bevor Maßnahmen ergriffen werden, die die grenznahen Gebiete betreffen, und daß diese Rechtsvorschriften ausdrücklich die in Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Konsultation für den Fall einer spürbaren Verschmutzung regeln, die ihren Ursprung in einem benachbarten Mitgliedstaat hat.

Daher stellt eine Umsetzung von Artikel 4 der Richtlinie ohne eine Umsetzung von Artikel 11, der eine Verpflichtung im Zusammenhang mit dem Gebrauchmachen von der nach Artikel 4 gebotenen Möglichkeit vorsieht, eine unvollständige Durchführung der Richtlinie dar.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-186/91 *

I — Die Richtlinie

Der Rat hat mit der Richtlinie 85/203/EWG vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid (ABl. L 87, S. 1; im folgenden: die Richtlinie), geändert durch die Richtlinie 85/580/EWG vom 20. Dezember 1985 (ABl. L 372, S. 36), einen Grenzwert festgelegt, den die Konzentration von Stickstoffdioxid in der Atmosphäre nicht überschreiten darf, und sieht Leitwerte für die Festlegung eines Grades der Konzentration von Stickstoffdioxid in den Gebieten, die besonders zu schützen sind, vor.

Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt das angestrebte Ziel wie folgt:

„Gegenstand dieser Richtlinie ist

— die Festlegung eines Grenzwertes (Anhang I) für den Stickstoffdioxidgehalt in der Atmosphäre, um speziell einen Beitrag zum Schutz des Menschen vor den Auswirkungen der Verschmutzung der Umwelt durch Stickstoffdioxid zu leisten;

— die Vorgabe von Leitwerten (Anhang II) für Stickstoffdioxid in der Atmosphäre, die den Schutz der menschlichen Gesundheit verbessern und zum langfristigen Schutz der Umwelt beitragen sollen."

Artikel 2 der Richtlinie gibt folgende Definitionen:

„Im Sinne dieser Richtlinie

* Verfahrenssprache: Französisch.

— ist unter ‚Grenzwert' zu verstehen: die Konzentration von Stickstoffdioxid entsprechend der Tabelle in Anhang I, die im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während bestimmter Zeiträume unter den in den folgenden Artikeln festgelegten Bedingungen nicht überschritten werden darf;

— sind unter ‚Leitwerten' zu verstehen: die in Anhang II genannten Konzentrationen von Stickstoffdioxid während bestimmter Zeiträume; diese Leitwerte dienen insbesondere als Bezugspunkte für die Festlegung von Sonderregelungen für Gebiete, die von den Mitgliedstaaten bestimmt werden."

Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie erlegt den Mitgliedstaaten folgende Verpflichtung auf:

„Besteht aufgrund besonderer Umstände die Gefahr, daß die Konzentrationen von Stickstoffdioxid in der Atmosphäre trotz der getroffenen Maßnahmen über den 1. Juli 1987 hinaus in bestimmten Gebieten den in Anhang I aufgeführten Grenzwert überschreiten, so teilt der betreffende Mitgliedstaat dies der Kommission vor dem 1. Juli 1987 mit.

Er übermittelt der Kommission so rasch wie möglich Pläne zur schrittweisen Verbesserung der Luftqualität in diesen Gebieten. Diese Pläne, die anhand entsprechender Daten über die Art, den Ursprung und die Entwicklung der Verschmutzung erstellt werden, beschreiben insbesondere die von dem Mitgliedstaat zu treffenden oder bereits getroffenen Maßnahmen sowie die von ihm durchgeführten oder noch durchzuführenden Verfahren. Diese Maßnahmen und Verfahren müssen sich dahingehend auswirken, daß innerhalb dieser Gebiete die Konzentrationen von Stickstoffdioxid in der Atmosphäre so bald wie möglich, spätestens aber bis zum 1. Januar 1994 auf Werte gebracht werden, die den in Anhang I aufgeführten Grenzwert nicht überschreiten."

Artikel 4 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Der betreffende Mitgliedstaat kann für Gebiete, bei denen er der Auffassung ist, daß ein voraussichtlicher Anstieg der Verschmutzung durch Stickstoffdioxid infolge neuer Entwicklungen — insbesondere städtebaulicher oder industrieller Art — begrenzt oder verhütet werden muß, Werte festsetzen, die unter dem Grenzwert des Anhangs I liegen.

(2) Der betreffende Mitgliedstaat kann für die Gebiete, in denen seines Erachtens die Umwelt besonders zu schützen ist, Werte festsetzen, die im allgemeinen unter den Leitwerten des Anhangs II liegen."

Artikel 7 der Richtlinie sieht folgendes vor:

„(1) Vom 1. Juli 1987 an unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission spätestens sechs Monate nach dem (auf den 31. Dezember festgelegten) Ablauf des jährlichen Bezugszeitraums über die Fälle, in denen der Grenzwert des Anhangs I überschritten wurde sowie über die festgestellten Konzentrationen.

(2) Sie unterrichten die Kommission außerdem spätestens ein Jahr nach Ablauf des jährlichen Bezugszeitraums über die Gründe für

die Überschreitungen und über die Maßnahmen, die sie dagegen getroffen haben.

(3) Hinsichtlich der in Artikel 4 Absätze 1 und 2 bezeichneten Gebiete unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission ferner auf deren Antrag über

— die von ihnen gemessenen Konzentrationen,

— die Grenzwerte, die Fristen und die Zeitpläne, die sie festgelegt haben,

— alle sachdienlichen Maßnahmen, die sie getroffen haben.

Die betreffenden Informationen sind auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen."

Artikel 11 der Richtlinie bestimmt schließlich folgendes:

„(1) Bevor ein Mitgliedstaat in einem an einen oder mehrere Mitgliedstaaten angrenzenden Gebiet nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 Werte für die Konzentrationen von Stickstoffdioxid in der Atmosphäre festsetzt, führt er Konsultationen mit den betroffenen Mitgliedstaaten durch. Die Kommission wird informiert und kann an diesen Konsultationen teilnehmen.

(2) Werden der Grenzwert gemäß Anhang I oder die Werte nach Artikel 4 Absätze 1 und 2, sofern diese letztgenannten Werte Gegenstand von Konsultationen gemäß Absatz 1 gewesen sind, überschritten oder besteht infolge einer spürbaren Verschmutzung, die ihren Ursprung in einem anderen Mitgliedstaat hat oder haben kann, die Gefahr ihrer Überschreitung, so konsultieren die betroffenen Mitgliedstaaten einander, um Abhilfe zu schaffen. Die Kommission wird informiert und kann an diesen Konsultationen teilnehmen."

Nach *Artikel 15* der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie spätestens bis zum 1. Januar 1987 nachzukommen.

II — Die belgischen Rechtsvorschriften

Um der Richtlinie 85/203/EWG in ihrer geänderten Fassung nachzukommen, erließ das Königreich Belgien die Königliche Verordnung vom 1. Juli 1986 zur Festlegung von Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid (*Moniteur belge* vom 23. September 1986, S. 12867; im folgenden: Königliche Verordnung) und übermittelte sie der Kommission am 28. November 1986.

Die Artikel 1, 1 § 2, 2 § 1, 3 § 1, 3 § 2, 4, 5, 6 und die Anhänge I bis IV der Königlichen Verordnung entsprechen jeweils den Artikeln 2, 1 Absatz 2, 3 Absatz 1, 4 Absatz 1, 4 Absatz 2, 6, 9, 10 und den Anhängen I bis IV der Richtlinie.

Jedoch erwähnt Artikel 2 § 2 der Königlichen Verordnung, der Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie zu entsprechen scheint, nicht die Verpflichtung, der Kommission die vorgesehenen Mitteilungen zu machen. Dieser Artikel 2 § 2 lautet:

„In den Gebieten, in denen festgestellt wird, daß die Konzentrationen von Stickstoffdioxid über den 1. Juli 1987 hinaus den in Anhang I dieser Verordnung festgelegten Grenzwert zu überschreiten drohen, und für die Maßnahmen zur schrittweisen Verbesserung der Luftqualität in diesen Gebieten geplant worden sind, muß der in Anhang I dieser Verordnung festgelegte Grenzwert abweichend von § 1 spätestens am 1. Januar 1994 eingehalten sein."

Die in den Artikeln 7 und 11 der Richtlinie enthaltenen Verpflichtungen werden in der Königlichen Verordnung an keiner Stelle erwähnt.

III — Sachverhalt und vorgerichtliches Verfahren

Mit Schreiben vom 25. Januar 1988 machte die Kommission das Königreich Belgien auf seine Verpflichtungen aus der Richtlinie und insbesondere deren Artikel 11 aufmerksam.

Die Ständige Vertretung Belgiens antwortete der Kommission mit Schreiben vom 13. April 1988, wobei sie geltend machte, daß

— die Kommission niemals eine wörtliche rechtliche Umsetzung einer Verpflichtung, wie sie in Artikel 11 der Richtlinie über die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern enthalten sei, verlangt habe;

— die Verpflichtungen aus Artikel 11 die operationellen oder instrumentellen Verpflichtungen der Richtlinie und nicht die materiellen Verpflichtungen beträfen;

— in Anbetracht des Zusammenhangs die rechtliche Umsetzung von Artikel 11 der Richtlinie keinen Sinn habe, weil es um die Fälle gehe, in denen der Mitgliedstaat ein Gebiet mit *höheren Qualitätsanforderungen* als den Grenzwerten oder den Leitwerten ausweisen wolle. Ob es möglich sei, dieser Qualitätsanforderung gerecht zu werden, hänge weitgehend von der Verschmutzung der Luft ab, die über die Grenzen gelange. Ein solches Gebiet *könne* mit anderen Worten *sinnvollerweise nicht* ohne eine Prüfung oder eine Zusammenarbeit hinsichtlich der Verschmutzung ausländischen Ursprungs, die über die Grenze gelange, bezeichnet werden. Einem Mitgliedstaat, der ein solches Gebiet bezeichnen wolle, eine rechtliche Verpflichtung aufzuerlegen, sei überflüssig. Anders verhielte es sich, wenn Belgien gemäß Artikel 3 die Absicht hätte, ein grenznahes Gebiet zu bezeichnen, in dem Überschreitungen, das heißt eine geringere Luftqualität, erlaubt wären.

Die Kommission gab im Anschluß an diese Antwort am 30. Januar 1990 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie die Gründe darlegte, aus denen sie der Auffassung war, daß die Vorschriften, die erforderlich seien, um das belgische Recht in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus der Richtlinie zu bringen, noch zu erlassen seien, und forderte das Königreich Belgien auf, der Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

In einem Schreiben vom 11. September 1990 erhielt der Ständige Vertreter Belgiens seinen in der Antwort vom 13. April 1988 eingenommenen Standpunkt aufrecht, wobei er die Auffassung vertrat, daß Artikel 11 der Richtlinie nicht Gegenstand einer Umsetzung in die nationalen Rechtsvorschriften sein müsse.

Im Anschluß an diese letzte Antwort des Königreichs Belgien hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

IV — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Klageschrift der Kommission ist am 23. Juli 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht worden. Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

Der Gerichtshof hat am 17. Juni 1992 auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Klägerin, beantragt,

— festzustellen, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 11 der Richtlinie 85/203/EWG des Rates vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid sowie aus Artikel 189 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um die in diesem Artikel der Richtlinie enthaltene Verpflichtung in innerstaatliches Recht umzusetzen;

— dem Königreich Belgien die Kosten aufzuerlegen.

Das Königreich Belgien beantragt, die Klage der Kommission als unbegründet abzuweisen.

V — Vorbringen der Parteien

Die *Kommission* stellt einleitend fest, daß die Kriterien für die Umsetzung einer Richtlinie genau und streng sein müßten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müßten sich die Bestimmungen einer Richtlinie, die speziell das Verfahren beträfen — wie die des Artikels 11, die genaue und detaillierte Vorschriften im Hinblick auf die Konsultation zwischen Mitgliedstaaten und die Beteiligung der Kommission enthielten — und die Rechte und Pflichten einzelner begründen sollten, folglich in den nationalen Rechtsvorschriften wiederfinden (vgl. Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 61).

Das *Königreich Belgien* ist dagegen der Auffassung, daß die Klage unbegründet sei, weil die Kommission bisher niemals eine wörtliche Umsetzung von Bestimmungen wie derjenigen der fraglichen Richtlinie verlangt habe. Es verweist auf die Richtlinien über die Wasserqualität, 76/160/EWG (ABl. L 31, S. 1), 78/659/EWG (ABl. L 222, S. 1) und 79/923/EWG (ABl. L 281, S. 47), die in Artikel 4 Absatz 4 bzw. Artikel 10 vorsähen, daß die Mitgliedstaaten sich untereinander abstimmen müßten, wenn Badegebiete, Fischgebiete oder Muschelgebiete in der Nähe einer Grenze bezeichnet würden. Ebenso sähen die Richtlinien 82/176/EWG (ABl. L 81, S. 29), 83/513/EWG (ABl. L 291, S. 1), 84/156/EWG (ABl. L 74, S. 49) und 84/491/EWG (ABl. L 274, S. 11) vor, daß sich die Mitgliedstaaten untereinander abstimmen müßten, um ihre Kontrollen der Ableitungen von Quecksilber, Kadmium und

HCH in die Grenzgewässer zu koordinieren. Die Richtlinie 80/779/EWG über die Luftqualität bei Schwefeldioxid (ABl. L 229, S. 30) enthalte eine dem Artikel 11 der Richtlinie 85/203/EWG entsprechende Vorschrift.

Die *Kommission* entgegnet, sie verfüge stets über ein Ermessen, was ihre Entscheidung darüber betreffe, ob sie das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag einleite (vgl. Urteil vom 14. Februar 1989 in der Rechtssache 247/87, Star Fruit/Kommission, Slg. 1989, 291, Randnr. 11). Jedoch brauchten die Vorschriften entgegen der Auffassung des Königreichs Belgien nicht „wörtlich" umgesetzt zu werden, sofern nur die Umsetzung „so genau und eindeutig" erfolge, „wie es notwendig ist, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit in vollem Umfang zu genügen" (Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 61; vgl. auch Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-59/89, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2607, Randnr. 18).

Die Kommission macht geltend, daß es im vorliegenden Fall in Anbetracht des Kontextes und der Zielsetzung des Artikels 11 der Richtlinie unentbehrlich sei, einen Konsultationsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten einzuführen, um in den grenznahen Gebieten einen zu großen Unterschied zwischen den Werten, die von den nationalen Behörden nach Artikel 4 Absatz 1 oder Artikel 4 Absatz 2 festgesetzt werden könnten, zu vermeiden. Bei Fehlen einer solchen Konsultation könnte, da die Verschmutzung der Luft von Natur aus grenzüberschreitend sei und jeder Mitgliedstaat nach der Richtlinie Werte festsetzen könne, die von einem Gebiet zum anderen oder von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich sein könnten, ein Gebiet, in dem strengere Grenzwerte als die durch die Richtlinie bestimmten angewandt würden, durch die Verschmutzung aus einem benachbarten Mitgliedstaat, der höhere und weniger strenge Grenzwerte anwende, beeinträchtigt werden.

Zudem hätte die Richtlinie ihr Ziel hinsichtlich der Umwelt in den an einen anderen oder mehrere andere Mitgliedstaaten angrenzenden Gebieten nicht erreichen können, ohne die Konsultationssysteme zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission festzulegen, wie sie in Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 im Falle von Überschreitungen oder drohenden Überschreitungen von Grenzwerten vorgesehen seien.

Im vorliegenden Fall hätten die belgischen Rechtsvorschriften in Artikel 3 der Königlichen Verordnung ausdrücklich vorgesehen, daß die nationalen oder auch die regionalen belgischen Behörden in den Grenzgebieten Werte festsetzen könnten, die unter den in Anhang I oder Anhang II vorgesehenen lägen. Dadurch, daß das Königreich Belgien aber keinen allgemeinen rechtlichen Rahmen vorsehe, der tatsächlich die vollständige Anwendung von Artikel 11 gewährleiste, lasse es, da es keine rechtliche Verpflichtung zur Konsultation mit den benachbarten Mitgliedstaaten aufstelle, die Möglichkeit einer einseitigen Festsetzung der Werte durch die zuständigen Behörden in einem Fall offen, in dem die Richtlinie ein zwischen Mitgliedstaaten abgestimmtes Handeln vorschreiben würde. Die Kommission verweist auf die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. Urteil vom 14. Januar 1988 in den Rechtssachen 227/85 bis 230/85, Kommission/Belgien, Slg. 1988, 1, Randnrn. 9 und 10). Außerdem sei der für Umweltfragen zuständige Staatssekretär, der nach Artikel 7 der Königlichen Verordnung mit dessen Durchführung betraut sei, auch nicht verpflichtet, die in Artikel 11 der Richtlinie vorgesehenen Konsultationen vorzunehmen,

und ferner für dessen Anwendung nicht zuständig.

Daraus ergebe sich, daß das Königreich Belgien immer noch keine genauen Grundsätze aufgestellt habe, die die Art und Weise dieser Konsultationen sowie die Zuständigkeiten der verschiedenen nationalen Behörden, die für die Durchführung dieser Konsultationen in Frage kämen, festlegten.

Das *Königreich Belgien* schließt sich den Ausführungen der Kommission nicht an und macht geltend, die in Artikel 11 vorgesehene Konsultation ziele nicht darauf ab, dem Nachbarstaat zu erlauben, gegen vom belgischen Staat erlassene strengere Vorschriften Einwände zu erheben, sondern darauf, den Nachbarstaat davon zu überzeugen, daß er entsprechende Vorschriften erlasse. Jedenfalls beabsichtige das Königreich Belgien zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht, von der in Artikel 11 der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, also Gebiete mit strengeren und damit unter denjenigen der anderen Gebiete liegenden Grenzwerten zu bezeichnen. Falls Belgien wider Erwarten Gebiete nach Artikel 11 der Richtlinie bezeichne, werde eine Konsultation mit dem Nachbarland zwangsläufig stattfinden.

Die *Kommission* macht geltend, die Umsetzung von Artikel 11 sei deswegen noch bedeutsamer, weil die Festsetzung von Grenzwerten für die Emission von Stickstoffdioxid (Artikel 3 und 4 der Richtlinie) Rechte und Pflichten des einzelnen begründe. Folglich könne der von der Festsetzung der Grenzwerte betroffene einzelne erwarten, daß die nationalen Behörden sich bei der Anwendung von Artikel 11 der Richtlinie an die in dieser Vorschrift vorgesehenen Bedingungen hielten, und sich gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten auf sie berufen (Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-59/89, Kommission/ Deutschland, Slg. 1991, I-2607, Randnr. 18). Im vorliegenden Fall gebe es keinen allgemeinen rechtlichen Rahmen, der tatsächlich die vollständige Anwendung von Artikel 11 der Richtlinie, der in der Königlichen Verordnung gänzlich fehle, gewährleiste.

Das *Königreich Belgien* ist der Auffassung, daß die Umstände in der Rechtssache C-59/89 mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar seien. In jener Rechtssache habe es sich um Vorschriften über einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft gehandelt. In Randnummer 19 des Urteils habe der Gerichtshof festgestellt, daß die Richtlinie 82/884 daher „bedeutet ..., daß die Betroffenen in allen Fällen, in denen die Überschreitung des Grenzwertes die menschliche Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können". In der jetzt dem Gerichtshof vorliegenden Rechtssache gehe es um eine obligatorische Konsultation zwischen Staaten vor dem Erlaß von Maßnahmen, die strenger seien als die in der Richtlinie vorgesehenen. Jedoch hindere nichts den Mitgliedstaat daran und zwinge ihn nicht dazu, nach der Konsultation mit den Mitgliedstaaten strengere Maßnahmen zu treffen, d. h. niedrigere Werte festzulegen. Folglich hätten strengere Maßnahmen keinen Sinn, wenn der Nachbarstaat nicht entsprechende Werte festsetze. Im Ergebnis meint das Königreich Belgien, daß es sich im vorliegenden Fall um ein Verfahren handele, ohne das es überflüssig wäre, von der in Artikel 4 Absatz 2 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Aus diesen Gründen ist das Königreich Belgien der Ansicht, daß eine solche Verpflichtung zur Konsultation keine Rechte des einzelnen begründe.

D. A. O. Edward
Berichterstatter