

TEISINGUMO TEISMO (ketvirtoji kolegija) SPRENDIMAS

2010 m. kovo 4 d.\*

Byloje C-297/08

dėl 2008 m. liepos 3 d. pagal EB 226 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

**Europos Komisija**, atstovaujama D. Recchia, C. Zadra ir J.-B. Laignelot, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

**Italijos Respubliką**, atstovaujamą G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* G. Aiello, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovė,

\* Procedo kalba: italų.

palaikomą

**Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės**, atstovaujamos  
S. Ossowski, padedamo baristerio K. Bacon,

įstojusios į bylą šalies,

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas J.-C. Bonichot, teisėjai C. Toader (pranešėjas),  
K. Schiemann, P. Kūris ir L. Bay Larsen,

generalinis advokatas J. Mazák,  
posėdžio sekretorė R. Šereš, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2009 m. gruodžio 3 d. posėdžiui,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone,  
nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

## Sprendimą

- 1 Savo ieškiniu Europos Bendrijų Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad nesiimdama Kampanijos regione visų priemonių, būtinų užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ir pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai, būtent, nesudarydama tolygaus ir integruoto atliekų šalinimo įrenginių tinklo, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal 2006 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos Nr. 2006/12/EB dėl atliekų (OL L 114, p. 9) 4 ir 5 straipsnius.

## Teisinis pagrindas

### *Bendrijos teisės aktai*

- 2 Siekiant aiškumo ir racionalumo Direktyva Nr. 2006/12 buvo kodifikuota 1975 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva Nr. 75/442/EEB dėl atliekų (OL L 194, p. 39; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 23).

- 3) Direktyvos Nr. 2006/12 antroji, šeštoji, aštuntoji, devintoji ir dešimtoji konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„2) Pagrindinis visų nuostatų dėl atliekų tvarkymo tikslas turėtų būti žmonių sveikatos ir aplinkos apsauga nuo kenksmingo poveikio, kylančio dėl atliekų surinkimo, vežimo, apdorojimo, saugojimo ir išvertimo.

<...>

6) Valstybės narės, siekdamos aukšto aplinkos apsaugos lygio, be veiksmų, kuriais užtikrinamas atsakingas atliekų šalinimas ir panaudojimas, turi imtis priemonių, kurios ribotų atliekų susidarymą, ypač skatinti švarias technologijas ir produktus, kurie gali būti regeneruojami ir pakartotinai panaudojami, atsižvelgti į esamas arba potencialias rinkos galimybes dėl panaudojamų atliekų.

<...>

8) Bendrijai kaip visumai svarbu tapti autonomiška atliekų šalinimo prasme ir atskiroms valstybėms narėms reikėtų siekti tokio autonomiškumo.

9) Tam, kad būtų pasiekti šie tikslai, valstybėse narėse turėtų būti sudaryti atliekų tvarkymo planai.

10) Reikia sumažinti atliekų judėjimą, ir valstybės narės gali numatyti su tuo susijusias priemones savo tvarkymo planuose.“

4 Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnyje numatyta:

„1. Valstybės narės imasi būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nenaudojant procesų ar būdų, galinčių pakenkti aplinkai, visų pirma:

a) nesukeliant pavojaus vandeniui, orui, dirvožemiui, augalams ir gyvūnams;

b) nesukeliant triukšmo ar kvapų;

c) nedarant neigiamo poveikio kraštovaizdžiui ar ypatingai svarbioms vietovėms.

2. Valstybės narės taip pat imasi būtinų priemonių uždrausti atliekų išmetimą, išvertimą ar nekontroliuojamą šalinimą.“

5 Šios direktyvos 5 straipsnyje numatyta:

„1. Kai reikia ar pageidautina, valstybės narės, bendradarbiaudamos su kitomis valstybėmis narėmis, imasi atitinkamų priemonių sudaryti integruotą ir tolygų atliekų šalinimo tinklą naudojant geriausią prieinamą gamybos būdą, nereikalaujantį pernelyg didelių išlaidų. Tinklas turi suteikti galimybę Bendrijai kaip visumai pačiai tvarkyti atliekų šalinimą, o valstybėms narėms siekti to tikslo individualiai, atsižvelgiant į geografines sąlygas ir būtinybę tam tikroms atliekų rūšims naudoti specialius įrenginius.

2. 1 dalyje nurodytas tinklas turi suteikti galimybę atliekas šalinti bet kuriame iš artimiausių objektų tinkamais būdais ir technologijomis, kad būtų užtikrinta aukšto lygio visuomenės sveikatos ir aplinkos apsauga.“

6 Direktyvos Nr. 2006/12 7 straipsnyje numatyta:

„1. Siekdama (-os) įgyvendinti 3, 4 ir 5 straipsniuose numatytus tikslus, 6 straipsnyje nurodyta (-os) kompetentinga institucija arba institucijos privalo kuo skubiau sudaryti vieną ar daugiau atliekų valdymo planų. Tokiuose planuose nurodoma:

a) atliekų, kurias reikia panaudoti arba pašalinti, rūšis, kiekis ir kilmė;

- b) bendrieji techniniai reikalavimai;
- c) bet kurios specialios priemonės, skirtos konkrečioms atliekų rūšims;
- d) tinkamos šalinimo vietos ar objektai.

2. Planuose, nurodytuose 1 dalyje, gali būti nurodoma, pavyzdžiui:

<...>

- c) atitinkamos priemonės, skatinančios atliekų rinkimo, rūšiavimo ir tvarkymo racionalizavimą.

3. Rengdamos tokius planus, valstybės narės turi bendradarbiauti su kitomis valstybėmis narėmis ir Komisija. Apie tai jos informuoja Komisiją.

<...>“

*Nacionalinės teisės aktai*

7 Direktyvos Nr. 2006/12 4 ir 5 straipsniai buvo perkelti į Italijos teisės sistemą 2006 m. balandžio 3 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 152 (GURI Nr. 96, 2006 m. balandžio 14 d., paprastasis priedas).

8 Šio dekreto 178 straipsnio 2 dalyje numatyta:

„Atliekos turi būti panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nenaudojant procesų ar būdų, galinčių pakenkti aplinkai, visų pirma:

a) nesukeliant pavojaus vandeniui, orui, dirvožemiui, augalams ir gyvūnams;

b) nesukeliant triukšmo ar kvapų;

c) nedarant neigiamo poveikio kraštovaizdžiui ar ypatingai svarbioms vietovėms, kurias saugo galiojantys teisės aktai.“



9 Šio dekreto 182 straipsnio 3 dalyje numatyta:

„Atliekos šalinamos naudojant integruotą ir tolygų atliekų šalinimo įrenginių tinklą, taikant geriausią prieinamą gamybos būdą ir atsižvelgiant į santykį tarp išlaidų ir bendros naudos, siekiant:

- a) užtikrinti savarankiškumą šalinant nepavojingas komunalines atliekas geriausiai tinkančio dydžio teritorijoje;
  
- b) sudaryti galimybes pašalinti atliekas viename iš šiam tikslui skirtų objektų, kuris būtų kuo arčiau atliekų susidarymo ir surinkimo vietos tam, kad būtų sumažintas atliekų judėjimas, atsižvelgiant į geografines sąlygas arba į specialių įrenginių tam tikrų rūšių atliekoms poreikį;
  
- c) naudoti geriausius metodus ir technologijas, tinkamas užtikrinti aukštą aplinkos ir visuomenės sveikatos apsaugos lygį.“

10 1993 m. vasario 10 d. Kampanijos regiono Regioniniame įstatyme Nr. 10/93 dėl atliekų šalinimo Kampanijoje standartų ir procedūrų (*Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania*) nustatyta 18 vientisų teritorinių zonų, kuriose, privalomai dalyvaujant už šias zonas atsakingoms komunoms, turi būti tvarkomas atitinkamose zonose susidariusių komunalinių atliekų šalinimas.

## Ginčo aplinkybės

- 11 Šis ieškinys susijęs su Kampanijos regionu, kuris apima 551 komunas, tarp jų – Neapolio miestą. Šis regionas susidūrė su komunalinių atliekų tvarkymo ir šalinimo problemomis.
- 12 Remiantis informacija, kurią Italijos Respublika pateikė atsiliepime į ieškinį, nuo 1994 m. šiame regione buvo paskelbta nepaprastoji padėtis ir buvo paskirtas atsakingas komisaras, vykdamas funkcijas ir įgaliojimus, kuriuos paprastai vykdo kitos viešosios institucijos. Jis buvo paskirtas tam, kad skubiai įgyvendintų priemones, kurių reikia įveikti tam, kas visuotinai vadinama „atliekų krize“.
- 13 Komunalinių atliekų tvarkymo planas buvo patvirtintas 1997 m. Jame buvo numatyta atliekų terminio apdorojimo pramoninių įrenginių sistema, aprūpinama naudojant diferencijuotą atliekų surinkimą Kampanijos regione.
- 14 1998 m. kovo 31 d. Ministro nutarimu Nr. 2774 buvo nuspręsta organizuoti viešųjų pirkimų procedūrą siekiant patikėti dešimties metų laikotarpiui atliekų tvarkymą privatiems subjektams, galintiems pastatyti iš atliekų gaunamo kuro (toliau – AGK) gamybos ir atliekų deginimo įrenginius bei terminio apdorojimo fabrikus.
- 15 Aptariamų pirkimų sutartys buvo pasirašytos 2000 m. su *Impregilo* grupei priklausančiomis bendrovėmis *Fibe SpA* ir *Fibe Campania SpA*. Šios bendrovės privalėjo pastatyti ir valdyti septynis AGK gamybos objektus ir du terminio apdorojimo fabrikus,

esančius atitinkamai Ačeroje ir Santa Maria La Fossa. Kampanijos regiono komunos turėjo patikėti jų atliekų tvarkymą minėtoms bendrovėms.

- 16 Tačiau įgyvendinant planą buvo susidurta su sunkumais dėl, pirma, kai kurių gyventojų protesto dėl pasirinktų vietovių; antra, dėl mažo surinkto ir regioninėms tarnyboms perduoto atliekų kiekio. Be to, fabrikų statyba vėlavo ir buvo konstatuotas pareigų nevykdymas projektuojant šiuos fabrikus, o tai lėmė, kad nesant galimybės atliekas apdoroti naudojant minėtą infrastruktūrą, jos kaupėsi esamuose sąvartynuose ir saugyklose, kol šie buvo perpildyti.
- 17 Neapolio prokuratūra taip pat pradėjo tyrimą, siekdama nustatyti sukčiavimą vykdamas viešųjų pirkimų procedūrą. Kampanijos regiono AGK gamybos fabrikų valdymas buvo perduotas teismo paskirtam administratoriui, o dėl to tapo neįmanoma pritaikyti nagrinėjamus įrenginius. Galiausiai, administraciją ir *Fibe SpA* bei *Fibe Campania SpA* siejančios sutartys buvo panaikintos, tačiau tokios naujos sutarties, taikant viešųjų pirkimų dėl atliekų šalinimo šiame regione procedūrą, nepavyko sudaryti kelis kartus būtent dėl nepakankamo gautų pasiūlymų skaičiaus.

### **Ikiteisminė procedūra**

- 18 Kampanijos regiono situacija buvo aptariama Komisijos tarnybų ir Italijos valdžios institucijų. Už atliekų krizės situaciją atsakingas komisaras 2007 m. gegužės 16 d. raštu paaiškino Komisijai priežastis, kurios lėmė 2007 m. gegužės 11 d. Įstatyminio dekreto Nr. 61, numatančio „nepaprastąsias priemones, skirtas įveikti krizinę padėtį atliekų šalinimo Kampanijos regiono sektoriuje“, be kita ko, apimančias keturių naujų sąvartynų statybą Sero, Savignano Irpino, Tezigno ir Sant’Arcangelo Trimonte komunose, priėmimą.

- 19 Pagal šį raštą numatytos nepaprastosios priemonės pateisinamos „siekiant išvengti epidemijų ir kitų krizių sveikatai situacijų pavojaus bei siekiant apsaugoti visuomenės sveikatą“. Šiame dokumente pripažinta, kad „neseniai buvo akcentuota krizinė padėtis dėl galutiniam atliekų šalinimui tinkančių sąvartynų nebuvimo“ ir ši padėtis kvalifikuota kaip „socialinio signalo, pavojaus pagrindinėms Kampanijos gyventojų teisėms ir ypatingo susirūpinimo dėl aplinkos“ padėtis, nes „nelegalūs sąvartynai, eksploatuojami nekontroliuojant kompetentingoms viešosioms įstaigoms, spontaniški ar tyčiniai apleistų sąvartynų gaisrai kelia grėsmę aplinkos vientisumui dėl teršiančių medžiagų (ypač dioksino) išmetimo į atmosferą ir į dirvožemį, o tai kelia pavojų, kad gruntiniam vandeniui bus padaryta neatitaisoma žala“.
- 20 Manydama, kad Italijos Respublikos priimtų priemonių nepakanka užtikrinti aukštam aplinkos ir visuomenės sveikatos apsaugos lygiui, ypač tolygiam atliekų šalinimo įrenginių tinklui sukurti, ir kad todėl ši valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal 2007 m. birželio 29 d. Direktyvos Nr. 2006/12 4 ir 5 straipsnius, Komisija išsiuntė šiai valstybei narei oficialų pranešimą, nurodydama jai pateikti savo pastabas per vieną mėnesį nuo šio laiško gavimo.
- 21 Gavusi Italijos Respublikos kvietimą, Komisijos delegacija 2007 m. liepos mėn. nuvyko į Neapolį susitikti su valdžios institucijomis ir nustatyti vietoje, kokia yra tikroji padėtis.
- 22 2007 m. rugpjūčio 3 d. laišku Italijos Respublika atsakė į oficialų pranešimą, pridėdama 2007 m. rugpjūčio 2 d. Aplinkos ir teritorijos apsaugos ministerijos gyvenimo kokybės direktorato generalinio direktoriaus raštą. Atsižvelgusi į gautą informaciją, Komisija nusprendė, kad reikia išplėsti kaltinimus, įtraukiant ir Direktyvos Nr. 2006/12 3 ir

7 straipsnių pažeidimą, ir šiai valstybei narei 2007 m. spalio 23 d. išsiuntė papildomą oficialų pranešimą, prašydama pateikti pastabas per du mėnesius nuo jo gavimo.

- 23 2007 m. lapkričio 20 d. įvyko dar vienas posėdis Briuselyje, per kurį Italijos Respublika pateikė naują Kampanijos regiono atliekų tvarkymo plano projektą ir pristatė ataskaitą apie padėties pokyčius, ypač dėl tam tikros infrastruktūros, pvz., sąvartynų, statybos progreso. Šis planas buvo patvirtintas 2007 m. gruodžio 28 dieną.
- 24 2007 m. gruodžio 24 d. laišku Italijos Respublika atsakė į papildomą oficialų pranešimą ir prie savo atsakymo pridėjo 2007 m. gruodžio 21 d. Aplinkos ir teritorijos apsaugos ministerijos raštą.
- 25 2008 m. sausio 28 d. Romoje tarp Italijos Respublikos ir Komisijos įvyko apibendrinantis posėdis, per kurį ši valstybė narė, kalbėdama apie atliekų tvarkymą Kampanijoje, išdėstė naujo plano, kuriuo siekiama įveikti krizinę padėtį iki 2008 m. lapkričio mėn. pabaigos, turinį.
- 26 Išnagrinėjusi Italijos Respublikos pateiktą informaciją šiuose įvairiuose susirašinėjimuose ir gautą iš kitų šaltinių, pvz. žiniasklaidos, asociacijų, organizacijų ir privačių asmenų, Komisija, atsižvelgdama į skubą, 2008 m. vasario 1 d. išsiuntė šiai valstybei narei pagrįstą nuomonę, ragindama per vieną mėnesį nuo jos gavimo imtis būtinų priemonių jai įvykdyti. Ši atsakė į minėtą nuomonę 2008 m. kovo 4 d. Komisijai išsiųstu laišku, prie kurio buvo pridėti trys regiono atsakingų pareigūnų raštai.

- 27 Atsižvelgusi į gautą informaciją, Komisija nusprendė pareikšti šį ieškinį.
- 28 2008 m. gruodžio 2 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Jungtinei Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystei leista įstoti į bylą Italijos Respublikos pusėje.

## Dėl ieškinio

- 29 Grįsdama savo ieškinį, Komisija kaltina Italijos Respubliką pažeidus Direktyvos Nr. 2006/12 4 ir 5 straipsnius dėl to, kad ji, pirma, nesukūrė integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklo, galinčio užtikrinti savarankiškumą šalinant atliekas remiantis geografinio artumo kriterijumi, ir kad, antra, ši padėtis sukėlė pavojų žmonių sveikatai ir aplinkai.
- 30 Komisija mano, kad Italijos Respublika pripažįsta įsipareigojimų neįvykdymą, kuriuo yra kaltinama. Kaip įrodymą ji nurodo jos per ikiteisminę procedūrą pateiktų atsakymų turinį. Atsakyme į pirmą oficialų pranešimą Italijos vyriausybė pristatė 1997 m. patvirtintą regioninį atliekų tvarkymo planą, pripažindama, kad „integruota atliekų tvarkymo sistema, nors ir buvo teisingai apibrėžta regioniniame plane, šiuo metu konkrečiai vis dar neįgyvendinta“, būtent dėl vėlavimų statant du atliekų deginimo įrenginius Ačeroje ir Santa Maria La Fossa bei dėl sąvartynų uždarymo. Todėl Italijos valdžios institucijos pripažino „sistemos paralyžių“ ir neteisėtą bei nekontroliuojamą atliekų išmetimą, kurį jos kvalifikuoja kaip „plačiai paplitusį fenomeną Kampanijoje,

kurių valdo organizuoto nusikalstamumo grupuotės, dėl kurių teisėsaugos institucijos pradėjo įvairius tyrimus“.

- 31 Savo atsakyme į pagrįstą nuomonę Italijos Respublika patvirtino, kad problema neišspręsta ir, Komisijos teigimu, iš šios valstybės narės pateiktų atsakymų, ir ypač iš terminų, reikalingų įgyvendinti paskutiniame tvarkymo plane numatytą infrastruktūrą, bei iš nacionalinės žiniasklaidos matyti, kad pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje ši valstybė dar toli gražu nebuvo sukūrusi artumo kriterijumi grindžiamo integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklo.
- 32 Be to, tam tikra informacija, gauta pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui, patvirtina, kad įsipareigojimai ir toliau nevykdomi. Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujantį valstybei narei 2008 m. balandžio 21 ir 28 d. pateiktais pranešimais Italijos Respublika pripažino, kad Savignano Irpino ir Sant’Arcangelo Trimonte teritorijose numatyti sąvartynai geriausiu atveju pradės veikti tik 2008 m. liepą ir todėl iki šios datos visame Kampanijos regione veiks tik vienas Mecchia Spraga sąvartynas Sero komunoje.
- 33 Komisija remiasi ir 2008 m. birželio 4 d. pateiktu raštu, kuriuo Italijos Respublika jai pranešė apie 2008 m. gegužės 23 d. Dekretą-įstatymą Nr. 90 (GURI Nr. 120, 2008 m. gegužės 23 d., paprastasis priedas; toliau – Dekretas-įstatymas Nr. 90). Pačiame šio dekreto-įstatymo tekste pripažįstami atliekų šalinimo sistemos trūkumai Kampanijos regione. Komisija taip pat pažymi, kad „skubos padėtis“, susijusi su atliekų krize, šio ieškinio pateikimo dieną nebuvo pašalinta ir turėjo būti palikta iki 2009 m. gruodžio 31 dienos.

- 34 Tačiau reikia konstatuoti, kad, priešingai nei tvirtina Komisija, Italijos Respublika neigia nevykdžiusi įsipareigojimų pagal Direktyvos Nr. 2006/12 4 ir 5 straipsnius. Todėl reikia išnagrinėti Komisijos pagrindžiant savo ieškinį nurodytų pagrindų pagrįstumą.

*Dėl Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio pažeidimo*

Šalių argumentai

- 35 Komisija teigia, kad tam, jog galima būtų manyti, kad valstybė narė sudarė integruotą ir tolygų atliekų šalinimo įrenginių tinklą, kaip to reikalaujama Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnyje, reikia, kad ji turėtų techninių struktūrų visumą, leidžiančią, pirma, atliekas, kurių negalima panaudoti ir (arba) perdirbti, pašalinti nekeliant pavojaus aplinkai ir visuomenės sveikatai ir, antra, kad, laikantis savarankiškumo ir artumo principų, atliekų šalinimo objektų, pvz. deginimo įrenginių ir sąvartynų, pajėgumas atitiktų atliekų kiekį, kuris turi būti pašalintas atitinkamame regione.
- 36 Šiuo atžvilgiu Kampanijos regione įgyvendinta sistema turi akivaizdžių trūkumų. Diferencijuotas surinkimas apima tik 10,6 % atliekų, palyginti su 33 % Bendrijos vidurkiu ir nacionaliniu vidurkiu, svyruojančiu tarp 19,4 % centriniuose Italijos regionuose ir 38,1 % šios valstybės narės šiaurėje esančiuose regionuose.
- 37 Toliau, nors sąvartynai turi būti naudojami kaip galima mažiau, nes tai – blogiausias variantas aplinkai, dauguma Kampanijos regiono atliekų vežamos į sąvartynus arba



neteisėtai išmetamos. Be to, jas šalinti skirtų AGK gamybos įrenginių nepakanka, juose atliekos realiai tik apdorojamos, o vėliau turi būti perduotos kitoms struktūroms, kurios galutinai jas pašalina.

- 38 Ačeros ir Santa Maria La Fossa komunose numatyti deginimo įrenginiai dar nepradėjo veikti ir visame regione yra tik vienas teisėtai veikiantis Sero sąvartynas, kurio pajėgumas priimti atliekas gerokai mažesnis nei tikrasis poreikis. Galiausiai daug tonų atliekų šalinimo tikslais buvo vežamos į Vokietiją ir kitus Italijos regionus, o su Vokietijos Federacine Respublika buvo pasirašyta sutartis dėl papildomo atliekų perdavimo.
- 39 Komisijos teigimu, 2008 m. kovo 2 d. prie viešųjų kelių išverstų atliekų kiekis siekė 55 000 tonas, o atliekų, kurios laikomos municipalinėse saugyklose iki tol, kol bus apdorotos – 110 000–120 000 tonų. Teisingumo Teismas teisingai nusprendė 2005 m. balandžio 26 d. Sprendime *Komisija prieš Airiją* (C-494/01, Rink. p. I-3331), kad beveik perpildytų sąvartynų sistema ir neteisėtos saugyklos šalyje yra Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio pažeidimas.
- 40 Italijos Respublika prašo atmesti ieškinį. Jos teigimu, kaltinimas dėl Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio pažeidimo grindžiamas nepakankama sunkios padėties Kampanijos regione istorinių aplinkybių analize. Be to, ši valstybė narė padarė viską, kas įmanoma šiai krizei įveikti – ar tai būtų reikšmingų administracinių ir karinių priemonių įgyvendinimas, ar didelės finansinės investicijos, kurios buvo padarytos (400 milijonai eurų 2003–2008 m.).
- 41 Kalbant apie atliekų surinkimą, nors Italijos Respublika pripažįsta, kad Komisijos nurodyti regioninio vidurkio skaičiai yra tikslūs, ji vis dėlto pažymi, kad buvo

imtasi nepaprastų surinkimo iniciatyvų ir kad apskritai padidėjo diferencijuoto surinkimo lygis Kampanijos regione, kuris turėtų dar pagerėti taikant Tarybos pirmininko potvarkį Nr. 3639/08. Tokiu būdu nuo 2008 m. sausio 14 d. iki kovo 1 d. buvo surinkta 348 000 tonų atliekų, ypač gatvėse, ir jos saugiai pašalintos. Šiuo metu bendras atliekų šalinimo pajėgumas viršija kasdien regione susidarančių atliekų kiekį. 530 komunų įgyvendino pirmąsias diferencijuoto surinkimo priemones, 73 komunos (apie 370 000 gyventojų) pasiekė 50–90 %, o 134 komunų (apie milijonas gyventojų) – 25–50 %.

- 42 Be to, 2008 m. birželio mėn. buvo atidarytas Savignano Iripino sąvartynas, o vėliau – San Arcangelo Trimonte sąvartynas. Dėl atliekų deginimo įrenginių Dekrete-įstatyme Nr. 90 nurodytame naujame plane buvo numatyta dviejų naujų deginimo įrenginių statyba Neapolyje ir Salerne, kurie veiktų kartu su Ačeros ir Santa Maria La Fossa įrenginiais. Taip pat pradėtos realizuoti kitos infrastruktūros: Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro ir Andretta sąvartynai bei terminio apdorojimo įrenginiai Ačeroje ir Salerne.
- 43 Dėl septynių AGK gamybos fabrikų, kurie, kaip pabrėžė Komisija, vis dar neveikia, Italijos Respublika tvirtina, kad šiuose fabrikuose nustatyti veiklos sutrikimai atsirado dėl nuo jos valios nepriklausančių aplinkybių – sutartinių įsipareigojimų nevykdymo arba teisės pažeidimų ar nusikaltimų.
- 44 Kalbant apie sąvartynus, nors Italijos Respublika pripažįsta, kad per pagrįstoje nuomonėje nustatytą terminą veikė tik Macchia Soprana sąvartynas, vis dėlto ji pažymėjo, kad kitų sąvartynų atidarymui trukdė gyventojų protestai, dėl kurių netgi reikėjo panaudoti ginkluotąsias pajėgas.

- 45 Visos šios aplinkybės yra *force majeure* atvejai teismų praktikos prasme.
- 46 Todėl Italijos Respublika mano, kad Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio pažeidimas negali būti priskirtas ją kaltinant neveikimu, ir, be to, pažymėjo, kad neteisėtai Kampanijos regiono teritorijoje išpiltos atliekos yra nuolat nukenksminamos, ir kad neteisėtas atliekų išpylimas niekada nebuvo nacionalinių institucijų planuojama siūloma ar pritarta alternatyva, nes jos padarė viską, kas įmanoma šioms atliekoms pašalinti, įskaitant ir naudojimąsi karo pajėgomis.
- 47 Dėl galimybės konstatuoti *force majeure* atvejį Komisija savo dublike primena, kad ši sąvoka reikalauja, jog nagrinėjamą aplinkybę ar jos nebuvimą „lemtų nuo subjekto, kuris jomis remiasi, nepriklausančios neįprastos ir nenumatytos aplinkybės, kurių pasekmių nebuvo galima išvengti net ir imantis visų rūpestingų veiksmų“ (1988 m. kovo 8 d. Sprendimo *McNicholl ir kt.*, 296/86, Rink. p. 1491, 11 punktas ir ten nurodyta teismų praktika).
- 48 Be to, tuo atveju, kai aplinkybė gali būti *force majeure* atvejis, jos pasekmės gali trukti tik tam tikrą laiko tarpą, t. y. tiek laiko, kiek faktiškai reikia įprastai rūpestingai administracijai, kad galėtų nutraukti nuo jos valios nepriklausančią krizinę padėtį (1985 m. liepos 11 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, 101/84, Rink. p. 2629, 16 punktas).
- 49 Komisija primena, kad atliekų šalinimo sistema Kampanijos regione netinkama nuo 1994 m. Kalbant apie vietinių gyventojų protestus ir viešosios tvarkos trikdymus, šios aplinkybės galėjo būti numatytos ir jos nėra neįprastos, nes krizinė padėtis ir dėl jos kylantys protestai susiję būtent su besitęsiančiu nacionalinių valdžios institucijų įsipareigojimų pagal Direktyvą Nr. 2006/12 nevykdymu.

- 50 Dėl nusikalstamų grupuočių buvimo Komisija primena, kad ši aplinkybė, net jei būtų įrodyta, negali pateisinti šios valstybės narės įsipareigojimų pagal Direktyvą Nr. 2006/12 nevykdymo (žr. 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-263/05, Rink. p. I-11745, 51 punktą).
- 51 Galiausiai dėl aplinkybės, kad konkursą laimėjęsios įmonės nesilaikė savo sutartinių įsipareigojimų įrengti atliekų tvarkymo įrenginius, Komisija mano, kad tai nėra neįprasta ir nenumatyta aplinkybė, ypač dėl to, jog, priešingai nei tvirtina Italijos Respublika, institucijos galėjo numatyti specifines sąlygas, kad apsaugotų nuo tokios galimybės.
- 52 Dėl prokuratūros pradėto ikiteisminio tyrimo dėl kai kurių šių įmonių atsakingų asmenų veiksmų ir dėl sunkumo institucijoms rasti kitą įmonę, kuri perimtų nagrinėjamą veiklą, Komisija tvirtina, kad, remiantis nusistovėjusia teismo praktika, valstybė narė negali remtis vidaus teisės nuostatomis, praktika ar padėtimi tam, kad pateisintų direktyva nustatytų pareigų neįvykdymą ir joje nustatytų terminų nesilaikymą (žr. minėto 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 51 punktą).
- 53 Jungtinė Karalystė pateikia pastabas tik dėl Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio aiškinimo. Šios valstybės narės teigimu, priešingai nei teigia Komisija pareikšdama šį ieškinį, valstybėms narėms pagal šią nuostatą tenkančios pareigos taikomos nacionaliniu, o ne regioniniu lygiu. Todėl savarankiškumo ir artumo principai, pagal kuriuos integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklas „turi suteikti galimybę Bendrijai kaip visumai pačiai tvarkyti atliekų šalinimą, o valstybėms narėms siekti to tikslo individualiai“, ir tai turi būti daroma „bet kuriame iš tinkamų artimiausių objektų“, turi apimti Bendrijos arba nacionalinę, bet ne tik regiono teritoriją.

- 54 Todėl ši valstybė narė nepritaria Komisijos požiūriui, kad pažeidžiamas Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnis, kai nagrinėjamame valstybės narės regione atliekų šalinimo įrenginiai negali patenkinti šio regiono atliekų šalinimo poreikių. Iš tiesų valstybės narės gali pasielgti taip, kaip Jungtinė Karalystė pavojingų atliekų atžvilgiu, – būtent, pervežti regiono tam tikrų rūšių atliekas, kad jos būtų sutvarkytos ir pašalintos kituose regionuose esančiuose įrenginiuose, jei nacionalinio poreikio tenkinimas užtikrinamas nacionaliniu atliekų šalinimo įrenginių tinklu.
- 55 Teisingumo Teismo praktikoje taip pat patvirtinamas toks nacionalinis savarankiškumo principo požiūris. Be to, 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/98/EB dėl atliekų, panaikinančios kai kurias direktyvas (OL L 312, p. 3), 16 straipsnio 4 dalies formuluotė patvirtina tokį aiškinimą, nes šiame naujos direktyvos dėl atliekų straipsnyje numatyta, jog „artumo ir savarankiškumo principai nereiškia, kad kiekviena valstybė narė savo teritorijoje turi turėti įvairių galutinio naudojimo įrenginių“.
- 56 Italijos Respublika pritaria Jungtinės Karalystės požiūriui ir pažymi, kad Kampanijos regiono poveikis jos nacionaliniam atliekų susidarymui yra ribotas.
- 57 Komisija, manydama, kad Jungtinės Karalystės nurodyti aiškinimo klausimai nėra reikšmingi nagrinėjant šį ieškinį, pripažįsta, jog valstybės narės gali laisvai nustatyti tinkamą administracinį atliekų tvarkymo lygį. Todėl, siekiant nepažeisti Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio, valstybė narė gali turėti tik vieną nacionalinį įrenginį, jei jame apdorojamos visos susidariusios atliekos, arba tik kelis specializuotus įrenginius, pvz., tokius, kuriais apdorojamos pavojingos atliekos, kaip tai daroma Jungtinėje Karalystėje.

- 58 Komisija vis dėl to pažymi, kad, siekiant nustatyti, kaip aiškinti ir taikyti savarankiškumo ir artumo principus, taip pat būtina atsižvelgti į atliekų pobūdį ir į jų kiekį. Namų apyvokos atliekos susidaro vietoje ir kasdien, ir iš principo reikia, kad jos būtų skubiai ir vietoje surinktos bei apdorotos.
- 59 Italijos Respublika geografiniu savarankiškumo ir artumo kriterijumi pasirinko atliekų tvarkymą geriausiai tam tinkančiose teritorijos vietovėse („ambito territoriale ottimale“). Šiuo požiūriu Komisija pažymi, kad ji nekaltina šios valstybės narės dėl administracinio lygio įtvirtinant integruotą atliekų tvarkymo ir šalinimo sistemą. Tačiau kaltina ją dėl tokios sistemos neįtvirtinimo Kampanijos regione, kur konkrečiai atliekos nėra šalinamos įrenginiais, esančiais arti jų susidarymo vietos, ir kur atliekų pervežimas į kitus regionus ar į kitas valstybes narės yra *ad hoc* sprendimas reaguojant į sveikatos ir aplinkos krizę, ir todėl nėra integruotos atliekų šalinimo įrenginių sistemos dalis.

### Teisingumo Teismo vertinimas

- 60 Kaip matyti iš Komisijos per ikiteisminę procedūrą pateiktų argumentų ir iš pastabų, pateiktų vykstant procesui Teisingumo Teisme, reikia konstatuoti, kad savo ieškiniu Komisija apskritai kelia klausimą dėl atliekų šalinimo Kampanijos regione ir, konkrečiai, kaip tai kyla iš jos atsakymo į Jungtinės Karalystės pateiktą įstojimo į bylą paaiškinimą, dėl komunalinių atliekų šalinimo. Todėl, nepaisant šios institucijos pateikto atsakymo į per posėdį pateiktą klausimą, ji neprašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Italijos Respublika nevykdė išipareigojimų specifinės pavojingų atliekų, kurios iš dalies priskirtinos 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyvos Nr. 91/689/EEB dėl pavojingų atliekų (OL L 377, p. 20; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 78) taikymo sričiai, kategorijos atžvilgiu.

- 61 Pagal Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio 1 dalį valstybės narės imasi atitinkamų priemonių sudaryti integruotą ir tolygų atliekų šalinimo įrenginių tinklą, kuris suteiktų galimybę Bendrijai kaip visumai pačiai tvarkyti atliekų šalinimą, o valstybėms narėms siekti to tikslo individualiai. Šiuo tikslu valstybės narės privalo atsižvelgti į geografines sąlygas ir būtinybę tam tikroms atliekų rūšims naudoti specialius įrenginius.
- 62 Kad sukurtų tokį integruotą tinklą, valstybės narės turi diskreციją pasirinkti teritorinį pagrindą, kuris, jų nuomone, yra tinkamas pasiekti nacionalinį savarankiškumą atliekų šalinimo pajėgumų atžvilgiu, ir taip leisti pačiai Bendrijai užtikrinti savo atliekų šalinimą.
- 63 Kaip teisingai pažymi Jungtinė Karalystė, tam tikros atliekų rūšys gali būti tokios specifinės, pvz., pavojingos atliekos, kad, siekiant pašalinti, jos gali būti veiksmingai sutelktos vienoje ar keliose nacionalinio masto struktūrose ar net, kaip tai aiškiai numatyta Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio 1 dalyje ir 7 straipsnio 3 dalyje, bendradarbiaujant su kitomis valstybėmis narėmis.
- 64 Tačiau Teisingumo Teismas jau turėjo galimybę pažymėti, kad viena iš svarbiausių priemonių, kurią valstybės narės privalo priimti įgyvendindamos Direktyvoje Nr. 2006/12 numatytą pareigą, t. y. sudaryti tvarkymo planus, kuriuose konkrečiai būtų galima numatyti „atitinkamas priemones, skatinančias atliekų rinkimo, rūšiavimo ir tvarkymo racionalizavimą“, yra numatyta šios direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje, tai reiškia atliekų šalinimą artimiausiame objekte (žr. 2009 m. birželio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-480/06, Rink. p. I-4747, 37 punktą).

- 65 Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad atliekų šalinimo vietovių parinkimo kriterijai turi būti pasirenkami atsižvelgiant į Direktyvoje Nr. 2006/12 nustatytus tikslus, tarp kurių yra, be kita ko, sveikatos ir aplinkos apsauga bei integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklo sukūrimas. Šis tinklas konkrečiai turi suteikti galimybę šalinti atliekas viename iš artimiausių tinkamų įrenginių. Todėl šie vietovės parinkimo kriterijai turi būti grindžiami būtent tokių objektų didesniu atstumu nuo gyvenamosios vietos, kurioje susidaro atliekos, draudimu įrengti tokius įrenginius arti jautrių zonų ir tolygia atliekų pervežimo infrastruktūra, pvz., prijungimu prie transporto tinklų (žr. 2004 m. balandžio 1 d. Sprendimo *Commune de Braine-le-Château ir kt.*, C-53/02 ir C-217/02, Rink. p. I-3251, 34 punktą).
- 66 Todėl tiek, kiek tai susiję su nepavojingomis komunalinėmis atliekomis, kurioms iš principo nereikia tokių specialių įrenginių, kokių reikia pavojingų atliekų tvarkymui, valstybės narės privalo užtikrinti, kad veiktų tinklas, suteikiantis galimybę patenkinti poreikį turėti atliekų šalinimo įrenginius arčiausiai jų susidarymo vietos, nepažeidžiant galimybės organizuoti tokį tinklą, atitinkantį artumo principą, bendradarbiaujant tarp regionų arba net su kitomis valstybėmis.
- 67 Iš to matyti, kai valstybė narė, kaip tai pažymėjo ir Komisija, sudarydama „atliekų tvarkymo planus“ ar vieną iš jų Direktyvos Nr. 2006/12 7 straipsnio 1 dalies prasme, nusprendžia viena organizuoti savo teritorijos atliekų šalinimą regioniniu pagrindu, iš to reikia daryti išvadą, kad kiekvienas regionas, turintis savo planą, privalo iš principo užtikrinti savo atliekų apdorojimą ir šalinimą kuo arčiau atliekų susidarymo vietos. SESV 191 straipsnyje įtvirtintas Bendrijos veikimo aplinkos srityje principas, pagal kurį žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur daroma, reikalauja, kad kiekvienas regionas, komuna ar kitas vietos subjektas imtųsi atitinkamų priemonių, siekiant užtikrinti vietinių atliekų surinkimą, apdorojimą ir šalinimą, ir kad jos turi būti šalinamos kuo arčiau jų susidarymo vietos, kad kuo mažiau būtų pervežama (žr. 1993 m. kovo 17 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą*, C-155/91, Rink. p. I-939, 13 punktą ir ten nurodytą teismų praktiką).



68 Todėl, jei tokiam valstybės narės nustatytame nacionaliniame tinkle vienas iš regionų svarbioje dalyje arba ilgą laiką neturi infrastruktūros, kurios pakaktų atliekų šalinimo poreikiams tenkinti, galima daryti išvadą, kad tokie labai dideli trūkumai regioniniu lygiu gali daryti poveikį šiam nacionaliniam atliekų šalinimo įrenginių tinklui, kuris nebebus integruotas ir tolygus, kaip to reikalaujama Direktyvoje Nr. 2006/12, ir nesuteiks galimybės suinteresuotai valstybei narei individualiai siekti šios direktyvos 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto savarankiškumo tikslo.

69 Šiuo atveju reikia pažymėti, kaip tai nurodė ir Komisija, kad Italijos Respublika pati pasirinko tvarkyti atliekas Kampanijos regione kaip geriausiai tam tinkančią vietovę. Iš tiesų, kaip matyti ir iš 1993 m. Regioninio įstatymo ir 1997 m. Regioninio atliekų tvarkymo plano, iš dalies pakeisto 2007 m. planu, siekiant regioninio savarankiškumo buvo nuspręsta įpareigoti Kampanijos regiono komunas perduoti jų teritorijoje surinktas atliekas regiono tarnyboms. Be to, tokia pareiga gali būti pateisinama būtinybe užtikrinti atliekų tvarkymo įrenginių veikimui būtinus veiksmus tam, kad būtų išsaugotas savarankiškumo principo įgyvendinimą nacionaliniu lygiu atitinkantis atliekų apdorojimo pajėgumas (žr. 2001 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *DaimlerChrysler*, C-324/99, Rink. p. I-9897, 62 punktą).

70 Be to, kadangi, remiantis Italijos Respublikos tvirtinimu, pirma, Kampanijos regiono komunalinės atliekos sudaro 7 % nacionalinių atliekų, t. y. nemenką atliekų dalį, ir, antra, šiame regione gyvena maždaug 9 % valstybės gyventojų, didelis šio regiono atliekų šalinimo pajėgumų trūkumas gali daryti labai neigiamą poveikį nagrinėjamos valstybės narės pajėgumui pasiekti nacionalinio savarankiškumo tikslą.

- 71 Todėl reikia išnagrinėti, ar Italijos nacionalinio atliekų šalinimo tinkle šis regionas turi pakankamai įrenginių, kurie leistų komunalines atliekas šalinti arti jų susidarymo vietas.
- 72 Šiuo atžvilgiu Italijos Respublika pripažino, kad veikiančių įrenginių – sąvartynų, deginimo įrenginių ar terminio apdorojimo objektų – nepakako tam, kad būtų patenkinti Kampanijos regiono atliekų šalinimo poreikiai.
- 73 Ji pripažino, kad pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje visame Kampanijos regione veikė tik vienas sąvartynas, jog šio regiono AGK gamybos įrenginiai neleido užtikrinti galutinio atliekų šalinimo ir kad deginimo įrenginiai, numatyti Ačeroje ir Santa Maria La Fossa, vis dar neveikė.
- 74 Kaip matyti iš 1997 m. patvirtinto regioninio atliekų tvarkymo plano ir vėliau Italijos institucijų priimtų planų siekiant įveikti atliekų krizę, šios institucijos, be kita ko, manė, kad tam, jog būtų patenkinti komunalinių atliekų šalinimo Kampanijos regione poreikiai, turi pradėti veikti kiti sąvartynai, pvz. Savignano Irpino ir Sant’Arcangelo Trimonte, du kiti deginimo įrenginiai turi pradėti veikti kartu su Ačeroje ir Santa Maria La Fossa numatytais įrenginiais, ir kad AGK gamybos įrenginiai turės pradėti iš tikrųjų veikti.
- 75 Nors Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnis leidžia tvarkant ir šalinant atliekas bendradarbiauti regionams ar net valstybėms narėms, vis dėlto šioje byloje, net ir padedant

kitiems Italijos regionams ar Vokietijos institucijoms, nebuvo galima panaikinti Kampanijos regione susidariusioms komunalinėms atliekoms šalinti reikalingų įrenginių struktūrinio trūkumo. Tai įrodo dideli šio regiono pakelėse susikaupę atliekų kiekiai.

- 76 Be to, mažas diferencijuoto atliekų surinkimo kiekis Kampanijos regione lyginant su nacionaliniu ir Bendrijos vidurkiais tik apsunkino padėtį.
- 77 Italijos Respublika Teisingumo Teisme tvirtino, kad stengėsi pakeisti situaciją Kampanijos regione ir informavo apie veiksmingą Savignano Irpino ir San Arcangelo Trimonte sąvartynų veikimą po 2008 m. gegužės 2 d. bei apie naujajame 2008 m. gegužės 23 d. plane numatytas priemones – keturių kitų sąvartynų atidarymą, dviejų deginimo įrenginių statybą ir terminio apdorojimo įrenginių statybą Ačeroje ir Salerne. Be to, gerokai padidėjo diferencijuoto šalinimo apimtis, o kasdieninio atliekų šalinimo pajėgumas regione yra didesnis nei susidarancios atliekos, todėl krizinė padėtis dėl atliekų turėtų pasibaigti.
- 78 Nors tokios priemonės rodo, kad siekiant įveikti sunkumus Kampanijos regione buvo imtasi iniciatyvų, vis dėlto Italijos Respublika aiškiai pripažįsta, kad pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui Kampanijos regione egzistuojantys ir veikiantys įrenginiai toli gražu negalėjo patenkinti realių šio regiono atliekų šalinimo poreikių.
- 79 Be to, bet kuriuo atveju reikia priminti, kad Teisingumo Teismas ne kartą buvo nusprendęs, jog išpareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į

padėtį valstybėje narėje, pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui, ir kad į vėlesnius pakeitimus Teisingumo Teismas atsižvelgti negali (žr., be kita ko, 2004 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-168/03, Rink. p. I-8227, 24 punktą ir 2005 m. spalio 27 d. Sprendimo *Komisija prieš Liuksemburgą*, C-23/05, Rink. p. I-9535, 9 punktą).

80 Italijos Respublika toliau tvirtina, kad negalima jai priskirti įsipareigojimų nevykdymo, priešingai, jis atsirado dėl tokių *force majeure* įvykių, kaip antai: gyventojų protesto dėl sąvartynų įrengimo jų komunų teritorijoje, nusikalstamos veiklos vykdymo regione ir su administracinėmis institucijomis sutartį pasirašiusių subjektų pareigų, susijusių su konkrečių regionui reikalingų įrenginių statyba, nevykdymo.

81 Šiuo požiūriu reikia patikslinti, kad SESV 258 straipsnyje numatytas procesas dėl valstybės įsipareigojimų nevykdymo yra grindžiamas objektyvia išvada, jog valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal Sutartį arba antrinės teisės aktą (žr. 1983 m. kovo 1 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją*, 301/81, Rink. p. 467, 8 punktą ir 2006 m. gegužės 4 d. Sprendimo *Komisija prieš Jungtinę Karalystę*, C-508/03, Rink. p. I-3969, 67 punktą).

82 Kadangi tokia išvada, kaip ir šiuo atveju, buvo padaryta, neturi reikšmės tai, kad įsipareigojimų neįvykdymą lemia valstybės narės, kuriai jis priskirtinas, valia, jos nerūpestingumas arba techniniai sunkumai, su kuriais ji susidūrė (1998 m. spalio 1 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-71/97, Rink. p. I-5991, 15 punktas).

83 Kalbant apie vietinių gyventojų protestą dėl tam tikrų šalinimo įrenginių įrengimo, iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad valstybė narė negali remtis vidaus

situacijomis, kaip antai įgyvendinant Bendrijos aktą iškilusiais sunkumais, įskaitant susijusius su privačių asmenų pasipriešinimu, tam, kad pateisintų iš Bendrijos teisės normų kylančių pareigų ir terminų nesilaikymą (žr. 1992 m. balandžio 7 d. Sprendimo *Komisija prieš Graikiją*, C-45/91, Rink. p. I-2509, 20 ir 21 punktus bei 2008 m. gruodžio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-121/07, Rink. p. I-9159, 72 punktą).

<sup>84</sup> Dėl nusikalstamos veiklos arba dėl asmenų, „veikiančių ties teisėtumo riba“, veiklos atliekų tvarkymo srityje pakanka pažymėti, kad ši aplinkybė, net ją laikant įrodyta, negali pateisinti šios valstybės narės iš Direktyvos Nr. 2006/12 kylančių išsipareigojimų nesilaikymo (minėto 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 51 punktas).

<sup>85</sup> Dėl už tam tikrų atliekų šalinimo infrastruktūrų įdiegimą atsakingų įmonių sutartinių išsipareigojimų nevykdymo pakanka tik priminti, kad nors *force majeure* sąvoka nereiškia absoliutaus negalėjimo, vis dėlto ji reikalauja, kad nagrinėjamų veiksmų neatlikimas priklausytų nuo neįprastų ir nenumatytų aplinkybių, kurių pasekmių nebuvo galima išvengti net ir imantis visų rūpestingų veiksmų ir kurios nepriklausytų nuo subjekto, kuris jomis remiasi (minėto sprendimo *McNicholl ir kt.* 11 punktas).

<sup>86</sup> Rūpestinga administracinė institucija privalėjo imtis priemonių, reikiamų apsaugoti nuo nagrinėjamų sutartinių išsipareigojimų neįvykdymo Kampanijos regione, arba siekti, kad, nepaisant minėtų trūkumų, būtų užtikrintas veiksmingas ir savalaikis infrastruktūrų, reikiamų regiono atliekų šalinimui, įdiegimas.

- 87 Kalbant apie Italijos Respublikos Komisijai adresuotą kaltinimą dėl to, kad ji pareiškė šį ieškinį praėjus keleriems metams po krizinės padėties dėl atliekų atsiradimo ir tada, kai ši valstybė narė ėmėsi priemonių, leidžiančių išeiti iš krizės, reikia priminti, kad remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika SESV 258 straipsnio nuostatas reikia taikyti nereikalaujant iš Komisijos laikytis nustatyto termino (žr., be kita ko, 1991 m. gegužės 16 d. Sprendimo *Komisija prieš Nyderlandus*, C-96/89, Rink. p. I-2461, 15 punktą ir 2007 m. balandžio 24 d. Sprendimo *Komisija prieš Nyderlandus*, C-523/04, Rink. p. I-3267, 38 punktą). Ji turi diskreciją nustatyti, kada galima pareikšti ieškinį, ir todėl Teisingumo Teismas neprivalo kontroliuoti tokio vertinimo (1995 m. gegužės 10 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-422/92, Rink. p. I-1097, 18 punktas).
- 88 Atsižvelgiant į išdėstytas aplinkybes, reikia konstatuoti, kad Italijos Respublika, neužtikrinusi, kad Kampanijos regionas turėtų pakankamai įrenginių, leidžiančių jam pašalinti komunalines atliekas arti jų susidarymo vietos, neįvykdė pareigos sukurti tolygų ir integruotą šalinimo įrenginių tinklą, leidžiantį jai įgyvendinti atliekų pašalinimo užtikrinimo tikslą, ir todėl neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnį.

#### *Dėl Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio pažeidimo*

#### Šalių argumentai

- 89 Komisija pažymi, kad Italijos Respublika niekada neneigė ypač sunkios padėties aplinkai ir žmonių sveikatai dėl integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklo nebuvimo. Priešingai, ši valstybė narė tai aiškiai pripažino.

- 90 Remdamasi, be kita ko, 2007 m. balandžio 26 d. Sprendimu *Komisija prieš Italiją* (C-135/05, Rink. p. I-3475) ir 2007 m. gegužės 24 d. Sprendimu *Komisija prieš Ispaniją* (C-361/05), Komisija mano, kad neginčijama, jog prie viešųjų kelių išverstos atliekos ir atliekos, kurios laikomos saugyklose iki tol, kol bus apdorotos, labai kenkia aplinkai ir kraštovaizdžiui bei kelia realų pavojų tiek aplinkai, tiek žmonių sveikatai. Iš tiesų dėl tokių šiukšlių sancaupų gali užsiteršti dirvožemis ir gruntinis vanduo, dėl savaiminio atliekų degimo ir visuomenės sukeltų gaisrų į atmosferą gali būti išmesta teršiančių medžiagų, vėliau gali būti užteršti žemės ūkio produktai ir geriamas vanduo arba gali atsirasti blogas kvapas.
- 91 Italijos Respublika, remdamasi deleguoto komisaro tarnybų tyrimu, tvirtina, kad atliekų tvarkymo padėtis Kampanijos regione nedarė žalos visuomenės saugumui ir žmonių sveikatai. Ji taip pat mano, kad Komisijos nurodytas kaltinimas yra per abstraktus, nes nepatikslinama, kuriuo iš trijų atvejų, numatytų Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio a–c punktuose, šis ieškinytis yra grindžiamas.
- 92 Be to, Italijos Respublika mano, kad Komisija nepateikė jokių jos argumentus pagrindžiančių įrodymų. Ji tik rėmėsi Teisingumo Teismo konstatavimais minėtame 2007 m. balandžio 26 d. Sprendime *Komisija prieš Italiją*, susijusiais su neteisėtų sąvartynų buvimu Italijos teritorijoje. Be to, ji iš Direktyvos Nr. 2006/12 5 straipsnio pažeidimo padarė nepagrįstą išvadą dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal šios direktyvos 4 straipsnį.
- 93 Galiausiai Italijos institucijos išsamiai kontroliavo keliuose išmestų atliekų poveikį žmonių sveikatai, tačiau nebuvo pastebėta užkrečiamų ligų ar dažnesnių mirties atvejų nuo navikų ar įgimtų apsigimimų, kuriuos galėjo lemti neteisėti sąvartynai. Dėl

vandens sluoksnio teršimo, be reto viršijimo ribotose zonose, vandens sluoksnyje ir gruntiniame vandenyje nebuvo nustatyta cheminių ar biologinių anomalijų. Tai taisyklyna ir kalbant apie degančių atliekų krūvų dūmų poveikį gyventojams, kai, išskyrus vieną atvejį, nebuvo nustatytas joks pavojaus.

<sup>94</sup> Dėl tyrimo, kuriuo remiasi Italijos Respublika, ir pagal kurį „net ir esant sunkiausiam krizės Kampanijoje etapui, nebuvo konstatuota jokio kenksmingo poveikio visuomenės saugumui ir ypač žmonių sveikatai“, Komisija pažymi, kad šio tyrimo rezultatai, kuriuos pasirašė ir Tarptautinė sveikatos organizacija, „patvirtina anomalijų teritorijoje, esančioje Neapolio provincijos šiaurės rytuose ir Caserte provincijos pietvakariuose. Šioje teritorijoje kietųjų ir pavojingų komunalinių atliekų neteisėto šalinimo ir deginimo praktika yra dažniausia“. Šis tyrimas taip pat patvirtino „prielaidą, kad pernelyg didelis mirtingumo ir apsigimimų lygis yra teritorijose, kuriose yra daugiausiai atliekų šalinimo vietovių“, ir bet kuriuo atveju parodo, kad „<...> nedidelė sanitarinių duomenų kaita ir <...> aplinkos duomenų nepakankamumas <...> veikiausiai lemia pavojaus nepakankamą įvertinimą“.

<sup>95</sup> Italijos Respublikos tvirtinimo, kad nebuvo kenksmingo poveikio sveikatai, ne tik nepagrindžia pačios valstybės narės pateikti moksliniai įrodymai, bet, panašu, kad pagal jį Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio pažeidimą sąlygoja realios sveikatos problemos, kurias lemia krizinė padėtis dėl atliekų. Tačiau Komisija mano priešingai, kad iš šio 4 straipsnio kylančios pareigos yra prevencinio pobūdžio. Todėl valstybės narės privalo imtis atitinkamų priemonių tam, kad būtų išvengta pavojingų situacijų.



Todėl šiuo atveju pavojaus aplinkai ir visuomenės sveikatai situacijos yra puikiai įrodytos, jos truko ilgą laiką ir yra kompetentingų Italijos institucijų veikimo, arba tiksliau neveikimo, rezultatas.

### Teisingumo Teismo vertinimas

- <sup>96</sup> Pirmiausia primintina, kad nors Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio 1 dalis tiksliai nenurodo konkrečių priemonių, kurių reikia imtis siekiant užtikrinti, kad atliekos būtų pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nedarant žalos aplinkai, turinio, tačiau ji valstybes nareis įpareigoja dėl siektino tikslo, palikdama valstybėms narėms diskreciją įvertinti šių priemonių reikalingumą (1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-365/97, Rink. p. I-7773, 67 punktą ir 2004 m. lapkričio 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Graikiją*, C-420/02, Rink. p. I-11175, 21 punktą).
- <sup>97</sup> Vien iš to, kad faktinė situacija neatitinka Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio 1 dalyje nurodytų tikslų, iš principo negalima daryti tiesioginės išvados, jog atitinkama valstybė narė iš tikrųjų neįvykdė įsipareigojimų pagal šią nuostatą – imtis būtinų priemonių užtikrinti, kad atliekos būtų pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nedarant žalos aplinkai. Vis dėlto, jeigu tokia situacija tęsiasi ir ypač jei ji kelia didelę žalą aplinkai ilgesnį laiką kompetentingoms institucijoms nesiimant jokių veiksmų, tai gali reikšti, jog valstybės narės peržengė šia nuostata joms suteiktos diskrecijos ribas (minėto 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 68 punktą ir minėto 2004 m. lapkričio 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Graikiją* 22 punktą).

- 98 Kalbant apie tariamo įsipareigojimų neįvykdymo teritorines ribas, tai, kad Komisijos ieškiniu siekiama, jog būtų konstatuota, kad Italijos Respublika neįvykdė savo pareigos imtis reikalingų priemonių tik Kampanijos regione, neturi reikšmės galimam įsipareigojimų neįvykdymo konstatavimui (žr. minėto 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 69 punktą).
- 99 Dėl Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio 1 dalyje numatytos pareigos, turint omenyje jos pobūdį, nesilaikymo pasekmių kyla pavojus žmonių sveikatai ir aplinkai net ir nedidelėje valstybės narės teritorijoje (minėto 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 70 punktas). Taip buvo nustatyta ir byloje, kurioje buvo priimtas minėtas 1992 m. balandžio 7 d. Sprendimas *Komisija prieš Graikiją*.
- 100 Todėl reikia išnagrinėti, ar Komisija pakankamai teisiškai įrodė, kad pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje Italijos Respublika ilgą laiką nepriėmė priemonių, reikalingų užtikrinti, jog Kampanijos regione susidariusios atliekos būtų panaudotos ar pašalintos nekeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nenaudojant procesų ar metodų, galinčių kenkti aplinkai.
- 101 Nors taikant procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 258 straipsnį Komisija privalo nustatyti tariamo įsipareigojimų neįvykdymo buvimą pateikdama Teisingumo Teismui įrodymus, kurių reikia, kad jis, nesiremdamas kokia nors prielaida, galėtų patikrinti šio įsipareigojimų neįvykdymo buvimą (2009 m. sausio 22 d. Sprendimo *Komisija prieš Portugaliją*, C-150/07, 65 punktas ir ten nurodyta teismų praktika), reikia atsižvelgti į tai, kad, tikrinant Direktyvai Nr. 2006/12 veiksmingai įgyvendinti skirtų nacionalinių nuostatų teisingą taikymą praktikoje, Komisija, kuri neturi įgaliojimų atlikti tyrimą šioje srityje, yra labai priklausoma nuo skundą pateikti

galinčių asmenų, privačių ir viešųjų subjektų, bei pačios valstybės narės pateiktų įrodymų (šiuo klausimu žr. 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimo *Komisija prieš Airiją*, C-494/01, Rink. p. I-3331, 43 punktą ir minėto 2007 m. balandžio 26 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 28 punktą).

<sup>102</sup> Iš to matyti, kad, jei Komisija pateikia pakankamai įrodymų, patvirtinančių tam tikras faktines aplinkybes, atsiradusias valstybės narės atsakovės teritorijoje, ši turi iš esmės ir išsamiai užginčyti pateiktus duomenis ir jų sukeltą pasekmes (šiuo klausimu žr. minėto 1999 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 84 ir 86 punktus bei 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-189/07, 82 punktą).

<sup>103</sup> Šiuo atžvilgiu visų pirma reikia pažymėti, kad Italijos Respublika neginčija, jog pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje prie viešųjų kelių išverstų atliekų kiekis siekė 55 000 tonas, o atliekų, kurios laikomos municipalinėse saugyklose iki tol, kol bus apdorotos – 110 000–120 000 tonų. Bet kuriuo atveju, šie duomenys paimti iš 2008 m. kovo 2 d. deleguoto komisaro rašto, pridėto prie šios valstybės narės atsakymo į pagrįstą nuomonę. Be to, remiantis šios valstybės pateiktais duomenimis, piktinamiesi dėl tokių atliekų sankaupų, gyventojai pradėjo aplinkai ir jų pačių sveikatai kenkiančią iniciatyvą – padegti atliekų sankaupas.

<sup>104</sup> Todėl iš išdėstytų aplinkybių aišku, kad ši valstybė narė Kampanijos regione negalėjo įvykdyti pareigos pagal Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio 2 dalį imtis priemonių, reikalingų uždrausti nekontroliuojamą atliekų palikimą, išmetimą ar šalinimą.

- 105 Be to, reikia priminti, kad atliekos yra specifinis dalykas. Joms kaupiantis, net prieš joms tampant pavojingoms sveikatai, kyla pavojus aplinkai, ypač dėl ribotų kiekvieno regiono ar vietovės pajėgumų (1992 m. liepos 9 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją*, C-2/90, Rink. p. I-4431, 30 punktas).
- 106 Todėl toks gausus atliekų išmetimas prie viešųjų kelių ir laikinosiose saugyklose, kaip vyko Kampanijos regione pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje, neabejotinai kėlė „pavojų vandeniui, orui, dirvožemiui“ bei „augalams ir gyvūnams“ Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio 1 dalies a punkto prasme. Be to, toks atliekų kiekis neabejotinai skleidžia kvapus šio straipsnio 1 dalies b punkto prasme, ypač dėl to, kad atliekos ilgą laiką būna po atviru dangumi gatvėse ar pakelėse.
- 107 Be to, turint omenyje tai, kad trūksta sąvartynų, toks atliekų kiekis tam neskirtose ir neleistinosiose saugyklose gali „kelti pavojų kraštovaizdžiui ir ypatingo intereso zonoms“ Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio 1 dalies c punkto prasme.
- 108 Atsižvelgiant į Komisijos pateiktus smulkius įrodymus, būtent į skirtingas pačių Italijos institucijų ataskaitas, pateiktas Europos institucijoms, į prie ieškinio pridėtas žiniasklaidos pranešimų ištraukas bei šio sprendimo 80 ir 81 punktuose primintą teismo praktiką, Italijos Respublika negali tik tvirtinti, kad faktai, dėl kurių ji kaltinama, neįrodyti, arba kad atliekų išvertimas gatvėse, ypač Neapolyje, nepriklauso nuo šios valstybės narės valios.

- 109 Be to, kaip teisingai tvirtina Komisija, Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio 1 dalis yra prevencinio pobūdžio ta prasme, kad valstybės narės, naudodamos ar šalindamos atliekas, negali kelti pavojaus žmonių sveikatai.
- 110 Pati Italijos Respublika Europos Sąjungos institucijoms pateiktose ataskaitose ir raštuose pripažino padėtis Kampanijos regione keliamą pavojų žmonių sveikatai. Šiuo požiūriu Dekreto-įstatymo Nr. 90, apie kurį Italijos Respublika informavo Europos Sąjungos tarybai pirmininkaujančią valstybę narę, konstatuojamosiose dalyse aiškiai nurodomos „sudėtingos socialinės, ekonominės ir aplinkos apsaugos sąlygos, kurias lemia (atliekų tvarkymo) skuba, ir kurios gali labai pažeisti Kampanijos regiono gyventojų, susiduriančių <...> su higienos, sveikatos ar aplinkos pavojais, pagrindines teises“.
- 111 Iš to darytina išvada, kad nagrinėjant šį ieškinį Italijos Respublikos nurodytos aplinkybės, siekiant įrodyti, kad ši padėtis praktiškai nekėlė, arba bent jau kėlė nedidelių pasekmių žmonių sveikatai, negali paneigti teiginio, kad padėtis, kai kaupiamos atliekos prie viešųjų kelių, kelia neabejotiną pavojų gyventojų sveikatai ir taip pažeidžiama Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio 1 dalis.
- 112 Todėl Komisijos nurodytas kaltinimas dėl Direktyvos Nr. 2006/12 4 straipsnio pažeidimo turi būti pripažintas pagrįstu.
- 113 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, reikia pripažinti, kad Kampanijos regione nesimdama visų priemonių, būtinų užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ar pašalintos

nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai, būtent, nesudarydama integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklo, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos Nr. 2006/12/EB dėl atliekų 4 ir 5 straipsnius.

## Dėl bylinėjimosi išlaidų

- <sup>114</sup> Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Italijos Respublika pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti. Taikant Procedūros reglamento 69 straipsnio 4 dalį, Jungtinė Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (ketvirtoji kolegija) nusprendžia:

- 1. Kampanijos regione nesiimdama visų priemonių, būtinų užtikrinti, kad atliekos būtų panaudotos ar pašalintos nesukeliant pavojaus žmonių sveikatai ir nepakenkiant aplinkai, būtent, nesudarydama integruoto ir tolygaus atliekų šalinimo įrenginių tinklo, Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal 2006 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos Nr. 2006/12/EB dėl atliekų 4 ir 5 straipsnius.**
- 2. Priteisti iš Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.**

**3. Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.