

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

4 maart 2010*

In zaak C-297/08,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 3 juli 2008,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Recchia, C. Zadra en J.-B. Laignelot als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

ondersteund door:

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door S. Ossowski als gemachtigde, bijgestaan door K. Bacon, barrister,

interveniënt,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, C. Toader (rapporteur), K. Schiemann, P. Kūris en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 december 2009,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door voor de regio Campania niet alle maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing en de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en inzonderheid door geen toereikend en geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties op te zetten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB L 114, blz. 9).

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

- 2 Bij richtlijn 2006/12 is, ter wille van de duidelijkheid en een rationele ordening van de tekst, overgegaan tot codificatie van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39).

3 De punten 2, 6, en 8 tot en met 10 van de considerans van richtlijn 2006/12 luiden als volgt:

„(2) Iedere regeling op het gebied van het afvalbeheer moet als voornaamste doelstelling hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen.

[...]

(6) De lidstaten moeten ter wille van een hoog niveau van milieubescherming niet alleen op verantwoorde wijze stappen nemen om te waarborgen dat afvalstoffen worden verwijderd en nuttig worden toegepast, doch moeten daarnaast ook maatregelen treffen om het ontstaan van afvalstoffen te beperken, met name door schone technologieën en recycleerbare en opnieuw te gebruiken producten te bevorderen, rekening houdend met de bestaande of potentiële marktmogelijkheden voor afvalstoffen die nuttig zijn toegepast.

[...]

(8) De Gemeenschap als geheel moet op het gebied van afvalverwijdering zelfverzorgend worden en het is wenselijk dat de lidstaten afzonderlijk daarnaar streven.

(9) In de lidstaten dienen plannen voor het beheer van afvalstoffen te worden opgesteld om deze doelstellingen te verwezenlijken.

(10) Het vervoer van afvalstoffen moet worden ingeperkt en de lidstaten mogen daartoe in het kader van hun beheersplannen de nodige maatregelen nemen.”

4 Artikel 4 van richtlijn 2006/12 bepaalt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name:

a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;

b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;

c) zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.”

5 Artikel 5 van de richtlijn luidt:

„1. De lidstaten nemen, wanneer dat noodzakelijk of dienstig blijkt te zijn in samenwerking met andere lidstaten, de nodige maatregelen om een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties op te zetten, waarbij rekening wordt gehouden met de beste beschikbare technologieën die geen overmatig hoge kosten veroorzaken. Met dit net moet de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering kunnen worden en moeten de lidstaten afzonderlijk naar dit doel kunnen streven, waarbij rekening wordt gehouden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval

2. Met het in lid 1 bedoelde net moet het bovendien mogelijk zijn afvalstoffen te verwijderen in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties met behulp van de meest geschikte methoden en technologieën om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen.”

6 In artikel 7 van richtlijn 2006/12 heet het:

„1. Om de in de artikelen 3, 4 en 5 vermelde doelstellingen te verwezenlijken dienen de in artikel 6 bedoelde bevoegde instanties zo spoedig mogelijk een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen. Deze plannen betreffen met name:

- a) soort, hoeveelheid en oorsprong van nuttig toe te passen of te verwijderen afvalstoffen;

- b) algemene technische voorschriften;
- c) alle speciale bepalingen voor bijzondere afvalstoffen;
- d) de locaties of installaties die geschikt zijn voor de verwijdering.

2. De in lid 1 bedoelde plannen kunnen bijvoorbeeld behelzen:

[...]

- c) maatregelen waarmee de rationalisatie van de inzameling, sortering en behandeling van de afvalstoffen kan worden gestimuleerd.

3. De lidstaten werken bij de opstelling van deze plannen eventueel samen met de andere betrokken lidstaten en de Commissie. Zij delen deze aan de Commissie mee.

[...]”

Nationale regeling

- 7 De artikelen 4 en 5 van richtlijn 2006/12 zijn in Italiaans recht omgezet bij decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, contenente norme in materia ambientale (wetsbesluit nr. 152 van 3 april 2006 betreffende milieunormen; supplemento ordinario bij GURI nr. 96 van 14 april 2006).
- 8 Artikel 178, lid 2, van dat decreto legislativo bepaalt:

„Afvalstoffen moeten nuttig worden toegepast of verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name:

- a) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
- b) zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken;
- c) zonder schade te berokkenen aan het door de vigerende wetgeving beschermde natuur- en landschapsschoon.”

9 Artikel 182, lid 3, van voornoemd decreto legislativo luidt:

„Afalstoffen worden verwijderd door middel van een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties, waarbij de beste beschikbare technologieën worden toegepast en rekening wordt gehouden met de totale kosten en baten, teneinde

- a) zelfverzorgend te worden op het gebied van de verwijdering van ongevaarlijke stedelijke afvalstoffen in optimale territoriale kaders;

- b) het mogelijk te maken afvalstoffen te verwijderen in een van de daartoe geschikte installaties die het dichtst in de buurt ligt van de plaatsen waar deze afvalstoffen worden geproduceerd en opgehaald, en aldus te komen tot een beperking van het vervoer van afvalstoffen, waarbij rekening wordt gehouden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval;

- c) de meest geschikte methoden en technologieën te gebruiken om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen”.

10 Bij legge della regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10, „Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania” (wet van de regio Campania nr. 10 van 10 februari 1993 betreffende de normen en procedures voor de verwijdering van afvalstoffen in de regio Campania), zijn 18 homogene territoriale gebieden vastgesteld waarin, door de verplichte deelneming van de gemeenten binnen die gebieden, de verwijdering van het in de betrokken gebieden geproduceerde stedelijk afval diende te worden beheerd.

Voorgeschiedenis van het geding

- 11 Het onderhavige beroep betreft de regio Campania, die 551 gemeenten omvat, waaronder de stad Napels. Deze regio wordt geconfronteerd met problemen in verband met het beheer en de verwijdering van stedelijk afval.
- 12 Volgens het verweerschrift van de Italiaanse Republiek is in die regio sinds 1994 de noodtoestand van kracht en werd er een gedelegeerd commissaris benoemd, die functies en bevoegdheden cumuleert die doorgaans door andere overheidsinstanties worden uitgeoefend, teneinde binnen een kort tijdsbestek de nodige maatregelen te nemen om de zogenoemde „afvalcrisis” te boven te komen.
- 13 In 1997 werd een plan voor het beheer van stedelijke afvalstoffen goedgekeurd. Daarin was voorzien in een systeem van industriële installaties voor de thermische valorisatie van afvalstoffen, waarbij het afval werd aangeleverd door een op het niveau van de regio Campania georganiseerd systeem van gescheiden afvalophaling.
- 14 Bij ministerieel besluit nr. 2774 van 31 maart 1998 werd besloten om een aanbestedingsprocedure te organiseren om de afvalbehandeling gedurende een termijn van 10 jaar toe te vertrouwen aan particuliere ondernemers die in staat waren installaties voor de productie van brandstof uit afval (refuse derived fuel; hierna: „RDF”), verbrandingsinstallaties en centrales voor thermische valorisatie te bouwen.
- 15 De betrokken opdrachten zijn in de loop van het jaar 2000 gegund aan de tot de groep Impregilo behorende vennootschappen Fibe SpA en Fibe Campania SpA. Zij dienden te Acerra respectievelijk te Santa Maria La Fossa zeven installaties voor de productie van RDF en twee centrales voor thermische valorisatie te bouwen en te beheren. De

gemeenten van de regio Campania dienden voor de behandeling van hun afval een beroep te doen op die ondernemingen.

- 16 Bij de uitvoering van het plan deden zich evenwel moeilijkheden voor wegens, enerzijds, het verzet van bepaalde groepen bewoners tegen de gekozen locaties en, anderzijds, de geringe hoeveelheid afval die werd ingezameld en afgegeven aan de regionale dienst. Bovendien liep de bouw van de installaties vertraging op en werden in het ontwerp van die installaties fouten vastgesteld, waardoor het afval niet kon worden behandeld in de betrokken installaties en zich bijgevolg opstapelde in de beschikbare stort- en opslagplaatsen, tot deze verzadigd waren.
- 17 Voorts heeft het openbaar ministerie van Napels een onderzoek geopend om aan te tonen dat er bij de aanbestedingen fraude was gepleegd. De installaties voor de RDF-productie in de regio Campania werden aldus onder gerechtelijk toezicht geplaatst, waardoor daaraan geen veranderingen meer konden worden aangebracht. Ten slotte zijn de overeenkomsten tussen de overheid en Fibe SpA en Fibe Campania SpA ontbonden, doch de nieuwe aanbestedingprocedures voor die opdrachten betreffende de afvalverwijdering in deze regio konden meermaals niet tot een goed einde worden gebracht, met name wegens een ontoereikend aantal inschrijvingen dat aan de voorwaarden voldeed.

Precontentieuze procedure

- 18 De situatie in de regio Campania is besproken door de diensten van de Commissie en de Italiaanse autoriteiten. Zo heeft de gedelegeerd commissaris voor de afvalcrisis bij nota van 16 mei 2007 aan de Commissie uitgelegd waarom was overgegaan tot vaststelling van decreto legge nr. 61 van 11 mei 2007 houdende „buitengewone maatregelen om de crisissituatie in de sector van de afvalverwijdering in de regio Campania te boven te komen”, dat met name voorzag in de bouw van vier nieuwe stortplaatsen in de gemeenten Serre, Savignano Irpino, Tezigno en Sant’Arcangelo Trimonte.

- 19 Volgens die nota vonden de vastgestelde buitengewone maatregelen hun rechtvaardiging in „het voorkomen van epidemieën of andere gezondheids crises en het beschermen van de volksgezondheid”. Volgens dat document „laat de crisissituatie zich de laatste tijd nog scherper gevoelen door het ontbreken van stortplaatsen die geschikt zijn voor de definitieve verwijdering van afvalstoffen”, en is die situatie „maatschappelijk alarmerend, gevaarlijk voor de fundamentele rechten van de burgers van Campania en tevens extreem verontrustend vanuit milieuoogpunt”, aangezien „de illegale stortplaatsen die zonder het toezicht van de bevoegde overheidsinstanties zijn ingericht en de spontane of opzettelijke branden van onbeheerd achtergelaten afvalstoffen een bedreiging vormen voor de milieu-integriteit door de emissie van verontreinigende stoffen (met name dioxine) in de atmosfeer alsook in de bodem, waar zij de waterhoudende grondlagen onherstelbare schade kunnen berokkenen”.
- 20 Van mening dat de door de Italiaanse Republiek vastgestelde maatregelen niet volstonden om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid te waarborgen, en in het bijzonder om een toereikend net van afvalverwijderingsinstallaties op te zetten, en dat die lidstaat derhalve de krachtens de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2006/12 op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen, heeft de Commissie op 29 juni 2007 die lidstaat een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij deze verzocht zijn opmerkingen in te dienen binnen een maand na ontvangst van die brief.
- 21 Na daartoe door de Italiaanse Republiek te zijn uitgenodigd, is een delegatie van de Commissie in juli 2007 naar Napels gegaan om de autoriteiten te ontmoeten en om de werkelijke situatie ter plaatse vast te stellen.
- 22 De Italiaanse Republiek heeft op de aanmaning geantwoord bij brief van 3 augustus 2007, waaraan zij een op 2 augustus 2007 gedateerde nota van de directeur-generaal van het ministerie van Milieu en Bescherming van het Grondgebied — directie voor de kwaliteit van het bestaan — heeft gehecht. In het licht van de ontvangen informatie was de Commissie van mening dat de grieven moesten worden uitgebreid met de schending van de artikelen 3 en 7 van richtlijn 2006/12 en aldus heeft zij die lidstaat

op 23 oktober 2007 een aanvullende aanmaningsbrief gestuurd waarin zij deze verzocht zijn opmerkingen in te dienen binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van die brief.

- 23 Op 20 november 2007 vond te Brussel een nieuwe bijeenkomst plaats, tijdens welke de Italiaanse Republiek een nieuw ontwerp-afvalbeheersplan voor de regio Campania heeft voorgesteld en verslag heeft uitgebracht over de ontwikkeling van de situatie, met name betreffende de voortgang bij de bouw van bepaalde voorzieningen, zoals stortplaatsen. Dat plan werd goedgekeurd op 28 december 2007.
- 24 De Italiaanse Republiek heeft de aanvullende ingebrekestelling beantwoord bij brief van 24 december 2007, waaraan zij een nota van het ministerie van Milieu en Bescherming van het Grondgebied van 21 december 2007 heeft gehecht.
- 25 Op 28 januari 2008 vond te Rome een „pakketvergadering” plaats tussen de Italiaanse Republiek en de Commissie, tijdens welke die lidstaat in verband met het probleem van het beheer van afvalstoffen in Campania de inhoud van een nieuw plan heeft toegelicht, dat tot doel had vóór eind november 2008 een einde te maken aan de crisissituatie.
- 26 Rekening houdend met de informatie die door de Italiaanse Republiek was verstrekt in die verschillende brieven, alsook met informatie uit andere bronnen, zoals de media, verenigingen, organisaties en particulieren, heeft de Commissie deze lidstaat op 1 februari 2008 een met redenen omkleed advies gestuurd waarin zij hem uitnodigde om, gelet op de spoedeisendheid van de situatie, binnen een termijn van een maand na ontvangst ervan aan dit advies te voldoen. De Italiaanse Republiek heeft op dat advies geantwoord bij brief van 4 maart 2008 aan de Commissie, waaraan drie nota's van regionale bestuurders waren gehecht.

- 27 Gelet op de aldus ontvangen informatie, heeft de Commissie besloten om het onderhavige beroep in te stellen.
- 28 Bij beschikking van de president van het Hof van 2 december 2008 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Italiaanse Republiek.

Het beroep

- 29 De Commissie staaft haar beroep met het verwijt dat de Italiaanse Republiek de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2006/12 heeft geschonden doordat, enerzijds, zij geen geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties heeft opgezet dat het mogelijk maakt zelfverzorgend te worden op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen op basis van het criterium van de geografische nabijheid, en anderzijds, die situatie heeft geleid tot een gevaar voor de gezondheid van de mens en voor het milieu.
- 30 De Commissie is van mening dat de Italiaanse Republiek de verweten niet-nakoming erkent. Hiertoe verwijst zij naar de inhoud van de antwoorden die de Italiaanse Republiek tijdens de precontentieuze procedure heeft gegeven. Zo had de Italiaanse regering in haar antwoord op de aanvankelijke aanmaning het in 1997 goedgekeurde regionale plan voor het beheer van afvalstoffen toegelicht, waarbij zij evenwel erkende dat „het geïntegreerde systeem voor het beheer van afvalstoffen weliswaar correct is vastgesteld in het regionale plan, maar thans nog steeds geen realiteit is op het terrein”, met name omdat de bouw van twee in Acerra en Santa Maria La Fossa geplande verbrandingsinstallaties vertraging had opgelopen, en omdat stortplaatsen waren gesloten. De Italiaanse autoriteiten hebben volgens de Commissie aldus de „onmacht van het systeem” erkend, alsook de illegale of ongecontroleerde storting van afvalstoffen, volgens hen een „wijdverbreid fenomeen in de regio Campania, dat het werk is

van bepaalde sectoren van de georganiseerde criminaliteit, ten aanzien waarvan door de rechterlijke instanties verscheidene onderzoeken zijn ingesteld.”

- 31 In haar antwoord op het met redenen omkleed advies heeft de Italiaanse Republiek bevestigd dat de situatie niet was opgelost, en uit de antwoorden van die lidstaat, en met name uit de termijnen die nodig zijn voor de bouw van de infrastructuur waarin was voorzien in het laatste beheersplan, alsook uit de nationale pers, blijkt volgens de Commissie dat die Staat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn bij lange na nog niet beschikte over een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties dat op het nabijheids criterium was gebaseerd.
- 32 Bovendien, zo stelt de Commissie, bevestigt bepaalde na de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn ontvangen informatie, dat de niet-nakoming bleef voortbestaan. Zo heeft de Italiaanse Republiek in haar op 21 en 28 april 2008 gedateerde mededelingen aan het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie erkend dat de geplande stortplaatsen op de locaties in Savignano Irpino en Sant’Arcangelo Trimonte ten vroegste in juli 2008 zouden kunnen worden gebruikt, en dat tot dan dus alleen de stortplaats Macchia Soprana, in de gemeente Serre, in gebruik was voor de hele regio Campania.
- 33 De Commissie baseert zich tevens op een op 4 juni 2008 ontvangen nota waarmee de Italiaanse Republiek haar kennis heeft gegeven van decreto legislativo nr. 90 van 23 mei 2008 (supplemento ordinario bij GURI nr. 120 van 23 mei 2008, hierna: „decreto legislativo nr. 90”). De tekst van dat decreto legislativo vormt op zichzelf een erkenning van de gebreken van het systeem van afvalverwijdering in de regio Campania. De Commissie benadrukt tevens dat de „noodtoestand” betreffende de afvalcrisis niet was opgeheven op de datum van instelling van het onderhavige beroep en tot 31 december 2009 zou voortduren.

- 34 Evenwel moet worden vastgesteld dat, anders dan de Commissie betoogt, de Italiaanse Republiek ontkent dat zij inbreuk heeft gemaakt op de krachtens de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2006/12 op haar rustende verplichtingen. Derhalve dient de gegrondheid van de door de Commissie tot staving van haar beroep aangevoerde grieven te worden onderzocht.

Schending van artikel 5 van richtlijn 2006/12

Argumenten van partijen

- 35 De Commissie betoogt dat een lidstaat slechts kan worden geacht een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties te hebben opgezet, zoals dit door artikel 5 van richtlijn 2006/12 wordt geëist, indien hij beschikt over een reeks technische structuren om, enerzijds, afvalstoffen die niet nuttig kunnen worden toegepast en/of opnieuw worden gebruikt te kunnen verwijderen zonder gevaar voor het milieu en voor de volksgezondheid, en anderzijds, met het oog op de inachtneming van de beginselen van zelfverzorging en nabijheid, de verwerkingscapaciteit van de afvalverwijderingsinstallaties, zoals verbrandingsovens en stortplaatsen, te kunnen afstemmen op de hoeveelheden afval die mogelijk in de betrokken regio dienen te worden verwijderd.
- 36 Dienaangaande staat vast dat het in de regio Campania opgezette systeem gebreken vertoonde. Zo dekte de gescheiden afvalophaling slechts 10,6 % van het geproduceerde afval, terwijl het gemiddelde in de Gemeenschap 33 % bedroeg en het nationale gemiddelde schommelde tussen 19,4 % voor de centrale regio's van Italië en 38,1 % voor de regio's in het noorden van die lidstaat.
- 37 Voorts wordt het grootste gedeelte van het afval in de regio Campania gestort of illegaal onbeheerd achtergelaten, hoewel stortplaatsen zo weinig mogelijk zouden moeten worden gebruikt, aangezien zij vanuit milieuoogpunt de slechtste keuze zijn.

Bovendien vertonen de installaties voor de productie van RDE, waarmee dat afval zou moeten worden verwijderd, gebreken en wordt het afval daarmee slechts behandeld, zodat het daarna nog naar een andere installatie moet worden gestuurd om definitief te worden verwijderd.

- 38 De geplande verbrandingsovens in de gemeenten Acerra en Santa Maria La Fossa zijn nog steeds niet operationeel en voor de hele regio is er slechts één legale stortplaats beschikbaar, die te Serre, waarvan de stortcapaciteit veel lager is dan de werkelijke behoeften. Ten slotte zijn vele tonnen afval naar Duitsland en naar andere Italiaanse regio's getransporteerd om daar te worden verwijderd en is er met de Bondsrepubliek Duitsland een overeenkomst gesloten die voorziet in bijkomende afvaltransporten.
- 39 Volgens de Commissie lag er op 2 maart 2008 55 000 ton afval op de openbare weg, terwijl zich nog eens 110 000 tot 120 000 ton afval op de gemeentelijke opslagterreinen bevond in afwachting van behandeling. In het arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, Jurispr. blz. I-3331), heeft het Hof evenwel voor recht verklaard, dat met een net van nagenoeg verzadigde stortplaatsen en de aanwezigheid van illegale stortplaatsen over het hele land, inbreuk werd gemaakt op artikel 5 van richtlijn 2006/12.
- 40 De Italiaanse Republiek stelt dat het beroep moet worden verworpen. Volgens haar is de grief inzake schending van artikel 5 van richtlijn 2006/12 het gevolg van een ontoereikende analyse van de historische oorzaken van de ernstige situatie in de regio Campania. Bovendien heeft de Italiaanse Republiek zich alle mogelijke inspanningen getroost om die crisis te bezweren, zoals de inzet van aanzienlijke administratieve en militaire middelen, of het verrichten van belangrijke financiële investeringen (400 miljoen EUR tussen 2003 en 2008).
- 41 Betreffende de afvalinzameling erkent de Italiaanse Republiek weliswaar dat de door de Commissie als regionale gemiddelden aangehaalde cijfers juist zijn, maar zij wijst erop dat buitengewone initiatieven tot inzameling waren genomen en dat er in het

algemeen sprake was van een stijgend niveau van gescheiden afvalophaling in de regio Campania, welke tendens nog zou moeten worden versterkt door de toepassing van de Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (beschikking van de president van de ministerraad) nr. 3639/08. Aldus is tussen 14 januari en 1 maart 2008 348 000 ton afval ingezameld, met name op straat, en veilig opgeslagen. Thans is de totale afvalverwijderingscapaciteit groter dan de dagelijkse productie in de regio. 530 gemeenten hebben reeds maatregelen genomen met het oog op de invoering van de gescheiden afvalophaling, 73 gemeenten (circa 370 000 inwoners) bereiken percentages van 50% tot 90%, terwijl 134 gemeenten (circa een miljoen inwoners) in de buurt komen van 25% tot 50%.

- 42 Voorts is in juni 2008 de stortplaats te Savignano Irpino geopend en vervolgens die te San Arcangelo Trimonte. Wat de verbrandingsovens betreft, voorziet het in decreto legislativo nr. 90 vastgestelde nieuwe plan in de bouw van nog twee verbrandingsovens, te Napels en Salerno, naast die welke te Acerra en Santa Maria La Fossa zijn gepland. Ook wordt gebouwd aan andere voorzieningen, zoals de stortplaatsen te Chiaiano, Terzigno, Sant Tammaro en Andretta, alsook de installaties voor thermische valorisatie te Acerra en Salerno.
- 43 Betreffende de zeven fabrieken voor de productie van RDF met betrekking waartoe de Commissie stelt dat deze nog niet bedrijfsklaar zijn, betoogt de Italiaanse Republiek dat de in die fabrieken vastgestelde problemen te wijten zijn aan contractbreuk en zelfs aan strafbare feiten of misdrijven, op welke omstandigheden zij geen vat had.
- 44 Wat de stortplaatsen betreft, erkent de Italiaanse Republiek weliswaar dat op de in het met redenen omkleed advies gestelde datum alleen de stortplaats van Macchia Soprana te Serre in gebruik was, maar zij benadrukt dat andere stortplaatsen niet in gebruik konden worden genomen door protestacties van de bevolking, waarbij zelfs de krijgsmacht moest worden ingezet.

- 45 Al die omstandigheden kunnen gevallen van overmacht vormen in de zin van de rechtspraak.
- 46 De Italiaanse Republiek is dan ook van mening dat de schending van artikel 5 van richtlijn 2006/12 niet kan worden toegerekend aan haar stilzitten en wijst er bovendien op dat het illegaal storten van afval in de regio Campania voortdurend met schoonmaakacties wordt aangepakt en nooit als een alternatief is voorgesteld, gesuggereerd of goedgekeurd door de nationale overheden, die alles hebben gedaan wat binnen hun mogelijkheden lag om te zorgen voor de ophaling van dat afval, met inbegrip van het inzetten van de sterke arm der wet.
- 47 Wat de mogelijkheid betreft dat er sprake zou zijn van een geval van overmacht, herinnert de Commissie in haar repliek eraan, dat het begrip overmacht vereist dat het betrokken feit of het niet plaatsvinden ervan „te wijten is aan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden waarop degene die zich op overmacht beroept, geen invloed heeft en waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden” (arrest van 8 maart 1988, *McNicholl e.a.*, 296/86, Jurispr. blz. 1491, punt 11 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 In een geval waarin een feit wellicht een geval van overmacht vormde, kunnen de gevolgen ervan zich bovendien slechts gedurende een bepaalde periode doen gevoelen, te weten de tijd die een voldoende nauwgezette administratie daadwerkelijk nodig heeft om een einde te maken aan de buiten haar wil bestaande crisissituatie (arrest van 11 juli 1985, *Commissie/Italië*, 101/84, Jurispr. blz. 2629, punt 16).
- 49 De Commissie brengt evenwel in herinnering dat het systeem van afvalverwijdering in de regio Campania al sinds 1994 niet meer voldeed. Het protest en de verstoringen van de openbare orde door de lokale bevolking konden worden voorzien en waren niet uitzonderlijk, aangezien de crisissituatie en het daarmee samenhangende protest juist het gevolg zijn van de voortdurende niet-nakoming door de nationale autoriteiten van de verplichtingen van richtlijn 2006/12.

- 50 Betreffende de aanwezigheid van misdaadorganisaties herinnert de Commissie eraan dat deze omstandigheid, gesteld dat zij bewezen zou zijn, niet kan rechtvaardigen dat deze lidstaat zijn uit richtlijn 2006/12 voortvloeiende verplichtingen niet nakomt (zie arrest van 18 december 2007, Commissie/Italië, C-263/05, Jurispr. blz. I-11745, punt 51).
- 51 Wat ten slotte de omstandigheid betreft dat de ondernemingen waaraan de opdrachten waren gegund niet hebben voldaan aan hun contractuele verplichtingen om de afvalbehandelingsinstallaties in gebruik te nemen, is de Commissie van mening dat het daarbij niet gaat om een ongewone en onvoorzienbare omstandigheid, met name omdat, anders dan de Italiaanse Republiek stelt, de autoriteiten specifieke clausules hadden kunnen vaststellen om zich daartegen te beschermen.
- 52 Aangaande de door het openbaar ministerie ingestelde strafvervolgning tegen bepaalde leidinggevende personen van die ondernemingen en de moeilijkheden die de autoriteiten ondervonden bij de zoektocht naar een andere inschrijver om de betrokken activiteiten over te nemen, betoogt de Commissie dat het vaste rechtspraak is dat een lidstaat zich niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of situaties in zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen (zie arrest van 18 december 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 51).
- 53 Het Verenigd Koninkrijk beperkt zijn opmerkingen tot de uitlegging van artikel 5 van richtlijn 2006/12. Volgens die lidstaat gelden de krachtens die bepaling op de lidstaten rustende verplichtingen, anders dan de Commissie met het instellen van haar beroep suggereert, op nationaal en niet op regionaal niveau. Aldus moet bij de beginselen van zelfverzorging en nabijheid, volgens welke met het geïntegreerde en toereikende net van verwijderingsinstallaties „de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering [moet] kunnen worden en de lidstaten afzonderlijk naar dit doel [moeten] kunnen streven”, en dit „in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties”, worden gezien naar het communautaire of nationale grondgebied, en niet naar het grondgebied van een regio.

- 54 Het Verenigd Koninkrijk is het dan ook niet eens met de zienswijze van de Commissie dat er sprake is van schending van artikel 5 van richtlijn 2006/12 wanneer de afvalverwijderingsinstallaties binnen een bepaalde regio van een lidstaat niet kunnen voorzien in de verwijderingsbehoeften van die regio. Naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, dat zich voor gevaarlijke afvalstoffen op die wijze heeft georganiseerd, kunnen lidstaten er immers voor kiezen om bepaalde soorten afval uit een regio te vervoeren naar een andere regio om deze in de aldaar aanwezige installaties te laten behandelen en verwijderen, voor zover het nationale net van afvalverwijderingsinstallaties kan voldoen aan de totale nationale vraag.
- 55 Deze nationale benadering van het beginsel van zelfverzorging wordt tevens bevestigd door de rechtspraak van het Hof en vindt bovendien steun in artikel 16, lid 4, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312, blz. 3), aangezien het in dat artikel van de nieuwe afvalstoffenrichtlijn heet dat „[d]e beginselen van nabijheid en zelfvoorziening [niet] betekenen dat iedere lidstaat zelf over alle faciliteiten voor definitieve nuttige toepassing moet beschikken.”
- 56 De Italiaanse Republiek deelt de opvatting van het Verenigd Koninkrijk en merkt op dat de invloed van de regio Campania op de nationale afvalstoffenproductie gering is.
- 57 De Commissie stelt zich op het standpunt dat de door het Verenigd Koninkrijk opgeworpen uitleggingsvragen niet relevant zijn in het kader van het onderhavige beroep, maar erkent tevens dat het de lidstaten vrij staat het passende bestuursniveau voor het beheer van afvalstoffen te bepalen. Aldus kan artikel 5 van richtlijn 2006/12 in acht zijn genomen, wanneer een lidstaat slechts over één nationale installatie beschikt, indien deze alle geproduceerde afval kan behandelen, of over enkele gespecialiseerde installaties, bijvoorbeeld die voor de behandeling van gevaarlijke afvalstoffen in het Verenigd Koninkrijk.

- 58 De Commissie wijst er evenwel op dat de vaststelling van de wijze waarop de beginselen van zelfverzorging en nabijheid moeten worden uitgelegd en toegepast vereist dat tevens rekening wordt gehouden met de aard van de afvalstoffen en de geproduceerde hoeveelheid afval. Huishoudelijk afval wordt lokaal en dagelijks geproduceerd, wat in beginsel vereist dat de inzameling en behandeling bijna onmiddellijk en in de nabijheid plaatsvinden.
- 59 De Italiaanse Republiek heeft gekozen voor een beheer op het niveau van de „optimale territoriale gebieden” („ambito territoriale ottimale”) als geografisch criterium van zelfverzorging en nabijheid. Dienaangaande benadrukt de Commissie dat zij die lidstaat niet verwijt voor de invoering van een geïntegreerd systeem voor het beheer en de verwijdering van afvalstoffen een bepaald bestuursniveau te hebben gekozen. Zij verwijt de Italiaanse Republiek echter wel, dat zij geen dergelijk systeem heeft opgezet in de regio Campania, waar de afvalstoffen in de praktijk niet worden verwijderd in installaties in de nabijheid van de plaats waar zij worden geproduceerd en waar de afvaltransporten naar andere regio's of lidstaten slechts ad-hocoplossingen waren voor de gezondheids- en milieucrisis, en bijgevolg geen deel uitmaken van een geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties.

Beoordeling door het Hof

- 60 Zoals blijkt uit de door de Commissie tijdens de precontentieuze procedure aangevoerde argumenten en uit de in het kader van de procedure voor het Hof ingediende memories, dient te worden vastgesteld dat het beroep van de Commissie op algemene wijze betrekking heeft op het probleem van de verwijdering van afvalstoffen in de regio Campania, en meer in het bijzonder, zoals blijkt uit haar antwoord op de door het Verenigd Koninkrijk ingediende memorie in interventie, op de verwijdering van het stedelijk afval. Niettegenstaande het antwoord van die instelling op een ter terechtzitting gestelde vraag, verzoekt zij het Hof dus niet om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek haar verplichtingen niet is nagekomen met betrekking tot de specifieke categorie van de gevaarlijke afvalstoffen, die gedeeltelijk vallen onder richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20).

- 61 Volgens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2006/12 moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om een geïntegreerd en toereikend net van afvalverwijderingsinstallaties op te zetten waarmee, enerzijds, de Gemeenschap als geheel zelfverzorgend op het gebied van afvalverwijdering moet kunnen worden en, anderzijds, de lidstaten afzonderlijk naar dit doel moeten kunnen streven. Daartoe dienen de lidstaten rekening te houden met geografische omstandigheden of met de behoefte aan speciale installaties voor bepaalde soorten afval.
- 62 Met het oog op het opzetten van een dergelijk geïntegreerd net beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge bij de keuze van de territoriale basis die zij geschikt achten om op nationaal niveau zelfverzorgend te worden op het gebied van afvalverwijderingscapaciteit en aldus om de Gemeenschap in staat te stellen zelfverzorgend te worden op het gebied van afvalverwijdering.
- 63 Zoals het Verenigd Koninkrijk terecht heeft opgemerkt, kunnen bepaalde soorten afval zodanig specifiek zijn, zoals bijvoorbeeld gevaarlijke afvalstoffen, dat het met het oog op de verwijdering ervan zinvol is de behandeling ervan te groeperen in een of enkele structuren op nationaal niveau of zelfs, zoals de artikelen 5, lid 1, en 7, lid 3, van richtlijn 2006/12 dit uitdrukkelijk bepalen, in het kader van een samenwerking met andere lidstaten.
- 64 Het Hof heeft er evenwel reeds op gewezen dat een van de belangrijkste maatregelen die door de lidstaten moeten worden vastgesteld in het kader van de krachtens richtlijn 2006/12 op hen rustende verplichting om beheersplannen op te stellen die inzonderheid maatregelen kunnen omvatten waarmee de rationalisatie van inzameling, sortering en behandeling van de afvalstoffen kan worden gestimuleerd, de in artikel 5, lid 2, van die richtlijn bedoelde maatregel is, bestaande in de doelstelling om de afvalstoffen in de zo nabij mogelijk gelegen installatie te verwijderen (zie arrest van 9 juni 2009, Commissie/Duitsland, C-480/06, Jurispr. blz. I-4747, punt 37).

- 65 Het Hof heeft aldus voor recht verklaard dat de criteria voor de keuze van de locaties voor de verwijdering van afvalstoffen in het licht van de doelstellingen van richtlijn 2006/12 moeten worden vastgesteld, waaronder met name de bescherming van de gezondheid en van het milieu alsook het opzetten van een geïntegreerd en toereikend net van verwijderingsinstallaties, waarmee het in het bijzonder mogelijk moet zijn afvalstoffen te verwijderen in een van de meest nabije, daartoe geschikte installaties. Aldus zouden dergelijke criteria voor de keuze van de locatie betrekking moeten hebben op onder meer de afstand tussen een dergelijke locatie en de woongebieden waar het afval wordt geproduceerd, het verbod op installaties in de nabijheid van gevoelige zones en de aanwezigheid van geschikte infrastructuur voor het vervoer van het afval, zoals de aansluiting op het transportnet (zie arrest van 1 april 2004, *Commune de Braine-le-Château e.a.*, C-53/02 en C-217/02, Jurispr. blz. I-3251, punt 34).
- 66 Wat het ongevaarlijk stedelijk afval betreft, dat in beginsel geen speciale installaties vereist zoals die welke nodig zijn voor de behandeling van gevaarlijke afvalstoffen, moeten de lidstaten zich bijgevolg inspannen om te beschikken over een net waarmee kan worden voorzien in de behoefte aan afvalverwijderingsinstallaties die zich zo dicht mogelijk bevinden bij de plaatsen waar de afvalstoffen worden geproduceerd, dit alles onverminderd de mogelijkheid om een dergelijk net te organiseren in het kader van de interregionale of internationale samenwerking, wanneer deze voldoet aan het beginsel van nabijheid.
- 67 Daaruit volgt, zoals de Commissie heeft benadrukt, dat wanneer een lidstaat in het kader van zijn „plan(nen) voor het beheer van afvalstoffen” in de zin van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2006/12 ervoor heeft gekozen om de dekking van zijn grondgebied op een regionale basis te organiseren, iedere regio waarvoor een regionaal plan is vastgesteld in beginsel ervoor dient te zorgen dat haar afvalstoffen zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij worden geproduceerd worden behandeld en verwijderd. Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden — welk beginsel voor het optreden van de Gemeenschap op milieugebied is neergelegd in artikel 191 VWEU — impliceert dat het aan elk gewest, gemeente of andere plaatselijke entiteit staat, passende maatregelen te treffen voor het ophalen, de behandeling en de verwijdering van de eigen afvalstoffen, en dat deze dus moeten worden verwijderd zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn geproduceerd, teneinde het vervoer ervan zoveel mogelijk te beperken (zie arrest van 17 maart 1993, *Commissie/Raad*, C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 68 Wanneer in een dergelijk door de lidstaat vastgesteld nationaal net een van de regio's gedurende een significante tijdspanne over veel te weinig infrastructuur beschikt om te kunnen voorzien in haar behoeften op het vlak van de afvalverwijdering, betekent dit dus dat dergelijke ernstige tekortkomingen op regionaal niveau negatieve gevolgen kunnen hebben voor het nationale net van afvalverwijderingsinstallaties, dat niet langer het door richtlijn 2006/12 vereiste geïntegreerde en toereikende karakter zal hebben, dat de betrokken lidstaat in staat moet stellen afzonderlijk te streven naar het doel van zelfverzorging in de zin van artikel 5, lid 1, van die richtlijn.
- 69 In casu moet worden opgemerkt, zoals de Commissie heeft benadrukt, dat de Italiaanse Republiek zelf heeft gekozen voor een beheer van afvalstoffen op het niveau van de regio Campania als „optimaal territoriaal gebied”. Zoals blijkt uit de regionale wet van 1993 en uit het regionale plan voor het beheer van afvalstoffen van 1997, zoals gewijzigd bij dat van 2007, is immers besloten, teneinde op regionaal niveau zelfverzorgend te worden, om de gemeenten van de regio Campania te verplichten de op hun grondgebied ingezamelde afvalstoffen af te geven aan de regionale dienst. Een dergelijke verplichting kan overigens haar rechtvaardiging vinden in de noodzaak om een voor de levensvatbaarheid van de behandelingsinstallaties vereist minimaal activiteitsniveau te garanderen, teneinde het behoud van bestaande verwerkingscapaciteit mogelijk te maken, hetgeen bijdraagt tot de verwezenlijking van het beginsel van zelfverzorging op nationaal niveau (zie arrest van 13 december 2001, Daimler-Chrysler, C-324/99, Jurispr. blz. I-9897, punt 62).
- 70 Voor zover blijkens de verklaringen van de Italiaanse Republiek, enerzijds, de productie van stedelijk afval in de regio Campania 7% — en dus een niet onbeduidend deel — van de nationale productie vertegenwoordigt en, anderzijds, de bevolking van die regio 9% van de nationale bevolking uitmaakt, kan een aanzienlijke tekortkoming in de capaciteit van die regio om haar afval te verwijderen het vermogen van de lidstaat om te streven naar het doel van nationale zelfverzorging ernstig in gevaar brengen.

- 71 In die omstandigheden moet worden onderzocht of die regio, binnen het kader van het Italiaanse nationale net van afvalverwijderingsinstallaties, beschikt over toereikende installaties om het stedelijk afval te verwijderen in de nabijheid van de plaats waar het wordt geproduceerd.
- 72 Dienaangaande heeft de Italiaanse Republiek erkend dat er niet genoeg installaties, ongeacht of het gaat om stortplaatsen, verbrandingsovens of centrales voor thermische valorisatie, in gebruik waren om te voorzien in de behoeften inzake afvalverwijdering van de regio Campania.
- 73 Zij heeft immers erkend dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn slechts één stortplaats in gebruik was voor de regio Campania in haar geheel, dat de installaties voor de RDF-productie van die regio niet in staat waren de definitieve verwijdering van het afval te verzekeren, en dat de geplande verbrandingsovens te Acerra en te Santa Maria La Fossa nog niet in gebruik waren.
- 74 Blijkens het in 1997 goedgekeurde regionale plan voor het beheer van afvalstoffen en de latere door de Italiaanse autoriteiten vastgestelde plannen om een einde te maken aan de afvalcrisis, waren die autoriteiten met name van mening dat ter dekking van de behoeften inzake de verwijdering van stedelijk afval in de regio Campania nieuwe stortplaatsen moesten worden geopend, zoals die te Savignano Irpino en te Sant'Arcangelo Trimonte, dat er behoefte bestond aan nog twee verbrandingsovens naast de te Acerra en Santa Maria La Fossa geplande ovens, en dat de installaties voor de RDF-productie werkelijk bedrijfsklaar moesten worden gemaakt.
- 75 Dat artikel 5 van richtlijn 2006/12 het mogelijk maakt bij het beheer en de verwijdering van afvalstoffen tussen regio's en zelfs tussen lidstaten samen te werken, neemt

niet weg dat het in casu zelfs met de bijstand van andere Italiaanse regio's en van de Duitse autoriteiten onmogelijk is gebleken het structurele tekort in termen van installaties die noodzakelijk zijn voor de verwijdering van in de regio Campania geproduceerd stedelijk afval te verhelpen. Getuige daarvan zijn de grote hoeveelheden afvalstoffen die zich in die regio opstapelden op de openbare weg.

- 76 Bovendien heeft het — in vergelijking met de nationale en communautaire gemiddelden — lage percentage van gescheiden afvalophaling in de regio Campania de situatie alleen maar verergerd.
- 77 De Italiaanse Republiek heeft voor het Hof aangevoerd dat zij zich inspanningen getroostte om de situatie in de regio Campania te verhelpen, en heeft het Hof kennis gegeven van de effectieve ingebruikneming, na 2 mei 2008, van de stortplaatsen te Savignano Irpino en San Arcangelo Trimonte alsook van de in het nieuwe plan van 23 mei 2008 vastgestelde maatregelen, waaronder de aanleg van vier andere stortplaatsen, de bouw van twee andere verbrandingsovens en de constructie van de installaties voor thermische valorisatie te Acerra en Salerno. Bovendien heeft zij verklaard dat het percentage van gescheiden afvalophaling sterk is gestegen en dat er per dag in de regio meer afval kan worden verwijderd dan er wordt geproduceerd, zodat een einde zou moeten komen aan de afvalcrisis.
- 78 Ofschoon dergelijke maatregelen aantonen dat bepaalde initiatieven worden genomen om de moeilijkheden in de regio Campania te boven te komen, blijft het een feit dat de Italiaanse Republiek daarmee duidelijk erkent dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn in de regio Campania veel te weinig installaties aanwezig en in gebruik waren om te voorzien in de werkelijke behoeften van die regio inzake afvalverwijdering.
- 79 Voorts zij eraan herinnerd dat het Hof hoe dan ook reeds meermaals heeft geoordeeld dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van

de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie met name arresten van 14 september 2004, Commissie/Spanje, C-168/03, Jurispr. blz. I-8227, punt 24, en 27 oktober 2005, Commissie/Luxemburg, C-23/05, Jurispr. blz. I-9535, punt 9).

- ⁸⁰ De Italiaanse Republiek voert nog aan dat de verweten niet-nakoming haar niet kan worden toegerekend, maar integendeel is toe te schrijven aan bepaalde gebeurtenissen die gevallen van overmacht vormen, zoals het verzet van de bevolking tegen de aanleg van stortplaatsen in hun gemeenten, het bestaan van criminele activiteiten in de regio en het in gebreke blijven van de medecontractanten van de overheid met betrekking tot de verwezenlijking van bepaalde voor de regio noodzakelijke installaties.
- ⁸¹ Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de in artikel 258 VWEU bedoelde procedure berust op de objectieve vaststelling dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die het Verdrag of een handeling van afgeleid recht hem oplegt (zie arresten van 1 maart 1983, Commissie/België, 301/81, Jurispr. blz. 467, punt 8, en 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-508/03, Jurispr. blz. I-3969, punt 67).
- ⁸² Zodra een dergelijke vaststelling is gedaan, zoals in casu, is het niet ter zake dienend of de niet-nakoming voortvloeit uit de wil van de lidstaat waaraan zij is toe te rekenen, uit diens nalatigheid of uit technische moeilijkheden die de lidstaat zou hebben ondervonden (arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje, C-71/97, Jurispr. blz. I-5991, punt 15).
- ⁸³ Wat het verzet van de lokale bevolking tegen de komst van bepaalde verwijderingsinstallaties betreft, blijkt uit vaste rechtspraak dat een lidstaat zich niet kan beroepen op

nationale situaties, zoals problemen die zich bij de uitvoering van een gemeenschaps-handeling voordoen, daaronder begrepen problemen ten gevolge van verzet van particulieren, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen en termijnen (zie arresten van 7 april 1992, Commissie/Griekenland, C-45/91, Jurispr. blz. I-2509, punten 20 en 21, en 9 december 2008, Commissie/Frankrijk, C-121/07, Jurispr. blz. I-9159, punt 72).

⁸⁴ Met betrekking tot het bestaan van criminele activiteiten of de aanwezigheid van personen die „op het randje van wat legaal is” zouden handelen in de sector van het afvalstoffenbeheer, hoeft slechts te worden opgemerkt dat deze omstandigheid, gesteld dat zij bewezen zou zijn, niet kan rechtvaardigen dat deze lidstaat zijn uit richtlijn 2006/12 voortvloeiende verplichtingen niet nakomt (arrest van 18 december 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 51).

⁸⁵ Ook met betrekking tot de contractbreuk door de ondernemingen die belast zijn met de verwezenlijking van bepaalde voorzieningen voor de afvalverwijdering hoeft er slechts aan te worden herinnerd dat het begrip overmacht, ook al onderstelt het geen volstreekte onmogelijkheid, niettemin verlangt dat het niet plaatsvinden van het betrokken feit te wijten is aan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden waarop degene die zich op overmacht beroept geen invloed heeft en waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden (arrest McNicholl e.a., reeds aangehaald, punt 11).

⁸⁶ Een zorgvuldige overheid had evenwel de nodige maatregelen moeten nemen om zich te wapenen tegen de niet-uitvoering van overeenkomsten in de regio Campania, dan wel om ervoor te zorgen dat de voor de afvalverwijdering in de regio noodzakelijke voorzieningen, niettegenstaande die niet-uitgevoerde overeenkomsten, effectief en tijdig beschikbaar zouden zijn.

- 87 Met betrekking tot het verwijt van de Italiaanse Republiek aan de Commissie, dat de Commissie het onderhavige beroep pas jaren na het ontstaan van de afvalcrisis heeft ingesteld, juist op het moment waarop voornoemde lidstaat maatregelen had genomen om de crisis te boven te komen, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de voorschriften van artikel 258 VWEU gelden zonder dat de Commissie een bepaalde termijn in acht hoeft te nemen (zie met name arresten van 16 mei 1991, Commissie/Nederland, C-96/89, Jurispr. blz. I-2461, punt 15, en 24 april 2007, Commissie/Nederland, C-523/04, Jurispr. blz. I-3267, punt 38). De Commissie beschikt dus over de bevoegdheid om te beoordelen op welke datum er termen aanwezig kunnen zijn om beroep in te stellen, en het staat dus in beginsel niet aan het Hof om een dergelijke beoordeling te toetsen (arrest van 10 mei 1995, Commissie/Duitsland, C-422/92, Jurispr. blz. I-1097, punt 18).
- 88 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door er in het kader van het regionale afvalstoffenbeheer in de regio Campania niet voor te hebben gezorgd dat deze regio over voldoende installaties beschikt om haar in staat te stellen haar stedelijk afval te verwijderen in de nabijheid van de plaats waar het is geproduceerd, is tekortgeschoten in haar verplichting om een toereikend en geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties op te zetten waarmee zij het doel, te verzekeren dat haar afvalstoffen worden verwijderd, kan nastreven en bijgevolg de krachtens artikel 5 van richtlijn 2006/12 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Schending van artikel 4 van richtlijn 2006/12

Argumenten van partijen

- 89 De Commissie benadrukt dat de Italiaanse Republiek nooit heeft ontkend dat er sprake was van een uiterst ernstige situatie voor het milieu en voor de gezondheid van de mens, die het gevolg was van het ontbreken van een geïntegreerd en toereikend net van afvalverwijderingsinstallaties. Die lidstaat heeft dit integendeel uitdrukkelijk erkend.

- 90 Onder verwijzing naar met name de arresten van 26 april 2007, Commissie/Italië (C-135/05, Jurispr. blz. I-3475) en 24 mei 2007, Commissie/Spanje (C-361/05) is de Commissie van mening dat onomstotelijk vaststaat dat er bij het afval op de openbare weg en bij het nog te behandelen afval op de opslagterreinen sprake is van een significante achteruitgang van het milieu en van het landschapsschoon, alsook van een reëel gevaar voor het milieu en voor de gezondheid van de mens. Dergelijke afvalbergen kunnen immers leiden tot de verontreiniging van de bodem en van de waterhoudende grondlagen, tot de emissie van verontreinigende stoffen in de atmosfeer door de zelfontbranding van het afval of door branden die door de bevolking zijn gesticht, en als gevolg daarvan ook tot de aanwezigheid van verontreinigende stoffen in landbouwproducten en in het drinkwater, alsook tot stankhinder.
- 91 De Italiaanse Republiek betoogt onder verwijzing naar een studie van de diensten van de gedelegeerd commissaris, dat de situatie in de regio Campania op het vlak van het beheer van afvalstoffen geen nadelige gevolgen heeft gehad voor de openbare veiligheid of voor de gezondheid van de mens. Zij is tevens van mening dat de grief van de Commissie te algemeen is, aangezien daarin niet is gepreciseerd op welke van de drie gevallen bedoeld sub a tot en met c van artikel 4 van richtlijn 2006/12 het onderhavige beroep betrekking heeft.
- 92 De Italiaanse Republiek is voorts van mening dat de Commissie geen bewijs aandraagt tot staving van haar verklaringen. Zij steunt slechts op de vaststellingen van het Hof in het reeds aangehaalde arrest van 26 april 2007, Commissie/Italië, betreffende de aanwezigheid van illegale stortplaatsen op het Italiaanse grondgebied. Voorts probeert zij uit de schending van artikel 5 van richtlijn 2006/12 automatisch een niet-nakoming van artikel 4 van deze richtlijn af te leiden.
- 93 Ten slotte hebben de Italiaanse autoriteiten de gevolgen voor de volksgezondheid van onbeheerd op de weg achtergelaten afval van nabij gevolgd, maar zij hebben geen enkele met de aanwezigheid van illegale stortplaatsen verband houdende verhoging van het aantal infectieziekten of van de mortaliteit ingevolge tumoren of aangeboren

afwijkingen vastgesteld. Wat de verontreiniging van de grondlagen betreft, vertoonden het freatisch vlak en het freatisch water geen biologische of chemische afwijkingen, behoudens in twee gevallen waarin er sprake was van sporadische overschrijdingen in kleine gebieden. Hetzelfde geldt voor de blootstelling van de bevolking aan de rookgassen van de brandende afvalbergen, waarbij er, behoudens in één geval, geen enkel risico was geconstateerd.

94 De Commissie beklemtoont met betrekking tot de studie waarop de Italiaanse Republiek zich baseert, waarin het heet dat „zelfs tijdens het hoogtepunt van de crisis in Campania geen enkel nadelig gevolg voor de openbare veiligheid en in het bijzonder de volksgezondheid was vastgesteld”, dat de resultaten van die studie, die mede is ondertekend door de Wereldgezondheidsorganisatie „bevestigen dat er sprake is van een vastgestelde anomalie in de zone in het noordoosten van de provincie Napels en in het zuidwesten van de provincie Caserte; dit is ook het gebied waarin de illegale praktijken van verwijdering en verbranding van stedelijk en gevaarlijk vast afval het vaakst voorkomen”. Die studie heeft tevens de hypothese bevestigd „volgens welke de mortaliteit en het percentage aangeboren misvormingen vooral hoger dan normaal is in de zones met de hoogste concentratie aan bekende terreinen voor afvalverwijdering” en stelt in ieder geval dat „[...] de geringe hoeveelheid gezondheidsgegevens en [...] de ontoereikendheid van de milieugegevens waarschijnlijk leiden tot een onderschatting van het risico”.

95 De verklaring van de Italiaanse Republiek betreffende het ontbreken van nadelige gevolgen voor de gezondheid is niet alleen niet onderbouwd met door die lidstaat zelf aangedragen wetenschappelijk bewijs, maar lijkt bovendien de schending van artikel 4 van richtlijn 2006/12 afhankelijk te stellen van het werkelijke bestaan van gezondheidsproblemen die rechtstreeks kunnen worden toegeschreven aan de afvalcrisis. De Commissie is evenwel van mening dat de uit artikel 4 voortvloeiende verplichtingen integendeel van preventieve aard zijn. De lidstaten moeten dus de nodige maatregelen nemen om gevaarlijke situaties te voorkomen. In casu is het bestaan van

gevaarlijke situaties voor het milieu en voor de volksgezondheid meer dan bewezen, bestaan deze situaties reeds lang en zijn zij het resultaat van de handelwijze of veeleer het stilzitten van de bevoegde Italiaanse autoriteiten.

Beoordeling door het Hof

- ⁹⁶ Allereerst zij eraan herinnerd dat ofschoon artikel 4, lid 1, van richtlijn 2006/12 niet de concrete inhoud preciseert van de maatregelen die moeten worden genomen om de verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu te laten plaatsvinden, deze bepaling niettemin voor de lidstaten verbindend is wat het te bereiken doel betreft, zij het dat de lidstaten een zekere vrijheid wordt gelaten bij de beoordeling van de noodzaak van zulke maatregelen (arresten van 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 67, en 18 november 2004, Commissie/Griekenland, C-420/02, Jurispr. blz. I-11175, punt 21).
- ⁹⁷ Derhalve kan, wanneer een feitelijke situatie niet in overeenstemming is met de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2006/12 vastgestelde doelstellingen, daaruit in beginsel niet rechtstreeks worden geconcludeerd, dat de betrokken lidstaat noodzakelijkerwijs tekort is geschoten in de door die bepaling opgelegde verplichtingen, te weten het treffen van de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Het voortduren van een dergelijke feitelijke situatie, vooral wanneer deze leidt tot een significante achteruitgang van het milieu over een langere periode, zonder dat de bevoegde instanties ingrijpen, kan er echter op duiden, dat de lidstaten de grenzen van de beoordelingsvrijheid die hun door deze bepaling wordt gelaten, hebben overschreden (arresten van 9 november 1999, Commissie/Italië, punt 68, en 18 november 2004, Commissie/Griekenland, punt 22, beide reeds aangehaald).

- ⁹⁸ Wat de territoriale omvang betreft van de gestelde niet-nakoming, kan het feit dat het beroep van de Commissie strekt tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek alleen voor de regio Campania haar verplichting tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen niet is nagekomen, niet van invloed zijn op de eventuele vaststelling van een niet-nakoming (zie arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 69).
- ⁹⁹ Niet-inachtneming van de verplichting van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2006/12 kan immers, gezien de aard van die verplichting, gevaar voor de gezondheid van de mens en nadelige gevolgen voor het milieu opleveren, ook al is dit maar in een beperkt deel van het grondgebied van een lidstaat (arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 70), zoals tevens het geval was in de zaak waarop het arrest van 7 april 1992, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, betrekking had.
- ¹⁰⁰ Derhalve moet worden nagegaan of de Commissie rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de Italiaanse Republiek bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn over een langere periode niet de nodige maatregelen had genomen om ervoor te zorgen dat de in de regio Campania geproduceerde afvalstoffen nuttig werden toegepast of verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procedés of methoden werden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.
- ¹⁰¹ Ofschoon het in het kader van een procedure wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU aan de Commissie staat om het gestelde verzuim aan te tonen door het Hof de gegevens te verschaffen die het nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van een verzuim, en zij zich daarbij niet op een of ander vermoeden kan baseren (arrest van 22 januari 2009, Commissie/Portugal, C-150/07, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet er bij het onderzoek naar de correcte toepassing in de praktijk van nationale bepalingen die de daadwerkelijke uitvoering van richtlijn 2006/12 dienen te verzekeren, rekening mee worden gehouden dat de Commissie, die niet over eigen onderzoeksbevoegdheden ter zake beschikt, grotendeels is aangewezen op de gegevens die worden verstrekt door eventuele klagers,

door openbare of particuliere instanties, door de persmedia alsook door de betrokken lidstaat zelf (zie in die zin arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, Jurispr. blz. I-3331, punt 43, en 26 april 2007, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 28).

¹⁰² Hieruit volgt inzonderheid dat, wanneer de Commissie voldoende bewijs van bepaalde feiten op het grondgebied van de verwerende lidstaat heeft aangevoerd, laatstgenoemde de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd moet bestrijden (zie in die zin arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punten 84 en 86, en arrest van 22 december 2008, Commissie/Spanje, C-189/07, punt 82).

¹⁰³ In dat verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat de Italiaanse Republiek niet betwist dat er bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn 55 000 ton afval op de openbare weg lag, terwijl er zich nog eens 110 000 tot 120 000 ton afval op de gemeentelijke opslagterreinen bevond in afwachting van behandeling. Hoe dan ook blijken die gegevens uit de nota van de gedelegeerd commissaris van 2 maart 2008, die aan het antwoord van die lidstaat op het met redenen omkleed advies is gehecht. Bovendien, aldus de Italiaanse Republiek, heeft de door die afvalbergen radeloos geworden bevolking het voor het milieu en voor hun eigen gezondheid schadelijke initiatief genomen om de afvalbergen in brand te steken.

¹⁰⁴ Uit het voorgaande blijkt dus duidelijk dat die lidstaat er in de regio Campania niet in is geslaagd om te voldoen aan de krachtens artikel 4, lid 2, van richtlijn 2006/12 op hem rustende verplichting om de nodige maatregelen te nemen om het onbeheerd achterlaten of het ongecontroleerd lozen of verwijderen van afvalstoffen te verbieden.

- 105 Voorts zij eraan herinnerd dat afvalstoffen stoffen van bijzondere aard zijn, zodat de ophoping ervan, nog voordat zij schadelijk worden voor de gezondheid, met name gelet op het feit dat elke streek of plaats slechts een beperkte opnamecapaciteit heeft, een gevaar oplevert voor het milieu (arrest van 9 juli 1992, Commissie/België, C-2/90, Jurispr. blz. I-4431, punt 30).
- 106 Dergelijke ophopingen op de openbare weg en op de tijdelijke opslagterreinen van zo grote hoeveelheden afval, zoals in de regio Campania het geval was bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, heeft dus ongetwijfeld een „risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora” in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, van richtlijn 2006/12 met zich meegebracht. Dergelijke hoeveelheden afval veroorzaken bovendien onvermijdelijk „stankhinder” in de zin van lid 1, sub b, van dat artikel, in het bijzonder wanneer het afval gedurende lange tijd in de open lucht op de weg blijft liggen.
- 107 Overigens kan, gelet op het ontbreken van toereikende stortplaatsen, de aanwezigheid van dergelijke hoeveelheden afval buiten geschikte en door de overheid goedgekeurde opslagplaatsen „schade [...] berokkenen aan natuur- en landschapsschoon” in de zin van artikel 4, lid 1, sub c, van richtlijn 2006/12.
- 108 Gelet op de uitvoerigheid van de door de Commissie overgelegde informatie, met name de diverse rapporten die door de Italiaanse autoriteiten zelf zijn opgesteld en meegedeeld aan de Europese instellingen, alsook de aan haar verzoekschrift gehechte persknipsels, en rekening houdend met de in de punten 80 en 81 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, kan de Italiaanse Republiek zich er niet toe beperken te stellen dat de verweten feiten niet zijn bewezen of dat het storten van afval op de weg, met name te Napels, buiten haar wil is geschied.

- 109 Zoals de Commissie terecht betoogt, heeft artikel 4, lid 1, van richtlijn 2006/12 bovendien een preventieve functie, in die zin dat de lidstaten de gezondheid van de mens niet in gevaar mogen brengen bij de nuttige toepassing en de verwijdering van de afvalstoffen.
- 110 De Italiaanse Republiek heeft zelf erkend dat de situatie in de regio Campania gevaar opleverde voor de gezondheid van de mens, met name in de rapporten en de nota's die zij aan de Europese instellingen deed toekomen. Dienaangaande verwijzen de overwegingen van de considerans van decreto legislativo nr. 90, dat door de Italiaanse Republiek aan het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie is meegedeeld, expliciet naar „de ernst van de situatie op sociaal, economisch en milieuvlak als gevolg van de noodtoestand [inzake het afvalbeheer], die de fundamentele rechten van de bevolking in de regio Campania, die wordt blootgesteld [...] aan hygiënische, gezondheids- en milieurisico's, ernstig in gevaar kan brengen”.
- 111 Hieruit volgt dat de elementen die de Italiaanse Republiek in het kader van het onderhavige beroep heeft aangedragen ten bewijze dat voormelde situatie in de praktijk helemaal niet, of althans nauwelijks van invloed is geweest op de gezondheid van de mens, niet kunnen afdoen aan de vaststelling dat de onrustbarende situatie van groeiende hopen afval op de openbare weg een echt gevaar vormde voor de gezondheid van de bevolking, wat in strijd is met artikel 4, lid 1, van richtlijn 2006/12.
- 112 Mitsdien moet het bezwaar van de Commissie ontleend aan schending van artikel 4 van richtlijn 2006/12 gegrond worden verklaard.
- 113 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door voor de regio Campania niet alle maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn

om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing en de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en inzonderheid door geen toereikend en geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties op te zetten, de krachtens de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2006/12 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- ¹¹⁴ Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zal het Verenigd Koninkrijk zijn eigen kosten dragen.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) **Door voor de regio Campania niet alle maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing en de verwijdering van de afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu, en inzonderheid door geen toereikend en geïntegreerd net van verwijderingsinstallaties op te zetten, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.**

- 2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

- 3) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.**

ondertekeningen