zařízení pro konečné využívání odpadu“.
- 56 Italská republika s názorem Spojeného království souhlasí a uvádí, že vliv regionu Kampánie na její celostátní produkci odpadu je omezený.
- 57 Komise, i když má za to, že výkladové otázky vznesené Spojeným královstvím nejsou v rámci projednávané žaloby relevantní, uvádí, že členské státy mají volnost při určování přiměřené správní úrovně pro nakládání s odpady. Má za to, že požadavky článku 5 směrnice 2006/12 mohou být splněny i tak, že členský stát bude mít k dispozici pouze jediné celostátní zařízení, pokud toto zařízení postačuje ke zpracování vytvořeného odpadu, nebo pouze několik specializovaných zařízení, například zařízení pro zpracovávání nebezpečného odpadu, jaká nacházíme ve Spojeném království.

- 58 Komise nicméně zdůrazňuje, že k určení jak vykládat a používat zásady soběstačnosti a blízkosti, je rovněž nezbytné zohlednit povahu odpadu, jakož i množství vytvořeného odpadu. Odpady z domácnosti přitom vznikají v určitém místě a denně, což v zásadě vyžaduje téměř okamžitý svoz odpadů a jejich zpracování v těsné blízkosti.
- 59 Italská republika se rozhodla nakládat s odpady na úrovni optimálního území („ambito territoriale ottimale“) jakožto zeměpisného parametru soběstačnosti a blízkosti. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že tomuto členskému státu nevytýká správní úroveň zvolenou pro vytvoření jednotného systému pro nakládání s odpady a jeho odstraňování. Vytýká však tomu tomuto členskému státu, že takový systém nevytvořil v regionu Kampánie, kde konkrétně odpady nejsou odstraňovány v zařízeních nacházejících se v blízkosti jeho vzniku a kde je odesílání odpadu do jiných regionů nebo jiných členských států pouze řešením *ad hoc* hygienické krize a krize životního prostředí, v důsledku čehož nejsou tato zařízení součástí jednotného systému zařízení pro nakládání s odpady.

Závěry Soudního dvora

- 60 Jak vyplývá z argumentů uplatněných Komisí v rámci postupu před zahájením soudního řízení, jakož i z písemností předložených v rámci řízení před Soudním dvorem, je třeba konstatovat, že se Komise svou žalobou obecně zaměřuje na otázku odstraňování odpadu v regionu Kampánie, konkrétně pak, jak vyplývá z její odpovědi na spis vedlejšího účastníka řízení předložený Spojeným královstvím, odstraňování odpadu komunálního. I bez ohledu na odpověď poskytnutou Komisí na otázku položenou na jednání, tento orgán tedy nepožaduje, aby Soudní dvůr konstatoval, že Italská republika nesplnila povinnost, pokud jde o zvláštní kategorii nebezpečného odpadu, který částečně spadá do působnosti směrnice Rady 91/689/EHS ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 377, s. 20).

- 61 Podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2006/12 musejí členské státy přijmout vhodná opatření k vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu, která musí umožnit jednak Společenství jako celku, aby dosáhlo soběstačnosti v odstraňování odpadu, a jednak členskými státy, aby se tomuto cíli individuálně přibližovaly. Členské státy za tímto účelem musejí brát v úvahu zeměpisné podmínky nebo potřeby specializovaných zařízení pro určité druhy odpadu.
- 62 Za účelem vytvoření takové jednotné sítě mají členské státy prostor pro uvážení, pokud jde o výběr územního základu, který považují za vhodný k dosažení vnitrostátní soběstačnosti v oblasti kapacity pro odstraňování odpadů, a umožnit tak Společenství, aby dosáhlo soběstačnosti v odstraňování svého odpadu.
- 63 Jak správně uvedlo Spojené království, mohou být určité druhy odpadu, jako například nebezpečný odpad, natolik specifické, že jejich zpracovávání může být za účelem jejich odstranění výhodně soustředěno do jednoho nebo několika zařízení s celostátní působností, a to, jak výslovně stanoví čl. 5 odst. 1 a čl. 7 odst. 3 směrnice 2006/12, v rámci spolupráce s jinými členskými státy.
- 64 Soudní dvůr již měl nicméně příležitost zdůraznit, že jedním z nejdůležitějších opatření, která musejí být členskými státy přijata v rámci povinností, která jim přísluší na základě směrnice 2006/12, a sice aby zavedly plány pro nakládání s odpady, které mohou obsahovat zejména vhodná opatření na podporu racionalizace sběru, třídění a úpravy odpadů, je opatření upravené v čl. 5 odst. 2 této směrnice, která spočívá v tom, že bude usilováno o to, aby odpady byly zpracovávány v některém z co možná nejbližších vhodných zařízení (viz rozsudek ze dne 9. června 2009, Komise v. Německo, C-480/06, Sb. rozh. s. I-4747, bod 37).

- 65 Soudní dvůr tak rozhodl, že kritéria výběru míst pro odstraňování odpadu, musejí být volena ve světle cílů sledovaných směrnicí 2006/12, mezi něž patří zejména ochrana zdraví a životního prostředí, jakož i vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu, která musí zvláště umožňovat, aby se odpad odstraňoval v některém z nejbližších vhodných zařízení. Taková kritéria umístování se tak musejí týkat zejména vzdálenosti těchto míst od sídel, kde vzniká odpad, zákazu provozování zařízení v blízkosti citlivých zón a existence vhodných infrastruktur k přepravě odpadu, jako je napojení na dopravní síť (viz rozsudek ze dne 1. dubna 2004, *Commune de Braine-le-Château a další*, C-53/02 a C-217/02, Sb. rozh. s. I-3251, bod 34).
- 66 Pokud jde o nikoli nebezpečný komunální odpad, který v zásadě nevyžaduje taková specializovaná zařízení, jaká jsou vyžadována k nakládání s nebezpečným odpadem, musejí tedy členské státy vyvinout úsilí k tomu, aby měly k dispozici síť umožňující pokrýt potřeby zařízení pro odstraňování odpadu co možná nejbližší místům jeho vzniku, aniž by byla dotčena možnost takovou síť organizovat v rámci meziregionální či dokonce přeshraniční spolupráce, která odpovídá zásadě blízkosti.
- 67 Z toho vyplývá, jak zdůraznila Komise, že pokud se členský stát v rámci svých „plánů pro nakládání s odpady“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 směrnice 2006/12 rozhodl organizovat pokrytí svého území na regionálním základě, je třeba z toho dovodit, že každý region, který má regionální plán, musí v zásadě zajistit nakládání s odpadem a jeho odstraňování co nejbližší místa jeho vzniku. Zásada odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje, tedy zásada stanovená pro činnost Společenství v oblasti životního prostředí v článku 191 SFEU totiž znamená, že je na každém regionu, obci nebo jiném místní celku, aby přijal vhodná opatření k zajištění svozu odpadu, jeho zpracování a odstranění, a že odpad tedy musí být odstraňován co možná nejbližší místa jeho vzniku tak, aby byla co možná nejvíce omezena jeho přeprava (viz rozsudek ze dne 17. března 1993, *Komise v. Rada*, C-155/91, Recueil, s. I-939, bod 13 a citovaná judikatura).

- 68 Pokud tedy v takové celostátní síti definované členským státem jeden z regionů nemá v podstatném rozsahu a po podstatnou dobu k dispozici dostatečná zařízení k pokrytí svých potřeb v podobě odstraňování odpadu, lze dovodit, že takové závažné nedostatky na regionální úrovni mohou mít dopad na uvedenou celostátní síť zařízení na odstraňování odpadu, která již není jednotná a přiměřená, jak požaduje směrnice 2006/12, a která musí dotčenému členskému státu umožňovat, aby se individuálně přibližoval k cíli soběstačnosti, jak je definován v čl. 5 odst. 1 této směrnice.
- 69 V projednávané věci je třeba uvést, jak zdůraznila Komise, že se Italská republika sama rozhodla nakládat s odpady na úrovni regionu Kampánie jakožto optimálního území. Jak totiž vyplývá z regionálního zákona z roku 1993 a z regionálního plánu pro nakládání s odpady z roku 1997, ve znění regionálního plánu z roku 2007, bylo za účelem dosažení regionální soběstačnosti rozhodnuto uložit obcím regionu Kampánie, aby byl odpad pocházející z jejich území předán regionálním službám, přičemž je tato povinnost navíc odůvodněna nutností zaručit objem činnosti nezbytný pro životaschopnost těchto zařízení pro nakládání s odpady za účelem zachování vnitrostátních zpracovávacích kapacit přispívající k naplnění zásady soběstačnosti na vnitrostátní úrovni (viz rozsudek ze dne 13. prosince 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Recueil, s. I-9897, bod 62).
- 70 Dále vzhledem k tomu, že podle tvrzení Italské republiky jednak produkce komunálního odpadu v regionu Kampánie představuje 7 % celostátní produkce odpadu, tedy její nezanedbatelnou část, a jednak obyvatelstvo uvedeného regionu představuje 9 % obyvatelstva toho státu, může významný nedostatek v kapacitě tohoto regionu pro odstraňování svého odpadu vážně ohrozit schopnost dotčeného členského státu přibližovat se k cíli vnitrostátní soběstačnosti.

- 71 Za těchto podmínek je třeba přezkoumat, zda má tento region v rámci italské celostátní sítě zařízení na odstraňování odpadu k dispozici dostatečná zařízení umožňující odstraňování komunálního odpadu v blízkosti jeho vzniku.
- 72 V tomto ohledu Italská republika připustila, že neexistuje dostatečný počet zprovozněných zařízení, ať už se jedná o skládky, spalovny nebo zařízení k výrobě energie z odpadu, k pokrytí potřeb odstraňování odpadu regionu Kampánie.
- 73 Italská republika připustila, že v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, byla pro celý region Kampánie v provozu jediná skládka, zařízení k výrobě PZO uvedeného regionu neumožňuje zajistit konečné odstranění odpadu a že spalovny plánované v obcích Acerra a Santa Maria La Fossa nebyly dosud uvedeny do provozu.
- 74 Jak vyplývá z regionálního plánu pro nakládání s odpady schváleného v roce 1997 a z následných plánů přijatých italskými orgány k nápravě krizového stavu v oblasti odpadů, měly uvedené orgány zejména za to, že k dosažení pokrytí potřeb odstraňování komunálního odpadu regionu Kampánie, musí být uvedeny do provozu další skládky, jako jsou skládky v obcích Savignano Irpino a Sant’Arcangelo Trimonte, ke dvou spalovnám plánovaným v obcích Acerra a Santa Maria La Fossa musí přibýt další dvě spalovny a že zařízení k výrobě PZO musí být skutečně uvedena do provozu.
- 75 I když článek 5 směrnice 2006/12 povoluje meziregionální spolupráci v oblasti nakládání s odpadem a jeho odstraňování a dokonce i spolupráci mezi členskými státy, nic

to nemění na tom, že v projednávané věci není ani s pomocí dalších italských regionů a německých orgánů možné napravit strukturální nedostatek v podobě zařízení nezbytných k odstraňování komunálního odpadu vytvořeného v regionu Kampánie. Důkazem je v tomto ohledu velké množství odpadu, který se nahromadil na veřejných komunikacích tohoto regionu.

- 76 Nízký podíl tříděného odpadu v regionu Kampánie ve srovnání s celostátním průměrem a průměrem Společenství situaci navíc pouze zhoršil.
- 77 Italská republika před Soudním dvorem uplatňuje, že vyvinula úsilí za účelem nápravy situace v regionu Kampánie a informovala jej o skutečném uvedení do provozu, po 2. květnu 2008, skládek v obcích Savignano Irpino a San Arcangelo Trimonte, jakož i o nových opatřeních stanovených v novém plánu ze dne 23. května 2008 zahrnujících uvedení do provozu čtyř dalších skládek, výstavbu dvou nových spaloven a uvedení do provozu zařízení k výrobě energie z odpadu v obcích Acerra a Salerno. Krom toho podle jejího tvrzení došlo k jasnému zlepšení, pokud jde o podíl tříděného odpadu, a kapacity ke každodennímu odstraňování odpadu v regionu jsou vyšší než tvorba, takže se krizová situace v oblasti odpadu zklidňuje.
- 78 I když taková opatření prokazují, že byly učiněny určité kroky k překonání problémů regionu Kampánie, nic to nemění na tom, že tím Italská republika jasně připouští, že v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, nepokrývala existující zařízení uvedená do provozu v regionu Kampánie zdaleka skutečné potřeby tohoto regionu v podobě odstraňování odpadů.
- 79 Krom toho a v každém případě je třeba připomenout, že Soudní dvůr mnohokrát rozhodl, že existence nesplnění povinnosti se posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se

členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu změny, ke kterým následně došlo (viz zejména rozsudky ze dne 14. září 2004, Komise v. Španělsko, C-168/03, Sb. rozh. s. I-8227, bod 24, a ze dne 27. října 2005, Komise v. Lucembursko, C-23/05, Sb. rozh. s. I-9535, bod 9).

- 80 Italská republika dále uvádí, že jí nelze vytýkané nesplnění povinnosti přičíst, že je naopak přičitatelné určitým událostem představujícím případy vyšší moci, jako jsou odpor obyvatel proti umístění skládek na území jejich obcí, existence trestné činnosti v regionu, jakož i nesplnění povinností ostatními smluvními stranami, pokud jde o uvedení do provozu určitých zařízení, která jsou pro region nezbytná.
- 81 V tomto ohledu je třeba uvést, že řízení podle článku 258 SFEU je založeno na objektivním zjištění nedodržení povinností členskými státy, které mu ukládá Smlouva nebo akt sekundárního práva (viz rozsudky ze dne 1. března 1983, Komise v. Belgie, 301/81, Recueil, s. 467, bod 8, a ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969, bod 67).
- 82 Jestliže toto zjištění bylo, jak tomu je v projednávané věci, prokázáno, není relevantní, že nesplnění povinnosti vyplývá z vůle členského státu, kterému je přičitatelné, z jeho nedbalosti nebo třeba technických obtíží, se kterými se tento členský stát setkal (rozsudek ze dne 1. října 1998, Komise v. Španělsko, C-71/97, Recueil, s. I-5991, bod 15).
- 83 Pokud jde o odpor vyjádřený místními obyvateli s ohledem na vybudování určitých zařízení pro odstraňování odpadu, z ustálené judikatury vyplývá, že se členský stát

nemůže dovolávat okolností vnitrostátního právního řádu, jako jsou aplikační obtíže vzniklé při provádění aktu Společenství, včetně obtíží souvisejících s odporem jednotlivců, aby tím odůvodnil nesplnění povinností a nedodržení lhůt vyplývajících z právních předpisů Společenství (viz rozsudky ze dne 7. dubna 1992, Komise v. Řecko, C-45/91, Recueil, s. I-2509, body 20 a 21, jakož i ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie, C-121/07, S. rozh. s. I-9159, bod 72).

- 84 Pokud jde o výskyt trestné činnosti nebo skutečnost, že v odvětví nakládání s odpady působí osoby, o kterých bylo tvrzeno, že jednají „na hranici legality“, stačí připomenout, že taková okolnost, byť by byla prokázána, nemůže odůvodnit nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice 2006/12 tímto členským státem (výše uvedený rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Komise v. Itálie, bod 51).
- 85 Pokud jde o neplnění smluv podniky, které se zavázaly k vybudování určitých zařízení pro odstraňování odpadů, je třeba rovněž připomenout, že i když pojem vyšší moc nepředpokládá absolutní nemožnost, vyžaduje nicméně, aby neuskutečnění dotčeného plnění bylo způsobeno neobvyklými a nahodilými událostmi nezávislými na tom, kdo se jich dovolává, jejichž důsledkům nemohlo být i přes veškerou vynaloženou péči zabráněno (výše uvedený rozsudek McNicholl a další, bod 11).
- 86 Pečlivý správní orgán měl přitom přijmout nezbytná opatření buď k tomu, aby předešel riziku nesplnění dotčených smluvních povinností v regionu Kampánie, nebo k tomu, aby se ujistil, že navzdory uvedeným nedostatkům, k výstavbě zařízení nezbytných k odstraňování odpadu regionu skutečně a v požadované době dojde.

- 87 Pokud jde o výtku Italské republiky adresovanou Komisi, kterou kritizuje skutečnost, že Komise tuto žalobu podala několik let po vzniku kritického stavu v oblasti odpadu, a to právě v okamžiku, kdy tento členský stát přijal opatření umožňující překonání krize, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora pravidla uvedená v článku 258 SFEU musejí být uplatněna, aniž by Komise byla povinna dodržet určitou lhůtu (viz zejména rozsudky ze dne 16. května 1991, Komise v. Nizozemsko, C-96/89, Recueil, s. I-2461, bod 15, a ze dne 24. dubna 2007, Komise v. Nizozemsko, C-523/04, Sb. rozh. s. I-3267, bod 38). Komise tak má pravomoc posoudit, kdy je možno podat žalobu, a Soudnímu dvoru tedy v zásadě nepřísluší takové posouzení kontrolovat (rozsudek ze dne 10. května 1995, Komise v. Německo, C-422/92, Recueil, s. I-1097, bod 18).
- 88 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Italská republika tím, že se neujistila, zda má region Kampánie v rámci nakládání s odpady na regionální úrovni k dispozici dostatek zařízení, která mu umožní odstraňovat komunální odpad v blízkosti jeho tvorby, nesplnila svou povinnost vybudovat jednotnou a přiměřenou síť zařízení na odstraňování odpadu, což by jí umožňovalo přibližovat se cíli zajistit odstraňování svého odpadu, takže nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 5 směrnice 2006/12.

K porušení článku 4 směrnice 2006/12

Argumentace účastnic řízení

- 89 Komise zdůrazňuje, že Italská republika nikdy nepopřela existenci velmi závažné situace pro životní prostředí a pro lidské zdraví vyplývající z neexistence jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadu. Uvedený členský stát to podle Komise naopak výslovně připustil.

- 90 Komise, která se opírá zejména o rozsudky ze dne 26. dubna 2007, Komise v. Itálie (C-135/05, Sb. rozh. s. I-3475) a ze dne 24. května 2007, Komise v. Španělsko (C-361/05), má za to, že je nesporné, že odpad pokrývající veřejné komunikace, jakož i dosud nezpracovaný odpad nacházející se na skládkách představuje značné poškození životního prostředí a krajiny, jakož i skutečnou hrozbu jak pro životní prostředí, tak pro lidské zdraví. Takové hromadění totiž může vést ke kontaminaci půdy a spodních vod, k emisím znečišťujících látek do atmosféry v návaznosti na samovolné spalování odpadu a požáry způsobené obyvateli, k následnému znečištění zemědělských produktů a pitné vody nebo dále k zapáchajícím výparům.
- 91 Italská republika, která se opírá o studii odboru pověřeného komisaře, tvrdí, že situace v regionu Kampánie z pohledu nakládání s odpady nemá škodlivé dopady na veřejnou bezpečnost ani na veřejné zdraví. Italská republika má rovněž za to, že je žalobní důvod vznesený Komisí příliš obecný vzhledem k tomu, že neupřesňuje, na který ze tří případů uvedených v bodech a) až c) článku 4 směrnice 2006/12 se tato žaloba vztahuje.
- 92 Italská republika má krom toho za to, že Komise nepředkládá na podporu svých tvrzení žádný důkaz. Omezuje se na to, že se opírá o zjištění Soudního dvora ve výše uvedeném rozsudku ze dne 26. dubna 2007, Komise v. Itálie, týkající se existence zneužívajících skládek na italském území. Krom toho se Komise snažila z porušení článku 5 směrnice 2006/12 automaticky dovodit porušení jejího článku 4.
- 93 Italské orgány podle jejího tvrzení navíc zblízka dohlížely na vliv odpadů ponechaných na silnicích na lidské zdraví, nebylo však v souvislosti s divokými skládkami

zjištěno žádné zvýšení počtu infekčních nemocí ani úmrtí způsobených nádory nebo vrozenými vývojovými vadami. Pokud jde o znečištění spodních vod, vyjma dvou ojedinelých překročení ve vymezených zónách, nevykazovaly spodní a podzemní vody chemické nebo biologické nesrovnalosti. Stejně tak tomu bylo, pokud jde o vystavení obyvatel kouři z požárů způsobených množstvím odpadu, kde vyjma jednoho případu, nebylo zjištěno žádné nebezpečí.

⁹⁴ Pokud jde o studii, o níž se opírá Italská republika a podle níž „i ve stádiu největší krize v Kampánii, nebyl zjištěn žádný škodlivý dopad na veřejnou bezpečnost a zvláště na veřejné zdraví“, Komise zdůrazňuje, že výsledky uvedené studie, k níž připojila svůj podpis Světová zdravotnická organizace, „podporují poznatek týkající se anomálie zaznamenané v oblasti nacházející se severovýchodně od provincie Neapole a jihozápadně od provincie Caserte; tato oblast je rovněž oblastí, v níž nejčastěji dochází k protiprávním praktikám v oblasti odstraňování a spalování pevného a nebezpečného komunálního odpadu“. Tato studie rovněž potvrdila „předpoklad, podle něhož se v oblastech, kde se nachází největší množství známých míst pro odstraňování odpadu, existuje vysoká míra úmrtnosti a vývojových vad“ a v každém případě uvádí, že „[...] k podhodnocení rizika pravděpodobně vedl nedostatek zdravotních údajů [...]“.

⁹⁵ Nejen, že tvrzení Italské republiky, pokud jde o neexistenci škodlivých účinků na zdraví, není podloženo vědeckými důkazy předloženými tímto státem, ale navíc se zdá, že toto tvrzení podmiňuje porušení článku 4 směrnice 2006/12 skutečnou existencí zdravotních problémů přímo přičitatelných krizovému stavu v oblasti odpadu. Komise má nicméně naopak za to, že povinnosti vyplývající z uvedeného článku 4 jsou preventivní povahy. Členské státy tak musejí přijmout vhodná opatření

k tomu, aby nebezpečí předešly. V projednávané věci je přitom nebezpečí pro životní prostředí a veřejné zdraví více než zřejmé, dlouho trvající a vyplývá z jednání či spíše z nečinnosti příslušných italských orgánů.

Závěry Soudního dvora

- ⁹⁶ Úvodem je třeba připomenout, že ačkoliv čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/12 neupřesňuje konkrétní obsah opatření, která musejí být přijata, aby bylo zajištěno, že odpady se budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, nic to nemění na tom, že zavazuje členské státy, pokud jde o cíl, jehož má být dosaženo, byť ponechává členským státům určitý prostor pro volné uvážení při posouzení nezbytnosti těchto opatření (rozsudek ze dne 18. listopadu 2004, Komise v. Řecko, C-420/02, Sb. rozh. s. I-11175, bod 21).
- ⁹⁷ V zásadě není možné z nesouladu faktické situace s cíli stanovenými v čl. 4 odst. 1 směrnice přímo vyvozovat, že dotýčný členský stát nutně nesplnil povinnosti vyžadované tímto ustanovením, totiž že nepřijal nezbytná opatření, aby zajistil, že se odpady budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí. Přetrvávání této faktické situace však, zejména pokud způsobuje značné zhoršení životního prostředí v průběhu delší doby bez zásahu příslušných orgánů, může svědčit o tom, že členské státy překročily prostor pro uvážení, který jim toto ustanovení přiznává (výše uvedené rozsudky ze dne 9. listopadu 1999 Komise v. Itálie, bod 68, a ze dne 18. listopadu 2004, Komise v. Řecko, bod 22).

- ⁹⁸ Pokud jde o územní rozsah údajného nesplnění povinnosti, skutečnost, že žaloba Komise zní na určení toho, že Italská republika nesplnila povinnost přijmout nezbytná opatření v jediném regionu Kampánie, nemá na případné konstatování nesplnění povinnosti vliv (viz výše uvedený rozsudek ze dne 9. listopadu 1999 Komise v. Itálie, bod 69).
- ⁹⁹ Důsledky nedodržení povinnosti vyplývající z čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/12 by totiž ze samotné povahy této povinnosti mohly ohrozit lidské zdraví a poškodit životní prostředí, a to i na omezené části území členského státu (viz výše uvedený rozsudek ze dne 9. listopadu 1999 Komise v. Itálie, bod 70), jak tomu rovněž bylo ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek ze dne 7. dubna 1992, Komise v. Řecko.
- ¹⁰⁰ Je tedy třeba posoudit, zda Komise právně dostačujícím způsobem prokázala, že v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, Italská republika po delší dobu nepřijala opatření nezbytná k zajištění toho, aby byl odpad vytvořený v regionu Kampánie využit nebo odstraněn bez ohrožení lidského zdraví a bez použití metod, které mohou poškodit životní prostředí.
- ¹⁰¹ I když je na Komisi, aby v rámci řízení o nesplnění povinnosti zahájeného podle článku 258 SFEU prokázala existenci tvrzeného nesplnění povinnosti tím, že Soudnímu dvoru předloží veškeré poznatky nezbytné k přezkoumání existence tohoto nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakoukoli domněnku (rozsudek ze dne 22. ledna 2009, Komise v. Portugalsko, C-150/07, bod 65 a citovaná judikatura), je třeba zohlednit skutečnost, že pokud jde o přezkum správného praktického použití vnitrostátních ustanovení určených k zajištění účinného provedení směrnice 2006/12, je Komise, která nemá vlastní vyšetřovací pravomoci v této oblasti, z velké

části odkázána na poznatky předložené případnými stěžovateli, veřejnými institucemi nebo soukromými subjekty, tiskem, jakož i samotným dotčeným členským státem (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko, C-494/01, Sb. rozh. s. I-3331, bod 43, a výše uvedený rozsudek ze dne 26. dubna 2007, Komise v. Itálie, bod 28).

¹⁰² Z toho zejména plyne, že pokud Komise předložila dostatečné poznatky o některých skutečnostech, ke kterým došlo na území žalovaného členského státu, přísluší tomuto členskému státu, aby zevrubně a podrobně zpochybnil předložené údaje a důsledky, jež z nich vyplývají (viz v tomto smyslu 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie, body 84 a 86, jakož i rozsudek ze dne 22. prosince 2008, Komise v. Španělsko, C-189/07, bod 82).

¹⁰³ V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že Italská republika nezpochybňuje, že v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, dosáhlo množství odpadu pokrývajícího veřejné komunikace 55 000 tun, které přibýly ke 110 000 až 120 000 tunám dosud nezpracovaného odpadu na obecních skládkách. V každém případě tyto údaje vyplývají ze sdělení pověřeného komisaře ze dne 2. března 2008 připojeného k odpovědi tohoto členského státu na odůvodněné stanovisko. Krom toho podle údajů poskytnutých tímto členským státem se obyvatelé rozhořčení takovým hromaděním chopili iniciativy, která byla škodlivá pro životní prostředí a pro jejich vlastní zdraví tím, že navršené odpadky zapalovali.

¹⁰⁴ Z výše uvedeného tedy jasně vyplývá, že tento členský stát nebyl v regionu Kampánie schopen splnit povinnost přijmout nezbytná opatření pro zákaz svévolného opuštění, nepovoleného ukládání a nekontrolovaného odstraňování odpadů, která mu přísluší na základě čl. 4 odst. 2 směrnice 2006/12.

- 105 Dále je třeba připomenout, že odpad má zvláštní povahu, takže jeho hromadění ještě předtím, než se stane nebezpečným pro zdraví, představuje, zejména s ohledem na omezenou kapacitu jednotlivých regionů nebo obcí ke sběru odpadu, nebezpečí pro životní prostředí (rozsudek ze dne 9. července 1992, Komise v. Belgie, C-2/90, Recueil, s. I-4431, bod 30).
- 106 Takové hromadění na veřejných komunikacích a na dočasných skládkách tak velkého množství odpadu, jak tomu bylo v regionu Kampánie v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, tedy nepochybně vedlo k „ohrožení vod, ovzduší, půdy“, jakož i „rostlin a živočichů“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2006/12. Krom toho takové množství odpadu nevyhnutelně způsobuje „obtěžování zápachem“ ve smyslu odst. 1 písm. b) tohoto článku, zvláště pokud odpad zůstane po dlouhou dobu volně ponechán na ulicích a na silnicích.
- 107 Krom toho s ohledem na nedostatečné kapacity skládek může přítomnost takového množství odpadu mimo vhodná a povolená skladovací místa „nepříznivě ovlivnit krajinu nebo místa zvláštního zájmu“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) směrnice 2006/12.
- 108 S ohledem na podloženost informací předložených Komisí, zejména pak jednotlivé zprávy vyhotovené samotnými italskými orgány a oznámené evropským orgánům, jakož i výstřižky z novin připojené k žalobě a s ohledem na judikaturu připomenutou v bodech 80 a 81 tohoto rozsudku, se Italská republika nemůže omezit na tvrzení, že vytýkané skutečnosti nejsou prokázány nebo že vykládky odpadu v ulicích, zejména v Neapoli, nejsou projevem vůle tohoto členského státu.

- 109 Krom toho, jak správně tvrdí Komise, má čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/12 preventivní funkci v tom smyslu, že členské státy nemohou při využívání a odstraňování odpadů vystavovat lidské zdraví nebezpečí.
- 110 Samotná Italská republika přitom, zejména ve zprávách a sděleních předložených evropským orgánům, nebezpečnost situace v regionu Kampánie pro lidské zdraví připustila. V tomto ohledu body odůvodnění zákonného nařízení č. 90 oznámeného Radě Evropské unie, výslovně odkazují na „závažnost sociálních a hospodářských podmínek a podmínek z hlediska životního prostředí vyplývajících z naléhavosti situace [v oblasti nakládání s odpady], které mohou vážně ohrozit základní práva obyvatel regionu Kampánie vystavených [...] hygienickým a zdravotním rizikům a rizikům z hlediska životního prostředí“.
- 111 Z toho vyplývá, že skutečnosti uplatněné Italskou republikou v rámci této žaloby s cílem prokázat, že uvedená situace v praxi neměla žádný nebo měla přinejmenším pouze malý dopad na lidské zdraví, nemohou vyvrátit závěr, že znepokojivý stav v podobě hromadění odpadu na veřejných komunikacích vystavoval lidské zdraví určitému nebezpečí, čímž byl porušen čl. 4 odst. 1 směrnice 2006/12.
- 112 Žalobní důvod Komise vycházející z porušení článku 4 směrnice 2006/12 musí být tedy prohlášen za opodstatněný.
- 113 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že Italská republika tím, že nepřijala, pokud jde o region Kampánie, veškerá opatření nezbytná k zajištění toho, aby odpady

byly využívány nebo odstraňovány bez ohrožení lidského zdraví a bez poškození životního prostředí, zvláště pak tím, že nevybudovala přiměřenou a jednotnou síť zařízení na odstraňování odpadu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12.

K nákladům řízení

- ¹¹⁴ Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Italská republika tím, že nepřijala, pokud jde o region Kampánie, veškerá opatření nezbytná k zajištění toho, aby odpady byly využívány nebo odstraňovány bez ohrožení lidského zdraví a bez poškození životního prostředí, zvláště pak tím, že nevybudovala přiměřenou a jednotnou síť zařízení na odstraňování odpadu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4 a 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006 o odpadech.**

- 2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

3) Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy.