

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

25. März 2010*

In der Rechtssache C-392/08

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 9. September 2008,

Europäische Kommission, vertreten durch S. Pardo Quintillán und A. Sipos als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch B. Plaza Cruz als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

erlässt

* Verfahrenssprache: Spanisch.

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter E. Juhász, T. von Danwitz und D. Šváby (Berichterstatter),

Generalanwältin: J. Kokott,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 10. Dezember 2009

folgendes

Urteil

- ¹ Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt mit ihrer Klage, festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. 1997, L 10, S. 13) verstoßen hat, dass es nicht für alle unter Art. 9 dieser Richtlinie fallenden Betriebe externe Notfallpläne aufgestellt hat.

Rechtlicher Rahmen

2 Die Richtlinie 96/82 bezweckt nach ihrem Art. 1 die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt, um auf abgestimmte und wirksame Weise in der ganzen Europäischen Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten.

3 Art. 11 der Richtlinie 96/82 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für alle unter Artikel 9 fallenden Betriebe

a) durch den Betreiber ein interner Notfallplan für Maßnahmen innerhalb des Betriebs erstellt wird, und zwar

— bei neuen Betrieben vor der Inbetriebnahme;

— bei bestehenden, bisher nicht unter die Richtlinie 82/501/EWG [des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (ABl. L 230, S. 1)] fallenden Betrieben innerhalb von drei Jahren ab dem in Artikel 24 Absatz 1 genannten Zeitpunkt;

- bei sonstigen Betrieben innerhalb von zwei Jahren ab dem in Artikel 24 Absatz 1 genannten Zeitpunkt;
- b) die zuständigen Behörden von dem Betreiber die für die Erstellung externer Notfallpläne erforderlichen Informationen innerhalb der nachstehenden Fristen erhalten:
- bei neuen Betrieben vor der Inbetriebnahme;
 - bei bestehenden, bisher nicht unter die Richtlinie 82/501/EWG fallenden Betrieben, innerhalb von drei Jahren ab dem in Artikel 24 Absatz 1 genannten Zeitpunkt;
 - bei sonstigen Betrieben innerhalb von zwei Jahren ab dem in Artikel 24 Absatz 1 genannten Zeitpunkt;
- c) die von dem Mitgliedstaat hierzu benannten Behörden einen externen Notfallplan für Maßnahmen außerhalb des Betriebs erstellen.
- (2) Notfallpläne müssen erstellt werden, um
- Schadensfälle einzudämmen und unter Kontrolle zu bringen, so dass die Folgen möglichst gering gehalten und Schäden für Mensch, Umwelt und Sachen begrenzt werden können;

- Maßnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt vor den Folgen schwerer Unfälle einzuleiten;

- notwendige Informationen an die Öffentlichkeit sowie betroffene Behörden oder Dienststellen in dem betreffenden Gebiet weiterzugeben;

- Aufräumarbeiten und Maßnahmen zur Wiederherstellung der Umwelt nach einem schweren Unfall einzuleiten.

Die Notfallpläne enthalten die in Anhang IV genannten Informationen.

...

(4) Die Mitgliedstaaten führen ein System ein, das sicherstellt, dass die internen und externen Notfallpläne in angemessenen Abständen von höchstens drei Jahren durch die Betreiber und die bezeichneten Behörden überprüft, erprobt und erforderlichenfalls überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht werden. Bei dieser Überprüfung werden Veränderungen in den betreffenden Betrieben und den betreffenden Notdiensten, neue technische Erkenntnisse und Erkenntnisse darüber, wie bei schweren Unfällen zu handeln ist, berücksichtigt.

...“

- 4 Nach den Art. 24 und 25 der Richtlinie 96/82 mussten die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, bis zum 3. Februar 1999 erlassen.

Das Vorverfahren

- 5 Da die Kommission der Auffassung war, dass das Königreich Spanien Art. 11 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/82 nicht eingehalten hat, leitete sie am 23. März 2007 das in Art. 226 EG vorgesehene Vertragsverletzungsverfahren ein und forderte diesen Mitgliedstaat zur Stellungnahme auf.
- 6 Die spanischen Behörden beantworteten das Aufforderungsschreiben der Kommission mit Schreiben vom 12. und 25. Juni 2007, mit dem sie dieser mitteilten, wie viele Betriebe von der Richtlinie 96/82 betroffen seien und wie viele dieser Betriebe über einen externen Notfallplan verfügten.
- 7 Die Kommission stellte fest, dass es nach diesen Angaben Betriebe gebe, die über keinen solchen Plan verfügten, und erließ daher am 23. Oktober 2007 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der sie das Königreich Spanien aufforderte, die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich seien, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrem Erhalt nachzukommen.
- 8 Mit Schreiben vom 10. Januar 2008 beantworteten die spanischen Behörden diese Stellungnahme dahin, dass von den betroffenen Betrieben — 238 im Jahr 2005 und 280 im Dezember 2007—186 über einen genehmigten externen Notfallplan

verfügten. Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 96/82 setze zwar den Betreibern entsprechender Betriebe Fristen, innerhalb deren sie den zuständigen Behörden die erforderlichen Informationen übermitteln müssten, sehe aber keine Frist für die Erstellung externer Notfallpläne durch diese Behörden vor.

- 9 Da die Kommission die Lage weiterhin als unbefriedigend erachtete, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

- 10 Das Königreich Spanien räumt ein, dass bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, d. h. am 23. Dezember 2007, für 94 in seinem Hoheitsgebiet ansässige und unter Art. 9 der Richtlinie 96/82 fallende Betriebe kein externer Notfallplan vorliege.
- 11 Es macht jedoch geltend, dass Art. 11 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/82 keine Frist für die Erstellung der externen Notfallpläne durch die zuständigen Behörden setze und dass für diese nicht dieselbe Frist gelten könne, wie Art. 11 Abs. 1 Buchst. a dieser Richtlinie sie für die Erstellung der internen Notfallpläne durch die Betreiber der entsprechenden Betriebe vorsehe. Hilfsweise lasse sich das Fehlen eines externen Notfallplans in bestimmten Fällen jedenfalls damit rechtfertigen, dass die Betreiber der entsprechenden Betriebe die erforderlichen Informationen nach Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 96/82 nicht übermittelt hätten. Schließlich seien im Jahr 2008 sieben externe Notfallpläne erstellt worden.

- 12 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen des Art. 11 der Richtlinie 96/82, der Betriebe betrifft, in denen gefährliche Stoffe in erheblichen Mengen vorhanden sind, eine Gesamtheit von Normen bilden, die ein kohärentes und effizientes System zur Begrenzung der Folgen schwerer Unfälle sicherstellen sollen.
- 13 Die Erstellung externer Notfallpläne ist somit Teil eines mehrstufigen Prozesses, zu dem erstens die Erstellung interner Notfallpläne durch die Betreiber der entsprechenden Betriebe und die Übermittlung der erforderlichen Informationen an die zuständigen Behörden, zweitens die Erstellung der externen Notfallpläne durch diese Behörden und drittens die Überprüfung und erforderlichenfalls die Überarbeitung und Aktualisierung der internen und externen Notfallpläne durch die Betreiber bzw. die Behörden gehören.
- 14 Art. 11 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 96/82 setzt zwar nur für die erste und die dritte Stufe eine Frist. Jedoch bedeutet das Fehlen einer ausdrücklichen Frist für die Erstellung der externen Notfallpläne in dieser Bestimmung als solches nicht, dass die Mitgliedstaaten bei der Erstellung dieser Pläne gar keiner zeitlichen Begrenzung unterlägen.
- 15 Diese Pflicht würde nämlich ausgehöhlt und das mit Art. 11 der Richtlinie 96/82 eingeführte Schutzsystem würde seiner praktischen Wirkung beraubt, wenn sich die zuständigen Behörden für die Erstellung dieser Pläne unbegrenzt lange Zeit nehmen könnten.
- 16 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die internen und externen Notfallpläne, wie sich aus Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 96/82 ergibt, insbesondere im Hinblick darauf erstellt werden, Schadensfälle einzudämmen und unter Kontrolle zu bringen, so dass die Folgen möglichst gering gehalten und Schäden für Mensch, Umwelt und Sachen begrenzt werden können, sowie Maßnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt vor den Folgen schwerer Unfälle einzuleiten.

- 17 Aus Anhang IV der Richtlinie 96/82, der die in die Notfallpläne aufzunehmenden Informationen betrifft, geht außerdem hervor, dass zwischen dem internen und dem externen Notfallplan eine wechselseitige Abhängigkeit besteht und dass ihre Koordination die Wirksamkeit des in Art. 11 der Richtlinie 96/82 vorgesehenen Mechanismus gewährleistet.
- 18 Daraus folgt, dass die zuständigen nationalen Behörden die von den Betreibern der entsprechenden Betriebe mitgeteilten Informationen unverzüglich bewerten müssen, um die externen Notfallpläne zu erstellen.
- 19 Dies gilt insbesondere für bestimmte dieser erforderlichen Informationen, deren kurze Verfallszeit einem auf sie gestützten Notfallplan die Wirksamkeit nehmen kann. Dies ist im Übrigen der Grund dafür, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 96/82 verpflichtet sind, ein System einzuführen, das sicherstellt, dass die internen und externen Notfallpläne in angemessenen Abständen von höchstens drei Jahren überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht werden.
- 20 Die Frist für die Durchführung der in Art. 11 Abs. 1 Buchst. c dieser Richtlinie vorgesehenen Verpflichtung kann daher grundsätzlich erst mit der Übermittlung dieser Informationen zu laufen beginnen.
- 21 Aufgrund dieser Erwägungen ist festzustellen, dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, die in Art. 11 der Richtlinie 96/82 vorgesehenen externen Notfallpläne binnen einer Frist zu erstellen, die einerseits die praktische Wirksamkeit der Bestimmungen dieser Vorschrift nicht beeinträchtigt, andererseits aber der zur Fertigstellung dieser Pläne erforderlichen Zeit Rechnung trägt, also binnen einer angemessenen Frist ab der Übermittlung der erforderlichen Informationen durch die Betreiber.

- 22 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass seit vielen Jahren nicht für alle erfassten Betriebe die notwendigen externen Notfallpläne vorliegen.
- 23 Art. 11 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 96/82 setzt für die verschiedenen Kategorien von Betrieben unterschiedliche Fristen. Fest steht jedoch, dass die Betreiber der unter diese Bestimmung fallenden Betriebe die zur Erstellung der externen Notfallpläne erforderlichen Informationen den zuständigen Behörden entweder vor Inbetriebnahme der Betriebe oder bis spätestens 3. Februar 2002, d. h. drei Jahre nach dem Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie, zu übermitteln hatten.
- 24 Der zwischen diesem Zeitpunkt und dem Zeitpunkt, zu dem die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist abgelaufen ist, d. h. am 23. Dezember 2007, liegende Zeitraum ist offenkundig unangemessen lang, so dass sich im vorliegenden Fall nicht rechtfertigen lässt, dass nicht für alle betroffenen Betriebe externe Notfallpläne erstellt worden sind.
- 25 Darüber hinaus trifft es zwar zu, dass die Pflicht zur Erstellung der externen Notfallpläne nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 96/82 an die Pflicht der Betreiber der entsprechenden Betriebe geknüpft ist, den zuständigen Behörden die zur Erstellung dieser Pläne erforderlichen Informationen zu übermitteln, doch verpflichtet diese Bestimmung die Mitgliedstaaten auch dazu, dafür zu sorgen, dass diese Betreiber die erforderlichen Information innerhalb der gesetzten Fristen übermitteln. Unter diesen Umständen kann, wie die Generalanwältin in Nr. 20 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, das Fehlen der externen Notfallpläne nicht damit gerechtfertigt werden, dass die zuständigen Behörden in manchen Fällen nicht fristgemäß über die erforderlichen Informationen verfügten.
- 26 Zu der Erstellung mehrerer externer Notfallpläne im Jahr 2008 ist lediglich festzustellen, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung nach ständiger Rechtsprechung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist

befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und dass später eingetretene Änderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (vgl. insbesondere Urteil vom 6. Dezember 2007, Kommission/Deutschland, C-456/05, Slg. 2007, I-10517, Randnr. 15).

27 Die Klage der Kommission ist somit begründet.

28 Es ist daher festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/82 verstoßen hat, dass es nicht für alle unter Art. 9 dieser Richtlinie fallenden Betriebe externe Notfallpläne aufgestellt hat.

Kosten

29 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Spanien mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm dem Antrag der Kommission gemäß die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen

verstoßen, dass es nicht für alle unter Art. 9 dieser Richtlinie fallenden Betriebe externe Notfallpläne aufgestellt hat.

2. Das Königreich Spanien trägt die Kosten.

Unterschriften