DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 17 juni 1999 *

I mål C-336/97,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Paolo Stancanelli, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Claudio Tesauro, Neapel, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av professor Umberto Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av Danilo Del Gaizo, avvocato dello Stato, delgivningsadress: Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget, genom att i strid med artikel 7.1 tredje strecksatsen i rådets direktiv 82/501/EEG av den 24 juni 1982 om risker

* Rättegångsspråk: italienska.

för storolyckor i vissa industriella verksamheter (EGT L 230, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 23) inte säkerställa att åtgärdsplaner har utarbetats för insatser i omgivningen kring det företag vars industriella verksamhet anmälan avser enligt direktivets artikel 5, och genom att i strid med artikel 7.2 i nämnda direktiv inte anordna inspektioner eller vidta andra kontrollåtgärder som är lämpliga för den aktuella typen av verksamhet,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P.J.G. Kapteyn, samt domarna G.F. Mancini, J.L. Murray, H. Ragnemalm och R. Schintgen (referent),

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 4 februari 1999,

och efter att den 25 mars 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 26 september 1997, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget, genom att i strid med artikel 7.1 tredje strecksatsen i rådets direktiv 82/501/EEG av den 24 juni 1982 om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (EGT L 230, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 23) inte säkerställa att åtgärdsplaner har utarbetats för insatser i omgivningen kring det företag vars industriella verksamhet anmälan avser enligt direktivets artikel 5, och genom att i strid med artikel 7.2 i nämnda direktiv inte anordna inspektioner eller vidta andra kontrollåtgärder som är lämpliga för den aktuella typen av verksamhet.

2 Enligt artikel 1.1 i detta direktiv "gäller [denna] åtgärder för att hindra storolyckor som kan inträffa i samband med vissa industriella verksamheter och för att begränsa följderna av dem för människor och miljö. Det avser särskilt en tillnärmning av de åtgärder som medlemsstaterna vidtar på detta område".

3 I artikel 1.2 i direktivet definieras vad som avses med "industriell verksamhet", "verksamhetsidkare", "storolycka" och "farliga ämnen". Enligt punkt b i denna bestämmelse avses med verksamhetsidkare "alla personer som bedriver industriell verksamhet".

4 I artikel 3 i direktivet föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall anta de bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa att verksamhetsidkaren i samband med sådan industriell verksamhet som avses i artikel 1 ålägges att vidta alla åtgärder som behövs för att hindra storolyckor och begränsa följderna av dem för människor och miljö."

5 Artikel 4 i direktivet föreskriver följande:

"Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att alla verksamhetsidkare ålägges att närsomhelst för behörig myndighet i samband med de kontroller som avses i artikel 7.2 styrka att de har identifierat de risker för storolyckor som föreligger, att de har vidtagit lämpliga säkerhetsåtgärder och att de försett de personer som arbetar på arbetsplatsen med information, utbildning och den utrustning som behövs för deras säkerhet."

6 I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna, utan att det hindrar tillämpning av artikel 4, skall vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga verksamhetsidkaren att anmäla till de behöriga myndigheterna enligt artikel 7 om det i en industriell verksamhet förekommer eller konstateras kunna förekomma ett eller flera farliga ämnen enligt bilaga 3 i de kvantiteter som anges i nämnda bilaga, eller om det i en industriell verksamhet förvaras ett eller flera farliga ämnen enligt bilaga 2 i de kvantiteter som anges i samma bilaga. Denna anmälan skall innehålla följande:

a) Information om ämnen enligt bilaga 2 och bilaga 3.

b) Information om anläggningarna.

c) Information om eventuella storolyckssituationer, särskilt "all information som behöriga myndigheter kan behöva för att de skall kunna förbereda åtgärdsplaner för insatser utanför anläggningen i enlighet med vad som avses i artikel 7.1" (artikel 5.1 c andra strecksatsen).

7 I artikel 7 i direktivet anges följande:

"1. Medlemsstaterna skall upprätta eller utse den/de behöriga myndighet/er som, utan att det inskränker verksamhetsidkarens ansvar, har tillsynsansvar för

— ...

— ...

— att säkerställa att en åtgärdsplan utarbetas för insatser i omgivningen kring det företag vars industriella verksamhet anmälan avser,

— ...

2. De behöriga myndigheterna skall i enlighet med nationell lagstiftning anordna inspektioner eller vidta andra kontrollåtgärder som är lämpliga för den aktuella typen av verksamhet."

8 Enligt artikel 20.1 i direktivet skall medlemsstaterna senast den 8 januari 1984 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta direktiv och de skall genast underrätta kommissionen om detta. Enligt punkt 2 i denna artikel skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

9 Direktivet har införlivats i den italienska rättsordningen genom presidentdekret nr 175 av den 17 maj 1988 (*GURI* nr 127 av den 1 juni 1988, punkt 3, nedan kallat presidentdekret nr 175/88).

10 Kommissionen, som har underrättats om presidentdekret nr 175/88, har ansett att tillämpningen av direktivet i Italien uppvisar stora brister. Under dessa omständigheter har kommissionen genom skrivelse av den 27 september 1991 begärt att de italienska myndigheterna skall lämna in mer omfattande information om direktivets tillämpning, särskilt beträffande artikel 7.1 tredje strecksatsen och artikel 7.2 i detta.

11 Genom skrivelse av den 14 januari 1992 redovisade det italienska miljödepartementet att det från verksamhetsidkarna hade tagit emot nödvändiga anmälningar för cirka 210 industrianläggningar, motsvarande närmare 710 företag och lagerplatser, och att utförandet av åtgärdsplanerna och inspektions- och kontrollarbetet enligt artikel 7 pågick, men att detta arbete ännu inte hade avslutats, med anledning av det sent införlivade direktivet i den italienska rättsordningen och det stora antalet anmälda industriella verksamheter.

12 Eftersom kommissionen bedömde att detta svar var otillfredsställande samt ansåg, särskilt beträffande artikel 7, att direktivet ännu inte tillämpades på ett riktigt sätt, gav den den italienska regeringen tillfälle, genom en formell underrättelse av den 27 november 1992, att inkomma med yttrande i detta avseende inom två månader.

13 Den italienska regeringen efterkom inte direkt denna formella underrättelse, men informerade kommissionen i skrivelse av den 3 mars 1994 att den nationella byrå för miljöskydd, som inrättats genom konverteringslagen till förordning nr 496 av den 4 december 1993 (*GURI* nr 285, av den 4 december 1993, s. 40), skulle ha tillsynsansvar för de undersökningsverksamheter som föreskrivits i presidentdekret nr 175/88, i dess lydelse enligt förordning nr 13 av den 10 januari 1994 (*GURI* nr 6, av den 10 januari 1994, s. 14).

14 I brist på annan information om genomförandet av de skyldigheter som föreskrivs särskilt i artikel 7 i direktivet skickade kommissionen den 21 november 1995 ett motiverat yttrande till den italienska regeringen, i vilket denna uppmanades att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detta.

15 Genom skrivelse av den 21 maj 1997 besvarade den italienska regeringen kommissionens motiverade yttrande, och informerade kommissionen om att 110 åtgärdsplaner för insatser i omgivningen kring ifrågavarande företag hade blivit upprättade vid denna tidpunkt, i enlighet med bestämmelserna i presidentdekret nr 175/88, jämfört med de 442 åtgärdsplaner som borde ha varit antagna, och att inspektioner hade utförts hos 179 företag. Genom meddelande av den 8 juli 1997 tillställde de italienska myndigheterna kommissionen förordning nr 137 av den 19 maj 1997 (*GURI* nr 120, av den 26 maj 1997, s. 4), vilken reglerade följderna av ändringsförordningarna till presidentdekret nr 175/88.

16 Eftersom kommissionen likväl ansåg att direktivet fortfarande inte tillämpades på ett riktigt sätt i Italien, inte minst vad gäller dess artikel 7, väckte den förevarande talan.

17 Kommissionen har till stöd för sin talan gjort gällande att trots att presidentdekret nr 175/88 hade antagits, och att ändringar därefter gjorts i detta, har varken samtliga åtgärdsplaner, vilka skall utarbetas enligt artikel 7.1 tredje strecksatsen i direktivet, för insatser i omgivningen kring företagen kommit till stånd eller samtliga inspektioner och andra kontrollåtgärder som föreskrivs i artikel 7.2

anordnats. Kommissionen har understrukit att den italienska regeringen i sin skrivelse av den 14 januari 1992 själv har erkänt förseningen av utförandet av dessa åtgärdsplaner, inspektioner och kontrollåtgärder.

18 Republiken Italien har hävdat att ett riktigt införlivande av bestämmelserna i direktivet endast kräver att medlemsstaterna utser behöriga myndigheter som har tillsynsansvar över säkerställandet av att åtgärdsplanerna för insatser utarbetas och att dessa myndigheter anordnar inspektioner och andra kontrollåtgärder. Den har vidare gjort gällande att även om det faktiska upprättandet av åtgärdsplaner och det konkreta utförandet av inspektioner och andra kontrollåtgärder är ett mål som direktivet tar sikte på att uppnå, utgör detta inte sådana särskilt angivna förpliktelser som ålagts medlemsstaterna av direktivet, utan innebär bara en logisk följd av dess tillämpning på ett konkret plan.

19 Domstolen finner att enligt artikel 5 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 10 första stycket EG) skall medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. En av dessa åtgärder utgörs av direktiv som, enligt artikel 189 i EG-fördraget (nu artikel 249 EG) binder alla medlemsstater till vilka dessa är riktade med avseende på det resultat som skall uppnås. Enligt domstolens rättspraxis innebär denna skyldighet, för varje medlemsstat som ett direktiv är riktat till, att medlemsstaten i enlighet med sin nationella rättsordning skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa direktivets fulla verkan i enlighet med det mål som det strävar efter att uppnå (se till exempel dom av den 25 juli 1991 i mål C-208/90, Emmott (REG 1991, s. I-4269, punkt 18; svensk specialutgåva, volym 11).

20 Det följer dock av artikel 1 i direktivet, vilket också domstolen bekräftat i dom av den 20 maj 1992 i mål C-190/90, kommissionen mot Nederländerna (REG 1992, s. I-3265, punkt 18), att målet för detta särskilt är att vidta nödvändiga åtgärder för att hindra storolyckor som kan inträffa i samband med vissa industriella verksamheter och för att begränsa följderna av dem.

21 Av det skälet innehåller direktivet inte bara regler om skyldigheter som medlemsstaterna skall kräva att verksamhetsidkarna uppfyller, såsom de som följer av artiklarna 3, 4 och 5, utan ålägger även medlemsstaterna vissa direkta skyldigheter, såsom till exempel de som anges i artikel 7.1 och 7.2, vilka är omtvistade i detta mål.

22 Det följer dessutom uttryckligen av artiklarna 4 och 5 i direktivet att de skyldigheter som åläggs verksamhetsidkarna enligt dessa förväntas medföra att medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 7 fullgörs.

23 För att de behöriga myndigheterna, utsedda av medlemsstaterna i enlighet med artikel 7 i direktivet, faktiskt skall kunna upprätta sådana åtgärdsplaner för insatser i omgivningen kring företagen som avses i artikel 7.1 tredje strecksatsen, föreskriver artikel 5.1 c andra strecksatsen å andra sidan att den information om eventuella storolyckssituationer som verksamhetsidkarna skall anmäla till nämnda behöriga myndigheter skall innehålla all nödvändig information från företagen om dessa planer.

24 Å andra sidan inför artikel 4 i direktivet en skyldighet för alla verksamhetsidkare att i samband med de kontroller som avses i artikel 7.2 i direktivet när som helst för behöriga myndigheter styrka att de har identifierat de risker för storolyckor som föreligger och att de har vidtagit de säkerhetsåtgärder som avses i denna bestämmelse.

25 Direktivets målsättning, som är att förebygga storolyckor och begränsa följderna av dem genom de i direktivet föreskrivna åtgärderna, skulle i hög grad äventyras om medlemsstaterna kunde nöja sig med att upprätta eller utse behöriga myndigheter för utarbetande av åtgärdsplaner för insatser i omgivningen kring företagen och för anordnande inspektioner och kontroller, utan att säkerställa av att dessa planer och inspektioner faktiskt blir utförda.

26 Det följer dock av Republiken Italiens svar på det motiverade yttrandet, som ingavs efter den tidsfrist som utsatts för fullgörande av de skyldigheter som följer av direktivet, att endast 110 åtgärdsplaner för insatser i omgivningen kring företagen hade utarbetats vid denna tidpunkt av de totalt 443 åtgärdsplaner som borde ha blivit utarbetade.

27 Även om Republiken Italien i sin svarsinlaga bekräftade att det antal industriföretag som anmälts till de behöriga myndigheterna enligt direktivet och som borde ha varit föremål för inspektioner eller andra kontrollåtgärder endast uppgick till 391 i stället för 710, det antal som Republiken Italien hade redovisat i sin skrivelse av den 14 januari 1992, erkände den samtidigt att bara 220 företag faktiskt hade blivit inspekterade.

28 Under dessa omständigheter finns det skäl för att bifalla kommissionens talan och fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet, genom att i strid med artikel 7.1 tredje strecksatsen i detta inte säkerställa att åtgärdsplaner har utarbetats för insatser i omgivningen kring de företag vars industriella verksamhet anmälan avser enligt direktivets artikel 5, och genom att i strid med artikel 7.2 i nämnda direktiv inte anordna inspektioner eller vidta andra kontrollåtgärder som är lämpliga för den aktuella typen av verksamhet.

Rättegångskostnader

29 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna. Då Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 82/501/EEG av den 24 juni 1982 om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter, genom att i strid med artikel 7.1 tredje strecksatsen i detta inte säkerställa att åtgärdsplaner har utarbetats för insatser i omgivningen kring de företag vars industriella verksamhet anmälan avser enligt direktivets artikel 5, och genom att i strid med artikel 7.2 i nämnda direktiv inte anordna inspektioner eller vidta andra kontrollåtgärder som är lämpliga för den aktuella typen av verksamhet.**

2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Kapteyn Mancini Murray

Ragnemalm Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 juni 1999.

R. Grass P.J.G. Kapteyn

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen