SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LEGER

vom 3. Mai 2001 [1]

1. Mit der vorliegenden Klage wirft die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Königreich Spanien vor, nicht die in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität [2] bezeichneten zuständigen Behörden und Stellen innerhalb der in der Richtlinie gesetzten Fristen benannt zu haben.

2. Das Königreich Spanien bestreitet die ihm vorgeworfene Vertragsverletzung und trägt vor, die den Mitgliedstaaten für diese Umsetzung eingeräumte Frist, wie sie in Artikel 11 der Richtlinie vorgesehen sei, sei noch nicht abgelaufen.

3. Die Entscheidung des Rechtsstreits setzt eine Auslegung des Artikels 11 der Richtlinie voraus.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 296, S. 55 (im Folgenden: Richtlinie).

I — Rechtlicher Rahmen

4. Der Zweck der Richtlinie ist die Festlegung der Grundsätze für eine gemeinsame Strategie bei der Kontrolle und Beurteilung der Luftqualität.

5. Artikel 3 der Richtlinie mit der Überschrift „Durchführung und Verantwortungsbereiche" bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten benennen zur Durchführung dieser Richtlinie auf den entsprechenden Ebenen die zuständigen Behörden und die Stellen, denen die nachstehenden Aufgaben übertragen werden:

— Durchführung dieser Richtlinie;

— Beurteilung der Luftqualität;

— Zulassung der Messvorrichtungen (Methoden, Geräte, Netze, Laboratorien);

— Sicherstellung der Qualität der mit diesen Messvorrichtungen vorgenommenen Messungen durch die Überprüfung der Einhaltung dieser Qualität durch diese Vorrichtungen, insbesondere im Wege von internen Qualitätskontrollen nach Maßgabe unter anderem der Anforderungen der europäischen Normen für Qualitätssicherung;

— Analyse der Beurteilungsmethoden;

— Koordinierung der gemeinschaftlichen, von der Kommission durchgeführten Qualitätssicherungsprogramme in ihrem Hoheitsgebiet.

Wenn die Mitgliedstaaten der Kommission die Information nach Absatz 1 übermitteln, machen sie diese zugleich der Öffentlichkeit zugänglich."

6. Aus Artikel 4 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Richtlinie ergibt sich, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission spätestens zum 31. Dezember 1996 die Werte und Alarmschwellen für bestimmte Luftschadstoffe [3] wie Schwefeldioxid, Stickstoffoxid, Feinpartikel wie Ruß, Schwebstaub und Blei festlegt.

7. Gemäß diesem Artikel erließ der Rat am 22. April 1999 die Richtlinie 1999/30/EG über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft [4].

8. Artikel 11 Nummer 1 der Richtlinie bestimmt, dass „[n]ach Annahme des ersten Vorschlags gemäß Artikel 4 Absatz 1 erster Gedankenstrich durch den Rat... die Mitgliedstaaten der Kommission die zuständigen Behörden, Laboratorien und Stellen nach Artikel 3 [nennen]".

9. Nach Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie setzen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie in bezug auf ihre Artikel 1 bis 4 spätestens

3 — Diese Schadstoffe werden in Anhang I der Richtlinie aufgezählt.

4 — ABl. L 163, S. 41.

achtzehn Monate nach ihrem Inkrafttreten nachzukommen. Diese Frist ist am 21. Mai 1998 abgelaufen.

10. Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie bestimmt, dass, wenn „die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, ... sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug [nehmen]. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme."

II — Prozessualer Rahmen

A — *Vorprozessuale Phase*

11. Da die Kommission vom Königreich Spanien keine Mitteilung über die erforderlichen Maßnahmen, die im Rahmen der Richtlinie hätten getroffen werden müssen, oder irgendeine andere Information erhalten hatte, die ihr den Schluss ermöglicht hätte, dass dieser Staat die erforderlichen Vorschriften erlassen hatte, um seinen Verpflichtungen nachzukommen, forderte sie den Staat mit Schreiben vom 25. August 1998 gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) auf, sich binnen einer Frist von zwei Monaten nach Erhalt dieses Schreibens zu äußern.

12. In Anbetracht des Schweigens des Königreichs Spanien richtete die Kommission am 11. Dezember 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich und forderte es auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Verpflichtungen aus der Richtlinie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Stellungnahme nachzukommen.

13. Mit Schreiben vom 2. März 1999 bestritten die spanischen Behörden die vorgeworfene Vertragsverletzung. Sie verwiesen darauf, dass es ihnen unmöglich gewesen sei, die Bestimmungen der Richtlinie hinsichtlich des Inhalts der Artikel 1, 2, 4 und 12 sowie der Anhänge der Richtlinie in ihre innerstaatliche Rechtsordnung umzusetzen, solange die Kommission nicht die Grenzwerte und Alarmschwellen nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie festgelegt habe. Was speziell die Verpflichtung zur Benennung der zuständigen Behörden und Stellen nach Artikel 3 der Richtlinie angeht, so trugen sie vor, dass diese bis zum Erlass spezifischer Normen zur Festlegung der Grenzwerte und Alarmschwellen für Luftschadstoffe durch den Rat ausgesetzt sei.

14. Da die Kommission der Auffassung war, dass die Erklärungen für die Gründe, aus denen das Königreich Spanien meinte, nicht zur Umsetzung der Bestimmungen des Artikels 3 verpflichtet zu sein, nicht zufrieden stellend seien, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

B — *Anträge der Parteien*

15. Die Klage der Kommission ist am 29. Oktober 1999 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

16. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen eine seiner Verpflichtungen aus den Bestimmungen der Richtlinie 92/62 verstoßen hat, dass es die zuständigen Behörden und Stellen nach Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie nicht benannt hat;

— dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.

17. Das Königreich Spanien beantragt,

— die Klage der Kommission abzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Klagegründe der Kommission und Vorbringen der Parteien

18. Die Kommission erläutert, dass sie unter Berücksichtigung der Erklärungen des Königreichs Spanien in seiner Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme den Gegenstand ihrer Klage auf die Frage der Benennung der mit der Durchführung der Richtlinie betrauten zuständigen Behörden und Stellen, wie sie in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehen sei, beschränken wolle.

19. Nach Ansicht der Kommission beruht die Position des Königreichs Spanien auf einer fehlerhaften Lektüre der Artikel 3 und 11 der Richtlinie, die jeweils unterschiedliche Verpflichtungen aufstellten. So verpflichte Artikel 3 der Richtlinie die Mitgliedstaaten, auf den entsprechenden Ebenen die mit der Durchführung der Richtlinie betrauten Behörden und Stellen zu benennen. Artikel 11 schreibe den Mitgliedstaaten vor, die Liste der in dieser Weise benannten Behörden oder Stellen der Kommission zu übermitteln.

20. Die Frist zur Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 3 lege Artikel 13 der Richtlinie fest. Danach seien die Mitgliedstaaten gehalten, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in

Kraft zu setzen, um der Verpflichtung aus Artikel 3 spätestens achtzehn Monate nach ihrem Inkrafttreten, also bis zum 21. Mai 1998, nachzukommen.

21. Das Königreich Spanien bleibt bei seiner grundsätzlichen Position und trägt vor, dass die ihm vorgeworfene Vertragsverletzung nicht bewiesen werden könne, da die Frist zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 3 der Richtlinie noch nicht abgelaufen sei. Hilfsweise wird vorgetragen, dass das Königreich den Verpflichtungen aus Artikel 3 nachgekommen sei. Dazu wird ausgeführt, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht in Spanien der Staat und die autonomen Gemeinschaften im Umweltbereich geteilte Zuständigkeiten hätten. Nach den geltenden nationalen Bestimmungen sei es ausschließlich Sache der in Bezug auf die Organisation, Regelung und Funktionsweise ihrer Selbstverwaltungseinrichtungen berechtigten autonomen Gemeinschaften, die in Artikel 3 der Richtlinie genannten Behörden und Stellen zu benennen. Die zentrale Staatsverwaltung — also die Generaldirektion für Umweltqualität und -beurteilung des Umweltministeriums — sei demgegenüber mit der Koordination der von den autonomen Gemeinschaften auf nationaler Ebene erlassenen Maßnahmen befasst.

22. Das Königreich Spanien ist der Auffassung, dass es den Verpflichtungen aus Artikel 3 der Richtlinie insoweit nachgekommen sei, als die autonomen Gemeinschaften des Königreichs die erforderlichen Benennungen vorgenommen hätten. Dazu legt es eine Übersicht über die von jeder dieser Gemeinschaften erlassenen einschlägigen Normen vor.

23. Die Kommission erhält ihre Vorwürfe gegenüber dem Königreich Spanien aufrecht. Zu den hilfsweise vom Königreich vorgetragenen Argumenten führt sie aus, dass die Normen, die die autonomen Gemeinschaften erlassen hätten und als Bestimmungen zur Umsetzung in das nationale Recht dargestellt würden, nicht den in Artikel 3 der Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen genügten. Sie trägt insoweit vor, dass diese Bestimmungen im Hinblick auf die Vorschriften des Artikels 3 der Richtlinie nicht den erforderlichen Grad an Genauigkeit aufwiesen. Im Übrigen nähmen diese Bestimmungen entgegen dem Wortlaut des Artikels 13 der Richtlinie nicht ausdrücklich auf die Richtlinie Bezug.

IV — Beurteilung

Zu den Hauptargumenten des Königreichs Spanien

24. Das Königreich Spanien bestreitet die ihm vorgeworfene Vertragsverletzung hauptsächlich mit dem Vorbringen, dass die Frist zur Umsetzung der Vorschriften des

Artikels 3 noch nicht abgelaufen sei. Es bezieht sich dazu auf die Bestimmungen des Artikels 11.

25. Dieses Argument beruht auf einer fehlerhaften Lektüre der Richtlinienbestimmungen.

26. Wie die Kommission hervorgehoben hat, ergibt sich ausdrücklich aus dem Wortlaut der Artikel 3 und 11, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten unterschiedliche Verpflichtungen auferlegt. Es handelt sich erstens nach Artikel 3 der Richtlinie darum, die für die Durchführung der Richtlinie zuständigen Behörden und Stellen *zu benennen*. Zweitens geht es gemäß Artikel 11 der Richtlinie darum, *der Kommission* diese zuständigen Behörden und Stellen *zu nennen*.

27. Aus dem Wortlaut der Artikel 11 und 13 ergibt sich aber ausdrücklich, dass diese Verpflichtungen innerhalb verschiedener Fristen zu erfüllen sind. So ist gemäß Artikel 13 der Richtlinie die Verpflichtung zur Benennung der zuständigen Behörden spätestens achtzehn Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie zu erfüllen. Dagegen ist die Verpflichtung, die Kommission über die Durchführung der Vorschriften des Artikels 3 der Richtlinie zu informieren, nach Artikel 11 der Richtlinie davon abhängig, dass der Rat Grenzwerte und Alarmschwellen für bestimmte Schadstoffe in Anhang I festlegt. Da diese Maßnahmen am 22. April 1999 durch die Richtlinie 1999/30 ergriffen wurden, konnte die für die Erfüllung der Verpflichtung aus Artikel 11 einzuhaltende Frist nicht vor diesem Datum begonnen haben.

28. Darüber hinaus hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass, wenn eine Richtlinie verschiedene Verpflichtungen enthält, die innerhalb unterschiedlicher Fristen zu erfüllen sind, die Mitgliedstaaten, die den Ablauf der letzten Fristen abwarten, um Verpflichtungen nachzukommen, die sofort erfüllt werden können [5], sich dem Vorwurf ausgesetzt sehen könnten, dass sie gegen ihre Pflichten aus Artikel 169 des Vertrages verstoßen haben.

29. Die gleiche Lösung gilt, um zu vermeiden, dass die Umsetzung einer Richtlinie bis zum Erlass der zu ihrer vollständigen Anwendung erforderlichen letzten Maßnahme hinausgezögert wird.

30. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das Königreich Spanien die streitigen Bestimmungen bis spätestens zum 21. Mai 1998 hätte umsetzen müssen. Das Argument des Königreichs Spanien, dass ihm nicht die Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus Artikel 3 der Richtlinie vorgeworfen werden könne, da der Rat keine Grenzwerte und Alarmschwellen für

5 — Vgl. Urteil vom 27. November 1997 in der Rechtssache C-137/96 (Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-6749, Randnr. 10).

bestimmte Schadstoffe festgelegt habe, ist also nicht begründet.

Zu den Hilfsargumenten des Königreichs Spanien

31. Das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist befand. Später eingetretene Änderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden [6]. Im vorliegenden Fall betrug diese Frist zwei Monate nach Bekanntgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme, die mit Schreiben vom 11. Dezember 1998 erfolgt ist.

32. Außerdem müssen die nationalen Umsetzungsmaßnahmen so klar und bestimmt sein, dass der Einzelne seine Rechte und Pflichten erkennen kann [7]. Daher würde eine Bestimmung, die stillschweigend eine Verpflichtung, eine Empfehlung oder eine Sanktion enthält, nicht die vollständige Anwendung einer Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleisten.

33. Ebenso könnte sich nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [8], wenn eine Richtlinie den Erlass einer positiven Umsetzungsmaßnahme verlangt und insbesondere wenn sie ausdrücklich vorsieht, dass in den von den Mitgliedstaaten erlassenen Umsetzungsvorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei ihrer amtlichen Veröffentlichung auf die Richtlinie Bezug genommen wird, der Mitgliedstaat, der diese Bedingung nicht befolgt, dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass er seinen Verpflichtungen aus dieser Richtlinie nicht nachgekommen ist.

34. Entgegen dem Vorbringen des Königreichs Spanien steht fest, dass bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist die spanischen Behörden die in Artikel 3 der Richtlinie erwähnten zuständigen Behörden nicht benannt hatten. Die Bestimmungen, die das Königreich Spanien als Bestimmungen zur Umsetzung der Verpflichtungen aus Artikel 3 der Richtlinie bezeichnet, genügen den Anforderungen dieses Artikels nicht.

35. Aus dem Wortlaut des Artikels 3 der Richtlinie ergibt sich nämlich ausdrücklich, dass den zuständigen Behörden, die die Mitgliedstaaten zu benennen haben, spezielle Aufgaben übertragen sind, für die verschiedene administrative und technische Kompetenzen erforderlich sind. So ist ausdrücklich vorgesehen, dass diese Behörden, die zu benennen sind, betraut sind mit

— der Durchführung der Richtlinie;

6 — Vgl. z. B. Urteil vom 19. Mai 1998 in der Rechtssache C-3/96 (Kommission/Niederlande, Slg. 1998, I-3031, Randnr. 36).

7 — Vgl. z. B. Urteil vom 7. November 1996 in der Rechtssache C-221/94 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1996, I-5669, Randnr. 22).

8 — Vgl. z. B. Urteil vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-361/95 (Kommission/Spanien, Slg. 1997, I-7351, Randnr. 15).

— der Beurteilung der Luftqualität;

— der Zulassung der Messvorrichtungen (Methoden, Netze, Geräte, Laboratorien);

— internen Qualitätskontrollen;

— der Analyse der Beurteilungsmethoden.

36. In Anbetracht der vom Königreich Spanien gegebenen Erklärungen und vorgelegten Dokumente genügen jedoch die von den autonomen Gemeinschaften erlassenen Bestimmungen nicht diesen Anforderungen, insbesondere weil ihnen im Vergleich zum Wortlaut der Richtlinie die Bestimmtheit fehlt. So werden die den verschiedenen berechtigten oder zugelassenen Stellen übertragenen speziellen Aufgaben nicht erwähnt. Darüber hinaus ist das Königreich Spanien unabhängig von den in Spanien geltenden Organisations- oder Zuständigkeitsvorschriften gemäß Artikel 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) verpflichtet, für die genaue und vollständige Anwendung der Richtlinie zu sorgen. Daher können die Erklärungen dieses Staates, denen zufolge es ausschließlich Sache der autonomen Gemeinschaften ist, für die Umsetzung des Artikels 3 der Richtlinie zu sorgen, ihn nicht von seinen Verpflichtungen im Hinblick auf Artikel 169 des Vertrages befreien [9].

37. Außerdem folgt ausdrücklich aus Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie, dass die Umsetzungsbestimmungen u. a. auch hinsichtlich des Artikels 3 „selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug [nehmen]" müssen. Die vom Königreich Spanien angeführten Vorschriften — also die von den autonomen Gemeinschaften erlassenen Texte — entsprechen dieser Bedingung nicht.

38. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, dass es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um Artikel 3 der Richtlinie nachzukommen.

39. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt hat und dieses unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

9 — Vgl. insbesondere Urteil vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-423/99 (Kommission/Italien, Slg. 2000, I-11167, Randnr. 10).

Ergebnis

40. Aus den dargestellten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen eine seiner Verpflichtungen aus den Bestimmungen der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität verstoßen hat, dass es nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um Artikel 3 Absatz 1 dieser Richtlinie nachzukommen;

2. dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.