FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

föredraget den 25 mars 1999 *

1. I detta mål har kommissionen, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget, väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget, genom att inte fullständigt införliva rådets direktiv 82/501/EEG av den 24 juni 1982 om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (nedan kallat direktivet). [1]

2. Artikel 1.1 i direktivet har följande lydelse:

"Detta direktiv gäller åtgärder för att hindra storolyckor som kan inträffa i samband med vissa industriella verksamheter och för att begränsa följderna av dem för människor och miljö. Det avser särskilt en tillnärmning av de åtgärder som medlemsstaterna vidtar på detta område."

3. I artikel 1.2 definieras vad som i direktivet avses med begreppen "industriell verksamhet", "verksamhetsidkare", "storolycka" och "farliga ämnen".

4. I artikel 3 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall anta de bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa att verksamhetsidkaren i samband med sådan industriell verksamhet som avses i artikel 1 ålägges att vidta alla åtgärder som behövs för att hindra storolyckor och begränsa följderna av dem för människor och miljö."

5. Artikel 4 har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att alla verksamhetsidkare ålägges att närsom-

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT L 230, 1982, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 23.

helst för behörig myndighet i samband med de kontroller som avses i artikel 7.2 styrka att de har identifierat de risker för storolyckor som föreligger, att de har vidtagit lämpliga säkerhetsåtgärder och att de försett de personer som arbetar på arbetsplatsen med information, utbildning och den utrustning som behövs för deras säkerhet."

6. Artikel 5.1 föreskriver följande:

"Utan att det hindrar tillämpning av artikel 4 skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga verksamhetsidkaren att anmäla till de behöriga myndigheterna enligt artikel 7

— om det i en industriell verksamhet som avses i artikel 1.2 a första strecksatsen förekommer eller konstateras kunna förekomma ett eller flera farliga ämnen enligt bilaga 3 i de kvantiteter som anges i nämnda bilaga, såsom

— ämnen som lagras eller används i samband med aktuell industriell verksamhet,

— slutprodukter,

— biprodukter, eller

— överskott,

— eller om det i en industriell verksamhet som avses i artikel 1.2 a andra strecksatsen, förvaras ett eller flera farliga ämnen enligt bilaga 2 i de kvantiteter som anges i andra kolumnen i samma bilaga."

7. Artikel 5.1 föreskriver vidare i detalj den information som en sådan anmälan skall innehålla om ämnen enligt bilaga 2 och bilaga 3, om anläggningar och "om eventuella storolyckssituationer", inklusive "all information som behöriga myndigheter kan behöva för att de skall kunna färdigställa åtgärdsplaner för insatser utanför anläggningen i enlighet med vad som avses i artikel 7.1".

8. Artikel 7 har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall upprätta eller utse den/de behöriga myndighet/er som, utan att det inskränker verksamhetsidkarens ansvar, har tillsynsansvar för

...

— att säkerställa att en åtgärdsplan utarbetas för insatser i omgivningen kring det företag vars industriella verksamhet anmälan avser,

...

2. De behöriga myndigheterna skall i enlighet med nationell lagstiftning anordna inspektioner eller vidta andra kontrollåtgärder som är lämpliga för den aktuella typen av verksamhet."

9. Enligt artikel 20.1 skall medlemsstaterna senast den 8 januari 1984 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta direktiv och genast underrätta kommissionen om detta.

10. Kommissionen har gjort gällande att de bestämmelser som Republiken Italien antagit för att införliva direktivet, nämligen presidentdekret nr 175 av den 17 maj 1988,[2] vilket har ändrats och antagits på nytt,[3] inte säkerställde och fortfarande inte säkerställer att samtliga åtgärdsplaner som anges i artikel 7.1 tredje strecksatsen har utarbetats samt att samtliga inspektioner och andra kontrollåtgärder som anges i artikel 7.2 har anordnats respektive vidtagits.

11. Den italienska regeringen har i sitt svaromål i huvudsak inte bestridit dessa påståenden men har i allt väsentligt gjort gällande att det för att införliva direktivet är tillräckligt att medlemsstaterna inrättar behöriga myndigheter och att dessa "anordnar" inspektioner och vidtar andra kontrollåtgärder. Direktivet kräver dock inte, enligt den uppfattningen, att medlemsstaterna även skall säkerställa att åtgärdsplaner faktiskt utarbetas samt att inspektioner och andra kontrollåtgärder faktiskt utförs. Dessa är resultat som direktivet onekligen försöker att uppnå, men snarare som en logisk följd av de skyldigheter som åläggs medlemsstaterna än som en del av direktivet.

2 — *GURI* nr 127 av den 1 juni 1988, s. 3.

3 — Senast av lag nr 137 av den 19 maj 1997, *GURI* nr 120 av den 26 maj 1997, s. 4.

12. Jag instämmer inte i detta. Det framgår klart av direktivets mål och struktur ("det särskilda syftet med direktivet är att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att förhindra att storolyckor uppkommer i viss industriell verksamhet och för att begränsa följderna av dem" [4]) att detta inte endast syftar till att skapa en rättslig ram inom vilken dess mål kan uppnås, utan att de faktiskt skall uppnås. Om så var fallet och om det var tillåtet för medlemsstaterna att uppfylla direktivet genom att endast inrätta en apparat, snarare än sätta igång den, skulle hela systemet med att harmonisera lagar inom gemenskapen i många fall tillintetgöras.

13. Det är riktigt att den skyldighet som åläggs medlemsstaterna inbegriper två stadier. För det första skall de inrätta eller utse behöriga myndigheter. För det andra skall dessa myndigheter säkerställa att en åtgärdsplan utarbetas för varje berörd anläggning och att erforderliga inspektioner och kontroller anordnas respektive vidtas.

14. Tanken på att medlemsstater kan frånhända sig saken sedan de behöriga myndigheterna väl finns på plats strider dock mot all rättspraxis, enligt vilken medlemsstater inte kan undgå ansvar från att uppfylla sina skyldigheter enligt ett direktiv på den grunden att uppgiften har delegerats till inhemska myndigheter [5], eller att underlåtenheten att uppfylla sina skyldigheter orsakats av en handling eller passivitet av ett annat statligt organ, om än oberoende. [6] I detta fall skulle skyldigheten att utnämna behöriga myndigheter inte ha något vettigt syfte om det inte medförde en skyldighet att se till att dessa utförde sina uppgifter. Jag kan inte heller godta det argument, som framförts av den italienska regeringen vid förhandlingen, som grundar sig på en jämförelse med direktiv 96/82. [7] Trots att medlemsstatens ansvar klarare anges i det senare direktivet [8], innebär detta inte att ett sådant ansvar inte finns enligt den förra lagstiftningen.

15. Artikel 189 i fördraget anger att ett direktiv skall vara bindande för varje

4 — Dom av den 20 maj 1992 i mål C-190/90, kommissionen mot Nederländerna (REG 1992, s. I-3265), punkt 18.

5 — Se till exempel dom av den 25 maj 1982 i mål C-96/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1791), punkt 12. Samma överväganden är likaledes tillämpliga i ett fall som i förevarande mål, i vilket direktivet närmare anger att handlingen skall vidtas av den inhemska myndigheten.

6 — Se till exempel dom av den 17 december 1970 i mål 8/70, kommissionen mot Italien (REG 1970, s. 961), punkt 9.

7 — Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (EGT L 10, 1997, s. 13), vilket ersätter och upphäver direktiv 82/501.

8 — Se till exempel artikel 11.1 c: "Medlemsstaterna skall... se till att... de myndigheter som medlemsstaten utsett för detta ändamål utarbetar en extern plan för de räddningsinsatser som skall vidtas utanför verksamheten."

medlemsstat med avseende på det resultat som skall uppnås och artikel 5 anger uttryckligen att medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter uppfylls som följer av "åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner", en kategori som klart omfattar direktiv. Domstolen har konsekvent konstaterat att denna skyldighet inte enbart innebär att relevant lagstiftning skall antas, utan även att "alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att direktivet får full verkan" skall vidtas [9] och att medlemsstaterna skall "säkerställa att direktivets bestämmelser tillämpas exakt och fullt ut". [10] Detta mål innefattar det resultat som skall uppnås det uttryckliga kravet att de behöriga myndigheterna skall *säkerställa* att åtgärdsplaner utarbetas och att inspektioner *anordnas* eller andra kontrollåtgärder vidtas. Om detta inte görs har medlemsstaten underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet.

16. Jag bör poängtera att det är otänkbart att gemenskapslagstiftningen, genom att välja ordet "anordna" i artikel 7.2 i direktivet, avsåg att ge uttryck åt en handling som inte faktiskt åstadkommer de ifrågavarande inspektionerna och kontrollerna. Det är riktigt som den italienska regeringen påpekat vid förhandlingen att verbet "utföra" användes i kommissionens förslag till direktiv. [11] De i direktivet antagna kraven gör det emellertid omöjligt att godta den italienska regeringens argument, nämligen att de fastställda kraven inte sträcker sig till att säkerställa att inspektioner eller kontroller sker.

17. Slutligen kan den italienska regeringens särskilda argument, som går ut på att åtgärdsplaner inte kan utarbetas eller inspektioner egentligen utföras förrän verksamhetsidkarna har lämnat erforderlig information, helt enkelt besvaras genom en hänvisning till artiklarna 4 och 5.1 i direktivet, enligt vilka medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamhetsidkarna lämnar den information som erfordras av dem.

18. Den italienska regeringen har dock framfört två ytterligare, uppenbarligen alternativa, försvarsargument, vilka går ut på dels att skyldigheten att säkerställa att åtgärdsplaner utarbetas avseende enskilda

9 — Se till exempel dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, Von Colson och Kamann (REG 1984, s. 1891, svensk specialutgåva, volym 7), punkt 15.

10 — Se till exempel dom av den 14 december 1995 i mål C-16/95, kommissionen mot Spanien (REG 1995, s. I-4883), punkt 8.

11 — EGT C 212, 1979, s. 4. Verbet tycks ha blivit ändrat i direktivets slutligt antagna version i de flesta språkversionerna utom tyska.

anläggningar har fullgjorts genom allmänna åtgärdsplaner (tre sådana åtgärdsplaner har bifogats regeringens svaromål) vilka har utarbetats av de regionala myndigheterna, och dels att erforderliga inspektioner enligt artikel 7.2 i direktivet faktiskt har utförts på ett stort antal anläggningar.

19. Vad gäller det första argumentet räcker det med att konstatera att den italienska regeringen i sin skrivelse av den 21 maj 1997 till kommissionen angav att 110 åtgärdsplaner hade blivit utarbetade, av de 443 åtgärdsplaner som borde ha färdigställts, men att den uppenbarligen inte sedan dess åstadkommit några andra åtgärdsplaner för inspektion av kommissionen. Åtgärdsplaner skall dessutom klart grundas på den särskilda information som varje verksamhetsidkare lämnat, vilket innebär att en allmän åtgärdsplan bara kan uppfylla direktivets krav om denna behandlar varje anläggning var för sig.

20. Vad gäller det andra argumentet har den italienska regeringen uppgivit att 220 av 391 anläggningar faktiskt har inspekterats, av vilka de återstående anläggningarna har underkastats andra kontrollåtgärder. Kommissionen har stött sig på skrivelser från den regeringen i vilka den har angivit att antalet anläggningar som skall inspekteras uppgår till 710 och det antal som har inspekterats till 179. Den italienska regeringen tycks återigen inte ha förebringat bevisning som stödjer dess senare påstående.

21. Även om åtgärder numera vidtagits för att begränsa omfattningen av fördragsbrottet, har dessa i vilket fall som helst inte kommit i närheten av ett fullständigt införlivande av direktivet. Förutsättningarna för en talan enligt artikel 169 i fördraget fastställs genom kommissionens motiverade yttrande och påverkas inte av att underlåtelsen i fråga senare har rättats till. [12]

22. Det förhållandet att de två kraven i fråga faktiskt har uppfyllts till 25 procent förvärras ytterligare av den omständigheten att tidsfristen för införlivande av direktivet löpte ut den 8 januari 1984 och att de relevanta italienska bestämmelserna har gällt sedan 1988. Även om kommissionen har godtagit att tidsfristen för införlivande av direktivet inte sträcker sig till åtgärder som utförs på ett "andra stadium" av de behöriga myndigheterna, har det helt klart funnits tillräckligt med tid för att genomföra dessa bestämmelser.

12 — Se till exempel dom av den 2 december 1992 i mål C-280/89, kommissionen mot Irland (REG 1992, s. I-6185), punkt 7.

Förslag till avgörande

23. Domstolen bör enligt min uppfattning besluta följande dom:

1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att i strid med artikel 7.1 tredje strecksatsen i rådets direktiv 82/501/EEG inte säkerställa att åtgärdsplaner har utarbetats och genom att i strid med artikel 7.2 i nämnda direktiv inte ha genomfört inspektioner eller vidtagit andra kontrollåtgärder.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.