ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 25ης Μαρτίου 1999 *

1. Με την παρούσα προσφυγή η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, ότι η Ιταλία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη επειδή δεν μετέφερε πλήρως στην εσωτερική έννομη τάξη της την οδηγία 82/501/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1982, περί του κινδύνου ατυχημάτων μεγάλης εκτάσεως από ορισμένες βιομηχανικές δραστηριότητες (στο εξής: οδηγία) [1].

2. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει:

«Η παρούσα οδηγία αφορά την πρόληψη των ατυχημάτων μεγάλης εκτάσεως που είναι δυνατόν να προκληθούν από ορισμένες βιομηχανικές δραστηριότητες, καθώς και τον περιορισμό των συνεπειών τους για τον άνθρωπο και το περιβάλλον· αποβλέπει, κυρίως, στην προσέγγιση των διατάξεων που θεσπίζουν τα κράτη μέλη στον τομέα αυτό.»

3. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, δίδει τους κατά την οδηγία ορισμούς των εννοιών «βιομηχανική δραστηριότητα», «βιομήχανος», «ατύχημα μεγάλης εκτάσεως» και «επικίνδυνες ουσίες».

4. Το άρθρο 3 ορίζει:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις αναγκαίες διατάξεις ώστε, για κάθε βιομηχανική δραστηριότητα που καθορίζεται στο άρθρο 1, ο βιομήχανος να είναι υποχρεωμένος να λαμβάνει όλα τα επιβαλλόμενα μέτρα για την πρόληψη των μεγάλης εκτάσεως ατυχημάτων και για τον περιορισμό των συνεπειών τους επί του ανθρώπου και του περιβάλλοντος.»

5. Το άρθρο 4 ορίζει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα ώστε κάθε βιομήχανος να είναι υποχρεωμένος να αποδείξει ανά πάσα στιγμή

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ 1982, L 230, σ. 1.

στην αρμόδια αρχή, για τους σκοπούς των επαληθεύσεων που αναφέρονται στο άρθρο 7, παράγραφος 2, ότι προσδιόρισε τους υφισταμένους κινδύνους ατυχημάτων μεγάλης εκτάσεως, έλαβε τα κατάλληλα μέτρα ασφαλείας και πληροφόρησε, εκπαίδευσε και εξόπλισε τα άτομα που εργάζονται στον τόπο της εγκαταστάσεως για να εξασφαλίσει την ασφάλειά τους.»

6. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, ορίζει:

«Υπό την επιφύλαξη του άρθρου 4, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε ο βιομήχανος να είναι υποχρεωμένος να υποβάλλει κοινοποίηση στις κατά το άρθρο 7 αρμόδιες αρχές:

— όταν, στα πλαίσια βιομηχανικής δραστηριότητας, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', πρώτη περίπτωση, μία ή περισσότερες επικίνδυνες ουσίες από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα ΙΙΙ εμπλέκονται ή είναι γνωστό ότι μπορούν να εμπλακούν, σε ποσότητες που καθορίζονται στο εν λόγω παράρτημα, κυρίως ως:

— ουσίες που αποθηκεύονται ή χρησιμοποιούνται σε σχέση με την οικεία βιομηχανική δραστηριότητα,

— προϊόντα βιομηχανοποιήσεως,

— υποπροϊόντα, ή

— κατάλοιπα,

— ή όταν, στα πλαίσια βιομηχανικής δραστηριότητας, αυτή ορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', δεύτερη περίπτωση, μία ή περισσότερες επικίνδυνες ουσίες από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα ΙΙ αποθηκεύονται σε ποσότητες που καθορίζονται στη δεύτερη στήλη του ιδίου παραρτήματος(...).»

7. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, περιγράφει επίσης λεπτομερώς τα πληροφοριακά στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει η σχετική κοινοποίηση αναφορικά με τις απαριθμούμενες στα παραρτήματα ΙΙ και ΙΙΙ ουσίες, με τις εγκαταστάσεις και με τις «ενδεχόμενες περιπτώσεις ενός ατυχήματος μεγάλης εκτάσεως», συμπεριλαμβανομένης «κάθε πληροφορίας που είναι απαραίτητη στις αρμόδιες αρχές για να μπορέσουν να καταρτίσουν σχέδια έκτακτης ανάγκης [εφαρμοστέα εκτός του χώρου της εγκαταστάσεως] σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1».

8. Το άρθρο 7 ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Τα κράτη μέλη συνιστούν ή ορίζουν την αρχή ή τις αρχές που είναι αρμόδιες, λαμβάνοντας υπόψη την ευθύνη του βιομηχάνου:

(...)

— να φροντίζει για τη δημιουργία ενός σχεδίου επείγουσας ανάγκης και παρεμβάσεως [εφαρμοστέου εκτός του χώρου της εγκαταστάσεως] της οποίας η βιομηχανική δραστηριότητα έχει κοινοποιηθεί,

(...)

2. Οι αρμόδιες αρχές διενεργούν, στα πλαίσια των εθνικών διατάξεων, επιθεωρήσεις ή λαμβάνουν άλλα μέτρα ελέγχου ανάλογα με τη μορφή της αναφερόμενης δραστηριότητας.»

9. Σύμφωνα με το άρθρο 20, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη όφειλαν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα συμμορφώσεώς τους προς την οδηγία το αργότερο έως τις 8 Ιανουαρίου 1984 και να ενημερώσουν πάραυτα επί του θέματος την Επιτροπή.

10. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι τα θεσπισθέντα από την Ιταλία μέτρα μεταφοράς της οδηγίας, και συγκεκριμένα το προεδρικό διάταγμα 175 της 17ης Μαΐου 1988 [2], όπως τροποποιήθηκε και περιεβλήθη τον τύπο νομοθετικής πράξεως [3], δεν ήσαν και εξακολουθούν να μην είναι ικανά να διασφαλίσουν τη θέση σε εφαρμογή όλων των αναφερομένων στο άρθρο 7, παράγραφος 1, τρίτη περίπτωση, σχεδίων έκτακτης ανάγκης ή τη διενέργεια όλων των επιθεωρήσεων ή τη λήψη των άλλων μέτρων ελέγχου που απαριθμούνται στο άρθρο 7, παράγραφος 2.

11. Με την κύρια γραμμή άμυνάς της, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί τους ανωτέρω ισχυρισμούς, υποστηρίζει όμως κατ' ουσίαν ότι, για τη μεταφορά της οδηγίας, αρκεί ότι τα κράτη μέλη ορίζουν τις αρμόδιες αρχές, οι οποίες και «διενεργούν» τις επιθεωρήσεις και λαμβάνουν τα λοιπά μέτρα ελέγχου. Κατά την άποψη αυτή, η οδηγία δεν απαιτεί από τα κράτη μέλη να φροντίζουν επίσης για την κατάστρωση στην πράξη των σχεδίων έκτακτης ανάγκης ή για την υλοποίηση των επιθεωρήσεων ή λοιπών μέτρων ελέγχου. Πρόκειται για αποτελέσματα, την επίτευξη των οποίων επιδιώκει η οδηγία, αλλά τα οποία αποτελούν τη λογική συνέπεια των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη και όχι αναπόσπαστο τμήμα των υποχρεώσεων αυτών.

2 — *GURI* αριθ. 127 της 1ης Ιουνίου 1988, σ. 3.

3 — Όλως προσφάτως με τον νόμο 137, της 19ης Μαΐου 1997 (*GURI* αριθ. 120, της 26ης Μαΐου 1997, σ. 4).

12. Δεν μπορώ να συμφωνήσω με την επιχειρηματολογία αυτή. Όπως προκύπτει σαφώς από τον καθ' όλα σκοπό και τη δομή της οδηγίας («ο σκοπός της οδηγίας 82/501 συνίσταται, ιδίως, στη θέσπιση των αναγκαίων μέτρων για την πρόληψη των ατυχημάτων μεγάλης εκτάσεως που προκαλούν ορισμένες βιομηχανικές δραστηριότητες και για τον περιορισμό των συνεπειών τους» [4]), δεν επιδιώκεται απλώς και μόνο η δημιουργία ενός νομοθετικού πλαισίου εντός του οποίου μπορούν να επιτευχθούν τα εν λόγω αποτελέσματα, αλλά και η επίτευξή τους στην πράξη. Αν δεν συνέβαινε αυτό και αν τα κράτη μέλη επιτρεπόταν να συμμορφώνονται προς μία οδηγία θεσπίζοντας απλώς έναν μηχανισμό, χωρίς να τον θέτουν σε κίνηση, τότε όλο το σύστημα εναρμονίσεως των νομοθεσιών εντός της Κοινότητας θα αποτύγχανε σε πολλές περιπτώσεις.

13. Γεγονός είναι ότι η υποχρέωση των κρατών μελών περιλαμβάνει δύο στάδια. Πρώτον, οφείλουν να συστήσουν ή να ορίσουν τις αρμόδιες αρχές. Δεύτερον, οι αρχές αυτές οφείλουν να μεριμνήσουν για την κατάστρωση ενός σχεδίου έκτακτης ανάγκης για κάθε εγκατάσταση και να διενεργήσουν τις επιθεωρήσεις ή να θέσουν σε εφαρμογή τα λοιπά μέτρα ελέγχου.

14. Πάντως, η άποψη ότι τα κράτη μέλη μπορούν να νίψουν τας χείρας των επί του θέματος μετά τη σύσταση των αρμοδίων αρχών έρχεται σε αντίθεση προς το σύνολο της νομολογίας, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη δεν απαλλάσσονται της ευθύνης τους να συμμορφώνονται προς τις απορρέουσες από οδηγία υποχρεώσεις με το αιτιολογικό ότι η υλοποίησή τους ανατέθηκε στις τοπικές αρχές [5] ή ότι η μη συμμόρφωσή τους οφειλόταν στην ενέργεια ή αδράνεια άλλου, ακόμη και ανεξαρτήτου, κρατικού οργάνου [6]. Στην προκειμένη περίπτωση, η υποχρέωση ορισμού των αρμοδίων αρχών θα στερούνταν σημασίας αν δεν σήμαινε και την υποχρέωσή τους να μεριμνούν για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Δεν μπορώ να συμφωνήσω περαιτέρω με το επιχείρημα που ανέπτυξε η Ιταλική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και που στηρίζεται στον παραλληλισμό με την οδηγία 96/82 ΕΚ [7]. Μολονότι η ευθύνη του κράτους μέλους μπορεί να διαπιστωθεί σαφέστερα με την τελευταία οδηγία [8], τούτο δεν σημαίνει έλλειψη ευθύνης δυνάμει της προγενέστερης νομοθεσίας.

15. Το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΚ διευκρινίζει ότι οι οδηγίες είναι δεσμευτικές ως προς την επίτευξη του επιδιωκομένου αποτελέσματος, ενώ το άρθρο 5 απαιτεί ρητώς

4 — Απόφαση της 20ής Μαΐου 1992 στην υπόθεση C-190/90, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1992, σ. I-3265, σκέψη 18).

5 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 25ης Μαΐου 1982 στην υπόθεση 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 12)· ο ίδιος λόγος μπορεί κάλλιστα να τύχει εφαρμογής και στην προκειμένη περίπτωση όπου η οδηγία διευκρινίζει ότι η δράση πρέπει να αναληφθεί εκ μέρους της αρμόδιας αρχής του κράτους μέλους.

6 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1970 στην υπόθεση 8/70, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 525, σκέψη 9).

7 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 9ης Δεκεμβρίου 1996, για την αντιμετώπιση των κινδύνων ατυχημάτων μεγάλης εκτάσεως σχετιζομένων με επικίνδυνες ουσίες (ΕΕ 1997, L 10, σ. 13), η οποία αντικαθιστά και καταργεί την οδηγία 82/501.

8 — Βλ., επί παραδείγματι, το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας: «Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε (...) οι οριζόμενες συναφώς από το κράτος μέλος αρχές να καταρτίζουν σχέδιο εξωτερικής έκτακτης ανάγκης για τα ληπτέα εκτός του χώρου της εγκαταστάσεως μέτρα.»

από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από «πράξεις των οργάνων της Κοινότητας», κατηγορία η οποία περιλαμβάνει σαφώς και τις οδηγίες. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η υποχρέωση αυτή δεν σημαίνει απλώς θέσπιση της ενδεδειγμένης νομοθεσίας, αλλά και τη λήψη «όλων των αναγκαίων μέτρων προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας» [9] καθώς και ότι τα κράτη μέλη οφείλουν «να διασφαλίζουν πλήρως και επακριβώς την εφαρμογή των διατάξεων των οδηγιών» [10]. Στην προκειμένη περίπτωση, το προς επίτευξη αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη ρητή υποχρέωση των αρμοδίων αρχών να *φροντίζουν* για την κατάστρωση των σχεδίων έκτακτης ανάγκης και για τη *διενέργεια* των επιθεωρήσεων ή τη *λήψη* όλων των λοιπών κατάλληλων μέτρων ελέγχου. Σε περίπτωση που παραλείπει να το πράξει, το κράτος μέλος παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία.

16. Στο σημείο αυτό, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι είναι αδιανόητο ο κοινοτικός νομοθέτης, μέσω της επιλογής της έκφρασης «διενεργούν», όπως αυτός παρατίθεται στο άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας, να εννόησε ότι περιλαμβάνει μία περισσότερο περιορισμένη δραστηριότητα από εκείνη της διενεργείας στην πράξη των επιθεωρήσεων ή των οικείων ελέγχων. Ασφαλώς, όπως υπογράμμισε η Ιταλική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η πρόταση οδηγίας που υπέβαλε η Επιτροπή έκανε χρήση της έκφρασης «προβαίνω σε» [11]. Πάντως, οι όροι της οδηγίας, όπως αυτή θεσπίστηκε, καθιστούν απαράδεκτο το επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι η επιβληθείσα υποχρέωση δεν βαίνει μέχρι του σημείου να απαιτεί από τα κράτη μέλη να φροντίζουν ώστε να διενεργούνται στην πράξη οι επιθεωρήσεις ή να λαμβάνονται τα λοιπά μέτρα ελέγχου.

17. Τέλος, το συγκεκριμένο επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι είναι αδύνατη η κατάστρωση σχεδίων ή η ορθή διενέργεια ελέγχων προτού οι βιομήχανοι παράσχουν τις απαιτούμενες πληροφορίες μπορεί να αντικρουστεί απλώς και μόνο με την αναφορά στους όρους των άρθρων 4 και 5, παράγραφος 1, της οδηγίας, διατάξεις που προβλέπουν ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα ώστε οι βιομήχανοι να υποχρεωθούν να προσκομίσουν τα στοιχεία αυτά.

18. Η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει περαιτέρω δύο άλλα επιχειρήματα, προφανώς επικουρικά: το ότι η υποχρέωση να λαμβάνεται μέριμνα ώστε να καταστρώνονται σχέδια έκτακτης ανάγκης στις διάφορες εγκα-

9 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 10ης Απριλίου 1984 στην υπόθεση 14/83, Von Colson και Kamann (Συλλογή 1984, σ. 1891, σκέψη 15).

10 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995 στην υπόθεση C-16/95, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1995, σ. I-4883, σκέψη 8).

11 — JO 1979, C 212, σ. 4. Τελικώς, στην οδηγία δεν χρησιμοποιήθηκε προφανώς το ρήμα αυτό αλλά το επιλεγέν, το οποίο χρησιμοποιείται στην πλειονότητα των γλωσσικών αποδόσεων, πλην της γερμανικής.

ταστάσεις εκπληρώνεται μέσω γενικών σχεδίων (τρία εκ των οποίων παρατίθενται ως παράρτημα του υπομνήματός της αντικρούσεως) καταρτιζομένων από τις περιφερειακές αρχές, και το ότι προέβη όντως, όσον αφορά μεγάλο αριθμό εγκαταστάσεων, στις απαιτούμενες από το άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας επιθεωρήσεις.

19. Όσον αφορά το πρώτο επιχείρημα, αρκεί να σημειωθεί ότι η Ιταλική Κυβέρνηση, με έγγραφο της 21ης Μαΐου 1997 που απηύθυνε στην Επιτροπή, διευκρίνισε ότι είχαν καταστρωθεί 110 σχέδια επί συνόλου 443 που έπρεπε να είχαν αποδειχθεί και ότι έκτοτε δεν προσκόμισε προφανώς άλλα σχέδια προκειμένου να ελεχθούν από την Επιτροπή. Επιπλέον, είναι προφανές ότι τα σχέδια πρέπει να στηρίζονται στις συγκεκριμένες πληροφορίες που παρέχει κάθε βιομήχανος, οπότε ένα γενικό σχέδιο δεν μπορεί να πληροί τις επιταγές της οδηγίας παρά μόνον αν λαμβάνει υπόψη κάθε επί μέρους εγκατάσταση.

20. Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα, η Ιταλική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι διενεργήθηκαν στην πράξη επιθεωρήσεις σε 220 εγκαταστάσεις επί συνόλου 391 και ότι για τις υπόλοιπες ελήφθησαν άλλα μέτρα ελέγχου, τη στιγμή κατά την οποία η Επιτροπή στηρίζεται σε έγγραφα της κυβερνήσεως αυτής που κάνουν λόγο για 710 εγκαταστάσεις που έπρεπε να επιθεωρηθούν και για 179 που είχαν επιθεωρηθεί. Και στο σημείο αυτό, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε προφανώς αποδεικτικά στοιχεία στηρίζοντα τον μεταγενέστερο ισχυρισμό της.

21. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν ελήφθησαν μέτρα για να μειωθεί η έκταση της παραβάσεως, απέχουν προφανώς πολύ του να έχουν στεφθεί με απόλυτη επιτυχία· επιπλέον, το αντικείμενο της ασκουμένης δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης προσφυγής προσδιορίζεται στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, ενώ είναι αδιάφορο συναφώς αν η προσαπτόμενη παράβαση ήρθη εκ των υστέρων [12].

22. Το γεγονός ότι ο βαθμός συμμορφώσεως ανέρχεται, σε σχέση με τις δύο οικείες επιταγές, στην πραγματικότητα στο 25 % καθίσταται ακόμη σοβαρότερο από το γεγονός ότι η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη έληξε στις 8 Ιανουαρίου 1984, ενώ οι συναφείς ιταλικές διατάξεις ισχύουν από το 1988. Μολονότι η Επιτροπή δέχεται ότι η προθεσμία μεταφοράς δεν περιλαμβάνει τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν «σε δεύτερη φάση» από τις αρμόδιες αρχές, οι τελευταίες διέθεταν προφανώς πολύ περισσότερο από επαρκή χρόνο για τη θέσπιση των συγκεκριμένων μέτρων.

12 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1992 στην υπόθεση C-280/89, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1992, σ. I-6185, σκέψη 7).

Πρόταση

23. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ επειδή δεν μερίμνησε ώστε να καταστρωθούν όλα τα απαριθμούμενα στο άρθρο 7, παράγραφος 1, τρίτη περίπτωση, της οδηγίας 82/501/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχέδια και να διενεργηθούν όλες οι συναφείς επιθεωρήσεις ή να ληφθούν όλα τα λοιπά μέτρα ελέγχου που απαριθμούνται στο άρθρο 7, παράγραφος 2·

2) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.