DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. september 2001 *

I sag C-417/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55), idet det ikke har udpeget de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. La Pergola, og dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer), P. Jann, L. Sevón og C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. maj 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. oktober 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet (EFT L 296, s. 55), idet det ikke har udpeget de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1.

Relevante fællesskabsbestemmelser

2 Direktiv 96/62 har til formål at fastlægge de grundlæggende principper for en fælles strategi vedrørende vurdering og styring af luftkvalitet.

3 Artikel 3 i direktiv 96/62 med overskriften »Gennemførelse — ansvarsområder« fastsætter følgende:

»Med henblik på gennemførelse af dette direktiv skal medlemsstaterne på egnede niveauer udpege de kompetente myndigheder eller organer, der skal:

— gennemføre dette direktiv

— vurdere luftkvaliteten

— godkende måleanordningerne (metoder, apparater, net, laboratorier)

— sikre kvaliteten af målingerne med måleanordningerne ved at kontrollere, at måleanordningerne opfylder kvalitetskravene, navnlig gennem intern kvalitetskontrol, bl.a. i henhold til de europæiske standarder for kvalitetssikring

— varetage analysen af evalueringsmetoderne

— samordne de fællesskabsprogrammer til kvalitetssikring, som Kommissionen tilrettelægger, på deres område.

Når medlemsstaterne giver Kommissionen de i første afsnit omhandlede oplysninger, gør de dem tilgængelige for offentligheden.«

4 Artikel 4, stk. 1, første afsnit, første led, i direktiv 96/62 bestemmer, at Kommissionen senest den 31. december 1996 forelægger forslag for Rådet om fastsættelse af grænseværdier og på passende måde tærskelværdier for forureningsvarsling for visse luftforurenende stoffer opført i bilag I til direktivet. Den 21. november 1997 forelagde Kommissionen Rådet sit forslag til direktiv 98/C 9/05 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogenoxider, svævestøv og bly i luften (EFT 1998 C 9, s. 6).

5 Artikel 4, stk. 5, i direktiv 96/62 bestemmer bl.a., at Rådet vedtager de i direktivets artikel 4, stk. 1, omhandlede bestemmelser i overensstemmelse med traktaten. I medfør af denne artikel har Rådet den 22. april 1999 vedtaget direktiv 1999/30/EF om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften (EFT L 163, s. 41).

6 Artikel 11 i direktiv 96/62 med overskriften »Fremsendelse af oplysninger — rapporter« præciserer bl.a., at efter Rådets vedtagelse af det første af de forslag,

der er nævnt i direktivets artikel 4, stk. 1, første led, »underretter medlemsstaterne Kommissionen om [...] de kompetente myndigheder og organer, der er nævnt i artikel 3«.

7 Artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/62 fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest 18 måneder efter dets ikrafttræden for så vidt angår bestemmelserne vedrørende artikel 1-4 og 12 samt bilag I, II, III og IV og senest på den dato, hvor de i artikel 4, stk. 5, nævnte bestemmelser træder i kraft, for så vidt angår bestemmelserne vedrørende de øvrige artikler.«

8 I denne forbindelse bestemmer artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 96/62 følgende:

»Når medlemsstaterne vedtager disse love og administrative bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.«

9 Artikel 13, stk. 2, i direktiv 96/62 fastsætter desuden, at »[m]edlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv«.

Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

10 Da Kommissionen ikke havde modtaget meddelelse fra Kongeriget Spanien om de foranstaltninger, som det skulle have truffet for at efterkomme direktiv 96/62, indledte den traktatbrudsproceduren. Efter at have tilsendt Kongeriget Spanien en åbningsskrivelse af 25. august 1998, som medlemsstaten ikke besvarede, fremsendte Kommissionen den 11. december 1998 en begrundet udtalelse til Kongeriget Spanien, hvori den opfordrede Kongeriget Spanien til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme forpligtelserne i henhold til direktivet inden for en frist på to måneder at regne fra meddelelsen af udtalelsen.

11 Ved skrivelse af 2. marts 1999 svarede de spanske myndigheder, at der ikke var grund til at gennemføre bl.a. artikel 1 og 4, samt bilag I til direktiv 96/62, så længe Rådet ikke havde fastsat grænse- og tærskelværdier i medfør af direktivets artikel 4. Myndighederne gjorde desuden gældende, at forpligtelsen til at udpege de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62, er udskudt indtil Rådets vedtagelse af specifikke normer, der fastsætter grænse- og tærskelværdierne for luftforurenende stoffer opført i bilag I til direktivet.

12 Da Kommissionen ikke fandt de spanske myndigheders forklaringer tilfredsstillende, besluttede den at anlægge nærværende sag, hvis genstand er begrænset til udpegningen af de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62.

Parternes argumenter

13 Kommissionen har kritiseret Kongeriget Spanien for at have tilsidesat den forpligtelse, der påhviler det i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62. I

henhold til direktivets artikel 13, stk. 1, første afsnit, skulle det senest den 21. maj 1998 have udpeget de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1.

14 Den spanske regering har bestridt det påståede traktatbrud under påberåbelse af to anbringender. For det første har regeringen henvist til den holdning, den forsvarede under sagens administrative fase, hvor den gjorde gældende, at det var bestemt, at forpligtelsen til at udpege disse myndigheder og organer var udskudt indtil Rådets vedtagelse af specifikke normer, der fastsætter grænse- og tærskelværdierne for luftforurenende stoffer.

15 Kommissionen er af den opfattelse, at det første anbringende er uden relation til genstanden for nærværende sag, der tager sigte på den manglende udpegning af de nævnte myndigheder og organer, og herunder kun den manglende underretning af Kommissionen om denne udpegning. Under alle omstændigheder har Kommissionen understreget, at til trods for vedtagelsen af direktiv 1999/30 har Kongeriget Spanien endnu ikke foretaget en sådan underretning.

16 For det andet har den spanske regering ud fra et forfatningsmæssigt synspunkt anført, at miljøbeskyttelsen både på det lovgivningsmæssige og på det udøvende plan er en delt kompetence mellem staten og de selvstyrende regioner. Udpegningen af de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62, henhører under de selvstyrende regioners enekompentence. Den statslige centraladministration, dvs. mere specifikt Miljøministeriets generaldirektorat for miljøkvalitet og -udvikling, har til opgave at sikre en koordinering på det nationale plan af de foranstaltninger, der er truffet på området.

17 Ifølge den spanske regering har Kongeriget Spanien efterkommet den forpligtelse, der påhviler det i henhold til artikel 3 i direktiv 96/62, da de kompetente

myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, findes både i de 19 selvstyrende regioner og på statsligt plan.

18 Desuden har regeringen gjort gældende, at de 19 selvstyrende regioner har foretaget de i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62 krævede udpegninger. Regeringen har fremlagt en sammenfattende fortegnelse over de normer, der er vedtaget i denne forbindelse af hver af disse regioner.

19 Ifølge Kommissionen kan de normer, som den spanske regering således henviser til, ikke betragtes som tilstrækkelige foranstaltninger til at efterkomme den fællesskabsretlige forpligtelse, der er fastsat i artikel 3 i direktiv 96/62. For det første er de nævnte normer ikke tilstrækkeligt præcise i forhold til det, der kræves i vilkårene for udpegning, som er fastsat i denne bestemmelse, da de kun udgør organisatoriske regler. Dernæst er der ikke ved disse normer foretaget en udpegning af de laboratorier, der skal sørge for, at direktivet gennemføres. Endelig henviser ingen af disse normer udtrykkeligt til direktivet, i strid med hvad der er fastsat i artikel 13, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 96/62. Ifølge Kommissionen beviser denne undladelse, at de nævnte normer ikke er blevet vedtaget med henblik på at efterkomme direktivet.

20 Den spanske regering har for det første gjort gældende, at i henhold til spansk lovgivning skulle udpegningen af de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62, ske i form af normer af organisatorisk karakter. Desuden har regeringen bestridt, at bestemmelsen, der gennemføres ved administrative beslutninger inden for rammerne af hver selvstyrende regions kompetencer, stiller krav om en udpegning af laboratorier. Endelig udgør en sådan henvisning ikke ifølge regeringen en nødvendig betingelse for gennemførelse af direktiv 96/62 i den nationale retsorden, da det efter direktivet ikke kræves, at dette nævnes udtrykkeligt i de nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Domstolens bemærkninger

21 Det foreliggende traktatsbrudssøgsmål rejser to spørgsmål om fortolkningen af direktiv 96/62, nemlig dels spørgsmålet om den frist, inden for hvilken forpligtelsen til at udpege de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, skal efterkommes, dels spørgsmålet om, hvilke krav de nationale gennemførelsesforanstaltninger til direktivet skal opfylde.

Fristen inden for hvilken forpligtelsen til at udpege de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, skal efterkommes

22 Indledningsvis bemærkes, at artikel 3 og 11 i direktiv 96/62 pålægger medlemsstaterne tre forskellige forpligtelser. For det første skal medlemsstaterne i medfør af artikel 3, stk. 1, på egnede niveauer udpege de kompetente myndigheder og organer, der bl.a. har til opgave at gennemføre direktivet (herefter »forpligtelsen til at udpege«). For det andet stilles der i henhold til artikel 11 krav om, at medlemsstaterne underretter Kommissionen om de kompetente myndigheder, laboratorier og organer, der er omhandlet i artikel 3 (herefter »forpligtelsen til at underrette«). For det tredje fastsætter artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne skal gøre de i artikel 3, stk. 1, omhandlede oplysninger tilgængelige for offentligheden samtidig med, at de fremsender dem til Kommissionen (herefter »forpligtelsen til at offentliggøre«).

23 Den spanske regering har i sit svar på den begrundede udtalelse gjort gældende, at det fremgår af artikel 3, stk. 2, i direktiv 96/62, at fristen for opfyldelse af forpligtelsen til at udpege er forbundet med forpligtelsen til at underrette på samme måde som forpligtelsen til at offentliggøre. Forpligtelsen til at udpege var

således i henhold til direktivets artikel 11 blevet udskudt, indtil Rådet vedtog det første forslag forelagt af Kommissionen i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1, første led, dvs. indtil den 22. april 1999.

24 Det bemærkes i denne forbindelse, at direktiv 96/62 blev vedtaget, mens man afventede resultaterne af det videnskabelige arbejde, der var sat i gang på det tidspunkt, vedrørende grænse- og tærskelværdierne, der skulle finde anvendelse på visse luftforurenende stoffer. Direktivets artikel 4, stk. 1 og 5, bestemmer således, at når den videnskabelige forskning er tilendebragt, fastsætter Rådet efter forslag fra Kommissionen de nævnte grænseværdier og tærskler.

25 Da datoen for denne rådsbeslutning ikke kunne forudses på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 96/62, besluttede fællesskabslovgiver ved direktivet at fastsætte generelle foranstaltninger, som skulle suppleres med særforanstaltninger for de enkelte stoffer (jf. direktivets niende betragtning).

26 Det skal således afgøres, om forpligtelsen til at udpege har en generel karakter, og om den således skal opfyldes inden for en forudfastsat frist, eller om den snarere har en særlig karakter, således at opfyldelsen af den er undergivet fastsættelsen af grænse- og tærskelværdier.

27 Det bemærkes i denne forbindelse, som den spanske regering har bemærket det i sit svar på den begrundede udtalelse, at artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/62 sondrer mellem to gennemførelsesfaser. Den første fase går på, at medlemsstaterne skal sætte bestemmelserne, der gennemfører direktivets artikel 1-4 og artikel 12 samt bilag I, II, III og IV, i kraft senest 18 måneder efter dets ikrafttræden. I den anden fase skal medlemsstaterne sætte alle de andre gennemførelsesbestemmelser til direktivet i kraft senest på den dato, hvor

bestemmelserne vedtaget af Rådet i medfør af direktivets artikel 4, stk. 5, træder i kraft.

28 Det fremgår af det foregående, at forpligtelsen til at udpege, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62, henhører under den første gennemførelsesfase. Eftersom direktiv 96/62 trådte i kraft den 21. november 1996, følger det heraf, at fristen for opfyldelse af forpligtelsen til at udpege udløb den 21. maj 1998.

29 Denne konklusion kan ikke ændres af udskydelsen i henhold til artikel 11 i direktiv 96/62 til en senere dato af opfyldelsen af forpligtelsen til at underrette. Den længere frist, der har karakter af en undtagelse, berettiges ved den særlige karakter af forpligtelsen til at underrette. Formålet med artikel 11 begrænser sig ikke kun til forpligtelsen til at underrette, men udstrækker sig også til, at der stilles oplysninger til rådighed om bl.a. overskridelse af grænseværdierne og om de metoder, der er anvendt i forbindelse med den foreløbige vurdering af luftkvaliteten i en overgangsperiode.

30 I modsætning hertil er forpligtelsen til at udpege, der udgør et første skridt til gennemførelsen af direktivets generelle formål, alene af generel karakter. Opfyldelsen heraf afhænger ikke af en fremtidig og usikker hændelse såsom fastsættelsen af grænse- og tærskelværdier. Det følger heraf, at der ikke er noget, der berettiger, at opfyldelsen heraf udskydes længere end til den 21. maj 1998.

31 Som Domstolen allerede har fastslået, kan den omstændighed, at et direktiv bestemmer den fremtidige fastsættelse af visse detaljerede elementer, ikke uden nogen udtrykkelig bestemmelse herom indebære, at medlemsstaterne fritages for deres forpligtelse til inden for den fastsatte frist at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet. Denne forpligtelse gælder, uanset

om alle betingelser for at anvende fællesskabsbestemmelserne allerede er opfyldt (jf. bl.a. dom af 27.11.1997, sag C-137/96, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6749, præmis 10).

32 I den foreliggende sag skal gennemførelsen af en generel bestemmelse som den, der fastsætter forpligtelsen til at udpege — en forpligtelse, der er veldefineret og ubetinget — netop give medlemsstaterne mulighed for at sikre en umiddelbar anvendelse af de grundlæggende principper for den fælles strategi vedrørende vurdering og styring af luftkvalitet, så snart de grænse- og tærskelværdier, der er fastsat for de forurenende stoffer, der er opført i bilag I til direktiv 96/62, træder i kraft.

33 Det kan således konstateres, at i henhold til artikel 13, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/62 burde Kongeriget Spanien senest den 21. maj 1998 have udpeget de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1. Det kan ikke påberåbe sig den længere frist, der er fastsat i direktivets artikel 11, for at udskyde forpligtelsen til at træffe de nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at foretage en sådan udpegning.

Kravene, som de nationale gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 96/62 skal opfylde

34 Indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 14.6.2001, sag C-207/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4571, præmis 27).

35 Som det fremgår af den fortegnelse, der er indeholdt i svarskriftet, og som sammenfatter de normer, der er vedtaget af de selvstyrende regioner til udpegning af de kompetente myndigheder og organer inden for det område, der er dækket af direktiv 96/62, er størstedelen af normerne imidlertid kun blevet udstedt eller ændret i andet halvår af 1999, dvs. efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

36 Herefter skal Kommissionens klagepunkt, hvorefter de nævnte normer ikke har en tilstrækkelig præcisionsgrad, undersøges. Som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, tildeler artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62 de udpegede kompetente myndigheder og organer, herunder laboratorierne, flere specifikke opgaver, som kræver forskelligartede kvalifikationer af administrativ og teknisk art. De myndigheder og organer, der er pålagt hver af disse opgaver, kan være mangfoldige.

37 Det bemærkes, som Domstolen allerede har fastslået, at enhver medlemsstat frit kan fordele kompetencen på nationalt plan, som den finder det hensigtsmæssigt, og kan gennemføre et direktiv ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller de lokale myndigheder, men medlemsstaten fritages ikke herved for forpligtelsen til at omsætte direktivets bestemmelser til bindende internretlige bestemmelser (jf. domme af 14.1.1988, forenede sager 227/85-230/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1, præmis 9, og af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 71).

38 Gennemførelsen af et direktiv i national ret skal ske ved bestemmelser, der kan skabe en retstilstand med den fornødne bestemthed, klarhed og forståelighed, hvorved den enkelte borger har mulighed for at kende sine rettigheder og pligter (jf. i denne retning dom af 7.11.1996, sag C-221/94, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 5669, præmis 22).

39 I den foreliggende sag bemærkes, at de normer, som den spanske regering henviser til, ikke har en tilstrækkelig præcisionsgrad. For eksempel nævner decreto n° 256/1995 fra Diputación General de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (dekret nr. 256/1995 fra Generaldeputationen i Aragonien om godkendelse af organstrukturen for departementet for landbrug og miljø) af 26. september 1995 (BOE fra Aragonien af 11.10.1995) ikke beskyttelsen mod luftforurening. Andre normer vedrørende »miljøkvaliteten« er for generelle i den forstand, at de hverken angiver de tildelte specifikke opgaver eller de berørte myndigheder.

40 Bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/62 kan således ikke betragtes som gennemført ved de spanske normer med den bestemthed, klarhed og forståelighed, der er påkrævet for fuldt ud at opfylde retssikkerhedskravet.

41 Det bør derfor fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 96/62, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at udpege de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1.

Sagens omkostninger

42 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da dette har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at udpege de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

La Pergola Edward Jann

Sevón Timmermans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. september 2001.

R. Grass

Justitssekretær

A. La Pergola

Formand for Femte Afdeling