

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 10 dicembre 2009¹

I — Introduzione

1. La direttiva del Consiglio 9 dicembre 1996, 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose² (in prosieguo: la «direttiva Seveso II») è intesa ad apprestare una tutela a fronte di rischi di incidenti in sede di utilizzazione industriale di determinate sostanze. Essa esige pertanto, in particolare, l'elaborazione, per gli stabilimenti contemplati, di cosiddetti piani di emergenza interni ed esterni.

2. La Commissione fa valere che le autorità spagnole non hanno elaborato piani di emergenza esterni per tutti gli stabilimenti interessati. La Spagna replica che non esiste alcun termine per la predisposizione di tali piani. Difetterebbero altresì ancora piani di emergenza interni ed informazioni degli stabilimenti.

II — Contesto normativo

3. Le disposizioni rilevanti concernenti i piani di emergenza sono contenute nell'art. 11 della direttiva Seveso II:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, per tutti gli stabilimenti soggetti alle disposizioni dell'articolo 9:

a) il gestore predisponga un piano di emergenza interno da applicare all'interno dello stabilimento

— per gli stabilimenti nuovi, prima di iniziare l'attività;

— per gli stabilimenti esistenti, non ancora soggetti alla direttiva 82/501/

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — GU 1997, L 10, pag. 13, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 2003, 2003/105/CE, che modifica la direttiva 96/82 (GU L 345, pag. 97).

CEE, entro tre anni a decorrere dalla data di cui all'articolo 24, paragrafo 1;

— per gli stabilimenti esistenti, non ancora soggetti alla direttiva 82/501/CEE, entro tre anni a decorrere dalla data di cui all'articolo 24, paragrafo 1;

— per gli altri stabilimenti, entro due anni a decorrere dalla data di cui all'articolo 24, paragrafo 1;

— per gli altri stabilimenti, entro due anni a decorrere dalla data di cui all'articolo 24, paragrafo 1;

— per gli stabilimenti che successivamente rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva, senza indugi ed in ogni caso entro un anno dalla data a cui la presente direttiva si applica allo stabilimento interessato, come indicato nel primo comma dell'articolo 2, paragrafo 1;

— per gli stabilimenti che successivamente rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva, senza indugi ed in ogni caso entro un anno dalla data a cui la presente direttiva si applica allo stabilimento interessato, come indicato nel primo comma dell'articolo 2, paragrafo 1;

b) il gestore trasmetta alle autorità competenti, entro i termini in appresso indicati, informazioni che consentano loro di elaborare il piano di emergenza esterno:

— per gli stabilimenti nuovi, prima dell'avvio dell'attività;

c) le autorità designate a tal fine da ciascuno Stato membro predispongano un piano di emergenza esterno per le misure da prendere all'esterno dello stabilimento.

2. I piani d'emergenza sono elaborati allo scopo di:

I piani di emergenza contengono le informazioni di cui all'allegato IV.

— controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per l'uomo, per l'ambiente e per i beni;

3. Gli Stati membri provvedono affinché, fatti salvi gli obblighi delle autorità competenti, i piani di emergenza interni previsti dalla presente direttiva siano elaborati in consultazione con il personale che lavora nello stabilimento, ivi compreso il personale di imprese subappaltatrici a lungo termine e affinché la popolazione sia consultat[a] sui piani di emergenza esterni, allorché vengono elaborati o aggiornati.

— mettere in atto le misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze degli incidenti rilevanti;

4. Gli Stati membri istituiscono un sistema atto ad assicurare che i piani di emergenza interni ed esterni [vengano] riesaminati, sperimentati e, se necessario, riveduti e aggiornati dai gestori e dalle autorità designate, ad intervalli appropriati, non superiori a tre anni. La revisione tiene conto dei cambiamenti avvenuti negli stabilimenti e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidenti rilevanti.

— informare adeguatamente la popolazione ed i servizi o le autorità locali competenti;

— provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

4 bis (...)

5. (...)

Spagna come in altri Stati membri, non erano stati ancora predisposti, alla fine del 2002, tutti i piani di emergenza esterni necessari ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. c). A seguito di un ulteriore quesito della Commissione, la Spagna comunicava, nel 2006, che era stato elaborato solo il 35,2 % del complesso dei piani di emergenza esterni necessari.

6. In base alle informazioni contenute nel rapporto di sicurezza, l'autorità competente può motivatamente decidere che non si applicano le disposizioni del paragrafo 1 relative all'obbligo di predisporre un piano di emergenza esterno».

4. Ai sensi degli artt. 24, n. 1, e 25 bis, la direttiva Seveso II doveva essere trasposta entro il 3 febbraio 1999.

6. La Commissione giungeva pertanto alla conclusione che la Spagna era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in base all'art. 11 della direttiva Seveso II e, il 23 marzo 2007, invitava tale Stato membro a presentare osservazioni (lettera di diffida). Poiché, a seguito della risposta del 25 giugno 2007, continuavano a mancare piani di emergenza esterni, la Commissione, il 23 ottobre 2007, indirizzava alla Spagna un parere motivato, stabilendo un termine ultimo di due mesi per porre fine alla violazione del diritto comunitario.

III — Procedimento e conclusioni

5. Secondo una relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva Seveso II³, in

7. Dopo aver valutato la risposta spagnola del 10 gennaio 2008, la Commissione manteneva la propria posizione e proponeva il presente ricorso.

3 — Progetto di relazione sull'attuazione della direttiva 96/82/CEE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose per il periodo 2000/2002, http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_de.pdf, visitato il 12 novembre 2009.

8. La Commissione chiede che la Corte voglia: **IV — Valutazione giuridica**

— dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo elaborato piani di emergenza esterni per tutti gli stabilimenti soggetti alle disposizioni dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 9 dicembre 1996, 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 11, n. 1, lett. c), della menzionata direttiva 96/82/CE;

— condannare il Regno di Spagna alle spese.

9. La Spagna chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso e

— condannare l'istituzione ricorrente alle spese.

10. Ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. c), della direttiva Seveso II, le autorità competenti degli Stati membri predispongono, per tutti gli stabilimenti contemplati dalla direttiva, un piano di emergenza esterno per le misure da prendere all'esterno dello stabilimento.

11. La Spagna osserva tuttavia che non esisteva ancora l'obbligo di predisporre i piani di emergenza esterni mancanti. L'art. 11, n. 1, lett. c), della direttiva Seveso II non contiene infatti alcun termine per l'elaborazione di piani di emergenza esterni.

12. Qualora una disposizione della direttiva non contenga un termine distinto per la sua attuazione, si applica di regola il termine generale di recepimento⁴. Entrambe le parti rimandano tuttavia a ragione all'art. 11, n. 1, lett. b), della direttiva Seveso II, il quale prevede termini più lunghi a favore dei gestori degli stabilimenti per trasmettere le informazioni necessarie all'elaborazione di piani di emergenza esterni. I piani di emergenza

⁴ — V. la sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4221, punto 11), sulla designazione delle zone speciali di conservazione per gli uccelli.

esterni non possono pertanto essere predisposti prima del ricevimento delle informazioni.

13. La Commissione ritiene che l'obbligo di elaborare i piani di emergenza esterni sia soggetto ai termini previsti per la trasmissione delle informazioni necessarie.

14. I termini di cui all'art. 11, n. 1, lett. b), della direttiva Seveso II non possono tuttavia essere trasposti automaticamente alla lett. c). Le autorità competenti, infatti, devono poter disporre di un tempo sufficiente ad elaborare, una volta ricevute le informazioni, un piano di emergenza esterno.

15. Di conseguenza, dalla direttiva non può desumersi un termine univoco per l'elaborazione dei piani di emergenza esterni.

16. Nondimeno, l'art. 11, n. 1, lett. c), della direttiva Seveso II contiene un obbligo incondizionato degli Stati membri, il quale riveste un'importanza considerevole per gli obiettivi della direttiva. Come stabilisce espressamente l'art. 41, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, gli

enti pubblici devono inoltre adempiere ai loro obblighi entro un termine ragionevole, secondo il principio della buona amministrazione, il quale deve essere rispettato anche dagli Stati membri in sede di applicazione del diritto comunitario⁵. Gli Stati membri non possono pertanto ritardare eccessivamente l'elaborazione dei piani di emergenza esterni⁶.

17. Occorrerebbe pertanto chiarire quale lasso di tempo sia ragionevole per l'elaborazione di un piano di emergenza esterno. Ciò deve essere chiarito, in linea di principio, sulla scorta di tutte le circostanze pertinenti⁷. È vero che al riguardo possono risultare rilevanti le circostanze proprie di ciascun caso di specie⁸; la Commissione può tuttavia dimostrare, in linea di principio, in modo conclusivo la sussistenza di una violazione a livello nazionale anche facendo riferimento alle statistiche. Nell'ambito di tale *modus procedendi* i casi specifici devono essere presi in

5 — Sentenza 21 giugno 2007, causa C-428/05, Laub (Racc. pag. I-5069, punto 25).

6 — Pertanto, nelle sentenze 12 marzo 2009, causa C-289/08, Commissione/Lussemburgo, nonché causa C-342/08, Commissione/Belgio; 2 aprile 2009, causa C-401/08, Commissione/Austria, nonché 15 ottobre 2009, causa C-30/09, Commissione/Portogallo, la Corte ha già stabilito che, non sussistendo ancora piani di emergenza esterni per tutti gli stabilimenti, gli Stati membri di cui trattasi hanno violato l'art. 11 della direttiva Seveso II.

7 — V., sulla durata ragionevole del procedimento dinanzi al Tribunale, le sentenze 16 luglio 2009, causa C-385/07 P, *Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland/Commissione* (Racc. pag. I-6155, punto 181 e la giurisprudenza cit.), nonché 3 settembre 2009, cause riunite C-322/07 P, C-327/07 P e C-338/07 P, *Papierfabrik August Koehler/Commissione* (Racc. pag. I-7191, punto 144 e la giurisprudenza cit.). V., sulla verifica del termine ragionevole per l'esecuzione di una sentenza in un ricorso per inadempimento, la sentenza 4 giugno 2009, causa C-568/07, *Commissione/Grecia* (Racc. pag. I-4505, punti 51 e segg.).

8 — Così nelle sentenze concernenti la durata del procedimento (cit. alla nota 7).

considerazione solo qualora la difesa dello Stato membro si basi su casi specifici.

direttiva Seveso II, a vigilare sull'adempimento tempestivo di tali obblighi degli stabilimenti⁹. La Spagna non può giustificare la mancata elaborazione tempestiva di piani di emergenza esterni adducendo il mancato adempimento di tale obbligo a monte.

18. Nella specie, è pacifico che da molti anni in Spagna non esistono per tutti gli stabilimenti contemplati i piani di emergenza esterni necessari. È vero che le cifre non vengono illustrate in maniera sufficientemente dettagliata per poter stabilire in quali casi i termini per la trasmissione delle informazioni necessarie ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. b), della direttiva Seveso II sono già scaduti da tempo. La Spagna non si difende tuttavia argomentando che il tempo per l'elaborazione di piani di emergenza esterni non era stato sufficiente. Occorre pertanto partire dal presupposto che era a disposizione un tempo sufficiente per l'elaborazione di tali piani di emergenza.

21. Il ricorso deve pertanto essere accolto.

V — Sulle spese

19. La Spagna motiva piuttosto l'assenza di piani di emergenza esterni adducendo che le autorità competenti avevano dovuto aspettare anzitutto i piani di emergenza interni e le informazioni degli stabilimenti. Va riconosciuto che, senza tali misure degli stabilimenti, i piani di emergenza esterni non possono essere elaborati.

22. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

20. Gli Stati membri sono tuttavia obbligati, ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. a), e b), della

9 — V. la sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 6, punto 17).

VI — Conclusione

23. Propongo pertanto alla Corte di statuire come segue:

- 1) Il Regno di Spagna, non avendo elaborato piani di emergenza esterni per tutti gli stabilimenti soggetti alle disposizioni dell'art. 9 della direttiva del Consiglio 9 dicembre 1996, 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in base all'art. 11, n. 1, lett. c), di tale direttiva.
- 2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese.