DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

17. juni 1999 *

I sag C-336/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Paolo Stancanelli, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Claudio Tesauro, Napoli, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat Danilo Del Gaizo, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den i strid med artikel 7, stk. 1, tredje led, i Rådets direktiv 82/501/EØF af 24. juni 1982 om risikoen for større

* Processprog: italiensk.

uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter (EFT L 230, s. 1) har undladt at påse, at der opstilles nødplaner til brug uden for de virksomheder, som har anmeldt deres industrielle aktivitet i henhold til direktivets artikel 5, og idet den i strid med direktivets artikel 7, stk. 2, ikke har foretaget tilsyn eller anden form for kontrol på grundlag af arten af den pågældende aktivitet,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P.J.G. Kapteyn, og dommerne G.F. Mancini, J.L. Murray, H. Ragnemalm og R. Schintgen (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. februar 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. marts 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. september 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den i strid med artikel 7, stk. 1, tredje led, i Rådets direktiv 82/501/EØF af 24. juni 1982 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter (EFT L 230, s. 1) har undladt at påse, at der opstilles nødplaner til brug uden for de virksomheder, som har anmeldt den industrielle aktivitet i henhold til direktivets artikel 5, og idet den i strid med direktivets artikel 7, stk. 2, ikke har foretaget tilsyn eller anden form for kontrol på grundlag af arten af den pågældende aktivitet.

2 Det hedder i artikel 1, stk. 1, i direktiv 82/501, at direktivet »vedrører forebyggelse af større uheld, som kan opstå i forbindelse med en række industrielle aktiviteter, samt begrænsning af følgerne heraf for mennesker og miljø. Det tager især sigte på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser på dette område«.

3 I artikel 1, stk. 2, i direktiv 82/501 angives, hvad der skal forstås ved »industriel aktivitet«, »fabrikant«, »større uheld« og »farlige stoffer«. Efter denne bestemmelses litra b), forstås ved »fabrikant« »enhver person, som er ansvarlig for en aktivitet som defineret i denne artikel«.

4 Artikel 3 i direktiv 82/501 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at pålægge fabrikanten at tage alle nødvendige forholdsregler for at forebygge større uheld i forbindelse med den i artikel 1 omhandlede industrielle aktivitet samt for at begrænse virkningerne for mennesker og miljø af sådanne uheld.«

5 Artikel 4 i direktiv 82/501 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at pålægge fabrikanten pligt til med henblik på det i artikel 7, stk. 2, omhandlede tilsyn til enhver tid at kunne godtgøre over for den kompetente myndighed, at han har klarlagt de bestående risici for større uheld, har truffet passende sikkerhedsforanstaltninger og har informeret, forberedt og udstyret alle, der er beskæftiget på arbejdsstedet, med henblik på at betrygge deres sikkerhed.«

6 I artikel 5, stk. 1, i direktiv 82/501 bestemmes, at medlemsstaterne ud over det i artikel 4 fastsatte træffer nødvendige foranstaltninger til, at fabrikanten forpligtes til at foretage anmeldelse til de i artikel 7 nævnte kompetente myndigheder, såfremt der i en industriel aktivitet indgår eller vides at kunne indgå et eller flere af de i bilag III til direktivet nævnte farlige stoffer i de mængder, der er fastsat i samme bilag, eller såfremt der i en industriel aktivitet er oplagret et eller flere af de i bilag II til direktivet nævnte farlige stoffer, i de mængder, der er fastsat i samme bilag. En sådan anmeldelse skal indeholde oplysninger

a) vedrørende de i henholdsvis bilag II og bilag III nævnte stoffer

b) vedrørende anlæggene

c) vedrørende eventuelle alvorlige uheldssituationer, herunder navnlig »alle oplysninger, der er nødvendige, for at de kompetente myndigheder kan udarbejde nødplaner til brug uden for virksomheden i henhold til artikel 7, stk. 1« [artikel 5, stk. 1, litra c), andet led].

7 Artikel 7 i direktiv 82/501 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne opretter eller udpeger den eller de kompetente myndigheder, som under hensyn til det ansvar, der påhviler fabrikanten, har til opgave:

— ...

— ...

— at påse, at der opstilles en nødplan til brug uden for den virksomhed, som har anmeldt den industrielle aktivitet

...

2. De kompetente myndigheder foretager i henhold til nationale bestemmelser tilsyn eller på grundlag af arten af den pågældende aktivitet anden form for kontrol med denne.«

8 Efter artikel 20, stk. 1, i direktiv 82/501 træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 8. januar 1984 og underretter straks Kommissionen herom. Efter samme artikels stk. 2 meddeler medlemsstaterne desuden Kommissionen teksten til de nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af direktivet.

9 Direktiv 82/501 blev gennemført i den italienske retsorden ved præsidentdekret nr. 175 af 17. maj 1988 (GURI nr. 127 af 1.6.1988, s. 3, herefter »præsidentdekret nr. 175/88«).

10 Kommissionen, som fik meddelt teksten til præsidentdekret nr. 175/88, var af den opfattelse, at gennemførelsen af direktiv 82/501 i Italien var mangelfuld. Den anmodede derfor ved skrivelse af 27. september 1991 de italienske myndigheder om yderligere oplysninger vedrørende gennemførelsen af direktivet og navnlig af dettes artikel 7, stk. 1, tredje led, og stk. 2.

11 Ved skrivelse af 14. januar 1992 oplyste den italienske miljøminister, at han fra fabrikanterne havde modtaget de fornødne anmeldelser om ca. 210 industrianlæg svarende til henved 710 anlæg eller lagre, og at udarbejdelsen af nødplaner og tilsyns- og kontrolforanstaltninger i overensstemmelse med nævnte artikel 7 som følge af den for sene gennemførelse af direktivet i italiensk ret og det store antal anmeldte industrielle aktiviteter var i gang, men endnu ikke afsluttet.

12 Kommissionen fandt dette svar utilstrækkeligt og fandt navnlig, at artikel 7 i direktiv 82/501 stadig ikke var korrekt gennemført, hvorfor den ved skrivelse af 27. november 1992 opfordrede den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger hertil inden for en frist på to måneder.

13 Den italienske regering besvarede ikke direkte denne åbningsskrivelse, men oplyste ved skrivelse af 3. marts 1994 Kommissionen om, at det nationale miljøbeskyttelsesagentur, der var blevet oprettet ved konverteringen af lovdekret nr. 496 af 4. december 1993 (GURI nr. 285 af 4.12.1993, s. 40), ville få overdraget de undersøgelsesaktiviteter, der var fastlagt i præsidentdekret nr. 175/88, som ændret ved lovdekret nr. 13 af 10. januar 1994 (GURI nr. 6 af 10.1.1994, s. 14).

14 Da Kommissionen ikke modtog andre oplysninger vedrørende opfyldelsen af forpligtelserne navnlig ifølge artikel 7 i direktiv 82/501, tilstillede den den 21. november 1995 den italienske regering en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede denne til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktivet, senest to måneder fra udtalelsens forkyndelse.

15 Ved skrivelse af 21. maj 1997 besvarede den italienske regering Kommissionens begrundede udtalelse og oplyste herved, at der hidtil i overensstemmelse med bestemmelserne i præsidentdekret nr. 175/88 var blevet opstillet 110 nødplaner til brug uden for de pågældende virksomheder til sammenligning med de 443 nødplaner, der skulle have været vedtaget, og at der var foretaget tilsyn i 179 fabriksanlæg. Senere tilstillede de italienske myndigheder ved et notat af 8. juli 1997 Kommissionen teksten til lov nr. 137 af 19. maj 1997 (GURI nr. 120 af 26.5.1997, s. 4), som indeholdt en formel regulering af bestemmelserne i de lovdekreter, hvorved præsidentdekret nr. 175/88 var blevet ændret.

16 Kommissionen har ud fra den opfattelse, at direktiv 82/501 alligevel stadig ikke var korrekt gennemført i Italien i al fald for så vidt angår direktivets artikel 7, anlagt nærværende sag.

17 Kommissionen har til støtte for sit synspunkt gjort gældende, at trods vedtagelsen af præsidentdekret nr. 175/88 med senere ændringer, er alle de nød- og afværgeplaner, der skal bruges uden for virksomhederne, og hvis opstilling er påkrævet efter artikel 7, stk. 1, tredje led, i direktiv 82/501, ikke blevet udarbejdet, ligesom de tilsyns- og andre kontrolforanstaltninger, der er omhand-

let i artikel 7, stk. 2, heller ikke er blevet truffet. Den har fremhævet, at den italienske regering i skrivelsen af 14. januar 1992 selv erkendte, at der var forsinkelser med udarbejdelsen af disse nødplaner og tilsyns- og kontrolforanstaltningerne.

18 Den Italienske Republik har gjort gældende, at en korrekt gennemførelse af disse bestemmelser i direktiv 82/501 kun kræver, at medlemsstaterne udpeger de kompetente myndigheder, der skal påse, at nød- og afværgeplaner opstilles, og at de nævnte kompetente myndigheder foretager tilsyn eller anden form for kontrol. Den har anført, at selv om den effektive udarbejdelse af nødplaner og den konkrete gennemførelse af tilsyn og kontrol udgør et formål, der efter direktiv 82/501 skal opfyldes, hører disse foranstaltninger ikke i og for sig til de specielle forpligtelser, der ved direktivet er blevet pålagt medlemsstaterne, men er tværtimod kun en logisk konsekvens af den konkrete anvendelse af direktivet.

19 Det bemærkes herved, at ifølge EF-traktatens artikel 5, første afsnit (nu artikel 10, første afsnit, EF), træffer medlemsstaterne alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. Disse retsakter er bl.a. direktiver, der efter EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249, EF) med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som de rettes til. Efter Domstolens praksis indebærer dette for hver medlemsstat, som direktivet rettes til, at den inden for sin nationale retsorden træffer alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. dom af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, præmis 18).

20 Men, som det fremgår af artikel 1 i direktiv 82/501, og som Domstolen har bekræftet i dom af 20. maj 1992, sag C-190/90, Kommissionen mod Nederlandene (Sml. I, s. 3265, præmis 18), har direktivet bl.a. til formål, at der træffes de nødvendige foranstaltninger for at forebygge større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter, og at følgerne heraf begrænses.

21 Med henblik herpå indeholder direktiv 82/501 ikke blot forpligtelser, som medlemsstaterne skal kræve opfyldt af fabrikanterne, f.eks. dem, der følger af direktivets artikel 3, 4 og 5, men pålægger også direkte medlemsstaterne visse forpligtelser, som f.eks. de i artikel 7, stk. 1 og 2, omhandlede forpligtelser, der er omtvistet i denne sag.

22 Det følger desuden udtrykkeligt af artikel 4 og 5 i direktiv 82/501, at de forpligtelser, der derved pålægges fabrikanterne, antages at bidrage til opfyldelsen af de forpligtelser, som medlemsstaterne har i medfør af direktivets artikel 7.

23 For at gøre det muligt for de kompetente myndigheder, som medlemsstaterne har udpeget i henhold til artikel 7 i direktiv 82/501, at opstille de nødplaner til brug uden for virksomhederne, der er nævnt i dets artikel 7, stk. 1, tredje led, er det i artikel 5, stk. 1, litra c), andet led, bestemt, at de oplysninger vedrørende eventuelle alvorlige uheldssituationer, som fabrikanterne skal anmelde til disse kompetente myndigheder, skal omfatte alle oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af disse nødplaner.

24 Med henblik på det i artikel 7, stk. 2, i direktiv 82/501 omhandlede tilsyn pålægges der desuden ved direktivets artikel 4 fabrikanten pligt til til enhver tid at kunne godtgøre over for den kompetente myndighed, at han har klarlagt de bestående risici for større uheld og har truffet de i denne bestemmelse nævnte foranstaltninger.

25 Det må derfor fastslås, at det formål at forebygge større uheld og begrænse følgerne heraf, som skal gennemføres med direktiv 82/501 ved hjælp af de deri anviste foranstaltninger, står i fare for ikke at kunne realiseres, såfremt medlemsstaterne kunne nøjes med at oprette eller udpege de kompetente myndigheder, der skulle udarbejde nødplaner til brug uden for virksomhederne og til foretagelse af tilsyn og kontrol uden at påse, at disse nødplaner og denne kontrol og tilsyn faktisk gennemføres.

26 Det fremgår imidlertid af Den Italienske Republiks svar på den begrundede udtalelse, der fremkom efter udløbet af den frist, den havde til at efterkomme sine forpligtelser i henhold til direktiv 82/501, at kun 110 nødplaner til brug uden for virksomhederne var blevet opstillet i stedet for de 443, som skulle have været udarbejdet.

27 Det bemærkes endvidere, at selv om Den Italienske Republik i svarskriftet har anført, at det antal industrielle anlæg, der efter anmeldelse til de kompetente myndigheder i henhold til direktiv 82/501 skulle have været underkastet tilsyn eller andre kontrolforanstaltninger, kun andrager 391 og ikke 710 som oplyst i dens skrivelse af 14. januar 1992, har den samtidig anerkendt, at kun 220 anlæg faktisk har været underkastet kontrolforanstaltninger.

28 Det må derfor i overensstemmelse med Kommissionens påstand fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 82/501, idet den har undladt at påse, at der opstilles nødplaner til brug uden for de virksomheder, som har anmeldt deres industrielle aktivitet i henhold til direktivets artikel 5, og idet den i strid med direktivets artikel 7, stk. 1, tredje led, ikke har foretaget tilsyn eller anden form for kontrol på grundlag af arten af den pågældende aktivitet.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 82/501/EØF af 24. juni 1982 om risikoen for større uheld i forbindelse med en række industrielle aktiviteter, idet den har undladt at påse, at der opstilles nødplaner til brug uden for de virksomheder, som har anmeldt deres industrielle aktivitet i henhold til direktivets artikel 5, og idet den i strid med direktivets artikel 7, stk. 1, tredje led, ikke har foretaget tilsyn eller anden form for kontrol på grundlag af arten af den pågældende aktivitet.**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 1999.

R. Grass P.J.G. Kapteyn

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling