FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 17. marts 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Kommissionen er af den opfattelse, at Kongeriget Nederlandene ikke i fuldt omfang har foretaget en korrekt gennemførelse af Rådets direktiv 82/501/EØF af 24. juni 1982 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter [1]. Kommissionen har følgelig anlagt sag mod kongeriget efter EØF-traktatens artikel 169 med henblik på at få denne påståede overtrædelse konstateret.

2. Direktivet omfatter industriel aktivitet, hvor der sker anvendelse eller oplagring af farlige stoffer. Uheld i sådanne virksomheder kan have meget alvorlige og uoverskuelige konsekvenser ikke alene for dem, der er beskæftiget i selve virksomhederne, men også for mennesker og miljø uden for virksomhederne. Det er i direktivets præambel anført, at uheld af denne art er forekommet i Fælleskabet. Der henvises utvivlsomt herved først og fremmest til den forfærdelige ulykke ved udslip af dioxin fra en virksomhed i den italienske by Seveso [2]. Direktivet kaldes også i daglig tale for »Seveso-direktivet«. Direktivet har til formål på den ene side at *forebygge større uheld* i sådanne virksomheder og på den anden side at *begrænse følgerne* heraf for mennesker og miljø [3].

3. Direktivet skulle efter artikel 20, stk. 1, være gennemført af medlemsstaterne senest den 8. januar 1984 [4].

Kongeriget Nederlandene har erkendt, at gennemførelsen af direktivet i nederlandsk ret har givet problemer. Dette skyldes, at det har været teknisk vanskeligt at indpasse direktivet i den meget omfattende nederlandske miljølovgivning. Det er ligeledes erkendt af Kongeriget Nederlandene, at direktivet i et vist omfang er for sent gennemført. Kongeriget Nederlandene er imidlertid af den opfattelse, at direktivet reelt blev endeligt gennemført ved udstedelsen af to kongelige anordninger i 1988.

Kommissionen er derimod af den opfattelse, at den nederlandske lovgivning selv efter udstedelsen af disse anordninger ikke på alle punkter indeholder en korrekt gennemførelse af direktivet. Disse spørgsmål har været drøftet indgående mellem Kommissionens tjenestegrene og de nederlandske myndigheder.

Kommissionen indledte allerede i 1985 den administrative procedure, der kræves ved anlæggelse af traktatbrudssøgsmål for Domstolen. Den 20. september 1988 fremsendte

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 230, s. 1.

2 — Dette fremgår direkte af Parlaments udtalelse vedrørende direktivet af 14.7.1980, EFT C 175, s. 48, på s. 50.

3 — Jf. femte betragtning til direktivets præambel.

4 — Direktivet er ændret to gange, senest ved direktiv 88/610/EØF af 24.11.1988 (EFT L 336, s. 14). Disse ændringer berører ikke de bestemmelser i direktivet, der er relevante i den foreliggende sag, bortset fra artikel 8, stk. 1.

Kommissionen til Kongeriget Nederlandene sin begrundede udtalelse, og den 12. juni 1990 anlagde Kommissionen sag ved Domstolen.

4. Kommissionen har under sagens behandling for Domstolen frafaldet visse af de klagepunkter, der var indeholdt i stævningen. Det gælder de klagepunkter, der vedrører gennemførelsen af direktivets artikel 5, stk. 1, litra b), artikel 5, stk. 3, og artikel 10, stk. 2. Herefter vedrører Kommissionens påstand alene en manglende gennemførelse af bestemmelserne i direktivets artikel 3 og 4, artikel 5, stk. 1, litra c), tredje afsnit, artikel 8, stk. 1, og artikel 10, stk. 1.

Den nederlandske regering har under sagens behandling for Domstolen erkendt, at artikel 8, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, ikke er korrekt gennemført. Regeringen har forklaret, at de nødvendige lovforslag med henblik på en gennemførelse er fremsat. Artikel 8, stk. 1, vedrører medlemsstaternes pligt til at sørge for passende underretning om virksomhedernes sikkerhedsforanstaltninger mv. over for personer, der kan blive berørt af større uheld, og artikel 10, stk. 1, indeholder en pligt for medlemsstaterne til at sørge for, at fabrikanten underretter de kompetente myndigheder om et indtrådt uheld og i øvrigt meddeler myndighederne nærmere bestemte oplysninger.

Tvisten mellem parterne vedrører herefter alene spørgsmålet, om direktivets artikel 3 og 4 samt artikel 5, stk. 1, litra c), tredje afsnit, er korrekt gennemført i Nederlandene.

5. Jeg skal ikke nægte, at sagen giver mig visse problemer. Dette skyldes sandt at sige ikke, at dommens resultat vil have mærkbare virkninger for retstilstanden i Nederlandene. Der er vist i virkeligheden enighed mellem parterne om, at det grundlæggende spørgsmål i sagen er, hvor store krav til en helt præcis og nøjagtig gennemførelse af direktivet, det er nødvendigt eller hensigtsmæssig at stille til en medlemsstat, hvor de formål, der tilstræbes nået ved gennemførelsen af direktivet, allerede er tilstræbt opnået gennem en eksisterende og meget omfattende lovgivning vedrørende beskyttelsen af arbejdsmiljøet og det ydre miljø.

Kommissionen har ikke gjort gældende, at den eksisterende nederlandske lovgivning ikke i alt væsentligt både tilstræber og også reelt opnår en sikring af de hensyn, der ligger bag direktivet. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at den nederlandske lovgivning ikke indeholder en fuldstændig og helt præcis gennemførelse af direktivets regler, og at en sådan fuldstændig og helt præcis gennemførelse vil indebære visse forbedringer af retstilstanden i Nederlandene.

Den nederlandske regering har fremhævet, og efter min mening med rette, at den nederlandske lovgivning indeholder et regelsæt, der giver en bedre sikring af arbejdsmiljøet og det ydre miljø i forbindelse med større uheld end den, der ville eksistere, hvis alene direktivets regler var blevet gennemført.

Det drejer sig under alle omstændigheder om en sag, hvor marginalerne og nuancerne er afgørende. Det drejer sig formentlig også om en sag, hvis udfald til en vis grad vil afhænge af Domstolens grundlæggende holdning til omfanget og karakteren af de krav, der skal stilles til medlemsstaterne i forbindelse med en korrekt gennemførelse af direktiver. Det er kendetegnende, at Kommissionen i sagen har henvist til den retspraksis, der understreger nødvendigheden af en præcis og fuldstændig gennemførelse af direktivbestemmelser [5], mens den nederlandske regering henviser til den retspraksis, hvor Domstolen har accepteret, at direktiver også kan gennemføres ved hjælp af eksisterende regler, der skaber en tilstrækkelig retlig ramme for direktivets reelle og effektive anvendelse i national ret [6].

Sagen er, som den nu foreligger, blevet af så beskeden praktisk betydning, at man måske kan stille sig det spørgsmål, om den er udtryk for en rimelig prioritering af de ressourcer, der står til rådighed, når der inden for EF's retssystem skal tages stilling til medlemsstaternes korrekte gennemførelse af direktiver. Det må dog i denne forbindelse erkendes, at sagen som ovenfor nævnt har fået sit nuværende begrænsede omfang, fordi parterne selv under sagens behandling for Domstolen har vist deres gode vilje til at respektere hinandens retlige synspunkter. Det må også erkendes, at de resterende retlige problemer har deres baggrund i reelle forskelle i parternes fortolkning af de relevante direktivbestemmelser og af de regler i den nederlandske lovgivning, der hævdes at udgøre grundlaget for en korrekt gennemførelse.

6. Sagens hovedproblem er, om direktivets artikel 3 og 4 er gennemført i nederlandsk ret. Det er ikke helt enkelt at skabe en egnet forståelsesmæssig ramme for en stillingtagen til problemet. Spørgsmålet om gennemførelsen af direktivets artikel 5, stk. 1, litra c), er derimod forholdsvis enkelt at tage stilling til.

Der er visse væsentlige forskelle mellem bestemmelserne i artikel 3 og 4 på den ene side og bestemmelserne i artikel 5 på den anden side. Artikel 3 og 4 har et væsentligt videre anvendelsesområde end artikel 5. Artikel 3 og 4 omfatter industriel aktivitet som defineret i artikel 1. Det vil groft sagt sige aktiviteter i alle de industrielle anlæg, der er omfattet af direktivet, og hvori der indgår eller kan indgå en lang række *farlige stoffer*, der er opregnet i direktivets bilag. Artikel 5 derimod omfatter kun industrielle anlæg, hvori der i nærmere bestemte større mængder indgår eller kan indgå en række *særligt farlige stoffer*, der er opregnet i direktivets bilag II og III. Det blev af Kommissionen under den mundtlige forhandling oplyst, at

5 — Se bl.a. dom af 1.3.1983, sag 300/81, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 449, hvor der i præmis 10 er anført følgende: »Det har afgørende betydning, at de enkelte medlemsstater gennemfører direktivet på en sådan måde, at der for de af direktivet omhandlede tilfælde af hensyn til de virksomheder, der skal opnå tilladelse i henhold til dets regler, tilvejebringes fuldstændig klarhed og sikkerhed med hensyn til retsstillingen.«

6 — Jf. dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 851, hvor det i præmis 6 in fine blev fastslået, at: »... det for gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige ved lov eller administrativt fastsatte specialregler, og at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde«. Se endvidere dom af 1.10.1991, sag C-13/90, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4327, præmis 8, der indeholder yderligere henvisninger.

der i Nederlandene findes ca. 80 virksomheder omfattet af artikel 5.

Artikel 3 og 4 forpligter medlemsstaterne til at gennemføre regler, der pålægger fabrikanten — det vil efter artikel 1 sige enhver person, som er ansvarlig for en af direktivet omfattet industriel aktivitet — en generel pligt til at forebygge og begrænse virkningerne af større uheld, mens artikel 5 indeholder regler, der pålægger medlemsstaterne at indføre et administrativt system, hvorefter fabrikanten over for nationale myndigheder skal foretage anmeldelse af de særligt farlige aktiviteter.

Kommissionen gør for så vidt angår artikel 3 og 4 gældende, at den nederlandske lovgivning generelt set ikke indeholder en tilfredsstillende gennemførelse af disse bestemmelser for så vidt angår forebyggelse og begrænsning af virkningerne af større uheld for mennesker og miljø *uden for virksomhederne*.

Kommissionen gør derimod for så vidt angår artikel 5 alene gældende, at nederlandsk lovgivning er utilstrækkelig til gennemførelsen af en enkelt af de mange anmeldelsesforpligtelser, som fabrikanten har efter denne bestemmelse.

Påstanden om manglende gennemførelse af direktivets artikel 3 og 4

7. De to bestemmelser har følgende indhold:

»*Artikel 3*

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at pålægge fabrikanten at tage alle nødvendige forholdsregler for at forebygge større uheld i forbindelse med den i artikel 1 omhandlede industrielle aktivitet samt for at begrænse virkningerne for mennesker og miljø af sådanne uheld.

Artikel 4

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at pålægge fabrikanten pligt til med henblik på det i artikel 7, stk. 2, omhandlede tilsyn til enhver tid at kunne godtgøre over for den kompetente myndighed, at han har klarlagt de bestående risici for større uheld, har truffet passende sikkerhedsforanstaltninger og har informeret, forberedt og udstyret alle, der er beskæftiget på arbejdsstedet, med henblik på at betrygge deres sikkerhed.«

Artikel 3 indeholder en beskrivelse af den pligt, medlemsstaterne i deres lovgivning skal pålægge fabrikanten til at forebygge større uheld og begrænse virkningerne af disse. Artikel 4 indeholder en vis, ikke udtømmende, præcisering af, hvad fabrikanten har pligt til at foretage sig. Han skal:

— have klarlagt de bestående risici for større uheld

— have truffet passende sikkerhedsforanstaltninger og

— have informeret, forberedt og udstyret alle, der er beskæftiget på arbejdsstedet, med henblik på at betrygge deres sikkerhed.

Den selvstændige betydning af artikel 4 er i øvrigt, at fabrikanten over for det kompetente tilsyn i medlemsstaterne til enhver tid skal kunne godtgøre, at han har truffet alle de nævnte forholdsregler.

8. Jeg vil først tage stilling til, om den nederlandske lovgivning indeholder tilstrækkelige regler med henblik på *gennemførelsen af fabrikantens generelle pligt til efter artikel 3 at forebygge større uheld og begrænse deres virkninger.*

Kommissionen har accepteret, at direktivets forpligtelser på dette punkt er opfyldt for så vidt angår det område, der i nederlandsk ret er dækket af arbejdsmiljøloven [7]. Kommissionen mener til gengæld, at den nederlandske lovgivning ikke er tilstrækkelig for så vidt angår det område, der er dækket af nederlandsk lovgivning vedrørende beskyttelse af det ydre miljø.

9. Det er efter min mening for det første vigtigt at fastslå, at der ikke kan være tvivl om, at det, der er direktivets grundlæggende formål, nemlig at der træffes reelle og effektive forholdsregler til at forebygge større uheld og begrænse deres virkninger, også er varetaget i nederlandsk lovgivning. Det gøres således gældende af den nederlandske regering og synes accepteret af Kommissionen, at det område, der er omfattet af direktivet, også er omfattet af de nederlandske regler, der findes i den nederlandske lov om forurenende, sundhedsfarlige eller på anden måde farlige anlæg og indretninger (*Hinderwet*) [8]. Hinderwet bygger på et generelt system, hvorefter virksomheder, hvori der arbejdes med og oplagres farlige stoffer, kun er lovlige, hvis de konkret er godkendt af de nederlandske myndigheder, jf. Hinderwet's artikel 2. Det følger af Hinderwet's artikel 17, at en sådan godkendelse ikke gives, medmindre der er sikkerhed for, at der er truffet de fornødne forholdsregler til at forebygge og begrænse de farer og risici, virksomheden indebærer for omgivelserne. Myndighederne må kun give godkendelsen, hvis denne grundlæggende betingelse er opfyldt. Myndighederne kan om nødvendigt betinge godkendelsen af, at nærmere bestemte betingelser er opfyldt.

10. Kommissionen bygger sin kritik af de nederlandske regler i forhold til direktivets krav på følgende synspunkter:

— For det første mener Kommissionen ikke, at de eksisterende nederlandske regler i alle tilfælde giver tilstrækkelig sikkerhed for, at der i virksomhederne er truffet de nødvendige forholdsregler.

7 — Jf. Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), der i artikel 4, stk. 1, bestemmer: »Som led i sin almindelige virksomhedsdrift skal arbejdsgiveren indrette denne drift på størst mulig sikkerhed, bedst mulig beskyttelse af sundheden og fremme arbejdstagerens velvære inden for bedriften eller anlægget; denne drift omfatter de midler, hvormed og den måde, hvorpå denne målsætning skal nås, og fastlægger de forskellige beføjelser og det ansvar, som i denne forbindelse påhviler de personer, der er beskæftiget hos arbejdsgiveren« (Stb. 1990, s. 94.

8 — Jf. Stb. 1981, s. 410.

— For det andet gør Kommissionen gældende, at de nederlandske regler er i strid med direktivet, fordi det er myndighederne og ikke fabrikanten selv, der er ansvarlige for at »foretage alle nødvendige forholdsregler«, der skal gælde for virksomheden.

— For det tredje hævder Kommissionen, at de nederlandske regler ikke, som det forudsættes i direktivet, sikrer, at fabrikanten »til enhver tid« har en pligt til at sørge for, at de gældende sikkerhedsforholdsregler ændres, når udviklingen gør dette nødvendigt.

Den nederlandske regering har,

— for det for første bestræbt sig på at godtgøre, at det eksisterende nederlandske system reelt ved hjælp af en lang række love har opbygget et beskyttelsesniveau, der er højere end det, direktivet kræver gennemført

— for det andet gjort gældende, at der faktisk i den nederlandske lov om miljøfarlige stoffer [9] gælder en forpligtelse for fabrikanten svarende til direktivets artikel 3, og

— for det tredje gjort gældende, at det godkendelsessystem, der er foreskrevet i Hinderwet (artikel 2 og 17), må anses for tilstrækkeligt til at gennemføre direktivets artikel 3.

11. Regeringen har redegjort for et omfattende kompleks af regler i en række særlige love om bekæmpelse af luftforurening, af brande og af katastrofer [10], og som efter regeringens opfattelse bidrager til en gennemførelse af direktivet i nederlandsk ret. Der er efter min mening ikke grund til at gå nærmere ind i en undersøgelse af disse love. Det er givet, at den nederlandske regering har ret i, at disse love inden for de regulerede områder indeholder regler, der reelt er med til at forebygge større uheld og begrænse disses virkninger. Men det også er givet, at de ikke kan anses for at indeholde en fuldt tilstrækkelig gennemførelse af direktivet. Det er da også accepteret af den nederlandske regering, at der er tale om love, der kun til en vis grad dækker det af direktivet omfattede område.

12. Det er vigtigere at undersøge, om der kan gives den nederlandske regering medhold i, at bestemmelser i loven om miljøfarlige stoffer kan anses for at indeholde en tilstrækkelig gennemførelse. Den nederlandske regering har henvist til lovens artikel 2, der bestemmer:

»Den, som erhvervsmæssigt fremstiller et stof eller et materiale, stiller det til rådighed for tredjemand, indfører eller anvender det i Nederlandene, og som ved eller burde vide, at hans anvendelse af stoffet eller præparatet

9 — Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 1985, s. 639).

10 — Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1970, s. 580), Brandweerwet (Stb. 1985, s. 87) og Rampenwet (Stb. 1985, s. 88).

kan frembyde farer for mennesker eller miljø, er forpligtet til at træffe de foranstaltninger, som man med rimelighed kan forlange, med henblik på at begrænse faren i videst mulig omfang.«

Det vil ses, at denne bestemmelse pålægger fabrikanten en generel forpligtelse, der i sit princip svarer til direktivets artikel 3, nemlig at pålægge fabrikanten et generelt ansvar for at sikre mod uforsvarlig behandling af farlige stoffer. Bestemmelsen, der i øvrigt er strafsanktioneret, må således betragtes som et væsentligt skridt mod en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 3. Der må imidlertid alligevel gives Kommissionen medhold i, at bestemmelsen ikke i sig selv er tilstrækkelig til at gennemføre artikel 3. Kommissionen har formentlig med rette rejst tvivl om, hvorvidt anvendelsesområdet for den nederlandske bestemmelse ikke er snævrere end anvendelsesområdet for direktivetbestemmelsen, og det er i hvert fald givet, at der er så store forskelle i udformningen af de to bestemmelser, at der ikke er skabt tilstrækkelig sikkerhed for en retsanvendelse i fuld overensstemmelse med direktivet. Bestemmelsen opfylder således ikke de krav, der må stilles til en præcis og nøjagtig gennemførelse af direktivbestemmelser. Det er da også kendetegnende, at den nederlandske regering først har fremhævet den selvstændige betydning af denne bestemmelse på et relativt sent tidspunkt af sagens behandling, nemlig i sin duplik, hvor den fremhæver, at bestemmelsen »*bidrager*« til gennemførelsen. Hertil kommer, at regeringen under den mundtlige forhandling af sagen kun nævnte denne bestemmelse som indeholdende en subsidiær gennemførelse i forhold til den gennemførelse, der hævdes at være sket ved hjælp af Hinderwet.

13. Herefter henstår spørgsmålet, om bestemmelserne i Hinderwet kan anses for at indeholde en tilstrækkelig gennemførelse af artikel 3.

Det kan efter min mening med rimelighed gøres gældende, at de formål, der søges tilgodeset med Seveso-direktivets regler, mest effektivt realiseres ved et system, hvorefter en industriel virksomhed, der behandler og oplagrer farlige stoffer, kun er lovlig, hvis myndighederne har godkendt den, og hvor en sådan godkendelse kun gives, hvis myndighederne efter en selvstændig undersøgelse finder, at der i virksomheden er truffet tilstrækkelige sikkerhedsforholdsregler. Den nederlandske regering har beskrevet, hvorledes godkendelser efter Hinderwet kun gives, hvis det er godtgjort, at der er truffet nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, og hvorledes myndighederne kan betinge godkendelserne af en række nærmere bestemte sikkerhedsforholdsregler.

Denne vurdering bekræftes efter min mening af det anmeldelsessystem, der er fastlagt i direktivets artikel 5. Det er klart, at anmeldelsessystemet bliver betragtet som en nødvendig udbygning af det beskyttelsessystem, der opnås ved en anvendelse af artikel 3 og 4. Anmeldelsen skal gøre det muligt for de kompetente myndigheder at kontrollere, at fabrikanten har truffet de mest egnede sikkerhedsforholdsregler mv., jf. herved direktivets artikel 7. Anmeldelsesystemet gælder som nævnt alene for de relativt få virksomheder, der anvender særligt farlige stoffer. Det kan konstateres, at det nederlandske

beskyttelsessystem er gået videre end krævet efter direktivet

— for det første ved ikke at nøjes med en anmeldelse, men at kræve *en forudgående godkendelse*, og

— for det andet ved at lade godkendelsessystemet gælde *al industriel virksomhed omfattet af direktivet* og ikke kun den virksomhed, hvori indgår særligt farlige stoffer.

Der kan måske i denne forbindelse være grund til at nævne, at direktivets artikel 17 udtrykkeligt bestemmer, at direktivet ikke hindrer medlemsstaterne i at fastsætte regler, der sikrer en beskyttelse af miljøet og arbejdstagerne, der går videre end direktivets forskrifter.

14. Det er på denne baggrund, at det skal undersøges, om der kan gives Kommissionen medhold i det synspunkt, at det for at respektere direktivet er nødvendigt at supplere de eksisterende nederlandske regler med en generel regel, der pålægger fabrikanten en pligt til selvstændigt at foretage, hvad han finder er nødvendigt for at forebygge større uheld og begrænse deres virkninger.

Spørgsmålet er, om et sådant generelt påbud rettet til fabrikanten vil forbedre det sikkerhedsniveau, der allerede er opnået i Nederlandene.

15. Det er efter min mening nødvendigt at sondre mellem forholdene, som de er på tidspunktet for etablering og igangsætning af industrielle anlæg omfattet af direktivet, og forholdene, som de er efter dette tidspunkt.

16. Etablering og igangsætning kan som nævnt efter Hinderwet's artikel 2 og 17 ikke ske, uden at fabrikanten har opnået en godkendelse, i forbindelse med hvilken det påses, at sikkerhedsforholdene er i orden. Den nederlandske regering har utvivlsomt med rette fremhævet, at godkendelsesproceduren forudsætter et samarbejde mellem fabrikanten og myndighederne og dermed fabrikantens aktive medvirken.

Godkendelsen forudsætter selvsagt en ansøgning fra fabrikanten, der skal give de oplysninger, som gør det muligt for myndighederne at tage stilling til ansøgningen, jf. Hinderwet's artikel 5, stk. 2, hvorefter der »ved ansøgning om godkendelse skal forelægges de oplysninger, som er fastsat ved bekendtgørelse«. De nærmere regler om indholdet af ansøgningen er fastsat i bekendtgørelsen, Hinderbesluit [11]. Disse regler foreskriver bl.a., at der af fabrikanten skal udarbejdes en ekstern sikkerhedsrapport, der indeholder detaljerede oplysninger om sikkerhedsproblemer og de forholdsregler, fabrikanten har truffet. Den eksterne sikkerhedsrapport skal dog kun udarbejdes for de virksomheder, der er omfattet af direktivets artikel 5, dvs. de virksomheder, der behandler særligt farlige stoffer. Men Hinderbesluit kræver for alle virksomheder, at ansøgningen

11 — Jf. dennes artikel 2 (Stb. 1981, s. 660), der senest er ændret ved kongelig anordning af 15.9.1988 (Stb. 1988, s. 433).

skal indeholde en række almindelige oplysninger om virksomheden, der gør det muligt for myndighederne at vurdere virksomhedens sikkerhedsforhold. Og det er givet, at myndighederne efter Hinderwet's artikel 30 b har hjemmel til af fabrikanten at kræve alle de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere, om virksomheden opfylder lovens betingelser for at blive godkendt.

Godkendelsen vil bygge på fabrikantens oplysninger om sikkerhedsforholdene i virksomheden. Disse er en del af godkendelsens grundlag og forpligter dermed fabrikanten. Fordelen ved det nederlandske system er, at myndighederne har pligt til at vurdere, om sikkerhedsforholdene i virksomheden er gode nok, eller om der for i tilstrækkeligt omfang at forebygge uheld og begrænse deres virkninger er behov for at pålægge fabrikanten at træffe yderligere sikkerhedsforholdsregler. Hvis myndighederne skønner, at dette er tilfældet, er de efter Hinderwet's artikel 17, stk. 1, forpligtet til at gøre godkendelsen betinget af, at sådanne sikkerhedsforholdsregler gennemføres af fabrikanten.

Dette viser efter min mening, at Hinderwet, i hvert fald i forbindelse med virksomhedernes *etablering og igangsætning*, indeholder de nødvendige regler til »at pålægge fabrikanten at tage alle nødvendige forholdsregler for at forebygge større uheld ... samt for at begrænse virkningerne ...« af disse, således som det kræves af direktivets artikel 3, og at der i hvert fald på dette tidspunkt ikke vil være noget vundet ved at pålægge fabrikanten en selvstændig generel forpligtelse, således som Kommissionen mener det nødvendigt.

17. Det er vanskeligere at vurdere, om en selvstændig pligt for fabrikanten, svarende til den, der er fastsat i direktivets artikel 3, kan have betydning for *den stadige ajourføring* af sikkerhedsforholdsreglerne, der kan være nødvendig

— for det første når der sker ændringer i virksomheden, der kan have indflydelse på risikoen for større uheld, og

— for det andet når der sker en udvikling i den eksisterende viden om, hvordan større uheld bedst forebygges og deres virkninger begrænses.

Kommissionen har særligt fremhævet, at gennemførelsen i national ret af en generel regel svarende til artikel 3 vil understrege, at fabrikanterne har en aktiv forpligtelse til løbende at sikre, at de trufne sikkerhedsforholdsregler ajourføres i takt med udviklingen. Det er da også givet, at det er væsentligt at sikre, at en gang trufne sikkerhedsforholdsregler ændres, når det viser sig nødvendigt. Der kan ved godkendelsessystemer som det nederlandske være en vis risiko for, at fabrikanterne er af den opfattelse, at de har opfyldt deres forpligtelser vedrørende sikkerhedsforholdene, når de blot respekterer forudsætningerne for og indholdet af godkendelsen.

18. Hvis Kommissionen har ret i, at artikel 3 skal fortolkes således, at den indeholder en selvstændig pligt for fabrikanten til løbende i lyset af udviklingen at ændre trufne sikkerhedsforholdsregler, er dette et stærkt argument for, at artikel 3 også i nederlandsk ret

skal gennemføres ved en generel regel rettet til fabrikanten. Kommissionen har henvist til, at den generelle formulering af artikel 3 støtter denne fortolkning, der i øvrigt bekræftes af, at artikel 4 forpligter fabrikanten til »til enhver tid« at kunne godtgøre, at han har truffet de fornødne sikkerhedsforholdsregler.

19. Der er imidlertid andre bestemmelser i direktivet, der efter min mening taler afgørende imod en sådan fortolkning af artikel 3. Det drejer sig om bestemmelser, der udtrykkeligt regulerer medlemsstaternes forpligtelser til at sikre, at fabrikanten ændrer sikkerhedsforholdsreglerne, når den industrielle aktivitet ændres på en måde, der kan have væsentlig indflydelse på risikoen for større uheld, og når der sker ændringer i den tekniske udvikling på det sikkerhedsmæssige område, herunder vedrørende mulighederne for at vurdere farerne.

Direktivets artikel 6 bestemmer:

»Ændres en industriel aktivitet på en måde, der kan have væsentlig indflydelse på risikoen for større uheld, træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger til sikring af, at fabrikanten

— reviderer de i artikel 3 og 4 omhandlede foranstaltninger

— om fornødent forinden giver de i artikel 7 omhandlede kompetente myndigheder meddelelse om den foretagne ændring for så vidt angår de oplysninger, som den i artikel 5 nævnte anmeldelse indeholder.«

Direktivets artikel 5, stk. 3, bestemmer:

»Den i stk. 1 nævnte anmeldelse skal regelmæssigt ajourføres, navnlig på grundlag af den tekniske udvikling på det sikkerhedsmæssige område og udviklingen med hensyn til mulighederne for at vurdere farerne.«

Disse to bestemmelser må efter min mening forstås således, at de udtømmende fastlægger medlemsstaternes forpligtelser til at sikre, at der sker en løbende ajourføring af de trufne sikkerhedsforholdsregler. Det er vanskeligt at se, hvilken selvstændig betydning bestemmelserne skulle have, hvis Kommissionens fortolkning af artikel 3 var rigtig.

Der kan således ikke gives Kommissionen medhold i, at der i artikel 3 kan indfortolkes nogen selvstændig ajourføringsforpligtelse for fabrikanten. Dette spørgsmål er udtømmende reguleret i artikel 5, stk. 3, og artikel 6.

20. Den nederlandske lovgivning indeholder en række regler, hvis formål er at sikre, at trufne sikkerhedsforholdsregler ændres, når udviklingen gør dette nødvendigt, og parterne har i et vist omfang redegjort for disse

regler under den skriftlige og mundtlige procedure. Der er imidlertid ikke for Domstolen anledning til at undersøge, om disse regler opfylder direktivets krav. Grunden hertil er den enkle, at Kommissionen ikke har påstået, at artikel 5, stk. 3, og artikel 6 skulle være mangelfuldt gennemført i nederlandsk ret [12].

Der kan på dette grundlag ikke gives Kommissionen medhold i, at direktivets artikel 3 ikke er gennemført korrekt i nederlandsk ret. Der findes ganske vist ikke i Nederlandene i den lovgivning, der beskytter mennesker og miljø uden for virksomheden, en generel regel svarende til artikel 3, men dette er ikke nødvendigt, når henses til, at den nederlandske lovgivning har etableret et godkendelsessystem, som utvivlsomt tilgodeser de formål, der skal varetages efter direktivet, og som gennem myndighedernes indsats indeholder en yderligere beskyttelse mod større uheld end den, der kræves af direktivet.

21. Jeg skal for fuldstændighedens skyld nævne, at den nederlandske regering i sit svarskrift gjorde gældende, at vedtagelsen af en rammelov af generelt indhold med henblik på gennemførelsen af direktivet ville have forudsat en dybtgående reorganisering af den eksisterende relevante lovgivning. Dette synspunkt gjorde, selv om det ikke var nærmere begrundet, et vist indtryk på mig. Det kunne vel ikke udelukkes, at det kunne skabe lovtekniske problemer at indføre en generel forpligtelse for fabrikanten i den i forvejen meget omfattende nederlandske miljølovgivning. Det forekom mig ikke utænkeligt, at en sådan regel kunne give visse problemer, når den skulle indpasses i det eksisterende godkendelsessystem, herunder i det eksisterende sanktionssystem. Ikke mindst på miljøområdet er det vigtigt, at gennemførelsen af fællesskabsdirektiver ikke, uden at det er strengt nødvendigt for opnåelse af direktivets formål, skaber yderligere komplikationer i de i visse af medlemsstaterne meget omfattende og vanskeligt overskuelige regelsystemer. Miljøreglerne har praktisk betydning for et meget stort antal virksomheder og administreres normalt af lokale myndigheder, hvis personalemæssige ressourcer kan være begrænsede.

22. Det viste sig dog, at jeg ikke havde grund til at gøre mig disse overvejelser. Den nederlandske regering synes ikke længere at lægge vægt på de nævnte lovtekniske problemer. Tværtimod har den nederlandske regering stillet i udsigt, at direktivets artikel 3 ved en planlagt ændring af miljølovgivningen vil blive indarbejdet i denne. Regeringen har understreget, at dette ikke skyldes, at man mener, at dette er nødvendigt retligt set, men at det har den fordel, at man herved vil fjerne en sidste »tvetydighed« vedrørende direktivets gennemførelse i nederlandsk ret.

23. Jeg deler som nævnt regeringens retsopfattelse, men det giver mig unægtelig en vis fred i sindet at vide, at denne retsopfattelse, hvad enten Domstolen måtte være enig i den eller ej, ikke vil have nogen betydning for den fremtidige retstilstand i Kongeriget Nederlandene.

12 — Kommissionen gjorde under den administrative procedure forud for sagsanlægget gældende, at begge bestemmelser var mangelfuldt gennemført. Den opgav at kritisere gennemførelsen af artikel 6 inden sagsanlægget ved Domstolen, og den opgav som nævnt sin kritik af gennemførelsen af artikel 5, stk. 3, under den mundtlige procedure.

24. Hvad angår *Kommissionens påstand om en manglende gennemførelse af direktivets artikel 4* er det værd at bemærke, at Kommissionen bygger en væsentlig del af sin argumentation på de ovenfor omtalte synspunkter vedrørende fabrikantens pligt til aktivt og løbende at sikre, at der er truffet de nødvendige sikkerhedsforholdsregler i virksomheden. Disse synspunkter har jeg behandlet i forbindelse med artikel 3, hvor de efter min mening hører hjemme. Den selvstændige betydning af artikel 4 er, at fabrikanten efter national ret skal have en pligt til over for det nationale tilsyn *til enhver tid at kunne godtgøre, at han har truffet de fornødne sikkerhedsforanstaltninger*. Oplysningspligten eller, om man vil, godtgørelsespligten er en pligt, der påhviler fabrikanten til enhver tid. Dette betyder, at de kompetente nationale myndigheder, når som helst de ønsker det, skal kunne forlange oplysninger om de foretagne sikkerhedsforanstaltninger, og at fabrikanten skal være i stand til at give disse oplysninger, når det ønskes.

Den nederlandske regering har henvist til, at Hinderwet i artikel 30, 30 a og 30 b indeholder bestemmelser, der giver myndighederne ret til til enhver tid at forlange oplysninger af virksomhederne i det omfang, det er nødvendigt for at kontrollere virksomhedernes sikkerhedsforholdsregler. Den nederlandske regering har efter min mening med rette gjort gældende, at både ordlyden af og ånden bag Hinderwet's artikel 30 b forudsætter en løbende oplysningspligt for fabrikanten. Der findes i nederlandsk ret tilstrækkelige retsmidler for myndighederne til at sikre, at fabrikanten opfylder denne oplysningspligt.

25. Det forekommer mig for formalistisk at kræve, at der ved siden af disse bestemmelser, der gør det muligt for de kompetente myndigheder at afkræve fabrikanten enhver oplysning af betydning for sikkerhedsforholdene, også skal gælde en udtrykkelig pligt for fabrikanten til at være i stand til at opfylde denne oplysningspligt.

Hinderwet's kontrolbestemmelser er efter min mening inden for det nederlandske systems rammer tilstrækkelige til at gennemføre oplysningspligten efter direktivets artikel 4. Jeg vil derfor foreslå, at Kongeriget Nederlandene også frifindes vedrørende denne del af Kommissionens påstand.

Vedrørende direktivets artikel 5, stk. 1, litra c)

26. Artikel 5 pålægger som nævnt fabrikanten at foretage anmeldelse til de kompetente nationale myndigheder af industriel aktivitet, hvori der indgår eller kan indgå særligt farlige stoffer. Artikel 5 opregner detaljeret de oplysninger, som anmeldelsen skal indeholde. Anmeldelsen skal efter stk. 1, litra c), tredje afsnit, »for så vidt angår eventuelle alvorlige uheldssituationer« indeholde:

»navnet på den person og dennes stedfortrædere, eller på den instans, der varetager de sikkerhedsmæssige opgaver, og som er bemyndiget til at sætte nødplaner i gang og underrette de i artikel 7 nævnte kompetente myndigheder«.

27. Dette klagepunkt forudsætter stillingtagen til to problemer.

28. Det første vedrører et spørgsmål om direktivbestemmelsens fortolkning. Den nederlandske regering gør gældende, at den person, hvis navn skal oplyses i anmeldelsen, er den person, der *retligt* er ansvarlig for sikkerheden i virksomheden, hvilket vel i praksis vil betyde fabrikanten selv. Den nederlandske regering henviser til, at det af de nederlandske regler fremgår, at navnet på denne person altid skal fremgå af ansøgningen om godkendelse.

Kommissionen gør gældende, at den nederlandske regering fejlfortolker direktivbestemmelsen, der efter Kommissionens opfattelse forudsætter anmeldelse af navnet på den person, der *faktisk* inden for virksomheden er ansvarlig for virksomhedens sikkerhedsforhold. Kommissionens fortolkning af bestemmelsen forekommer mig såvel efter bestemmelsens ordlyd som efter dens formål at være den rigtige. Et udtrykkeligt krav om oplysning af navnet på den retligt ansvarlige, dvs. fabrikanten, giver ikke megen mening, idet det er fabrikanten selv, der har pligt til at foretage anmeldelsen, hvorfor myndighederne allerede herved kender hans navn. Hertil kommer, at bestemmelsen kræver anmeldelse af navnet på den person, »der varetager de sikkerhedsmæssige opgaver, og som er bemyndiget til at sætte nødplaner i gang ...«. Det er ikke naturligt at betegne den for virksomheden retligt ansvarlige som en person, der er »bemyndiget« til at sætte nødplaner i gang. Formålet med bestemmelsen må i øvrigt være at identificere den eller de personer, der i praksis har det særlige ansvar for sikkerhedsforanstaltningerne og den særlige viden om disse.

29. Den nederlandske regering gør imidlertid for det andet og subsidiært gældende, at bestemmelsen, selv når den bliver fortolket som hævdet af Kommissionen, er tilstrækkeligt gennemført i nederlandsk ret. Regeringen henviser til, at den interne sikkerhedsrapport, som virksomheden er forpligtet at forelægge for myndighederne i forbindelse med ansøgning om godkendelse af den industrielle aktivitet, skal indeholde oplysning om den faktisk ansvarlige for virksomhedens sikkerhedsforhold. Dette følger ganske vist ikke udtrykkelig af bindende forskrifter i nederlandsk lovgivning, men er foreskrevet i en særlig vejledning, Arbeidsveiligheidsrapport P172-2, som de nederlandske myndigheder har udarbejdet med henblik på at orientere de personer, der skal udarbejde sikkerhedsrapporten. Regeringen har henvist til vejledningens punkt 3.3, hvor det bl.a. er foreskrevet, at rapporten skal indeholde »... en beskrivelse af de for sikkerheden relevante afdelingers, organers og personers ansvar og opgave ...«, og hvor det endvidere er foreskrevet, at »Med henblik på at fremme/uddybe forståelsen for sikkerhedsmæssige forhold og dermed forøge værdien af rapporten, kan det være nødvendigt at beskrive, hvorledes sikkerhedspolitikken gennemføres i virksomheden, og hvorledes de afdelinger, organer og personer, der varetager de sikkerhedsmæssige opgaver, udøver deres kompetence«. Disse forskrifter indeholder efter min opfattelse ikke en tilstrækkelig sikkerhed for, at kravet i artikel 5, stk. 1, litra c), tredje afsnit, bliver respekteret, og er derfor ikke en tilstrækkelig præcis gennemførelse af direktivets krav. Allerede af denne grund finder jeg, at der må gives Kommissionen medhold i denne del af den nedlagte påstand.

30. Der er følgelig ikke anledning til at undersøge, om forskrifterne i den nævnte vejledning i givet fald ville kunne accepteres som grundlag for en korrekt gennemførelse af direktivet, jf. i denne forbindelse Domstolens praksis, hvorefter direktivbestemmelser normalt ikke kan gennemføres ved hjælp af ikke-bindende forskrifter [13].

Jeg skal for fuldstændighedens skyld dog nævne, at Kommissionen som ovenfor omtalt under den mundtlige forhandling frafaldt sin påstand om manglende gennemførelse af artikel 5, stk. 1, litra b), og at dette formentlig skyldtes, at Kommissionen under hensyn til de særlige omstændigheder på området fandt, at oplysningsforpligtelsen kan opfyldes ved hjælp af forskrifter i den nederlandske vejledning om den interne sikkerhedsrapport. Dette forekommer mig i øvrigt fuldt forsvarligt, når henses til den nederlandske regerings argumentation.

31. Hvis Domstolen følger mit forslag til afgørelse, skal Kongeriget Nederlandene dømmes for ikke i nederlandsk ret at have gennemført artikel 5, stk. 1, litra c), tredje afsnit, artikel 8, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, idet det for så vidt angår de to sidstnævnte bestemmelser erindres, at den nederlandske regering har taget bekræftende til genmæle over for Kommissionens påstand. Til gengæld skal Kongeriget Nederlandene frifindes for Kommissionens påstand vedrørende den manglende korrekte gennemførelse af artikel 3 og 4.

32. Da hver af parterne har fået delvis medhold i deres påstande, bør de pålægges at betale hver deres omkostninger.

Forslag til afgørelse

33. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at fastslå, at:

— Kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikel 189, ved ikke på korrekt måde at have truffet alle de nødvendige foranstaltninger til at bringe den nationale lovgivning i fuld overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, litra c), tredje afsnit, artikel 8, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, i Rådets direktiv 82/501/EØF af 24. juni 1982 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter.

— I øvrigt frifindes Kongeriget Nederlandene.

— Hver part betaler sine egne omkostninger.

13 — Jf. Domstolens seneste afgørelse herom, ovennævnte dom af 1.10.1991, sag C-13/90, Kommissionen mod Frankrig, præmis 8, 9 og 10, med henvisning til yderligere domme.