ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

13 september 2001 *

In zaak C-417/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door niet de bevoegde instanties en organen aan te wijzen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296, blz. 55), een van de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: A. La Pergola, kamerpresident, D. A. O. Edward (rapporteur), P. Jann, L. Sevón en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 mei 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 29 oktober 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door niet de bevoegde instanties en organen aan te wijzen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296, blz. 55), een van de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het gemeenschapsrecht

2 Richtlijn 96/62 beoogt de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie met betrekking tot de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit te formuleren.

3 Artikel 3 van richtlijn 96/62, „Uitvoering en verantwoordelijkheden", bepaalt:

„Met het oog op de uitvoering van deze richtlijn wijzen de lidstaten op de passende niveaus de bevoegde instanties en de organen aan die belast zijn met:

— de uitvoering van deze richtlijn;

— de beoordeling van de kwaliteit van de lucht;

— de erkenning van de meetvoorzieningen (methoden, apparaten, netten, laboratoria);

— het garanderen van de goede kwaliteit van de met behulp van de meetvoorzieningen uitgevoerde metingen, door met name door interne kwaliteitscontroles overeenkomstig onder meer de Europese normen voor kwaliteitswaarborging toe te zien op de handhaving van deze kwaliteit door middel van deze voorzieningen;

— de analyse van de beoordelingsmethoden;

— de coördinatie van de door de Commissie georganiseerde communautaire programma's voor kwaliteitswaarborging op hun grondgebied.

Wanneer de lidstaten de in de eerste alinea bedoelde informatie aan de Commissie verstrekken, stellen zij die ter beschikking van het publiek."

4 Artikel 4, lid 1, eerste alinea, eerste streepje, van richtlijn 96/62 bepaalt dat de Commissie voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen van bijlage I bij deze richtlijn uiterlijk op 31 december 1996 bij de Raad voorstellen indient voor de vaststelling van de grenswaarden en, zo nodig, van alarmdrempels. Op 21 november 1997 heeft de Commissie haar voorstel voor een richtlijn (98/C 9/05) betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB 1998, C 9, blz. 5), bij de Raad ingediend.

5 Artikel 4, lid 5, van richtlijn 96/62 bepaalt met name dat de Raad de in artikel 4, lid 1, van de richtlijn bedoelde regeling aanneemt overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag. Ter uitvoering van dit artikel heeft de Raad op 22 april 1999 richtlijn 1999/30/EG betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 163, blz. 41), vastgesteld.

6 Artikel 11 van richtlijn 96/62, „Indiening van informatie en verslagen", bepaalt met name dat nadat het eerste in artikel 4, lid 1, eerste streepje, bedoelde voorstel

door de Raad is goedgekeurd, „de lidstaten de Commissie in kennis [stellen] van de bevoegde instanties, laboratoria en organen, bedoeld in artikel 3".

7 Artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/62 bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om, wat de bepalingen inzake de artikelen 1 tot en met 4 en 12 en de bijlage I, II, III en IV betreft uiterlijk 18 maanden na haar inwerkingtreding, en wat de bepalingen inzake de andere artikelen betreft uiterlijk op de datum waarop de in artikel 4, lid 5, bedoelde bepalingen van toepassing zijn, aan deze richtlijn te voldoen."

8 Artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 96/62, bepaalt in dit verband:

„Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar de onderhavige richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten."

9 Verder schrijft artikel 13, lid 2, van richtlijn 96/62 voor: „De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen."

Feiten en precontentieuze procedure

10 Omdat de Commissie van het Koninkrijk Spanje geen mededeling ontving over de maatregelen die het had moeten nemen voor het volgen van richtlijn 96/62, ving zij de niet-nakomingsprocedure aan. Na het Koninkrijk Spanje bij brief van 25 augustus 1998 te hebben gemaand om haar zijn opmerkingen mee te delen, op welke brief deze lidstaat niet antwoordde, zond de Commissie het Koninkrijk Spanje op 11 december 1998 een met redenen omkleed advies met het verzoek om binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van dit advies, de maatregelen te treffen die nodig zijn ter nakoming van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

11 Bij brief van 2 maart 1999 antwoordden de Spaanse autoriteiten dat er geen aanleiding was om, onder andere, de artikelen 1 en 4 en bijlage I van richtlijn 96/62 uit te voeren, zolang de Raad niet krachtens artikel 4 van de richtlijn de grenswaarden en alarmdrempels had vastgesteld. Zij stelden zich bovendien op het standpunt dat pas op het moment dat de Raad specifieke normen betreffende de grenswaarden en de alarmdrempels voor de in bijlage I bij richtlijn 96/62 genoemde luchtverontreinigende stoffen vaststelt, de verplichting ontstaat om de in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62 bedoelde bevoegde instanties en organen aan te wijzen.

12 Van oordeel dat de door de Spaanse autoriteiten gegeven uitleg niet bevredigend was, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. Het beroep betreft alleen de aanwijzing van de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62.

Standpunten van partijen

13 De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje dat het de krachtens artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62 op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

Volgens artikel 13, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn had het uiterlijk op 21 mei 1998 de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62 moeten aanwijzen.

14 De Spaanse regering betwist de gestelde niet-nakoming met twee middelen. In de eerste plaats herhaalt zij haar tijdens de precontentieuze fase ingenomen standpunt dat pas op het moment dat de Raad specifieke normen betreffende de grenswaarden en de alarmdrempels voor de luchtverontreinigende stoffen vaststelt, de verplichting ontstaat om die instanties en organen aan te wijzen.

15 De Commissie is van mening dat dit eerste middel geen verband houdt met het voorwerp van het onderhavige beroep, dat ziet op het uitblijven van de aanwijzing van genoemde instanties en organen en niet alleen op het uitblijven van de mededeling van deze aanwijzing aan de Commissie. Zij benadrukt dat ondanks het aannemen van richtlijn 1999/30 het Koninkrijk Spanje haar in elk geval een dergelijke aanwijzing nog steeds niet heeft meegedeeld.

16 In de tweede plaats zet de Spaanse regering uiteen dat, grondwettelijk gezien, milieubescherming een gedeelde bevoegdheid van de staat en de autonome gemeenschappen is, zowel wat de wetgeving als wat de uitvoering daarvan betreft. De aanwijzing van de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62, is de exclusieve bevoegdheid van de autonome gemeenschappen. De centrale overheid, meer in het bijzonder de algemene directie Kwaliteit en Beoordeling van het leefmilieu, van het ministerie van Milieubeheer, is belast met de coördinatie op nationaal niveau van de maatregelen die in dit verband worden getroffen.

17 Volgens de Spaanse regering is het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 3 van richtlijn 96/62 op hem rustende verplichting nagekomen, gezien het feit dat de

bevoegde autoriteiten en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van genoemde richtlijn, zowel op het niveau van de 19 autonome gemeenschappen als op het niveau van de centrale overheid bestaan.

18 De Spaanse regering verklaart bovendien dat de 19 autonome gemeenschappen de door artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62 voorgeschreven aanwijzingen hebben verricht en legt een staat over van de normen die in dit verband door elk van deze gemeenschappen zijn aangenomen.

19 Volgens de Commissie kunnen de normen waarnaar de Spaanse regering aldus verwijst, niet als een afdoende nakoming van de communautaire verplichting van artikel 3 van richtlijn 96/62 worden beschouwd. In de eerste plaats zijn die normen slechts organisatorische maatregelen die derhalve de door deze bepaling vereiste nauwkeurigheid van aanwijzing missen. Vervolgens wijst geen van deze normen de laboratoria aan die belast zijn met de toepassing van de richtlijn. Ten slotte verwijst geen van deze normen uitdrukkelijk naar richtlijn 96/62, zoals artikel 13, lid 1, tweede alinea, van genoemde richtlijn verlangt. Volgens de Commissie toont dit verzuim aan dat die normen niet zijn aangenomen voor het volgen van de richtlijn.

20 De Spaanse regering voert allereerst aan dat volgens de Spaanse wet de aanwijzing van de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62, moet gebeuren aan de hand van organisatorische normen. Vervolgens betwist zij dat deze bepaling de aanwijzing van de laboratoria eist; deze aanwijzing zou gebeuren bij bestuurlijke beslissingen in het kader van de bevoegdheden van elke autonome gemeenschap. Aangezien richtlijn 96/62 niet eist dat zij uitdrukkelijk wordt aangehaald in de nationale uitvoeringsmaatregelen, vormt een dergelijke verwijzing geen noodzakelijke voorwaarde voor de omzetting van genoemde richtlijn in nationaal recht.

Beoordeling door het Hof

21 Het onderhavige beroep wegens niet-nakoming stelt twee vragen betreffende de uitlegging van richtlijn 96/62 aan de orde, te weten binnen welke termijn moet worden voldaan aan de verplichting tot aanwijzing van de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62, en aan welke eisen de nationale maatregelen ter uitvoering van die richtlijn moeten voldoen.

De termijn waarbinnen moet worden voldaan aan de verplichting tot aanwijzing van de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62

22 Vooraf moet worden gepreciseerd dat de artikelen 3 en 11 van richtlijn 96/62 de lidstaten drie onderscheiden verplichtingen opleggen. In de eerste plaats zijn de lidstaten op grond van artikel 3, eerste alinea, verplicht om op het passende niveau de bevoegde instanties en organen aan te wijzen die belast zijn met, onder andere, de uitvoering van de richtlijn, (hierna: „verplichting tot aanwijzing"). In de tweede plaats eist artikel 11 dat de lidstaten de Commissie in kennis stellen van de bevoegde instanties, laboratoria en organen, bedoeld in artikel 3 (hierna: „verplichting tot informatie"). In de derde plaats bepaalt artikel 3, tweede alinea, dat de lidstaten, wanneer zij de in artikel 3, eerste alinea, bedoelde informatie aan de Commissie verstrekken, deze ter beschikking stellen van het publiek (hierna: „plicht tot openbaarmaking").

23 In haar antwoord op het met redenen omkleed advies stelt de Spaanse regering dat uit artikel 3, tweede alinea, van richtlijn 96/62 voortvloeit dat de termijn voor de nakoming van de verplichting tot aanwijzing op dezelfde wijze met de termijn voor de verplichting tot openbaarmaking verbonden is als met de termijn voor de verplichting tot informatie. De verplichting tot aanwijzing was dus overeenkom-

stig artikel 11 van de richtlijn opgeschort totdat de Raad het eerste door de Commissie krachtens artikel 4, lid 1, eerste streepje, van de richtlijn ingediend voorstel aannam, te weten tot 22 april 1999.

24 In dit verband moet opgemerkt worden dat richtlijn 96/62 is vastgesteld in afwachting van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek dat toentertijd met betrekking tot de grenswaarden en alarmdrempels voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen werden verricht. Bijgevolg bepaalt artikel 4, leden 1 en 5, van deze richtlijn dat zodra het wetenschappelijk onderzoek is voltooid, de Raad, op voorstel van de Commissie, die grenswaarden en drempels vaststelt.

25 Aangezien de datum van deze beslissing van de Raad ten tijde van de vaststelling van richtlijn 96/62 nog niet kon worden voorzien, heeft de gemeenschapswetgever in de richtlijn algemene maatregelen opgenomen die moeten worden aangevuld met specifieke voorschriften voor de afzonderlijke stoffen (zie negende overweging van de considerans van genoemde richtlijn).

26 Derhalve moet worden uitgemaakt of de verplichting tot aanwijzing van algemene aard is en dus binnen een vooraf bepaalde termijn kan worden nagekomen, dan wel eerder een specifiek karakter heeft in die zin dat de nakoming ervan afhankelijk is van de vaststelling van de grenswaarden en alarmdrempels.

27 Zoals ook de Spaanse regering in haar antwoord op het met redenen omkleed advies heeft opgemerkt, onderscheidt artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/62 twee fasen van uitvoering. In de eerste fase moesten de lidstaten de bepalingen tot uitvoering van de artikelen 1 tot en met 4 en 12 en de bijlagen I, II, III en IV van de richtlijn in werking doen treden uiterlijk 18 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn. In de tweede fase moesten zij uiterlijk op de datum waarop de door de Raad krachtens artikel 4, lid 5, van deze richtlijn

vastgestelde regeling van toepassing zou zijn, alle overige uitvoeringsbepalingen van deze richtlijn in werking doen treden.

28 Uit het voorgaande vloeit voort dat de verplichting tot aanwijzing, bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62, onder de eerste fase van uitvoering valt. Aangezien richtlijn 96/62 op 21 november 1996 in werking is getreden, verstreek de termijn voor nakoming van de verplichting tot aanwijzing op 21 mei 1998.

29 Dat overeenkomstig artikel 11 van richtlijn 96/62 de nakoming van de informatieplicht naar een latere datum is verschoven, laat deze conclusie onverlet. Deze langere termijn, die een afwijking vormt, wordt gerechtvaardigd door de specifieke aard van de informatieplicht. Artikel 11 ziet niet alleen op de eigenlijke informatieplicht, maar ook op het verschaffen van informatie over, onder andere, de overschrijding van de grenswaarden en de methoden die worden gebruikt voor de voorafgaande beoordeling van de luchtkwaliteit tijdens een overgangsperiode.

30 De verplichting tot aanwijzing, die voorafgaat aan de verwezenlijking van de algemene doeleinden van de richtlijn, is daarentegen van zuiver algemene aard. De nakoming ervan is niet afhankelijk van een toekomstige, onzekere gebeurtenis zoals de vaststelling van de grenswaarden en alarmdrempels. Hieruit volgt dat er geen enkele rechtvaardigingsgrond was om de nakoming ervan uit te stellen tot na 21 mei 1998.

31 Bovendien kan, zoals het Hof al heeft geoordeeld, bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in die zin de omstandigheid dat een richtlijn voorziet in de toekomstige vaststelling van bepaalde, gedetailleerde elementen, de lidstaten niet ontslaan van hun verplichting, binnen de voorgeschreven termijn de nodige maatregelen te nemen om aan de richtlijn te voldoen. Deze verplichting geldt

immers los van de vraag, of reeds aan alle voorwaarden voor toepassing van de communautaire bepalingen is voldaan (zie, met name, arrest van 27 november 1997, Commissie/Duitsland, C-137/96, Jurispr. blz. I-6749, punt 10).

32 In het onderhavige geval moet de uitvoering van een algemene bepaling, zoals die welke voorziet in de duidelijk omschreven en onvoorwaardelijke verplichting tot aanwijzing, de lidstaten juist in staat stellen om, zodra de grenswaarden en de alarmdrempels voor de verontreinigende stoffen genoemd in bijlage I bij richtlijn 96/62 in werking treden, de onmiddellijke toepassing van de grondbeginselen van de gemeenschappelijke strategie betreffende de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit te verzekeren.

33 Mitsdien moet worden vastgesteld dat volgens artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/62 het Koninkrijk Spanje uiterlijk op 21 mei 1998 de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van deze richtlijn, had moeten aanwijzen. Het kan zich niet op de langere termijn van artikel 11 van deze richtlijn beroepen voor het uitstellen van de nakoming van zijn verplichting de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen die nodig zijn voor een dergelijke aanwijzing.

De eisen waaraan de nationale maatregelen ter uitvoering van richtlijn 96/62 moeten voldoen

34 Allereerst zij opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, en het Hof geen rekening kan houden met sedertdien opgetreden wijzigingen (zie, met name, arrest van 14 juni 2001, Commissie/Italië, C-207/00, Jurispr. blz. I-4571, punt 27).

35 Zoals blijkt uit het in het verweerschrift vervatte overzicht van de normen die door de autonome gemeenschappen zijn vastgesteld voor de aanwijzing van de instanties en organen die bevoegd zijn op het door richtlijn 96/62 bestreken terrein, is echter het merendeel van deze normen pas tijdens het tweede semester van 1999, dus na het verstrijken van de in met redenen omklede advies gestelde termijn, vastgesteld of gewijzigd.

36 In de tweede plaats moet het verwijt van de Commissie dat genoemde normen niet nauwkeurig genoeg zijn, worden onderzocht. Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie opmerkt, draagt artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62 de bevoegde instanties en de aangewezen organen, daaronder begrepen de laboratoria, verschillende specifieke taken op die uiteenlopende administratieve en technische vaardigheden vergen. Verschillende instanties en organen kunnen met deze taken worden belast.

37 Zoals het Hof heeft verklaard, heeft iedere lidstaat de vrijheid de bevoegdheden intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen. Deze bevoegdheidsverdeling ontslaat hen echter niet van de verplichting ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn ten volle en nauwkeurig in nationaal recht worden omgezet (zie arresten van 14 januari 1988, Commissie/België, 227/85—230/85, Jurispr. blz. 1, punt 9, en 28 februari 1991, Commissie/Duitsland, C-131/88, Jurispr. blz. I-825, punt 71).

38 Een richtlijn wordt in nationaal recht omgezet bij wege van bepalingen die zo nauwkeurig, duidelijk en doorzichtig zijn, dat de particulier zijn rechten en plichten kan kennen (zie, onder meer in die zin, arrest van 7 november 1996, Commissie/Luxemburg, C-221/94, Jurispr. blz. I-5669, punt 22).

39 In casu moet worden vastgesteld dat de normen waarnaar de Spaanse regering verwijst, niet voldoende nauwkeurig zijn. Zo maakt het Decreto n° 256/1995 de la Diputación General de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (decreet nr. 256/1995 van de „Diputación General" van Aragon ter goedkeuring van de organisatiestructuur van het ministerie van Landbouw en Milieubeheer) van 26 september 1995 (BOE van Aragon van 11 oktober 1995) geen melding van bescherming tegen luchtverontreiniging. Andere normen met betrekking tot de „kwaliteit van het leefmilieu" zijn te algemeen in die zin dat zij noch de specifieke taken die zijn toebedeeld, noch de betrokken instanties aangeven.

40 Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat aan de bepalingen van artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62 door de Spaanse normen uitvoering is gegeven met de nauwkeurigheid, de duidelijkheid en de doorzichtigheid die vereist zijn om ten volle aan de eis van rechtszekerheid te voldoen.

41 Mitsdien moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62 aan te wijzen, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

42 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de bevoegde instanties en organen bedoeld in artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit, aan te wijzen, is het Koninkrijk Spanje de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**

La Pergola Edward Jann

Sevón Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 september 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

A. La Pergola