

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

4. marts 2010*

I sag C-297/08,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 3. juli 2008,

Europa-Kommissionen ved D. Recchia, C. Zadra og J.-B. Laignelot, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Aiello, med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. Ossowski, som
befuldmægtiget, bistået af barrister K. Bacon,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne C. Toader (refere-
rende dommer), K. Schiemann, P. Kūris og L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. december 2009,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal
pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at den Italienske Republik, da den ikke for regionen Campanien traf alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affald blev nyttiggjort eller bortskaffet, uden at menneskers sundhed blev bragt i fare og uden skade for miljøet, og navnlig ikke havde oprettet et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EUT L 114, s. 9).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 2 Direktiv 2006/12 kodificerede af hensyn til en klar og rationel lovgivning Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39).

3 Anden, sjette og ottende til tiende betragtning til direktiv 2006/12 har følgende ordlyd:

- »(2) Alle regler om håndtering af affald bør som deres væsentligste mål have beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger ved indsamling, transport, behandling, oplagring og deponering af affald.

[...]

- (6) For at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau er det nødvendigt, at medlemsstaterne ikke blot sørger for bortskaffelse og nyttiggørelse af affald, men at de også træffer foranstaltninger til begrænsning af affaldsproduktionen især ved at fremme renere teknologier og produkter, der kan genvindes og genbruges under hensyn til eksisterende og potentielle muligheder på markedet for nyttiggjort affald.

[...]

- (8) Det er af stor betydning, at Fællesskabet som helhed bliver i stand til selv at bortskaffe sit affald, og de enkelte medlemsstater bør hver især bestræbe sig på at opnå en sådan uafhængighed.

- (9) For at nå disse mål bør der udarbejdes planer for håndtering af affaldet i medlemsstaterne.

(10) Det er nødvendigt at begrænse transport af affald, og med henblik herpå kan medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af deres planer for håndtering af affaldet.«

4 Artikel 4 i direktiv 2006/12 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at affaldet nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, idet der navnlig ikke må:

a) skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

b) forårsages gener ved støj eller lugt

c) påføres landskaber eller områder af særlig interesse skade.

2. Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at forbyde henkastning, dumpning og ukontrolleret bortskaffelse af affald.«

5 Direktivets artikel 5 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer i samarbejde med andre medlemsstater, når dette viser sig nødvendigt eller hensigtsmæssigt, egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved der tages hensyn til den bedste teknologi, der er til rådighed, og som ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette net skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål under hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.

2. Nettet skal muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg under anvendelse af de mest hensigtsmæssige metoder og teknologier til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden.«

6 Artikel 7 i direktiv 2006/12 bestemmer:

»1. For at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4 og 5, skal den eller de i artikel 6 omhandlede kompetente myndigheder hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer for håndtering af affaldet. Disse planer skal navnlig omfatte:

- a) arten, mængden og oprindelsen af det affald, der skal nyttiggøres, eller som skal bortskaffes

- b) de almindelige tekniske forskrifter
- c) alle særlige bestemmelser vedrørende særligt affald
- d) de områder eller anlæg, der er egnede for bortskaffelsen.

2. I de i stk. 1 omhandlede planer kan for eksempel anføres:

[...]

- c) egnede foranstaltninger, hvorved der tilskyndes til at rationalisere indsamlingen, sorteringen og behandlingen af affaldet.

3. Medlemsstaterne samarbejder i givet fald med de øvrige medlemsstater og Kommissionen ved udarbejdelsen af disse planer. De giver Kommissionen meddelelse herom.

[...]«

De nationale bestemmelser

7 Artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12 blev gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 152 af 3. april 2006 om miljøforskrifter (det almindelige tillæg til GURI nr. 96 af 14.4.2006).

8 Dekretets artikel 178, stk. 2, bestemmer:

»Affald skal nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet, idet der navnlig ikke må

a) skabes risiko for hverken vand, luft eller jord, eller for fauna og flora

b) forårsages gener ved støj eller lugt

c) påføres landskaber eller områder af særlig interesse, som er beskyttet af den gældende lovgivning, skade«.

9 Dekretets artikel 182, stk. 3, fastsætter følgende:

»Bortskaffelse af affald sker ved hjælp af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter under anvendelse af den bedste teknologi, der er til rådighed, og hvorved der tages hensyn til forholdet mellem omkostninger og overordnede fordele, med henblik på at

- a) blive i stand til selv at bortskaffe ikke-farligt byaffald under optimale territoriale omstændigheder

- b) gøre det muligt at bortskaffe affald i et af de anlæg, der er bedst egnede i den forbindelse, så tæt på produktions- og indsamlingsstedet som muligt med henblik på at nedbringe affaldstransport under hensyntagen til geografiske forhold samt behovet for anlæg, som er specielt indrettet til visse typer affald

- c) anvende de bedste metoder og den bedste teknologi til sikring af et højt beskyttelsesniveau for miljøet og den offentlige sundhed.«

10 Den regionale lov for regionen Campanien nr. 10/93 af 10. februar 1993 om forskrifter og procedurer for bortskaffelse af affald i Campanien (»Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania«) udpegede 18 homogene områder, i hvilke der ved oprettelse af en obligatorisk ordning for kommunerne i de pågældende områder skulle ske bortskaffelse af det i de respektive områder producerede byaffald.

Tvistens baggrund

- 11 Denne sag vedrører regionen Campanien, som omfatter 551 kommuner, herunder byen Napoli. Denne region har problemer med håndtering og bortskaffelse af byaffald.
- 12 Ifølge Den Italienske Republiks bemærkninger i svarskriftet blev der i 1994 erklæret undtagelsestilstand i den pågældende region, og der blev udnævnt en kommitteret, som skulle udøve de funktioner og have de kompetencer, som normalt tilkommer andre offentlige organer, med henblik på hurtigt at få truffet de nødvendige foranstaltninger til løsning af det, der generelt er blevet benævnt »affaldskrisen«.
- 13 I 1997 blev der vedtaget en byaffaldshåndteringsplan. Denne plan fastlagde et net af industrielle affaldsforbrændingsanlæg ved hjælp af et differentieret indsamlingssystem for regionen Campanien.
- 14 Ved ministeriel bekendtgørelse nr. 2774 af 31. marts 1998 blev det besluttet at iværksætte en udbudsprocedure med henblik på i en periode på ti år at overlade affaldsbehandlingen til private operatører, som skulle kunne forestå opførelsen af anlæg til forbrænding af brændsel, som er udledt af affald (herefter »BUA«), samt forbrændingsanlæg og termovaloriseringsanlæg.
- 15 De pågældende kontrakter blev i løbet af 2000 tildelt selskaberne Fibe SpA og Fibe Campania SpA, der hører til Impregilo-gruppen. Disse selskaber skulle gennemføre og administrere syv BUA-produktionsanlæg samt to termovaloriseringsanlæg beliggende i henholdsvis Acerra og Santa Maria La Fossa. Kommunerne i regionen

Campanien var forpligtet til at overlade behandlingen af deres affald til de pågældende selskaber.

- 16 Gennemførelsen af planen stødte imidlertid på en række problemer, dels på grund af indsigelser fra visse befolkningsgrupper i området mod de udvalgte lokaliteter og dels mod den ringe mængde affald, der blev indsamlet og overladt til den regionale service. Desuden blev opførelsen af fabrikkerne forsinket, og der blev konstateret mangler ved udformningen af de pågældende fabrikker. Som følge af de manglende muligheder for behandling i de pågældende anlæg ophobede affaldet sig på lossepladserne og i opbevaringsområderne, indtil disse blev helt fyldt.
- 17 Anklagemyndigheden i Napoli indledte ligeledes en undersøgelse, der skulle søge at godtgøre svig i forbindelse med offentlige kontrakter. BUA-produktionsanlæggene i regionen Campanien blev sat under judiciel administration, hvilket gjorde det umuligt at få tilpasset det pågældende materiel. Til slut blev kontrakterne mellem forvaltningen og Fibe SpA og Fibe Campania SpA ophævet, men forsøg på en fornyet tildeling af disse kontrakter ved udbud mislykkedes gentagne gange, blandt andet på grund af et utilstrækkeligt antal gyldige bud.

Den administrative procedure

- 18 Situationen i regionen Campanien var genstand for drøftelser mellem Kommissionens tjenestegrene og de italienske myndigheder. Den kommitterede, der blev udnævnt i affaldskrisen, redegjorde i et notat dateret den 16. maj 2007 til Kommissionen for de grunde, der havde ført til vedtagelsen af lovdekret nr. 61 af 11. maj 2007, som foreskrev »ekstraordinære foranstaltninger til løsning af kritesituationen vedrørende affaldsbortskaffelse i regionen Campanien«, og som navnlig omfattede opførelsen af fire nye lossepladser i kommunerne Serre, Savignano Irpino, Tezigno og Sant'Arcangelo Trimonte.

- 19 Ifølge notatet var disse ekstraordinære foranstaltninger berettigede »med henblik på at eliminere faren for epidemier eller andre sundhedsmæssige krisesituationer samt med henblik på at beskytte befolkningens helbred«. Dokumentet anerkendte, at »krisetilstanden på det seneste er blevet forværret på grund af mangel på lossepladsområder med henblik på endelig bortskaffelse af affald« og kvalificerede denne tilstand som en »social alarm og en fare for de grundlæggende rettigheder for indbyggerne i regionen Campanien«, idet »ulovlig deponering, der foretages uden kontrol fra de kompetente offentlige myndigheders side, og de spontane eller forsætlige brande i det efterladte affald underminerer den miljømæssige integritet som følge af udslippet i luften af forurenende stoffer (navnlig dioxin) og i jorden, hvilket medfører fare for uoprettelig skade på de vandførende lag«.
- 20 De foranstaltninger, som Den Italienske Republik traf, fandt Kommissionen utilstrækkelige til at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet og folkesundheden og navnlig utilstrækkelige til etablering af et passende net af affaldsbortskaffelsesfaciliteter og antog derfor, at medlemsstaten havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12. Kommissionen fremsendte derpå den 29. juni 2007 en åbningsskrivelse til medlemsstaten, hvori denne blev opfordret til fremsætte sine bemærkninger senest en måned efter modtagelsen af den pågældende skrivelse.
- 21 På opfordring af Den Italienske Republik rejste en delegation fra Kommissionen i juli 2007 til Napoli for at mødes med myndighederne og gøre sig bekendt med realiteterne i sagen på stedet.
- 22 Ved skrivelse af 3. august 2007 besvarede Den Italienske Republik åbningsskrivelsen og vedlagde som bilag et notat fra generaldirektøren for Ministeriet for Miljø og Territorial Beskyttelse, Direktoratet for Livskvalitet, dateret den 2. august 2007. På baggrund af de modtagne oplysninger fandt Kommissionen det hensigtsmæssigt at udvide klagepunkterne til også at omfatte tilsidesættelse af artikel 3 og 7 i direktiv 2006/12, og den sendte herved den 23. oktober 2007 medlemsstaten en supplerende

åbningsskrivelse, hvori denne blev opfordret til at fremkomme med sine bemærkninger inden for en frist på to måneder regnet fra modtagelsen af skrivelsen.

- ²³ Den 20. november 2007 blev der i Bruxelles afholdt et nyt møde, hvorunder Den Italienske Republik fremlagde et nyt planforslag til affaldshåndtering for regionen Campanien og redegjorde for udviklingen i situationen, navnlig vedrørende opførelsen af visse infrastrukturanlæg, såsom lossepladser. Denne plan blev vedtaget den 28. december 2007.
- ²⁴ Ved skrivelse af 24. december 2007 besvarede Den Italienske Republik den supplerende åbningsskrivelse og vedlagde som bilag et notat dateret den 21. december 2007 fra Ministeriet for Miljø og Territorial Beskyttelse.
- ²⁵ Den 28. januar 2008 blev der i Rom afholdt et »pakkemøde« mellem Den Italienske Republik og Kommissionen, hvorunder medlemsstaten vedrørende spørgsmålet om håndtering af affald i Campanien redegjorde for indholdet af en ny plan, som havde til formål at løse krisesituationen inden udgangen af november 2008.
- ²⁶ På baggrund af de oplysninger, som Den Italienske Republik gav i disse forskellige skrivelser, og oplysninger fra andre kilder, herunder medierne, foreninger, organisationer og privatpersoner, tilsendte Kommissionen den 1. februar 2008 medlemsstaten en begrundet udtalelse, hvori Kommissionen opfordrede den til at rette ind inden for en måned, henset til situationens hastende karakter. Medlemsstaten besvarede udtalelsen ved skrivelse til Kommissionen af 4. marts 2008, som var vedlagt tre notater fra de regionalt ansvarlige.

- 27 Under hensyn til de således indhentede oplysninger besluttede Kommissionen at anlægge denne sag.
- 28 Ved kendelse af 2. december 2008 gav Domstolens præsident Det Forenede Kongerige Storbritanien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Den Italienske Republiks påstande.

Om søgsmålet

- 29 Til støtte for sagen har Kommissionen foreholdt Den Italienske Republik tilsidesættelse af artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12, dels fordi den ikke oprettede et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, der kan gøre den i stand til selv at bortskaffe sit affald i overensstemmelse med det geografiske nærhedsprincip, og dels fordi denne situation har medført en fare for menneskers sundhed og for miljøet.
- 30 Kommissionen er af den opfattelse, at Den Italienske Republik har erkendt det påtalte traktatbrud. Den har navnlig anset indholdet af de besvarelser, som Den Italienske Republik afgav i forbindelse med den administrative procedure, for bevis herfor. I sit svar på den oprindelige åbningsskrivelse redegjorde Den italienske regering således for den regionale plan for affaldshåndtering, der blev vedtaget i 1997, og medgav, at »selv om det integrerede affaldshåndteringsystem blev korrekt fastlagt i regionalplanen, er det på det nuværende stadium stadig ikke en faktisk realitet«, hvilket navnlig skyldtes en hel række forsinkelser i opførelsen af de planlagte forbrændingsanlæg i Acerra og Santa Maria La Fossa samt lukningen af deponeringsanlæg. De italienske myndigheder medgav således, at der forelå en »lammelse af systemet« og en ulovlig eller ukontrolleret deponering af affald, der af myndighederne blev betegnet som »et

udbredt fænomen i Campanien, der styres af grupper involveret i organiseret kriminalitet, og i relation til hvilke justitsmyndighederne har indledt efterforskninger».

- 31 I sin besvarelse af den begrundede udtalelse bekræftede Den Italienske Republik, at situationen ikke var afklaret, og det fremgår ifølge Kommissionen af de svar, som medlemsstaten gav, og navnlig af den periode, der var nødvendig for gennemførelse af de i henhold til håndteringsplanen fastlagte anlæg, samt af den nationale presse, at medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, langt fra havde fået oprettet et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter baseret på nærhedskriteriet.
- 32 Desuden bekræfter visse oplysninger modtaget efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, det vedvarende traktatbrud. Den Italienske Republik anerkendte således i meddelelser af 21. og 28. april 2008, som blev fremsendt til formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union, at de lossepladser, der var planlagt for områderne Savignano Irpino og Sant'Arcangelo Trimonte, i bedste fald ville være i drift i juli 2008, og at det indtil denne dato alene var lossepladsen i Macchia Soprana i kommunen Serre, der var i drift i hele regionen Campanien.
- 33 Kommissionen har ligeledes støttet sig til et notat fremsendt den 4. juni 2008, hvormed Den Italienske Republik gav Kommissionen meddelelse om lovdekret nr. 90 af 23. maj 2008 (almindeligt tillæg til GURI nr. 120 af 23.5.2008, herefter »lovdekret nr. 90«). Selve ordlyden af lovdekretet udgør en indrømmelse af, at ordningen for affaldsbortskaffelse i regionen Campanien er mangelfuld. Kommissionen har ligeledes påpeget, at »undtagelsestilstanden« vedrørende affaldskrisen ikke var blevet ophævet på tidspunktet for sagens anlæg, og at den skulle fastholdes indtil den 31. december 2009.

- 34 Det må imidlertid fastslås, at i modsætning til hvad Kommissionen hævder, har Den Italienske Republik benægtet at have tilsidesat artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12. Følgelig må der foretages en undersøgelse af berettigelsen af de klagepunkter, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for sagen.

Om tilsidesættelsen af artikel 5 i direktiv 2006/12

Parternes argumenter

- 35 Kommissionen har gjort gældende, at for at en medlemsstat kan anses for at have oprettet et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter som krævet i artikel 5 i direktiv 2006/12, må den råde over et samlet sæt af tekniske strukturer, som dels gør det muligt uden fare for miljøet og den offentlige sundhed at bortskaffe det affald, der ikke kan nyttiggøres og/eller genanvendes, og dels — med henblik på iagttagelse af principperne om »tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed« — sikrer, at modtagekapaciteten på de anlæg, der bortskaffer affald, såsom forbrændingsanlæg og lossepladser, svarer til de affaldsmængder, som forventes at skulle bortskaffes i den pågældende region.
- 36 Den ordning, der er indført for regionen Campanien, frembyder imidlertid nogle klare mangler. Affaldssorteringen omfatter alene 10,6% af det producerede affald mod et gennemsnit i Fællesskabet på 33% og et nationalt gennemsnit, der ligger på mellem 19,4% for de centrale regioner i Italien og 38,1% for regionerne i nord i medlemsstaten.
- 37 Selv om lossepladser bør anvendes mindst muligt, da de udgør den dårligste løsning for miljøet, anbringes dernæst størstedelen af affaldet i regionen Campanien

på lossepladser eller efterlades ulovligt. De BUA-produktionsanlæg, som skulle bortskaffe affaldet, er desuden mangelfulde og foretager i realiteten kun en behandling af affaldet, hvorfor det derefter må sendes til et andet anlæg med henblik på endelig bortskaffelse.

- 38 De forbrændingsanlæg, der blev planlagt for kommunerne Acerra og Santa Maria La Fossa, er stadig ikke i drift, og der findes kun en enkelt lovlig losseplads i hele regionen, nemlig i Serre, hvis kapacitet er langt under det reelle behov. Endelig er adskillige ton affald blevet transporteret til Tyskland og til andre regioner i Italien med henblik på bortskaffelse, og der er blevet indgået en aftale med Forbundsrepublikken Tyskland om yderligere sendinger.
- 39 Ifølge Kommissionen udgjorde det affald, der henlå på offentlig vej den 2. marts 2008, 55 000 ton, hvortil skal lægges 110 000-120 000 ton, som afventede behandling på de kommunale oplagringsområder. Domstolen har imidlertid fastslået i dom af 26. april 2005, Kommissionen mod Irland (sag C-494/01, Sml. I, s. 3331), at et deponerings-system, der næsten har nået sit mætningspunkt, og at tilstedeværelsen af ulovlige lossepladser over hele landet udgør en tilsidesættelse af artikel 5 i direktiv 2006/12.
- 40 Den Italienske Republik har nedlagt påstand om frifindelse. Ifølge medlemsstaten er klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 5 i direktiv 2006/12 baseret på en utilstrækkelig analyse af den historiske begrundelse for den alvorlige situation i regionen Campanien. Desuden har medlemsstaten gjort alt, hvad den kunne, for at dæmme op for krisen, både gennem indsats af betydelige administrative og militære midler og ved at foretage væsentlige økonomiske investeringer (400 mio. EUR fra 2003 til 2008).
- 41 Hvad angår indsamlingen af affald har Den Italienske Republik, selv om den har medgivet, at de af Kommissionen anførte tal vedrørende det regionale gennemsnit er korrekte, imidlertid understreget, at der blev foretaget ekstraordinære indsamlinger,

og at der mere generelt er sket en stigning i den affaldssortering i regionen Campanien, som skulle styrkes med gennemførelsen af statsministeriel bekendtgørelse nr. 3639/08. Mellem den 14. januar og den 1. marts 2008 blev der således indsamlet 348 000 ton affald, navnlig i gaderne, og dette blev anbragt på et sikkert sted. På nuværende tidspunkt er den samlede kapacitet for bortskaffelse af affald større end den daglige affaldsproduktion i regionen. 530 kommuner har gennemført de første foranstaltninger vedrørende affaldssorteringen, 73 kommuner (ca. 370 000 indbyggere) har opnået procentdele på 50-90%, mens 134 kommuner (ca. 1 mio. indbyggere) har opnået 25-50%.

- 42 Endvidere åbnede lossepladsen i Savignano Irpino i juni 2008, efterfulgt af lossepladsen i Sant’Arcangelo Trimonte. Hvad angår forbrændingsanlæggene skulle der efter den nye plan i henhold til lovdekret nr. 90 opføres yderligere to forbrændingsanlæg i Napoli og i Salerno i tillæg til forbrændingsanlæggene i Acerra og Santa Maria La Fossa. En række andre anlæg var ligeledes under opførelse, såsom lossepladserne i Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro og Andretta samt termovaloriseringsanlæggene i Acerra og Salerno.
- 43 Hvad angår de syv BUA-produktionsanlæg, som Kommissionen understreger endnu ikke er i drift, har Den Italienske Republik gjort gældende, at de funktionsfejl, der blev konstateret ved anlæggene, skyldes kontraktmæssige misligholdelser eller ligefrem strafbare eller egentlig kriminelle handlinger, som ligger uden for myndighedernes kontrol.
- 44 Hvad angår lossepladserne har Den Italienske Republik, selv om den har anerkendt, at alene lossepladsen Macchia Soprana i Serre var i drift på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, imidlertid fremhævet, at åbningen af en række andre bortskaffelsesområder blev forhindret af en række protestaktioner fra befolkningen, som endog nødvendiggjorde indsats af væbnede styrker.

- 45 Alle disse omstændigheder kan imidlertid udgøre tilfælde af force majeure i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i retspraksis.
- 46 Den Italienske Republik finder derfor, at tilsidesættelsen af artikel 5 i direktiv 2006/12 ikke kan tilskrives dens passivitet, og den lægger i øvrigt vægt på, at de ulovlige lossepladser i regionen Campanien er genstand for konstante oprydninger, og at de aldrig har udgjort et af de nationale myndigheder foreslået eller godkendt alternativ, ligesom myndighederne har foretaget sig alt, hvad de kunne, for at få fjernet dette affald, herunder ved magtudøvelse.
- 47 Hvad angår muligheden for at antage force majeure, har Kommissionen i replikken påpeget, at dette begreb indebærer et krav om, at den pågældende handling eller denne handling manglende udførelse skyldes »usædvanlige og uforudseelige omstændigheder, som den, der påberåber sig dem, ikke har nogen indflydelse på, og hvis virkninger ikke kunne være undgået trods al udvist agtpågivenhed« (dom af 8.3.1988, sag 296/86, McNicholl m.fl., Sml. s. 1491, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Det gælder tillige, at i en situation, hvor en omstændighed har kunnet udgøre et force majeure-tilfælde, kan dettes virkninger kun være ved i et bestemt tidsrum, nemlig i det tidsrum, som en normalt påpasselig forvaltning faktisk skal bruge for at bringe den krisesituation til ophør, som ligger uden for dennes kontrol (dom af 11.7.1985, sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629, præmis 16).
- 49 Kommissionen henviser til, at den manglende modernisering af affaldsbortskaffelsesordningen i regionen Campanien har varet siden 1994. Hvad angår protesterne og den uro i den offentlige orden, som den lokale befolkning forårsagede, var disse forhold til at forudse, og de er ikke af ekstraordinær karakter, for så vidt som den krisesituation og de protester, den medførte, netop er en følge af de nationale myndigheders vedvarende tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af direktiv 2006/12.

- 50 Hvad angår tilstedeværelsen af organiseret kriminalitet har Kommissionen bemærket, at denne omstændighed, selv om den var godtgjort, ikke kan begrunde den søgte medlemsstats tilsidesættelse af sine pligter ifølge direktiv 2006/12 (jf. dom af 18.12.2007, sag C-263/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11745, præmis 51).
- 51 Hvad angår det forhold, at tilslagsmodtagerne ikke overholdt deres kontraktmæssige forpligtelser til at sætte affaldsbehandlingsfaciliteterne i drift, er Kommissionen af den opfattelse, at dette ikke kan være usædvanligt og uforudseeligt, bl.a. fordi myndighederne, i modsætning til hvad Den Italienske Republik har gjort gældende, ved specifikke bestemmelser kunne have garderet sig mod dette.
- 52 Hvad angår de straffesager, som anklagemyndigheden indledte mod visse af virksomhedernes ansvarlige, og myndighedernes vanskeligheder med at finde en anden tilbudsgiver, der kunne genoptage de omhandlede aktiviteter, har Kommissionen gjort gældende, at en medlemsstat efter fast retspraksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (jf. dommen af 18.12.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 51).
- 53 Det Forenede Kongerige har alene fremsat bemærkninger vedrørende fortolkningen af artikel 5 i direktiv 2006/12. Ifølge denne medlemsstat finder medlemsstaternes forpligtelser, i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende i forbindelse med dette søgsmål, anvendelse på nationalt, men ikke på regionalt plan. Således må principperne om nærhed og egenkapacitet, hvorefter det integrerede og tilstrækkelige net af bortskaffelsesfaciliteter »skal sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og gøre det muligt for de enkelte medlemsstater at nå dette mål«, og dette »på et af de nærmeste egnede anlæg«, udvides til at gælde for Fællesskabets område eller nationalt område, men ikke for regionalt område.

- 54 Denne medlemsstat deler derfor ikke Kommissionens synspunkt, hvorefter der foreligger en tilsidesættelse af artikel 5 i direktiv 2006/12, såfremt bortskaffelsesfaciliteterne i en given region i en medlemsstat ikke er tilstrækkelige til at opfylde behovet for bortskaffelse i regionen. Medlemsstaterne kan i lighed med Det Forenede Kongerige, som har organiseret sig på denne måde med hensyn til farligt affald, vælge at transportere visse typer af affald fra én region til andre regioner med henblik på behandling og bortskaffelse på anlæg dér, for så vidt som den samlede nationale efterspørgsel efter en sådan behandling dækkes af et nationalt net af faciliteter for bortskaffelse af affald.
- 55 Domstolens praksis bekræfter ligeledes denne nationale tilgang til princippet om egenkapacitet, ligesom en sådan fortolkning bestyrkes af ordlyden af artikel 16, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312, s. 3), idet denne artikel i det nye direktiv om affald bestemmer, at »[p]rincipperne om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet betyder ikke, at hver enkelt medlemsstat skal være i besiddelse af hele spektret af endelige nyttiggørelsesanlæg inden for sit område«.
- 56 Den Italienske Republik deler Det Forenede Kongeriges synspunkt og har anført, at regionen Campaniens påvirkning af den nationale affaldsproduktion er begrænset.
- 57 Kommissionen har vurderet, at de af Det Forenede Kongerige rejste fortolknings-spørgsmål ikke er relevante i næværende sag, men medgiver, at medlemsstaterne frit kan fastsætte det hensigtsmæssige administrative niveau for affaldshåndtering. En medlemsstat kan for at overholde artikel 5 i direktiv 2006/12 således nøjes med at have et enkelt nationalt anlæg, såfremt dette kan dække behandlingen af det producerede affald, eller enkelte specialiserede anlæg, eksempelvis anlæg, der behandler farligt affald, som dem, der findes i Det Forenede Kongerige.

- 58 Kommissionen har imidlertid fremhævet, at det ved fastlæggelsen af, hvorledes principperne om tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed skal fortolkes, ligeledes er nødvendigt at tage affaldets art og mængden af produceret affald i betragtning. Husholdningsaffald produceres jo lokalt og dagligt, hvilket principielt nødvendiggør en næsten umiddelbar og lokal indsamling og behandling.
- 59 Den Italienske Republik har som geografisk parameter for tilstrækkelig egenkapacitet og nærhed valgt en håndtering på »optimalt territorielt område« (»ambito territoriale ottimale«). I den forbindelse peger Kommissionen på, at den ikke har foreholdt medlemsstaten det administrative niveau, den har lagt til grund ved oprettelsen af det integrerede system for håndtering og bortskaffelse af affald. Den har til gengæld foreholdt medlemsstaten ikke at have oprettet et sådant system i regionen Campanien, hvor affaldet helt konkret ikke bortskaffes på anlæg i nærheden af produktionsstedet, og hvor overførelse af affald til andre regioner alene har udgjort ad hoc-løsninger på den sundhedsmæssige og miljømæssige krise og følgelig ikke er en del af et integreret system af bortskaffelsesfaciliteter.

Domstolens bemærkninger

- 60 Som det fremgår af Kommissionens argumenter under den administrative procedure og af de skriftlige indlæg for Domstolen, bemærkes, at Kommissionen med søgsmålet overordnet har rejst spørgsmålet om affaldsbortskaffelse i regionen Campanien og mere specifikt, således som det fremgår af dens svar på det af Det Forenede Kongerige indgivne interventionsindlæg, bortskaffelse af byaffald. Sagsøgeren har således ikke, på trods af sin besvarelse af det under retsmødet stillede spørgsmål, nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser vedrørende den særlige kategori af farligt affald, som delvist henhører under Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20).

- ⁶¹ I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i direktiv 2006/12 skal medlemsstaterne træffe egnede foranstaltninger med henblik på oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter for affald, som dels kan sætte Fællesskabet som helhed i stand til selv at bortskaffe sit affald og dels gøre det muligt for de enkelte medlemsstater at nå dette mål. Medlemsstaterne skal herved tage hensyn til de geografiske forhold eller behovet for særlige faciliteter til bestemte typer affald.
- ⁶² Ved oprettelsen af et sådant integreret net råder medlemsstaterne over en vid skønsebeføjelse for så vidt angår valget af det territoriale grundlag, som de anser for egnet til at nå en tilstrækkelig national egenkapacitet med hensyn til bortskaffelse af affald, for således at gøre det muligt for Fællesskabet selv at bortskaffe sit affald.
- ⁶³ Som Det Forenede Kongerige med rette har bemærket, kan visse former for affald, f.eks. farligt affald, være af så speciel karakter, at behandlingen af dette med henblik på bortskaffelse med fordel kan samles i et eller flere anlæg på nationalt plan og endog, således som dette udtrykkeligt bestemmes i artikel 5, stk. 1, og artikel 7, stk. 3, i direktiv 2006/12, kan ske i samarbejde med andre medlemsstater.
- ⁶⁴ Domstolen har ikke desto mindre allerede haft lejlighed til at understrege, at en af de vigtigste foranstaltninger, som medlemsstaterne må træffe som led i deres pligt i henhold til direktiv 2006/12 til at vedtage håndteringsplaner, der navnlig kan omfatte egnede foranstaltninger, hvorved der tilskyndes til at rationalisere indsamlingen, sorteringen og behandlingen af affaldet, er den, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 2, og som består i at søge at få behandlet affaldet på et af de nærmeste anlæg (jf. dom af 9.6.2009, sag C-480/06, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4747, præmis 37).

- ⁶⁵ Domstolen har således fastslået, at kriterierne for placering af affaldsbortskaffelsesområder må fastlægges i lyset af de mål, der forfølges med direktiv 2 006/12, hvortil navnlig skal regnes beskyttelsen af sundhed og miljøet samt oprettelsen af et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, og dette net skal især muliggøre bortskaffelse af affald på et af de nærmeste egnede anlæg. Kriterierne for placering af bortskaffelsesområder skal derfor navnlig omfatte afstanden mellem sådanne områder og de områder, hvor affaldet produceres, forbuddet mod at opføre anlæg i nærheden af følsomme områder og forekomsten af en passende infrastruktur, såsom tilslutning til transportnet (jf. dom af 1.4.2004, forenede sager C-53/02 og C-217/02, *Commune de Braine-le-Château m.fl.*, Sml. I, s. 3251, præmis 34).
- ⁶⁶ Hvad angår ikke-farligt byaffald, som principielt ikke nødvendiggør specielle anlæg, såsom dem, der stilles krav om i relation til farligt affald, skal medlemsstaterne bestræbe sig på at have et net til rådighed, som kan opfylde behovene for faciliteter til bortskaffelse af affald så tæt på produktionsstedet som muligt, uden at dette berører adgangen til at oprette et sådant net inden for rammerne af et interregionalt eller endog grænseoverskridende samarbejde, og som er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.
- ⁶⁷ Det følger heraf, som Kommissionen har understreget, at når en medlemsstat som en del af sine »affaldshåndteringsplaner« i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2 006/12 særligt har valgt at tilrettelægge dækningen af sit område på et regionalt grundlag, må det deraf udledes, at hver region med en regional plan principielt skal sikre behandling og bortskaffelse af sit affald tættest muligt på produktionsstedet. Princippet om udbedring af miljøskader, fortrinsvis ved kilden, er nemlig et princip, som med hensyn til Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet er fastsat i artikel 191 TEUF, og det indebærer, at det er hver enkelt region, kommune eller anden form for lokal enhed, der skal træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne modtage, behandle og bortskaffe eget affald, og at dette affald således skal bortskaffes nærmest muligt det sted, hvor det produceres, således at transporten af det begrænses i videst muligt omfang (jf. dom af 17.3.1993, sag C-155/91, *Kommissionen mod Rådet*, Sml. I, s. 939, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

⁶⁸ Såfremt en af disse regioner i et sådant af medlemsstaten fastlagt nationalt net ikke råder over tilstrækkeligt med infrastrukturer af væsentligt omfang og med betydelig tidshorisont til at opfylde dens behov for affaldsbortskaffelse, kan det udledes, at en sådan væsentlig utilstrækkelighed på regionalt plan kan påvirke det pågældende nationale net af bortskaffelses anlæg — et net, som ikke længere har den integrerede og tilstrækkelige karakter, der kræves i henhold til direktiv 2006/12, og som skulle gøre det muligt for de enkelte medlemsstater at nå målet om egenkapacitet, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 1.

⁶⁹ I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Den Italienske Republik, som understreget af Kommissionen, selv valgte affaldshåndtering i regionen Campanien som »optimalt territorielt område«. Som det fremgår af den regionale lov af 1993 og den regionale plan for affaldshåndtering af 1997, som ændret ved plan for affaldshåndtering af 2007, blev det nemlig med henblik på at opnå tilstrækkelig regional egenkapacitet besluttet at forpligte kommunerne i regionen Campanien til at aflevere det affald, der indsamles i deres områder, til den regionale tjeneste; en sådan forpligtelse kan i øvrigt begrundes i nødvendigheden af at sikre det for affaldsanlæggenes drift nødvendige aktivitetsniveau og dermed muliggøre opretholdelsen af en bortskaffelseskapa- citet, som kan medvirke til gennemførelsen af princippet om tilstrækkelig egenkapacitet på nationalt plan (jf. dom af 13.12.2001, sag C-324/99, DaimlerChrysler, Sml. I, s. 9897, præmis 62).

⁷⁰ For så vidt som produktionen af byaffald i regionen Campanien ifølge Den Italienske Republiks udsagn desuden for det første udgør 7% af den nationale produktion, dvs. en ikke ubetydelig del af denne produktion, og befolkningen i den pågældende region for det andet udgør ca. 9% af den nationale befolkning, kan væsentlige mangler ved regionens kapacitet til at bortskaffe sit affald udgøre en alvorlig fare for, at den pågældende medlemsstat ikke kommer nærmere målet om national egenkapacitet.

- 71 På denne baggrund må det undersøges, om den pågældende region i det nationale italienske net af bortskaffelsesfaciliteter råder over tilstrækkelige anlæg, der gør det muligt at bortskaffe byaffald tæt ved produktionsstedet.
- 72 I den forbindelse har Den Italienske Republik erkendt, at de anlæg, som var i drift, hvad enten der var tale om lossepladser, forbrændingsanlæg eller termovaloriseringsanlæg, talmæssigt ikke var tilstrækkelige til at gøre det muligt at dække regionen Campaniens behov for bortskaffelse af affald.
- 73 Den Italienske Republik har nemlig medgivet, at der på tidspunktet for udløbet af den frist, som var fastsat i den begrundede udtalelse, blot var en enkelt losseplads i drift i regionen Campanien, at den pågældende regions BUA-produktionsanlæg ikke kunne sikre en endelig bortskaffelse af affald, og at de forbrændingsanlæg, der var planlagt i Acerra og Santa Maria La Fossa, stadig ikke var i drift.
- 74 Som det således fremgår af den regionale plan om affaldshåndtering vedtaget i 1997 og af senere planer vedtaget af de italienske myndigheder til løsning af »affaldskrisen«, vurderede de pågældende myndigheder bl.a., at for at få dækket behovet for bortskaffelse af byaffald i regionen Campanien, skulle der tages flere lossepladser i drift, såsom dem i Savignano Irpino og Sant’Arcangelo Trimonte, og der skulle føjes yderligere to forbrændingsanlæg til dem i Acerra og Santa Maria La Fossa, ligesom BUA-produktionsanlæggene skulle gøres faktisk operationelle.
- 75 Selv om artikel 5 i direktiv 2006/12 tillader et mellemregionalt samarbejde om håndtering og bortskaffelse af affald, hvilket også kan finde sted mellem medlemsstater, forholder det sig ikke desto mindre således, at det i nærværende sag end ikke med

hjælp fra de øvrige italienske regioner og de tyske myndigheder har været muligt at afhjælpe de strukturelle mangler ved de nødvendige faciliteter til bortskaffelse af det byaffald, der produceres i regionen Campanien. Dette bevidnes ved de betydelige mængder affald, som ophobede sig på de offentlige veje i regionen.

- 76 Desuden har den lave grad af affaldssortering i regionen Campanien i forhold til gennemsnitsniveauet på nationalt plan og fællesskabsplan kun forværret situationen.
- 77 Den Italienske Republik har for Domstolen gjort gældende, at den har bestræbt sig på at afhjælpe situationen i regionen Campanien, og den har orienteret Domstolen om, at lossepladserne i Savignano Irpino og Sant'Arcangelo Trimonte effektivt ville blive taget i brug efter den 2. maj 2008, og at man ville gennemføre de foranstaltninger, som var fastsat i den nye plan af 23. maj 2008, herunder anlæg af yderligere fire lossepladser og opførelse af yderligere to forbrændingsanlæg samt af termovaloriseringsanlæg i Acerra og Salerno. Desuden er der sket en klar stigning i procentsatserne for affaldssortering, og kapaciteten for daglig affaldsbortskaffelse er større end produktionen, således at hele situationen med affaldskrisen vil blive afsvækket.
- 78 Selv om sådanne foranstaltninger viser, at der er blevet taget visse initiativer til at løse vanskelighederne i regionen Campanien, forholder det sig ikke desto mindre således, at Den Italienske Republik herved klart erkender, at de i regionen Campanien bestående og fungerende anlæg på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, langt fra dækkede regionens reelle behov for bortskaffelse af affald.
- 79 Desuden, og under alle omstændigheder, må det påpeges, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen

i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 14.9.2004, sag C-168/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8227, præmis 24, og af 27.10.2005, sag C-23/05, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 9535, præmis 9).

- ⁸⁰ Den Italienske Republik har tillige gjort gældende, at det foreholdte traktatbrud ikke kan tilskrives denne, men tværtimod skal tilskrives visse begivenheder, som udgør force majeure, såsom befolkningens indsigelser mod anlæg af lossepladser i deres kommuner, tilstedeværelsen af kriminelle aktiviteter i regionen og den manglende opfyldelse fra forvaltningens medkontrahenters side af deres forpligtelser vedrørende opførelsen af visse nødvendige anlæg i regionen.
- ⁸¹ Herved udtales, at proceduren i henhold til artikel 258 TEUF er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret (jf. dom af 1.3.1983, sag 301/81, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 467, præmis 8, og af 4.5.2006, sag C-508/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 3969, præmis 67).
- ⁸² Når det er godtgjort, at der foreligger et traktatbrud, således som det er tilfældet i denne sag, er det uden betydning, om traktatbruddet beror på hensigten hos den medlemsstat, som traktatbruddet kan tilregnes, på dennes forsømmelighed eller på tekniske vanskeligheder, som medlemsstaten er stødt på ved gennemførelsen (dom af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 15).
- ⁸³ Hvad angår lokalbefolkningens udtalte protester mod placeringen af visse bortskaffelses anlæg fremgår det af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig

interne omstændigheder, såsom vanskeligheder, der opstår på tidspunktet for gennemførelsen af en fællesskabsretsakt, herunder sådanne, som er forbundet med modstand fra borgerne, til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsretlige regler ikke overholdes (jf. dom af 7.4.1992, sag C-45/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2509, præmis 20 og 21, og af 9.12.2008, sag C-121/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9159, præmis 72).

⁸⁴ Hvad angår tilstedeværelsen af kriminelle aktiviteter eller af personer beskrevet som handlende »på grænsen af det lovlige«, og som er aktive på området for håndtering af affald, anføres blot, at denne omstændighed ikke, selv om den var godtgjort, kan begrunde sagsøgtes tilsidesættelse af sine pligter ifølge direktiv 2006/12 (dommen af 18.12.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 51).

⁸⁵ Hvad angår den manglende opfyldelse af kontrakterne af de virksomheder, som har ansvaret for opførelsen af visse affaldsbortskaffelsesanlæg, er det ligeledes tilstrækkeligt at påpege, at selv om begrebet force majeure ikke forudsætter absolut umulighed, kræver det dog, at den manglende indtræden af den pågældende begivenhed skyldes usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig force majeure, ikke har nogen indflydelse på, og hvis følger han ikke kunne have undgået trods størst mulig agtpågivenhed (dommen i sagen McNicholl m.fl., præmis 11).

⁸⁶ En påpasselig forvaltning burde have truffet de fornødne foranstaltninger enten for at gardere sig mod den pågældende manglende opfyldelse af kontrakterne i regionen Campanien eller for at sikre sig, at de nødvendige affaldsbortskaffelsesanlæg faktisk blev opført til tiden, på trods af de pågældende misligholdelser.

87 Hvad angår kritikken, som Den Italienske Republik rettede mod Kommissionen, af den omstændighed, at Kommissionen anlagde denne sag flere år efter, at »affaldskrisen« opstod, og netop på et tidspunkt, hvor medlemsstaten havde truffet foranstaltninger til løsning af krisen, bemærkes, at ifølge Domstolens faste retspraksis finder bestemmelserne i artikel 258 TEUF anvendelse, uden at Kommissionen behøver iagttage en bestemt frist (jf. bl.a. dom af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, præmis 15, og af 24.4.2007, sag C-523/04, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3267, præmis 38). Kommissionen har således beføjelse til selv at vurdere, hvornår der er grund til at anlægge sag, og derfor tilkommer det principielt ikke Domstolen at efterprøve denne vurdering (dom af 10.5.1995, sag C-422/92, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1097, præmis 18).

88 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i direktiv 2006/12 ved ikke, inden for rammerne af den regionale affaldshåndtering i regionen Campanien, at have sikret sig, at regionen rådede over så mange anlæg, at byaffald kunne bortskaffes tæt ved produktionsstedet, og dermed ikke har efterkommet sin forpligtelse til at oprette et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter, som gør det muligt at nå målet om sikring af bortskaffelse af dens affald.

Om tilsidesættelsen af artikel 4 i direktiv 2006/12

Parternes argumenter

89 Kommissionen har fremhævet, at Den Italienske Republik aldrig har bestridt tilstedeværelsen af en situation, der er ekstremt alvorlig for miljøet og for den menneskelige sundhed, og som skyldes det manglende integrerede og tilstrækkelige net af faciliteter til bortskaffelse af affald. Medlemsstaten har tværtimod udtrykkeligt medgivet dette.

- ⁹⁰ Kommissionen finder det med henvisning til dom af 26. april 2007, Kommissionen mod Italien (sag C-135/05, Sml. I, s. 3475), og af 24. maj 2007, Kommissionen mod Spanien (sag C-361/05), ubestrideligt, at det affald, som henligger på offentlig vej, og det affald, der afventer behandling i oplagringsområder, udgør en betydelig forringelse af miljøet og landskabet, ligesom det udgør en reel trussel mod såvel miljøet som menneskers sundhed. Sådanne ophobninger kan nemlig medføre forurening af jorden og af de vandførende lag, udslip af forurenende stoffer i luften som følge af affalds selvantændelse og brande, som antændes af befolkningen, efterfølgende forurening af landbrugsprodukter og drikkevandet samt endog lugtgener.
- ⁹¹ Den Italienske Republik har under påberåbelse af en undersøgelse foretaget af den kommitteredes tjenestegrene gjort gældende, at situationen i regionen Campanien hvad affaldshåndteringen angår ikke har haft skadelige følger for den offentlige sikkerhed eller den menneskelige sundhed. Sagsøgte er ligeledes af den opfattelse, at Kommissionens klagepunkt er for generelt, for så vidt som det ikke præciserer, hvilke af de tre situationer, der er nævnt i litra a)-c) i direktiv 2006/12, dette søgsmål relaterer til.
- ⁹² Ifølge Den Italienske Republik har Kommissionen i øvrigt ikke fremlagt noget bevis til støtte for sine antagelser. Den har alene henvist til Domstolens udtalelser i dommen af 26. april 2007 i sagen Kommissionen mod Italien vedrørende tilstedeværelsen af ulovlige lossepladser på italiensk område. Den har desuden søgt at udlede en automatisk tilsidesættelse af artikel 5 i direktiv 2006/12, når direktivets artikel 4 er tilsidesat.
- ⁹³ Endelig har de italienske myndigheder nøje overvåget den påvirkning, som det på vejene efterladte affald kunne have på menneskers sundhed, men der blev ikke observeret et stigende antal infektionssygdomme eller stigende dødelighed som følge af tumorer eller ikke-arvelige misdannelser som følge heraf. Hvad angår

grundvandsforureningen har grundvandet, hvis man ser bort fra to sporadiske overskridelser i begrænsede områder, ikke fremvist unormale kemiske eller biologiske forhold. Det samme gælder for befolkningens eksponering for røg fra de brande, som er forårsaget af affaldsbunkerne, hvor der med en enkelt undtagelse ikke blev konstateret nogen risiko.

- 94 Hvad angår den undersøgelse, som Den Italienske Republik har henvist til, og ifølge hvilken »der end ikke i den mest akutte fase i krisen i Campanien forelå skadelige følger for den offentlige sikkerhed og navnlig ikke for den offentlige sundhed«, har Kommissionen understreget, at undersøgelsens resultater, der også blev godkendt af Verdenssundhedsorganisationen, »bekræfter begrebet atypicitet i området nordøst for provinsen Napoli og sydvest for provinsen Caserta; dette område er ligeledes det område, hvor den ulovlige praksis vedrørende bortskaffelse og forbrænding af fast byaffald og farligt affald er mest udbredt«. Undersøgelsen bekræftede ligeledes »teorien om, at den meget høje dødelighed og grad af misdannelser er koncentreret i de områder, hvor tilstedeværelsen af kendte bortskaffelsesområder er højest«, og viste under alle omstændigheder, at »[...] den svage udbredelse af sundhedsmæssige oplysninger og [...] de utilstrækkelige miljømæssige oplysninger [...] sandsynligvis fører til en undervurdering af risikoen«.

- 95 Den Italienske Republiks påstand om, at der ikke foreligger skadelige følger for helbredet, støttes ikke alene af de af medlemsstaten fremlagte videnskabelige beviser, men derudover synes påstanden at betinge tilsidesættelsen af artikel 4 i direktiv 2006/12 af tilstedeværelsen af sundhedsmæssige problemer, som direkte kan tilskrives affaldskrisen. Kommissionen anser imidlertid de forpligtelser, der følger af artikel 4, for at være af præventiv karakter. Medlemsstaterne skal således træffe egnede foranstaltninger for at undgå farlige situationer. I det foreliggende tilfælde er disse for

miljøet og den offentlige sundhed farlige situationer mere end godtgjort, de har stået på i lang tid og er resultatet af de kompetente italienske myndigheders adfærd eller rettere passivitet.

Domstolens bemærkninger

⁹⁶ Indledningsvis bemærkes, at selv om direktiv 2006/12's artikel 4, stk. 1, ikke præciserer det konkrete indhold af de foranstaltninger, der skal træffes for at sikre bortskaffelse af affaldet, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades, forholder det sig ikke desto mindre således, at bestemmelsen binder medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, samtidig med at den overlader medlemsstaterne et skøn ved afgørelsen af, om sådanne foranstaltninger er nødvendige (dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 67, og af 18.11.2004, sag C-420/02, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 11175, præmis 21).

⁹⁷ Det kan således i princippet ikke udledes direkte af den omstændighed, at en faktisk situation ikke er i overensstemmelse med målene ifølge artikel 4, stk. 1, i direktiv 2006/12, at den pågældende medlemsstat nødvendigvis har tilsidesat sine forpligtelser efter denne bestemmelse, nemlig at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre bortskaffelse af affaldet, uden at menneskers sundhed udsættes for fare, og uden at miljøet skades. Når en sådan faktisk situation varer ved, navnlig når den fører til en betydelig forringelse af miljøet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, kan den imidlertid vise, at medlemsstaterne har overskredet grænserne for det skøn, de har i henhold til den nævnte bestemmelse (dommen af 9.11.1999 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 68, og dommen af 18.11.2004 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 22).

- 98 Hvad angår det påståede traktatbruds territoriale udstrækning kan den omstændighed, at Kommissionen med søgsmålet ønsker fastslået, at Den Italienske Republik alene har undladt at opfylde sin forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for så vidt angår regionen Campanien, ikke have betydning for en eventuel konstatering af et traktatbrud (jf. dommen af 9.11.1999 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 69).
- 99 Følgerne af at tilsidesætte forpligtelsen ifølge artikel 4, stk. 1, i direktiv 2006/12 kan nemlig i kraft af selve beskaffenheden af denne forpligtelse bringe menneskers sundhed i fare og skade miljøet selv på en begrænset del af en medlemsstats område (dommen af 9.11.1999 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 70), således som det også var tilfældet i den sag, der førte til dommen af 7. april 1992 i sagen Kommissionen mod Grækenland.
- 100 Det må således undersøges, om Kommissionen på tilstrækkelig vis har godtgjort, at Den Italienske Republik efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist i en længere periode undlod at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affald frembragt i regionen Campanien nyttiggøres eller bortskaffes, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at der anvendes fremgangsmåder eller metoder, som vil kunne skade miljøet.
- 101 Selv om det under en traktatbrudssag i medfør af artikel 258 TEUF påhviler Kommissionen at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og selv om Kommissionen ikke kan påberåbe sig nogen formodning herfor (dom af 22.1.2009, sag C-150/07, Kommissionen mod Portugal, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis), skal der tages hensyn til den omstændighed, at Kommissionen i forbindelse med efterprøvelsen af, om de nationale bestemmelser, der skal sikre en effektiv gennemførelse af direktiv 2006/12, anvendes korrekt i praksis, ikke har nogen undersøgelsesbeføjelser på området og derfor i vidt omfang er afhængig af de oplysninger, som eventuelle

klagere, private eller offentlige organer, pressen og den pågældende medlemsstat selv har meddelt (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 43, og dommen af 26.4.2007 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 28).

- ¹⁰² Heraf følger bl.a., at når Kommissionen har givet oplysninger, der fyldestgørende beviser, at bestemte forhold foreligger på den sagsøgte medlemsstats område, påhviler det den pågældende medlemsstat konkret og detaljeret at bestride de således fremlagte oplysninger og følgerne heraf (jf. i denne retning dommen af 9.11.1999 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 84 og 86, og dom af 22.12.2008, sag C-189/07, Kommissionen mod Spanien, præmis 82).

- ¹⁰³ I den forbindelse bemærkes for det første, at Den Italienske Republik ikke har bestridt, at det affald, der henlå på offentlig vej på tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, udgjorde 55 000 ton, hvortil kom de 110 000-120 000 ton affald, som afventede behandling i de kommunale oplagringsområder. Under alle omstændigheder stammer disse oplysninger fra den kommitteredes notat af 2. marts 2008, der var bilagt denne medlemsstats svar på den begrundede udtalelse. For det andet tog de folk — ifølge de af medlemsstaten afgivne udtalelser — der var opbragte over disse ophobninger, initiativ til at antænde brande i affaldsmængderne, hvilket var skadeligt for miljøet og deres egen sundhed.

- ¹⁰⁴ Det fremgår således klart af det ovenstående, at den sagsøgte medlemsstat ikke i regionen Campanien har været i stand til at opfylde sin forpligtelse i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2006/12 til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at forbyde, at der efterlades, henkastes eller bortskaffes affald uden kontrol.

- 105 For så vidt angår hensynet til miljøet påpeges endvidere, at affald har en særegen karakter, da ophobning heraf, selv inden det bliver sundhedsfarligt, indebærer en fare for miljøet, navnlig på grund af, at hver enkelt region eller lokal enhed har begrænsede muligheder for at modtage det (dom af 9.7.1992, sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4431, præmis 30).
- 106 En sådan ophobning på offentlig vej og i midlertidige oplagringsområder af så betydelige mængder affald, som det var tilfældet i regionen Campanien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, medførte derfor utvivlsomt en »risiko for vand, luft eller jord« og for »fauna og flora« i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/12. Desuden forårsager sådanne affaldsmængder uundgåeligt »gener ved lugt« i henhold til stk. 1, litra b), i samme artikel, navnlig når affaldet i en længere periode ligger under åben himmel på gader og veje.
- 107 Når der tillige henses til manglen på tilstrækkelige lossepladser, kan tilstedeværelsen af sådanne affaldsmængder uden for egnede og godkendte oplagringspladser »påføre landskaber eller områder af særlig interesse skade« i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i direktiv 2006/12.
- 108 Henset til den udførlige karakter af de af Kommissionen forelagte oplysninger, navnlig de forskellige rapporter, som de italienske myndigheder selv udfærdigede og fremsendte til de europæiske institutioner, og de presseudklip, som blev vedlagt stævningen, og henset til den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 80 og 81, kan Den Italienske Republik ikke blot hævde, at de foreholdte omstændigheder ikke er blevet godtgjort, eller at henkastningen af affald i gader, navnlig i Napoli, ligger uden for medlemsstatens kontrol.

- 109 Endvidere har artikel 4, stk. 1, i direktiv 2006/12, som Kommissionen med rette har gjort gældende, en præventiv funktion, idet medlemsstaterne ikke må udsætte menneskers sundhed for fare i forbindelse med nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald.
- 110 Den Italienske Republik har selv erkendt farligheden ved situationen i regionen Campanien for så vidt angår menneskers sundhed, bl.a. i rapporter og notater, der er blevet fremsendt til de europæiske institutioner. Herved henviser betragtningerne i lovdekret nr. 90, som Den Italienske Republik har indgivet underretning om til formandskabet for Den Europæiske Union, udtrykkeligt til »alvorligheden ved de sociale, økonomiske og miljømæssige forhold, der er en følge af nødssituationen [vedrørende affaldshåndtering], som kan bringe grundlæggende rettigheder for befolkningen i regionen Campanien i alvorlig fare, der udsættes for [...] risici af hygiejnisk, sundhedsmæssig og miljømæssig karakter«.
- 111 Herefter findes de oplysninger, som Den Italienske Republik har påberåbt sig i denne sag for at godtgøre, at den pågældende situation i praksis ikke har haft konsekvenser eller i det mindste alene har haft en svag virkning på menneskers sundhed, ikke at være af en sådan karakter, at de kan rejse tvivl om konstateringen af, at den alvorlige situation med ophobning af affald på offentlige veje udsatte befolkningens sundhed for en utvivlsom fare, hvilket er i strid med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2006/12.
- 112 Det klagepunkt, som Kommissionen har gjort gældende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 2006/12, må derfor tages til følge.
- 113 På baggrund af de ovenstående bemærkninger skal det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 og 5 i direktiv 2006/12, da den ikke for regionen Campanien traf alle de nødvendige foranstaltninger for at

sikre, at affald blev nyttiggjort eller bortskaffet, uden at menneskers sundhed blev bragt i fare og uden skade for miljøet, og navnlig ikke havde oprettet et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter.

Sagens omkostninger

- ¹¹⁴ Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommission har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Det Forenede Kongerige sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

- 1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 og 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald, da den ikke for regionen Campanien traf alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affald blev nyttiggjort eller bortskaffet, uden at menneskers sundhed blev bragt i fare og uden skade for miljøet, og navnlig ikke havde oprettet et tilstrækkeligt og integreret net af bortskaffelsesfaciliteter.
- 2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

- 3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter