

***Przedłużający się kryzys „śmieciowy” w regionie Kampania we Włoszech***

**di Sarno i inni przeciwko Włochom (orzeczenie – 10 stycznia 2012r., Izba (Sekcja II), skarga nr 30765/08)**

*Ze skargą wystąpiło 18 Włochów, z których 13 mieszkało, a 5 pracowało w gminie Somma Vesuviana w Kampanii.*

*Od 11 lutego 1994r. do 31 grudnia 2009r. w regionie Kampanii obowiązywał stan wyjątkowy ogłoszony przez ówczesnego premiera z powodu poważnych problemów z wywozem odpadów. Za wprowadzanie instrumentów stanu wyjątkowego początkowo odpowiedzialni byli specjalnie w tym celu powołani „zastępcy komisarza”.*

*W czerwcu 1997r. przewodniczący regionu, działając jako zastępca komisarza, przygotował regionalny plan usuwania odpadów, który przewidywał zbudowanie kilku spalarni oraz kilku wysypisk głównych i pobocznych. Ogłosił przetarg na dziesięcioletnią koncesję na przetwarzanie odpadów i ich usuwanie w prowincji Neapol. Zgodnie z warunkami zwycięzca musiałby zapewnić właściwe odbieranie zebranych odpadów, sortowanie, przetwarzanie ich w paliwo (RDF) oraz spalanie. W tym celu do 31 grudnia 2000r. musiały być zbudowane i rozpocząć działanie trzy zakłady sortowania odpadów i produkcji z nich paliwa a także elektrownia pracująca na paliwie RDF. Koncesja została przyznana konsorcjum pięciu spółek, które zobowiązały się do zbudowania trzech zakładów produkcji RDF i jednej spalarni.*

*22 kwietnia 1999r. ten sam zastępca komisarza ogłosił przetarg na koncesję na usuwanie odpadów. Wygrało go konsorcjum utworzone przez spółkę FIBE Campania S.p.A., która zobowiązała się wybudować i prowadzić pewną liczbę zakładów produkcji RDF i spalarni. Miała obowiązek zapewnić w tym regionie odbieranie, sortowanie i przetwarzanie odpadów.*

*W styczniu 2001r. zamknięcie wysypiska Tufino doprowadziło do czasowego zawieszenia działania służb usuwania odpadów w prowincji Neapol. W maju 2001r. zbiórkę i transport odpadów w gminie Somma Vesuviana powierzono konsorcjum kilku spółek, po czym w październiku 2004r. zarządzanie w tym zakresie zostało przekazane spółce publicznej.*

*W 2003r. prokurator z Neapolu wszczął śledztwo w związku z problemem usuwania odpadów w Kampanii. W lipcu 2007r. zażądał on postawienia przed sądem dyrektorów i niektórych pracowników spółek oraz zastępcy komisarza, który zajmował to stanowisko w latach 2000 - 2004 a także kilku urzędników z jego biura, w związku m.in. z zarzutami oszustw, niewykonywania publicznych kontraktów, nadużyciami urzędu, wprowadzaniem w błąd przy pełnieniu funkcji publicznych.*

*Kolejny kryzys wybuchł w końcu 2007r., kiedy tony odpadów zalegały ulice Neapolu oraz wielu innych miast i miasteczek w tej prowincji. 11 stycznia 2008r. premier powołał na zastępcę komisarza wysokiego rangą funkcjonariusza policji, który miał odpowiadać za otwarcie wysypisk i znalezienie nowych miejsc składowania odpadów i ich usuwanie.*

*W tym czasie, w 2006r. wszczęto kolejne śledztwo, tym razem dotyczące usuwania odpadów w okresie przejściowym po zakończeniu pierwszych umów koncesyjnych. 22 maja 2008r, sędzia wydał zakazy opuszczania miejsca zamieszkania przez oskarżonych dyrektorów, menedżerów i pracowników spółek usuwania i przetwarzania odpadów, osoby odpowiedzialne za ośrodki utylizacji odpadów, kierowników wysypisk, przedstawicieli spółek transportujących odpady i urzędników biura zastępcy komisarza. Zostali oni oskarżeni m.in. o zмовę w celu prowadzenia nielegalnego handlu odpadami i fałszowanie dokumentów urzędowych.*

W skardze do Trybunału znalazł się w szczególności zarzut, że przez niepodejmowanie koniecznych działań dla zapewnienia właściwego funkcjonowania publicznych służb oczyszczania oraz przez prowadzenie nieodpowiedniej polityki prawnej i administracyjnej państwo wyrządziło poważny szkody w środowiska naturalnym w regionie zamieszkania lub zatrudnienia skarżących narażając ich życie i zdrowie na niebezpieczeństwo (art.2 i art.8 Konwencji).

Trybunał postanowił zbadać tę sprawę głównie z punktu widzenia art.8.

Przy ocenie, czy skarżący mogli uważać się za pokrzywdzonych Trybunał przypomniał, że w mechanizmie kontrolnym Konwencji nie ma miejsca na *actio popularis*. Poza tym ani art.8 ani żaden inny przepis Konwencji nie gwarantuje ogólnej ochrony środowiska naturalnego. Kluczowym elementem pozwalającym ustalić, czy w danych okolicznościach zamachy na środowisko doprowadziły do naruszenia jednego z praw zagwarantowanych w ust.1 art.8 są szkodliwe skutki dla życia prywatnego lub rodzinnego mieszkańców. Nie wystarczy zwyczajnie ogólna degradacja środowiska naturalnego.

Trybunał odnotował, że przedmiotem zarzutu była sytuacja ogólna mająca wpływ na całą ludność Kampanii, a więc zamach na środowisko naturalne spowodowany złym funkcjonowaniem stworzonego przez władze publiczne systemu zbierania, przetwarzania i utylizacji odpadów. Podkreślił jednak, że z dokumentów przedstawionych przez strony wynikało, że Somma Vesuviana została dotknięta «kryzysem śmieciowym». Prezydium Rady Ministrów 16 listopada 2009r. sygnalizowało, że z powodu zablokowania ośrodka produkcji paliwa RDF nie można było tam kierować odpadów z gminy Somma Vesuviana oraz że «ulice zostały opanowane przez odpady». Z dokumentów przedstawionych przez rząd wynikało, że od stycznia 2008r. do lipca 2009r. w gminie Somma Vesuviana, w trakcie 94 operacji z udziałem wojska usunięto ponad 3 tys. ton odpadów a od maja 2008r. do października 2009r. strażacy musieli gasić 34 pożary

odpadów. Notatka służby ekologicznej i ochrony środowiska tej gminy informowała, że od listopada 2007r. do lutego 2008r. kryzys osiągnął swój szczyt „z braku środków transportu wystarczających do przewiezienia odpadów na wysypiska”.

W tej sytuacji Trybunał uznał, że zarzucone szkody w środowisku miały bezpośredni wpływ na sytuację skarżących. Wbrew twierdzeniom rządu można więc było ich uznać za pokrzywdzonych.

Trybunał przypomniał, że poważne zamachy na środowisko mogą wpływać na warunki życia ludzi pozbawiając ich możliwości korzystania z domu w sposób zakłócający ich życie prywatne i rodzinne.

Art.8 nie ogranicza się do wymagania od państwa, aby powstrzymało się od arbitralnych ingerencji. Do tego głównie negatywnego zobowiązania można dodać obowiązki pozytywne nieodłączne od skutecznego poszanowania życia prywatnego. Niezależnie jednak od tego, czy dana kwestia jest rozpatrywana z punktu widzenia obowiązku pozytywnego państwa przyjęcia rozsądnych i odpowiednich środków ochrony praw jednostki na podstawie ust.1 art.8, czy ze względu na ingerencję władzy publicznej zgodnie z ust.2, stosowane zasady są dosyć podobne.

Państwa mają przede wszystkim obowiązek pozytywny, zwłaszcza w przypadku działalności niebezpiecznej, przyjęcia uregulowań dostosowanych do specyfiki danej dziedziny, w szczególności jeśli chodzi o ryzyko, jakie może z niej wynikać. Obowiązek ten powinien obejmować kwestie związane z wyrażaniem zgody, podejmowaniem, prowadzeniem działalności wchodzącej w grę oraz jej bezpieczeństwem i kontrolą, jak również wymóg przyjęcia rozwiązań praktycznych umożliwiających skuteczną ochronę obywateli, których życie narażone jest na ryzyko.

W związku z kwestią obowiązku proceduralnego wynikającego z art.8 Trybunał przypomniał, że szczególne znaczenie przywiązuje do dostępu społeczeństwa do informacji umożliwiających ocenę istniejących zagrożeń. Przypomniał ponadto, że art.5 ust. lit.c konwencji z Aarhus, ratyfikowanej przez Włochy, wymaga, aby każda Strona zapewniła, że «w przypadku bliskiego zagrożenia dla zdrowia lub środowiska, możliwego do przypisania działalności człowieka albo spowodowanego przyczynami naturalnymi, wszystkie posiadane przez władze publiczne informacje umożliwiające społeczeństwu podjęcie działań mających zapobiec lub ograniczyć ewentualne szkody powinny być przekazane natychmiast i bezzwłocznie osobom narażonym na ryzyko».

Trybunał już wcześniej stwierdził, że gmina Somma Vesuviana, w której skarżący mieszkali lub pracowali, została dotknięta “kryzysem śmieciowym”. W Kampanii stan wyjątkowy trwał od lutego 1994r. do końca grudnia 2009r. a skarżący musieli żyć w środowisku zanieczyszczonym przez porzucone w miejscach publicznych odpady przynajmniej od końca 2007r. do maja 2008r. Trybunał uważał, że sytuacja ta mogła

doprowadzić do pogorszenia jakości ich życia a w szczególności szkodzić ich prawu do poszanowania życia prywatnego i domu. W tej sytuacji art.8 miał zastosowanie.

Skarżący nie zarzucali, że chorowali w rezultacie narażenia na odpady. Poza tym wyniki badań naukowych przedstawione przez strony prowadziły do sprzecznych wniosków, jeśli chodzi o związek przyczynowy między narażeniem na odpady a wzrostem ryzyka rozwoju patologii takich, jak nowotwory albo wady wrodzone. W tych warunkach – chociaż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który musiał wypowiedzieć się na temat kwestii nieusuwania odpadów w Kampanii, uważał, że zgromadzenie dużej ich ilości w miejscach publicznych i w tymczasowych miejscach ich przechowywania mogło narazić zdrowie mieszkańców na niebezpieczeństwo - Trybunał nie był w stanie potwierdzić zagrożenia życia i zdrowia skarżących. Zwrócił również uwagę, że na art.8 można się powoływać również przy braku dowodu poważnego niebezpieczeństwa dla zdrowia zainteresowanych.

Sprawa ta nie dotyczyła bezpośredniej ingerencji w korzystanie z prawa do poszanowania życia prywatnego i domu skarżących, która miałyby się zmaterializować przez akt władz publicznych, ale niepodjęcia przez nie odpowiednich środków mających zapewnić prawidłowe funkcjonowanie służb oczyszczania, przetwarzania i utylizacji odpadów w gminie Somma Vesuviana. Uważał więc za właściwe rozpatrzeć ją z punktu widzenia obowiązków pozytywnych wynikających z art.8 Konwencji.

Zbieranie, przetwarzanie i utylizacja odpadów stanowi niewątpliwie działalność niebezpieczną. Państwo musi więc przyjąć rozsądne i odpowiednie środki umożliwiające ochronę praw zagrożonych osób do przestrzegania ich życia prywatnego i domu oraz – w kategoriach bardziej ogólnych – korzystania ze zdrowego i chronionego środowiska naturalnego. Trybunał przypominał ponadto o pewnej swobodzie oceny, z jakiej korzystają państwa przy wyborze konkretnych działań w celu wypełnienia swoich obowiązków pozytywnych wynikających z art.8 Konwencji.

W tym przypadku w okresie od 2000 do 2008r. przetwarzanie i utylizacja odpadów zostały powierzone spółkom prywatnym, podczas gdy zbieranie odpadów miało należeć do różnych firm z kapitałem publicznym. Okoliczność, że władze włoskie powierzyły innym organizmom niż publiczne zarządzanie usługami, których świadczenie należy do państwa, nie mogło jednak zwalniać ich z wymaganego od nich na podstawie art.8 Konwencji obowiązku kontroli.

Od maja 2008r. państwo włoskie podjęło wiele środków i inicjatyw, aby poradzić sobie z trudnościami zaistniałymi w Kampanii. Stan wyjątkowy ogłoszony tam 11 lutego 1994r. został uchylony 31 grudnia 2009r. Rząd przyznał, że istniał tam stan kryzysu, ale uznał, że był on rezultatem siły wyższej. W związku z tym Trybunał przypominał, że zgodnie z art. 23 projektu dokumentu Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ dotyczącego odpowiedzialności międzynarodowej państw « siła wyższa» oznacza « (...) siłę, której nie można się oprzeć lub (...) nieprzewidziane zdarzenie zewnętrzne pozostające poza

kontrolą państwa, które ze względu na okoliczności czyni fizycznie niemożliwym wypełnienie zobowiązania międzynarodowego». Biorąc pod uwagę również wnioski Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-297/08, Trybunał uznał, że okoliczności, na które powoływało się państwo włoskie, nie mogły wskazywać na siłę wyższą.

Według Trybunału, nawet gdyby uważać - jak rząd - że ostra faza kryzysu trwała nie dłużej niż pięć miesięcy - od końca 2007r. do maja 2008r. - i mimo posiadanego przez państwo marginesu swobody oceny, należało stwierdzić, że przedłużająca się niemożność władz włoskich zapewnienia prawidłowego funkcjonowania służb zbierania, przetwarzania i utylizacji odpadów była zamachem na prawo skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i ich domu z naruszeniem art.8 Konwencji w jego aspekcie materialnym (sześć do jednego).

W przypadku aspektu proceduralnego art.8 i zarzutu dotyczącego rzekomego braku informacji umożliwiających skarżącym ocenę ryzyka, na jakie byli narażeni, Trybunał podkreślił, że w latach 2005 i 2008 podano do wiadomości publicznej wyniki badań zleconych przez służbę obrony cywilnej. Uważał więc, że władze włoskie spełniły obowiązek poinformowania zainteresowanych, w tym skarżących, o potencjalnym ryzyku, jakie wiązało się z dalszym zamieszkiwaniem w Kampanii. Uznał więc, że nie było w tym zakresie naruszenia art.8 (jednogłośnie).

W związku z zarzutem braku we włoskim systemie prawnym skutecznych środków odwoławczych umożliwiających w takiej sytuacji doprowadzenie do naprawy doznanych szkód Trybunał przyznał rację skarżącym i uznał, że nastąpiło naruszenie art. 13(sześć do jednego).

### **Uwagi:**

Kolejna sprawa pokazująca, jak poważne obowiązki ciążyą na władzach publicznych i jakie mogą być konsekwencje zaniedbań ( w tym przypadku wręcz katastroficznych) służb mających dbać o podstawowe warunki życia, w miastach czy gdzieindziej. Każdy z nas musi poza tym być właściwie i uczciwie poinformowany o wszelkich ewentualnych zagrożeniach, z jakimi możemy się zetknąć w środowisku, w którym żyjemy.