JULIANE KOKOTT FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2009. december 10.[1]

I – Bevezetés

1. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló, 1996. december 9-i 96/82/EK tanácsi irányelv[2] (a továbbiakban: Seveso II irányelv) célja az egyes anyagok ipari alkalmazásával kapcsolatos balesetek veszélyei elleni védelem. Különösen azt írja elő, hogy a hatálya alá tartozó üzemek számára úgynevezett belső és külső vészhelyzeti terveket kell készíteni.

2. A Bizottság azt kifogásolja, hogy a spanyol hatóságok nem minden érintett üzem számára készítettek külső vészhelyzeti tervet. Spanyolország ezzel szemben azt állítja, hogy nem szabtak határidőt e tervek elkészítésére. Hiányoznak még az üzemek belső vészhelyzeti tervei és információi is.

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 10., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 410. o.; a 96/82/EK irányelv módosításáról szóló, 2003. december 16-i 2003/105/EK parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 345., 97. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 398. o.) módosított szöveg.

II – Jogi háttér

3. A vészhelyzeti tervekre irányadó szabályozást a Seveso II irányelv 11. cikke tartalmazza:

„(1) A tagállamoknak [helyesen: a tagállamok] biztosítják, hogy minden olyan üzemben, amelyre a 9. cikket kell alkalmazni:

a) az üzemeltető belső vészhelyzeti tervet készít az üzemen belül teendő intézkedésekről,

– új üzemek esetében, az üzemeltetés megkezdése előtt,

– meglévő üzemek esetében, amelyekre előzőleg nem vonatkozott

a 82/501/EGK irányelv, a 24. cikk (1) bekezdésében meghatározott időponttól számított három éven belül,

– egyéb üzemek esetében, a 24. cikk (1) bekezdésében meghatározott időponttól számított két éven belül;

– olyan üzemeknél, amelyek ezt követően ezen irányelv hatálya alá tartoznak, késedelem nélkül, de minden esetben azt a napot követő egy éven belül, amelyen ezt az irányelvet az érintett üzemre alkalmazni kell, a 2. cikk (1) bekezdésének első albekezdésében meghatározottak szerint;

b) az üzemeltető a következő határidőkön belül ellátja a hatáskörrel rendelkező hatóságokat a szükséges információval, hogy lehetővé váljon a külső vészhelyzeti tervek elkészítése:

– új üzemek esetében az üzemeltetés megkezdése előtt,

– meglévő üzemek esetében, amelyekre előzőleg nem vonatkozott a 82/501/EGK irányelv, a 24. cikk (1) bekezdésben meghatározott időponttól számított három éven belül,

– egyéb üzemek esetében, a 24. cikk (1) bekezdésében meghatározott időponttól számított két éven belül,

– olyan üzemeknél, amelyek ezt követően ezen irányelv hatálya alá tartoznak, késedelem nélkül, de minden esetben azt a napot követő egy éven belül, amelyen ezt az irányelvet az érintett üzemre alkalmazni kell, a 2. cikk (1) bekezdésének első albekezdésében meghatározottak szerint,

c) a tagállamok által e célra kijelölt hatóságok külső vészhelyzeti tervet készítenek a üzemen kívül végrehajtandó intézkedésekről.

(2) A vészhelyzeti terveket a következő célokra tekintettel kell elkészíteni:

– a véletlenszerű események leküzdése és ellenőrzés alá vonása, hogy a lehető legkisebbre csökkentse a hatásokat és, hogy korlátozza azok által az emberben, a környezetben és a javakban okozott kárt,

– azon intézkedések végrehajtása, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az embert és a környezetet megvédjék a súlyos balesetek hatásaitól,

– a szükséges információ közlése a nyilvánossággal és az érintett terület köztisztviselőivel és hatóságaival,

– a környezet helyreállításának és megtisztításának biztosítása a súlyos balesetet követően.

A vészhelyzeti tervnek a IV. mellékletben szereplő információkat kell tartalmaznia.

(3) Az illetékes hatóságok kötelezettségeinek sérelme nélkül a tagállamok biztosítják, hogy ezen irányelvben előírt belső vészhelyzeti terveket – az érintett, hosszú távra alvállalkozóként szerződött személyzetet is beleértve – az üzemben dolgozó személyzettel konzultálva dolgozzák ki, és hogy a nyilvánossággal konzultálnak a külső vészhelyzeti tervekről, amikor azokat kidolgozzák és frissítik.

(4) A tagállamok biztosítják, hogy az üzemeltetők és a kijelölt hatóságok megfelelő időközönként, nem több mint három évenként felülvizsgálják, ellenőrzik és ahol szükséges, módosítják és naprakésszé teszik a belső és külső vészhelyzeti terveket. A felülvizsgálatnál figyelembe kell venni az érintett üzemben vagy a vészhelyzeti szolgálatokon belül bekövetkezett változásokat, valamint az új műszaki ismereteket és a súlyos balesetekre való reagálásra vonatkozó ismereteket.

(4a) […]

(5) […]

(6) A hatáskörrel rendelkező hatóság a biztonsági jelentésben szereplő információk ismeretében hozhat olyan döntést megfelelő érvekkel alátámasztva, hogy az (1) bekezdés szerinti külső vészhelyzeti terv készítésének követelményét nem kell alkalmazni."

4. A 24. cikk (1) bekezdése, valamint a 25. cikk értelmében a Seveso II irányelvet 1999. február 3-áig kellett átültetni.

III – Az eljárás és a felek kérelmei

5. A Bizottság Seveso II irányelv alkalmazásáról szóló jelentése[3] szerint Spanyolországban 2002 végén – több tagállamhoz hasonlóan – még nem készült el minden szükséges, a 11. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti külső vészhelyzeti terv. A Bizottság további kérdésére Spanyolország 2006-ban azt válaszolta, hogy az összes szükséges külső vészhelyzeti tervnek csupán 35,2%-a készült el.

6. A Bizottság arra az eredményre jutott, hogy Spanyolország megszegte a Seveso II irányelv 11. cikkéből eredő kötelezettségeit, és 2007. március 23-án állásfoglalásra szólította fel e tagállamot (felszólító levél). Mivel a 2007. június 25-i válasz értelmében még mindig hiányoztak külső vészhelyzeti tervek, a Bizottság 2007. október 23-án indokolással ellátott véleményt küldött Spanyolországnak, amelyben két hónapos végső határidőt tűzött ki számára, hogy megszüntesse a közösségi jog megsértését.

7. A 2008. január 10-i spanyol válasz vizsgálatát követően a Bizottság kitartott álláspontja mellett, és előterjesztette a jelen keresetet.

3 – A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EGK irányelv 2000 és 2002 közötti végrehajtásáról szóló jelentés tervezete, http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_de.pdf, letöltve: 2009. november 12-én.

8. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság

– állapítsa meg, hogy a Spanyol Királyság – mivel nem készített külső vészhelyzeti tervet valamennyi, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló, 1996. december 9-i 96/82/EK tanácsi irányelv 9. cikkének hatálya alá tartozó üzem számára – nem teljesítette a hivatkozott 96/82/EK irányelv 11. cikke (1) bekezdésének c) pontjából eredő kötelezettségeit;

– kötelezze a Spanyol Királyságot a költségek viselésére.

9. Spanyolország azt kéri, hogy a Bíróság

– utasítsa el a keresetet, és

– kötelezze a keresetet indító intézményt az eljárás költségeinek viselésére.

IV – Jogi értékelés

10. A Seveso II irányelv 11. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében a tagállamok által e célra kijelölt hatóságok az irányelv hatálya alá tartozó minden üzemben külső vészhelyzeti tervet készítenek az üzemen kívül végrehajtandó intézkedésekről.

11. Spanyolország ugyanakkor azzal érvel, hogy még nem kellett elkészíteni a hiányzó külső vészhelyzeti terveket. A Seveso II irányelv 11. cikke (1) bekezdésének c) pontja ugyanis nem tartalmaz határidőt a külső vészhelyzeti tervek elkészítésére.

12. Amennyiben valamely irányelv rendelkezése nem tartalmaz külön határidőt az átültetésére vonatkozóan, akkor rendszerint az általános átültetési határidő érvényesül.[4] Mindazonáltal mindkét fél helyesen hivatkozik a Seveso II irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontjára, amely az üzemek üzemeltetői részére hosszabb határidőt biztosít a külső vészhelyzeti tervekhez szükséges információk közlésére. Az információk

4 – Lásd a C-355/90. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1993. augusztus 2-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-4221. o.) 11. pontját a madarak számára kijelölendő különleges védelmi területekről.

beérkezését megelőzően így nem lehet elkészíteni a külső vészhelyzeti terveket.

13. A Bizottság feltételezi, hogy a külső vészhelyzeti tervek elkészítésének kötelezettsége a szükséges információk közlésének határidejéhez kapcsolódik.

14. Mindazonáltal a Seveso II irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti határidőket nem lehet közvetlenül a c) pontra alkalmazni. Az illetékes hatóságoknak ugyanis elegendő időre van szükségük ahhoz, hogy az információk beérkezése után elkészítsék a külső vészhelyzeti tervet.

15. Így az irányelvből nem állapítható meg a külső vészhelyzeti tervek elkészítésének egyértelmű határideje.

16. A Seveso II irányelv 11. cikke (1) bekezdésének c) pontja azonban a tagállamok olyan feltétel nélküli kötelezettségét tartalmazza, amelynek nagy jelentősége van az irányelv célja szempontjából. Amint azt az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkének (1) bekezdése kifejezetten kimondja, a közigazgatási szerveknek egyébként a gondos ügyintézés elve alapján – amelyre a tagállamoknak is figyelemmel kell lenniük a közösségi jog alkalmazása során[5] – ésszerű határidőn belül kell a kötelezettségeiket teljesíteni. Ezért a tagállamok nem halogathatják indokolatlanul a külső vészhelyzeti tervek elkészítését.[6]

17. Így azt kell megvizsgálni, hogy milyen időtartam ésszerű a külső vészhelyzeti terv elkészítésére. Ezt alapvetően az összes releváns körülmény figyelembevételével kell megvizsgálni.[7] Ez nyilvánvalóan függhet az egyes esetek körülményeitől,[8] a Bizottság azonban főszabály szerint statisztikák figyelembevételével is tehet koherens módon tagállami jogsértésre vonatkozó kifogást. Ilyen esetben csak akkor kell az egyedi eseteket

5 – A C-428/05. sz. Laub-ügyben 2007. június 21-én hozott ítélet (EBHT 2007, I-5069. o.) 25. pontja.

6 – A Bíróság ennek megfelelően a C-289/08. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2009. március 12-én hozott ítéletében, valamint a C-342/08. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben ugyanaznap hozott ítéletében, a C-401/08. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2009. április 2-án hozott ítéletében és a C-30/09. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2009. október 15-én hozott ítéletében már megállapította, hogy az érintett tagállamok megsértették a Seveso II irányelv 11. cikkét, mert még nem rendelkeztek minden üzem vonatkozásában külső vészhelyzeti tervvel.

7 – A bíróság előtti eljárás ésszerű határidejéről lásd a C-385/07. P. sz., Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland kontra Bizottság ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-6155. o.) 181. pontját az abban szereplő további hivatkozásokkal, valamint a C-322/07. P., C-327/07. P. és C-338/07. P. sz., Papierfabrik August Koehler kontra Bizottság egyesített ügyekben 2009. szeptember 3-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-7191. o.) 144. pontját az abban szereplő további hivatkozásokkal. A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás során az ítéletek végrehajtása ésszerű határidejének vizsgálatáról lásd a C-568/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4505. o.) 51. és azt követő pontjait.

8 – A bírósági eljárások időtartamáról lásd a 7. lábjegyzetben hivatkozott ítéleteket.

megvizsgálni, ha a tagállam egyedi esetekre alapozza védekezését.

18. A jelen ügyben nem vitatott, hogy Spanyolországban évek óta nem készült minden érintett üzem vonatkozásában szükséges külső vészhelyzeti terv. A számokat ugyan nem mutatták be kellő részletességgel annak megállapításához, hogy mely esetekben járt le már hosszabb ideje a szükséges információk közlésére a Seveso II irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint rendelkezésre álló határidő. Spanyolország azonban mégsem azzal az érvvel védekezik, hogy nem volt elegendő ideje a külső vészhelyzeti tervek elkészítésére. Így abból kell kiindulni, hogy elegendő idő állt rendelkezésre e vészhelyzeti tervek elkészítésére.

19. Spanyolország a külső vészhelyzeti tervek hiányát elsősorban azzal indokolja, hogy az illetékes hatóságoknak először meg kell várniuk az üzemek belső vészhelyzeti terveit és információit. Ezen érvelés tekintetében el kell ismerni, hogy az üzemek ezen intézkedései nélkül nem lehet elkészíteni a külső vészhelyzeti terveket.

20. A tagállamok azonban a Seveso II irányelv 11. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja értelmében kötelesek gondoskodni az üzemek e kötelezettségeinek határidőn belüli teljesítéséről.[9] Spanyolország nem igazolhatja a külső vészhelyzeti tervek időben való elkészítésére vonatkozó mulasztását azzal, hogy ezt az előzetes kötelezettséget nem teljesítették.

21. A keresetnek ezért helyt kell adni.

V – A költségekről

22. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

9 – Lásd a 6. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 17. pontját.

VI – Végkövetkeztetések

23. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1. A Spanyol Királyság – mivel nem készített külső vészhelyzeti tervet valamennyi, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló, 1996. december 9-i 96/82/EK tanácsi irányelv 9. cikkének hatálya alá tartozó üzem számára – nem teljesítette a hivatkozott 96/82/EK irányelv 11. cikke (1) bekezdésének c) pontjából eredő kötelezettségeit.

2. A Spanyol Királyság viseli az eljárás költségeit.