træffes foranstaltninger, som vedrører grænseområderne, og det er ligeledes vigtigt, at der i denne lovgivning udtrykkeligt stilles 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.

Heraf følger, at en medlemsstat ikke har iværksat direktivet i sin helhed, såfremt medlemsstaten udelukkende gennemfører direktivets artikel 4, men ikke samtidig gennemfører artikel 11, der indebærer en forpligtelse, som er tilknyttet udøvelsen af den i artikel 4 omhandlede mulighed.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-186/91 *

I — Direktivet

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«), som ændret ved direktiv 85/580/EØF af 20. december 1985 (EFT L 372, s. 36), har Rådet fastsat en grænseværdi, der ikke må overskrides, for indholdet af nitrogendioxid i luften og opstillet vejledende værdier med henblik på fastsættelse af et niveau for koncentrationen af nitrogendioxid inden for områder, der bør beskyttes i særlig grad.

Direktivets målsætning er angivet således i *artikel 1, stk. 1*:

»Formålet med dette direktiv er:

— at fastsætte en grænseværdi (bilag I) for nitrogendioxid i luften for at bidrage konkret til at beskytte mennesket mod virkningerne af nitrogendioxid i miljøet

— at opstille vejledende værdier (bilag II) for nitrogendioxid i luften for at forbedre beskyttelsen af menneskets sundhed og bidrage til en langsigtet miljøbeskyttelse.«

Direktivets *artikel 2* indeholder følgende definitioner:

»I dette direktiv forstås ved:

* Processprog: fransk.

— 'grænseværdi': den koncentration af nitrogendioxid i overensstemmelse med tabellen i bilag I, der ikke må overskrides på medlemsstaternes område som helhed i bestemte perioder og på de i de følgende artikler fastsatte betingelser

— 'vejledende værdier': de koncentrationer af nitrogendioxid, der er anført i bilag II, målt i bestemte perioder med henblik navnlig på at tjene som referencepunkter for indførelse af særlige ordninger inden for områder, som udpeges af medlemsstaterne.«

I direktivets *artikel 3, stk. 2*, pålægges medlemsstaterne følgende forpligtelse:

»Såfremt koncentrationerne af nitrogendioxid i luften inden for visse områder og under særlige omstændigheder, uanset de trufne foranstaltninger, efter den 1. juli 1987 vil kunne komme til at overskride den i bilag I anførte grænseværdi, underretter den pågældende medlemsstat Kommissionen herom inden den 1. juli 1987.

Den tilsender så hurtigt som muligt Kommissionen planer til gradvis forbedring af luftkvaliteten i disse områder. Disse planer, der udarbejdes på grundlag af relevante oplysninger om forureningens art, årsag og udvikling, skal navnlig indeholde en beskrivelse af de foranstaltninger, der er eller vil blive truffet, samt af de procedurer, der er iværksat eller skal iværksættes af medlemsstaten. Disse foranstaltninger og procedurer skal tage sigte på hurtigst muligt og senest den 1. januar 1994 at bringe nitrogendioxidkoncentrationerne i luften inden for disse områder ned på den i bilag I anførte grænseværdi eller derunder.«

Direktivets *artikel 4* bestemmer:

»1. Inden for områder, hvor medlemsstaten skønner det nødvendigt at begrænse eller hindre en forudselig forøgelse af forurening forårsaget af nitrogendioxid som følge af en ny udvikling af navnlig bymæssig eller industriel karakter, kan medlemsstaten fastsætte værdier, som er lavere end grænseværdien i bilag I.

2. Inden for områder, hvor medlemsstaten skønner, at der bør indføres en særlig beskyttelse af miljøet, kan den fastsætte værdier, der generelt er lavere end de vejledende værdier i bilag II.«

Direktivets *artikel 7* bestemmer:

»1. Fra den 1. juli 1987 underretter medlemsstaterne senest seks måneder efter udløbet (pr. 31.12.) af den årlige referenceperiode Kommissionen om de tilfælde, hvor den i bilag I anførte grænseværdi er blevet overskredet, og om de målte koncentrationer.

2. Senest et år efter udløbet af den årlige referenceperiode underretter medlemsstaterne også Kommissionen om årsagerne til de pågældende overskridelser og om de

foranstaltninger, de har truffet for at imødegå dette forhold.

3. Medlemsstaterne underretter endvidere efter anmodning fra Kommissionen denne om

— de koncentrationer, som de har registreret

— de grænseværdier, frister og tidsplaner, som de har fastsat

— de eventuelle relevante foranstaltninger, som de har truffet

for så vidt angår de i artikel 4, stk. 1 og 2, omhandlede områder.

Disse oplysninger skal ligeledes gøres tilgængelige for offentligheden.«

I direktivets *artikel 11* er der endvidere fastsat følgende:

»1. Såfremt en medlemsstat i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 og 2, agter at fastsætte værdier for koncentrationer af nitrogendioxid i luften inden for et område nær ved grænsen til én eller flere andre medlemsstater, holder den forinden konsultationer herom med de pågældende medlemsstater. Kommissionen underrettes og kan deltage i disse konsultationer.

2. Såfremt den grænseværdi, der er anført i bilag I, eller de i artikel 4, stk. 1 og 2, omhandlede værdier, for så vidt der i overensstemmelse med stk. 1 har fundet konsultationer sted om disse værdier, overskrides eller vil kunne blive overskredet som følge af en mærkbar forurening, der har eller kan have sin oprindelse i en anden medlemsstat, konsulterer de berørte medlemsstater hinanden med henblik på at afhjælpe situationen. Kommissionen underrettes og kan deltage i de pågældende konsultationer.«

Medlemsstaterne havde i henhold til direktivets *artikel 15* pligt til at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for senest den 1. januar 1987 at efterkomme direktivet.

II — Belgisk lovgivning

For at efterkomme direktiv 85/203, som ændret, vedtog Kongeriget Belgien den 1. juli 1986 en kongelig anordning, hvori der fastsættes luftkvalitetsnormer for nitrogendioxid (*Moniteur belge* af 23.9.1986, s. 12867, herefter benævnt »kongelig anordning«), og fremsendte denne til Kommissionen den 28. november 1986.

Artikel 1, stk. 1, nr. 2, artikel 2, nr. 1, artikel 3, nr. 1, artikel 3, nr. 2, artikel 4, 5, 6 og bilag I-IV i den kongelige anordning svarer til henholdsvis artikel 2, stk. 1, nr. 2, artikel 3, nr. 1, artikel 4, nr. 1, artikel 4, nr. 2, artikel 6, 9, 10 og bilag I-IV i direktivet.

I den kongelige anordnings artikel 2, nr. 2, der umiddelbart svarer til direktivets artikel 3, nr. 2, stilles der imidlertid ikke krav om tilvejebringelse af de omhandlede oplysninger til Kommissionen. Artikel 2, nr. 2, er affattet således:

»2. I områder, hvor det fastslås, at koncentrationerne af nitrogendioxid efter den 1. juli 1987 vil kunne overstige den grænseværdi, der er fastsat i bilag I til nærværende anordning, og for hvilke der er planlagt foranstaltninger med henblik på gradvis at forbedre luftkvaliteten, skal den særlige grænseværdi, der er fastsat i bilag I til nærværende anordning, uanset bestemmelserne i stk. 1, overholdes senest fra den 1. januar 1994.«

De forpligtelser, der er indeholdt i direktivets artikel 7 og 11, gengives ikke i den kongelige anordning.

III — Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure

Kommissionen sendte den 25. januar 1988 en skrivelse til Kongeriget Belgien, hvori den henviste til de forpligtelser, der påhviler det i medfør af direktivet, i særdeleshed artikel 11.

Belgiens Faste Repræsentation svarede Kommissionen ved skrivelse af 13. april 1988, hvori den gjorde gældende, at

— Kommissionen aldrig havde krævet, at direktivets artikel 11 vedrørende samarbejdet med nabolande skulle gennemføres i alle enkeltheder i national ret

— forpligtelserne i artikel 11 er af rent praktisk eller formel art og vedrører ikke sagens realitet

— det under de foreliggende omstændigheder ikke forekommer påkrævet, at bestemmelserne i direktivets artikel 11 omsættes til national ret, eftersom artiklen omhandler tilfælde, hvor en medlemsstat har til hensigt at stille *strengere kvalitetskrav* end fastsat i grænseværdierne eller de vejledende værdier inden for et område. Muligheden for at opfylde dette kvalitetskrav afhænger i vid udstrækning af den luftforurening, som passerer grænserne. Et sådant område kan med andre ord *ikke* udpeges på *tilfredsstillende* vis, medmindre der foretages en undersøgelse eller etableres et samarbejde rettet mod den forurening, der passerer grænsen fra andre lande. At pålægge en medlemsstat, der ønsker at udpege et sådant område, en juridisk forpligtelse forekommer overflødigt. Sagen ville stille sig anderledes, såfremt Belgien i overensstemmelse med artikel 3 havde til hensigt at udpege et område tæt på en grænse, hvor det var tilladt at overskride de fastsatte værdier med en lavere luftkvalitet til følge.

Til dette svar afgav Kommissionen den 30. januar 1990 en begrundet udtalelse i medfør af EØF-traktatens artikel 169, i hvilken den redegjorde for, hvorfor den mente, at der burde træffes de fornødne foranstaltninger for at indføre de forpligtelser, som fastsættes i direktivet, i belgisk ret, og henstillede til Kongeriget Belgien at efterkomme dette inden for to måneder fra meddelelsen af denne udtalelse.

I et brev af 11. september 1990 fastholdt den faste belgiske repræsentant den holdning, der var kommet til udtryk i svaret af 13. april 1988, idet man ikke anså det for nødvendigt at omsætte direktivets artikel 11 til national ret.

Kommissionen har anlagt nærværende sag på baggrund af sidstnævnte svar fra Kongeriget Belgien.

IV — Skriftlig procedure og parternes påstande

Kommissionens stævning blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. juli 1991. Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen den 17. juni 1992 besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 11 i Rådets direktiv 85/203/EØF af 7. marts 1985 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid samt efter EØF-traktatens artikel 189, idet det ikke har udstedt de love eller administrative bestemmelser, som er nødvendige til opfyldelse af forpligtelserne efter nævnte direktivs artikel 11.

— Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Kongeriget Belgien har nedlagt påstand om frifindelse.

V — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har først anført, at der bør gælde helt faste regler for gennemførelse af et direktiv i national ret. Efter Domstolens praksis bør processuelle bestemmelser i et direktiv, herunder artikel 11, som indeholder præcise og detaljerede regler om konsultationer mellem medlemsstaterne med Kommissionens deltagelse, og som tilsigter, at der skabes rettigheder og forpligtelser for private, følgelig omsættes til national ret (jf. Domstolens dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 825, præmis 61).

Kongeriget Belgien har derimod anført, at der bør ske frifindelse, eftersom Kommissionen aldrig tidligere har krævet, at bestemmelser som de i direktivet indeholdte gengives i alle enkeltheder i national ret. Det henviser til direktiv 76/160/EØF (EFT 1976 L 31, s. 1), 78/659/EØF (EFT 1978 L 222, s. 1) og 79/923/EØF (EFT 1979 L 281, s. 47) om vandkvalitet, i hvilke det af henholdsvis artikel 4, stk. 4 og 10, samt artikel 10 fremgår, at medlemsstaterne skal konsultere hinanden, såfremt der skal udpeges bade-, fiske- eller skaldyrvande i nærheden af en grænse. Ifølge direktiv 82/176/EØF (EFT 1982 L 81, s. 29), 83/513/EØF (EFT 1983 L 291, s. 1), 84/156/EØF (EFT 1984 L 74, s. 49) og 84/491/EØF (EFT 1984 L 274, s. 11) skal medlemsstaterne ligeledes konsultere hinanden for at koordinere deres tilsyn med

udledningen af kviksølv, kadmium og HCH i farvande, der støder op til landegrænser. Direktiv 80/779/EØF (EFT 1980 L 229, s. 30) om luftkvaliteten for så vidt angår svovldioxid indeholder en bestemmelse, der svarer til artikel 11 i direktiv 85/203.

Kommissionen har anført, at den råder over et frit skøn med hensyn til, om den vil indlede en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 169 (jf. dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. 1989, s. 291, på s. 301, præmis 11). Bestemmelserne skal dog ikke, som Kongeriget Belgien antager, gengives »ordret« (dom af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 18), men overføres så præcist og klart, som hensynet til retssikkerheden kræver (ovennævnte dom af 28.2.1991, Kommissionen mod Tyskland, præmis 61, og ovennævnte dom af 30.5.1991, Kommissionen mod Tyskland, præmis 18).

Kommissionen har gjort gældende, at i betragtning af baggrunden for og formålet med direktivets artikel 11 er det i den konkrete sag strengt nødvendigt, at der indføres en ordning vedrørende konsultation mellem medlemsstaterne for at hindre, at der opstår for store afvigelser i de værdier, der i medfør af artikel 4, stk. 1, eller artikel 4, stk. 2, fastsættes af medlemsstaterne i grænseområder. Eftersom luftforurening ifølge sagens natur er et internationalt anliggende, og hver enkelt medlemsstat ifølge direktivet kan fastsætte værdier, der varierer fra område til område eller fra medlemsstat til medlemsstat, vil et område, hvor der anvendes strengere grænseværdier end de i direktivet fastsatte, såfremt der ikke afholdes konsultationer, kunne generes af forurening fra en tilgrænsende medlemsstat, hvor der anvendes højere og mere lempelige grænseværdier.

Direktivet ville endvidere ikke kunne opfylde sit miljømæssige formål i områder, der støder op til grænserne til en eller flere medlemsstater, såfremt der ikke var opstillet en ordning, ifølge hvilken der, som fastsat i artikel 11, stk. 1 og 2, skal finde konsultationer sted mellem medlemsstaterne og Kommissionen, såfremt grænseværdierne overskrides eller vil kunne blive overskredet.

I den konkrete sag er det, jf. artikel 3 i den kongelige anordning, udtrykkeligt bestemt, at såvel nationale som regionale myndigheder kan fastsætte lavere værdier for grænseområder end de i bilag I eller II indeholdte. Da Kongeriget Belgien imidlertid ikke har opstillet generelle juridiske rammer, der kan sikre, at artikel 11 gennemføres i alle enkeltheder, idet de ansvarlige myndigheder ikke pålægges en juridisk bindende forpligtelse til at konsultere tilgrænsende medlemsstater, vil disse myndigheder ensidigt kunne fastsætte værdier i tilfælde, hvor direktivet stiller krav om et samråd med andre medlemsstater. Kommissionen henviser til Domstolens faste praksis i lignende sager (jf. Domstolens dom af 14.1.1988, forenede sager 227/85-230/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1, på s. 11, præmis 9 og 10). Miljøministeren, som i medfør af artikel 7 i den kongelige anord-

ning er ansvarlig for dennes gennemførelse, vil endvidere ikke være forpligtet til at foranstalte de i direktivets artikel 11 fastsatte konsultationer og vil heller ikke være ansvarlig for dens anvendelse.

Det følger heraf, at Kongeriget Belgien har undladt at fastlægge præcise regler for, hvorledes de omhandlede konsultationer skal finde sted, samt for de nationale myndigheders ansvar med hensyn til foranstaltning af disse konsultationer.

Kongeriget Belgien har bestridt Kommissionens fremstilling af sagen og gør gældende, at den i artikel 11 omhandlede konsultation ikke har til formål at give en tilgrænsende medlemsstat mulighed for at gøre indvendinger mod de strengere normer, som den belgiske stat måtte vedtage, men derimod at tilskynde nabostaten til at indføre tilsvarende normer. Kongeriget Belgien har under alle omstændigheder ikke aktuelle planer om at gøre brug af den i direktivets artikel 11 omhandlede mulighed for at udpege områder, hvor der skal gælde strengere og dermed lavere grænseværdier end i andre områder. Såfremt Belgien, hvilket ikke er tilfældet, måtte ønske at udpege områder i overensstemmelse med direktivets artikel 11, vil der nødvendigvis finde en konsultation sted med nabolandet.

Kommissionen har gjort gældende, at det er særlig vigtigt, at bestemmelserne i artikel 11 gennemføres, eftersom fastsættelsen af grænseværdier for udledning af nitrogendioxid (direktivets artikel 3 og 4) skaber rettigheder og forpligtelser for private. De personer, der berøres af fastsættelsen af grænseværdier, kan således med føje forvente, at de nationale myndigheder overholder betingelserne i direktivets artikel 11 i tilfælde, hvor denne finder anvendelse, og i givet fald påberåbe sig denne over for de nationale domstole (dom af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 18). I den konkrete sag er der ikke opstillet generelle juridiske rammer, som tilstrækkelig effektivt sikrer anvendelsen af direktivets artikel 11, idet sådanne rammer er helt udeladt i den kongelige anordning.

Kongeriget Belgien anser ikke situationen i sag C-59/89 for at være sammenlignelig med den omhandlede sag. I førstnævnte sag var der tale om normer i form af en grænseværdi for blyindholdet i luften. Domstolen fastslog i dommens præmis 19, at direktiv 82/884/EØF således medfører, at personer i alle tilfælde, hvor en overskridelse af grænseværdierne vil kunne være til fare for deres sundhed, kan påberåbe sig bindende regler med henblik på at gøre deres rettigheder gældende. I den sag, der nu er indbragt for Domstolen, stilles der krav om, at der holdes en konsultation mellem staterne, før der kan vedtages foranstaltninger, der er strengere end de i direktivet indeholdte. Der er imidlertid intet, der hverken hindrer eller kræver, at medlemsstaten træffer strengere foranstaltninger, dvs. vedtager lavere værdier, efter at medlemsstaterne er konsulteret. Det tjener således intet formål, at der fastsættes strengere foranstaltninger, hvis nabostaten ikke fastsætter tilsvarende normer. Kongeriget Belgien mener følgelig, at der i dette tilfælde, så længe der ikke er fastlagt en sådan procedure, ikke er noget grundlag for anvendelse af den i artikel 4, stk. 2, omhandlede mulighed.

Kongeriget Belgien mener på baggrund heraf ikke, at den omhandlede konsultationspligt skaber rettigheder for private.

D.A.O. Edward

Refererende dommer