JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
25 päivänä maaliskuuta 1999 *

1. Komissio vaatii käsiteltävänä olevassa asiassa EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italia ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä tietyn teollisen toiminnan suuronnettomuuden vaarasta 24 päivänä kesäkuuta 1982 annetun neuvoston direktiivin 82/501/ETY [1] täytäntöönpanemiseksi.

2. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Direktiivi koskee tietystä teollisesta toiminnasta aiheutuvien suuronnettomuuksien ehkäisemistä sekä niiden ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvien seurausten rajoittamista. Se on tarkoitettu erityisesti yhtenäistämään jäsenvaltioiden toimenpiteitä tällä alueella."

3. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa määritellään se, mitä 'teollisella toiminnalla', 'valmistajalla', 'suuronnettomuudella' ja 'vaarallisilla aineilla' tarkoitetaan.

4. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että missä tahansa 1 artiklassa tarkoitetussa teollisessa toiminnassa valmistaja on velvollinen ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin suuronnettomuuksien estämiseksi ja niistä ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien seurausten rajoittamiseksi."

5. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikkia valmistajia vaaditaan tarvittaessa

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL L 230, s. 1.

osoittamaan toimivaltaiselle viranomaiselle 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastamista varten, että ne ovat tunnistaneet olemassa olevat suuronnettomuuden vaarat, toteuttavat aiheelliset turvatoimenpiteet ja ovat antaneet alueella työskenteleville näiden turvallisuuden varmistamiseksi tietoa, koulutusta ja välineistöä."

6. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on, tämän kuitenkaan rajoittamatta 4 artiklan soveltamista, toteutettava tarpeelliset toimenpiteet, jotta valmistaja velvoitetaan ilmoittamaan 7 artiklassa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle:

— jos 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuun teolliseen toimintaan sisältyy tai tiedetään mahdollisesti sisältyvän yhtä tai useampaa liitteessä III lueteltua vaarallista ainetta edellä mainitussa liitteessä määriteltyinä määrinä, kuten erityisesti:

— kyseessä olevassa teollisessa toiminnassa varastoitavia tai käytettäviä aineita,

— valmiita tuotteita,

— sivutuotteita,

— jäämiä,

— tai jos 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetussa teollisessa toiminnassa varastoidaan yhtä tai useampaa liitteessä II lueteltua vaarallista ainetta saman liitteen toisessa sarakkeessa määriteltyjä määriä — —."

7. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi yksityiskohtaisesti niistä tiedoista, joita tällaiseen ilmoitukseen on sisällyttävä ja jotka koskevat liitteissä II ja III lueteltuja aineita, laitoksia ja "mahdollisia suuronnettomuustilanteita", mukaan lukien "kaikki tiedot, joita toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat voidakseen laatia pelastussuunnitelmat käytettäväksi 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti laitoksen ulkopuolista toimintaa varten".

8. Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä toimivaltaiset viranomaiset, jotka, ottaen huomioon valmistajan velvollisuuden, ovat velvolliset:

— —

— varmistamaan, että niiden laitosten osalta, joista on annettu ilmoitus teollisesta toiminnasta, on laadittu pelastussuunnitelma laitoksen ulkopuolista toimintaa varten,

— —

2. Toimivaltaisten viranomaisten on järjestettävä tarkastuksia tai muulla toiminnan laatuun sopivalla tavalla valvottava sitä kansallisten säännösten mukaisesti."

9. Direktiivin 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden oli toteutettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 8.1.1984 ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

10. Komissio väittää, että toimenpiteet, joita Italia on toteuttanut direktiivin täytäntöönpanemiseksi, eli tasavallan presidentin 17.5.1988 antama asetus nro 175,[2] sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna ja uusittuna,[3] eivät ole olleet eivätkä vieläkään ole sellaisia, että niillä voitaisiin varmistaa se, että kaikki 7 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetut pelastussuunnitelmat on laadittu ja että 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tarkastukset tai muut valvontatoimenpiteet on toteutettu.

11. Italian hallitus ei pääasiallisessa puolustuksessaan kiistä kyseisiä väitteitä, mutta toteaa, että direktiivin täytäntöönpanon kannalta on riittävää, että jäsenvaltiot nimeävät toimivaltaiset viranomaiset ja että kyseiset viranomaiset "järjestävät" tarkastukset tai muut valvontatoimenpiteet. Direktiivissä ei kyseisen näkemyksen mukaan edellytetä sitä, että jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava se, että pelastussuunnitelmat on todella laadittu ja että tarkastukset tai muut valvontatoimenpiteet on todella toteutettu. Kyseessä ovat vaikutukset, joihin direktiivillä epäilemättä pyritään, joskin pikemminkin jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden loogisena seurauksena kuin näiden velvoitteiden olennaisena osana.

2 — Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana, jäljempänä GURI, nro 127, 1.6.1988, s. 3.

3 — Viimeksi 19.5.1997 annetulla lailla nro 137 (GURI nro 120, 26.5.1997, s. 4).

12. En voi yhtyä tähän käsitykseen. Direktiivin tarkoituksen ja rakenteen perusteella on selvää ("direktiivin 82/501/ETY tavoite on erityisesti se, että toteutetaan tarpeelliset toimenpiteet tietystä teollisesta toiminnasta aiheutuvien suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niiden seurausten rajoittamiseksi"),[4] ettei direktiivin pyrkimyksenä ole ainoastaan sellaisen lainsäädännön luominen, jonka avulla kyseiset tulokset on mahdollista saavuttaa, vaan tulosten tosiasiallinen saavuttaminen. Jos asia ei olisi näin ja jos jäsenvaltiot voisivat noudattaa direktiiviä ainoastaan luomalla koneiston mutta käynnistämättä sitä, yhteisön jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista koskeva järjestelmä vaarantuisi useissa tapauksissa.

13. On totta, että jäsenvaltioille asetettu velvoite on kaksivaiheinen. Ensinnäkin jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä toimivaltaiset viranomaiset. Toiseksi kyseisten viranomaisten on varmistettava, että kullekin asianomaiselle laitokselle laaditaan pelastussuunnitelma, ja järjestettävä asiaankuuluvat tarkastukset ja valvonta.

14. Ajatus siitä, että jäsenvaltiot voisivat pestä kätensä kyseisen asian osalta sen jälkeen kun toimivaltaiset viranomaiset on asetettu, olisi ristiriidassa koko sen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät voi välttää vastuuta niille direktiivin mukaan kuuluvien velvoitteiden noudattamisesta sillä perusteella, että tehtävä on annettu kansallisten viranomaisten hoidettavaksi[5] tai että direktiivin noudattamisen laiminlyönti aiheutuu jonkin muun — itsenäisenkin — valtion viraston toiminnasta tai laiminlyönnistä.[6] Tässä suhteessa velvoitteella nimetä toimivaltaiset viranomaiset ei olisi mitään järkevää merkitystä, ellei siihen sisältyisi velvoitetta varmistaa, että kyseiset viranomaiset täyttävät tehtävänsä. En myöskään voi hyväksyä väitettä, jonka Italian hallitus on esittänyt suullisessa käsittelyssä ja joka perustuu vertailuun direktiivin 96/82/ETY kanssa.[7] Vaikka jäsenvaltion vastuu ilmaistaankin selkeämmin viimeksi mainitussa säädöksessä,[8] ei tämä merkitse sitä, ettei jäsenvaltiolla ole mitään tällaista vastuuta aikaisemman lainsäädännön perusteella.

15. Perustamissopimuksen 189 artiklassa määrätään, että direktiivit ovat velvoittavia

4 — Asia C-190/90, komissio v. Alankomaat, tuomio 20.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3265, 18 kohta).

5 — Ks. esim. asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 12 kohta). Samaa näkemystä sovelletaan vastaavasti sellaisessa asiassa, joka on nyt käsiteltävänä ja jonka osalta direktiivissä täsmennetään, että kansalliset viranomaiset toteuttavat kyseiset toimenpiteet.

6 — Ks. esim. asia 8/70, komissio v. Italia, tuomio 18.11.1970 (Kok. 1970, s. 961, 9 kohta).

7 — Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9 päivänä joulukuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/82/EY, jolla korvataan ja kumotaan direktiivi 82/501/ETY (EYVL 1997, L 10, s. 13).

8 — Ks. esim. 11 artiklan 1 kohdan c alakohta: "Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että — — jäsenvaltion tähän tehtävään nimeämät viranomaiset laativat ulkoisen pelastussuunnitelman niistä toimista, joihin ryhdytään tuotantolaitoksen ulkopuolella."

saavutettavaan tulokseen nähden, ja 5 artiklassa jäsenvaltioiden edellytetään nimenomaisesti toteuttavan kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia "yhteisön toimielinten säädöksistä" johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Direktiivit sisältyvät selvästi tähän ryhmään. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että kyseessä ei ole ainoastaan velvollisuus antaa asiaankuuluvaa lainsäädäntöä vaan myös velvollisuus toteuttaa "kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet" [9] ja että jäsenvaltioiden on "turvattava direktiivien säännösten täydellinen ja yksityiskohtainen soveltaminen". [10] Käsiteltävänä olevassa asiassa saavutettava tulos sisältää nimenomaisen vaatimuksen siitä, että toimivaltaisten viranomaisten on *varmistettava*, että pelastussuunnitelmat laaditaan, ja *järjestettävä* tarkastuksia ja muita asianmukaisia valvontatoimenpiteitä. Jos jäsenvaltio ei toimi näin, se laiminlyö direktiivin mukaisia velvoitteitaan.

16. Tässä yhteydessä on korostettava, ettei voida ajatella, että yhteisön lainsäätäjä olisi käyttämällä direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa sanaa 'järjestettävä' tarkoittanut sellaista toimintaa, johon ei sisältyisi kyseisten tarkastusten ja valvonnan toteuttaminen. On totta, kuten Italian hallitus on suullisessa käsittelyssä huomauttanut, että komission ehdotuksessa kyseiseksi direktiiviksi käytettiin verbiä 'toteuttaa'. [11] Direktiivin sanamuoto, sellaisena kuin se on hyväksytty, tekee kuitenkin mahdottomaksi Italian hallituksen sen väitteen hyväksymisen, jonka mukaan kyseinen vaatimus ei ulotu sen varmistamiseen, että tarkastukset tai valvonta todellisuudessa tapahtuvat.

17. Italian hallituksen erityinen väite, joka koskee sitä, ettei suunnitelmia voida laatia tai tarkastuksia asianmukaisesti toteuttaa ennen kuin valmistajat ovat toimittaneet tarvittavat tiedot, voidaan hylätä pelkästään viittaamalla direktiivin 4 artiklan ja 5 artiklan 1 kohdan sanamuotoon, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että valmistajat velvoitetaan toimittamaan kyseiset tiedot.

18. Italian hallitus esittää tämän jälkeen puolustuksekseen kaksi ilmeisesti vaihtoehtoista väitettä: velvoite varmistaa se, että pelastussuunnitelmat on laadittu yksittäisten laitosten osalta, on täytetty yleisillä,

9 — Ks. esim. asia 14/83, Von Colson ja Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, 15 kohta).

10 — Ks. esim. asia C-16/95, komissio v. Espanja, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4883, 8 kohta).

11 — EYVL 1979, C 212, s. 4. Verbiä on ilmeisesti vaihdettu lopullisesti hyväksytyssä direktiivissä useimpien muiden kielten paitsi saksan osalta.

paikallisviranomaisten laatimilla suunnitelmilla (joista kolme on liitetty puolustuksen asiakirjoihin), ja direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa edellytetyt tarkastukset on todellisuudessa toteutettu useiden laitosten osalta.

19. Ensimmäisen väitteen osalta on riittävää todeta, että Italian hallitus totesi 21.5.1997 päivätyssä kirjeessään komissiolle, että 110 suunnitelmaa oli laadittu niistä 443 suunnitelmasta, jotka olisi pitänyt laatia, ja ettei se tämän jälkeen ole ilmeisesti esittänyt muita suunnitelmia komission tarkastettavaksi. Suunnitelmat on sitä paitsi laadittava kunkin valmistajan toimittamien erityisten tietojen perusteella, joten yleinen suunnitelma voi täyttää direktiivin edellytykset ainoastaan, jos se koskee kutakin laitosta erikseen.

20. Toisen väitteen osalta Italian hallitus toteaa, että 220 laitosta 391:sta on tarkastettu ja että jäljelle jäävien laitosten osalta on toteutettu muita valvontatoimenpiteitä, kun taas komissio tukeutuu kyseisen hallituksen kirjeisiin, joissa todetaan, että tarkastettavia laitoksia on 710 ja tarkastettuja laitoksia 179. Italian hallitus ei ilmeisesti ole esittänyt mitään näyttöä tukeakseen viimeksi mainittua väitettään.

21. Vaikka laiminlyönnin vähentämiseksi onkin toteutettu toimenpiteitä, niillä ei missään tapauksessa ole kuitenkaan päästy lähellekään direktiivin täydellistä täytäntöönpanoa. Perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde määritellään sitä paitsi ottaen huomioon komission perustellun lausunnon ajankohta, eivätkä siihen vaikuta myöhemmät toimenpiteet, joilla kyseinen laiminlyönti on pyritty korjaamaan. [12]

22. Sitä, että kyseiset kaksi vaatimusta on täytetty ainoastaan noin 25-prosenttisesti, kärjistää vielä se seikka, että määräaika direktiivin täytäntöönpanemiseksi päättyi 8.1.1984 ja että asiaa koskeva Italian lainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 1988 alkaen. Vaikka komissio hyväksyykin sen, että täytäntöönpanemiselle asetettu määräaika ei ulotu "toisen vaiheen" toimenpiteisiin, jotka toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat, tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle on tässä tapauksessa ollut selvästi enemmän kuin riittävästi aikaa.

12 — Ks. esim. asia C-280/89, komissio v. Irlanti, tuomio 2.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6185, 7 kohta).

Ratkaisuehdotus

23. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että kaikki neuvoston direktiivin 82/501/ETY 7 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetut pelastussuunnitelmat on laadittu ja että kaikki direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tarkastukset tai muut valvontatoimenpiteet on toteutettu;

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.