

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 29 mars 2012 (*)

”Fördragsbrott – Miljö – Direktiv 2008/1/EG – Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar – Villkor för tillstånd för befintliga anläggningar – Skyldighet att säkerställa att sådana anläggningar drivs i överensstämmelse med kraven i direktivet”

I mål C-607/10,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 22 december 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Alcover San Pedro och K. Simonsson, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden U. Löhmus (referent) samt domarna A. Rosas och A. Ó Caoimh,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version) (EUT L 24, s. 8) (nedan kallat IPPC-direktivet), genom att inte senast den 30 oktober 2007 ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de behöriga myndigheterna, med hjälp av tillstånd i överensstämmelse med artiklarna 6 och 8 i direktivet eller på lämpligt sätt genom en förnyad bedömning av villkoren och, i förekommande fall, genom en uppdatering av villkoren, övervakar att samtliga befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med kraven i artiklarna 3, 7, 9, 10, 13, 14 a och b samt 15.2 i direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Enligt artikel 1 i IPPC-direktivet syftar detta direktiv till att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar som härrör från sådan industriell verksamhet som anges i dess bilaga I och till att "en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet".
- 3 En befintlig anläggning definieras i artikel 2.4 i IPPC-direktivet som "en anläggning som den 30 oktober 1999 i enlighet med den före detta datum gällande lagstiftningen var i drift eller för vilken tillstånd har beviljats eller för vilken, enligt en behörig myndighets uppfattning, komplett tillståndsansökan har ingivits, under förutsättning att anläggningen togs i drift senast den 30 oktober 2000".
- 4 Enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet ska medlemsstaterna vidta "nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de behöriga myndigheterna, med hjälp av tillstånd i överensstämmelse med artiklarna 6 och 8 eller på lämpligt sätt genom en förnyad bedömning av villkoren och, i förekommande fall, genom en uppdatering av villkoren, övervakar att befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med kraven i artiklarna 3, 7, 9, 10, 13 och artikel 14 a och b samt artikel 15.2 senast den 30 oktober 2007, utan att det påverkar tillämpningen av andra särskilda gemenskapsbestämmelser".
- 5 I artiklarna 3, 6, 7, 9, 10 och 13–15 i IPPC-direktivet anges de allmänna principerna för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, ansökan om tillstånd, det samordnade förfarings sättet vid meddelande av tillstånd, besluten och villkoren för tillstånd, den bästa tillgängliga tekniken och miljö kvalitetsnormerna, den behöriga myndighetens förnyade bedömning och uppdatering av villkoren i tillstånd, iakttagandet av dessa villkor respektive tillgången till information och allmänhetens deltagande i tillstånds förfarandet.
- 6 IPPC-direktivet trädde, i enlighet med artikel 23 i direktivet, i kraft den 18 februari 2008.

Bakgrunden till tvisten och det administrativa förfarandet

- 7 Vid flera möten i expertgruppen och i en skrivelse av den 22 september 2005 uppmärksammade kommissionen medlemsstaterna på nödvändigheten av att hålla tidsfristen i artikel 5.1 i IPPC-direktivet, det vill säga den 30 oktober 2007.
- 8 I en skrivelse av den 13 november 2007 uppmanade kommissionen alla medlemsstater att komma med upplysningar om det totala antalet "befintliga anläggningar", i den mening som avses i artikel 2.4 i IPPC-direktivet, samt om antalet nya tillstånd för dessa anläggningar och antalet tillstånd som blivit föremål för en förnyad bedömning eller, i förekommande fall, en uppdatering.
- 9 I sitt svar av den 8 februari 2008 angav Konungariket Sverige att det, per den 30 oktober 2007, fortfarande återstod 191 tillstånd att meddela enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet och att det totala antalet tillståndspliktiga anläggningar uppskattades till 1 073.
- 10 Kommissionen skickade även ett antal påminnelse skrivelser till Konungariket Sverige under åren 2008 och 2009, genom vilka den begärde upplysningar om hur tillståndsprocessen fortskred.
- 11 Konungariket Sverige besvarade nämnda skrivelser och lämnade uppdaterade upplysningar. I den senaste svarsskrivelsen av den 6 juli 2009 angav Konungariket Sverige att det, per den 30 april 2009, återstod 73 tillstånd att meddela enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet och att det totala antalet tillståndspliktiga anläggningar nu beräknades uppgå till 1 034.
- 12 Kommissionen ansåg att Konungariket Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

- enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet och inledde därför ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG, varvid den, genom skrivelse av den 3 november 2009, tillställde medlemsstaten en formell underrättelse med uppmaning att ge kommissionen detaljerade upplysningar om namn, sektor och ort för de anläggningar som drevs utan erforderligt tillstånd.
- 13 I en skrivelse av den 22 december 2009 angav Konungariket Sverige bland annat att antalet sådana anläggningar uppgick till 51. Det angav även namn, sektor och ort för var och en av dessa anläggningar, vilka drevs utan att omfattas av något tillstånd. Medlemsstaten föreslog även ett möte med kommissionen, vilket hölls den 10 februari 2010. De svenska myndigheterna angav under mötet att tillstånd ännu inte hade meddelats för 50 anläggningar.
- 14 Kommissionen riktade därefter, den 18 mars 2010, ett motiverat yttrande till Konungariket Sverige, varvid den anmodade medlemsstaten att vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet inom en frist på två månader från mottagandet.
- 15 Konungariket Sverige svarade på det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 21 maj 2010, i vilken angavs att det endast var 33 av de 1 034 befintliga anläggningarna (1 035 inklusive anläggningen Ytcenter) som inte säkert drevs i överensstämmelse med kraven i IPPC-direktivet. Medlemsstaten angav dessutom att merparten av anläggningarna i princip beräknades kunna drivas i överensstämmelse med nämnda krav från och med vissa datum under åren 2010 och 2011. Beträffande åtta av anläggningarna var det emellertid, enligt Konungariket Sverige, svårt att bedöma vid vilken tidpunkt de i praktiken borde kunna uppfylla kraven i IPPC-direktivet.
- 16 Efter ett möte den 8 september 2010 mellan kommissionen och de svenska myndigheterna tillhandahöll dessa myndigheter, den 25 oktober 2010, en tabell innehållande uppdaterade upplysningar om det datum då anläggningarna uppfyllde, eller skulle uppfylla, kraven i artikel 5.1 i IPPC-direktivet, i form av en bilaga till ett kompletterande svar på det motiverade yttrandet. Det framgick av denna tabell att 23 anläggningar ännu inte uppfyllde kraven i direktivet.
- 17 Kommissionen ansåg att Konungariket Sverige således hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet och beslutade därför att väcka förevarande talan.

Prövning av talan

Parternas argument

- 18 Kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet, eftersom det framgår av denna medlemsstats svar av den 21 maj 2010 på det motiverade yttrandet att 33 av de befintliga anläggningarna inte drevs i överensstämmelse med kraven i direktivet.
- 19 Konungariket Sverige har i sitt svaromål gjort gällande att kommissionen i sin ansökan borde ha preciserat att talan endast avsåg de 33 anläggningar, av de 1 035 befintliga anläggningarna, som vid tidpunkten för besvarandet av det motiverade yttrandet inte uppfyllde kraven i IPPC-direktivet.
- 20 Kommissionen har genmält att den inte har gjort gällande att Konungariket Sverige har underlåtit att vidta de åtgärder som avses i artikel 5.1 i IPPC-direktivet beträffande alla de 1 035 anläggningarna, utan att denna medlemsstat inte, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, hade vidtagit nödvändiga åtgärder beträffande 33 av nämnda anläggningar. Konungariket Sverige har följaktligen underlåtit att uppfylla sin skyldighet att säkerställa att de krav som följer av tillämpningen av nämnda bestämmelse uppfylls, eftersom tillstånd ännu inte hade meddelats för samtliga befintliga anläggningar som fanns på dess territorium och som omfattades av direktivet.

- 21 I sin duplik har Konungariket Sverige emellertid framhållit att för att en medlemsstat på ett ändamålsenligt sätt ska kunna tillvarata sina processuella rättigheter krävs det att kommissionen så tidigt som möjligt och på ett klart och tydligt sätt anger sina yrkanden och de omständigheter på vilka talan är grundad. Detta gäller särskilt när kommissionen, såsom i förevarande fall, från den aktuella medlemsstaten har mottagit precisa uppgifter under det administrativa förfarandet. Detta krav på tydlighet och precision gör sig än mer gällande efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget, med hänsyn till de omfattande och utökade befogenheter som kommissionen förfogar över vad gäller yrkanden om sanktioner enligt artikel 260.2 och 260.3 FEUF.
- 22 Konungariket Sverige har även, i dupliken, vitsordat att 29 anläggningar inte drevs i överensstämmelse med kraven i artikel 5.1 i IPPC-direktivet vid tidpunkten för besvarandet av det motiverade yttrandet. I sitt svaromål och i sin duplik har medlemsstaten uppdaterat antalet anläggningar som ännu inte uppfyller kraven i nämnda bestämmelse på så sätt att det först angavs att det rörde sig om 13 sådana anläggningar och sedan att antalet var 5.
- Domstolens bedömning*
- 23 Inledningsvis ska det erinras om att förekomsten av ett fördragsbrott, enligt fast rättspraxis, ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. Domstolen ska inte beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 27 september 2007 i mål C-9/07, kommissionen mot Frankrike, punkt 8, och av den 11 juni 2009 i mål C-546/08, kommissionen mot Sverige, punkt 9).
- 24 Dessutom har domstolen redan slagit fast att unionslagstiftaren, såsom framgår av artikel 1 i IPPC-direktivet, har ålagt medlemsstaterna skyldigheter, inbegripet de skyldigheter som föreskrivs i artikel 5.1 i direktivet, för att en hög skydds nivå ska kunna uppnås för miljön som helhet. Härav framgår att detta miljöskydds mål endast kan nås genom att medlemsstaterna i alla delar, och på ett med unionsrätten överensstämmande sätt, fullgör de skyldigheter de har ålagts genom direktivet (se dom av den 31 mars 2011 i mål C-50/10, kommissionen mot Italien, punkt 33).
- 25 Mot bakgrund av ovanstående gjorde kommissionen en riktig bedömning när den fann att Konungariket Sverige, för att dess skyldigheter enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet ska anses fullgjorda, måste uppfylla de krav som ställs i denna bestämmelse med avseende på var och en av de befintliga anläggningar som är belägna inom dess territorium.
- 26 Konungariket Sverige har inte bestritt att den vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla berörda anläggningar drivs i överensstämmelse med de bestämmelser som anges i artikel 5.1 i IPPC-direktivet. Medlemsstaten har för övrigt inte heller bestritt att den inte hade vidtagit åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av sistnämnda bestämmelse.
- 27 Konungariket Sverige har vidare inte någon grund för att klandra kommissionen för att den inte i ett tillräckligt tidigt skede och på ett klart och tydligt sätt angett att det påstådda fördragsbrottet endast avser vissa och inte alla berörda anläggningar. Detta framgår nämligen, enligt vad som följer av punkterna 7–18 i denna dom, såväl av korrespondensen under det administrativa förfarandet som av den direkta ordalydelsen i den ansökan genom vilken talan väckts.
- 28 Mot bakgrund härav ska kommissionens talan bifallas.
- 29 Det ska således fastställas att Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet genom att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de behöriga myndigheterna, med hjälp av tillstånd i överensstämmelse med artiklarna 6 och 8 i direktivet eller på lämpligt sätt genom en förnyad bedömning av villkoren och, i förekommande fall, genom en uppdatering av villkoren, övervakar att samtliga

befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med kraven i artiklarna 3, 7, 9, 10, 13, 14 a och b samt 15.2 i direktivet.

Rättegångskostnader

- 30 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Sverige ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Sverige har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

- 1) **Konungariket Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version), genom att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de behöriga myndigheterna, med hjälp av tillstånd i överensstämmelse med artiklarna 6 och 8 i direktivet eller på lämpligt sätt genom en förnyad bedömning av villkoren och, i förekommande fall, genom en uppdatering av villkoren, övervakar att samtliga befintliga anläggningar drivs i överensstämmelse med kraven i artiklarna 3, 7, 9, 10, 13, 14 a och b samt 15.2 i direktivet.**
- 2) **Konungariket Sverige ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: svenska.