DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 13 september 2001 *

I mål C-417/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Valero Jordana, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, s. 55) genom att inte utse de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktivet,

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. La Pergola samt domarna D.A.O. Edward (referent), P. Jann, L. Sevón och C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: P. Léger,

justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 3 maj 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 29 oktober 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, s. 55) genom att inte utse de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktivet.

Tillämpliga gemenskapsbestämmelser

2 Direktiv 96/62 har till syfte att definiera de grundläggande principerna för en gemensam strategi för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

3 Artikel 3 i direktiv 96/62 har rubriken "Genomförande och ansvarsfördelning". I artikeln föreskrivs följande:

"För genomförandet av detta direktiv skall medlemsstaterna utse behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå med uppgift att

— genomföra detta direktiv,

— utvärdera luftkvaliteten,

— godkänna mätutrustning (metoder, instrument, nätverk, laboratorier),

— säkerställa kvaliteten hos mätningar som utförts med hjälp av mätutrustningen genom att kontrollera att denna utrustning uppfyller kvalitetskraven, särskilt genom interna kvalitetskontroller som utförs i överensstämmelse med bl.a. de krav som gäller enligt europeiska standarder för kvalitetssäkring,

— utföra analyser av utvärderingsmetoder, och

— inom sitt territorium samordna gemenskapsprogram för kvalitetssäkring som organiseras av kommissionen.

När medlemsstaterna lämnar de uppgifter som avses i första stycket till kommissionen, skall de göra dem tillgängliga för allmänheten."

4 I artikel 4.1 första stycket första strecksatsen i direktiv 96/62 föreskrivs att kommissionen, senast den 31 december 1996, skall för rådet lägga fram förslag om fastställande av gränsvärden och, på lämpligt sätt, tröskelvärden för vissa luftföroreningar som anges i bilaga I till direktivet. Den 21 november 1997 lade kommissionen fram sitt förslag 98/C 9/05 till direktiv om gränsvärden för svaveldioxid, kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT C 9, 1998, s. 6) för rådet.

5 I artikel 4.5 i direktiv 96/62 föreskrivs särskilt att rådet, i enlighet med fördraget, skall anta de bestämmelser som avses i artikel 4.1 i direktivet. Med stöd av denna artikel antog rådet den 22 april 1999 direktiv 1999/30/EG om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, s. 41).

6 Artikel 11 i direktiv 96/62 har rubriken "Överlämnande av information och rapporter". I denna artikel anges särskilt att sedan rådet antagit det första av de

förslag som avses i artikel 4.1 första strecksatsen i direktivet skall "medlemsstaterna underrätta kommissionen om de behöriga myndigheter, laboratorier och organ som avses i artikel 3".

7 I artikel 13.1 första stycket i direktiv 96/62 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv såvitt avser bestämmelserna i artiklarna 1—4 och 12 samt bilagorna I, II, III och IV, senast arton månader efter dess ikraftträdande, och, såvitt avser bestämmelserna i övriga artiklar, senast den dag som de bestämmelser som anges i artikel 4.5 skall börja tillämpas."

8 I det avseendet föreskrivs följande i artikel 13.1 andra stycket i direktiv 96/62:

"När medlemsstaterna antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda."

9 Dessutom uppställs följande krav i artikel 13.2 i direktiv 96/62: "Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de väsentliga bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv."

Bakgrund och det administrativa förfarandet

10 Eftersom Konungariket Spanien inte underrättade kommissionen om de åtgärder som det borde ha vidtagit för att följa direktiv 96/62, inledde kommissionen fördragsbrottsförfarandet. Efter att genom skrivelse av den 25 augusti 1998 ha sänt en formell underrättelse till Konungariket Spanien och uppmanat denna stat att inkomma med ett yttrande, en skrivelse som medlemsstaten inte besvarade, riktade kommissionen den 11 december 1998 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien och uppmanade denna stat att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla skyldigheterna enligt direktivet.

11 Genom skrivelse av den 2 mars 1999 svarade de spanska myndigheterna att det saknades anledning att införliva bland annat artiklarna 1 och 4 samt bilaga I till direktiv 96/62 så länge rådet inte fastställt gränsvärden och tröskelvärden i enlighet med artikel 4 i direktivet. De gjorde dessutom gällande att skyldigheten att utse de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktiv 96/62 skjutits upp till dess rådet antagit särskilda regler om gräns- och tröskelvärden för de luftföroreningar som anges i bilaga I till direktivet.

12 Kommissionen ansåg att de spanska myndigheternas förklaringar inte var tillfredsställande och beslutade därför att väcka ifrågavarande talan. Föremålet för talan avser enbart utseendet av de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktiv 96/62.

Parternas argument

13 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 3 första stycket i direktiv 96/62. Enligt

artikel 13.1 första stycket i direktivet skulle Konungariket Spanien senast den 21 maj 1998 ha utsett de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket.

14 Den spanska regeringen har bestritt det påtalade fördragsbrottet och åberopat två grunder. Först har den erinrat om den ståndpunkt som den försvarade under det administrativa förfarandet, där den gjorde gällande att det hade föreskrivits att skyldigheten att utse dessa myndigheter och organ skulle skjutas upp till dess rådet antagit särskilda regler om gräns- och tröskelvärden för luftföroreningar.

15 Kommissionen anser att den första grunden saknar samband med föremålet för denna talan, vilken rör underlåtenhet att utse nämnda myndigheter och organ, och inte alls enbart underlåtenheten att underrätta kommissionen om utseendet av dessa. Kommissionen har påpekat att Konungariket Spanien under alla omständigheter fortfarande inte har lämnat sådan underrättelse, trots antagandet av direktiv 1999/30.

16 Vidare har den spanska regeringen förklarat att staten och de autonoma regionerna — ur ett konstitutionellt perspektiv — har delad behörighet på miljöskyddsområdet, både vad gäller lagstiftning och verkställande. Vid utseendet av de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktiv 96/62 har de autonoma regionerna ensamma behörighet. Den centrala statsförvaltningen — närmare bestämt generaldirektoratet för miljökvalitet och miljöutvärdering under miljöministeriet — ansvarar för samordningen på nationell nivå av de åtgärder som vidtas på området.

17 Den spanska regeringen anser att Konungariket Spanien har uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 3 i direktiv 96/62, eftersom de behöriga myndigheter

och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktivet finns såväl i de nitton autonoma regionerna som på statlig nivå.

18 Den spanska regeringen har dessutom hävdat att de nitton autonoma regionerna har utsett de behöriga myndigheter och organ som krävs enligt artikel 3 första stycket i direktiv 96/62, och den har ingett en sammanställning över vilka regler som antagits i detta syfte i varje region.

19 Kommissionen anser att de regler som den spanska regeringen hänvisat till i det avseendet inte kan anses utgöra tillräckliga åtgärder för att fullgöra den skyldighet enligt gemenskapsrätten som föreskrivs i artikel 3 i direktiv 96/62. Eftersom dessa regler enbart avser organisationen är de inte tillräckligt preciserade i förhållande till vad som krävs enligt de närmare föreskrifterna för att utse behöriga myndigheter och organ i denna bestämmelse. Vidare anges det inte i någon av dessa regler vilka laboratorier som har till uppgift att tillämpa direktivet. I motsats till vad som föreskrivs i artikel 13.1 andra stycket i direktiv 96/62 finns slutligen inte någon uttrycklig hänvisning till direktivet i någon av dessa regler. Enligt kommissionen visar detta att reglerna i fråga inte antogs i syfte att följa direktivet.

20 Den spanska regeringen har hävdat att enligt spansk lagstiftning skall sådana behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktiv 96/62 utses genom regler som avser organisationen. Den har vidare bestritt att det enligt denna bestämmelse krävs att laboratorier utses, vilket skall ske genom administrativa beslut inom ramen för varje autonom regions behörighet. Slutligen uppställs det inte något krav i direktiv 96/62 på att direktivet uttryckligen skall omnämnas i nationella införlivandebestämmelser, och följaktligen är en sådan hänvisning inte ett nödvändigt villkor för att införliva direktivet med den nationella rättsordningen.

Domstolens bedömning

21 Förevarande talan om fördragsbrott väcker två frågor avseende tolkningen av direktiv 96/62, nämligen inom vilken frist skyldigheten att utse de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktivet skall fullgöras och vilka krav de nationella åtgärderna för införlivande av direktivet skall uppfylla.

Den frist inom vilken skyldigheten att utse de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktiv 96/62 skall fullgöras

22 I artiklarna 3 och 11 i direktiv 96/62 uppställs tre olika skyldigheter som medlemsstaterna skall fullgöra. Enligt artikel 3 första stycket är medlemsstaterna skyldiga att utse behöriga myndigheter och organ på lämplig nivå med uppgift att bland annat genomföra direktivet (nedan kallad skyldigheten att utse behöriga myndigheter och organ). Enligt artikel 11 krävs vidare att medlemsstaterna underrättar kommissionen om de behöriga myndigheter, laboratorier och organ som avses i artikel 3 (nedan kallad skyldigheten att underrätta kommissionen). Slutligen föreskrivs i artikel 3 andra stycket att medlemsstaterna skall göra de uppgifter som avses i artikel 3 första stycket tillgängliga för allmänheten samtidigt som de översänder dessa till kommissionen (nedan kallad skyldigheten att göra uppgifter tillgängliga för allmänheten).

23 I svaret på det motiverade yttrandet gjorde den spanska regeringen gällande att det framgår av artikel 3 andra stycket i direktiv 96/62 att fristen för fullgörande av skyldigheten att utse behöriga myndigheter och organ är knuten till skyldigheten att underrätta kommissionen på samma sätt som skyldigheten att göra uppgifter tillgängliga för allmänheten. Skyldigheten att utse behöriga myndigheter och organ har således, i enlighet med artikel 11 i direktivet, skjutits

upp till dess rådet antog det första förslaget från kommissionen i enlighet med artikel 4.1 första strecksatsen i direktivet, det vill säga fram till den 22 april 1999.

24 Domstolen påpekar i det avseendet att direktiv 96/62 antogs i avvaktan på resultaten av forskningsarbete som vid denna tidpunkt pågick angående gränsvärden och tröskelvärden för vissa luftföroreningar. Följaktligen föreskrivs det i artikel 4.1 och 4.5 i direktivet att när den vetenskapliga forskningen avslutats skall rådet, på förslag av kommissionen, fastställa dessa gränsvärden och tröskelvärden.

25 Eftersom det vid antagandet av direktiv 96/62 inte kunde förutses när rådet skulle fatta detta beslut, beslutade gemenskapslagstiftaren att genom direktivet fastställa allmänna åtgärder, som skulle kompletteras med särskilda åtgärder för varje ämne (se nionde övervägandet i ingressen till direktivet).

26 Det skall således fastställas huruvida skyldigheten att utse behöriga myndigheter och organ är av allmän karaktär och om den följaktligen kan fullgöras inom en på förhand bestämd frist, eller om skyldigheten snarare är specifik, i den meningen att det för dess fullgörande krävs att det fastställs gränsvärden och tröskelvärden.

27 Som den spanska regeringen påpekade i sitt svar på det motiverade yttrandet görs i artikel 13.1 första stycket i direktiv 96/62 åtskillnad mellan två faser av införlivandet. Under den första fasen skulle medlemsstaterna anta bestämmelser för att införliva artiklarna 1—4 och 12 samt bilagorna I, II, III och IV i direktivet, senast arton månader efter dess ikraftträdande. Under den andra fasen skulle de anta alla andra bestämmelser för att införliva direktivet, senast den dag som de

bestämmelser som rådet antagit med stöd av artikel 4.5 i direktivet skulle börja tillämpas.

28 Av det ovan anförda följer att skyldigheten att utse behöriga myndigheter och organ, som föreskrivs i artikel 3 första stycket i direktiv 96/62, hör till den första fasen av införlivandet. Eftersom direktiv 96/62 trädde i kraft den 21 november 1996 löpte fristen för att fullgöra skyldigheten att utse behöriga myndigheter och organ ut den 21 maj 1998.

29 Denna slutsats kullkastas inte av att fullgörandet av skyldigheten att underrätta kommissionen sköts upp till ett senare datum, i enlighet med artikel 11 i direktiv 96/62. En sådan längre frist, vilken utgör ett undantag, är motiverad av att skyldigheten att underrätta kommissionen är av särskild karaktär. Artikel 11 avser inte enbart skyldigheten att underrätta kommissionen, utan omfattar även skyldigheten att göra information tillgänglig, som bland annat rör överskridande av gränsvärden och vilka metoder som använts för den preliminära utvärderingen av luftkvaliteten under en övergångsperiod.

30 Skyldigheten att utse behöriga myndigheter och organ, vilken utgör en förberedande åtgärd för att genomföra direktivets allmänna syften, är däremot enbart av allmän karaktär. Fullgörandet av denna skyldighet är inte avhängigt en framtida och osäker händelse, såsom fastställandet av gränsvärden och tröskelvärden. Av detta följer att det inte fanns något som motiverade att fullgörandet av denna skyldighet sköts upp till efter den 21 maj 1998.

31 Som domstolen redan har slagit fast kan den omständigheten att det i ett direktiv föreskrivs att vissa detaljerade frågor skall fastställas senare inte befria medlemsstaterna från deras skyldighet att inom den föreskrivna fristen vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktivet, i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse med en sådan innebörd. Denna skyldighet gäller nämligen

oberoende av om samtliga villkor för tillämpning av gemenskapsbestämmelserna redan är uppfyllda (se särskilt dom av den 27 november 1997 i mål C-137/96, kommissionen mot Tyskland, REG 1997, s. I-6749, punkt 10).

32 I förevarande fall skall införlivandet av en sådan allmän bestämmelse som bestämmelsen om skyldigheten att utse behöriga myndigheter och organ — vilken utgör en väldefinierad och ovillkorlig skyldighet — just möjliggöra för medlemsstaterna att säkerställa att de grundläggande principerna för en gemensam strategi för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten omedelbart tillämpas, så snart de gränsvärden och tröskelvärden som fastställts för de föroreningar som anges i bilaga I till direktiv 96/62 träder i kraft.

33 Domstolen konstaterar således att Konungariket Spanien, i enlighet med artikel 13.1 första stycket i direktiv 96/62, senast den 21 maj 1998 borde ha utsett de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktivet. Denna stat kan inte åberopa den längre frist som föreskrivs i artikel 11 i direktivet för att skjuta upp fullgörandet av skyldigheten att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att utse dessa myndigheter och organ.

De krav som de nationella åtgärderna för att införliva direktiv 96/62 skall uppfylla

34 Domstolen påpekar att enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se särskilt dom av den 14 juni 2001 i mål C-207/00, kommissionen mot Italien, REG 2001, s. I-4571, punkt 27).

35 Det framgår emellertid av sammanställningen i svaromålet över vilka regler som antagits av de autonoma regionerna, för att utse de behöriga myndigheterna och organen på det område som regleras av direktiv 96/62, att flertalet av dessa regler inte antogs eller ändrades förrän under det andra halvåret 1999, det vill säga efter utgången av den frist som föreskrevs i det motiverade yttrandet.

36 Därefter skall domstolen pröva kommissionens påstående om att dessa regler inte är tillräckligt preciserade. Som generaladvokaten påpekade i punkt 35 i sitt förslag till avgörande skall det i detta hänseende noteras att artikel 3 första stycket i direktiv 96/62 ger de behöriga myndigheter och organ, däribland laboratorier, som utses ett flertal specifika uppgifter med varierande krav på administrativ och teknisk kompetens. Ett flertal myndigheter och organ kan ansvara för var och en av dessa uppgifter.

37 Som domstolen redan har fastslagit står det varje medlemsstat fritt att som den finner lämpligt fördela behörigheten på ett inhemskt plan och genomföra ett direktiv genom åtgärder som vidtas av regionala och lokala myndigheter. Denna behörighetsfördelning befriar emellertid inte medlemsstaten från skyldigheten att se till att direktivets bestämmelser införs på ett korrekt sätt i nationell rätt (se dom av den 14 januari 1988 i de förenade målen 227/85—230/85, kommissionen mot Belgien, REG 1988, s. 1, punkt 9, och av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-825, punkt 71).

38 I det avseendet skall införlivandet av ett direktiv med den nationella rättsordningen ske med hjälp av bestämmelser genom vilka det skapas en situation som är tillräckligt precis, klar och begriplig för att enskilda skall kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter (se särskilt, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 1996 i mål C-221/94, kommissionen mot Luxemburg, REG 1996, s. I-5669, punkt 22).

39 I förevarande mål konstaterar domstolen att de regler som den spanska regeringen har hänvisat till inte är tillräckligt preciserade. I exempelvis 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 (dekret nr 256/1995 från Aragons regionala regering om godkännande av organisationen i jordbruks- och miljödepartementet) av den 26 september 1995 (BOE från Aragon av den 11 oktober 1995) omnämns inte skyddet mot luftföroreningar. Andra regler om "miljökvalitet" är alltför allmänna, eftersom där varken anges vilka specifika uppgifter som tilldelats eller vilka myndigheter som berörs därav.

40 Följaktligen kan inte bestämmelserna i artikel 3 första stycket i direktiv 96/62 anses ha genomförts genom de spanska reglerna med den precision, klarhet och begriplighet som krävs för att helt tillgodose kravet på rättssäkerhet.

41 Under dessa omständigheter fastställer domstolen att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 96/62 genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att utse de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktivet.

Rättegångskostnader

42 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att utse de behöriga myndigheter och organ som avses i artikel 3 första stycket i direktivet.**

2) **Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

La Pergola Edward Jann

Sevón Timmermans

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 september 2001.

R. Grass A. La Pergola

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen