ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

17 juni 1999 *

In zaak C-336/97,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Stancanelli, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door C. Tesauro, advocaat te Napels, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet erop toe te zien dat er een rampenplan wordt opgesteld voor

* Procestaal: Italiaans.

hulpverlening buiten de inrichting van wier industriële activiteit kennis is gegeven krachtens artikel 5 van richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (PB L 230, blz. 1), en door in strijd met artikel 7, lid 1, derde streepje, en lid 2, van deze richtlijn niet inspecties of andere controlemaatregelen naar gelang van de aard van de betrokken industriële activiteit te organiseren,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, kamerpresident, G. F. Mancini, J. L. Murray, H. Ragnemalm en R. Schintgen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs

griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 4 februari 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 maart 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 26 september 1997 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) beroep ingesteld, strekkende tot de vaststelling dat de Italiaanse Republiek de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet erop toe te zien dat er een rampenplan wordt opgesteld voor hulpverlening buiten de inrichting van wier industriële activiteit kennis is gegeven krachtens artikel 5 van richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (PB L 230, blz. 1), en door in strijd met artikel 7, lid 1, derde streepje, en lid 2, van deze richtlijn niet inspecties of andere controlemaatregelen naar gelang van de aard van de betrokken industriële activiteit te organiseren.

2 Volgens artikel 1, lid 1, van richtlijn 82/501 betreft zij „de preventie van zware ongevallen die kunnen worden veroorzaakt door bepaalde industriële activiteiten, alsmede de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu; zij beoogt met name de harmonisering van de ter zake door de lidstaten getroffen regelingen".

3 Artikel 1, lid 2, van richtlijn 82/501 omschrijft, wat dient te worden verstaan onder „industriële activiteit", „fabrikant", „zwaar ongeval", en „gevaarlijke stoffen". Volgens punt b van dit artikel dient onder fabrikant te worden verstaan: „degene die verantwoordelijk is voor een industriële activiteit".

4 Artikel 3 van richtlijn 82/501 bepaalt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat voor de in artikel 1 bedoelde industriële activiteiten de fabrikant wordt verplicht alles in het werk te stellen om zware ongevallen te voorkomen en om de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken."

5 Artikel 4 van richtlijn 82/501 luidt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de fabrikant verplicht wordt, met het oog op de in artikel 7, lid 2, bedoelde controles, te allen tijde in staat te zijn aan de bevoegde instanties aan te tonen dat hij zorg heeft gedragen voor het vaststellen van de bestaande risico's van zware ongevallen, voor het nemen van passende veiligheidsmaatregelen en voor de veiligheidsvoorlichting, -training en -uitrusting van het personeel ter plaatse."

6 In artikel 5, lid 1, van richtlijn 82/501 wordt bepaald dat de lidstaten, onverminderd artikel 4, de nodige maatregelen nemen opdat de fabrikant verplicht wordt, aan de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties een kennisgeving te doen, wanneer bij een industriële activiteit een of meer gevaarlijke stoffen genoemd in bijlage III bij de richtlijn, in de in die bijlage vastgestelde hoeveelheden betrokken zijn of naar bekend is betrokken kunnen zijn, of wanneer bij een industriële activiteit een of meer gevaarlijke stoffen genoemd in bijlage II bij de richtlijn, zijn opgeslagen in de in die bijlage vastgestelde hoeveelheden. Die kennisgeving moet inlichtingen bevatten betreffende

a) de stoffen die in bijlage II respectievelijk in bijlage III zijn vermeld,

b) de installaties,

c) eventuele situaties die zich bij een zwaar ongeval kunnen voordoen, waaronder in het bijzonder „alle inlichtingen die de bevoegde autoriteiten nodig hebben om overeenkomstig artikel 7, lid 1, rampenplannen voor buiten de inrichting te kunnen opstellen" (artikel 5, lid 1, sub c, tweede streepje).

7 Artikel 7 van richtlijn 82/501 luidt:

„1. De lidstaten dienen de bevoegde instantie of instanties in het leven te roepen of aan te wijzen die, rekening houdend met de verantwoordelijkheid van de fabrikant, tot taak hebben:

— (...)

— (...)

— erop toe te zien dat er een rampenplan wordt opgesteld voor hulpverlening buiten de inrichting van wier industriële activiteit kennis is gegeven,

(...)

2. De bevoegde instanties organiseren in het kader van de nationale voorschriften inspecties of andere controlemaatregelen naar gelang van de aard van de betrokken activiteit."

8 Overeenkomstig artikel 20, lid 1, van richtlijn 82/501 dienden de lidstaten de nodige maatregelen te treffen om uiterlijk op 8 januari 1984 aan deze richtlijn te voldoen en de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen. Krachtens lid 2 van dit artikel dienen de lidstaten de Commissie eveneens de tekst van alle bepalingen van intern recht mede te delen, die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

9 Richtlijn 82/501 is in de Italiaanse rechtsorde omgezet bij decreet nr. 175 van de president van de Republiek van 17 mei 1988 (*GURI* nr. 127 van 1 juni 1988, blz. 3; hierna: „DPR nr. 175/88").

10 Nadat de Commissie in kennis was gesteld van DPR nr. 175/88, was zij van oordeel dat de toepassing van richtlijn 82/501 in Italië leemten vertoonde. Bij brief van 27 september 1991 verzocht zij de Italiaanse autoriteiten dan ook om nadere inlichtingen omtrent de toepassing van de richtlijn, in het bijzonder van artikel 7, lid 2, derde streepje, en lid 2.

11 Bij brief van 14 januari 1992 deelde het Italiaanse Ministerie van Milieubeheer mee, dat het van de fabrikanten de vereiste kennisgevingen had ontvangen voor ongeveer 210 industriële vestigingen, hetgeen overeenkomt met bijna 710 inrichtingen of depots, doch dat wegens de te late omzetting van de richtlijn in Italiaans recht en het grote aantal industriële activiteiten waarvan kennis was gegeven, de in artikel 7 bedoelde rampenplannen en inspecties en controlemaatregelen nog in voorbereiding waren, doch nog niet waren opgesteld of uitgevoerd.

12 Van oordeel dat dit antwoord onbevredigend was en dat in het bijzonder artikel 7 van richtlijn 82/501 nog steeds niet correct werd toegepast, stelde de Commissie de Italiaanse regering bij brief van 27 november 1992 in gebreke en verzocht zij deze regering om binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen dienaangaande kenbaar te maken.

13 De Italiaanse regering heeft niet rechtstreeks op deze schriftelijke ingebrekestelling geantwoord, doch de Commissie bij brief van 3 maart 1994 medegedeeld, dat het nationale bureau voor de milieubescherming dat was opgericht bij de wet van 4 december 1993 tot omzetting van besluitwet nr. 496 (*GURI* nr. 285 van 4 december 1993, blz. 40), zou worden belast met de onderzoeksactiviteiten bedoeld in DPR nr. 175/88, zoals gewijzigd bij besluitwet nr. 13 van 10 januari 1994 (*GURI* nr. 6 van 10 januari 1994, blz. 14).

14 Aangezien de Commissie geen nadere mededeling omtrent de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van onder meer artikel 7 van richtlijn 82/501 meer ontving, bracht zij op 21 november 1995 een met redenen omkleed advies aan de Italiaanse regering uit, waarin zij haar verzocht om de vereiste maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden aan de richtlijn te voldoen.

15 Bij brief van 21 mei 1997 antwoordde de Italiaanse regering op het met redenen omkleed advies van de Commissie en deelde zij haar mede, dat op die datum overeenkomstig de bepalingen van DPR nr. 175/88 110 rampenplannen voor hulpverlening buiten de inrichting waren voorbereid van de 443 die hadden moeten worden vastgesteld, en dat in 179 inrichtingen inspecties waren verricht. Vervolgens stuurden de Italiaanse autoriteiten bij nota van 8 juli 1997 aan de Commissie de tekst van wet nr. 137 van 19 mei 1997 (*GURI* nr. 120 van 26 mei 1997, blz. 4) toe, waarbij de gevolgen van de besluitwetten tot wijziging van DPR nr. 175/88 werden geregulariseerd.

16 Van oordeel dat desondanks richtlijn 82/501, althans artikel 7 daarvan, in Italië nog steeds niet juist werd toegepast, heeft de Commissie onderhavig beroep ingesteld.

17 Tot staving van dit beroep betoogt de Commissie, dat ondanks de vaststelling van DPR nr. 175/88 en de navolgende wijzigingen daarvan, nog steeds niet alle rampenplannen voor hulpverlening buiten de inrichting zijn opgesteld, zoals vereist is ingevolge artikel 7, lid 1, derde streepje, van richtlijn 82/501, en nog

steeds niet alle inspecties of andere controlemaatregelen als bedoeld in artikel 7, lid 2, zijn verricht. Zij merkt op, dat de Italiaanse regering in haar brief van 14 januari 1992 zelf de vertraging bij de opstelling van deze rampenplannen en de organisatie van de inspecties en controlemaatregelen heeft erkend.

18 De Italiaanse regering stelt dat de lidstaten voor een correcte omzetting van deze bepalingen van richtlijn 82/501 enkel de bevoegde autoriteiten behoeven aan te wijzen die tot taak hebben erop toe te zien dat rampenplannen worden opgesteld, en de inspecties en controlemaatregelen behoeven te organiseren. Weliswaar zijn de feitelijke opstelling van rampenplannen en het concreet verrichten van inspecties en controles een doelstelling van richtlijn 82/501, doch als zodanig maken zij haars inziens geen deel uit van de bij de richtlijn aan de lidstaten opgelegde specifieke verplichtingen, doch zijn zij slechts een logisch gevolg van de concrete toepassing van de richtlijn.

19 Volgens artikel 5, eerste alinea, EG-Verdrag (thans artikel 10, eerste alinea, EG) treffen de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Tot deze handelingen behoren de richtlijnen die overeenkomstig artikel 189 EG-Verdrag (thans artikel 249 EG) ten aanzien van het te bereiken resultaat verbindend zijn voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd zijn. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof houdt dit voor elke staat waarvoor een richtlijn bestemd is, de verplichting in om in het kader van zijn nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren (zie arrest van 25 juli 1991, Emmott, C-208/90, Jurispr. blz. I-4269, punt 18).

20 Zoals blijkt uit artikel 1 van richtlijn 82/501 en zoals het Hof heeft bevestigd in het arrest van 20 mei 1992, Commissie/Nederland (C-190/90, Jurispr. blz. I-3265, punt 18), bestaat het doel van de richtlijn met name hierin, dat de noodzakelijke maatregelen worden genomen ter voorkoming van zware ongevallen die kunnen worden veroorzaakt door bepaalde industriële activiteiten, en ter beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen.

21 Daartoe voorziet richtlijn 82/501 niet enkel in verplichtingen die de lidstaten aan de fabrikanten dienen op te leggen, zoals de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 3, 4 en 5, doch legt zij eveneens rechtstreeks aan de lidstaten een aantal verplichtingen op, zoals de verplichtingen van artikel 7, leden 1 en 2, die hier in geding zijn.

22 Verder blijkt uitdrukkelijk uit de artikelen 4 en 5 van richtlijn 82/501, dat de daarin voorgeschreven verplichtingen voor de fabrikanten worden geacht bij te dragen tot de verwezenlijking van de krachtens artikel 7 op de lidstaten rustende verplichtingen.

23 Enerzijds wordt namelijk, teneinde de krachtens artikel 7 van richtlijn 82/501 door de lidstaten aangewezen bevoegde instanties in staat te stellen om de in artikel 7, lid 1, derde streepje, bedoelde rampenplannen voor hulpverlening buiten de inrichting op te stellen, in artikel 5, lid 1, sub c, tweede streepje, bepaald dat de inlichtingen met betrekking tot eventuele situaties die zich bij een zwaar ongeval kunnen voordoen, waarvan de fabrikanten deze bevoegde instanties kennis moeten geven, alle inlichtingen omvatten die nodig zijn om deze plannen te kunnen opstellen.

24 Anderzijds wordt ten behoeve van de in artikel 7, lid 2, van richtlijn 82/501 bedoelde controles in artikel 4 voor de fabrikanten de verplichting gesteld om te allen tijde aan de bevoegde instanties van de lidstaten aan te tonen dat zij de bestaande risico's van zware ongevallen hebben vastgesteld en de door deze bepaling bedoelde maatregelen hebben genomen.

25 Bijgevolg dient te worden geconcludeerd, dat het doel van voorkoming van zware ongevallen en beperking van de gevolgen daarvan, dat richtlijn 82/501 nastreeft door middel van de daarin aanbevolen maatregelen, sterk in het gedrang zou komen, indien de lidstaten ermee konden volstaan om de bevoegde instanties voor de opstelling van de rampenplannen voor hulpverlening buiten de inrichting en voor de organisatie van de inspecties en controles in het leven te roepen of aan te wijzen, zonder erop toe te zien dat deze plannen en inspecties werkelijk worden opgesteld en uitgevoerd.

26 Uit het antwoord van de Italiaanse Republiek op het met redenen omkleed advies, dat zij heeft gegeven na het verstrijken van de haar gestelde termijn om aan haar verplichtingen uit hoofde van richtlijn 82/501 te voldoen, blijkt dat op die datum slechts 110 rampenplannen voor hulpverlening buiten de inrichting waren opgesteld van een totaal van 443 die hadden moeten worden opgesteld.

27 Verder zij opgemerkt dat de Italiaanse Republiek in haar verweerschrift weliswaar heeft verklaard dat het aantal industriële inrichtingen die na de kennisgeving aan de bevoegde instanties krachtens richtlijn 82/501 hadden moeten worden geïnspecteerd of anderszins gecontroleerd, slechts 391 bedroeg in plaats van het in haar brief van 14 januari 1992 medegedeelde aantal van 710; daarin heeft zij evenwel tegelijkertijd erkend dat in feite slechts 220 inrichtingen waren geïnspecteerd.

28 Bijgevolg dient het beroep van de Commissie te worden toegewezen en moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door niet erop toe te zien dat er een rampenplan wordt opgesteld voor hulpverlening buiten de inrichting van wier industriële activiteit kennis is gegeven krachtens artikel 5 van richtlijn 82/501, en door in strijd met artikel 7, lid 1, derde streepje, en lid 2, van deze richtlijn niet inspecties of andere controlemaatregelen naar gelang van de aard van de betrokken industriële activiteit te organiseren, de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

29 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) **Door niet erop toe te zien dat er een rampenplan wordt opgesteld voor hulpverlening buiten de inrichting van wier industriële activiteit kennis is gegeven krachtens artikel 5 van richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, en door in strijd met artikel 7, lid 1, derde streepje, en lid 2, van deze richtlijn niet inspecties of andere controlemaatregelen naar gelang van de aard van de betrokken industriële activiteit te organiseren, is de Italiaanse Republiek de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 juni 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

P. J. G. Kapteyn