ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

17 de Junho de 1999 *

No processo C-336/97,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Paolo Stancanelli, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Claudio Tesauro, advogado no foro de Nápoles, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Italiana, representada pelo professor Umberto Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Danilo Del Gaizo, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não se assegurar de que foram elaborados planos de emergência relativos ao exterior dos estabelecimentos cuja actividade industrial foi notificada nos termos do artigo 5.° da Directiva 82/501/

* Língua do processo: italiano.

/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1982, relativa aos riscos de acidentes graves de certas actividades industriais (JO L 230, p. 1; EE 15 F3 p. 228), e ao não organizar inspecções ou outras medidas de controlo segundo o tipo de actividade industrial, em violação do artigo 7.°, n.° 1, terceiro travessão, e n.° 2, da referida directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, G. F. Mancini, J. L. Murray, H. Ragnemalm e R. Schintgen (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,

secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 4 de Fevereiro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Março de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de Setembro de 1997, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não se assegurar de que foram elaborados planos de emergência relativos ao exterior dos estabelecimentos cuja actividade industrial foi notificada nos termos do artigo 5.° da Directiva 82/501/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1982, relativa aos riscos de acidentes graves de certas actividades industriais (JO L 230, p. 1; EE 15 F3 p. 228), e ao não organizar inspecções ou outras medidas de controlo segundo o tipo de actividade industrial, em violação do artigo 7.°, n.° 1, terceiro travessão, e n.° 2, da referida directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

2 Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, a Directiva 82/501 «diz respeito à prevenção dos acidentes graves que possam ser provocados por certas actividades industriais, bem como à limitação das suas consequências para o homem e o ambiente; visa nomeadamente a aproximação das disposições adoptadas pelos Estados-Membros neste domínio».

3 O artigo 1.°, n.° 2, da Directiva 82/501 define o que se deve entender por «actividade industrial», «industrial», «acidente grave» e «substâncias perigosas». Em conformidade com a alínea b) desta disposição, deve entender-se por industrial «qualquer pessoa responsável por uma actividade industrial;».

4 O artigo 3.° da Directiva 82/501 prevê:

«Os Estados-Membros adoptarão as disposições necessárias de modo que, para qualquer actividade industrial como definida no artigo 1.°, os industriais sejam obrigados a tomar todas as medidas que se imponham para prevenir os acidentes industriais graves e limitar as suas consequências no homem e no ambiente.»

5 O artigo 4.° da Directiva 82/501 dispõe:

«Os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para que todos os industriais sejam obrigados a provarem em qualquer momento à autoridade competente, para os efeitos do disposto no artigo 7.°, n.° 2, que identificaram os riscos de acidentes graves existentes, adoptaram as medidas de segurança apropriadas e informaram, formaram e equiparam todas as pessoas que trabalham nos locais, de modo a garantir a sua segurança.»

6 O artigo 5.°, n.° 1, da Directiva 82/501 prevê que, sem prejuízo do disposto no artigo 4.°, os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para que o industrial seja obrigado a notificar as autoridades competentes referidas no artigo 7.°, sempre que, numa actividade industrial, sejam ou possam ser utilizadas uma ou várias substâncias perigosas constantes do anexo III da directiva, nas quantidades fixadas nesse anexo, ou sempre que, numa actividade industrial, uma ou mais substâncias perigosas, das constantes no anexo II da directiva, sejam armazenadas nas quantidades fixadas no referido anexo. Dessa notificação devem constar informações respeitantes

a) às substâncias constantes, respectivamente, do anexo II e do anexo III,

b) às instalações,

c) a eventuais situações de acidente grave, incluindo, nomeadamente, «qualquer informação necessária às autoridades competentes para lhes permitir estabelecer os planos de emergência no exterior do estabelecimento de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º,» [artigo 5.º, n.º 1, alínea c), segundo travessão].

7 O artigo 7.º da Directiva 82/501 tem o seguinte teor:

«1. Os Estados-Membros, tendo em consideração a responsabilidade que cabe aos industriais, criarão ou designarão a autoridade ou autoridades competentes para:

— ...

— ...

— assegurar que sejam elaborados e implementados planos de emergência e intervenção relativos ao exterior dos estabelecimentos cuja actividade industrial foi notificada,

...

2. As autoridades competentes organizam, de acordo com as respectivas regulamentações nacionais, inspecções ou outras medidas de controlo segundo o tipo de actividade em questão.»

8 Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 20.º da Directiva 82/501, os Estados-Membros deviam adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento à referida directiva, o mais tardar, até 8 de Janeiro de 1984, desse facto informando imediatamente a Comissão. Nos termos do n.º 2 da mesma disposição, os Estados-Membros também deviam comunicar à Comissão as disposições de direito interno que adoptarem no domínio coberto pela directiva.

9 A Directiva 82/501 foi transposta para o ordenamento jurídico italiano através do Decreto n.º 175 do Presidente da República, de 17 de Maio de 1988 (*GURI* n.º 127, de 1 de Junho de 1988, p. 3, a seguir «Decreto presidencial n.º 175/88»).

10 A Comissão, à qual foi comunicado o Decreto presidencial n.º 175/88, considerou que a aplicação da Directiva 82/501 em Itália apresentava lacunas. Nestas condições, por ofício de 27 de Setembro de 1991, pediu às autoridades italianas que lhe fornecessem informações mais amplas respeitantes à aplicação daquela e, designadamente, do seu artigo 7.º, n.º 1, terceiro travessão, e n.º 2.

11 Por ofício de 14 de Janeiro de 1992, o Ministério do Ambiente italiano indicou a este respeito que tinha recebido, da parte dos industriais, as notificações exigidas no que toca a cerca de 210 instalações industriais, correspondendo a cerca de 710 estabelecimentos ou armazéns, mas que, devido à transposição tardia da directiva no direito italiano e ao grande número de actividades industriais notificadas, a realização dos planos de emergência e das actividades de inspecção e de controlo, a que faz referência o dito artigo 7.º, estava em curso, mas não tinha ainda terminado.

12 Considerando essa resposta insatisfatória e que, designadamente no que respeita ao seu artigo 7.º, a Directiva 82/501 ainda não era aplicada correctamente, a Comissão, por ofício de 27 de Novembro de 1992, interpelou o Governo italiano para que este lhe apresentasse as suas observações a esse propósito no prazo de dois meses.

13 O Governo italiano não respondeu imediatamente a esse ofício de interpelação, mas informou a Comissão, por ofício de 3 de Março de 1994, que a Agência Nacional para a Protecção do Ambiente, criada pela lei de conversão do Decreto-Lei n.º 496, de 4 de Dezembro de 1993 (*GURI* n.º 285, de 4 de Dezembro de 1993, p. 40), seria encarregada das actividades de inquérito previstas pelo Decreto presidencial n.º 175/88, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 13, de 10 de Janeiro de 1994 (*GURI* n.º 6, de 10 de Janeiro de 1994, p. 14).

14 Na falta de qualquer outra comunicação referente ao cumprimento das obrigações previstas, designadamente, no artigo 7.º da Directiva 82/501, a Comissão enviou, em 21 de Novembro de 1995, um parecer fundamentado ao Governo italiano, convidando-o a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento num prazo de dois meses a contar da sua notificação.

15 Por ofício de 21 de Maio de 1997, o Governo italiano respondeu ao parecer fundamentado da Comissão, informando-a de que, nessa data, em conformidade com as disposições do Decreto presidencial n.º 175/88, tinham sido elaborados 110 planos de emergência no exterior, relativamente aos 443 que deveriam ter sido elaborados, e que tinham sido efectuadas inspecções em 179 estabelecimentos. Seguidamente e por nota de 8 de Julho de 1997, as autoridades italianas comunicaram à Comissão o teor da Lei n.º 137, de 19 de Maio de 1997 (*GURI* n.º 120, de 26 de Maio de 1997, p. 4), que procedeu à regularização dos efeitos dos decretos-leis de alteração do Decreto presidencial n.º 175/88.

16 Considerando que, apesar de tudo, a Directiva 82/501 ainda não era correctamente aplicada em Itália, pelo menos no que respeita ao seu artigo 7.º, a Comissão intentou a presente acção.

17 Para a fundamentar, a Comissão invoca que, apesar da adopção do Decreto presidencial n.º 175/88 e das suas posteriores alterações, ainda não foram realizados todos os planos de emergência e de intervenção relativos ao exterior dos estabelecimentos, cuja elaboração é exigida por força do terceiro travessão do n.º 1 do artigo 7.º da Directiva 82/501, e ainda não foram levadas a cabo todas

as inspecções e outras medidas de controlo previstas no n.º 2 do artigo 7.º Sublinha que, no seu ofício de 14 de Janeiro de 1992, o próprio Governo italiano reconheceu o atraso na realização destes planos de emergência, inspecções e medidas de controlo.

18 A República Italiana sustenta que uma transposição correcta destas disposições da Directiva 82/501 apenas exige que os Estados-Membros designem as autoridades competentes encarregadas de se assegurar de que os planos de emergência e de intervenção serão elaborados e que estas últimas organizarão as inspecções e medidas de controlo. Sustenta que, apesar de a elaboração efectiva dos planos de emergência e de a realização concreta das inspecções e controlos constituírem um objectivo que a Directiva 82/501 pretende atingir, não fazem parte, enquanto tais, das obrigações específicas impostas aos Estados-Membros pela directiva, mais não sendo do que uma consequência lógica da sua aplicação no plano concreto.

19 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 5.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 10.º, primeiro parágrafo, CE), os Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Entre estes actos figuram as directivas que, em conformidade com o artigo 189.º do Tratado CE (actual artigo 249.º CE), vinculam o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, esta obrigação implica, para cada um dos Estados destinatários de uma directiva, a obrigação de, na sua ordem jurídica interna, adoptar todas as medidas necessárias com vista a assegurar a plena eficácia da directiva, em conformidade com o objectivo por ela prosseguido (v. acórdão de 25 de Julho de 1991, Emmott, C-208/90, Colect., p. I-4269, n.º 18).

20 Ora, como resulta do artigo 1.º da Directiva 82/501 e como o Tribunal de Justiça confirmou no acórdão de 20 de Maio de 1992, Comissão/Países Baixos (C-190/90, Colect., p. I-3265, n.º 18), o objectivo daquela consiste, designadamente, em que sejam adoptadas as medidas necessárias para evitar acidentes graves causados por certas actividades industriais e para limitar as suas consequências.

21 Para esse efeito, a Directiva 82/501 prevê não apenas obrigações que os Estados-Membros devem impor aos industriais, como as que resultam dos artigos 3.°, 4.° e 5.°, mas impõe ainda certas obrigações directamente aos Estados-Membros, como as do artigo 7.°, n.os 1 e 2, controvertidas no caso em apreço.

22 Além disso, resulta expressamente dos artigos 4.° e 5.° da Directiva 82/501 que as obrigações que ela impõe aos industriais se destinam a contribuir para a realização das que incumbem aos Estados-Membros nos termos do artigo 7.°

23 Com efeito, por um lado, é a fim de permitir que as autoridades competentes, designadas pelos Estados-Membros em aplicação do artigo 7.° da Directiva 82/501, elaborem os planos de emergência relativos ao exterior dos estabelecimentos, aos quais se refere o terceiro travessão do n.° 1 do artigo 7.°, que o artigo 5.°, n.° 1, alínea c), segundo travessão, prevê que as informações respeitantes a eventuais situações de acidente grave, que os industriais devem notificar às referidas autoridades competentes, compreendem qualquer informação necessária ao estabelecimento desses planos.

24 Por outro lado, é para os efeitos das inspecções a que se refere o n.° 2 do artigo 7.° da Directiva 82/501 que o artigo 4.° impõe aos industriais a obrigação de provar, em qualquer momento, às autoridades competentes dos Estados-Membros, que identificaram os riscos de acidentes graves existentes e adoptaram as medidas referidas nessa disposição.

25 Portanto, é forçoso concluir que o objectivo que consiste em evitar os acidentes graves e em limitar as suas consequências, prosseguido pela Directiva 82/501 através das medidas que preconiza, correria o risco de ficar fortemente comprometido caso os Estados-Membros se contentassem em criar ou em designar as autoridades competentes para a elaboração dos planos de emergência relativos ao exterior dos estabelecimentos e para a organização das inspecções e controlos, sem se assegurarem de que estes planos e inspecções serão efectivamente realizados.

26 Ora, resulta da resposta da República Italiana ao parecer fundamentado, que é posterior ao prazo que lhe tinha sido concedido para dar cumprimento às obrigações tal como decorrem da Directiva 82/501, que, nessa data, apenas tinham sido elaborados 110 planos de emergência relativos ao exterior dos estabelecimentos, num total de 443 que o deviam ter sido.

27 Há ainda que referir que, apesar de, na sua contestação, a República Italiana ter afirmado que o número de estabelecimentos industriais que, notificados às autoridades competentes nos termos da Directiva 82/501, deviam ter sido objecto de inspecções ou de outras medidas de controlo ser só de 391, em vez de 710, número que tinha indicado no seu ofício de 14 de Janeiro de 1992, nela simultaneamente reconheceu que, de facto, apenas 220 estabelecimentos tinham sido inspeccionados.

28 Nestas condições, há que julgar procedente a acção da Comissão e declarar verificado que, ao não se assegurar de que foram elaborados os planos de emergência relativos ao exterior dos estabelecimentos cuja actividade industrial foi notificada nos termos do artigo 5.° da Directiva 82/501 e ao não organizar inspecções ou outras medidas de controlo segundo o tipo de actividade industrial, em violação do artigo 7.°, n.° 1, terceiro travessão, e n.° 2, da referida directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.

Quanto às despesas

29 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **Ao não se assegurar de que foram elaborados os planos de emergência relativos ao exterior dos estabelecimentos cuja actividade industrial foi notificada nos termos do artigo 5.° da Directiva 82/501/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1982, relativa aos riscos de acidentes graves de certas actividades industriais, e ao não organizar inspecções ou outras medidas de controlo segundo o tipo de actividade industrial, em violação do artigo 7.°, n.° 1, terceiro travessão, e n.° 2, da referida directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.**

2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Junho de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

P. J. G. Kapteyn