

Обставини справи

Справа стосувалася скидання, захоронення або спалювання відходів на приватних землях, що часто здійснювалося організованими злочинними групами, в частині регіону Кампанія, відомої як Terra dei Fuochi, де проживає близько 2,9 млн осіб. У цьому регіоні зафіксовано підвищений рівень захворюваності на рак і забруднення ґрунтових вод.

Заявниками є п'ять асоціацій, що базуються в Кампанії, та 41 індивідуальний заявник, які проживають у провінціях Казерта або Неаполь в Кампанії.

Вираз «Terra dei Fuochi», що дослівно перекладається як «Земля пожеж», вперше з'явився у звіті 2003 року асоціації Legambiente onlus (некомерційна асоціація з охорони навколишнього середовища), в якому вона звернула увагу на незаконне захоронення та спалювання небезпечних відходів на території муніципалітетів Кваліано, Вілларікка та Джульяно, що в провінції Неаполь.

Він стосується території 90 муніципалітетів у цих провінціях з населенням близько 2,9 млн осіб. Цим феноменом описуються наслідки незаконного скидання, захоронення та/або неконтрольованого залишення небезпечних, спеціальних і міських відходів на приватних землях, що часто здійснюється злочинними організованими групами, часто в поєднанні з їх спалюванням, яке було на цій території. Міжвідомчі директиви визначили ці муніципалітети як такі, що постраждали від цього явища забруднення.

Загалом у період з 1995 по 2018 рік було створено сім парламентських слідчих комісій для розслідування поводження з відходами та пов'язаної з цим незаконної діяльності в Італії. Ще в 1996 році вони висловили занепокоєння щодо незаконного захоронення небезпечних відходів у деяких частинах Кампанії з 1988 року та зростання рівня захворюваності на рак у цьому регіоні. Комісії зробили висновки щодо незаконних звалищ і незаконних методів утилізації відходів, які контролюються організованими злочинними угрупованнями, а також звернули увагу на правові проблеми, пов'язані з боротьбою із забрудненням, в тому числі на те, що стримування «практично відсутнє», бракує «необхідної рішучості» у реагуванні Держави та майже неможливо домогтися ухвалення вироків за екологічні злочини. Вони також критикували плани очищення та тривалі затримки у вжитті заходів.

Заявники скаржилися до ЄСПЛ, зокрема, на те, що, попри наявну протягом значного періоду часу у національних органів влади інформацію про проблему, вони не вжили заходів для захисту їх від незаконного скидання, захоронення та спалювання небезпечних відходів на їхніх територіях і не надали їм інформацію з цього приводу.

Оцінка Суду

Заяви асоціацій-заявників

Суд повторив, що якщо асоціація-заявник покладається виключно на індивідуальні права своїх членів, не доводячи, що вона сама зазнала суттєвого впливу, їй не може бути надано статус жертви відповідно до матеріального положення Конвенції.

Суд також не був переконаний, що члени, засновники та керівники асоціацій-заявників, які проживали в муніципалітетах, офіційно визнаних такими, що постраждали від явища Terra dei Fuochi та були безпосередньо охоплені ситуацією, про яку йдеться, звільнялися від обов'язку самотійно подати заяву до Суду. Не було доведено, що окремі члени групи страждали від вразливості, яка не дозволила їм зробити це, або з інших причин не змогли цього зробити. Дійсно, у цій справі низка фізичних осіб, які проживають у таких муніципалітетах, подали скарги до Суду від свого імені.

У справі Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland [ВП] визнання правоздатності асоціацій подавати заяви за статтею 34 Конвенції як представників осіб, чий права були або могли бути порушені, було обґрунтовано «конкретними міркуваннями, пов'язаними зі зміною клімату» та «особливістю зміни клімату як спільної проблеми людства, а також необхідністю сприяння розподілу тягаря між поколіннями в цьому контексті» і обмежувалося «цим конкретним контекстом». У цій справі, яка не стосувалася зміни клімату, Суд не зміг виявити жодних інших «особливих міркувань», які б змусили його надати асоціаціям-заявникам право діяти від імені своїх членів, ймовірних безпосередніх жертв, без конкретних повноважень на це. Тому скарги були визнані неприйнятними (несумісні *ratione personae*).

Щодо суті скарг за статтею 2 Конвенції за заявами окремих заявників

(а) Чи були органи влади зобов'язані захищати життя заявників

Ця справа відрізнялася від екологічних справ, які стосувалися єдиного, ідентифікованого, обмеженого джерела забруднення або діяльності, що його спричинила, а також більш-менш обмеженої географічної території або впливу певної речовини, яка була викинута з чітко ідентифікованого джерела. Суд зіткнувся з особливо складною і поширеною формою забруднення, що відбувається переважно, але не виключно, на приватних землях, яка характеризується безліччю джерел забруднення, дуже різних за своїм типом, географічним поширенням, забруднювальними речовинами, що викидаються, способами контакту людей з ними та їхнім впливом на навколишнє середовище. Крім того, на відміну від більшості справ, розглянутих ЄСПЛ, ця справа стосувалася не небезпечної діяльності, наприклад, промислової діяльності, що здійснювалася в рамках чинної нормативно-правової бази, а діяльності, що здійснювалася приватними особами, а саме організованими злочинними угрупованнями, а також промисловими

підприємствами, компаніями та приватними особами, поза межами будь-якої форми законності або правового регулювання.

Немає жодних сумнівів, що незаконне, а отже, повністю нерегульоване захоронення, яке часто супроводжується спалюванням, та захоронення небезпечних відходів, про які йдеться, є за своєю суттю небезпечною діяльністю, що може становити ризик для життя людей. Серйозність потенційної шкоди для здоров'я людей від такої діяльності, яка впливала на всі елементи довкілля, такі як ґрунт, вода та повітря, не викликала сумнівів у сторін. Уряд також не заперечував, що вплив токсичних речовин, таких як ті, що потрапляють у навколишнє середовище в результаті забруднення, що розглядається, і які включають відомі канцерогени, такі як діоксини та важкі метали, тягне за собою ризик для життя і здоров'я. Натомість Уряд зосередився на відсутності науково доведеного причинно-наслідкового зв'язку між впливом забруднення, про яке йдеться, і виникненням конкретного захворювання в окремих заявників або їхніх померлих родичів.

На підставі всіх наявних у нього доказів і з урахуванням характеру забруднення, про яке йдеться, та поведінки, що призвела до нього, Суд визнав існування «достатньо серйозного, справжнього і достовірного» ризику для життя, щоб застосувати статтю 2 і покласти на органи влади обов'язок вживати заходів. Цей ризик можна вважати «неминучим» у розумінні, встановленому практикою Суду, враховуючи проживання заявників протягом тривалого часу в муніципалітетах, які офіційно визнані такими, що зазнали впливу десятирічного і безперервного забруднення, про яке йдеться. Отже, не було ні необхідності, ні доцільності вимагати від заявників доведення доведеного зв'язку між впливом певного типу забруднення або навіть шкідливої речовини та виникненням конкретного небезпечного для життя захворювання або смерті в результаті цього.

Крім того, враховуючи, що загальний ризик був відомий протягом тривалого часу, відповідно до принципу обережності, той факт, що не було наукової впевненості щодо точного впливу забруднення на здоров'я конкретного заявника, не може заперечувати існування обов'язку захисту, одним з найважливіших аспектів якого є необхідність дослідити, ідентифікувати та оцінити характер і рівень ризику. Висновок про протилежне за конкретних обставин зробив би захист, передбачений статтею 2, неефективним.

Так, стаття 2 була застосовна, і національні органи влади були зобов'язані вжити всіх необхідних заходів для захисту життя решти заявників, які проживають в офіційно визначених муніципалітетах, що зазнали впливу.

(b) Чи вжили органи влади заходів, які були адекватними за даних обставин

Органи влади були зобов'язані, перш за все, провести всебічну оцінку явища забруднення, про яке йдеться, а саме: визначити постраждалі райони, характер і ступінь забруднення, а потім вжити заходів для управління будь-яким виявленим ризиком. По-друге, вони повинні були дослідити вплив цього явища на здоров'я людей, які проживають у районах, що зазнали його впливу. По-третє, можна було б

обґрунтовано очікувати, що органи влади вживатимуть заходів для боротьби з поведінкою, яка призвела до явища забруднення. По-четверте, вони були зобов'язані надати особам, які проживають на територіях, що зазнали впливу явища забруднення, своєчасну інформацію, яка б дозволила їм оцінити ризики для їхнього здоров'я та життя.

Національні органи влади, обираючи конкретні практичні заходи для виконання своїх зобов'язань, користувалися широкою свободою дій, у тому числі у світлі складних оперативних рішень, які їм доводилося приймати з погляду на пріоритети та ресурси. Це було ще більш важливим з огляду на винятковий ступінь складності явища забруднення, про яке йшлося. Проте Суд повинен був оцінити, чи підійшли органи влади до розв'язання проблеми з необхідною ретельністю, враховуючи характер і серйозність загрози, про яку йшлося. У цьому відношенні першочергового значення набуває своєчасність їхнього реагування. Крім того, характер і серйозність загрози вимагали систематичної, скоординованої та комплексної реакції з боку органів влади.

(i) Заходи з виявлення забруднених територій та перевірки рівнів забруднення повітря, ґрунту та води

До прийняття Декрету-закону № 136 у грудні 2013 року (пізніше перетвореного на Закон № 6 від 2014 року), який запровадив невідкладні заходи з ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, було недостатньо доказів системного підходу до визначення постраждалих територій та забруднювальних речовин, що були викинуті в результаті явища Terra dei Fuochi. І це попри те, що владі було відомо про всі суттєві аспекти проблеми протягом майже двох десятиліть (принаймні про окремі суттєві аспекти з початку 1990-х років, а про явище в цілому щонайменше з початку 2000-х років). Крім того, хоча Суд визнав важливість Декрету-закону № 136, включаючи важливі зусилля щодо його імплементації шляхом проведення апробації, і пам'ятаючи про те, що складні заходи з оцінки впливу на довкілля, подібні до тих, що розглядаються, можуть спричинити тривалі процеси, вищезгаданий інструмент був виданий несвоєчасно. Мало того, через вісім років після його прийняття оцінка деяких визначених земельних ділянок ще не була проведена, а щодо інших прогрес був повільним. Отже, не можна сказати, що влада діяла з необхідною ретельністю.

(ii) Заходи з управління ризиками

Загалом, виходячи з наданої йому інформації, Суд зазначив, що було важко отримати чітке уявлення про заходи з очищення, передбачені у постраждалих муніципалітетах, особливо щодо забруднення, та про реальні кроки, зроблені для їх реалізації. Навіть шоста парламентська слідча комісія, створена самою Державою, не змогла зібрати повну картину і не змогла отримати оновлені та достатньо об'ємні дані; це вже саме по собі викликає занепокоєння.

(iii) Заходи з розслідування впливу на здоров'я

Уряд повідомив, що було вжито велику кількість заходів з метою розслідування впливу на здоров'я осіб, які проживають на території Terra dei Fuochi, зокрема, у сфері скринінгу раку та шляхів лікування. Однак більшість цих заходів було вжито після 2013 року. До того ж Суд визнав винятковим той факт, що перша спроба скоординованого, систематичного та комплексного підходу до моніторингу стану здоров'я та забезпечення епідеміологічного нагляду за населенням, яке проживає на території, що зазнала впливу забруднення, була зроблена з прийняттям Закону № 6 від 2014 року, майже через два десятиліття після того, як друга парламентська слідча комісія закликала владу розслідувати будь-які зв'язки між зростанням кількості онкологічних захворювань у провінції Казерта та незаконним захороненням небезпечних відходів на цій території. Крім того, так звані «положення, пов'язані з охороною здоров'я» цього закону були впроваджені лише у 2016 році. Отже, Суд не був переконаний, що органи влади діяли з необхідною ретельністю при розслідуванні впливу забруднення на здоров'я, про яке йдеться.

Загалом Суд дійшов висновку, що Уряд не довів, що італійські органи влади підійшли до проблеми Terra dei Fuochi з тією ретельністю, яка вимагалася з огляду на серйозність ситуації, і не продемонстрував, що Італія зробила все, що від неї можна було вимагати для захисту життя заявників. Враховуючи характер проблеми забруднення та тип ризиків, Суд підкреслив, що зволікання національних органів влади із вжиттям заходів було неприйнятним. Так, заперечення Уряду щодо статусу жертв решти заявників через відсутність доведеного причинно-наслідкового зв'язку між стверджуваними порушеннями Конвенції та шкодою, якої вони зазнали, яке було приєднано до справи по суті, було відхилено.

ЄСПЛ вказав, що Італія повинна розробити комплексну стратегію, що об'єднує теперішні або заплановані заходи для розв'язання проблеми Terra dei Fuochi; вона повинна створити незалежний механізм моніторингу, що включає членів, які не мають жодних інституційних зв'язків з державними органами; і вона повинна створити єдину публічну інформаційну платформу, що об'єднує всю відповідну інформацію, що стосується проблеми Terra dei Fuochi.

Висновок

Порушення статті 2 Конвенції (право на життя).

Рішення в цій справі ухвалене 30 січня 2025 року й набуло статусу остаточного 30 квітня 2025 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.