DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. maj 2002 *

I sag C-383/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og B. Muttelsee-Schön, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets

* Processprog: tysk.

direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (EFT 1997 L 10, s. 13), og særligt direktivets artikel 11,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N. Colneric, og dommerne R. Schintgen (refererende dommer) og V. Skouris,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. marts 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. oktober 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt

sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (EFT 1997 L 10, s. 13), og særligt direktivets artikel 11.

2 Som det er angivet i direktivets artikel 1, vedrører direktiv 96/82 forebyggelse af større uheld, hvori farlige stoffer indgår, og begrænsning af følgerne heraf for mennesker og miljø med det formål på en sammenhængende og effektiv måde at sikre et højt beskyttelsesniveau i hele Fællesskabet.

3 Artikel 11, stk. 1, i direktiv 96/82 bestemmer følgende:

»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 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

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

— 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

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

4 I henhold til artikel 24, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/82 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest 24 måneder efter dets ikrafttræden og straks underrette Kommissionen herom.

5 Direktiv 96/82 trådte i henhold til sin artikel 25 i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Da offentliggørelsen fandt sted den 14. januar 1997, trådte direktivet i kraft den 3. februar 1997, og fristen, der var fastsat i artikel 24, stk. 1, første afsnit, udløb den 3. februar 1999.

6 Da Kommissionen ved udløbet af denne frist ikke var blevet underrettet om bestemmelser, som Forbundsrepublikken Tyskland havde vedtaget for at efterkomme direktiv 96/82, og da Kommissionen ikke var i besiddelse af andre oplysninger, der gav den grundlag for at fastslå, at medlemsstaten havde vedtaget de nødvendige bestemmelser, fandt Kommissionen, at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat sine forpligtigelser i henhold til direktivet, og opfordrede ved åbningsskrivelse af 10. maj 1999 den tyske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

7 Ved skrivelse af 19. juli 1999 underrettede de tyske myndigheder Kommissionen om, at Forbundsrepublikken Tyskland ved vedtagelsen af Fünftes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (femte lov om ændring af forbundsforureningsbeskyttelsesloven) af 19. oktober 1998 (BGBl. 1998 I, s. 3178) på føderalt niveau havde opfyldt de nødvendige betingelser for gennemførelse af direktiv 96/82 ved bekendtgørelse. Ved denne skrivelse fremsendte myndighederne desuden Kommissionen de lovbestemmelser, der var vedtaget i delstaterne Bayern, Berlin, Hessen og Thüringen til gennemførelse af direktivets artikel 11.

8 Ved to skrivelser af 13. september og 8. november 1999 fremsendte de tyske myndigheder ligeledes de lovbestemmelser, der var blevet vedtaget til dette formål i henholdsvis delstaten Bremen og delstaterne Nordrhein-Westfalen og Baden-Württemberg, til Kommissionen. Ved skrivelse af 8. november 1999 fremsendte myndighederne desuden et udkast til en bekendtgørelse fra forbundsregeringen til gennemførelse af direktiv 96/82 til Kommissionen og angav, at Bundesrat (forbundsrådet) allerede havde påbegyndt sine drøftelser med henblik på en godkendelse af denne bekendtgørelse.

9 Da Kommissionen fandt, at Forbundsrepublikken Tyskland endnu ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 96/82, eller under alle omstændigheder endnu ikke havde fremsendt dem alle til Kommissionen med undtagelse af dem, der var vedtaget af delstaterne Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen og Thüringen for så vidt angår direktivets artikel 11, fremsendte den den 21. januar 2000 en begrundet udtalelse til Forbundsrepublikken Tyskland, hvori den opfordrede denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder at regne fra meddelelsen heraf.

10 De tyske myndigheder gjorde som svar på den begrundede udtalelse ved skrivelse af 11. maj 2000 Kommissionen opmærksom på, at Bundesrat (forbundsrådet) den 17. marts 2000 havde godkendt den ovennævnte bekendtgørelse til gennemførelse af direktiv 96/82, og at de ville fremsende teksten, når den var blevet offentliggjort i *Bundesgesetzblatt*. Ved denne skrivelse blev de bestemmelser, der var vedtaget af delstaterne Brandenburg, Bremen, Saarland og Hamburg til gennemførelse af artikel 11 i direktiv 96/82, ligeledes fremsendt til Kommissionen.

11 Ved skrivelse af 3. august 2000 fremsendte de tyske myndigheder teksten til Verordnung zur Umsetzung EG-rechtlicher Vorschriften betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (bekendtgørelse om gennemførelse af fællesskabslovgivning om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer) af 26. april 2000 (BGBl. 2000 I, s. 603) til Kommissionen, og oplyste Kommissionen om, at denne bekendtgørelse var trådt i kraft den 3. maj 2000. Efter at have henvist til, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse på delstatsniveau af artikel 11 i direktiv 96/82 allerede var blevet vedtaget i ti af delstaterne og fremsendt til Kommissionen, anførte myndighederne, at de bestemmelser, der var nødvendige for at sikre gennemførelsen i delstaterne Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt og Schleswig-Holstein, sandsynligvis ville blive vedtaget inden udgangen af året.

12 Da Kommissionen under disse omstændigheder fandt, at Forbundsrepublikken Tyskland endnu ikke havde vedtaget alle bestemmelser, der var nødvendige til gennemførelse af artikel 11 i direktiv 96/82 i tysk ret, anlagde den denne sag.

13 Den tyske regering bestrider ikke, at alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre artikel 11 i direktiv 96/82 i national ret, endnu ikke er truffet. Regeringen har anført, at efter vedtagelsen af de forskellige lovgivningsmæssige foranstaltninger, som blev omtalt under den administrative procedure, er det alene gennemførelsen i delstaterne Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt og Schleswig-Holstein, der er genstand for sagen.

14 Den tyske regering har i denne forbindelse anført, at de love, der er nødvendige for gennemførelsen af artikel 11 i direktiv 96/82 i delstaterne Schleswig-Holsteins og Rheinland-Pfalzs lovgivning, er trådt i kraft henholdsvis den 1. og 21. december 2000, og at procedurerne med henblik på at sikre gennemførelsen i delstaterne Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen og Sachsen-Anhalt er i gang.

15 Regeringen er af den opfattelse, at som følge af antallet og den vanskelige karakter af de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger både på føderalt og delstatsniveau er der i det foreliggende tilfælde tale om særlige omstændigheder, som Kommissionen burde have taget i betragtning i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde i artikel 10 EF. Regeringen har desuden anført, at den gentagne gange har insisteret over for delstatsmyndighederne på den hastende karakter af gennemførelsen, og den har understreget, at de igangværende procedurer befinder sig på et fremskredent stadium, der gør det muligt at regne med, at sagen er afsluttet i nær fremtid.

16 Det bemærkes, at det følger af fast praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af medlemsstatens forhold, 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 11.10.2001, sag C-110/00, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 7545, præmis 13, og af 17.1.2002, sag C-423/00, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 593, præmis 14).

17 Det er imidlertid ubestridt, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke inden for tomånedersfristen, der var fastsat i den begrundede udtalelse, havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre direktiv 96/82 i national ret.

18 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, kan en medlemsstat i øvrigt ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden, herunder sådanne, der følger af statens føderale struktur, til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (jf. bl.a. dommen af 17.1.2002, Kommissionen mod Belgien, præmis 16). Selv om Kommissionen og medlemsstaterne ifølge princippet om loyalt samarbejde skal arbejde sammen efter bedste evne, skal dette ske under fuldstændig efterlevelse af traktatens bestemmelser og afledt ret.

19 Desuden har Kommissionen efter den ved artikel 226 EF etablerede ordning et frit skøn ved afgørelsen af, om der skal anlægges traktatbrudssag, og det tilkommer ikke Domstolen at efterprøve dette skøn (jf. bl.a. dom af 6.7.2000, sag C-236/99, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5657, præmis 28).

20 Det følger heraf, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke kunne kræve af Kommissionen, at den trak sagen tilbage eller udsatte anlæggelsen af denne for at tage antallet og den vanskelige karakter af de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger samt de foretagne eller igangværende anstrengelser i betragtning.

21 Under disse omstændigheder bør der gives Kommissionen medhold i dens påstand.

22 Det må derfor fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 96/82, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 11.

Sagens omkostninger

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme direktivets artikel 11.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Colneric Schintgen Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. maj 2002.

R. Grass N. Colneric

Justitssekretær Formand for Anden Afdeling