ción que la consulta previa establecida en el apartado 1 del artículo 11, tendrá lugar antes de que se adopten medidas que afecten a las zonas fronterizas y que esta legislación establezca expresamente la consulta determinada en el apartado 2 para el caso de contaminación significativa que tenga como origen un Estado miembro vecino.

Por consiguiente, la adaptación del Derecho interno al artículo 4 de la Directiva que no esté acompañada de la adaptación al artículo 11, que establece una obligación correspondiente al ejercicio de la facultad conferida por el artículo 4, constituye una ejecución incompleta de la Directiva.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-186/91 *

I. La Directiva

Mediante la Directiva 85/203/CEE del Consejo, de 7 de marzo de 1985, relativa a las normas de calidad del aire para el dióxido de nitrógeno (DO L 87, p. 1; EE 15/05, p. 133; en lo sucesivo, «Directiva»), modificada por la Directiva 85/580/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (DO L 372, p. 36; EE 15/06, p. 134), el Consejo estableció un valor límite para el dióxido de nitrógeno en la atmósfera y valores guía para la fijación de un nivel de concentración de dióxido de nitrógeno en las zonas que deben ser objeto de una protección particular.

El *apartado 1 del artículo 1* de la Directiva define así el objetivo perseguido:

«El objeto de la presente Directiva es:

— fijar un valor límite (Anexo I) para el dióxido de nitrógeno en la atmósfera, con el fin de contribuir específicamente a la protección de los seres humanos contra los efectos del dióxido de nitrógeno en el medio ambiente,

— prever valores guía (Anexo II) para el dióxido de nitrógeno contenido en la atmósfera, destinados a mejorar la protección de la salud del hombre y a contribuir a la protección a largo plazo del medio ambiente.»

El *artículo 2* de la Directiva enuncia las siguientes definiciones:

«A los fines de la presente Directiva, se entenderá por:

* Lengua de procedimiento: francés.

— "valor límite": la concentración de dióxido de nitrógeno que, con arreglo al cuadro que figura en el Anexo I, no se habrá de sobrepasar en el conjunto del territorio de los Estados miembros durante períodos determinados y en las condiciones precisadas en los artículos siguientes;

— "valores guía": las concentraciones de dióxido de nitrógeno que figuran en el Anexo II, consideradas durante períodos determinados y destinados a servir en particular como puntos de referencia para el establecimiento de regímenes específicos en el interior de zonas que determinen los Estados miembros.»

El *apartado 2 del artículo 3* de la Directiva impone a los Estados miembros la siguiente obligación:

«[...] No obstante, cuando en determinadas zonas, en razón de circunstancias particulares, las concentraciones de dióxido de nitrógeno en la atmósfera corran el riesgo de sobrepasar el valor límite que figura en el Anexo I con posterioridad al 1 de julio de 1987, pese a las medidas tomadas, el Estado miembro de que se trate, informará a la Comisión antes del 1 de julio de 1987.

Comunicará a la Comisión a la mayor brevedad posible los planes tendentes a mejorar progresivamente la calidad del aire en dichas zonas. Tales planes, establecidos a partir de informaciones pertinentes acerca de la naturaleza, el origen y la evolución de dicha contaminación, describirán en particular las medidas tomadas o que se hayan de tomar, así como los procedimientos aplicados o que haya de aplicar el Estado miembro. En el interior de dichas zonas, estas medidas y procedimientos han de tender a llevar las concentraciones de dióxido de nitrógeno en la atmósfera a valores inferiores o iguales al valor límite que figura en el Anexo I, lo más rápidamente posible y, a más tardar, el 1 de enero de 1994.»

El *artículo 4* de la Directiva dispone lo siguiente:

«1. El Estado miembro podrá fijar valores inferiores al valor límite que figura en el Anexo I en las zonas para las que el Estado miembro de que se trate estime necesario limitar o prevenir un crecimiento previsible de la contaminación debida al dióxido de nitrógeno como consecuencia de desarrollos urbanos o industriales, en particular.

2. El Estado miembro de que se trate podrá fijar valores generalmente inferiores a los valores guía que figuran en el Anexo II en aquellas zonas en las que estime que su medio ambiente ha de ser objeto de una protección particular.»

El *artículo 7* de la Directiva establece lo siguiente:

«1. A partir del 1 de julio de 1987, los Estados miembros informarán a la Comisión, a más tardar seis meses después del final (fijado el 31 de diciembre) del período anual de referencia, sobre los casos en los que se haya sobrepasado el valor límite que figura en el Anexo I y sobre las concentraciones observadas.

2. Los Estados miembros comunicarán igualmente a la Comisión, a más tardar un año después del final del período anual de referencia, las razones de dichos rebasa-

mientos, así como las medidas que hayan tomado para hacerles frente.

3. Además, los Estados miembros informarán a la Comisión, a petición de ésta, sobre:

— las concentraciones que hayan medido,

— los valores límite, plazos y calendarios que hayan fijado,

— las medidas adecuadas que hayan adoptado, referentes a las zonas contempladas en los apartados 1 y 2 del artículo 4.

Dicha información se habrá de poner igualmente a disposición del público.»

Finalmente, el *artículo 11* de la Directiva establece lo siguiente:

«1. Cuando un Estado miembro se proponga fijar valores para las concentraciones de dióxido de nitrógeno en la atmósfera, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 4, en una región próxima a la frontera con otro u otros Estados miembros, organizará una consulta previa con los Estados miembros afectados. Se informará a la Comisión y ésta podrá participar en dichas consultas.

2. Cuando, a consecuencia de una contaminación significativa que tenga como origen o pueda tener como origen otro Estado miembro, se sobrepasen o corran el riesgo de sobrepasarse el valor límite que figura en el Anexo I o los valores contemplados en los apartados 1 y 2 del artículo 4, los Estados miembros se consultarán para remediar la situación, siempre que dichos valores hayan sido objeto de consultas con arreglo al apartado 1. Se informará a la Comisión y ésta podrá participar en dichas consultas.»

Conforme al *artículo 15* de la Directiva, los Estados miembros quedaban obligados a adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva a más tardar el 1 de enero de 1987.

II. La legislación belga

Para cumplir la Directiva 85/203, modificada, el Reino de Bélgica adoptó el Real Decreto de 1 de julio de 1986, por el que se fijan las normas de calidad del aire para el dióxido de nitrógeno (*Moniteur belge* de 23.9.1986, p. 12867; en lo sucesivo, «Real Decreto») y lo comunicó a la Comisión el 28 de noviembre de 1986.

El artículo 1 y su apartado 2, el apartado 1 del artículo 2, los apartados 1 y 2 del artículo 3, los artículos 4, 5 y 6 y los Anexos I y IV del Real Decreto corresponden, respectivamente, al artículo 2, al apartado 2 del artículo 1, al apartado 1 del artículo 3, a los apartados 1 y 2 del artículo 4, a los artículos 6, 9, 10 y a los Anexos I y IV de la Directiva.

No obstante, el apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto que parece corresponder al apartado 2 del artículo 3 de la Directiva no menciona la obligación de comunicar a la Comisión las informaciones previstas. Este apartado 2 del artículo 2 establece lo siguiente:

«2. En las zonas en las que se compruebe que, con posterioridad al 1 de julio de 1987, las concentraciones de dióxido de nitrógeno corren el riesgo de sobrepasar el valor límite fijado en el Anexo I del presente Decreto y para las que se hayan planificado medidas con vistas a la mejora progresiva de la calidad del aire en estas zonas, deberá respetarse, no obstante lo dispuesto en el apartado 1, el valor límite especificado en el Anexo I del presente Decreto, en una fecha que no debe exceder del 1 de enero de 1994.»

Las obligaciones establecidas en los artículos 7 y 11 de la Directiva no se mencionan en parte alguna del Real Decreto.

III. Hechos y procedimiento administrativo previo

Mediante carta de 25 de enero de 1988, la Comisión llamó la atención del Reino de Bélgica acerca de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva y, más especialmente, de su artículo 11.

La Representación Permanente belga respondió a la Comisión mediante carta de 13 de abril de 1988 alegando que:

— La Comisión nunca ha exigido una reproducción jurídica textual de la disposición contenida en el artículo 11 de la Directiva relativa a la colaboración con los países vecinos;

— las obligaciones del artículo 11 se refieren a obligaciones formales de la Directiva y no a obligaciones materiales;

— visto el contexto, la reproducción textual del artículo 11 del Directiva no tiene sentido porque atañe a los casos en los que el Estado miembro desee indicar una zona con *exigencias de calidad más elevadas* que los valores límite o que los valores guía. La posibilidad de cumplir o no esta exigencia de calidad depende, en gran medida, de la contaminación del aire que atraviesa las fronteras. En otros términos, tal zona *no puede* designarse de modo *eficaz* sin un examen o sin una colaboración en relación con la contaminación de origen extranjero que atraviese la frontera. Es innecesario imponer una obligación jurídica al Estado miembro que desee designar dicha zona. Sería diferente si, conforme al artículo 3, Bélgica tuviese la intención de designar una zona próxima a la frontera donde se permitiera la superación de los valores, es decir, una calidad inferior del aire.

A raíz de esta respuesta, la Comisión emitió un dictamen motivado el 30 de enero de 1990, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, en el que expuso los motivos por los que consideraba que aún no se habían adoptado las medidas necesarias para adaptar el Derecho belga a las obligaciones impuestas por la Directiva y emplazó al Reino de Bélgica para que así lo hiciera en el plazo de dos meses a contar a partir de la notificación de dicho dictamen.

En una carta de 11 de septiembre de 1990, el Representante Permanente belga mantuvo la postura adoptada en su respuesta de 13 de abril de 1988 y consideró que el artículo 11 de la Directiva no debía ser objeto de reproducción en la legislación nacional.

A continuación de esta última respuesta del Reino de Bélgica, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.

IV. Fase escrita y pretensiones de las partes

El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de julio de 1991. La fase escrita siguió su curso reglamentario.

Previo el informe del Juez Ponente y una vez oído el Abogado General, el 17 de junio de 1992, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin previo recibimiento a prueba.

La *Comisión de las Comunidades Europeas,* parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 189 del Tratado CEE al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar su Derecho interno a la obligación contenida en el artículo 11 de la Directiva 85/203/CEE del Consejo, de 7 de marzo de 1985, relativa a las normas de calidad del aire para el dióxido de nitrógeno.

— Condene en costas al Reino de Bélgica.

El *Reino de Bélgica* solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de la Comisión por infundado.

V. Motivos y alegaciones de las partes

Con carácter preliminar, la *Comisión* subraya que los criterios de adaptación del Derecho interno a una Directiva deben ser estrictos y rigurosos. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones de una Directiva que se refieren más en particular al procedimiento, como las del artículo 11, que contienen normas precisas y detalladas relativas a la consulta entre Estados miembros y la participación de la Comisión y que están destinadas a crear derechos y obligaciones de los particulares, deben por consiguiente figurar en la legislación nacional (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-131/88, Rec. p. I-825, apartado 61).

Por su parte, el *Reino de Bélgica,* estima que el recurso es infundado porque, hasta ahora, la Comisión nunca había exigido una reproducción textual de disposiciones análogas a las de la Directiva de que se trata. Menciona las Directivas relativas a la calidad de las aguas 76/160/CEE (DO 1976, L 31, p. 1; EE 15/1, p. 133), 78/659/CEE (DO 1978, L 222, p. 1; EE 15/2, p. 111) y 79/923/CEE (DO 1979, L 281, p. 47; EE 15/2, p. 156) que establecen en el apartado 4 del artículo 4 y en los artículos 10 y 10, respectivamente, que los Estados miembros deben consultarse para declarar zonas de baño, zonas piscícolas o zonas para la cría de moluscos a las que estén situadas a proximidad de una frontera. Así también, las Directivas 82/176/CEE (DO 1982, L 81, p. 29; EE 15/3, p. 142), 83/513/CEE (DO 1983, L 291, p. 1; EE 15/4, p. 131), 84/156/CEE (DO 1984, L 74, p. 49; EE 15/5, p. 20) y 84/491/CEE (DO 1984, L 274, p. 11; EE 15/5, p. 59) establecen que los Estados miembros deben concertarse para armonizar los procedimientos de vigilancia en caso de vertidos de mercurio, de cadmio y de HCH que afecten a las aguas

fronterizas. La Directiva 80/779/CEE, relativa a la calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso (DO 1980, L 229, p. 30; EE 15/2, p. 193) contiene una disposición análoga al artículo 11 de la Directiva 85/203.

La *Comisión* sostiene que siempre dispone de una facultad de apreciación en lo que se refiere a su decisión de iniciar el procedimiento basado en el artículo 169 del Tratado CEE (véase la sentencia de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión, 247/87, Rec. pp. 291 y ss., especialmente p. 301, apartado 11). Sin embargo, frente a lo que supone el Reino de Bélgica, las disposiciones no deben ser reproducidas de modo «textual» (sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-59/89, Rec. p. I-2607, apartado 18), siempre que la adaptación del Derecho interno se efectúe «con la precisión y la claridad necesarias para satisfacer plenamente la exigencia de seguridad jurídica» (sentencia de 28 de febrero de 1991, antes citada, Comisión/Alemania, apartado 61, véase también la sentencia de 30 de mayo de 1991, antes citada, Comisión/Alemania, apartado 18).

La Comisión alega que, en el presente asunto, a la vista del contexto y de la finalidad del artículo 11 de la Directiva, es imprescindible instaurar un mecanismo de consulta entre los Estados miembros para evitar una diferencia demasiado importante entre los valores que pueden ser fijados por las autoridades nacionales con arreglo al apartado 1 o al apartado 2 del artículo 4 en las regiones próximas a una frontera. A falta de dicha consulta, dado que la contaminación atmosférica es fronteriza por naturaleza y que cada Estado miembro puede fijar, conforme a la Directiva, valores que pueden variar de una región a otra o de un Estado miembro a otro, una región, donde se apliquen valores límite más estrictos que los definidos por la Directiva, podría verse afectada por la contaminación procedente de un Estado miembro vecino que aplique valores límite más elevados y menos rigurosos.

Por añadidura, la Directiva no alcanzaría su objetivo de protección del medio ambiente en regiones próximas a las fronteras con uno o con varios Estados miembros si no se hubiesen previamente determinado los sistemas de consulta entre los Estados miembros y la Comisión, como los establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 11, en caso de que se sobrepasen o corran el riesgo de sobrepasarse los valores límites.

En el presente asunto, la normativa belga ha previsto expresamente, en el artículo 3 del Real Decreto, que las autoridades nacionales o incluso las autoridades regionales belgas pueden fijar valores inferiores a los previstos en el Anexo I o en el Anexo II en las regiones fronterizas. Pero, como no se dirige a un contexto jurídico general que garantizaría efectivamente la plena aplicación del artículo 11, el Reino de Bélgica, por no haber impuesto ninguna obligación jurídica de consulta con los Estados miembros vecinos, deja abierta la posibilidad de que las autoridades competentes fijen unilateralmente los valores mientras que la Directiva impone una acción concertada entre Estados miembros. La Comisión recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a este respecto (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1988, Comisión/Bélgica, asuntos acumulados 227/85 a 230/85, Rec. pp. 1 y ss., especialmente p. 11, apartados 9 y 10). Además, el Secretario de Estado competente en materia de Medio Ambiente, encargado de la ejecución del Real Decreto con arreglo a su artículo 7, tampoco está obligado a proceder a las consultas establecidas por el artículo 11 de la Directiva ni tampoco es competente para su aplicación.

De ello resulta que el Reino de Bélgica no ha previsto normas precisas que fijen las modalidades de estas consultas ni las competencias de las diversas autoridades nacionales interesadas para proceder a dichas consultas.

El *Reino de Bélgica* no coincide con la Comisión y alega que la finalidad de la consulta establecida por el artículo 11 no es permitir que el Estado vecino ponga reparos a normas más severas adoptadas por el Estado belga, sino convencer al Estado vecino de que adopte a su vez normas análogas. En todo caso, el Reino de Bélgica no tiene actualmente la intención de utilizar la facultad prevista por el artículo 11 de la Directiva, es decir, designar zonas con valores límite más estrictos y, por consiguiente, inferiores a los de otras zonas. En este supuesto, *quod non,* de que Bélgica designase las zonas con arreglo al artículo 11 de la Directiva, necesariamente tendría lugar una consulta con el país vecino.

La *Comisión* alega que la adaptación del Derecho interno a las disposiciones del artículo 11 es aún más importante puesto que la fijación de valores límites de emisión del dióxido de nitrógeno (artículos 3 y 4 de la Directiva) crea derechos y obligaciones de los particulares. Por consiguiente, los particulares que se encuentren afectados por la fijación de valores límite tienen derecho a esperar que las autoridades nacionales cumplan los requisitos previstos por el artículo 11 de la Directiva en el supuesto de que éste se aplique y, en su caso, poder ejercitar sus derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania, C-59/89, Rec. p. I-2607, apartado 18). En este asunto, no existe un contexto jurídico general que garantice efectivamente la plena aplicación del artículo 11 de la Directiva, ya que no lo establece el Real Decreto.

El *Reino de Bélgica* opina que la situación del presente asunto no es comparable a la del asunto C-59/89. En dicho asunto, se trataba de normas relativas a un valor límite para el plomo en la atmósfera. En el apartado 19 de la sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 82/884/CEE «implica que en todos aquellos casos en los que la superación de los valores límite puede poner en peligro la salud de las personas, éstas tienen la posibilidad de invocar normas imperativas para hacer valer sus derechos». En el asunto que actualmente se somete al Tribunal de Justicia, se trata de una consulta entre Estados, obligatoria antes de la adopción de medidas más rigurosas que las previstas por la Directiva. No obstante, nada impide, ni obliga, que el Estado miembro, tras la consulta a los Estados miembros, adopte medidas más rigurosas, es decir, valores inferiores. Por consiguiente, las medidas más rigurosas carecen de sentido si el Estado vecino no fija normas análogas. Finalmente, el Reino de Bélgica estima que, en este asunto, se trata de un procedimiento sin el cual la utilización de la posibilidad prevista por el apartado 2 del artículo 4 no tendría razón de existir.

Por estas razones, el Reino de Bélgica opina que dicha obligación de consulta no crea derechos de los particulares.

D. A. O. Edward
Juez Ponente