

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 10. december 2009¹

I — Indledning

1. Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer² (herefter »Seveso-II-direktivet«) har til formål at beskytte mod farer for ulykker ved industriel anvendelse af visse stoffer. Direktivet kræver derfor navnlig, at der udarbejdes interne og eksterne beredskabsplaner for de omfattede virksomheder.

2. Kommissionen har påtalt, at de spanske myndigheder ikke har udarbejdet eksterne beredskabsplaner for alle de berørte virksomheder. Spanien har heroverfor anført, at der ikke findes en frist for udarbejdelsen af disse planer. Herudover mangler der stadig interne beredskabsplaner og oplysninger fra virksomhederne.

II — Retsforskrifter

3. De relevante bestemmelser om beredskabsplaner er fastsat i Seveso-II-direktivets artikel 11:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at der for alle virksomheder, der er omfattet af artikel 9, træffes følgende foranstaltninger:

a) Driftslederen udarbejder en intern beredskabsplan inden for følgende frister:

— inden driften påbegyndes af nye virksomheder

— tre år efter den i artikel 24, stk. 1, anførte dato for bestående

¹ — Originalsprog: tysk.

² — EFT 1997 L 10, s. 13, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/105/EF af 16.12.2003 om ændring af Rådets direktiv 96/82/EF, EFT L 345, s. 97.

virksomheder, der ikke tidligere var omfattet af direktiv 82/501/EØF

— tre år efter den i artikel 24, stk. 1, anførte dato for bestående virksomheder, der ikke tidligere var omfattet af direktiv 82/501/EØF

— to år efter den i artikel 24, stk. 1, anførte dato for andre virksomheder

— to år efter den i artikel 24, stk. 1, anførte dato for andre virksomheder

— for virksomheder, der på et senere tidspunkt bliver omfattet af dette direktiv, snarest muligt, og under alle omstændigheder senest et år efter den dato, hvor dette direktiv gælder for den pågældende virksomhed i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, første afsnit.

— for virksomheder, der på et senere tidspunkt bliver omfattet af dette direktiv, snarest muligt, og under alle omstændigheder senest et år efter den dato, hvor dette direktiv gælder for den pågældende virksomhed i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, første afsnit.

b) Driftslederen skal give de kompetente myndigheder de nødvendige oplysninger, således at disse kan udarbejde eksterne beredskabsplaner inden for følgende frister:

— før driften påbegyndes af nye virksomheder

c) De myndigheder, medlemsstaten har udpeget hertil, udarbejder en ekstern beredskabsplan for foranstaltninger, der skal gennemføres uden for virksomheden.

2. Beredskabsplaner udarbejdes med det formål: Beredskabsplanerne skal indeholde oplysninger som anført i bilag IV.

— at begrænse og kontrollere forløbet af uheld for at mindske følgerne heraf og begrænse skaderne for mennesker, miljø og goder

3. Uden at det foregriber de kompetente myndigheders pligter sørger medlemsstaterne for, at de interne beredskabsplaner, der udarbejdes i henhold til dette direktiv, udarbejdes efter høring af det personale, der arbejder i virksomheden, herunder langtidsansat relevant personale, der er stillet til rådighed af tredjemand, og at offentligheden høres om de eksterne beredskabsplaner i forbindelse med deres udarbejdelse og opdatering.

— at gennemføre foranstaltninger til beskyttelse af mennesker og miljø mod virkningerne af større uheld

4. Medlemsstaterne sørger for, at driftslederne og de udpegede myndigheder med passende intervaller og mindst hvert tredje år gennemgår, afprøver og om nødvendigt reviderer og ajourfører de interne og eksterne beredskabsplaner. Ved gennemgangen af planerne skal der tages hensyn til ændringer, der er sket i de pågældende virksomheder, hos de pågældende beredskabsmyndigheder, ny teknisk viden og viden om indsats i tilfælde af større uheld.

— at give offentligheden og andre berørte instanser og myndigheder i området de relevante oplysninger

— at genoprette og rense miljøet efter et større uheld.

4a. [...]

5. [...]

alle de nødvendige eksterne beredskabsplaner som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra c), ved udgangen af 2002 endnu ikke udarbejdet, hverken i Spanien eller i andre medlemsstater. Efter en yderligere forespørgsel meddelte Spanien i 2006 Kommissionen, at blot 35,2% af alle de nødvendige eksterne beredskabsplaner var udarbejdet.

6. Den kompetente myndighed kan på grundlag af oplysningerne i sikkerhedsrapporten med angivelse af begrundelsen herfor bestemme, at kravene om udarbejdelse af en ekstern beredskabsplan i henhold til stk. 1 ikke finder anvendelse.«

4. Seveso-II-direktivet skulle i henhold til artikel 24, stk. 1, og artikel 25 være gennemført inden den 3. februar 1999.

6. Kommissionen kom derfor til det resultat, at Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Seveso-II-direktivet, og opfordrede den 23. marts 2007 denne medlemsstat til at fremkomme med sine bemærkninger hertil (åbningsskrivelse). Da der efter besvarelsen af 25. juni 2007 fortsat manglede eksterne beredskabsplaner, fremsendte Kommissionen den 23. oktober 2007 en begrundet udtalelse til Spanien og fastsatte deri en sidste frist på to måneder til at bringe tilsidesættelsen af fællesskabsretten til ophør.

III — Retsforhandlinger og parternes påstande

5. Ifølge en rapport fra Kommissionen om gennemførelsen af Seveso-II-direktivet³ var

7. Efter en gennemgang af den spanske besvarelse af 10. januar 2008 fastholdt Kommissionen sin opfattelse og anlagde denne sag.

3 — Udkast til rapport om gennemførelsen af direktiv 96/82/EØF om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer i perioden 2000-2002, http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_da.pdf, besøgt den 12.11.2009.

8. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

IV — Stillingtagen

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1, litra c), i Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, idet medlemsstaten ikke har udarbejdet eksterne beredskabsplaner for alle virksomheder omfattet af direktivets artikel 9.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10. Medlemsstaternes kompetente myndigheder udarbejder i henhold til Seveso-II-direktivets artikel 11, stk. 1, litra c), for alle virksomheder, der er omfattet af direktivet, en ekstern beredskabsplan for foranstaltninger, der skal gennemføres uden for virksomheden.

11. Spanien har imidlertid gjort gældende, at der ikke findes et krav om, at de manglende eksterne beredskabsplaner allerede på nuværende tidspunkt skulle have været udarbejdet. Seveso-II-direktivets artikel 11, stk. 1, litra c), indeholder nemlig ikke en frist for udarbejdelsen af eksterne beredskabsplaner.

9. Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

12. Når en direktivbestemmelse ikke indeholder en særskilt frist for dens gennemførelse, er det normalt den almindelige gennemførelsesfrist, der gælder⁴. Begge parter henviser dog med rette til Seveso-II-direktivets artikel 11, stk. 1, litra b), der giver virksomhedernes driftsledere en mulighed for en længere frist med henblik på fremsendelse af oplysninger, der er nødvendige for de eksterne beredskabsplaner. De eksterne

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

⁴ — Jf. dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 11, om udlæggelse af særlige fuglebeskyttelsesområder.

beredskabsplaner kan således ikke udarbejdes, før disse oplysninger er modtaget.

13. Kommissionen har antaget, at pligten til at udarbejde eksterne beredskabsplaner er bundet til fristerne for fremsendelse af de nødvendige oplysninger.

14. Fristerne i Seveso-II-direktivets artikel 11, stk. 1, litra b), kan dog ikke umiddelbart overføres på litra c). De kompetente myndigheder har nemlig brug for tilstrækkelig tid til at udarbejde en ekstern beredskabsplan efter modtagelsen af oplysningerne.

15. Der kan således ikke udledes en entydig frist for udarbejdelsen af eksterne beredskabsplaner af direktivet.

16. Ikke desto mindre indeholder Seveso-II-direktivets artikel 11, stk. 1, litra c), en ubetinget pligt for medlemsstaterne, som er af

stor betydning for direktivets mål. Som det udtrykkeligt er fastsat i artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal offentlige myndigheder efter princippet om god forvaltning, som også medlemsstaterne skal overholde ved anvendelsen af fællesskabsretten⁵, desuden efterkomme deres forpligtelser inden for en passende frist. Medlemsstaterne må derfor ikke forsinke udarbejdelsen af de eksterne beredskabsplaner i urimeligt omfang⁶.

17. Det skal således afklares, hvor lang tid udarbejdelsen af en ekstern beredskabsplan med rimelighed bør tage. Dette spørgsmål skal principielt afgøres under inddragelse af alle relevante omstændigheder⁷. Selv om omstændighederne i hvert enkelt tilfælde kan være afgørende⁸, kan Kommissionen imidlertid i princippet godtgøre en påstand om en landsdækkende tilsidesættelse gennem fremlæggelse af statistikker. Konkrete tilfælde skal ved denne fremgangsmåde kun drøftes, i det

5 — Dom af 21.6.2007, sag C-428/05, Laub, Sml. I, s. 5069, præmis 25.

6 — Domstolen har i overensstemmelse hermed i dommene af 12.3.2009 i sag C-289/08, Kommissionen mod Luxembourg, samt sag C-342/08, Kommissionen mod Belgien, af 2.4.2009, sag C-401/08, Kommissionen mod Østrig, og af 15.10.2009, sag C-30/09, Kommissionen mod Portugal, allerede fastslået, at de berørte medlemsstater har tilsidesat Seveso-II-direktivets artikel 11, fordi der endnu ikke forelå eksterne beredskabsplaner for alle virksomheder.

7 — For så vidt angår en rimelig varighed af retsforhandlingerne for Retten henvises til dom af 16.7.2009, sag C-385/07 P, Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6155, præmis 181 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.9.2009, forenede sager C-322/07 P, C-327/07 P og C-338/07 P, Papierfabrik August Koehler mod Kommissionen, Sml. I, s. 7191, præmis 144 og den deri nævnte retspraksis. Jf. om prøvelsen af en passende frist for gennemførelsen af en dom i en traktatbrudssag dom af 4.6.2009, sag C-568/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4505, præmis 51 ff.

8 — Som i de ovenfor i fodnote 7 nævnte domme om varigheden af retsforhandlingerne.

omfang medlemsstatens forsvar er støttet på konkrete tilfælde.

imidlertid forpligtet til at sikre, at disse virksomhedspligter opfyldes rettidigt⁹. Spanien kan ikke begrunde sin manglende rettidige udarbejdelse af eksterne beredskabsplaner med, at denne forudgående pligt ikke er efterkommet.

18. I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Spanien i mange år har undladt at udarbejde de nødvendige eksterne beredskabsplaner for alle de omfattede virksomheder. Tallene er ganske vist ikke præsenteret tilstrækkeligt detaljeret til, at det kan fastslås, i hvilke tilfælde fristen for fremsendelse af de nødvendige oplysninger efter Seveso-II-direktivets artikel 11, stk. 1, litra b), i længere tid har været udløbet. Til sit forsvar har Spanien imidlertid ikke gjort det argument gældende, at der ikke var tilstrækkelig tid til at udarbejde eksterne beredskabsplaner. Det må derfor lægges til grund, at der var tilstrækkelig tid til rådighed til at udarbejde disse beredskabsplaner.

21. Kommissionens påstand bør derfor tages til følge.

V — Omkostningerne

19. Derimod har Spanien begrundet de manglende eksterne beredskabsplaner med, at de kompetente myndigheder først skulle afvente de interne beredskabsplaner og virksomhedernes oplysninger. Jeg er enig i, at eksterne beredskabsplaner ikke kan udarbejdes uden virksomhedernes foranstaltninger.

22. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

20. Medlemsstaterne er efter Seveso-II-direktivets artikel 11, stk. 1, litra a) og b),

⁹ — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 6, præmis 17.

VI — Forslag til afgørelse

23. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11, stk. 1, litra c), i Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, idet medlemsstaten ikke har udarbejdet eksterne beredskabsplaner for alle virksomheder omfattet af direktivets artikel 9.
- 2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.«