CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 10 december 2009 [1]

I — Inleiding

1. Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken [2] (hierna: „Seveso-II-richtlijn") strekt tot bescherming tegen het risico van ongevallen bij industrieel gebruik van bepaalde stoffen. Zij vereist derhalve in het bijzonder dat voor de daardoor bestreken inrichtingen zogenoemde interne en externe noodplannen worden opgesteld.

2. De Commissie stelt dat de Spaanse autoriteiten niet voor alle betrokken inrichtingen externe noodplannen hebben opgesteld. Spanje brengt daartegen in dat er geen termijn is voor de vaststelling van deze plannen. Tevens zouden ook interne noodplannen en gegevens van de inrichtingen nog ontbreken.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB 1997, L 10, blz. 13, in de versie van richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2003 tot wijziging van richtlijn 96/82 (PB L 345, blz. 97).

II — Toepasselijke bepalingen

3. De relevante regelingen over noodplannen zijn opgenomen in artikel 11 van de Seveso-II-richtlijn:

„1. De lidstaten dragen er zorg voor dat voor de door artikel 9 bestreken inrichtingen

a) door de exploitant een intern noodplan voor de binnen de inrichting te nemen maatregelen wordt opgesteld:

— voor nieuwe inrichtingen: vóór de inbedrijfstelling ervan;

— voor nog niet onder richtlijn 82/501/EEG vallende bestaande

inrichtingen: binnen een termijn van drie jaar, gerekend vanaf de in artikel 24, lid 1, genoemde datum;

— voor andere inrichtingen: binnen een termijn van twee jaar, gerekend vanaf de in artikel 24, lid 1, genoemde datum;

— voor inrichtingen die op een later tijdstip onder het toepassingsgebied van deze richtlijn komen te vallen: onverwijld, doch in ieder geval binnen één jaar na de datum waarop de richtlijn van toepassing wordt op de betrokken inrichting, als bepaald in artikel 2, lid 1, eerste zin;

b) door de exploitant binnen de volgende termijnen aan de bevoegde autoriteiten de noodzakelijke gegevens worden verstrekt, zodat zij het externe noodplan kunnen opstellen:

— voor nieuwe inrichtingen: vóór de inbedrijfstelling ervan;

— voor nog niet onder richtlijn 82/501/EEG vallende bestaande inrichtingen: binnen een termijn van drie jaar, gerekend vanaf de in artikel 24, lid 1, genoemde datum;

— voor andere inrichtingen: binnen een termijn van twee jaar, gerekend vanaf de in artikel 24, lid 1, genoemde datum;

— voor inrichtingen die op een later tijdstip onder het toepassingsgebied van deze richtlijn komen te vallen: onverwijld, doch in ieder geval binnen één jaar na de datum waarop de richtlijn van toepassing wordt op de betrokken inrichting, als bepaald in artikel 2, lid 1, eerste zin;

c) door de voor dit doel door de lidstaat aangewezen autoriteiten een extern noodplan voor de buiten de inrichting te nemen maatregelen wordt opgesteld.

2. De noodplannen dienen te worden opgesteld teneinde:

— voorvallen in te dammen en te beheersen om de gevolgen ervan zo gering mogelijk te doen zijn en de schade aan mens, milieu en goederen te beperken;

— maatregelen ten uitvoer te leggen voor de bescherming van mens en milieu tegen de gevolgen van zware ongevallen;

— aan de bevolking en aan de betrokken diensten of autoriteiten in het gebied relevante informatie te verstrekken;

— na een zwaar ongeval voor herstel en schoonmaak van het milieu te zorgen.

De noodplannen bevatten de in bijlage IV vermelde gegevens.

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat de in deze richtlijn bedoelde interne noodplannen, onverminderd de verplichtingen van de bevoegde autoriteiten, opgesteld worden met raadpleging van het personeel dat in de inrichting werkt, met inbegrip van het betrokken personeel van onderaannemers met langlopende contracten, en dat het publiek wordt geraadpleegd bij de opstelling of de actualisering van de externe noodplannen.

4. De lidstaten dragen er zorg voor dat interne en externe noodplannen met passende tussenpozen van niet meer dan drie jaar door de exploitanten en de aangewezen autoriteiten opnieuw worden bezien, beproefd en zo nodig herzien en bijgewerkt. Bij dit opnieuw bezien wordt rekening gehouden met veranderingen die zich in de betrokken inrichtingen en bij de betrokken hulpdiensten hebben voorgedaan, met nieuwe technische kennis en met inzichten omtrent de bij zware ongevallen te nemen maatregelen.

4bis. […]

5. […]

6. De bevoegde autoriteit kan in het licht van de gegevens die zijn vervat in het veiligheidsrapport, onder motivering van haar besluit, besluiten dat de bepalingen van lid 1 inzake de opstelling van een extern noodplan niet van toepassing zijn."

4. De Seveso-II-richtlijn moest krachtens de artikelen 24, lid 1, en 25 daarvan uiterlijk op 3 februari 1999 zijn omgezet.

III — Procesverloop en vorderingen

5. Volgens een verslag van de Commissie over de toepassing van de Seveso-II-richtlijn [3] waren in Spanje, evenals in andere lidstaten, eind 2002 nog niet alle noodzakelijke externe noodplannen in de zin van artikel 11, lid 1, sub c, vastgesteld. Na verdere navraag van de Commissie deelde Spanje in 2006 mee dat pas 35,2 % van alle vereiste externe noodplannen was opgesteld.

6. De Commissie kwam derhalve tot de slotsom dat Spanje zijn verplichtingen krachtens artikel 11 van de Seveso-II-Richtlijn heeft geschonden en verzocht deze lidstaat op 23 maart 2007 om zijn opmerkingen in te dienen (aanmaningsbrief). Daar blijkens het antwoord van 25 juni 2007 externe noodplannen nog steeds ontbraken, zond de Commissie Spanje op 23 oktober 2007 een met redenen omkleed advies, waarin zij een termijn van twee maanden gaf om een einde te maken aan de schending van het gemeenschapsrecht.

7. Na onderzoek van het antwoord van Spanje van 10 januari 2008 bleef de Commissie bij haar standpunt en stelde zij het onderhavige beroep in.

3 — Ontwerp-verslag over de toepassing in de lidstaten van richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken voor de periode 2000-2002, http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_nl.pdf, bezocht op 12 november 2009.

8. De Commissie verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door geen externe noodplannen op te stellen voor alle inrichtingen die worden bestreken door artikel 9 van richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, de krachtens artikel 11, lid 1, sub c, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

9. Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Hof:

— het beroep te verwerpen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

IV — Juridische beoordeling

10. Ingevolge artikel 11, lid 1, sub c, van de Seveso-II-richtlijn stellen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten voor alle door de richtlijn bestreken inrichtingen een extern noodplan op voor de buiten de inrichting te nemen maatregelen.

11. Spanje voert echter aan dat de ontbrekende externe noodplannen nog niet behoefden te worden opgesteld. Artikel 11, lid 1, sub c, van de Seveso-II-richtlijn bevat namelijk geen termijn voor de opstelling van externe noodplannen.

12. Indien een richtlijnbepaling geen afzonderlijke termijn voor omzetting ervan bevat, geldt normalerwijze de algemene termijn voor omzetting. [4] Beide partijen wijzen echter terecht op artikel 11, lid 1, sub b, van de Seveso-II-richtlijn, waarbij de exploitanten van de inrichtingen ruime termijnen worden gegeven om de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de externe noodplannen. Derhalve kunnen de externe

4 — Zie arrest van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje (C-355/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 11), betreffende de aanwijzing van specialebeschermingszones voor vogels.

noodplannen niet worden opgesteld voordat die gegevens zijn ontvangen.

13. De Commissie gaat ervan uit dat de verplichting om de externe noodplannen op te stellen aan de termijnen voor het verstekken van de benodigde gegevens is gebonden.

14. De termijnen van artikel 11, lid 1, sub b, van de Seveso-II-richtlijn kunnen echter niet zonder meer worden toegepast op lid c. De bevoegde autoriteiten moeten immers voldoende tijd krijgen om na ontvangst van de gegevens een extern noodplan op te stellen.

15. Derhalve kan uit de richtlijn geen eenduidige termijn voor het opstellen van de externe noodplannen worden afgeleid.

16. Niettemin bevat artikel 11, lid 1, sub c, van de Seveso-II-richtlijn een onvoorwaardelijke verplichting van de lidstaten, die van groot belang is voor de doelen van de richtlijn. Zoals artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie uitdrukkelijk bepaalt, moeten publieke instellingen overigens krachtens het beginsel van behoorlijk bestuur, dat ook de lidstaten bij de toepassing van het gemeenschapsrecht moeten eerbiedigen [5], hun verplichtingen binnen een redelijke termijn nakomen. Derhalve mogen de lidstaten het opstellen van de externe noodplannen niet bovenmatig vertragen. [6]

17. Bijgevolg moet worden verduidelijkt binnen hoeveel tijd een extern noodplan redelijkerwijs moet zijn opgesteld. Dit dient in beginsel op basis van alle relevante omstandigheden te worden bepaald. [7] Weliswaar kan het wat dit betreft aankomen op de omstandigheden van elk individueel geval [8], doch de Commissie kan het verwijt van een inbreuk in het gehele land in beginsel sluitend bewijzen op basis van statistieken. Op individuele gevallen behoeft bij die werkwijze enkel te

5 — Arrest van 21 juni 2007, Laub (C-428/05, Jurispr. blz. I-5069, punt 25).

6 — Dienovereenkomstig heeft het Hof in de arresten van 12 maart 2009, Commissie/Luxemburg (C-289/08), en Commissie/België (C-342/08), 2 april 2009, Commissie/Oostenrijk (C-401/08), en 15 oktober 2009, Commissie/Portugal (C-30/09), reeds vastgesteld dat de betrokken lidstaten artikel 11 van de Seveso-II-richtlijn hebben geschonden, omdat nog niet voor alle inrichtingen externe noodplannen bestonden.

7 — Zie inzake de redelijke duur van de procedure voor de rechter, arresten van 16 juli 2009, Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland/Commissie (C-385/07 P, Jurispr. blz. I-6155, punt 181 en aangehaalde rechtspraak), en 3 september 2009, Papierfabrik August Koehler/Commissie (C-322/07 P, C-327/07 P en C-338/07 P, Jurispr. blz. I-7191, punt 144 en aangehaalde rechtspraak). Zie inzake de toetsing van de redelijke termijn voor uitvoering van een arrest in een niet-nakomingsprocedure, arrest van 4 juni 2009, Commissie/Griekenland (C-568/07, Jurispr. blz. I-4505, punten 51 e.v.).

8 — Aldus de in voetnoot 7 aangehaalde arresten inzake de duur van procedures voor de rechter.

worden ingegaan indien het verweer van de lidstaat op individuele gevallen steunt.

18. In het onderhavige geval staat vast dat in Spanje al jarenlang niet voor alle betrokken inrichtingen de noodzakelijke noodplannen zijn opgesteld. Weliswaar zijn de getallen niet voldoende gedetailleerd geformuleerd om te kunnen vaststellen in welke gevallen de termijnen voor het verstrekken van de noodzakelijke gegevens in de zin van artikel 11, lid 1, sub b, van de Seveso-II-richtlijn reeds geruime tijd zijn verstreken. Spanje voert echter niet het verweer dat hij niet voldoende tijd heeft gehad om de externe noodplannen vast te stellen. Derhalve moet worden aangenomen dat voor het opstellen van deze noodplannen voldoende tijd was gegeven.

19. Spanje fundeert het ontbreken van externe noodplannen veeleer met het argument dat de bevoegde autoriteiten eerst moeten wachten op de interne noodplannen en de gegevens van de inrichtingen. Dit argument is in zoverre juist dat de externe noodplannen niet zonder deze stappen van de inrichtingen kunnen worden opgesteld.

20. De lidstaten zijn echter ingevolge artikel 11, lid 1, sub a en b, van de Seveso-II-richtlijn verplicht er zorg voor te dragen dat de inrichtingen binnen de termijnen aan hun verplichtingen voldoen.[9] Spanje kan zijn verzuim om tijdig externe noodplannen op te stellen er niet mee rechtvaardigen dat hij deze voorafgaande verplichting niet is nagekomen.

21. Het beroep moet derhalve worden toegewezen.

V — Kosten

22. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd.

9 — Zie arrest Commissie/Portugal (aangehaald in voetnoot 6, punt 17).

VI — Conclusie

23. Mitsdien geef ik het Hof in overweging als volgt te beslissen:

„1) Door geen externe noodplannen op te stellen voor alle inrichtingen die worden bestreken door artikel 9 van richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, is het Koninkrijk Spanje de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten."