CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 25 maart 1999 *

1. In deze zaak verzoekt de Commissie om een vaststelling krachtens artikel 169 EG-Verdrag dat Italië zijn verplichtingen krachtens het Verdrag niet is nagekomen, door richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten [1] („Seveso richtlijn") niet volledig uit te voeren.

2. Artikel 1, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn betreft de preventie van zware ongevallen die kunnen worden veroorzaakt door bepaalde industriële activiteiten, alsmede de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu; zij beoogt met name de harmonisering van de ter zake door de lidstaten getroffen regelingen."

3. Artikel 1, lid 2, omschrijft wat in de richtlijn wordt verstaan onder „industriële activiteit", „fabrikant", „zwaar ongeval" en „gevaarlijke stoffen".

4. Artikel 3 luidt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat voor de in artikel 1 bedoelde industriële activiteiten, de fabrikant wordt verplicht alles in het werk te stellen om zware ongevallen te voorkomen en om de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken."

5. Artikel 4 bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de fabrikant verplicht wordt, met het oog op de in artikel 7, lid 2, bedoelde

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB L 230, blz. 1.

controles, te allen tijde in staat te zijn aan de bevoegde instanties aan te tonen dat hij zorg heeft gedragen voor het vaststellen van de bestaande risico's van zware ongevallen, voor het nemen van passende veiligheidsmaatregelen en voor de veiligheidsvoorlichting, -training en -uitrusting van het personeel ter plaatse."

6. Artikel 5, lid 1, bepaalt:

„Onverminderd artikel 4 nemen de lidstaten de nodige maatregelen opdat de fabrikant verplicht wordt aan de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties een kennisgeving te doen:

— wanneer bij een industriële activiteit als omschreven in artikel 1, lid 2, sub a, eerste streepje, een of meer gevaarlijke stoffen genoemd in bijlage III in de in die bijlage vastgestelde hoeveelheden betrokken zijn, of naar bekend is betrokken kunnen zijn, bij voorbeeld als:

— stoffen die in verband met de betrokken industriële activiteit opgeslagen of gebruikt worden,

— fabricageproducten,

— bijproducten, of

— residuen,

— of wanneer bij een industriële activiteit als omschreven in artikel 1, lid 2, sub a, tweede streepje, een of meer gevaarlijke stoffen genoemd in bijlage II zijn opgeslagen in de in die bijlage, tweede kolom, vastgestelde hoeveelheden (...)"

7. In artikel 5, lid 1, worden verder gedetailleerd de inlichtingen beschreven die deze kennisgeving moet bevatten betreffende de stoffen die in bijlage II, respectievelijk in bijlage III zijn vermeld, de installaties, en „eventuele situaties die zich bij een zwaar ongeval kunnen voordoen", waaronder „alle inlichtingen die de bevoegde autoriteiten nodig hebben om overeenkomstig artikel 7, lid 1, rampenplannen voor buiten de inrichting te kunnen opstellen".

8. Artikel 7 luidt:

„1. De lidstaten dienen de bevoegde instantie of instanties in het leven te roepen of aan te wijzen die, rekening houdend met de verantwoordelijkheid van de fabrikant, tot taak hebben:

(...)

— erop toe te zien dat er een rampenplan wordt opgesteld voor hulpverlening buiten de inrichting van wier industriele activiteit kennis is gegeven,

(...)

2. De bevoegde instanties organiseren in het kader van de nationale voorschriften inspecties of andere controlemaatregelen naar gelang van de aard van de betrokken activiteit."

9. Overeenkomstig artikel 20, lid 1, dienden de lidstaten de nodige maatregelen te treffen om uiterlijk op 1 januari 1984 aan deze richtlijn te voldoen en de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen.

10. De Commissie stelt, dat de door Italië ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde maatregelen, namelijk decreet nr. 175 van de president van de Republiek van 17 mei 1988 [2], zoals gewijzigd en geregulariseerd [3], niet verzekerden en nog steeds niet verzekeren dat alle in artikel 7, lid 1, derde streepje, bedoelde rampenplannen waren opgesteld, of dat alle in artikel 7, lid 2, bedoelde inspecties of andere controlemaatregelen waren georganiseerd.

11. Het primaire verweer van de Italiaanse regering is niet dat deze beweringen niet juist zijn, doch zij stelt in wezen dat het ter uitvoering van de richtlijn voldoende is dat de lidstaten de bevoegde autoriteiten aanwijzen en dat deze laatste de inspecties en andere controlemaatregelen dienen te organiseren. In deze optiek vereist de richtlijn niet dat de lidstaten ook erop toezien dat rampenplannen werkelijk worden opgesteld of feitelijke inspecties of andere controlemaatregelen worden verricht. Weliswaar wordt dit door de richtlijn beoogd, doch als een logisch gevolg van de aan de lidstaten opgelegde verplichtingen in plaats van als een onderdeel van deze verplichtingen.

2 — *GURI* nr. 127 van 1 juni 1988, blz. 3.

3 — Meest recent bij wet nr. 137 van 19 mei 1997 (*GURI* nr. 120 van 26 mei 1997, blz. 4).

12. Hiermee ben ik het niet eens. Uit de gehele doelstelling en opzet van de richtlijn („het doel van richtlijn 82/501 bestaat met name hierin, dat de noodzakelijke maatregelen worden genomen ter voorkoming van zware ongevallen die kunnen worden veroorzaakt door bepaalde industriële activiteiten, en ter beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen" [4]) blijkt dat niet enkel wordt beoogd dat een wettelijk kader wordt geschapen waarin deze resultaten kunnen worden bereikt, doch dat zij werkelijk moeten worden bereikt. Anders zou, indien lidstaten aan een richtlijn kunnen voldoen door enkel de machinerie op te stellen in plaats van deze in werking te stellen, het hele stelsel van harmonisatie van wettelijke regelingen binnen de Gemeenschap in vele gevallen op een mislukking uitlopen.

13. Het is juist dat de aan de lidstaten opgelegde verplichting twee fasen omvat. Eerst moeten zij de bevoegde instanties in het leven roepen of aanwijzen en vervolgens moeten deze instanties erop toezien dat voor elke betrokken inrichting een rampenplan wordt opgesteld en moeten zij de desbetreffende inspecties en controles organiseren.

14. De gedachte evenwel dat de lidstaten hun handen van de zaak kunnen aftrekken zodra de bevoegde instanties in het leven zijn geroepen, zou in tegenspraak zijn met de gehele rechtspraak volgens welke lidstaten zich niet aan de verantwoordelijkheid voor nakoming van hun verplichtingen krachtens een richtlijn kunnen onttrekken, op grond dat de taak aan binnenlandse overheden is gedelegeerd [5], of dat de niet-nakoming werd veroorzaakt door het handelen of nalaten van een staatsorgaan, zelfs indien het onafhankelijk is. [6] In casu zou de verplichting om de bevoegde instanties aan te wijzen geen redelijk doel hebben, indien zij niet mede de verplichting inhield om erop toe te zien dat zij hun taak uitoefenen. Evenmin kan ik het ter terechtzitting door de Italiaanse regering aangevoerde argument aanvaarden, dat is gebaseerd op een vergelijking met richtlijn 96/82/EG. [7] Ofschoon in deze richtlijn de verantwoordelijkheid van de lidstaten in duidelijker bewoordingen is gesteld [8], betekent dit niet dat de lidstaten in de huidige regeling in het geheel niet verantwoordelijk zouden zijn.

15. Volgens artikel 189 van het Verdrag zijn richtlijnen verbindend ten aanzien van

4 — Arrest van 20 mei 1992, Commissie/Nederland (C-190/90, Jurispr. blz. I-3265, punt 18).

5 — Zie bijvoorbeeld arrest van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 12); dezelfde overweging geldt eveneens in een zaak als de onderhavige, waarin in de richtlijn wordt verklaard dat de maatregel door binnenlandse instanties moet worden genomen.

6 — Zie bijvoorbeeld arrest van 18 november 1970, Commissie/Italië (8/70, Jurispr. blz. 961, punt 9).

7 — Richtlijn van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PB 1997, L 10, blz. 13), waarbij richtlijn 82/501 wordt vervangen en ingetrokken.

8 — Zie bijvoorbeeld artikel 11, lid 1, sub c: „De lidstaten dragen er zorg voor dat (...) de voor dit doel (...) aangewezen autoriteiten een extern noodplan voor de buiten de inrichting te nemen maatregelen wordt opgesteld."

het te bereiken resultaat, en artikel 5 verplicht de lidstaten met zoveel woorden om alle maatregelen te nemen welke geschikt zijn om de nakoming van hun „uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap" voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, welke categorie duidelijk mede de richtlijnen omvat. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat de verplichting niet enkel inhoudt dat de desbetreffende wetgeving wordt vastgesteld, doch ook dat „alle maatregelen worden getroffen die nodig zijn om de volle werking van de richtlijn te verzekeren" [9] en dat de lidstaten hebben „zorg te dragen voor een volledige en nauwkeurige toepassing van de bepalingen van iedere richtlijn". [10] In dit geval omvat het te bereiken resultaat het expliciete vereiste dat de bevoegde instanties *erop toezien* dat rampenplannen worden opgesteld, en inspecties of andere adequate controlemaatregelen *organiseren*. Doen zij dit niet, dan is de lidstaat zijn verplichtingen krachtens de richtlijn niet nagekomen.

16. Ik wil hier met nadruk opmerken, dat het ondenkbaar is dat de gemeenschapswetgever met zijn keuze van het woord „organiseren" in artikel 7, lid 2, van de richtlijn minder heeft bedoeld dan het werkelijk uitvoeren van de betrokken inspecties of controles. Weliswaar werd, zoals de Italiaanse regering ter terechtzitting opmerkte, in het voorstel van de Commissie voor de richtlijn het werkwoord „zijn belast" gebezigd [11], doch op grond van de bewoordingen van de richtlijn, zoals vastgesteld, kan het argument van de Italiaanse regering dat de daarin neergelegde verplichting niet de verplichting omvat om erop toe te zien dat de inspecties of controles plaatsvinden, niet worden aanvaard.

17. Ten slotte kan het specifieke argument van de Italiaanse regering dat plannen niet kunnen worden opgesteld of inspecties niet behoorlijk kunnen worden uitgevoerd totdat de fabrikanten de vereiste inlichtingen hebben verstrekt, eenvoudig worden weerlegd door te verwijzen naar de tekst van de artikelen 4 en 5, lid 1, van de richtlijn, volgens welke de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen opdat de fabrikanten verplicht worden die inlichtingen te verstrekken.

18. Vervolgens voert de Italiaanse regering voor haar verweer blijkbaar twee alternatieve argumenten aan: aan de verplichting om erop toe te zien, dat rampenplannen worden opgesteld met betrekking tot indi-

9 — Zie bijvoorbeeld arrest van 10 april 1984, Von Colson en Kamann (14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 15).

10 — Zie bijvoorbeeld arrest van 14 december 1995, Commissie/Spanje (C-16/95, Jurispr. blz. I-4883, punt 8).

11 — PB 1979, C 212, blz. 4. Het werkwoord lijkt in de definitieve versie van de richtlijn in de meeste taalversies, behalve de Duitse, te zijn gewijzigd.

viduele inrichtingen wordt voldaan door algemene plannen (waarvan er drie in bijlage bij haar verweerschrift zijn gevoegd), die door regionale instanties zijn vastgesteld, en de bij artikel 7, lid 2, van de richtlijn voorgeschreven inspecties zijn in feite bij een groot aantal inrichtingen uitgevoerd.

19. Met betrekking tot het eerste punt volstaat de opmerking, dat de Italiaanse regering in een brief aan de Commissie van 21 mei 1997 heeft verklaard, dat 110 rampenplannen waren voorbereid van de 443 die hadden moeten worden vastgesteld, en dat zij sindsdien kennelijk geen andere plannen ter inspectie aan de Commissie heeft voorgelegd. Bovendien moeten plannen duidelijk zijn gebaseerd op de specifieke inlichtingen die door elke fabrikant zijn verstrekt, zodat een algemeen plan enkel aan de vereisten van de richtlijn zou kunnen voldoen, indien dit een plan voor elke inrichting afzonderlijk bevat.

20. Met betrekking tot het tweede punt verklaart de Italiaanse regering, dat in feite 220 van de 391 inrichtingen zijn geïnspecteerd, en dat met betrekking tot de rest andere controlemaatregelen zijn genomen, terwijl de Commissie afgaat op brieven van de regering waarin wordt verklaard dat het aantal te inspecteren inrichtingen 710 bedroeg, terwijl 179 inrichtingen zijn geïnspecteerd. Ook hier lijkt de Italiaanse regering geen bewijs tot staving van haar latere verklaring te hebben geleverd.

21. Hoe dan ook, zelfs indien nu maatregelen zijn genomen om de omvang van het verzuim te beperken, zijn zij bij lange nog geen volledig succes; bovendien wordt het voorwerp van een beroep ex artikel 169 bepaald door het met redenen omkleed advies van de Commissie en is een latere opheffing van het betrokken verzuim daarop niet van invloed. [12]

22. Het feit dat aan de betrokken twee vereisten feitelijk voor ongeveer 25 % is voldaan, wordt nog verergerd door het feit, dat de termijn voor uitvoering van de richtlijn afliep op 8 januari 1984, terwijl de desbetreffende Italiaanse bepalingen sinds 1988 van kracht zijn. Ofschoon door de Commissie wordt aanvaard dat de uitvoeringstermijn niet mede geldt voor maatregelen van het „tweede niveau", die door de bevoegde instanties moeten worden getroffen, was er duidelijk meer dan genoeg tijd om deze maatregelen in werking te doen treden.

12 — Zie bijvoorbeeld arrest van 2 december 1992, Commissie/Ierland (C-280/89, Jurispr. blz. I-6185, punt 7).

Conclusie

23. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging:

— te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door niet te verzekeren, dat alle rampenplannen, bedoeld in artikel 7, lid 1, derde streepje, van richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, worden opgesteld, en alle in artikel 7, lid 2, daarvan bedoelde inspecties of andere controlemaatregelen worden uitgevoerd, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.