SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS

vom 25. März 1999 *

1. In der vorliegenden Rechtssache beantragt die Kommission gemäß Artikel 169 EG-Vertrag, festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten [1] („Seveso"-Richtlinie) nicht vollständig durchgeführt hat.

2. Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie lautet:

„Diese Richtlinie betrifft die Verhütung schwerer Unfälle, die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden könnten, sowie die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt; sie bezweckt insbesondere die Angleichung der diesbezüglichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten."

3. In Artikel 1 Absatz 2 werden die Begriffe „Industrietätigkeiten", „Betreiber", „schwere Unfälle" und „gefährliche Stoffe" im Sinne der Richtlinie definiert.

4. Artikel 3 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten legen die erforderlichen Bestimmungen fest, damit der Betreiber bei allen in Artikel 1 definierten Industrietätigkeiten gehalten ist, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die schwere Unfälle verhüten und deren Folgen für Mensch und Umwelt begrenzen sollen."

5. Artikel 4 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit der Betreiber gehalten ist, gegenüber der zuständigen Behörde im Hinblick auf die Überprüfungen nach Artikel 7 Absatz 2 jederzeit nachzu-

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 230, S. 1.

weisen, daß er die vorhandenen Gefahren schwerer Unfälle festgestellt, geeignete Sicherheitsmaßnahmen getroffen und die auf dem Betriebsgelände beschäftigten Personen über die Sicherheitsvorkehrungen unterrichtet und entsprechend ausgebildet und ausgerüstet hat."

6. In Artikel 5 Absatz 1 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten treffen unbeschadet des Artikels 4 die erforderlichen Maßnahmen, damit der Betreiber gehalten ist, den zuständigen Behörden im Sinne des Artikels 7 eine Mitteilung vorzulegen,

— wenn bei einer Industrietätigkeit im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe a) erster Gedankenstrich ein gefährlicher Stoff oder mehrere gefährliche Stoffe gemäß Anhang III in den in diesem Anhang festgelegten Mengen eingesetzt werden oder anfallen können, insbesondere als

— im Zusammenhang mit der betreffenden Industrietätigkeit gelagerte oder verwendete Stoffe,

— Endprodukte,

— Nebenprodukte,

— Rückstände,

— oder wenn bei einer Industrietätigkeit im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe a) zweiter Gedankenstrich ein gefährlicher Stoff oder mehrere gefährliche Stoffe, die in Anhang II aufgeführt sind, in den in Spalte 2 dieses Anhangs festgelegten Mengen gelagert werden ..."

7. Artikel 5 Absatz 1 enthält eine detaillierte Beschreibung der Informationen, die diese Mitteilung über die in den Anhängen II und III aufgeführten Stoffe, die Einrichtungen und „mögliche schwere Unfallsituationen" enthalten muß. Dazu gehören „alle Informationen, die die zuständigen Behörden benötigen, um außerhalb des Betriebs Alarm- und Gefahrenabwehrpläne nach Artikel 7 Absatz 1 aufstellen zu können".

8. In Artikel 7 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten errichten oder benennen die zuständige(n) Behörde(n), die — unter Berücksichtigung der Haftung des Betreibers — die Aufgabe hat (haben),

...

— dafür zu sorgen, daß ein Alarm- und Gefahrenabwehrplan für die Umgebung des Betriebs, der die mitgeteilte Industrietätigkeit ausübt, ausgearbeitet wird,

...

(2) Die zuständigen Behörden führen im Rahmen der einzelstaatlichen Regelungen je nach Art der betreffenden Tätigkeit Inspektionen oder andere Kontrollmaßnahmen durch."

9. Nach Artikel 20 Absatz 1 der Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um der Richtlinie spätestens am 8. Januar 1984 nachzukommen, und die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis setzen.

10. Die Kommission macht geltend, daß die von Italien zur Durchführung der Richtlinie getroffenen Maßnahmen, nämlich das Dekret Nr. 175 des Präsidenten der Republik vom 17. Mai 1988 [2], in der geänderten und als Gesetz erlassenen Fassung [3], nicht geeignet gewesen seien und auch jetzt noch nicht geeignet seien, sicherzustellen, daß alle in Artikel 7 Absatz 1 dritter Gedankenstrich genannten Alarm- und Gefahrenabwehrpläne ausgearbeitet oder alle in Artikel 7 Absatz 2 vorgesehenen Kontrollmaßnahmen durchgeführt worden seien.

11. Die italienische Regierung verteidigt sich im wesentlichen nicht damit, daß sie dieses Vorbringen bestreitet; sie führt vielmehr aus, daß es zur Umsetzung der Richtlinie ausreiche, wenn der Mitgliedstaat die zuständigen Behörden benenne und diese Inspektionen und andere Kontrollmaßnahmen „durchführe". Die Richtlinie verlange nicht, daß der Mitgliedstaat außerdem sicherstellen müsse, daß Alarm- und Gefahrenabwehrpläne tatsächlich ausgearbeitet würden oder Inspektionen und andere Kontrollmaßnahmen tatsächlich durchgeführt würden. Dies seien unstreitig Wirkungen, die die Richtlinie zu erreichen suche, jedoch nicht als Bestandteil der den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen, sondern vielmehr als deren logische Konsequenz.

2 — GURI Nr. 127, S. 3.

3 — Zuletzt durch das Gesetz Nr. 137 vom 19. Mai 1997 (GURI Nr. 120, S. 4).

12. Ich kann dem nicht zustimmen. Aus der gesamten Zielsetzung und Struktur der Richtlinie („das Ziel der Richtlinie 82/501 besteht insbesondere darin, daß die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um schwere Unfälle, die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden könnten, zu verhüten und die Folgen solcher Unfälle zu begrenzen" [4]) geht hervor, daß sie nicht bloß die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens im Auge hat, innerhalb dessen diese Ergebnisse erzielt werden können, sondern deren tatsächliche Verwirklichung. Wäre dies nicht so und könnten die Mitgliedstaaten einer Richtlinie dadurch nachkommen, daß sie einen Mechanismus bloß schaffen, statt ihn auch in Gang zu setzen, so würde das gesamte System der Harmonisierung von Gesetzen in der Gemeinschaft in vielen Fällen hinfällig.

13. Es trifft zu, daß die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung zwei Stufen umfaßt: Erstens müssen sie die zuständigen Behörden errichten oder benennen. Zweitens müssen diese Behörden dafür sorgen, daß ein Alarm- und Gefahrenabwehrplan für jeden betroffenen Betrieb aufgestellt wird, und die entsprechenden Inspektionen und Kontrollmaßnahmen durchführen.

14. Die Idee, daß die Mitgliedstaaten die Sache als erledigt betrachten können, sobald sie die zuständigen Behörden errichtet haben, würde jedoch im Widerspruch zu der gesamten Rechtsprechung stehen, nach der die Mitgliedstaaten nicht dadurch von der Verantwortung für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus einer Richtlinie befreit werden, daß die Aufgabe innerstaatlichen Behörden übertragen wird [5] oder daß die mangelnde Durchführung durch das Handeln oder Unterlassen eines Staatsorgans verursacht wird, selbst wenn es sich um ein unabhängiges Organ handelt [6]. Im vorliegenden Fall hätte die Verpflichtung, die zuständigen Behörden zu benennen, keinen einsehbaren Zweck, wenn sie nicht die Verpflichtung umfassen würde, dafür zu sorgen, daß diese ihre Aufgaben erfüllen. Ich kann auch dem Argument nicht zustimmen, das die italienische Regierung in der mündlichen Verhandlung, gestützt auf einen Vergleich mit der Richtlinie 96/82 [7], vorgebracht hat. Die Verantwortung der Mitgliedstaaten kommt möglicherweise in der späteren Richtlinie deutlicher zum Ausdruck [8]; dies bedeutet jedoch nicht, daß nach der früheren Regelung keine derartige Verantwortung bestand.

15. Artikel 189 EG-Vertrag bestimmt, daß die Richtlinie hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist, und Arti-

4 — Urteil in der Rechtssache C-190/90 (Kommission/Niederlande, Slg. 1992, I-3265, Randnr. 18).

5 — Vgl. z. B. Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 12); dasselbe gilt in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Richtlinie ausdrücklich bestimmt, daß die Maßnahme von einer innerstaatlichen Behörde zu treffen ist.

6 — Vgl. z. B. Urteil vom 18. November 1970 in der Rechtssache 8/70 (Kommission/Italien, Slg. 1970, 961, Randnr. 9).

7 — Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. 1997, L 10, S. 13; diese Richtlinie tritt an die Stelle der Richtlinie 82/501).

8 — Vgl. z. B. Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe c: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß... die von dem Mitgliedstaat hierzu benannten Behörden einen externen Notfallplan für Maßnahmen außerhalb des Betriebs erstellen."

kel 5 verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich, alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus „Handlungen der Organe der Gemeinschaft" ergeben, zu denen die Richtlinien eindeutig gehören. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß die Verpflichtung nicht nur darin besteht, die betreffenden Vorschriften durchzuführen, sondern auch darin, „alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige Wirksamkeit der Richtlinie... zu gewährleisten" [9], und daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, „für die vollständige und genaue Anwendung der Bestimmungen der Richtlinien zu sorgen" [10]. Im vorliegenden Fall schließt das zu erreichende Ziel das ausdrückliche Erfordernis ein, daß die zuständigen Behörden *dafür sorgen* müssen, daß Alarm- und Gefahrenabwehrpläne ausgearbeitet werden, und Inspektionen oder andere Kontrollmaßnahmen *durchführen* müssen. Tun sie dies nicht, so hat der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht erfüllt.

16. Ich möchte an dieser Stelle hervorheben, daß es undenkbar ist, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber mit dem Wort „durchführen" in Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie eine Tätigkeit bezeichnen wollte, die weniger umfaßt als die tatsächliche Vornahme der fraglichen Inspektionen oder Kontrollmaßnahmen. Zwar enthielt der Richtlinienvorschlag der Kommission, wie die italienische Regierung in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, die Verben „vornehmen" und „durchführen" [11]. Aufgrund des Wortlauts der Richtlinie in der schließlich angenommenen Fassung kann dem Argument der italienischen Regierung, daß sich diese Voraussetzung nicht auf die Sicherstellung der tatsächlichen Durchführung der Inspektionen oder Kontrollen erstrecke, jedoch keinesfalls beigepflichtet werden.

17. Schließlich kann dem besonderen Argument der italienischen Regierung, die Pläne könnten nicht ordnungsgemäß ausgearbeitet und die Inspektionen nicht ordnungsgemäß durchführt werden, solange die Betreiber nicht die erforderlichen Auskünfte erteilt hätten, ganz einfach der Wortlaut der Artikel 4 und 5 Absatz 1 der Richtlinie entgegengehalten werden, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, damit der Betreiber gehalten ist, diese Auskünfte zu erteilen.

18. Die italienische Regierung bringt sodann, offenbar hilfsweise, zwei weitere Argumente zu ihrer Verteidigung vor: Die Verpflichtung, dafür zu sorgen, daß Alarm- und Gefahrenpläne für individuelle Betriebe ausgearbeitet würden, sei durch von den regionalen Behörden ausgearbeitete allgemeine Pläne erfüllt worden (von denen drei der Klagebeantwortung beigefügt sind), und die in Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie

9 — Vgl. z. B. Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (Von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, Randnr. 15).

10 — Vgl. z. B. Urteil vom 14. Dezember 1995 in der Rechtssache C-16/95 (Kommission/Spanien, Slg. 1995, I-4883, Randnr. 8).

11 — ABl. 1979, C 212, S. 4. Das Verb wurde in der schließlich angenommenen Fassung der Richtlinie in den meisten Sprachen außer im Deutschen geändert.

vorgeschriebenen Inspektionen seien tatsächlich in einer großen Anzahl von Betrieben durchgeführt worden.

19. Zum ersten Punkt genügt es, festzustellen, daß die italienische Regierung in einem Schreiben vom 21. Mai 1997 an die Kommission ausgeführt hat, daß von 443 Plänen, die hätten vorbereitet werden müssen, 110 Pläne ausgearbeitet worden seien, und daß sie offenbar seither keine weiteren Pläne für die Inspektion durch die Kommission vorgelegt hat. Die Pläne müssen darüber hinaus eindeutig auf den von jedem Betreiber erteilten besonderen Auskünften beruhen, so daß ein allgemeiner Plan die Voraussetzungen der Richtlinie nur dann erfüllen würde, wenn er auf jeden Betrieb einzeln einginge.

20. Was den zweiten Punkt angeht, behauptet die italienische Regierung, daß tatsächlich 220 von 391 Betrieben inspiziert worden seien, während die übrigen Betriebe anderen Kontrollmaßnahmen unterworfen worden seien; dagegen verweist die Kommission auf Schreiben dieser Regierung, in denen es heiße, daß die Zahl der zu inspizierenden Betriebe 710 und die Zahl der inspizierten Betriebe 179 betrage. Auch hier hat die italienische Regierung offensichtlich keinen Beweis für ihr späteres Vorbringen erbracht.

21. Selbst wenn nunmehr Schritte unternommen worden sind, um den Umfang der Vertragsverletzung zu verringern, so sind diese von einer vollständigen Umsetzung weit entfernt. Darüber hinaus wird der Streitgegenstand einer Klage nach Artikel 169 durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission bestimmt und durch eine nachträgliche Beseitigung des fraglichen Vertragsverstoßes nicht berührt [12].

22. Der Umstand, daß diese beiden Voraussetzungen nur zu ungefähr 25 % erfüllt sind, wiegt um so schwerer, als die Frist für die Durchführung der Richtlinie am 8. Januar 1984 abgelaufen ist und die entsprechenden italienischen Vorschriften seit 1988 in Kraft sind. Auch wenn die Kommission einräumt, daß sich die Durchführungsfrist nicht auf Maßnahmen bezieht, die die zuständigen Behörden „auf einer zweiten Stufe" ergreifen müssen, haben diese offensichtlich mehr als genug Zeit gehabt, diese Maßnahmen zu treffen.

12 — Vgl. z. B. Urteil vom 2. Dezember 1992 in der Rechtssache C-280/89 (Kommission/Irland, Slg. 1992, I-6185, Randnr. 7).

Ergebnis

23. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor,

1. festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht für die Ausarbeitung der in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 82/501/EWG des Rates bezeichneten Alarm- und Gefahrenabwehrpläne und die Durchführung aller in Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie genannten Inspektionen oder anderen Kontrollmaßnahmen gesorgt hat;

2. der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.