OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 10 grudnia 2009 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. Dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi[2] (zwana dalej „dyrektywą Seveso II") ma na celu ochronę przed zagrożeniem wypadkami przy przemysłowym używaniu określonych substancji. Dlatego wymaga ona w szczególności, aby dla zakładów, których to zagrożenie dotyczy, sporządzone zostały tak zwane wewnętrzne i zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze.

2. Komisja stawia zarzut, że hiszpańskie władze nie sporządziły dla wszystkich zakładów, których zagrożenie to dotyczy, zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych. Natomiast Hiszpania argumentuje, że nie wyznaczono terminu dla opracowania tych planów. Ponadto brakuje jeszcze wewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych i informacji ze strony zakładów.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. 1997, L 10, s. 13, w wersji zmienionej przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/105/WE z dnia 16 grudnia 2003 r. zmieniającej dyrektywę 96/82, Dz.U. L 345, s. 97.

II — Ramy prawne

3. Właściwe przepisy dotyczące planów operacyjno-ratowniczych zawarte zostały w art. 11 dyrektywy Seveso II:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, że we wszystkich zakładach, do których stosuje się art. 9:

a) prowadzący zakład sporządzi wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy dotyczący środków, jakie należy podjąć w zakładzie, a mianowicie

— w przypadku nowych zakładów – przed rozpoczęciem działalności,

— w przypadku zakładów już istniejących, nieobjętych uprzednio

dyrektywą 82/501/EWG – w ciągu trzech lat od daty ustalonej w art. 24 ust. 1,

— w przypadku innych zakładów – w ciągu dwóch lat od daty ustalonej w art. 24 ust. 1,

— w przypadku zakładów objętych później zakresem zastosowania niniejszej dyrektywy – niezwłocznie, a w każdym razie nie później niż w ciągu roku od dnia, w którym niniejsza dyrektywa zaczyna mieć zastosowanie do przedmiotowego zakładu, zgodnie z tym, co zostało ustanowione w art. 2 ust. 1 akapit 1;

b) prowadzący zakład dostarczy właściwym organom niezbędne informacje umożliwiające im sporządzenie zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych w następujących terminach:

— w przypadku nowych zakładów przed rozpoczęciem działalności,

— w przypadku zakładów już istniejących, nieobjętych dotychczas dyrektywą 82/501/EWG, w terminie trzech lat od daty ustalonej w art. 24 ust. 1,

— w przypadku innych zakładów w terminie dwóch lat od daty ustalonej w art. 24 ust. 1,

— w przypadku zakładów objętych później zakresem zastosowania niniejszej dyrektywy – niezwłocznie, ale nie później niż w ciągu roku od dnia, w którym niniejsza dyrektywa zaczyna mieć zastosowanie do przedmiotowego zakładu, zgodnie z tym, co zostało ustanowione w art. 2 ust. 1 akapit 1;

c) organy wyznaczone do tego celu przez państwo członkowskie sporządzają zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy dotyczący środków, jakie należy podjąć poza terenem zakładu.

2. Plany operacyjno-ratownicze muszą zostać sporządzone w celu:

— ograniczania oraz kontrolowania zdarzeń w celu zminimalizowania skutków i strat dla ludności, środowiska naturalnego i mienia,

— wprowadzenia środków ochrony ludności i środowiska naturalnego przed skutkami poważnych awarii,

— przekazania niezbędnych informacji do wiadomości publicznej oraz właściwym miejscowo organom i służbom,

— wdrożenia prac porządkowych i środków na rzecz przywrócenia środowiska do stanu sprzed poważnej awarii.

Plany operacyjno-ratownicze zawierają informacje wymienione w załączniku IV.

3. Niezależnie od obowiązków właściwych organów państwa członkowskie zapewniają sporządzenie wewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, przewidzianych w niniejszej dyrektywie, z udziałem osób zatrudnionych, w tym personelu zakładów podwykonawczych na długoterminowych umowach, oraz w konsultacji społecznej w przypadku sporządzania lub aktualizacji zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych.

4. Państwa członkowskie wprowadzają system zapewniający, że wewnętrzne i zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze zostaną poddane przeglądom, testom, a w razie konieczności będą zmieniane i uaktualniane przez prowadzących zakłady i określone organy w stosownych odstępach czasu, nieprzekraczających trzech lat. W przeglądzie uwzględnione zostaną zmiany, które nastąpią we wskazanych zakładach lub w służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, najnowsza wiedza techniczna oraz wiedza na temat działania w przypadkach poważnych awarii.

4a. […]

5. […]

6. Właściwy organ może na podstawie informacji o stanie bezpieczeństwa zdecydować, że sporządzenie zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego w myśl ust. 1 nie jest potrzebne; decyzja ta wymaga uzasadnienia".

4. Transpozycja dyrektywy Seveso II miała, zgodnie z art. 24 ust. 1 i art. 25, nastąpić do dnia 3 lutego 1999 r.

III — Postępowanie i wnioski

5. Według sprawozdania Komisji dotyczącego stosowania dyrektywy Seveso II[3], w końcu 2002 r. w Hiszpanii i w innych państwach członkowskich nie sporządzono jeszcze wszystkich wymaganych zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych w rozumieniu art. 11 ust. 1 lit. c). W odpowiedzi na kolejne zapytanie Komisji w 2006 r. Hiszpania poinformowała, że sporządzonych zostało dopiero 35,2% wymaganych zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych.

6. Z tego względu Komisja doszła do wniosku, że Hiszpania uchybiła swym zobowiązaniom wynikającym z art. 11 dyrektywy Seveso II i w dniu 23 marca 2007 r. wezwała to państwo członkowskie, aby zajęło stanowisko w sprawie (wezwanie do usunięcia uchybienia). Ponieważ po odpowiedzi z dnia 25 czerwca 2007 r. nadal brakowało zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, w dniu 23 października 2007 r. Komisja przekazała Hiszpanii uzasadnioną opinię, w której wyznaczyła termin dwóch miesięcy na zaprzestanie naruszania prawa wspólnotowego.

7. Po sprawdzeniu hiszpańskiej odpowiedzi z dnia 10 stycznia 2008 r. Komisja pozostała przy swoim stanowisku i wniosła niniejszą skargę.

3 — Projekt sprawozdania dotyczącego stosowania dyrektywy 96/82/EWG w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi w latach 2000–2002, http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_de.pdf, wejście na str. dnia 12 listopada 2009 r.

8. Komisja wnosi o:

— stwierdzenie, że Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 11 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, nie sporządzając planów operacyjno-ratowniczych dla wszystkich zakładów podlegających przepisom art. 9 tej dyrektywy;

— obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami.

9. Hiszpania wnosi o:

— oddalenie skargi, oraz

— obciążenie kosztami skarżącej instytucji.

IV — Ocena prawna

10. Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. c) dyrektywy Seveso II właściwe organy państw członkowskich sporządzają dla wszystkich objętych dyrektywą zakładów zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy dotyczący środków, jakie należy podjąć poza terenem zakładu.

11. Hiszpania wywodzi jednak, iż brakujące zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze nie musiały być jeszcze sporządzone, ponieważ art. 11 ust. 1 lit. c) dyrektywy Seveso II nie zawiera żadnego terminu sporządzenia zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych.

12. Jeżeli przepis dyrektywy nie zawiera żadnego odrębnego terminu dla jej transpozycji, z zasady obowiązuje ogólny termin transpozycji[4] . Obie strony słusznie wskazują jednak na art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy Seveso II, który zapewnia prowadzącym zakłady dłuższe terminy na przekazanie informacji wymaganych dla zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych. Dlatego zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze nie mogą

4 — Zobacz wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-355/90 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-4221, pkt 11, w sprawie wyznaczenia specjalnych obszarów ochronnych ptactwa.

zostać sporządzone, zanim nie wpłyną te informacje.

13. Komisja zakłada, że obowiązek sporządzenia zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych związany jest z terminami przekazania wymaganych informacji.

14. Jednak terminy określone w art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy Seveso II nie mogą zostać bezpośrednio zastosowane w odniesieniu do lit. c) tego artykułu. Właściwe organy potrzebują bowiem wystarczająco dużo czasu, aby po wpłynięciu informacji sporządzić zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy.

15. Tak więc z dyrektywy nie wynika jednoznaczny termin sporządzenia zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych.

16. Niemniej jednak art. 11 ust. 1 lit. c) dyrektywy Seveso II zawiera bezwarunkowe zobowiązanie państw członkowskich, które ma duże znaczenie dla realizacji celów dyrektywy. Jak jednoznacznie stanowi art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, instytucje publiczne, działając zgodnie z zasadą dobrej administracji, której zobowiązane są także przestrzegać państwa członkowskie stosując prawo wspólnotowe[5], muszą wypełnić swoje zobowiązania w rozsądnym terminie. Dlatego państwa członkowskie nie mogą zbytnio opóźniać sporządzania zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych[6].

17. Tak więc należy wyjaśnić, jaki okres czasu jest rozsądny dla sporządzenia zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego. Zasadniczo należy to wyjaśnić na podstawie wszystkich mających znaczenie okoliczności[7]. Okoliczności każdego poszczególnego przypadku mogą wprawdzie mieć znaczenie[8], jednak Komisja może co do zasady w spójny sposób oprzeć zarzut naruszenia na poziomie krajowym także na podstawie statystyk. Poszczególne przypadki powinny być brane pod uwagę przy stosowaniu takiego podejścia

5 — Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-428/05 Laub, Zb.Orz. s. I-5069, pkt 25.

6 — Podobnie już w wyrokach z dnia 12 marca 2009 r.: w sprawie C-298/08 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-32*; w sprawie C-342/08 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-33*; a także w wyrokach: z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-401/08 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-55*; z dnia 15 października 2009 r. w sprawie C-30/09 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. s. I-170*, Trybunał stwierdził, iż wymienione państwa członkowskie uchybiły zobowiązaniom art. 11 dyrektywy Seveso II, gdyż jeszcze nie dla wszystkich zakładów sporządzone zostały zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze.

7 — Odnośnie rozsądnego czasu trwania postępowania sądowego zob. wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-385/07 P Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6155, pkt 181 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 września 2009 r. w sprawach połączonych C-322/07 P, C-327/07 P i C-338/07 P Papierfabrik August Koehler przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7191, pkt 144 i przytoczone tam orzecznictwo. Odnośnie sprawdzania rozsądnego terminu na wykonanie wyroku w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-568/07 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-4505, pkt 51 i nast.

8 — Tak w cytowanych w przypisie 7 wyrokach w przedmiocie czasu trwania postępowań sądowych.

tylko wtedy, gdy opiera się na nich obrona państwa członkowskiego.

18. W powyższym przypadku bezspornym jest, że w Hiszpanii od wielu lat nie istnieją jeszcze konieczne zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze dla zakładów, których to dotyczy. Jednak dane liczbowe nie zostały przedstawione wystarczająco dokładnie, aby stwierdzić, w jakich przypadkach terminy na przekazanie niezbędnych informacji zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy Seveso II już od dłuższego czasu były przekroczone. Hiszpania nie podnosi jednak na swoją obronę argumentu, że czas ten nie był wystarczający na sporządzenie zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych. Należy więc zakładać, że na sporządzenie powyższych planów operacyjno-ratowniczych było wystarczająco dużo czasu.

19. Hiszpania natomiast uzasadnia brak zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych tym, że właściwe organy musiały najpierw odczekać, aż zostaną sporządzone wewnętrzne plany operacyjno-ratownicze i przekazane im informacje od zakładów. Należy się zgodzić z tym wywodem, gdyż bez tych działań ze strony zakładów zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze nie mogą zostać sporządzone.

20. Państwa członkowskie są, zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy Seveso II, zobowiązane do zapewnienia terminowego wykonania tych obowiązków przez zakłady[9] Hiszpania nie może swojego zaniedbania terminowego sporządzenia zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych tłumaczyć tym, że nie spełniła powyższych wcześniejszych obowiązków.

21. Z tych względów skargę tę należy uwzględnić.

V — Koszty

22. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na wniosek strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

9 — Zobacz ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 17.

VI — Wnioski

23. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1. Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 11 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, nie sporządzając zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych dla wszystkich zakładów podlegających przepisom art. 9 tej dyrektywy.

2. Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.