YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

17 päivänä kesäkuuta 1999 *

Asiassa C-336/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Paolo Stancanelli, jota avustaa asianajaja Claudio Tesauro, Napoli, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori Umberto Leanza, jota avustaa valtionasiamies Danilo Del Gaizo, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että niiden laitosten osalta, joiden teollinen toiminta on ilmoi-

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tettu tietyn teollisen toiminnan suuronnettomuuden vaarasta 24 päivänä kesäkuuta 1982 annetun neuvoston direktiivin 82/501/ETY (EYVL L 230, s. 1) 5 artiklan nojalla, on valmisteltu laitosten ulkopuolista toimintaa koskevat pelastussuunnitelmat, ja koska se on mainitun direktiivin 7 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan ja 2 kohdan vastaisesti jättänyt järjestämättä tarkastuksia tai valvomatta toimintaa muulla sen laatuun sopivalla tavalla,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. F. Mancini, J. L. Murray, H. Ragnemalm ja R. Schintgen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 4.2.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.3.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 26.9.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että niiden laitosten osalta, joiden teollinen toiminta on ilmoitettu tietyn teollisen toiminnan suuronnettomuuden vaarasta 24 päivänä kesäkuuta 1982 annetun neuvoston direktiivin 82/501/ETY (EYVL L 230, s. 1) 5 artiklan nojalla, on valmisteltu laitosten ulkopuolista toimintaa koskevat pelastussuunnitelmat, ja koska se on mainitun direktiivin 7 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan ja 2 kohdan vastaisesti jättänyt järjestämättä tarkastuksia tai valvomatta toimintaa muulla sen laatuun sopivalla tavalla.

2 Direktiivin 82/501/ETY 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi "koskee tietystä teollisesta toiminnasta aiheutuvien suuronnettomuuksien ehkäisemistä sekä niiden ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvien seurausten rajoittamista. Se on tarkoitettu erityisesti yhtenäistämään jäsenvaltioiden toimenpiteitä tällä alueella".

3 Direktiivin 82/501/ETY 1 artiklan 2 kohdassa määritellään se, mitä 'teollisella toiminnalla', 'valmistajalla', 'suuronnettomuudella' ja 'vaarallisilla aineilla' tarkoitetaan. Kyseisen säännöksen b alakohdan mukaisesti valmistajalla tarkoitetaan "teollisesta toiminnasta vastuussa olevaa henkilöä".

4 Direktiivin 82/501/ETY 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että missä tahansa 1 artiklassa tarkoitetussa teollisessa toiminnassa valmistaja on velvollinen ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin suuronnettomuuksien estämiseksi ja niistä ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien seurausten rajoittamiseksi."

5 Direktiivin 82/501/ETY 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikkia valmistajia vaaditaan tarvittaessa osoittamaan toimivaltaiselle viranomaiselle 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastamista varten, että ne ovat tunnistaneet olemassa olevat suuronnettomuuden vaarat, toteuttavat aiheelliset turvatoimenpiteet ja ovat antaneet alueella työskenteleville näiden turvallisuuden varmistamiseksi tietoa, koulutusta ja välineistöä."

6 Direktiivin 82/501/ETY 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on, tämän kuitenkaan rajoittamatta 4 artiklan soveltamista, toteutettava tarpeelliset toimenpiteet, jotta valmistaja velvoitetaan ilmoittamaan 7 artiklassa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle, jos teolliseen toimintaan sisältyy tai tiedetään mahdollisesti sisältyvän yhtä tai useampaa liitteessä III lueteltua vaarallista ainetta kyseisessä liitteessä määriteltyinä määrinä tai jos teollisessa toiminnassa varastoidaan yhtä tai useampaa liitteessä II lueteltua vaarallista ainetta samassa liitteessä määriteltyjä määriä. Tällaiseen ilmoitukseen on sisällyttävä tiedot, jotka koskevat

a) kutakin liitteissä II ja III lueteltua ainetta,

b) laitoksia ja

c) mahdollisia suuronnettomuustilanteita, ja erityisesti "kaikki tiedot, joita toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat voidakseen laatia pelastussuunnitelmat käytettäväksi 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti laitoksen ulkopuolista toimintaa varten" (5 artiklan 1 kohdan c alakohdan toinen luetelmakohta).

7 Direktiivin 82/501/ETY 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on perustettava tai nimettävä toimivaltaiset viranomaiset, jotka, ottaen huomioon valmistajan velvollisuuden, ovat velvolliset:

— — —

— — —

— varmistamaan, että niiden laitosten osalta, joista on annettu ilmoitus teollisesta toiminnasta, on laadittu pelastussuunnitelma laitoksen ulkopuolista toimintaa varten

— — .

2. Toimivaltaisten viranomaisten on järjestettävä tarkastuksia tai muulla toiminnan laatuun sopivalla tavalla valvottava sitä kansallisten säännösten mukaisesti."

8 Direktiivin 82/501/ETY 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden oli toteutettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 8.1.1984 ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Saman säännöksen 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden oli myös toimitettava kyseisessä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa kansalliset säännökset komissiolle.

9 Direktiivi 82/501/ETY saatettiin osaksi Italian kansallista oikeusjärjestystä tasavallan presidentin 17.5.1988 antamalla asetuksella nro 175 (Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana, jäljempänä GURI, nro 127, 1.6.1988, s. 3; jäljempänä presidentin asetus nro 175/88).

10 Komissio, jolle ilmoitettiin presidentin asetuksesta nro 175/88, katsoi, että direktiivin 82/501/ETY täytäntöönpano Italiassa oli puutteellinen. Komissio pyysi näin ollen 27.9.1991 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisia toimittamaan sille perusteellisempia tietoja direktiivin, erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan ja 2 kohdan täytäntöönpanosta.

11 Italian ympäristöministeriö ilmoitti tältä osin 14.1.1992 päivätyllä kirjeellä, että se oli saanut valmistajilta vaaditut ilmoitukset noin 210 teollisuusalueesta, mikä vastasi noin 710:tä laitosta ja varastoa, mutta että 7 artiklassa tarkoitettujen pelastussuunnitelmien sekä tarkastus- ja valvontatoiminnan toteuttaminen oli vielä käynnissä, eikä sitä ollut saatu päätökseen, koska direktiivin saattaminen osaksi Italian oikeusjärjestystä oli viivästynyt ja koska teollista toimintaa koskevia ilmoituksia oli niin paljon.

12 Koska komissio katsoi vastauksen olevan riittämätön ja koska se arvioi, ettei direktiiviä 82/501/ETY ollut erityisesti sen 7 artiklan osalta pantu asianmukaisesti täytäntöön, se kehotti 27.11.1992 päivätyllä virallisella huomautuksella Italian hallitusta esittämään tältä osin huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

13 Italian hallitus ei suoraan vastannut kyseiseen viralliseen huomautukseen, mutta ilmoitti komissiolle 3.3.1994 päivätyllä kirjeellä, että kansallinen ympäristönsuojeluvirasto, joka on perustettu asetuksen (decreto-legge) nro 496 korvaavalla, 4.12.1993 annetulla lailla (GURI nro 285, 4.12.1993, s. 40), oli saanut hoitaakseen ne tutkintatehtävät, joista on säädetty presidentin asetuksella nro 175/88, sellaisena kuin se on muutettuna 10.1.1994 annetulla asetuksella nro 13 (GURI nro 6, 10.1.1994, s. 14).

14 Koska komissio ei saanut mitään muuta ilmoitusta niiden velvoitteiden täytäntöönpanosta, joista on säädetty erityisesti direktiivin 82/501/ETY 7 artiklassa, se lähetti 21.11.1995 Italian hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiantamisesta.

15 Italian hallitus vastasi komission perusteltuun lausuntoon 21.5.1997 päivätyllä kirjeellä, jossa se ilmoitti, että kyseiseen päivämäärään mennessä oli laadittu 110 ulkopuolista toimintaa koskevaa pelastussuunnitelmaa niistä 443:sta, jotka olisi pitänyt toteuttaa, ja että tarkastuksia oli suoritettu 179 laitoksessa. Italian viranomaiset ilmoittivat tämän jälkeen komissiolle 8.7.1997 päivätyllä tiedonannolla 19.5.1997 annetun lain nro 137 (GURI nro 120, 26.5.1997, s. 4) sisällöstä; kyseisellä lailla vahvistettiin laintasolla asetusteitse (decreto-legge) tehdyt presidentin asetuksen (decreto presidenziale) nro 175/88 muutokset.

16 Koska komissio katsoi, ettei direktiiviä 82/501/ETY ollut kaikesta huolimatta pantu asianmukaisesti täytäntöön Italiassa ainakaan sen 7 artiklan osalta, komissio nosti käsiteltävänä olevan kanteen.

17 Komissio väittää kanteensa tueksi, että presidentin asetuksen nro 175/88 ja sitä muuttavien myöhempien asetusten antamisesta huolimatta kaikkia laitoksen ulkopuolista toimintaa koskevia pelastussuunnitelmia, joiden tekemistä vaaditaan direktiivin 82/501/ETY 7 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakoh-

dassa, ei ole laadittu ja ettei 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tarkastus- ja valvontatoimenpiteitä ole toteutettu. Komissio korostaa, että 14.1.1992 päivätyssä kirjeessään Italian hallitus itse myönsi, että pelastussuunnitelmien toteuttaminen, tarkastukset ja valvonta olivat viivästyneet.

18 Italian tasavalta väittää, että direktiivin 82/501/ETY kyseisten säännösten asianmukainen täytäntöönpano edellyttää ainoastaan sitä, että jäsenvaltiot nimeävät ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka ovat velvolliset varmistamaan, että pelastussuunnitelmat on laadittu, ja että kyseiset viranomaiset järjestävät tarkastukset ja valvonnan. Italian tasavalta väittää, että vaikka pelastussuunnitelmien tehokas suunnittelu ja tarkastusten ja valvonnan konkreettinen toteuttaminen on tavoite, joka direktiivillä 82/501/ETY pyritään saavuttamaan, ne eivät sellaisenaan muodosta erityisiä velvoitteita, joita direktiivillä asetetaan jäsenvaltioille, vaan ne ovat ainoastaan looginen seuraus direktiivin täytäntöönpanosta konkreettisella tasolla.

19 Tältä osin on todettava, että EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on tullut EY 10 artiklan ensimmäinen kohta) mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla pystytään varmistamaan tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Näihin säädöksiin kuuluvat direktiivit, jotka EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan (josta on tullut EY 249 artikla) mukaisesti velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä velvoite merkitsee niiden jäsenvaltioiden osalta, joille direktiivi on osoitettu, velvoitetta toteuttaa osana kansallista oikeusjärjestystä ja direktiivissä asetettujen tavoitteiden mukaisesti kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (ks. asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4269, 18 kohta).

20 Kuten direktiivin 82/501/ETY 1 artiklasta ilmenee ja kuten yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa C-190/90, komissio vastaan Alankomaat, 20.5.1992 antamassaan tuomiossa (Kok. 1992, s. I-3265, 18 kohta), direktiivin tavoite on muun muassa erityisesti se, että toteutetaan tarpeelliset toimenpiteet tietystä teollisesta toiminnasta aiheutuvien suuronnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niiden seurausten rajoittamiseksi.

21 Sen lisäksi, että direktiivissä 82/501/ETY säädetään velvoitteista, jotka jäsenvaltioiden on säädettävä valmistajille, kuten 3, 4 ja 5 artiklasta seuraavat velvoitteet, siinä myös asetetaan tältä osin tiettyjä velvoitteita suoraan jäsenvaltioille, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaiset 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt velvoitteet.

22 Direktiivin 82/501/ETY 4 ja 5 artiklasta seuraa nimenomaisesti lisäksi se, että niillä velvoitteilla, jotka direktiivissä asetetaan valmistajille, on tarkoitettu myötävaikuttaa direktiivin 7 artiklassa jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden toteuttamiseen.

23 Toisaalta, jotta ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka jäsenvaltiot nimeävät direktiivin 82/501/ETY 7 artiklan mukaisesti, voisivat laatia 7 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetut pelastussuunnitelmat laitoksen ulkopuolista toimintaa varten, 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään, että mahdollisiin suuronnettomuustilanteita koskeviin tietoihin, jotka valmistajien on ilmoitettava mainituille toimivaltaisille viranomaisille, sisältyvät kaikki kyseisten suunnitelmien laatimiseen tarvittavat tiedot.

24 Toisaalta direktiivin 82/501/ETY 4 artiklassa säädetään valmistajien velvoitteesta osoittaa tarvittaessa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastamista varten, että he ovat tunnistaneet olemassa olevat suuronnettomuuden vaarat ja toteuttaneet tässä säännöksessä tarkoitetut toimenpiteet.

25 Näin ollen on todettava, että suuronnettomuuksien ehkäisemistä ja niiden seurausten rajoittamista koskeva tavoite, johon direktiivillä 82/501/ETY pyritään siinä säädettyjen toimenpiteiden avulla, vaarantuisi merkittävästi, jos jäsenvaltiot voisivat tyytyä perustamaan tai nimeämään toimivaltaiset viranomaiset laitoksen ulkopuolista toimintaa koskevien pelastussuunnitelmien laatimiseksi sekä tarkastusten ja valvonnan järjestämiseksi ilman, että ne varmistaisivat, että kyseiset suunnitelmat ja tarkastukset todella toteutetaan.

26 Vastauksesta, jonka Italian tasavalta antoi perusteltuun lausuntoon sen määräajan jälkeen, joka Italian tasavallalle oli asetettu direktiivin 82/501/ETY mukaisten velvoitteidensa noudattamiseksi, ilmenee, että kyseisenä aikana oli laadittu ainoastaan 110 laitoksen ulkopuolista toimintaa koskevaa pelastussuunnitelmaa niistä 443 suunnitelmasta, jotka olisi pitänyt laatia.

27 Lisäksi on todettava, että vaikka Italian hallitus vahvisti puolustuksessaan, että niiden teollisuuslaitosten määrä, jotka oli ilmoitettu toimivaltaisille viranomaisille direktiivin 82/501/ETY nojalla ja joiden osalta olisi pitänyt toteuttaa tarkastuksia tai muita valvontatoimenpiteitä, on 391 niiden 710:n sijasta, jotka se oli ilmoittanut 14.1.1992 päivätyssä kirjeessään, se myönsi samalla, että tosiasiassa ainoastaan 220 laitosta oli tarkastettu.

28 Komission kanne on näin ollen hyväksyttävä ja on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 82/501/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että niiden laitosten osalta, joiden teollinen toiminta on ilmoitettu kyseisen direktiivin 5 artiklan nojalla, on laadittu laitosten ulkopuolista toimintaa koskevat pelastussuunnitelmat, ja koska se on mainitun direktiivin 7 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan ja 2 kohdan vastaisesti jättänyt järjestämättä tarkastuksia tai valvomatta toimintaa muulla sen laatuun sopivalla tavalla.

Oikeudenkäyntikulut

29 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian ja komissio on sitä vaatinut, Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut tietyn teollisen toiminnan suuronnettomuuden vaarasta 24 päivänä kesäkuuta 1982 annetun neuvoston direktiivin 82/501/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole varmistanut, että niiden laitosten osalta, joiden teollinen toiminta on ilmoitettu kyseisen direktiivin 5 artiklan nojalla, on valmisteltu laitosten ulkopuolista toimintaa koskevat pelastussuunnitelmat, ja koska se on mainitun direktiivin 7 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan ja 2 kohdan vastaisesti jättänyt järjestämättä tarkastuksia tai valvomatta toimintaa muulla sen laatuun sopivalla tavalla.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä kesäkuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

P. J. G. Kapteyn

kuudennen jaoston puheenjohtaja