URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

17. Juni 1999 *

In der Rechtssache C-336/97

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Paolo Stancanelli, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Claudio Tesauro, Neapel, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch Professor Umberto Leanza, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie entgegen Artikel 7 Absatz 1 dritter Gedankenstrich und Absatz 2 der Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom

* Verfahrenssprache: Italienisch.

24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (ABl. L 230, S. 1) nicht für die Ausarbeitung der Alarm- und Gefahrenabwehrpläne für die Umgebung der Betriebe, die eine nach Artikel 5 der Richtlinie mitgeteilte Industrietätigkeit ausüben, gesorgt und nicht je nach Art der betreffenden Tätigkeit Inspektionen oder andere Kontrollmaßnahmen durchgeführt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. J. G. Kapteyn sowie der Richter G. F. Mancini, J. L. Murray, H. Ragnemalm und R. Schintgen (Berichterstatter),

Generalanwalt: F. G. Jacobs

Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 4. Februar 1999,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. März 1999,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 26. September 1997 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie entgegen Artikel 7 Absatz 1 dritter Gedankenstrich und Absatz 2 der Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (ABl. L 230, S. 1) nicht für die Ausarbeitung der Alarm- und Gefahrenabwehrpläne für die Umgebung der Betriebe, die eine nach Artikel 5 der Richtlinie mitgeteilte Industrietätigkeit ausüben, gesorgt und nicht je nach Art der betreffenden Tätigkeit Inspektionen oder andere Kontrollmaßnahmen durchgeführt hat.

2 Die Richtlinie 82/501 betrifft nach Artikel 1 Absatz 1 „die Verhütung schwerer Unfälle, die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden könnten, sowie die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt; sie bezweckt insbesondere die Angleichung der diesbezüglichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten".

3 In Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 82/501 werden die Begriffe „Industrietätigkeiten", „Betreiber", „schwere Unfälle" und „gefährliche Stoffe" definiert. Nach Buchstabe b dieser Vorschrift ist Betreiber „jede Person, die eine Industrietätigkeit betreibt".

4 Artikel 3 der Richtlinie 82/501 lautet:

„Die Mitgliedstaaten legen die erforderlichen Bestimmungen fest, damit der Betreiber bei allen in Artikel 1 definierten Industrietätigkeiten gehalten ist, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die schwere Unfälle verhüten und deren Folgen für Mensch und Umwelt begrenzen sollen."

5 Artikel 4 der Richtlinie 82/501 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit der Betreiber gehalten ist, gegenüber der zuständigen Behörde im Hinblick auf die Überprüfungen nach Artikel 7 Absatz 2 jederzeit nachzuweisen, daß er die vorhandenen Gefahren schwerer Unfälle festgestellt, geeignete Sicherheitsmaßnahmen getroffen und die auf dem Betriebsgelände beschäftigten Personen über die Sicherheitsvorkehrungen unterrichtet und entsprechend ausgebildet und ausgerüstet hat."

6 Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 82/501 treffen die Mitgliedstaaten unbeschadet des Artikels 4 die erforderlichen Maßnahmen, damit der Betreiber gehalten ist, den zuständigen Behörden im Sinne des Artikels 7 eine Mitteilung vorzulegen, wenn bei einer Industrietätigkeit ein gefährlicher Stoff oder mehrere gefährliche Stoffe gemäß Anhang III der Richtlinie in den in diesem Anhang festgelegten Mengen eingesetzt werden oder anfallen können, oder wenn bei einer Industrietätigkeit ein gefährlicher Stoff oder mehrere gefährliche Stoffe, die in Anhang II der Richtlinie aufgeführt sind, in den in diesem Anhang festgelegten Mengen gelagert werden. Diese Mitteilung muß folgende Angaben enthalten:

„a) Informationen über die in Anhang II bzw. Anhang III genannten Stoffe,

b) Informationen über die Anlagen,

c) Informationen über mögliche schwere Unfallsituationen, insbesondere alle Informationen, die die zuständigen Behörden benötigen, um außerhalb des Betriebs Alarm- und Gefahrenabwehrpläne nach Artikel 7 Absatz 1 aufstellen zu können" (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c zweiter Gedankenstrich).

7 In Artikel 7 der Richtlinie 82/501 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten errichten oder benennen die zuständige(n) Behörde(n), die — unter Berücksichtigung der Haftung des Betreibers — die Aufgabe hat (haben),

— ...

— ...

— dafür zu sorgen, daß ein Alarm- und Gefahrenabwehrplan für die Umgebung des Betriebs, der die mitgeteilte Industrietätigkeit ausübt, ausgearbeitet wird,

...

(2) Die zuständigen Behörden führen im Rahmen der einzelstaatlichen Regelungen je nach Art der betreffenden Tätigkeit Inspektionen oder andere Kontrollmaßnahmen durch."

8 Nach Artikel 20 Absatz 1 der Richtlinie 82/501 treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie spätestens am 8. Januar 1984 nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis. Nach Absatz 2 unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission über die innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

9 Die Richtlinie 82/501 wurde durch das Dekret Nr. 175 des Präsidenten der Republik vom 17. Mai 1988 (GURI Nr. 127 vom 1. Juni 1988, S. 3; im folgenden: Präsidialdekret Nr. 175/88) in das italienische Recht umgesetzt.

10 Die Kommission, der das Präsidialdekret Nr. 175/88 bekanntgegeben wurde, war der Auffassung, daß die Anwendung der Richtlinie 82/501 in Italien lückenhaft sei. Deshalb ersuchte sie die italienischen Behörden mit Schreiben vom 27. September 1991, ihr genauere Informationen über die Anwendung der Richtlinie, namentlich ihres Artikels 7 Absatz 1 dritter Gedankenstrich und Absatz 2, zu geben.

11 Das italienische Umweltministerium teilte dazu mit Schreiben vom 14. Januar 1992 mit, daß es von den Betreibern die erforderlichen Mitteilungen für ungefähr 210 Industrieanlagen erhalten habe, was ungefähr 710 Betrieben oder Lagern entspreche, daß jedoch aufgrund der verspäteten Umsetzung der Richtlinie in das italienische Recht und der großen Anzahl der mitgeteilten Industrietätigkeiten die Ausarbeitung der in Artikel 7 genannten Alarm- und Gefahrenabwehrpläne und die Durchführung der dort vorgesehenen Inspektionen und Kontrollmaßnahmen im Gang, aber noch nicht beendet sei.

12 Die Kommission hielt diese Antwort für unbefriedigend und war insbesondere der Auffassung, daß Artikel 7 der Richtlinie 82/501 immer noch nicht richtig angewandt werde. Sie hat deshalb mit Schreiben vom 27. November 1992 die italienische Regierung aufgefordert, sich binnen zwei Monaten dazu zu äußern.

13 Die italienische Regierung beantwortete dieses Aufforderungsschreiben nicht direkt, sondern unterrichtete die Kommission mit Schreiben vom 3. März 1994 davon, daß die nationale Umweltschutzagentur, die durch das Gesetz zur Umwandlung des Decreto-legge Nr. 496 vom 4. Dezember 1993 (GURI Nr. 285 vom 4. Dezember 1993, S. 40) geschaffen worden sei, mit den im Präsidialdekret Nr. 175/88 in der Fassung des Decreto-legge Nr. 13 vom 10. Januar 1994 (GURI Nr. 6 vom 10. Januar 1994, S. 14) vorgesehenen Untersuchungen beauftragt worden sei.

14 Da die Kommission keine weitere Mitteilung über die Erfüllung der insbesondere in Artikel 7 der Richtlinie 82/501 vorgesehenen Verpflichtungen erhielt, richtete sie am 21. November 1995 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die italienische Regierung, in der sie diese aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um der Richtlinie binnen zwei Monaten nach Zustellung der Stellungnahme nachzukommen.

15 Die italienische Regierung teilte der Kommission in ihrem Antwortschreiben auf die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 21. Mai 1997 mit, daß zu diesem Zeitpunkt gemäß dem Präsidialdekret Nr. 175/88 von den 443 Alarm- und Gefahrenabwehrplänen für die Umgebung, die hätten ausgearbeitet werden müssen, 110 vorbereitet und Inspektionen in 179 Betrieben durchgeführt worden seien. In der Folgezeit übermittelten die italienischen Behörden der Kommission mit Schreiben vom 8. Juli 1997 den Wortlaut des Gesetzes Nr. 137 vom 19. Mai 1997 (GURI Nr. 120 vom 26. Mai 1997, S. 4) zur Regelung der Wirkungen der Decreti-leggi zur Änderung des Präsidialdekrets Nr. 175/88.

16 Die Kommission war der Meinung, daß die Richtlinie 82/501 — zumindest ihr Artikel 7 — trotz alledem in Italien immer noch nicht richtig angewandt werde, und hat deshalb die vorliegende Klage erhoben.

17 Sie führt zur Begründung ihrer Klage aus, trotz des Erlasses des Präsidialdekrets Nr. 175/88 mit nachfolgenden Änderungen seien nicht alle Alarm- und Gefahrenabwehrpläne für die Umgebung der Betriebe, deren Ausarbeitung in Artikel 7 Absatz 1 dritter Gedankenstrich der Richtlinie 82/501 vorgeschrieben sei, erstellt und nicht alle Inspektionen oder anderen Kontrollmaßnahmen, die in Artikel 7 Absatz 2 vorgesehen seien, durchgeführt worden. Die italienische Regierung habe

in ihrem Schreiben vom 14. Januar 1992 selbst eingeräumt, daß es bei der Durchführung dieser Alarm- und Gefahrenabwehrpläne, Inspektionen und Kontrollmaßnahmen zu Verspätungen gekommen sei.

18 Die Italienische Republik trägt vor, zur korrekten Umsetzung dieser Bestimmungen der Richtlinie 82/501 sei lediglich erforderlich, daß die Mitgliedstaaten die zuständigen Behörden, die dafür zu sorgen hätten, daß die Alarm- und Gefahrenabwehrpläne ausgearbeitet würden, benennten und daß diese Behörden die Inspektionen und Kontrollmaßnahmen durchführten. Selbst wenn die tatsächliche Vorbereitung der Alarm- und Gefahrenabwehrpläne und die konkrete Durchführung der Inspektionen und Kontrollmaßnahmen ein Ziel bildeten, das durch die Richtlinie 82/501 erreicht werden solle, gehörten sie als solche nicht zu den spezifischen Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie auferlegt würden, sondern bildeten lediglich eine logische Konsequenz der Anwendung der Richtlinie im konkreten Fall.

19 Nach Artikel 5 Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 Absatz 1 EG) treffen die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Zu diesen Handlungen gehören die Richtlinien, die nach Artikel 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werden, hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes impliziert dies die Verpflichtung jedes Mitgliedstaats, an den eine Richtlinie gerichtet ist, im Rahmen seiner nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten (vgl. Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-208/90, Emmott, Slg. 1991, I-4269, Randnr. 18).

20 Wie sich aus Artikel 1 der Richtlinie 82/501 ergibt und wie der Gerichtshof im Urteil vom 20. Mai 1992 in der Rechtssache C-190/90 (Kommission/Niederlande, Slg. 1992, I-3265, Randnr. 18) bestätigt hat, besteht das Ziel der Richtlinie insbesondere darin, daß die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um schwere Unfälle, die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden könnten, zu verhüten und die Folgen solcher Unfälle zu begrenzen.

21 Zu diesem Zweck sieht die Richtlinie 82/501 nicht nur Verpflichtungen vor, die die Mitgliedstaaten den Betreibern auferlegen müssen, wie zum Beispiel die, die sich aus den Artikeln 3, 4 und 5 ergeben, sondern sie erlegt auch den Mitgliedstaaten selbst bestimmte Verpflichtungen auf, wie etwa die aus Artikel 7 Absätze 1 und 2, die im vorliegenden Verfahren streitig sind.

22 Zudem geht aus den Artikeln 4 und 5 der Richtlinie 82/501 ausdrücklich hervor, daß die Verpflichtungen, die die Richtlinie zu Lasten der Betreiber aufstellt, zur Erfüllung der Verpflichtungen beitragen sollen, die den Mitgliedstaaten nach Artikel 7 obliegen.

23 Denn damit die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 benannten zuständigen Behörden die in Artikel 7 Absatz 1 dritter Gedankenstrich bezeichneten Alarm- und Gefahrenabwehrpläne für die Umgebung der Betriebe ausarbeiten können, müssen zum einen die Informationen über mögliche schwere Unfallsituationen, die die Betreiber den zuständigen Behörden vorzulegen haben, nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 82/501 alle Informationen umfassen, die für die Aufstellung dieser Pläne erforderlich sind.

24 Zum andern verpflichtet Artikel 4 die Betreiber im Hinblick auf die Überprüfungen nach Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 82/501 gegenüber den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten jederzeit nachzuweisen, daß sie die vorhandenen Gefahren schwerer Unfälle festgestellt und die in dieser Vorschrift genannten Sicherheitsmaßnahmen getroffen haben.

25 Daraus ergibt sich eindeutig, daß die Erreichung des mit der Richtlinie 82/501 durch die dort vorgesehenen Maßnahmen verfolgten Zieles, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, stark gefährdet würde, wenn die Mitgliedstaaten sich darauf beschränken könnten, die für die Ausarbeitung der Alarm- und Gefahrenabwehrpläne für die Umgebung der Betriebe und die Durchführung der Inspektionen und Kontrollen zuständigen Behörden zu errichten oder zu benennen, ohne dafür zu sorgen, daß diese Pläne tatsächlich ausgearbeitet und die Inspektionen tatsächlich durchgeführt werden.

26 Laut der Antwort der Italienischen Republik auf die mit Gründen versehene Stellungnahme, die nach Ablauf der Frist erteilt wurde, die ihr für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus der Richtlinie 82/501 gesetzt worden war, waren zu diesem Zeitpunkt erst 110 von 443 auszuarbeitenden Plänen fertiggestellt.

27 Zudem hat die Italienische Republik zwar in ihrer Klagebeantwortung ausgeführt, daß die Anzahl der den zuständigen Behörden nach der Richtlinie 82/501 gemeldeten Industriebetriebe, bei denen Inspektionen oder andere Kontrollmaßnahmen hätten durchgeführt werden müssen, nicht, wie in ihrem Schreiben vom 14. Januar 1992 angegeben, 710, sondern nur 391 betrage, jedoch zugleich eingeräumt, daß tatsächlich nur 220 Betriebe inspiziert worden seien.

28 Nach alledem ist der Klage der Kommission stattzugeben und festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 82/501 verstoßen hat, daß sie entgegen Artikel 7 Absatz 1 dritter Gedankenstrich und Absatz 2 der Richtlinie nicht für die Ausarbeitung der Alarm- und Gefahrenabwehrpläne für die Umgebung der Betriebe, die eine nach Artikel 5 der Richtlinie mitgeteilte Industrietätigkeit ausüben, gesorgt und nicht je nach Art der betreffenden Tätigkeit Inspektionen oder andere Kontrollmaßnahmen durchgeführt hat.

Kosten

29 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr dem Antrag der Kommissionen gemäß die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten verstoßen, daß sie entgegen Artikel 7 Absatz 1 dritter Gedankenstrich und Absatz 2 der Richtlinie nicht für die Ausarbeitung der Alarm- und Gefahrenabwehrpläne für die Umgebung der Betriebe, die eine nach Artikel 5 der Richtlinie mitgeteilte Industrietätigkeit ausüben, gesorgt und nicht je nach Art der betreffenden Tätigkeit Inspektionen oder andere Kontrollmaßnahmen durchgeführt hat.**

2. **Die Italienische Republik trägt die Kosten.**

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Juni 1999.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

P. J. G. Kapteyn