JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
10 päivänä joulukuuta 2009[1]

I Johdanto

1. Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9.12.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY[2] (jäljempänä Seveso-II-direktiivi) tarkoituksena on onnettomuusriskeiltä suojaaminen tiettyjä aineita teollisesti käytettäessä. Siinä edellytetään tämän vuoksi erityisesti, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotantolaitosten osalta laaditaan niin kutsutut sisäiset ja ulkoiset pelastussuunnitelmat.

2. Komissio väittää, että Espanjan viranomaiset eivät ole laatineet ulkoisia pelastussuunnitelmia kaikkien kyseessä olevien tuotantolaitosten osalta. Espanja katsoo sitä vastoin, ettei näiden suunnitelmien laatimiselle ole asetettu mitään määräaikaa. Komission mukaan myös sisäiset pelastussuunnitelmat ja yritysten tiedot puuttuvat edelleen.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL 1997, L 10, s. 13; sellaisena kuin direktiivi on muutettuna direktiivin 96/82 muuttamisesta 16.12.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/105/EY (EUVL L 345, s. 97).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Pelastussuunnitelmia koskevat merkitykselliset säännökset on vahvistettu Seveso-II-direktiivin 11 artiklassa, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikkien 9 artiklan määräysten alaisten tuotantolaitosten osalta

a) toiminnanharjoittaja laatii tuotantolaitoksen sisällä suoritettavia toimenpiteitä koskevan sisäisen pelastussuunnitelman

– uusille tuotantolaitoksille ennen niiden käyttöönottoa,

– olemassa oleville tuotantolaitoksille, joihin ei direktiivin 82/501/

ETY määräyksiä ole sovellettu, kolmen vuoden määräajassa 24 artiklan 1 kohdassa määrätystä päivästä lukien,

– muille tuotantolaitoksille kahden vuoden määräajassa 24 artiklan 1 kohdassa määrätystä päivästä lukien,

– tämän direktiivin soveltamisalaan myöhemmin kuuluville tuotantolaitoksille viipymättä, mutta joka tapauksessa vuoden kuluessa päivästä, jona direktiiviä aletaan 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn mukaisesti soveltaa asianomaiseen tuotantolaitokseen.

b) toiminnanharjoittaja toimittaa toimivaltaisille viranomaisille ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista varten tarvittavat tiedot seuraaviin määräaikoihin mennessä:

– uusille tuotantolaitoksille ennen niiden käyttöönottoa,

– olemassa oleville tuotantolaitoksille, joihin ei direktiivin 82/501/ETY määräyksiä ole sovellettu, kolmen vuoden määräajassa 24 artiklan 1 kohdassa määrätystä päivästä lukien,

– muiden tuotantolaitosten osalta kahden vuoden määräajassa 24 artiklan 1 kohdassa määrätystä päivästä lukien,

– tämän direktiivin soveltamisalaan myöhemmin kuuluville tuotantolaitoksille viipymättä, mutta joka tapauksessa vuoden kuluessa päivästä, jona direktiiviä aletaan 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn mukaisesti soveltaa asianomaiseen tuotantolaitokseen.

c) jäsenvaltion tähän tehtävään nimeämät viranomaiset laativat ulkoisen pelastussuunnitelman niistä toimista, joihin ryhdytään tuotantolaitoksen ulkopuolella.

2. Pelastussuunnitelmat on laadittava ottaen huomioon seuraavat tavoitteet:

– Onnettomuudet on rajattava ja hallittava niiden seurauksien minimoimiseksi ja ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle aiheutuneiden vahinkojen rajoittamiseksi.

– On toteutettava tarvittavat toimenpiteet ihmisten ja ympäristön suojaamiseksi suuronnettomuuksien seurauksilta.

– On annettava tarpeelliset tiedot väestölle ja asiasta vastaaville alueen viranomaisille ja laitoksille.

– On varauduttava suuronnettomuuden jälkien korjaamiseen ja ympäristön puhdistamiseen.

Pelastussuunnitelmissa on oltava liitteessä IV tarkoitetut tiedot.

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tässä direktiivissä tarkoitetut sisäiset pelastussuunnitelmat laaditaan siten, että kuullaan tuotantolaitoksessa työskentelevää henkilökuntaa, mukaan lukien asianomaiset pitkäaikaiset alihankkijat, ja että yleisöä kuullaan ulkoisia pelastussuunnitelmia tehtäessä ja niitä ajantasaistettaessa, tämän kuitenkaan rajoittamatta toimivaltaisten viranomaisten velvoitteita.

4. Jäsenvaltioiden on luotava järjestelmä, joka takaa, että toiminnanharjoittajat ja tehtävään nimetyt viranomaiset tarkastavat, harjoittavat ja tarpeen vaatiessa korjaavat ja ajanmukaistavat sisäiset ja ulkoiset pelastussuunnitelmat asianmukaisin, sopivin, enintään kolmen vuoden väliajoin. Tarkastamisessa on otettava huomioon näissä tuotantolaitoksissa ja kyseessä olevissa pelastuspalveluissa tapahtuneet muutokset, uuden teknisen tietämyksen ja tiedon lisääntyminen toimenpiteistä, jotka suuronnettomuuksissa on toteutettava.

4a. – –

5. – –

6. Toimivaltainen viranomainen voi perustellusta syystä päättää, että turvallisuusselvityksen sisältämien tietojen perusteella ei sovelleta 1 kohdan määräyksiä ulkoisen pelastussuunnitelman pakollisesta laatimisesta.”

4. Seveso-II-direktiivi oli sen 24 artiklan 1 kohdan ja 25 artiklan mukaan pantava täytäntöön 3.2.1999 mennessä.

III Asian käsittelyn vaiheet ja vaatimukset

5. Komission Seveso-II-direktiivin soveltamisesta laatiman kertomuksen[3] mukaan kaikkia 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja vaadittavia ulkoisia pelastussuunnitelmia ei ollut vielä vuoden 2002 lopussa laadittu Espanjassa, kuten ei muissakaan jäsenvaltioissa. Komission tiedusteltua asiasta uudelleen Espanja ilmoitti vuonna 2006, että vasta 35,2 prosenttia kaikista vaadittavista ulkoisista pelastussuunnitelmista oli laadittu.

6. Komissio tuli näin ollen siihen tulokseen, että Espanja ei ollut noudattanut Seveso-II-direktiivin 11 artiklan mukaisia velvoitteitaan, ja se kehotti 23.3.2007 kyseistä jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa (virallinen huomautus). Koska 25.6.2007 annetun vastauksen mukaan ulkoisia pelastussuunnitelmia ei ollut vieläkään laadittu, komissio lähetti 23.10.2007 Espanjalle perustellun lausunnon ja asetti siinä kahden kuukauden pituisen viimeisen määräajan yhteisön oikeuden rikkomisen päättämiseksi.

7. Tarkasteltuaan Espanjan 10.1.2008 päivättyä vastausta komissio päätti pysyä kannassaan ja se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

3 – Ehdotus kertomukseksi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta annetun direktiivin 96/82/EY täytäntöönpanosta ajanjaksolla 2000–2002, http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_de.pdf, asiakirjaan tutustuttu 12.11.2009.

8. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9.12.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY 11 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut kaikkien kyseisen direktiivin 9 artiklan soveltamisalaan kuuluvien tuotantolaitosten osalta ulkoisia pelastussuunnitelmia

– velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

9. Espanja vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajana olevan toimielimen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Oikeudellinen arviointi

10. Seveso-II-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset laativat kaikkien direktiivin säännösten alaisten tuotantolaitosten osalta ulkoisen pelastussuunnitelman niistä toimista, joihin ryhdytään tuotantolaitoksen ulkopuolella.

11. Espanja väittää kuitenkin, ettei puuttuvia ulkoisia pelastussuunnitelmia ole pitänyt vielä laatia. Sen mukaan Seveso-II-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ei näet ole vahvistettu mitään määräaikaa ulkoisten pelastussuunnitelmien laatimiselle.

12. Jos direktiivin säännöksissä ei ole vahvistettu mitään erityistä määräaikaa kyseisten säännösten täytäntöönpanolle, on pääsääntöisesti sovellettava yleistä täytäntöönpanoaikaa.[4] Molemmat asianosaiset viittaavat kuitenkin perustellusti Seveso-II-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jossa tuotantolaitosten toiminnanharjoittajille myönnetään pidemmät määräajat toimittaa ulkoisten pelastussuunnitelmien laatimista varten tarvittavat

4 – Ks. lintujen erityissuojelualueiden osoittamisen osalta asia C-355/90, komissio v. Espanja, tuomio 2.8.1993 (Kok., s. I-4221, 11 kohta).

tiedot. Ulkoisia pelastussuunnitelmia ei siis voida laatia ennen kuin tiedot ovat saapuneet.

13. Komissio myöntää, että velvollisuus laatia ulkoiset pelastussuunnitelmat on sidoksissa tarvittavien tietojen toimittamista varten asetettuihin määräaikoihin.

14. Seveso-II-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohdassa asetettuja määräaikoja ei voida kuitenkaan soveltaa välittömästi c alakohtaan. Toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat näet riittävästi aikaa laatia ulkoinen pelastussuunnitelma sen jälkeen, kun tiedot ovat saapuneet.

15. Direktiivistä ei siis voida johtaa yksiselitteistä määräaikaa ulkoisten pelastussuunnitelmien laatimiselle.

16. Seveso-II-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa on kuitenkin asetettu jäsenvaltioille sellainen ehdoton velvollisuus, jolla on suuri merkitys direktiivin tavoitteiden kannalta. Kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti todetaan, julkishallinnon on lisäksi hyvän hallinnon periaatteen mukaan, jota myös jäsenvaltioiden on noudatettava yhteisön oikeutta soveltaessaan,[5] täytettävä velvoitteensa kohtuullisessa ajassa. Jäsenvaltiot eivät siis saa viivyttää aiheettomasti ulkoisten pelastussuunnitelmien laatimista.[6]

17. Olisi siis selvitettävä, minkä pituista ajanjaksoa on pidettävä kohtuullisena ulkoisen pelastussuunnitelman laatimiselle. Tämä on selvitettävä pääsääntöisesti kaikkien asian kannalta merkityksellisten olosuhteiden kannalta.[7] Vaikka tältä osin on mahdollista pitää ratkaisevana kunkin yksittäistapauksen olosuhteita,[8] komissio voi kuitenkin pääsääntöisesti näyttää koko maan kattavan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan väitteen lopullisesti toteen tilastojen perusteella. Yksittäistapauksia on

5 – Asia C-428/05, Laub, tuomio 21.6.2007 (Kok., s. I-5069, 25 kohta).

6 – Yhteisöjen tuomioistuin on vastaavasti asiassa C-289/08, komissio v. Luxemburg, 12.3.2009 antamassaan tuomiossa; asiassa C-342/08, komissio v. Belgia, 12.3.2009 antamassaan tuomiossa; asiassa C-401/08, komissio v. Itävalta, 2.4.2009 antamassaan tuomiossa ja asiassa C-30/09, komissio v. Portugali, 15.10.2009 antamassaan tuomiossa jo todennut, että asianomaiset jäsenvaltiot olivat rikkoneet Seveso-II-direktiivin 11 artiklan säännöksiä, koska kaikkien tuotantolaitosten osalta ei ollut vielä olemassa ulkoisia pelastussuunnitelmia.

7 – Ks. oikeudenkäynnin kohtuullisen keston osalta asia C-385/07 P, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland v. komissio, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6155, 181 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja yhdistetyt asiat C-322/07 P, C-327/07 P ja C-338/07 P, Papierfabrik August Koehler v. komissio, tuomio 3.9.2009 (Kok., s. I-7191, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä annetun tuomion täytäntöönpanoa koskevan kohtuullisen määräajan arvioinnin osalta asia C-568/07, komissio v. Kreikka, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4505, 51 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

8 – Ks. edellä alaviitteessä 7 mainitut tuomiot oikeudenkäynnin keston osalta.

tutkittava näin toimittaessa vain silloin, kun jäsenvaltio nojautuu niihin puolustuksessaan.

18. Esillä olevassa asiassa on riidatonta, että Espanjassa ei ole moneen vuoteen laadittu tarvittavia ulkoisia pelastussuunnitelmia kaikkien kysymyksessä olevien tuotantolaitosten osalta. Lukuja ei tosin ole esitetty riittävän yksityiskohtaisesti, jotta voitaisiin todeta, missä tapauksissa Seveso-II-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaiset määräajat tarvittavien tietojen toimittamiselle ovat päättyneet jo kauan sitten. Espanja ei kuitenkaan vetoa puolustuksekseen siihen, ettei näiden pelastussuunnitelmien laatimiselle olisi ollut riittävästi aikaa. Näin ollen on lähdettävä siitä, että pelastussuunnitelmien laatimiselle on ollut riittävästi aikaa.

19. Espanja perustelee ulkoisten pelastussuunnitelmien puuttumista pikemminkin sillä, että toimivaltaisten viranomaisten on ensin pitänyt odottaa tuotantolaitosten sisäisiä pelastussuunnitelmia ja tietoja. Tämän väitteen osalta on myönnettävä, ettei ulkoisia pelastussuunnitelmia voida laatia ilman näitä tuotantolaitosten toimenpiteitä.

20. Jäsenvaltioilla on kuitenkin Seveso-II-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että nämä yritysten velvollisuudet täytetään määräajassa.[9] Espanja ei voi perustella sitä, ettei se ole laatinut määräajassa ulkoisia pelastussuunnitelmia, sillä, ettei tätä aikaisempaa velvollisuutta ole täytetty.

21. Kanne on tämän vuoksi hyväksyttävä.

V Oikeudenkäyntikulut

22. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

9 – Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 17 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

23. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisisi asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9.12.1996 annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY 11 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole laatinut kaikkien kyseisen direktiivin 9 artiklan soveltamisalaan kuuluvien tuotantolaitosten osalta ulkoisia pelastussuunnitelmia.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.