FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 25. marts 1999 *

1. I denne sag har Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke fuldt ud at gennemføre Rådets direktiv 82/501/EØF af 24. juni 1982 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter [1] (»Seveso«-direktivet — herefter »direktivet«).

2. Direktivets artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv vedrører forebyggelse af større uheld, som kan opstå i forbindelse med en række industrielle aktiviteter, samt begrænsning af følgerne heraf for mennesker og miljø. Det tager især sigte på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser på dette område.«

3. I artikel 1, stk. 2, i direktiv 82/501 angives, hvad der skal forstås ved »industriel aktivitet«, »fabrikant«, »større uheld« og »farlige stoffer«.

4. Direktivets artikel 3 bestemmer:

»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.«

5. Direktivets artikel 4 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at pålægge fabrikanten pligt til med henblik på det i artikel 7,

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 230, s. 1.

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.«

6. Direktivets artikel 5, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer ud over det i artikel 4 fastsatte nødvendige foranstaltninger til, at fabrikanten forpligtes til at foretage anmeldelse til de i artikel 7 nævnte kompetente myndigheder,

— såfremt der i en industriel aktivitet som defineret i artikel 1, stk. 2, litra a), første led, indgår eller vides at kunne indgå et eller flere af de i bilag III nævnte farlige stoffer i de mængder, der er fastsat i samme bilag, såsom:

— stoffer, der oplagres eller anvendes i forbindelse med den pågældende industrielle aktivitet

— forarbejdede produkter

— biprodukter

— restprodukter

— eller såfremt der i en industriel aktivitet som defineret i artikel 1, stk. 2, litra a), andet led, er oplagret et eller flere af de i bilag II nævnte farlige stoffer, i de mængder, der er fastsat i anden kolonne i nævnte bilag...«

7. Direktivets artikel 5, stk. 1, foreskriver videre i detaljer de oplysninger anmeldelsen skal indeholde, for så vidt angår de i henholdsvis bilag II og bilag III nævnte stoffer, anlæggene og »eventuelle alvorlige uheldssituationer« herunder »alle oplysninger, der er nødvendige, for at de kompetente myndigheder kan udarbejde nødplaner til brug uden for virksomheden i henhold til artikel 7, stk. 1«.

8. Direktivets artikel 7 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne opretter eller udpeger den eller de kompetente myndigheder, som under hensyn til det ansvar, der påhviler fabrikanten, har til opgave:

...

— at påse, at der opstilles en nødplan til brug uden for den virksomhed, som har anmeldt den industrielle aktivitet

...

2. De kompetente myndigheder foretager i henhold til nationale bestemmelser tilsyn eller på grundlag af arten af den pågældende aktivitet anden form for kontrol med denne.«

9. Ifølge direktivets artikel 20, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv senest den 8. januar 1984 og straks underrette Kommissionen herom.

10. Kommissionen gør gældende, at de foranstaltninger, som Den Italienske Republik har truffet for at gennemføre direktivet, nemlig præsidentdekret nr. 175 af 17. maj 1988 [2], som er blevet ændret og udstedt på ny [3], ikke har været og fortsat ikke er tilstrækkeligt til at sikre, at der opstilles samtlige de nødplaner, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, tredje led, eller at de tilsyn eller anden form for kontrol, der er anført i artikel 7, stk. 2, bliver udført.

11. Den italienske regering har i sin hovedargumentation ikke bestridt disse anbringender, men gør gældende, at det i det væsentlige er tilstrækkeligt til at gennemføre direktivet, at medlemsstaterne udpeger de kompetente myndigheder, der skal »foretage« tilsyn og anden form for kontrol. Ud fra dette synspunkt kræves det ikke i direktivet, at medlemsstaterne også rent faktisk sikrer, at nødplaner opstilles og tilsyn og anden form for kontrol foretages. Disse er virkninger, der utvivlsomt søges opnået med direktivet, men som en logisk følge af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, snarere end en integrerende del af direktivet.

2 — GURI nr. 127 af 1.6.1988, s. 3.

3 — Senest ved lov nr. 137 af 19.5.1997, GURI nr. 120 af 26.5.1997, s. 4.

12. Jeg kan ikke tilslutte mig dette synspunkt. Det fremgår klart af formålet med og opbygningen af direktivet (»formålet med direktiv 82/501 (er) bl.a.... at der træffes de nødvendige foranstaltninger for at forebygge større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter, og at følgerne heraf begrænses« [4]), at det ikke blot har til formål at gennemføre en lovgivning, der kan medføre disse resultater, men rent faktisk at opnå dem. Dersom det ikke forholdt sig således, og det var muligt for medlemsstaterne at efterkomme et direktiv ved at opstille en mekanisme uden at få den til at fungere, ville hele systemet med harmonisering af lovgivningen inden for Fællesskabet i mange tilfælde være tilintetgjort.

13. Det er korrekt, at de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, består af to trin. Først skal de etablere eller udpege de kompetente myndigheder. Derefter skal disse myndigheder sikre, at der opstilles nødplaner for enhver berørt virksomhed samt foretage de relevante tilsyn og kontrolforanstaltninger.

14. Imidlertid strider forestillingen om, at medlemsstaterne ville kunne fraskrive sig ansvaret for det pågældende område, når de kompetente myndigheder var etableret, imod al retspraksis, hvorefter medlemsstater ikke kan undgå ansvaret for at opfylde deres forpligtelser i henhold til et direktiv ved at delegere opgaven til nationale myndigheder [5], eller på grund af, at den manglende opfyldelse skyldtes et andet statsligt, endog uafhængigt, organs aktivitet eller undladelse af aktivitet [6]. I så tilfælde ville forpligtelsen til at udpege den kompetente myndighed ikke have noget fornuftigt formål, hvis den ikke også medførte en forpligtelse til at påse, at myndigheden udførte sine opgaver. Jeg kan heller ikke godtage det anbringende, som den italienske regering fremkom med under den mundtlige forhandling, om en sammenligning med direktiv 96/82 [7]. Selv om medlemsstatens ansvar fremstår mere direkte i dette senere direktiv [8], medfører dette ikke, at ansvaret ikke også fremgår af den tidligere lovgivning.

15. Traktatens artikel 189 fastslår, at et direktiv er bindende med hensyn til det

4 — Dom af 20.5.1992, sag C-190/90, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3265, præmis 18.

5 — Jf. f.eks. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 12. De samme overvejelser kan gøres i en sag som den foreliggende, hvor direktivet angiver, hvilke foranstaltninger der skal træffes af den kompetente nationale myndighed.

6 — Jf. f.eks. dom af 18.11.1970, sag 8/70, Kommissionen mod Italien, Sml. 1970, s. 187, org. ref.: Rec. s. 961, præmis 9.

7 — Rådets direktiv 96/82/EF af 9.12.1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, EFT 1997 L 10 s. 13, som erstatter og ophæver direktiv 82/501.

8 — Jf. f.eks. artikel 11, stk. 1, litra c): »Medlemsstaterne sørger for... at de myndigheder, medlemsstaten har udpeget hertil, udarbejder en ekstern beredskabsplan for foranstaltninger, der skal gennemføres uden for virksomheden.«

tilsigtede mål, og artikel 5 nævner udtrykkeligt, at medlemsstaterne skal træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af »retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«, hvilket helt åbenbart omfatter direktiver. Domstolen har konsekvent fastholdt, at denne forpligtelse ikke blot omfatter vedtagelse af den relevante lovgivning, men også at træffe »alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål« [9], og at medlemsstaterne er »forpligtet til fuldstændigt og nøje at sikre gennemførelsen af direktivers bestemmelser« [10]. I den foreliggende sag omfatter de mål, der søges nået, at de kompetente myndigheder skal *sikre*, at nødplaner opstilles, og *foretage* tilsyn eller anden hensigtsmæssig form for kontrol. Hvis de undlader dette, har medlemsstaterne tilsidesat deres forpligtelser i henhold til direktivet.

16. Det skal i denne forbindelse understreges, at det er utænkeligt, at fællesskabslovgiver med ordvalget »foretage« i artikel 7, stk. 2, har ment en aktivitet, der ikke rent faktisk omfatter de pågældende tilsyn eller kontroller. Det er korrekt, som den italienske regering påpegede under den mundtlige forhandling, at Kommissionen i sit forslag til direktivet anvendte ordet »foretager« [11]. Direktivets endelige udformning gør det imidlertid ikke muligt at godtage den italienske regerings anbringende om, at det vedtagne krav ikke kan udvides til også at sikre, at tilsyn eller kontrolforanstaltninger foretages.

17. Endelig kan den italienske regerings særlige anbringende om, at nødplaner ikke kan udarbejdes eller tilsyn reelt foretages, før fabrikanterne har meddelt de relevante oplysninger, ganske enkelt imødegås med en henvisning til direktivets artikel 4 og artikel 5, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at pålægge fabrikanten pligt til at fremkomme med disse oplysninger.

18. Den italienske regering fremfører herefter to tilsyneladende alternative anbringender: forpligtelsen til at sikre, at der opstilles nødplaner for hver enkelt virksomhed, er opfyldt gennem generelle planer

9 — Jf. f.eks. dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 15.

10 — Jf. f.eks. dom af 14.12.1995, sag C-16/95, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4883, præmis 8.

11 — EFT 1979 C 212, s. 4. I de fleste sprogversioner, bortset fra tysk (o.a.: og dansk) er verbet tilsyneladende blevet ændret i den endeligt vedtagne version.

(tre sådanne er vedlagt regeringens svarskrift), som de regionale myndigheder har opstillet, og at de tilsyn, der er påkrævet i henhold til direktivets artikel 7, stk. 2, rent faktisk har været udført på en lang række anlæg.

19. Med hensyn til det første anbringende er det tilstrækkeligt at påpege, at den italienske regering i en skrivelse af 21. maj 1997 til Kommissionen oplyste, at der var opstillet 110 planer ud af de 443, der skulle have været udarbejdet, og at der tilsyneladende ikke senere er udarbejdet planer til forelæggelse for Kommissionen. Planer skal desuden helt åbenbart udarbejdes på grundlag af de særlige oplysninger, som hver enkelt fabrikant er fremkommet med, og en generel plan ville kun kunne opfylde direktivets krav, dersom den behandlede hver enkelt virksomhed for sig.

20. Med hensyn til det andet anbringende oplyser den italienske regering, at 220 ud af 391 anlæg har været undergivet tilsyn, samt at de resterende har været underkastet anden form for kontrol. Kommissionen støtter sig til skrivelser fra den italienske regering, af hvilke det fremgår, at antallet af anlæg, der skulle føres tilsyn med, er 710, hvoraf 179 har været undergivet tilsyn. Den italienske regering er tilsyneladende heller ikke her fremkommet med noget bevis til støtte for sit anbringende.

21. Selv om der er truffet foranstaltninger med det formål at begrænse omfanget af den manglende opfyldelse, er disse foranstaltninger dog langt fra tilstrækkelige til at opfylde direktivets krav. Genstanden for et sagsanlæg i henhold til traktatens artikel 169 er desuden fastlagt i Kommissionens begrundede udtalelse og påvirkes ikke af en senere begrænsning af den pågældende tilsidesættelses omfang [12].

22. Den omstændighed, at den nuværende opfyldelse af de to krav kun udgør ca. 25 %, forværres yderligere af, at fristen for gennemførelse af direktivet udløb den 8. februar 1984, mens de relevante italienske bestemmelser først trådte i kraft i 1988. Selv om Kommissionen har godtaget, at fristen for gennemførelsen ikke kan udstrækkes til foranstaltninger i »andet trin«, som skal træffes af de kompetente myndigheder, har der helt åbenbart været rigelig tid til at træffe disse.

12 — Jf. f.eks. dom af 2.12.1992, sag C-280/89, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6185, præmis 7.

Forslag til afgørelse

23. På denne baggrund foreslår jeg, at Domstolen

— fastslår, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke har påset, at alle de nødplaner, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, tredje led, i Rådets direktiv 82/501/EØF af 24. juni 1982 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter, er blevet opstillet, og at alle tilsyn eller anden form for kontrol, der er omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 2, er blevet foretaget

— pålægger Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.