

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 10 december 2009¹

I — Inledning

1. Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår² (nedan kallat direktiv 96/82) syftar till att förebygga risken för olyckshändelser vid industriell användning av vissa farliga ämnen. Enligt direktivet ska det upprättas interna och externa planer för räddningsinsatser för de verksamheter som omfattas.

2. Kommissionen har riktat invändningar mot att de spanska myndigheterna inte har upprättat externa planer för räddningsinsatser för alla verksamheter som omfattas. Spanien har hävdatt att det inte finns någon fastlagd frist för att upprätta dessa planer. Dessutom saknas det fortfarande interna planer för räddningsinsatser för och information om verksamheterna.

II — Tillämpliga bestämmelser

3. De relevanta bestämmelserna avseende planer för räddningsinsatser återfinns i artikel 11 i direktiv 96/82:

”1. Medlemsstaterna skall, för alla anläggningar som lyder under föreskrifterna i artikel 9, se till att

a) verksamhetsutövaren utarbetar en intern plan för räddningsinsatser som skall vidtas inom verksamheten

— för nya verksamheter innan de tas i drift,

— för befintliga verksamheter som ännu inte är underkastade bestämmelserna

¹ — Originalspråk: tyska.

² — Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (EGT L 10, 1997, s. 13), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/105/EG av den 16 december 2003 om ändring av rådets direktiv 96/82/EG (EUT L 345, s. 97).

i direktiv 82/501/EEG inom tre år räknat från det datum som föreskrivs i artikel 24.1,

— för befintliga verksamheter som ännu inte lyder under bestämmelserna i direktiv 82/501/EEG inom en period av tre år räknat från det datum som föreskrivs i artikel 24.1,

— för övriga verksamheter inom två år räknat från det datum som föreskrivs i artikel 24.1,

— för övriga verksamheter inom två år räknat från det datum som föreskrivs i artikel 24.1,

— för verksamheter som hädanefter kommer att omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv, utan dröjsmål, dock allra senast inom ett år efter det datum då detta direktiv blir tillämpligt på den berörda verksamheten, i enlighet med artikel 2.1 första stycket,

— för verksamheter som hädanefter kommer att omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv, utan dröjsmål, dock allra senast inom ett år efter det datum då detta direktiv blir tillämpligt på den berörda verksamheten, i enlighet med artikel 2.1 första stycket,

b) verksamhetsutövaren, för att de behöriga myndigheterna skall kunna upprätta den externa planen för räddningsinsatser, förser dessa med nödvändiga upplysningar inom följande tidsfrister,

— för nya verksamheter innan de tas i drift,

c) de myndigheter som medlemsstaten utsett för detta ändamål utarbetar en extern plan för de räddningsinsatser som skall vidtas utanför verksamheten.

2. Planerna för räddningsinsatser skall upprättas med följande mål:

Planerna för räddningsinsatser skall innehålla den information som avses i bilaga IV.

— Avgränsa och ingripa mot olyckor så att följderna minimeras och de skador som orsakas på människor, miljö och egendom begränsas.

3. Utan att de behöriga myndigheternas skyldigheter påverkas, skall medlemsstaterna se till att de interna planer för räddningsinsatser som föreskrivs i detta direktiv utarbetas i samråd med de anställda vid verksamheten, inklusive relevant personal med långtidskontrakt som underleverantörer, samt att allmänheten får lämna synpunkter på de externa planerna för räddningsinsatser när planerna fastställts eller uppdaterats.

— Vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människor och miljö från följderna av allvarliga olyckshändelser.

4. Medlemsstaterna skall införa ett system som säkerställer att interna och externa planer för räddningsinsatser granskas på nytt, prövas och, om det är nödvändigt, revideras och uppdateras av verksamhetsutövaren och utsedda myndigheter, med lämpliga tidsintervall som inte bör överstiga tre år. Vid den förnyade granskningen skall hänsyn tas till de förändringar som genomförts vid de berörda verksamheterna, inom berörd räddningstjänst, till den tekniska utvecklingen och till kunskaperna om vilka insatser som bör göras när allvarliga olyckshändelser inträffar.

— Lämna nödvändig information till allmänheten och till berörda organ och myndigheter i området.

— Vidta åtgärder för att återställa och sanera miljön efter en allvarlig olyckshändelse.

4a. ...

5. ...

6. Den behöriga myndigheten kan om skälen till beslutet anges och på grundval av den information som ges i säkerhetsrapporten, besluta att bestämmelserna i punkt 1 om skyldigheten att upprätta en extern plan för räddningsinsatser inte skall tillämpas.”

nödvändiga externa planer för räddningsinsatser ännu inte hade upprättats i Spanien i slutet av år 2002, vilket hade skett i andra medlemsstater, i den mening som avses i artikel 11.1 c. På ytterligare förfrågan från kommissionen meddelade Spanien år 2006 att endast 35,2 procent av alla nödvändiga externa planer för räddningsinsatser hade upprättats.

4. Enligt artikel 24.1 och artikel 25 i direktiv 96/82 skulle medlemsstaterna ha införlivat direktivet senast den 3 februari 1999.

6. Kommissionen drog följaktligen slutsatsen att Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11 i direktiv 96/82 och beredde den 23 mars 2007 genom en formell underrättelse denna medlemsstat tillfälle att inkomma med sina synpunkter. Den 23 oktober 2007 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Spanien, eftersom det fortfarande saknades externa planer för räddningsinsatser efter Spaniens svar av den 25 juni 2007, och satte en sista frist på två månader inom vilken Spanien skulle upphöra med överträdelserna.

III — Förfarandet och parternas yrkanden

5. Det framgår av kommissionens rapport om tillämpningen av direktiv 96/82³ att alla

3 — Utkast till rapport för perioden 2000–2002 om tillämpningen i medlemsstaterna av direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_de.pdf, i dess lydelse den 12 november 2009.

7. Kommissionen vidhöll sin uppfattning efter en prövning av Spaniens svar av den 10 januari 2008 och väckte förevarande talan.

8. Kommissionen har yrkat att domstolen ska **IV — Rättslig bedömning**

— fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11.1 c i rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, genom att inte, för alla anläggningar som lyder under föreskrifterna i artikel 9 i nämnda direktiv, ha utarbetat en extern plan för räddningsinsatser, och

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

9. Spanien har yrkat att domstolen ska

— ogilla talan, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

10. Enligt artikel 11.1 c i direktiv 96/82 ska de myndigheter som medlemsstaten har utsett för detta ändamål utarbeta en extern plan för de räddningsinsatser som ska vidtas utanför verksamheten för alla verksamheter som lyder under bestämmelserna i direktivet.

11. Spanien har emellertid gjort gällande att det inte förelåg någon skyldighet att upprätta dessa externa planer för räddningsinsatser, eftersom det inte föreskrivs någon frist för att utarbeta dessa planer i artikel 11.1 c i direktiv 96/82.

12. Om en direktivbestämmelse inte innehåller någon särskild införlivandefrist gäller normalt sett den allmänna införlivandefristen.⁴ Båda parterna hänvisar emellertid med rätta till artikel 11.1 b i direktiv 96/82, där verksamhetsutövarna tillhandahålls längre frister för att lämna de upplysningar som är nödvändiga för de externa planerna för räddningsinsatser. Följaktligen kan de nationella

⁴ — Se dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-4221), punkt 11, som avsåg utpekande av särskilda fågelskyddsområden.

myndigheterna inte upprätta några externa planer för räddningsinsatser innan dessa upplysningar har lämnats.

13. Kommissionen anser att skyldigheten att utarbeta externa planer för räddningsinsatser är knuten till fristerna för att lämna nödvändiga upplysningar.

14. Fristerna i artikel 11.1 b i direktiv 96/82 är emellertid inte direkt tillämpliga på artikel 11.1 c, eftersom de ansvariga myndigheterna behöver tillräcklig tid på sig för att kunna upprätta den externa planen för räddningsinsatser från det att upplysningarna lämnats.

15. Följaktligen innehåller direktivet inte någon entydig frist inom vilken medlemsstaterna måste upprätta externa planer för räddningsinsatser.

16. Samtidigt innebär artikel 11.1 c i direktiv 96/82 en tvingande skyldighet för medlemsstaterna som är av stor betydelse för att de ska kunna leva upp till målsättningarna

med direktivet. Offentliga myndigheter ska för övrigt, i enlighet med artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där detta uttryckligen föreskrivs, uppfylla sina skyldigheter inom skälig tid enligt principen om god förvaltning, vilken även medlemsstaterna måste beakta vid tillämpningen av gemenskapsrätten.⁵ Följaktligen får medlemsstaterna inte fördröja upprättandet av externa planer för räddningsinsatser mer än nödvändigt.⁶

17. Således måste det klargöras hur lång tid som är rimlig för att utarbeta en extern plan för räddningsinsatser. Detta ska i princip avgöras med ledning av alla relevanta omständigheter.⁷ Visserligen kan omständigheterna i det enskilda fallet vara avgörande i detta avseende,⁸ men kommissionen kan emellertid visa att det föreligger ett nationellt åsidosättande genom att hänvisa till statistik.

5 — Dom av den 21 juni 2007 i mål C-428/05, Laub (REG 2007, s. I-5069), punkt 25.

6 — Således har domstolen redan slagit fast i domarna av den 12 mars 2009 i mål C-289/08, kommissionen mot Luxemburg samt i mål C-342/08, kommissionen mot Belgien och av den 2 april 2009 i mål C-401/08, kommissionen mot Österrike och av den 15 oktober 2009 i mål C-30/09, kommissionen mot Portugal att de berörda medlemsstaterna hade åsidosatt artikel 11 i direktiv 96/82, eftersom det inte fanns externa planer för räddningsinsatser för samtliga verksamheter.

7 — Avseende rimlig tidsåtgång för domstolsförfaranden, se dom av den 16 juli 2009 i mål C-385/07 P, Der Grüne Punkt — Duales System Deutschland mot kommissionen (REG 2009, s. I-6155), punkt 181 med vidare hänvisningar, och av den 3 september 2009 i de förenade målen C-322/07 P, C-327/07 P och C-338/07 P, Papierfabrik August Koehler mot kommissionen (REG 2009, s. I-7191), punkt 144 med vidare hänvisningar. Avseende prövning av vad som utgör en rimlig frist för att införliva en dom i ett fördragsbrottsförfarande, se dom av den 4 juni 2009 i mål C-568/07, kommissionen mot Grekland (REG 2009, s. I-4505), punkt 51 och följande punkter.

8 — Såsom i de i fotnot 7 nämnda domarna vad gäller tidsåtgången vid domstolsförfaranden.

Endast om medlemsstaten försvarar sig i ska kommissionen hänvisa till enskilda fall.

ler dessa förpliktelser i rätt tid enligt artikel 11.1 a och b i direktiv 96/82.⁹ Spanien kan inte motivera varför externa planer för räddningsinsatser inte har upprättats med att dessa förpliktelser inte har uppfyllts.

18. I förevarande mål råder enighet om att det i Spanien sedan många år tillbaka inte finns några externa planer för räddningsinsatser för alla berörda verksamheter, vilket det borde finnas. Visserligen är uppgifterna inte tillräckligt detaljerade för att fastställa i vilka fall fristerna för att lämna de nödvändiga upplysningarna enligt artikel 11.1 b i direktiv 96/82 redan har löpt ut. Spanien har emellertid inte hävdats att tiden inte har räckt till för att upprätta externa planer för räddningsinsatser. Det måste därför utgå från att Spanien hade tillräcklig med tid till förfogande för att upprätta planer för räddningsinsatser.

21. Talan ska således bifallas.

19. Spanien har tvärtom motiverat avsaknaden av externa planer för räddningsinsatser med att de ansvariga myndigheterna först måste invänta verksamheternas upplysningar och interna planer för räddningsinsatser. Det ska i detta avseende medges att medlemsstaterna inte kan upprätta några externa planer för räddningsinsatser utan att verksamhetsutövarna uppfyller sina åtaganden.

V — Rättegångskostnader

22. Enligt artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

20. Medlemsstaterna är dock skyldiga att säkerställa att verksamhetsutövarna uppfyl-

⁹ — Se domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 6), punkt 17.

VI — Förslag till avgörande

23. Jag föreslår därför att domstolen fattar följande beslut:

- ”1. Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 11.1 c i rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, genom att inte, för alla anläggningar som omfattas av bestämmelserna i artikel 9 i direktivet, ha utarbetat en extern plan för räddningsinsatser.
2. Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.”