FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 3. maj 2001 [1]

1. I dette søgsmål gør Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber gældende, at Kongeriget Spanien med urette har undladt at udpege de kompetente myndigheder eller organer, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 96/62/EF af 27. september 1996 om vurdering og styring af luftkvalitet [2], inden for den tidsfrist, direktivet fastsætter.

2. Kongeriget Spanien bestrider det anførte traktatbrud og gør gældende, at den frist, medlemsstaterne havde fået til gennemførelsen, som nærmere fastlagt i direktivets artikel 11, endnu ikke er udløbet.

3. Løsning af konflikten forudsætter en fortolkning af direktivets artikel 11.

I — Retsgrundlag

4. Direktivet har til formål at definere grundprincipperne for en fælles strategi for styring og vurdering af luftkvaliteten.

5. Direktivets artikel 3, der har overskriften »Gennemførelse — ansvarsområder«, bestemmer:

»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

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 296, s. 55, herefter »direktivet«.

— 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.«

6. Direktivets artikel 4, stk. 1, første led, bestemmer, at Rådet på forslag af Kommissionen senest den 31. december 1996 fastsætter grænseværdier og tærskelværdier for forureningsvarsel for visse luftforurenende stoffer [3], som svovldioxid, nitrogendioxid, småpartikler, som f.eks. sod, svævestøv og bly.

7. I medfør af denne artikel vedtog Rådet den 22. april 1999 direktiv 1999/30/EF om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften [4].

8. Direktivets artikel 11, stk. 1, præciserer, at »efter Rådets vedtagelse af det første af de forslag, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, første led, underretter medlemsstaterne Kommissionen om [...] de kompetente myndigheder og organer, der er nævnt i artikel 3 [...]«.

9. Ifølge direktivets artikel 13, stk. 1, første afsnit, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest 18 måneder efter dets ikrafttræden

3 — Disse luftforurenende stoffer er anført i bilag I til direktivet.
4 — EFT L 163, s. 41.

for så vidt angår bestemmelserne vedrørende artikel 1-4. Denne frist udløb den 21. maj 1998.

10. Direktivets artikel 13, stk. 1, andet afsnit, bestemmer, at »[n]år 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.«

II — Sagens behandling

A — *Den administrative fase*

11. Da Kommissionen hverken havde modtaget nogen meddelelse fra Kongeriget Spanien om de fornødne foranstaltninger, der skulle have været truffet inden for rammerne af direktivet, eller andre former for oplysninger, der kunne tyde på, at denne stat havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at overholde sine forpligtelser, fremsendte den en åbningsskrivelse den 25. august 1998 til staten i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), hvori staten anmodedes om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder fra datoen for modtagelse af skrivelsen.

12. Da Kongeriget Spanien ikke reagerede herpå, fremsendte Kommissionen den 11. december 1998 en begrundet udtalelse, hvori Kongeriget Spanien opfordredes til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme sine forpligtelser i medfør af direktivet inden for en frist på to måneder fra den dato, udtalelsen var blevet meddelt.

13. De spanske myndigheder bestred i skrivelse af 2. marts 1999 det traktatbrud, der gjordes gældende. De understregede, at det var umuligt at gennemføre direktivets artikel 1, 2, 4 og 12 samt bilagene i intern ret, så længe Kommissionen ikke havde fastlagt de grænseværdier og tærskelværdier for forureningsvarsel, der var omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1. Med hensyn til forpligtelsen til at udpege de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i direktivets artikel 3, gjorde de særligt gældende, at løsningen af denne opgave var udsat, indtil Rådet havde vedtaget specifikke normer, der fastsatte luftforurenende stoffers grænseværdier og tærskelværdierne for forureningsvarsling.

14. Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spaniens forklaringer om, hvorfor det havde vurderet, at det ikke behøvede at gennemføre artikel 3, ikke var tilfredsstillende, besluttede den at anlægge nærværende sag.

B — *Parternes påstande*

15. Kommissionens stævning er registreret på Domstolens Justitskontor den 29. oktober 1999.

16. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 96/62/EF, idet det ikke har udpeget de kompetente myndigheder eller organer, der er omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 1.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Kommissionens anbringender og parternes indlæg

18. Kommissionen har anført, at i betragtning af de bemærkninger, Kongeriget Spanien har fremsat i sit svar på den begrundede udtalelse, har den til hensigt at begrænse søgsmålets genstand til spørgsmålet om udpegning af de kompetente myndigheder og organer, der skal gennemføre direktivet, jf. dette direktivs artikel 3.

19. Ifølge Kommissionen bygger Kongeriget Spaniens synspunkt på en fejlagtig læsning af direktivets artikel 3 og 11, der indeholder forpligtelser af forskellig karakter. Direktivets artikel 3 pålægger således medlemsstaterne at udpege myndigheder og organer på egnede niveauer, der skal gennemføre direktivet. Artikel 11 foreskriver, at medlemsstaterne underretter Kommissionen om de myndigheder og organer, der er udpeget hertil.

20. Fristen for gennemførelse af den forpligtelse, der er fastsat i direktivets artikel 3, findes i dets artikel 13. I medfør af denne artikel sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet

senest 18 måneder efter dets ikrafttræden, dvs. den 21. maj 1998.

21. Kongeriget Spanien fastholder sit principielle synspunkt og gør gældende, at det må frifindes for det pågældende traktatbrud, når fristen for gennemførelse af den forpligtelse, der omhandles i direktivets artikel 3, endnu ikke er udløbet. Subsidiært gør det gældende, at det har efterkommet forpligtelserne i artikel 3. I den forbindelse anfører det, at efter den spanske forfatning deler staten og de selvstændige regioner beføjelserne på miljøområdet. I henhold til gældende national ret er det udelukkende disse regioner, der er bemyndiget med hensyn til organisation, styre og funktion af deres selvstyreinstitutioner til at udnævne de organer og myndigheder, der er nævnt i direktivets artikel 3. Statens centraladministration — nemlig Miljøministeriets Generaldirektorat for Kvalitet og Vurdering af Miljøet — er for sit vedkommende ansvarlig for at sikre koordineringen af de foranstaltninger, der vedtages af de selvstændige regioner på nationalt plan.

22. Kongeriget Spanien gør gældende, at det har efterkommet de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 3, idet de selvstændige regioner i kongeriget har foretaget de fornødne udpegninger. I den forbindelse har det fremlagt en oversigt, der viser, hvilke normer de enkelte regioner har ansvar for.

23. Kommissionen fastholder sine klagepunkter mod Kongeriget Spanien. Da der er tale om subsidiære argumenter fra Kongeriget Spanien, præciserer den, at de normer, der er vedtaget af de selvstændige regioner og forelagt som gennemførelsestekster til intern ret, ikke tilfredsstiller de forpligtelser, der er formuleret i direktivets artikel 3. I den forbindelse lægger den vægt på, at teksterne ikke er præciseret tilstrækkeligt med hensyn til forskrifterne i direktivets artikel 3. Den angiver i øvrigt, at i strid med ordlyden af direktivets artikel 13 henviser disse tekster af intern karakter ikke udtrykkeligt til direktivet.

IV — Vurdering

Kongeriget Spaniens principale argumenter

24. Kongeriget Spanien har afvist, at det har begået traktatbrud, og anfører principalt, at fristen for gennemførelse af for-

skrifterne i artikel 3 endnu ikke er udløbet. Herved henviser det til artikel 11.

25. Dette argument bygger på en fejlagtig læsning af direktivets bestemmelser.

26. Som Kommissionen har fremhævet, fremgår det udtrykkeligt af ordlyden af artikel 3 og 11, at direktivet pålægger medlemsstaterne forpligtelser af forskellig karakter. Det drejer sig for det første om ifølge direktivets artikel 3 *at udpege* kompetente organer og myndigheder til gennemførelse af direktivet. For det andet, i henhold til direktivets artikel 11, om *at underrette* Kommissionen om disse kompetente organer og myndigheder.

27. Nu fremgår det tydeligt af ordlyden af artikel 11 og 13, at disse forpligtelser skal være gennemført inden for forskellige frister. I henhold til direktivets artikel 13 skal forpligtelsen til at udpege disse kompetente myndigheder således være gennemført senest 18 måneder efter direktivets ikrafttræden. Forpligtelsen til at underrette Kommissionen om gennemførelsen af forskrifterne i direktivets artikel 3 er i medfør af artikel 11 betinget af Rådets vedtagelse af grænseværdier og tærskelværdier for forureningsvarsling for visse luftforurenende stoffer, der nævnes i bilag I. Da disse foranstaltninger blev fastlagt den 22. april 1999 af direktiv 1999/30, kunne fristen til overholdelse af forpligtelsen ikke begynde før denne dato.

28. Derudover har Domstolen i fast retspraksis fastslået, at når et direktiv indeholder forskellige forpligtelser, der skal gennemføres inden for forskellige frister, kan det med føje hævdes, at medlemsstater, der afventer, at de sidste frister for gennemførelse af forpligtelser, der kunne være udført straks [5], udløber, tilsidesætter deres forpligtelser i henhold til traktatens artikel 169.

29. En lignende løsning er nødvendig for at undgå, at et direktiv først træder i kraft, når den sidste nødvendige foranstaltning for den fuldstændige gennemførelse er opfyldt.

30. Det fremgår af ovennævnte fremstilling, at Kongeriget Spanien skulle have gennemført de omstridte bestemmelser senest den 21. maj 1998. Kongeriget Spaniens argument for ikke at have overholdt de pålagte forpligtelser i direktivets artikel 3, nemlig at Rådet ikke havde vedtaget grænseværdier og tærskelværdier for for-

5 — Jf. dom af 27.11.1997, sag C-137/96, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6749, præmis 10.

ureningsvarsling for visse luftforurenende stoffer, kan således ikke lægges til grund.

Kongeriget Spaniens subsidiære argumenter

31. Hvorvidt der foreligger traktatbrud skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Ændringer i forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen [6]. I den foreliggende sag var fristen på to måneder fra meddelelsen af den begrundede udtalelse, fremsendt den 11. december 1998.

32. Derudover skal de nationale gennemførelsesforanstaltninger være tilstrækkeligt klare og præcise for at gøre det muligt for borgerne at kende deres rettigheder og pligter [7]. En bestemmelse, der underforstået udtrykker en forpligtelse, en henstilling eller en sanktion, sikrer således ikke den fulde gennemførelse af et direktiv på en tilstrækkelig klar og præcis måde.

33. Endvidere følger det af fast retspraksis [8], at når et direktiv kræver en positiv gennemførelsesforanstaltning, navnlig når det tydeligt fastsætter, at gennemførelsesbestemmelserne, der vedtages af medlemsstaterne, skal indeholde en henvisning til direktivet eller ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, har den medlemsstat, der ikke følger denne betingelse, ikke overholdt den forpligtelse, der påhviler den i medfør af dette direktiv.

34. I modsætning til det af Kongeriget Spanien anførte er det klart, at ved fristens udløb i den begrundede udtalelse havde de spanske myndigheder ikke udpeget de kompetente myndigheder som fastsat i direktivets artikel 3. De tekster, som Kongeriget Spanien forelagde som gennemførelsestekster for forpligtelserne i direktivets artikel 3 imødekommer ikke kravene i denne artikel.

35. Det fremgår således tydeligt af ordlyden af direktivets artikel 3, at de kompetente myndigheder, der udpeges af medlemsstaterne, har særlige opgaver, der forudsætter forskellige kompetencer af administrativ og teknisk karakter. Det er derfor udtrykkeligt fastlagt, at de udpegede myndigheder skal:

— gennemføre direktivet

6 — Jf. f.eks. dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 36.

7 — Jf. f.eks. dom af 7.11.1996, sag C-221/94, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 5669, præmis 22.

8 — Jf. navnlig dom af 18.12.1997, sag C-361/95, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7351, præmis 15.

— vurdere luftkvaliteten

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

— foretage intern kvalitetskontrol

— varetage analysen af evalueringsmetoderne [...]

36. Men i betragtning af de forklaringer, Kongeriget Spanien har givet, og de fremsendte dokumenter, opfylder de bestemmelser, som de selvstændige regioner har vedtaget, ikke disse krav, navnlig på grund af manglende præcision i forhold til direktivets ordlyd. Således nævnes der ingen specifikke opgaver, der overdrages til de forskellige bemyndigede eller godkendte organer. Uanset hvilke organisations- eller kompetencebestemmelser der er gældende på spansk område, er Kongeriget Spanien derudover forpligtet til i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF) at overvåge, at direktivet gennemføres præcist og fuldstændigt. Følgelig kan det af denne stat anførte om, at det udelukkende er op til de selvstændige regioner at overvåge gennemførelsen af direktivets artikel 3, ikke fritage den fra sine forpligtelser med hensyn til traktatens artikel 169 [9].

37. Desuden fremgår det udtrykkeligt af direktivets artikel 13, stk. 1, at det fastsætter, at gennemførelsesbestemmelserne, navnlig til artikel 3, skal indeholde »en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning«. Men de bestemmelser, som Kongeriget Spanien gjorde gældende — nemlig de tekster, som de selvstændige regioner har vedtaget — opfylder ikke denne betingelse.

38. Det fremgår af ovennævnte fremstilling, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af direktivet, ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivets artikel 3.

39. Ifølge artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen havde nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien skulle betale omkostningerne, og da det har tabt sagen, pålægges det det at betale sagens omkostninger.

9 — Jf. navnlig dom af 7.12.2000, sag C-423/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11167, præmis 10.

Forslag til afgørelse

40. Af ovennævnte grunde foreslår jeg Domstolen at fastslå følgende:

— 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 ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktivs artikel 3, stk. 1, og navnlig ved ikke at udpege de kompetente myndigheder og organer, der er omhandlet i denne artikel.

— Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.