Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

16. januar 2014*

»Traktatbrud — direktiv 2002/91/EF — bygningers energimæssige ydeevne — artikel 3, 7 og 8 — ufuldstændig gennemførelse«

I sag C-67/12,

angående en traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF indgivet den 9. februar 2012,

Europa-Kommissionen ved K. Herrmann og I. Galindo Martin, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved A. Rubio González og S. Centeno Huerta, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, E. Juhász, og dommerne D. Šváby (refererende dommer) og C. Vajda,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævningen har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, 7 og 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/91/EF af 16. december 2002 om bygningers energimæssige ydeevne (EFT 2003 L 1,

* Processprog: spansk.

s. 65), sammenholdt med artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/31/EU af 19. maj 2010 om bygningers energimæssige ydeevne (EUT L 153, s. 13), ved ikke at vedtage alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme disse bestemmelser, eller i hvert fald ikke har underrettet Kommissionen herom.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Artikel 3 i direktiv 2002/91 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne anvender en metode på nationalt eller regionalt plan til beregning af bygningers energimæssige ydeevne på grundlag af de generelle rammebestemmelser, der er anført i bilaget. Punkt 1 og 2 i disse rammebestemmelser tilpasses til den tekniske udvikling efter proceduren i artikel 14, stk. 2, idet der tages hensyn til standarder og normer, der er gennemført i medlemsstaternes lovgivning.«

3 Direktivets artikel 7 med overskriften »Energiattest« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at der ved opførelse, salg eller udleje af bygninger forelægges en energiattest for ejeren, eller at ejeren forelægger den potentielle køber eller lejer en sådan attest, alt efter omstændighederne. Attestens gyldighed må ikke overstige ti år.

[…]«

4 Direktivets artikel 8 med overskriften »Eftersyn af kedler« fastsætter:

»For så vidt angår nedsættelse af energiforbruget og begrænsning af kuldioxidemissionerne skal medlemsstaterne enten:

a) Træffe de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre regelmæssigt eftersyn af kedler, som opvarmes med ikke-vedvarende flydende eller fast brændsel, med en nominel nytteeffekt på 20-100 kW. Et sådant eftersyn kan også foretages af kedler, som bruger andre former for brændsel.

   Kedler med en nominel nytteeffekt på mere end 100 kW efterses mindst hvert andet år. For gaskedler kan denne periode udvides til fire år.

   For varmeanlæg med mere end 15 år gamle kedler med en nominel nytteeffekt på over 20 kW træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af et engangseftersyn af hele varmeanlægget. På grundlag af dette eftersyn, der skal omfatte en vurdering af kedlens effektivitet og dens dimensionering i forhold til bygningens opvarmningsbehov, rådgiver de autoriserede eksperter brugerne med hensyn til udskiftning af kedlen, andre ændringer af varmeanlægget og alternative løsninger.

b) Tage skridt til at sikre rådgivning af brugerne med hensyn til udskiftning af kedlen, andre ændringer af varmeanlægget og alternative løsninger, som kan indebære eftersyn for at vurdere kedlens effektivitet og passende størrelse. Den samlede virkning af denne metode skal i store træk svare til virkningen af bestemmelserne i litra a). Medlemsstater, der vælger denne mulighed, skal hvert andet år sende Kommissionen en rapport om ækvivalensen af deres metode.«

5 I henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/91 skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 4. januar 2006 og straks underrette Kommissionen herom. Direktiv 2010/31 har ophævet direktiv 2002/91 med virkning fra den 1. februar 2012, dog uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til fristerne for gennemførelse i national ret og anvendelse af direktiv 2002/91.

Spansk ret

6 Punkt 8 i begrundelsen for kongeligt dekret nr. 1027/2007 af 20. juli 2007 om godkendelse af reglement om varmeanlæg i bygninger har følgende ordlyd:

»Den regel, der godkendes inden for rammerne af dette dekret, gennemfører delvist direktiv 2002/91 […] ved fastsættelse af mindstekravene til den energimæssige ydeevne, som varmeanlæg i nye og eksisterende bygninger skal opfylde, samt en procedure for regelmæssigt eftersyn af kedler og klimaanlæg.«

7 Den tekniske vejledning 3.4.4 i kongeligt dekret nr. 1027/2007 fastsætter:

»1. Vedligeholdelsesvirksomheden rådgiver indehaveren og anbefaler forbedringer og ændringer af anlægget såvel som af dets anvendelse og funktionsmåde med henblik på at øge energieffektiviteten.

2. I anlæg med en nominel termisk effekt på mere end 70 kW foretager vedligeholdelsesvirksomheden regelmæssige tilsyn med udviklingen i varmeanlæggets energi- og vandforbrug med henblik på at opdage eventuelle ændringer og træffe passende afhjælpende foranstaltninger. Disse oplysninger opbevares i mindst fem år.«

8 Den tekniske vejledning 4.3.1 i kongeligt dekret nr. 1027/2007 med overskriften »Hyppigheden af eftersynene af varmegeneratorerne« fastsætter:

»1. Varmeproducerende enheder, der er sat i værk efter datoen for ikrafttrædelsen af dette reglement om varmeanlæg i bygninger, og som har en nominel indfyret termisk effekt på 20 kW eller derover, vil blive efterset med en hyppighed som anført i skema 4.3.1.

Skema 4.3.1. Hyppigheden af eftersynene af varmegeneratorerne

Nominel termisk effekt (kW)	Brændselstype	Hyppighed af eftersynene
$20 \leq P \leq 70$	Vedvarende gas og brændstoffer	Hvert 5. år
	Andre brændstoffer	Hvert 5. år
$P > 70$	Vedvarende gas og brændstoffer	Hvert 4. år
	Andre brændstoffer	Hvert 2. år

2. De varmeproducerende enheder i anlæg, der forefindes på tidspunktet for ikrafttrædelsen af dette reglement om varmeanlæg i bygninger, skal efterses første gang i overensstemmelse med den tidsramme, der er fastsat af den kompetente myndighed i den selvstyrende region afhængig af varmeanlæggets effekt, brændstoftype og alder.«

Den administrative procedure

9 Ved skrivelse af 24. februar 2009 bebrejdede Kommissionen Kongeriget Spanien, at dette ikke havde gennemført artikel 3 og 4 i direktiv 2002/91 for så vidt angår eksisterende bygninger.

10 Ved skrivelse af 7. april 2009 anerkendte Kongeriget Spanien, at dette direktiv endnu skulle gennemføres for så vidt angår energiattestering af eksisterende bygninger.

11 Den 29. januar 2010 sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien, hvori Kommissionen oplyste, at den endnu ikke havde modtaget underretning om foranstaltninger til gennemførelse af artikel 7 og 8 i direktiv 2002/91. Hvad angår direktivets artikel 8 anførte Kommissionen, at kongeligt dekret nr. 1027/2007 fastsatte hyppigheden af eftersynene af kedler alene for så vidt angår de kedler, der var sat i drift efter det kongelige dekrets ikrafttræden, og overlod det til de selvstyrende regioner at træffe afgørelse om tidspunkterne for eftersyn af kedlerne i de allerede eksisterende varmeanlæg. Kommissionen fandt følgelig, at Kongeriget Spanien ud over det i åbningsskrivelsen af 24. februar 2009 anførte også havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7 og artikel 8, litra a), i direktiv 2002/91.

12 Ved skrivelse af 22. juli 2010 forklarede Kongeriget Spanien årsagerne til forsinkelsen i vedtagelsen af forslaget til kongeligt dekret om energiattestering af eksisterende bygninger og oplyste for så vidt angår gennemførelsen af artikel 8 i direktiv 2002/91, at tre selvstyrende regioner allerede havde offentliggjort dekreter, der fastsatte reglerne for anvendelse af kongeligt dekret nr. 1027/2007 på deres respektive områder, og at de øvrige dekreter var under vedtagelse.

13 Den 25. november 2010 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2002/91 ved ikke fuldt ud at have gennemført dette direktivs artikel 3, artikel 7, stk. 1, og artikel 8, litra a), i den spanske retsorden, og opfordrede Kongeriget Spanien til at vedtage de nødvendige foranstaltninger inden for en frist på to måneder fra denne meddelelse.

14 I skrivelse af 31. januar 2011 svarede Kongeriget Spanien, at vedtagelsen af forslaget til kongeligt dekret om energiattestering af eksisterende bygninger ville afslutte gennemførelsen af artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91. For så vidt angår direktivets artikel 8 præciserede Kongeriget Spanien, at de selvstændige regioner ikke var forpligtet til at underrette Kommissionen om tidsrammerne for eftersynene af kedlerne. Kongeriget Spanien tilføjede endvidere, at det havde besluttet at anvende de to muligheder, der er fastsat i direktivets artikel 8.

15 Ved skrivelse af 29. april 2011 underrettede Kongeriget Spanien på ny Kommissionen om et forslag til kongeligt dekret om energiattestering af eksisterende bygninger.

16 Kommissionen anlagde herefter nærværende søgsmål, idet den fandt, at Kongeriget Spaniens tilsidesættelse stadig forelå ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

Om søgsmålet

17 Ved særskilt dokument af 20. april 2012 har Kongeriget Spanien rejst en formalitetsindsigelse, hvorved det har nedlagt påstand om, at Domstolen afviser sagen for så vidt angår tilsidesættelsen af alle bestemmelserne i artikel 8 i direktiv 2002/91, og subsidiært, afviser sagen for så vidt angår tilsidesættelsen af direktivets artikel 8, litra b).

18 Ved afgørelse af 16. oktober 2012 er formalitetsindsigelsen blevet henskudt til afgørelse i forbindelse med afgørelsen om sagens realitet, og Kongeriget Spanien er blevet opfordret til at indgive et svarskrift.

Om klagepunktet vedrørende den manglende gennemførelse af artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91

Parternes argumenter

19 Kommissionen har bebrejdet Kongeriget Spanien, at det ikke har vedtaget alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91, og i hvert fald ikke har underrettet Kommissionen herom, idet det kongelige dekret nr. 1027/2007 ikke omhandler de eksisterende bygninger, men alene indeholder bestemmelser om metoden for beregning af bygningers energimæssige ydeevne og energiattesten for så vidt angår nye bygninger. Kommissionen har understreget, at Kongeriget Spanien i sin besvarelse af den begrundede udtalelse i det væsentlige har anerkendt, at der endnu ikke er foretaget en fuld gennemførelse i spansk ret, og blot har oplyst, at den vil ske på tidspunktet for vedtagelsen af forslaget til kongeligt dekret om energiattestering af eksisterende bygninger.

20 Det er Kommissionens opfattelse, at Kongeriget Spanien har afstået fra at forsvare sin tilsidesættelse af artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91, og at de bemærkninger, der i denne henseende er fremført i svarskriftet og duplikken er blevet indgivet efter fristens udløb, idet sagens delvise formalitetsindsigelse, der er fremført ved et særskilt dokument, ikke omhandler tilsidesættelsen af artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91.

21 Kongeriget Spanien har bestridt at have afstået fra at indgive et svarskrift vedrørende artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91. Kongeriget Spanien har understreget, at artikel 91 i Domstolens procesreglement fastsætter, at formalitetsindsigelsen skal indgives i et særskilt dokument, og der sondres ikke mellem, om formalitetsindsigelsen vedrører hele eller kun en del af sagen. Det er derfor muligt at fremføre en delvis formalitetsindsigelse ved et særskilt dokument, uden at dette medfører den mindste negative konsekvens.

Domstolens bemærkninger

22 Idet Kongeriget Spanien ved særskilt dokument har fremført en formalitetsindsigelse, der alene omhandler klagepunktet vedrørende artikel 8 i direktiv 2002/91, uden på det tidspunkt at fremføre det mindste argument vedrørende formaliteten eller sagens realitet for så vidt angår klagepunktet vedrørende dette direktivs artikel 3 og 7, opstår spørgsmålet, om det kan anses for at være afskåret fra at indgive et svarskrift vedrørende dette sidstnævnte klagepunkt.

23 Det bemærkes i denne henseende, at sagsøgte i henhold til procesreglementets artikel 40 i den version, der var gældende på tidspunktet for anlæggelsen af denne sag, skal indgive sit svarskrift inden en måned efter stævningens forkyndelse. Nævnte procesreglements artikel 91 fastsætter imidlertid, at der i et særskilt dokument kan fremsættes begæring om, at Domstolen tager stilling til en formalitetsindsigelse eller et andet processuelt stridsspørgsmål uden at indlede behandlingen af sagens realitet.

24 Formalitetsindsigelsen gør det muligt ud fra procesøkonomiske hensyn i første omgang at begrænse forhandlingerne og prøvelsen af sagen til spørgsmålet om, hvorvidt sagen kan realitetsbehandles. Formalitetsindsigelsen gør det således muligt at undgå, at parternes indlæg og retsinstansens vurdering vedrører sagens realitet, når sagen alligevel ikke kan antages til realitetsbehandling (jf. dom af 17.12.2009, sag C-197/09 RX-II, Fornyet prøvelse M mod EMEA, Sml. I, s. 12033, præmis 48).

25 Når en sag derimod antages til realitetsbehandling, eftersom formalitetsindsigelsen afvises, eller når spørgsmålet bliver henskudt til afgørelse i forbindelse med realiteten, skal der i et senere led i sagen finde en form for meningsudveksling sted angående sagens realitet. Det følger nemlig udtrykkeligt af de ovenfor nævnte bestemmelser, at retsformanden fastsætter nye frister for fortsættelsen af sagens

behandling, hvis begæringen om stillingtagen til en formalitetsindsigelse ikke tages til følge, eller afgørelsen heraf henskydes til afgørelse i forbindelse med sagens realitet (jf. dommen i sagen Fornyet prøvelse M mod EMEA, præmis 49).

26 Det følger af procesreglementets artikel 40, sammenholdt med dettes artikel 91, i den version, der var gældende på tidspunktet for anlæggelsen af denne sag, at fortsættelsen af meningsudvekslingen om sagens realitet alene kan angå den del af sagen, der er omfattet af formalitetsindsigelsen, idet sagsøgte ikke har indgivet et supplerende svarskrift inden for en måned som fastsat i nævnte artikel 40.

27 Selv om en formalitetsindsigelse, der alene vedrører en del af sagen, var begrundet, ville den ikke medføre, at hele sagen blev afvist, og der er derfor intet, der kan begrunde, at sagsøgte ikke inden for fristen i det nævnte procesreglements artikel 40 fremlægger sine modargumenter for så vidt angår den del af sagen, der ikke er omfattet af den nævnte formalitetsindsigelse.

28 Såfremt sagsøgte vurderer, at kun en del af sagen skal afvises, bør denne derfor enten anfægte formaliteten af denne del inden for rammerne af svarskriftet eller inden for fristen for besvarelsen af stævningen indgive en delvis formalitetsindsigelse og et svarskrift vedrørende realiteten for så vidt angår den del af sagen, der ikke er omfattet af den nævnte formalitetsindsigelse, for at undgå at blive afskåret herfra.

29 Idet Kongeriget Spaniens bemærkninger vedrørende artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91 blev indgivet den 26. december 2012, dvs. mere end otte måneder efter udløbet af den frist, der – efter forlængelse – var blevet fastsat for indgivelsen af bemærkninger i svarskriftet til stævningen, er disse bemærkninger følgelig blevet indgivet uden for fristen og kan dermed ikke tages i betragtning.

30 Under alle omstændigheder tilkommer det dog Domstolen at fastslå, om det påståede traktatbrud foreligger, selv om den pågældende medlemsstat ikke bestrider traktatbruddet (jf. dom af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 20, og af 6.10.2009, sag C-438/07, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 9517, præmis 53).

31 I denne henseende bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, ifølge fast retspraksis skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 28.2.2013, sag C-473/10, Kommissionen mod Ungarn, EU:C:2013:113, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

32 Det er i den foreliggende sag tilstrækkeligt at fastslå, at det fremgår af den administrative procedure og af stævningen, at Kongeriget Spanien i det væsentlige har anerkendt, at en fuldstændig gennemførelse af artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91 i spansk ret for så vidt angår eksisterende bygninger – idet alene disse er omfattet af det klagepunkt, der er anført af Kommissionen – først vil være afsluttet med vedtagelsen af et forslag til kongeligt dekret.

33 Dette var imidlertid ikke sket på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, nemlig den 25. januar 2011.

34 Det følger heraf, at klagepunktet vedrørende den manglende gennemførelse af artikel 3 og 7 i direktiv 2002/91 er begrundet.

Om klagepunktet vedrørende den manglende gennemførelse af artikel 8 i direktiv 2002/91

Formaliteten

– Parternes argumenter

35 Kongeriget Spanien har principalt gjort gældende, at sagen bør afvises for så vidt angår dette punkt, idet den er usammenhængende og tilsidesætter procesreglementets artikel 38, i det omfang Kommissionen under den administrative procedure begrænsede sig til at bebrejde Kongeriget Spanien, at dette havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold artikel 8, litra a), i direktiv 2002/91, selv om direktivets artikel 8, litra b), fastsætter en anden mulighed for at opnå artiklens formål. Ifølge Kongeriget Spanien burde Kommissionen med henblik på at bebrejde Kongeriget Spanien, at det har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til den nævnte artikel 8, have sikret sig, at dette ikke havde gennemført direktiv 2002/91 hverken ved den første eller den anden valgmulighed.

36 Subsidiært har Kongeriget Spanien gjort gældende, at sagen bør afvises for så vidt angår artikel 8, litra b), i direktiv 2002/91, idet denne bestemmelse ikke var omfattet af den begrundede udtalelse.

37 For så vidt angår den principale formalitetsindsigelse har Kommissionen ikke bestridt den omstændighed, at medlemsstaterne har mulighed for at gennemføre i henhold til enten den ene eller den anden af de to muligheder i artikel 8 i direktiv 2002/91, men har understreget, at Kongeriget Spanien, da den supplerende åbningsskrivelse blev sendt, allerede havde givet underretning om visse nationale foranstaltninger, der udgjorde en delvis gennemførelse af dette direktivs artikel 8, litra a).

38 I denne sammenhæng har Kongeriget Spanien fuldt ud forstået rækkevidden af den påståede tilsidesættelse, og det er ikke nogen fejl at bebrejde denne medlemsstat, at den har foretaget en ufuldstændig gennemførelse af den valgmulighed, der er fastsat i artikel 8, litra a), i direktiv 2002/91, uden i øvrigt at nævne, at denne medlemsstat ikke havde givet underretning om nogen foranstaltning vedrørende valgmuligheden i denne artikel 8, litra b).

39 For så vidt angår den subsidiære formalitetsindsigelse finder Kommissionen, at argumenterne i stævningen vedrørende artikel 8, litra b), i direktiv 2002/91 ikke ændrer genstanden for tilsidesættelsen, således som den er blevet afgrænset under den administrative procedure.

– Domstolens bemærkninger

40 Kongeriget Spanien har principalt gjort gældende, at klagepunktet vedrørende den manglende gennemførelse af artikel 8 i direktiv 2002/91 er usammenhængende og tilsidesætter procesreglementets artikel 38 i den affattelse, der var gældende på datoen for anlæggelsen af denne sag, idet Kommissionen under den administrative procedure og i den begrundede udtalelse alene har bebrejdet Kongeriget Spanien, at der foreligger en ufuldstændig gennemførelse af dette direktivs artikel 8, litra a), selv om denne bestemmelse kun udgør en af de to muligheder, der er stillet til rådighed for medlemsstaterne med henblik på at opfylde det formål om at nedsætte energiforbruget, som forfølges med den nævnte artikel 8.

41 Det bemærkes i denne henseende, at det fremgår af procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), og af retspraksis vedrørende denne bestemmelse, at stævningen skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Det følger heraf, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, skal fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og at påstandene i denne skal være

formuleret entydigt for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse *ultra petita* eller ikke tager stilling til et klagepunkt (jf. bl.a. dom af 12.2.2009, sag C-475/07, Kommissionen mod Polen, præmis 43, og af 16.7.2009, sag C-165/08, Kommissionen mod Polen, Sml. I, s. 6843, præmis 42).

42 Domstolen har ligeledes fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den påståede tilsidesættelse af EU-retten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud er begået (jf. bl.a. dommen af 16.7.2009 i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 43).

43 I det foreliggende tilfælde – både i den supplerende åbningsskrivelse af 29. januar 2010 og i den begrundede udtalelse – har Kommissionen klart anført, at artikel 8 i direktiv 2002/91 giver medlemsstaterne et valg mellem to muligheder, der er fastsat i denne bestemmelse. Kommissionen har dernæst anført, at selv om det kongelige dekret nr. 1027/2007 som meddelt af Kongeriget Spanien fastsætter hyppigheden af tilsynene med de kedler, der er sat i drift efter dekretets ikrafttræden, og gennemfører valgmuligheden i nævnte artikel 8, litra a), har Kongeriget Spanien overladt det til de selvstyrende regioner at fastsætte tidsplanen for tilsynet med de allerede eksisterende kedler.

44 I denne sammenhæng udgør det forhold, at Kommissionen i den begrundede udtalelse har konkluderet, at der foreligger en tilsidesættelse ikke af alle bestemmelserne i artikel 8 i direktiv 2002/91, men blot af dette direktivs artikel 8, litra a), ikke en manglende sammenhæng eller fejlagtig begrundelse. Det var nemlig under hensyntagen til den omstændighed, at Kongeriget Spanien allerede havde givet underretning om gennemførelsesforanstaltninger omfattet af denne artikel 8, litra a), der ifølge Kommissionen ganske vist var utilstrækkelige, at Kommissionen fastslog, at gennemførelsen af valgmuligheden i denne bestemmelse var ufuldstændig.

45 Det fremgår endvidere af sagsakterne, at Kongeriget Spanien har kunnet forstå omfanget af den påståede tilsidesættelse og fuldt ud har kunnet tilrettelægge sit forsvar allerede under den administrative procedure.

46 Kongeriget Spanien har således i sin besvarelse af 22. juli 2010 af den supplerende åbningsskrivelse begrænset sig til at svare, at tre selvstyrende regioner på grundlag af deres respektive kompetencer allerede havde offentliggjort de dekreter, der fastsatte bestemmelserne for anvendelse af det kongelige dekret nr. 1027/2007, og at de øvrige dekreter var under administrativ behandling. Kongeriget Spanien anfægtede således ikke Kommissionens vurdering, hvorefter Kongeriget Spanien ved gennemførelsen af artikel 8 i direktiv 2002/91 havde valgt at begrænse sig til at gennemføre denne artikels litra a).

47 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke har tilsidesat procesreglementets artikel 38 i den affattelse, der var gældende på datoen for anlæggelsen af denne sag, ved at bebrejde Kongeriget Spanien, at det har foretaget en ufuldstændig gennemførelse af den valgmulighed, der er fastsat i artikel 8, litra a), i direktiv 2002/91, uden i øvrigt at nævne, at denne medlemsstat ikke havde givet underretning om nogen foranstaltning vedrørende valgmuligheden i denne artikel 8, litra b).

48 Følgelig må den principale formalitetsindsigelse forkastes.

49 Den subsidiære formalitetsindsigelse, hvorefter klagepunktet bør afvises for så vidt angår artikel 8, litra b), i direktiv 2002/91, må ligeledes forkastes.

50 I den begrundede udtalelse har Kommissionen nemlig bebrejdet Kongeriget Spanien, at dette ikke har vedtaget de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme artikel 8 i direktiv 2002/91, idet den har henvist til denne artikels litra a), henset til, at denne medlemsstat allerede havde givet underretning om gennemførelsesforanstaltninger i henhold til valgmuligheden i denne bestemmelse.

51 Da Kongeriget Spanien endvidere efterfølgende ved besvarelsen af den begrundede udtalelse har gjort gældende, at det havde valgt at gennemføre forpligtelserne i artikel 8 i direktiv 2002/91 ved samtidigt at anvende de to valgmuligheder i litra a) og b) i nævnte artikel 8, har Kommissionen set sig nødsaget til i stævningen at undersøge, om de af Kongeriget Spanien trufne foranstaltninger udgør en fuldstændig gennemførelse af artikel 8 både med hensyn til dennes litra a) og litra b).

52 Ifølge fast retspraksis afgrænser Kommissionens åbningsskrivelse til den berørte medlemsstat og den efterfølgende begrundede udtalelse sagens genstand, som herefter ikke kan udvides. De klagepunkter, der fremføres til støtte for dens begrundede udtalelse og sagsanlægget, skal følgelig være de samme (jf. bl.a. dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 55, og af 11.7.2002, sag C-139/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6407, præmis 18).

53 Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem klagepunkterne i åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden som fastlagt i den begrundede udtalelse ikke er blevet udvidet eller ændret (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 56, og i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 19).

54 Det må i det foreliggende tilfælde i lyset af den samlede administrative procedure konstateres, at den af Kommissionen anførte tilsidesættelse vedrører artikel 8 i direktiv 2002/91 i sin helhed. Såfremt Kommissionen således alene udtrykkeligt har fremført argumenter vedrørende gennemførelsen af dette direktivs artikel 8, litra a), er det åbenbart, at den begrundede udtalelse ligeledes hviler på en stiltiende konstatering af, at det nævnte direktivs artikel 8, litra b), ikke er blevet gennemført.

55 Følgelig har Kommissionens klagepunkter vedrørende artikel 8, litra b), i direktiv 2002/91 ikke udvidet sagsgenstanden.

56 Heraf følger, at klagepunktet vedrørende manglende gennemførelse af artikel 8 i direktiv 2002/91 kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

– Parternes argumenter

57 Det er for det første Kommissionens opfattelse, at kongeligt dekret nr. 1027/2007 alene udgør en ufuldstændig gennemførelse af artikel 8, litra a), i direktiv 2002/91, idet dette fastsætter foranstaltningerne vedrørende de regelmæssige eftersyn alene for så vidt angår de kedler, der er taget i brug efter det kongelige dekrets ikrafttræden, og overlader det til de selvstyrende regioner at træffe afgørelse om tidsrammerne for eftersyn af kedlerne i de allerede eksisterende varmeanlæg.

58 Hvad for det andet angår Kongeriget Spaniens argumentation om, at dette har valgt en gennemførelse af artikel 8 i direktiv 2002/91, der består i en samtidig anvendelse af de to valgmuligheder, der indgår i denne bestemmelse, har Kommissionen indledningsvis gjort gældende, at disse to valgmuligheder er alternative løsninger.

59 Kommissionen har dernæst understreget, at Kongeriget Spanien ikke tidligere har haft til hensigt at vælge denne form for samtidig gennemførelse i national ret af artikel 8 i direktiv 2002/91, og at det endvidere fremgår af punkt 8 i begrundelsen for kongeligt dekret nr. 1027/2007, at dette havde til formål at gennemføre valgmuligheden i den nævnte artikel 8, litra a). Kommissionen har herved bemærket, at Kongeriget Spanien i dets besvarelse af 22. juli 2010 af den supplerende åbningsskrivelse alene henviste til de selvstyrende regioners dekreter – hvoraf visse endnu var under behandling – vedrørende eftersynet af kedlerne, og det til trods for den omstændighed, at de bestemmelser, der skulle gennemføre samme artikel 8's litra b) i spansk ret, allerede eksisterede på dette tidspunkt.

60 Endelig for så vidt angår de anførte foranstaltninger til gennemførelse af artikel 8, litra b), i direktiv 2002/91 har Kommissionen bemærket, at Kongeriget Spanien ikke længere har påberåbt sig den »handlingsplan«, som den har henvist til i besvarelsen af den begrundede udtalelse, og at der ikke er blevet givet underretning om den. Kommissionen har endvidere anført, at forpligtelsen til energirådgivning i den tekniske vejlednings punkt 3.4.4 i kongeligt dekret nr. 1027/2007 er en meget generel forpligtelse, der ikke kan anses for at være en gennemførelse af artikel 8, litra b), i direktiv 2002/91.

61 Kongeriget Spanien har for det første gjort gældende, at direktivets artikel 8 er blevet gennemført ved kongeligt dekret nr. 1027/2007.

62 Kongeriget Spanien har i denne henseende gjort gældende, at direktiv 2002/91 alene pålægger en forpligtelse til at træffe »de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre regelmæssigt eftersyn af kedler« og ikke en forpligtelse til at give underretning om de tidsrammer, der er fastsat med henblik herpå. Kongeligt dekret nr. 1027/2007 fastsætter ikke alene den specifikke forpligtelse til at foretage regelmæssige eftersyn, men fastsætter hyppigheden ud fra kedlernes effekt og den brændselstype, de fungerer med, hvorved den eneste kompetence, der er delegeret til de selvstyrende regioner, er den konkrete afgørelse af, hvornår det første eftersyn af de eksisterende kedler skal finde sted.

63 Kongeriget Spanien har for det andet gjort gældende, at det har opfyldt forpligtelsen i artikel 8 i direktiv 2002/91, i det omfang kongeligt dekret nr. 1027/2007 pålægger en forpligtelse til at foretage regelmæssige eftersyn og fastsætter en række foranstaltninger med henblik på at nedsætte energiforbruget og begrænse kuldioxidemissionerne. Kongeriget Spanien har i den forbindelse nævnt IT 3-reglen, der pålægger en forpligtelse til at foretage årlig vedligeholdelse og give ejerne af anlægget råd om eventuelle forbedringer af dette.

64 Kongeriget Spanien har i sin duplik anført, at det snarest vedtager et forslag til kongeligt dekret, der ændrer visse af artiklerne og dele af den tekniske vejledning i det reglement om varmeanlæg i bygninger, der blev godkendt ved kongeligt dekret nr. 1027/2007, og hvori tidsrammerne for eftersyn af varme- og varmtvandsanlæggene ikke længere vil blive fastsat af de selvstyrende regioner, men ved kongeligt dekret gældende for hele det nationale område.

– Domstolens bemærkninger

65 Det bemærkes indledningsvis, at det er ubestridt, at artikel 8 i direktiv 2002/91 omhandler både nye og eksisterende bygninger, og at Kommissionen alene har bebrejdet Kongeriget Spanien, at dette ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger eller i hvert fald ikke har givet underretning om dem, for så vidt angår eksisterende bygninger.

66 Hvad for det første angår Kongeriget Spaniens påstand om, at artikel 8 i direktiv 2002/91 er blevet gennemført ved kongeligt dekret nr. 1027/2007, skal det blot bemærkes, at dette dekret alene direkte fastsætter foranstaltninger med henblik på regelmæssige eftersyn af kedler, der er sat i drift efter dekretets ikrafttræden, og overlader det til de selvstyrende regioner at fastsætte tidsrammerne for eftersyn af allerede eksisterende kedelanlæg.

67 I besvarelsen af den supplerende åbningsskrivelse har Kongeriget Spanien i denne henseende gjort gældende, at tre selvstyrende regioner allerede havde offentliggjort dekreter, der fastsatte reglerne for anvendelse af kongeligt dekret nr. 1027/2007 på deres respektive områder, og at de øvrige dekreter var under vedtagelse.

68 I modsætning til hvad Kongeriget Spanien har anført i sit svarskrift, fremgår det af ordlyden af teknisk vejledning punkt 4.3.1 i kongeligt dekret nr. 1027/2007, at det påhviler de selvstyrende regioner at fastsætte ikke blot datoen for det første eftersyn, men også hyppigheden af eftersynene på grundlag af varmeanlæggets effekt, brændstoftype og alder.

69 Ligeledes kan heller ikke argumentet om, at tidsrammerne og detaljerne vedrørende eftersynene ikke skal meddeles Kommissionen, tages til følge.

70 Direktiv 2002/91 fastsætter nemlig, at alle kedler skal undergives regelmæssige eftersyn, hvilket skal fortolkes således, at endog for så vidt angår de kedler, hvorom direktivet ikke selv fastsætter en minimumshyppighed, bør medlemsstaterne fastsætte en præcis tidsramme og give Kommissionen underretning om de foranstaltninger, de har vedtaget, for at Kommissionen kan undersøge, om disse foranstaltninger gør det muligt at opfylde formålene fastsat i direktivet.

71 Hvad for det andet angår Kongeriget Spaniens argument om, at en fuldstændig gennemførelse af artikel 8 i direktiv 2002/91 med henblik på nedsættelse af energiforbruget fremgår af kongeligt dekret nr. 1027/2007, sammenholdt med en række foranstaltninger i den tekniske vejlednings punkt 3.4.4 i kongeligt dekret nr. 1027/2007, må det understreges, at de to valgmuligheder i henholdsvis litra a) og litra b) i nævnte artikel 8 er alternative valgmuligheder forstået på den måde, at medlemsstaterne skal foretage en fuldstændig gennemførelse af den ene af valgmulighederne og ikke må begrænse sig til at foretage en delvis gennemførelse af begge to. Vedtagelse af visse foranstaltninger vedrørende nævnte litra a) og andre vedrørende litra b) udgør således ikke en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2002/91.

72 Endvidere er forpligtelsen til energirådgivning i den tekniske vejlednings punkt 3.4 i kongeligt dekret nr. 1027/2007 en meget generel forpligtelse, der ikke kan anses for at være en gennemførelse af artikel 8, litra b), i direktiv 2002/91, idet den ikke indeholder nogen specifik henvisning til forpligtelsen til rådgivning vedrørende udskiftning af en kedel eller om andre mulige løsninger. Selv om valgmuligheden i nævnte artikel 8, litra b), er underlagt en betingelse om, at den overordnede virkning af denne løsning skal svare til den, der fremkommer ved bestemmelsen i litra a) i samme artikel 8, tilkommer det vedligeholdelsesvirksomheder at give den rådgivning, der er fastsat i den tekniske vejlednings punkt 3.4.4 i kongeligt dekret nr. 1027/2007, mens det nævnte litra a), sammenholdt med artikel 10 i direktiv 2002/91, stiller krav om et regelmæssigt eftersyn foretaget af uafhængige eksperter.

73 Endelig bemærkes, at Kongeriget Spanien i sin duplik i det væsentlige har medgivet, at de indtil nu vedtagne foranstaltninger er utilstrækkelige, og har begrænset sig til at gøre gældende, at proceduren for vedtagelse af et forslag til kongeligt dekret, der ændrer det kongelige dekret nr. 1027/2007, og som selv direkte fastsætter tidsrammerne for eftersyn af eksisterende varmeanlæg på hele det nationale område, fortsat er i gang.

74 Følgelig er klagepunktet vedrørende manglende gennemførelse af artikel 8 i direktiv 2002/91 for så vidt angår eksisterende bygninger begrundet.

75 Det følger af de ovenstående betragtninger, at søgsmålet er begrundet.

76 Det må følgelig fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, 7 og 8 i direktiv 2002/91, idet Kongeriget Spanien ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivets bestemmelser.

Sagens omkostninger

77 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kongeriget Spanien har tabt sagen, pålægges det dette at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tiende Afdeling):

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, 7 og 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/91/EF af 16. december 2002 om bygningers energimæssige ydeevne, idet Kongeriget Spanien ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivets bestemmelser.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter