uitdrukkelijk in zijn wetgeving opneemt, dat het in artikel 11, lid 1, bedoelde voorafgaand overleg plaatsvindt voordat de maatregelen die de grenszones raken, worden genomen. Noodzakelijk is ook, dat die wetgeving uitdrukkelijk voorziet in het in artikel 11, lid 2, van de richtlijn bedoelde overleg in geval van een merkbare verontreiniging die een aangrenzende staat als oorsprong heeft.

De richtlijn wordt derhalve niet volledig ten uitvoer gelegd, wanneer wel artikel 4 in nationaal recht wordt omgezet, doch niet artikel 11, waarin een verplichting is neergelegd die verband houdt met de uitoefening van de bij artikel 4 verleende bevoegdheid.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-186/91 *

I — De richtlijn

Bij richtlijn 85/203/EEG van de Raad van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde (PB 1985, L 87, blz. 1; hierna: „richtlijn"), gewijzigd bij richtlijn 85/580/EEG van de Raad van 20 december 1985 (PB 1985, L 372, blz. 36), heeft de Raad een grenswaarde voor de concentratie van stikstofdioxyde in de atmosfeer vastgesteld, die niet mag worden overschreden, en voorzien in richtwaarden die moeten dienen als referentiepunten voor concentraties van stikstofdioxyde binnen de zones waar specifieke regimes worden ingevoerd.

Artikel 1, lid 1, van de richtlijn omschrijft het beoogde doel als volgt:

„Deze richtlijn heeft ten doel:

— een grenswaarde (bijlage I) vast te stellen voor stikstofdioxyde in de lucht, ten einde een specifieke bijdrage te leveren tot de bescherming van de mens tegen de gevolgen van stikstofdioxyde in het milieu;

— richtwaarden (bijlage II) aan te geven voor stikstofdioxyde in de lucht, ter verbetering van de bescherming van de gezondheid van de mens en als bijdrage tot de milieubescherming op lange termijn."

Artikel 2 van de richtlijn bevat de volgende omschrijvingen:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

* Procestaal: Frans.

— ‚grenswaarde': de concentratie van stikstofdioxyde overeenkomstig de tabel van bijlage I, die op het gehele grondgebied van de Lid-Staten gedurende bepaalde perioden onder de in de volgende artikelen omschreven voorwaarden niet mag worden overschreden;

— ‚richtwaarden': de gedurende bepaalde perioden in aanmerking genomen concentraties van stikstofdioxyde, zoals vermeld in bijlage II, die met name moeten dienen als referentiepunten voor de invoering van specifieke regimes binnen door de Lid-Staten vastgestelde zones."

Artikel 3, lid 2, van de richtlijn legt de Lid-Staten de volgende verplichting op:

„Wanneer door bijzondere omstandigheden de concentraties van stikstofdioxyde in de lucht, ondanks de genomen maatregelen, na 1 juli 1987 in bepaalde zones de in bijlage I vermelde grenswaarde dreigen te overschrijden, stelt de betrokken Lid-Staat de Commissie hiervan vóór 1 juli 1987 in kennis.

Zo spoedig mogelijk stelt hij de Commissie in kennis van de plannen voor de geleidelijke verbetering van de kwaliteit van de lucht in die zones. In deze plannen, die zijn opgesteld aan de hand van ter zake dienende gegevens over aard, oorsprong en ontwikkeling van deze verontreiniging, worden in het bijzonder de genomen of nog te nemen maatregelen, alsmede de door de Lid-Staat toegepaste of nog toe te passen procedures beschreven. Deze maatregelen en procedures moeten erop gericht zijn dat de concentraties van stikstofdioxyde in de lucht binnen die zones zo spoedig mogelijk en uiterlijk op 1 januari 1994 onder of op de in bijlage I opgenomen grenswaarde komen te liggen."

Artikel 4 van de richtlijn luidt als volgt:

„1. Voor de zones waar een te verwachten toeneming van de verontreiniging door stikstofdioxyde ten gevolge van met name stedelijke of industriële ontwikkelingen naar de mening van de betrokken Lid-Staat moet worden beperkt of voorkomen, kan de Lid-Staat waarden vaststellen die lager zijn dan de grenswaarde vermeld in bijlage I.

2. Voor de zones die naar de mening van de betrokken Lid-Staat vanuit milieu-oogpunt bijzonder moeten worden beschermd, kan de Lid-Staat waarden vaststellen die doorgaans lager zijn dan de richtwaarden vermeld in bijlage II."

Artikel 7 van de richtlijn bepaalt als volgt:

„1. Vanaf 1 juli 1987 stellen de Lid-Staten de Commissie telkens uiterlijk zes maanden na het (op 31 december gestelde) einde van de referentieperiode van een jaar in kennis van de gevallen waarin de in bijlage I vermelde grenswaarde is overschreden alsmede van de gemeten concentraties.

2. Tevens stellen de Lid-Staten de Commissie uiterlijk één jaar na het einde van de referentieperiode van een jaar in kennis van de

oorzaken van deze overschrijdingen, alsmede van de maatregelen die zij ertegen hebben genomen.

3. De Lid-Staten stellen de Commissie op haar verzoek in kennis

— van de door hen gemeten concentraties,

— van de grenswaarden, de termijnen en tijdschema's die zij hebben vastgesteld,

— van de passende maatregelen die zij hebben genomen, voor de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde zones.

Deze informatie wordt ook ter beschikking gesteld van het publiek."

Ten slotte bepaalt *artikel 11* van de richtlijn als volgt:

„1. Wanneer een Lid-Staat voornemens is voor gebieden die in de nabijheid van een grens met een of meer andere Lid-Staten zijn gelegen waarden voor de stikstofdioxydeconcentraties in de lucht vast te stellen overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, zorgt hij voor voorafgaand overleg met de betrokken Lid-Staten. De Commissie wordt hiervan op de hoogte gesteld en kan aan dit overleg deelnemen.

2. Wanneer de in bijlage I vermelde grenswaarde of de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde waarden, voor zover over laatstgenoemde waarden overeenkomstig lid 1 overleg is gepleegd, worden overschreden of dreigen te worden overschreden tengevolge van een merkbare verontreiniging die een andere Lid-Staat als oorsprong heeft of kan hebben, plegen de betrokken Lid-Staten overleg ten einde verbetering te brengen in de situatie. De Commissie wordt hiervan op de hoogte gesteld en kan aan dit overleg deelnemen."

Krachtens *artikel 15* van de richtlijn waren de Lid-Staten gehouden de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om op uiterlijk 1 januari 1987 aan de richtlijn te voldoen.

II — De Belgische wettelijke regeling

Om te voldoen aan richtlijn 85/203, zoals gewijzigd, heeft het Koninkrijk België het koninklijk besluit van 1 juli 1986 tot vaststelling van luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde vastgesteld (*Belgisch Staatsblad* van 23.9.1986, blz. 12867, hierna: „koninklijk besluit") en heeft het dit op 28 november 1986 aan de Commissie doen toekomen.

De artikelen 1, 1, § 2, 2, § 1, 3, § 1, 3, § 2, 4, 5, 6, en de bijlagen I-IV van het koninklijk besluit komen overeen met respectievelijk de artikelen 2, 1, lid 2, 3, lid 1, 4, lid 1, 4, lid 2, 6, 9, 10 en met de bijlagen I-IV van de richtlijn.

Artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit, dat lijkt overeen te komen met artikel 3, lid 2, van de richtlijn, vermeldt echter niet de verplichting om de Commissie van bedoelde informatie in kennis te stellen. Artikel 2, § 2, luidt als volgt:

„2. In zones waarvan blijkt dat de concentraties van stikstofdioxyde, er na 1 juli 1987 de in bijlage I van dit besluit opgenomen grenswaarde dreigen te overschrijden, en waarvoor plannen worden opgesteld gericht op de geleidelijke verbetering van de luchtkwaliteit in die zones, moet de in bijlage I van dit besluit opgenomen grenswaarde, in afwijking van het bepaalde in § 1, worden bereikt op een datum die niet later mag zijn dan 1 januari 1994."

De in de artikelen 7 en 11 van de richtlijn opgenomen verplichtingen worden nergens in het koninklijk besluit vermeld.

III — De feiten en de precontentieuze procedure

Bij brief van 25 januari 1988 vestigde de Commissie de aandacht van het Koninkrijk België op de uit de richtlijn en meer in het bijzonder artikel 11 voortvloeiende verplichtingen.

In haar antwoord van 13 april 1988 wees de permanente vertegenwoordiging van België erop, dat:

— de Commissie nimmer een letterlijke omzetting in nationaal recht van bepalingen als die van artikel 11 van de richtlijn, inzake de samenwerking met buurlanden, heeft geëist;

— de verplichtingen van artikel 11 de operationele en instrumentele en niet de materiële verplichtingen betreffen;

— gezien de context, de letterlijke omzetting van artikel 11 van de richtlijn geen zin heeft, omdat het hier gaat om gevallen waarin de Lid-Staat een zone met *hogere kwaliteitsnormen* dan de grens- of richtwaarden wil aanwijzen. Het al of niet voldoen aan deze kwaliteitsnormen hangt voor een groot deel af van de grensoverschrijdende luchtverontreiniging. Het is met andere woorden *onmogelijk* om op *zinvolle* wijze een dergelijke zone aan te wijzen zonder onderzoek of samenwerking met betrekking tot de uit het buitenland afkomstige, grensoverschrijdende verontreiniging. Het is overbodig, een Lid-Staat die een dergelijke zone wil aanwijzen, een juridische verplichting op te leggen. Het zou anders zijn, indien België krachtens artikel 3 de bedoeling zou hebben om een zone aan te wijzen in de nabijheid van een grens waar overschrijdingen, dat wil zeggen een lagere luchtkwaliteit, zouden zijn toegestaan.

In vervolg op dit antwoord bracht de Commissie overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag op 30 januari 1990 een met redenen omkleed advies uit, waarin zij uiteenzette waarom volgens haar de vereiste maatregelen die nodig waren om het Belgische recht in overeenstemming met de door de richtlijn opgelegde verplichtingen te brengen, nog getroffen moesten worden, en zij verzocht het Koninkrijk België, binnen een termijn van twee maanden na kennisgeving van dat advies hieraan te voldoen.

Bij brief van 11 september 1990 handhaafde de permanente vertegenwoordiger van België het in zijn antwoord van 13 april 1988 ingenomen standpunt, waarbij hij als zijn mening gaf, dat artikel 11 van de richtlijn niet in Belgisch recht behoefde te worden omgezet.

Na dit laatste antwoord heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

IV — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

Het verzoekschrift van de Commissie is op 23 juli 1991 ter griffie van het Hof neergelegd. De schriftelijke behandeling is normaal verlopen.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, op 17 juni 1992 besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen*, verzoekster, concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen voor de omzetting in intern recht van de in artikel 11 van richtlijn 85/203/EEG van de Raad van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde opgenomen verplichting, de krachtens dat artikel alsmede artikel 189 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk België te verwijzen in de kosten.

Het Koninkrijk België concludeert dat het den Hove behage het beroep van de Commissie te verwerpen.

V — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* stelt vooraf, dat de criteria voor omzetting van een richtlijn strikt en streng moeten zijn. Volgens de rechtspraak van het Hof moeten voorschriften van een richtlijn, die zoals artikel 11 meer in het bijzonder de procedure betreffen, die precieze en gedetailleerde bepalingen bevatten voor het overleg tussen Lid-Staten en de medewerking van de Commissie, en die het ontstaan van rechten en verplichtingen voor particulieren ten doel hebben, bijgevolg in de nationale wettelijke regeling worden opgenomen (zie arrest van 28 februari 1991, zaak C-131/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-825, r. o. 61).

Het *Koninkrijk België* acht van zijn kant het verzoekschrift ongegrond, omdat de Commissie tot op heden nimmer een letterlijke omzetting heeft geëist van bepalingen als die van de in geding zijnde richtlijn. Het verwijst naar de richtlijnen betreffende de waterkwaliteit 76/160/EEG (PB 1976, L 31, blz. 1), 78/659/EEG (PB 1978, L 222, blz. 1) en 79/923/EEG (PB 1979, L 281, blz. 47), die in respectievelijk de artikelen 4, lid 4, 10, en 10 bepalen, dat de Lid-Staten overleg moeten plegen, indien bad-, visteelt- of schelpdierzones in de nabijheid van een grens worden aangewezen. Evenzo bepalen de richtlijnen 82/176/EEG (PB 1982, L 81, blz. 29), 83/513/EEG (PB 1983, L 291, blz. 1), 84/156/EEG (PB 1984, L 74, blz. 49) en 84/491/EEG (PB 1984, L 274, blz. 11), dat de Lid-Staten overleg moeten plegen teneinde de controles van de lozingen van kwik, cadmium en HCH in grensoverschrijdende

wateren op elkaar af te stemmen. Richtlijn 80/779/EEG betreffende de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde (PB 1980, L 229, blz. 30) bevat een overeenkomstige bepaling als artikel 11 van richtlijn 85/203.

De *Commissie* antwoordt, dat zij bij haar beslissing om de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden, steeds over een discretionaire bevoegdheid beschikt (zie arrest van 14 februari 1989, zaak 247/87, Star Fruit, Jurispr. 1989, blz. 291, r. o. 11). Anders dan het Koninkrijk België veronderstelt, behoeven de bepalingen niet „letterlijk" te worden omgezet (arrest van 30 mei 1991, zaak C-59/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-2607, r. o. 18), mits de omzetting „zo precies en duidelijk (...) als ter volledige voldoening aan het vereiste van rechtszekerheid noodzakelijk" geschiedt (arrest van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, r. o. 61; zie ook arrest van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, r. o. 18).

De Commissie wijst erop, dat het gezien de context en de doelstelling van artikel 11 van de richtlijn, in casu noodzakelijk is een vorm van overleg tussen de Lid-Staten in te voeren, teneinde een te groot verschil te voorkomen tussen de waarden die door de nationale overheden krachtens artikel 4, lid 1, of artikel 4, lid 2, voor gebieden in de nabijheid van een grens kunnen worden vastgesteld. Aangezien luchtverontreiniging van nature grensoverschrijdend is en elke Lid-Staat krachtens de richtlijn waarden kan vaststellen die per gebied of Lid-Staat kunnen verschillen, kan zonder dergelijk overleg een gebied waar strengere grenswaarden dan in de richtlijn omschreven van toepassing zijn, last ondervinden van verontreiniging afkomstig uit een aangrenzende Lid-Staat die hogere en minder strenge grenswaarden toepast.

Bovendien kan de richtlijn in gebieden die in de nabijheid van een grens met een of meer andere Lid-Staten zijn gelegen, haar milieudoelstelling niet verwezenlijken zonder regelingen voor overleg tussen de Lid-Staten en de Commissie, zoals bedoeld in artikel 11, lid 1, en artikel 11, lid 2, in de gevallen waarin de grenswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden.

In casu bepaalt de Belgische wetgeving in artikel 3 van het koninklijk besluit uitdrukkelijk, dat de nationale of zelfs de regionale Belgische overheden waarden kunnen vaststellen die lager zijn dan de waarden vermeld in bijlage I of II in grensgebieden. Door echter niet te zorgen voor een algemene juridische context die de volledige toepassing van artikel 11 daadwerkelijk verzekert, laat het Koninkrijk België, aangezien het geen enkele juridische verplichting tot overleg tussen de aangrenzende Lid-Staten oplegt, de mogelijkheid bestaan van eenzijdige vaststelling van waarden door bevoegde autoriteiten in het geval waarin de richtlijn een gezamenlijke aanpak van de Lid-Staten voorschrijft. Dienaangaande herinnert de Commissie aan de rechtspraak van het Hof (zie arrest van 14 januari 1988, gevoegde zaken 227/85-230/85, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 1,

r. o. 9 en 10). Bovendien is ook de staatssecretaris voor het Leefmilieu, die krachtens artikel 7 van het koninklijk besluit belast is met de uitvoering hiervan, niet verplicht het in artikel 11 van de richtlijn bedoelde overleg te voeren, en is hij evenmin bevoegd voor wat de toepassing hiervan betreft.

Dit betekent, dat het Koninkrijk België in gebreke blijft ten aanzien van de vaststelling van een duidelijke regeling ter bepaling van de modaliteiten van een dergelijk overleg en van de bevoegdheden van de verschillende betrokken nationale overheden om dat overleg te voeren.

Het *Koninkrijk België* is het niet eens met de door de Commissie gegeven voorstelling van zaken en wijst erop, dat het bij het in artikel 11 bedoelde overleg er niet om gaat, de aangrenzende staat toe te staan bezwaar te maken tegen door de Belgische Staat vastgestelde strengere normen, maar wel de aangrenzende staat ertoe te brengen, overeenkomstige normen vast te stellen. Het Koninkrijk België is op dit moment hoe dan ook niet voornemens, gebruik te maken van de in artikel 11 van de richtlijn bedoelde mogelijkheid, dat wil zeggen zones aan te wijzen met strengere grenswaarden, die dus lager zijn dan die in andere zones. In het geval, quod non, dat België zones overeenkomstig artikel 11 van de richtlijn zou aanwijzen, zou noodzakelijkerwijs overleg met het buurland plaatsvinden.

De *Commissie* betoogt, dat de omzetting van artikel 11 te meer van belang is, omdat de vaststelling van grenswaarden voor de uitstoot van stikstofdioxyde (artikelen 3 en 4 van de richtlijn) rechten en verplichtingen voor particulieren in het leven roept. De betrokken particulieren moeten er derhalve op kunnen rekenen, dat de nationale overheden de in artikel 11 van de richtlijn neergelegde vereisten nakomen wanneer dit van toepassing is, en moeten zich er zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties op kunnen beroepen (arrest van 30 mei 1991, zaak C-59/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-2607, r. o. 18). In casu bestaat er geen algemene juridische context die daadwerkelijk de volledige toepassing van artikel 11 van de richtlijn verzekert, dat in het koninklijk besluit volledig ontbreekt.

Het *Koninkrijk België* is van mening, dat de situatie in zaak C-59/89 niet vergelijkbaar is met deze zaak. In genoemde zaak ging het om grenswaarden van de luchtkwaliteit voor lood. In rechtsoverweging 19 van het arrest heeft het Hof vastgesteld, dat richtlijn 82/884/EEG „betekent (...), dat de betrokkenen zich in alle gevallen waarin de overschrijding van de grenswaarde de gezondheid van de mens kan bedreigen, op dwingende bepalingen moeten kunnen beroepen om hun rechten te doen gelden". In de thans bij het Hof aanhangige zaak gaat het om overleg tussen staten, dat verplicht is voordat maatregelen worden vastgesteld die strenger zijn dan die vermeld in de richtlijn. Er is evenwel niets wat de Lid-Staat belet of verplicht strengere maatregelen te nemen, dat wil zeggen om na overleg met de Lid-Staten lagere waarden vast te stellen. Bijgevolg hebben strengere maatregelen geen zin, indien de aangrenzende staat geen overeenkomstige normen vaststelt. Concluderend is het Koninkrijk België van mening, dat het in het onderhavige geval gaat om een procedure zonder welke het gebruik van de in artikel 4, lid 2, bedoelde mogelijkheid geen bestaansrecht heeft.

Het Koninkrijk België is dan ook van mening, dat een dergelijke verplichting tot overleg geen rechten voor particulieren in het leven roept.

D. A. O. Edward
rechter-rapporteur