CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 25 de Março de 1999 *

1. Nos presentes autos, a Comissão pretende obter a declaração, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, de que a Itália não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, ao não aplicar completamente a Directiva 82/501/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1982, relativa aos riscos de acidentes graves de certas actividades industriais [1] (a directiva «Seveso»).

2. O artigo 1.°, n.° 1, da directiva enuncia:

«A presente directiva diz respeito à prevenção dos acidentes graves que possam ser provocados por certas actividades industriais, bem como à limitação das suas consequências para o homem e o ambiente; visa nomeadamente a aproximação das disposições adoptadas pelos Estados-Membros neste domínio.»

3. O artigo 1.°, n.° 2, especifica o que se entende, nos termos da directiva, pelas expressões «actividade industrial», «industrial», «acidente grave» e «substâncias perigosas».

4. O artigo 3.° determina:

«Os Estados-Membros adoptarão as disposições necessárias de modo que, para qualquer actividade industrial como definida no artigo 1.°, os industriais sejam obrigados a tomar todas as medidas que se imponham para prevenir os acidentes industriais graves e limitar as suas consequências no homem e no ambiente.»

5. O artigo 4.° prevê:

«Os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para que todos os industriais sejam obrigados a provarem em

* Língua original: inglês.

1 — JO L 230, p. 1; EE 15 F3 p. 228.

qualquer momento à autoridade competente, para os efeitos do disposto no artigo 7.°, n.° 2, que identificaram os riscos de acidentes graves existentes, adoptaram as medidas de segurança apropriadas e informaram, formaram e equiparam todas as pessoas que trabalham nos locais, de modo a garantir a sua segurança.»

6. O n.° 1 do artigo 5.° estabelece:

«Sem prejuízo do disposto no artigo 4.°, os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para que o industrial seja obrigado a notificar as autoridades competentes referidas no artigo 7.°:

— sempre que, numa actividade industrial tal como definida no n.° 2, primeiro travessão, da alínea a) do artigo 1.°, sejam ou possam ser utilizadas uma ou várias substâncias perigosas constantes do anexo III, nas quantidades fixadas nesse anexo, nomeadamente como:

— substâncias armazenadas ou utilizadas na actividade industrial,

— produtos fabricados,

— subprodutos,

— resíduos,

— ou sempre que, numa actividade industrial tal como definida no n.° 2, segundo travessão, da alínea a) do artigo 1.°, uma ou mais substâncias perigosas, das constantes no anexo II, sejam armazenadas nas quantidades fixadas na segunda coluna do referido anexo...»

7. O n.° 1 do artigo 5.° estabelece ainda em detalhe as informações que esta notificação deve conter, respeitantes às substâncias constantes nos anexos II e III, às instalações e a «eventuais situações de acidente grave», e que incluem «qualquer informação necessária às autoridades competentes para lhes permitir estabelecer os planos de emergência no exterior do estabelecimento de acordo com o n.° 1 do artigo 7.°».

8. O artigo 7.° determina:

« 1. Os Estados-Membros, tendo em consideração a responsabilidade que cabe aos industriais, criarão ou designarão a autoridade ou autoridades competentes para:

...

— assegurar que sejam elaborados e implementados planos de emergência e intervenção relativos ao exterior dos estabelecimentos cuja actividade industrial foi notificada,

...

2. As autoridades competentes organizam, de acordo com as respectivas regulamentações nacionais, inspecções ou outras medidas de controlo segundo o tipo de actividade em questão. »

9. Nos termos do n.° 1 do artigo 20.°, os Estados-Membros estavam obrigados a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva, o mais tardar, até 8 de Janeiro de 1984 e desse facto informarem imediatamente a Comissão.

10. A Comissão sustenta que as medidas adoptadas pela Itália para dar cumprimento à directiva, designadamente, o Decreto n.° 175 do Presidente da República, de 17 de Maio de 1988 [2], na sua versão alterada e actualizada [3], não garantiam e ainda não garantem que os planos de emergência referidos no terceiro travessão do n.° 1 do artigo 7.° foram elaborados ou que são levadas a cabo todas as inspecções e outras medidas de controlo referidas no n.° 2 do artigo 7.°

11. O Governo italiano, no principal fundamento da sua contestação, não põe em causa estas alegações, mas sustenta essencialmente que é suficiente, para dar cumprimento à directiva, que os Estados-Membros nomeiem as autoridades competentes e que estas últimas « organizem » inspecções e outras medidas de controlo. Segundo este entendimento, a directiva também não impõe aos Estados-Membros que garantam que os planos de emergência sejam realmente elaborados e que sejam efectivamente realizadas as inspecções e outras medidas de controlo. Tratar-se-á de efeitos cujo prosseguimento pela directiva não se contesta, mas que serão a consequência lógica das obrigações impostas aos Estados-Membros e não uma parte inerente destas.

2 — *GURI* n.° 127, de 1 de Junho de 1988, p. 3.

3 — Mais recentemente, pela Lei n.° 137, de 19 de Maio de 1997 (*GURI* n.° 120, de 26 de Maio de 1997, p. 4).

12. Não posso concordar. Resulta claro do conjunto das finalidades e da estrutura da directiva («o objectivo da Directiva 82/501 consiste, nomeadamente, em que sejam adoptadas as medidas necessárias para evitar os acidentes graves causados por certas actividades industriais e para limitar as suas consequências» [4]) que esta prossegue não apenas a criação de um enquadramento legislativo, no qual estes resultados possam ser atingidos, mas a sua efectiva realização. Se assim não fosse e se aos Estados-Membros fosse possível dar cumprimento à directiva simplesmente instituindo um mecanismo administrativo, sem o pôr em funcionamento, todo o sistema de harmonização das legislações no interior da Comunidade, em muitos casos, não levaria a nada.

13. É certo que a obrigação imposta aos Estados-Membros compreende duas fases. Em primeiro lugar, devem instituir ou nomear as autoridades competentes. Em segundo, estas autoridades devem garantir que seja elaborado um plano de emergência para cada estabelecimento em causa e devem organizar as relevantes inspecções e controlos.

14. Todavia, a ideia de que os Estados-Membros podem desinteressar-se do assunto, uma vez instituídas as autoridades competentes, é contrária a toda a jurisprudência que afirma que os Estados-Membros não podem escapar à responsabilidade que lhes incumbe, de cumprir as suas obrigações nos termos de uma directiva, com o fundamento de que a missão foi delegada às autoridades internas [5] ou que o não cumprimento é devido à acção ou inacção de um outro órgão do Estado, ainda que independente [6]. Nos presentes autos, a obrigação de nomear as autoridades competentes ficaria destituída de qualquer efeito útil, caso não comportasse a obrigação de garantir que estas cumpriram as suas missões. Também não posso aceitar o argumento avançado pelo Governo italiano na audiência e baseado numa comparação com a Directiva 96/82/CE [7]. Embora a responsabilidade dos Estados-Membros possa ter sido enunciada mais claramente nesta última [8], isso não implica a ausência de qualquer responsabilidade nos termos da legislação anterior.

15. O artigo 189.° do Tratado CE especifica que as directivas são vinculativas

4 — Acórdão de 20 de Maio de 1992, Comissão/Países Baixos (C-190/90, Colect., p. I-3265, n.° 18).

5 — V., por exemplo, acórdão de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (96/81, Recueil, p. 1791, n.° 12); o mesmo também vale num caso como o presente, em que a directiva especifica que a acção deverá ser tomada pela autoridade nacional.

6 — V., por exemplo, acórdão de 18 de Novembro de 1970, Comissão/Itália (8/70, Recueil, p. 961, n.° 9, Colect. 1969-1970, p. 565).

7 — Directiva do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas (JO 1997, L 10, p. 13), que substitui e revoga a Directiva 82/501.

8 — V., por exemplo, a alínea c) do n.° 1 do artigo 11.°: «Os Estados-Membros devem assegurar que... seja elaborado pelas autoridades designadas para o efeito pelos Estados-Membros um plano de emergência externo para a intervenção no exterior do estabelecimento.»

quanto ao resultado a alcançar e o artigo 5.° exige explicitamente dos Estados-Membros que tomem todas as medidas capazes de assegurar o cumprimento das obrigações resultantes de «actos das instituições da Comunidade», categoria esta que claramente inclui as directivas. O Tribunal de Justiça tem constantemente declarado que a obrigação é não apenas a de adoptar a legislação relevante mas também a de tomar «todas as medidas necessárias para garantir o cabal e efectivo cumprimento da directiva» [9], e que os Estados-Membros «têm a obrigação de assegurar plenamente e de forma precisa a aplicação das disposições das directivas» [10]. No presente caso, o resultado a ser atingido inclui a exigência explícita de que as autoridades competentes *garantam* a elaboração dos planos de emergência e *organizem* inspecções e outras medidas de controlo apropriadas. Caso não o façam, o Estado-Membro não cumpre as obrigações que lhe incumbem por força da directiva.

16. Devo aqui sublinhar que é inconcebível que o legislador comunitário, ao optar pelo termo «organizar», no n.° 2 do artigo 7.° da directiva, tenha pretendido indicar uma qualquer actividade mais limitada do que a de efectuar as inspecções ou controlos em questão. É certo que, como referiu o Governo italiano na audiência, a proposta de directiva da Comissão utilizava o verbo «realizar» [11]. Todavia, o teor da directiva tal como foi adoptada impede que se aceite o argumento do Governo italiano, designadamente, que a exigência imposta não abrange a de se assegurar que serão realizados os controlos ou inspecções.

17. Por último, ao argumento específico do Governo italiano, no sentido de que os planos não podem ser elaborados ou as inspecções adequadamente realizadas até que os industriais tenham fornecido a informação necessária, pode responder-se por simples referência aos termos dos artigos 4.° e 5.°, n.° 1, da directiva, por força dos quais os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que os industriais sejam obrigados a fornecer essa informação.

18. O Governo italiano avança seguidamente duas outras linhas de defesa, aparentemente em alternativa: a obrigação de garantir que os planos de emergência são elaborados relativamente a cada um dos

9 — V., por exemplo, acórdão de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann (14/83, Recueil, p. 1891, n.° 15).

10 — V., por exemplo, acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Comissão/Espanha (C-16/95, Colect., p. I-4883, n.° 8).

11 — JO 1979, C 212, p. 4. O verbo parece ter sido mudado na redacção da directiva que foi finalmente adoptada na maior parte das suas versões linguísticas, com excepção da alemã.

estabelecimentos é cumprida através dos planos gerais (três dos quais são juntos à contestação) que foram elaborados pelas autoridades regionais, e as inspecções exigidas pelo n.º 2 do artigo 7.º da directiva foram de facto realizadas num grande número de estabelecimentos.

19. No que respeita ao primeiro argumento, basta notar que o Governo italiano afirmou, numa carta dirigida à Comissão, datada de 21 de Maio de 1997, que tinham sido elaborados 110 planos, de um total de 443 que deviam ter sido preparados, e, ao que parece, desde então, não apresentou quaisquer outros planos para inspecção pela Comissão. Além disso, é claro que os planos se devem basear na informação específica fornecida por cada industrial, pelo que um plano geral só poderia satisfazer as exigências da directiva caso tratasse de cada estabelecimento de forma individual.

20. No que toca ao segundo argumento, o Governo italiano afirma, na realidade, que 220 estabelecimentos, de um total de 391, foram inspeccionados, tendo os restantes sido sujeitos a outras medidas de controlo, ao passo que a Comissão invoca as cartas recebidas desse Governo e que referem que o número de estabelecimentos a serem inspeccionados é de 710 e que destes apenas foram inspeccionados 179. Uma vez mais, não parece que o Governo italiano tenha produzido qualquer prova em apoio desta última alegação.

21. Seja como for, mesmo que tenham sido tomadas medidas para reduzir a extensão do incumprimento, é claro que estas estão longe de ter sido completamente coroadas de êxito; além disso, o objecto de uma acção proposta nos termos do artigo 169.º do Tratado é fixado pelo parecer fundamentado da Comissão e não é afectado por quaisquer medidas posteriores destinadas a remediar o incumprimento em questão [12].

22. O facto de o cumprimento efectivo das duas exigências em questão se situar a um nível de aproximadamente 25% é ainda exacerbado pelo facto de o prazo para o cumprimento da directiva ter expirado em 8 de Janeiro de 1984 e de as disposições italianas relevantes apenas vigorarem desde 1988. Embora a Comissão aceite que o prazo para a transposição não abrange as medidas «de segunda fase» a serem executadas pelas autoridades competentes, é evidente que estas dispuseram de tempo mais do que suficiente para realizar essas medidas.

12 — V., por exemplo, acórdão de 2 de Dezembro de 1992, Comissão/Irlanda (C-280/89, Colect., p. I-6185, n.º 7).

Conclusão

23. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça deve, em meu entender:

— declarar que, ao não garantir que os planos de emergência referidos no terceiro travessão do n.° 1 do artigo 7.° da Directiva 82/501/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1982, relativa aos riscos de acidentes graves de certas actividades industriais, foram elaborados e que são realizadas as inspecções ou outras medidas de controlo referidas no n.° 2 do artigo 7.° da directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE;

— condenar a República Italiana nas despesas.