DOMSTOLENS DOM
10. marts 1993 *

I sag C-186/91,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent X. Lewis, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos R. Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved rådgiver J. Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Belgiske Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i Rådets direktiv 85/203/EØF af 7. marts 1985 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid (EFT L 87, s. 1) samt i henhold til EØF-traktatens artikel 189, idet det ikke har udstedt de love eller administrative bestemmelser, som er nødvendige til opfyldelse af forpligtelserne ifølge nævnte direktivs artikel 11,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene C.N. Kakouris og G.C. Rodríguez Iglesias samt dommerne R. Joliet, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse og D.A.O. Edward,

generaladvokat: C.O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

* Processprog: fransk.

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 7. oktober 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. november 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. juli 1991 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 11 i Rådets direktiv 85/203/EØF af 7. marts 1985 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid (EFT L 87, s. 1, herefter benævnt »direktivet«) samt i henhold til EØF-traktatens artikel 189, idet det ikke har udstedt de love eller administrative bestemmelser, som er nødvendige til opfyldelse af forpligtelserne ifølge nævnte direktivs artikel 11.

2 Der er i direktivets artikel 2 samt i dets bilag I og II fastsat en grænseværdi og vejledende værdier for indholdet af nitrogendioxid i luften.

3 I henhold til direktivets artikel 4 kan medlemsstaterne på visse betingelser fastsætte værdier, som er lavere end de værdier, der er opstillet i bilag I og II. Såfremt en medlemsstat agter at benytte sig af denne mulighed i et område nær ved grænsen til en eller flere medlemsstater, skal den i henhold til artikel 11, stk. 1, forinden holde konsultationer herom med de pågældende medlemsstater. Ifølge artikel 11, stk. 2,

skal de omhandlede medlemsstater, såfremt grænseværdien eller de lavere værdier, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 4 og 11, stk. 1, overskrides eller vil kunne blive overskredet som følge af en mærkbar forurening, der har eller kan have sin oprindelse i en anden medlemsstat, konsultere hinanden med henblik på at afhjælpe situationen. Det fremgår af bestemmelserne i artikel 11, at Kommissionen under alle omstændigheder skal underrettes og kan deltage i disse konsultationer.

4 I henhold til direktivets artikel 15 havde medlemsstaterne pligt til at udstede de love eller administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktivet, senest den 1. januar 1987.

5 Med henblik herpå udstedte den belgiske regering »arrêté royal« (kongelig anordning) den 1. juli 1986, hvori der fastsættes luftkvalitetsnormer for nitrogendioxid (»Moniteur belge« af 23.9.1986, s. 12867).

6 Kommissionen gør imidlertid gældende, at den belgiske regering har undladt at gennemføre direktivets artikel 11 med ovennævnte kongelige anordning, idet der ikke stilles krav om afholdelse af konsultationer med myndighederne i de tilgrænsende medlemsstater på de betingelser, der er anført i artiklens stk. 1 og 2, eller underretning af Kommissionen med henblik på at give denne mulighed for at deltage i disse konsultationer.

7 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 Kommissionen har gjort gældende, at såfremt de i artikel 11, stk. 1 og 2, omhandlede konsultationer ikke finder sted, vil det ikke være muligt at sikre overholdelsen af de værdier, der er fastsat i direktivets artikel 4 som dets generelle formål, nemlig at beskytte miljøet og menneskets sundhed. Kommissionen mener, at direktivets artikel 11 indeholder præcise og detaljerede regler, som giver private rettigheder og forpligtelser.

9 Den belgiske regering har ikke bestridt, at den har undladt at gennemføre artikel 11 i national ret. Den anser imidlertid dette for at være begrundet, idet de belgiske myndigheder ikke agter at træffe foranstaltninger, der falder ind under denne artikel. Til støtte herfor anføres navnlig, at de belgiske myndigheder, såfremt de skulle ændre standpunkt, under alle omstændigheder vil afholde de omhandlede konsultationer, eftersom de påtænkte foranstaltninger ville forfejle deres mål, hvis ikke nabostaten vedtager tilsvarende foranstaltninger. Denne konsultation vil blive tilrettelagt i overensstemmelse med bestemmelserne i den belgiske forfatning. Den belgiske regering hævder endvidere, at den i artikel 11 omhandlede konsultationspligt under alle omstændigheder ikke pålægger nabostaten at vedtage tilsvarende bestemmelser, hvorved der skabes rettigheder for den enkelte.

10 Det skal først anføres, at forpligtelserne i direktivets artikel 11 således som Kommissionen har anført det, er modstykke til den ret, medlemsstaterne har fået i artikel 4 til at fastsætte værdier, der er lavere end de værdier, der er anført i direktivets bilag I og II.

11 Det skal endvidere anføres, at det for at sikre en fuld og effektiv beskyttelse af luften i grænseområderne mod høje koncentrationer af nitrogendioxid er strengt nødvendigt, at den pågældende medlemsstat i sin lovgivning udtrykkeligt kræver, at der som fastsat i direktivets artikel 11, stk. 1, holdes en forudgående konsultation, før der træffes foranstaltninger, som berører grænseområderne. Det er ligeledes vigtigt, at der i denne lovgivning stilles udtrykkeligt krav om, at den i direktivets artikel 11, stk. 2, omhandlede konsultation finder sted, såfremt der opstår mærkbar

forurening, der stammer fra en tilgrænsende medlemsstat, således at de berørte medlemsstater kan afhjælpe denne situation.

12 Det må følgelig fastslås, at sagsøgte ved udelukkende at gennemføre direktivets artikel 4, der er fakultativ for medlemsstaterne, i national ret, uden samtidig at gennemføre artikel 11, der indebærer en forpligtelse, som er tilknyttet udøvelsen af denne fakultative mulighed, ikke har iværksat direktivet i sin helhed.

13 Hvad angår sagsøgtes argumentation, der støtter sig på den belgiske forfatnings bestemmelser om henholdsvis de nationale og de regionale myndigheders kompetence i forholdet til nabostaterne, er det tilstrækkeligt at fremhæve, at den belgiske forfatning ikke indeholder bestemmelser, i hvilke der som i direktivets artikel 11 stilles krav om afholdelse af konsultationer.

14 I betragtning af det anførte må det antages, at Kongeriget Belgien ved ikke inden for de foreskrevne frister at have udstedt alle de love eller administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i artikel 11 i Rådets direktiv 85/203/EØF af 7. marts 1985 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten.

Sagens omkostninger

15 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kongeriget Belgien har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet det ikke inden for de foreskrevne frister har udstedt alle de love eller administrative bestemmelser, som er nødvendige til opfyldelse af forpligtelserne ifølge artikel 11 i Rådets direktiv 85/203/EØF af 7. marts 1985 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid (EFT L 87, s. 1).

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Due Kakouris Rodríguez Iglesias

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. marts 1993.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident