

ARREST VAN HET HOF

30 mei 1991 \*

In zaak C-59/89,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door I. Pernice, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Berardis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchsberg,

verzoekster,

tegen

**Bondsrepubliek Duitsland**, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Seidel als gemachtigde en door D. Sellner, advocaat te Bonn, vervolgens door D. Sellner alleen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Duitse ambassade, avenue Émile-Reuter 20-22,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te hebben getroffen die nodig zijn voor de volledige omzetting in nationaal recht van richtlijn 82/884/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood (PB 1982, L 378, blz. 15), de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Díez de Velasco,

\* Procestaal: Duits.

kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,  
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord partijen in hun pleidooien ter terechtzitting van 6 december 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 februari 1991,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 28 februari 1989, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te hebben getroffen die nodig zijn voor de volledige omzetting in nationaal recht van richtlijn 82/884/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood (PB 1982, L 378, blz. 15; hierna: de richtlijn), de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 2 Deze richtlijn, die de mens wil beschermen tegen de gevaren van lood, stelt een grenswaarde vast voor de concentratie van lood in de atmosfeer, die onder bepaalde voorwaarden niet mag worden overschreden.
- 3 Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de richtlijn bedraagt deze grenswaarde 2 microgram lood/m<sup>3</sup>, uitgedrukt in een gemiddelde jaarlijkse concentratie.

- 4 Volgens artikel 3, lid 1, moeten de Lid-Staten de nodige maatregelen nemen om ervoor zorg te dragen dat vijf jaar na de kennisgeving van de richtlijn de overeenkomstig artikel 4 gemeten loodconcentraties in de atmosfeer de in artikel 2 genoemde grenswaarde niet overschrijden.
- 5 Overeenkomstig artikel 12, lid 1, dienden de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in te voeren om aan de richtlijn te voldoen binnen 24 maanden na kennisgeving ervan. De richtlijn is de Bondsrepubliek Duitsland op 9 december 1982 ter kennis gebracht en moest derhalve uiterlijk op 9 december 1984 in Duits recht omgezet zijn.
- 6 De Commissie verwijt de Bondsrepubliek Duitsland, dat zij niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 2 van de richtlijn om een dwingende regeling met doeltreffende sancties te treffen, waarin overschrijding van de maximumwaarde van 2 microgram lood/m<sup>3</sup> op haar hele grondgebied uitdrukkelijk wordt verboden. Zij verwijt de Bondsrepubliek Duitsland bovendien, dat zij niet de nodige maatregelen heeft getroffen om de naleving van deze grenswaarde te waarborgen, zoals artikel 3, lid 1, van de richtlijn voorschrijft.
- 7 De Bondsrepubliek Duitsland voert daartegen aan, dat de met de richtlijn nagestreefde bescherming overeenstemt met de bescherming die wordt geboden door het Bundesgesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge van 15 maart 1974 (BGBl. I, blz. 721, hierna: Bundes-Immissionsschutzgesetz — BImSchG) en de uitvoeringsbepalingen daarvan. Bovendien beantwoorden de concrete resultaten die zij heeft bereikt op het gebied van de verontreiniging door lood ruimschoots aan de eisen van de richtlijn.
- 8 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

## Het ontbreken van een algemene dwingende regeling

- 9 Paragraaf 3 BImSchG omschrijft schadelijke gevolgen voor het milieu als „immissies die door de aard, omvang of duur ervan gevaar, aanzienlijk nadeel of aanzienlijke hinder opleveren voor het publiek of voor de omgeving”. Deze wet stelt echter geen drempelwaarde vast, waarboven deze immissies moeten worden geacht schadelijk te zijn voor het milieu. Volgens § 48 BImSchG dient de bondsregering, na de betrokkenen te hebben gehoord en met goedkeuring van de Bundesrat, „algemene bestuursrechtelijke bepalingen uit te vaardigen ter uitvoering van deze wet”.
- 10 Op grond van § 48 vaardigde de bondsregering in 1974 de Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft — TA Luft) uit, die nadien herhaaldelijk is gewijzigd, onder meer op 27 februari 1986 (GMBL., blz. 95). In confesso is, dat in punt 2.5.1 TA Luft voor lood de in artikel 2, lid 2, van de richtlijn genoemde maximumwaarde van 2 microgram/m<sup>3</sup> is overgenomen.
- 11 De Commissie meent echter, dat de TA Luft geen dwingende regeling is. Bovendien is de werkingssfeer ervan haars inziens beperkter dan die van de richtlijn.
- 12 De Commissie voert aan, dat administratieve bepalingen in de Duitse rechtsorde over het algemeen niet als rechtsregels worden beschouwd. Het Grundgesetz, en meer bepaald artikel 80, lid 1, stelt de uitvaardiging van verordeningen door de administratie afhankelijk van bepaalde, met name procedurele voorwaarden, waaraan in het onderhavige geval niet is voldaan. Bovendien erkennen zowel de rechtspraak als de rechtsleer, dat administratieve bepalingen niet dwingend behoeven te worden nageleefd, wanneer zich een atypische situatie voordoet, dat wil zeggen een situatie die de opsteller van het voorschrift niet heeft kunnen of willen regelen met de door hem te geven algemene voorziening.

- 13 Overigens gelden de voorschriften van de TA Luft slechts voor de daarin vermelde industriële installaties en niet voor andere vervuilers. Zij behelzen enkel regels over de bescherming van de atmosfeer, die bij bepaalde, op deze installaties betrekking hebbende bestuursmaatregelen moeten worden toegepast.
- 14 In dit verband betoogt de Bondsrepubliek Duitsland, dat de regeling die de naleving van de grenswaarde van de richtlijn moet garanderen, alle bronnen van loodemissies bestrijkt.
- 15 Onder deze regeling vallen namelijk in de eerste plaats de vergunningplichtige inrichtingen in de zin van § 4 BImSchG, dat wil zeggen inrichtingen die wegens hun kenmerken of hun exploitatie in het bijzonder schadelijke gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken of anderszins gevaar, aanzienlijk nadeel of aanzienlijke hinder voor het publiek of de omgeving kunnen opleveren. De immissiedrempels die deze inrichtingen niet mogen overschrijden, zijn vermeld in punt 2.5.1 TA Luft, dat voor lood de grenswaarde van de richtlijn overneemt. Deze drempelwaarden zijn minimumnormen die zelfs in atypische gevallen moeten worden nageleefd.
- 16 In de tweede plaats vallen ook andere inrichtingen onder deze regeling. Volgens § 22 BImSchG moeten zij namelijk zo worden gebouwd en geëxploiteerd, dat schadelijke gevolgen voor het milieu die bij de huidige stand van de techniek vermijdbaar zijn, verhinderd worden. Het begrip „schadelijke gevolgen voor het milieu” is geconcretiseerd in punt 2.5.1 TA Luft. Wanneer dergelijke schadelijke gevolgen voor het milieu het leven of de gezondheid van de mens bedreigen, kunnen de bevoegde instanties krachtens § 25, lid 2, de bouw of de exploitatie van die inrichtingen geheel of ten dele verbieden, voor zover het publiek of de omgeving niet op een andere manier beschermd kan worden.
- 17 In de derde plaats zijn de loodemissies veroorzaakt door het gebruik van motorvoertuigen geregeld bij het Benzin-Blei-Gesetz.

- 18 Volgens de rechtspraak van het Hof (zie onder meer het arrest van 28 februari 1991, zaak C-131/88, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-825) is voor de omzetting van een richtlijn in intern recht niet noodzakelijkerwijs vereist, dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen, en kan naar gelang van de inhoud van de richtlijn een algemene juridische context daartoe voldoende zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigen al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden.
- 19 In zoverre moet worden vastgesteld, dat de verplichting die artikel 2 van de richtlijn aan de Lid-Statens oplegt om een grenswaarde vast te stellen die onder bepaalde voorwaarden niet mag worden overschreden, volgens artikel 1 is ingevoerd „ten einde een specifieke bijdrage te leveren tot de bescherming van de mens tegen de gevolgen van lood in het milieu”. De verplichting geldt echter niet voor beroepsmatige blootstelling. Afgezien van dit laatste geval betekent dat dus, dat de betrokkenen zich in alle gevallen waarin de overschrijding van de grenswaarde de gezondheid van de mens kan bedreigen, op dwingende bepalingen moeten kunnen beroepen om hun rechten te kunnen doen gelden. Overigens is opnemng van een grenswaarde in een bepaling waarvan de bindende kracht buiten twijfel staat, ook hierom noodzakelijk, opdat een ieder wiens activiteiten vervuiling kunnen veroorzaken, precies weet welke verplichtingen hij heeft.
- 20 In de eerste plaats moet echter worden vastgesteld, dat de in de richtlijn voorgeschreven grenswaarde van 2 microgram/m<sup>3</sup> alleen is terug te vinden in de TA Luft en dat deze slechts een beperkte werkingssfeer heeft.
- 21 In tegenstelling tot wat de Bondsrepubliek Duitsland betoogt, geldt deze regeling niet voor alle inrichtingen. Krachtens punt 1 geldt zij namelijk enkel voor inrichtingen die vergunningplichtig zijn overeenkomstig § 4 BImSchG, dat wil zeggen inrichtingen die wegens hun kenmerken of hun exploitatie in het bijzonder schadelijke gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken of gevaar, aanzienlijk nadeel of aanzienlijke hinder voor het publiek of de omgeving kunnen opleveren. Punt 1 TA Luft legt de bestuursorganen in wezen enkel verplichtingen op bij het onderzoek

van vergunningaanvragen voor de bouw, de exploitatie of de wijziging van dergelijke inrichtingen, of wanneer aan die inrichtingen naderhand verplichtingen worden opgelegd of bij het onderzoek van de aard en de omvang van de uitstoot van deze inrichtingen of van de immissies in het gebied waar de invloed van deze inrichtingen merkbaar is.

- 22 Derhalve is de werkingssfeer van deze regeling de onmiddellijke omgeving van welbepaalde gebouwen of installaties, terwijl de richtlijn een ruimere werkingssfeer heeft, die het gehele grondgebied van de Lid-Staten bestrijkt. Aan het algemene karakter van de richtlijn wordt te kort gedaan door een omzetting die beperkt blijft tot bepaalde oorzaken van de overschrijding van de erin vastgestelde grenswaarde en tot bepaalde door de bestuursorganen te treffen maatregelen.
- 23 In de tweede plaats wordt ook binnen de eigenlijke werkingssfeer van deze regeling, dat wil zeggen bij de vergunningplichtige inrichtingen, niet voldaan aan het streven om het de particulier mogelijk te maken zijn rechten te doen gelden. De Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie verschillen namelijk van mening over de vraag, in hoeverre volgens de Duitse rechtsleer en rechtspraak technische bestuursbepalingen een dwingend karakter hebben. De Commissie heeft verwezen naar rechtspraak waarin met name op het vlak van het fiscaal recht een dergelijk karakter wordt ontkend; van haar kant heeft de Bondsrepubliek Duitsland uitspraken aangehaald waarin dat karakter op het gebied van de kernenergie wordt erkend. Vastgesteld moet worden, dat de Bondsrepubliek Duitsland in het concrete geval van de TA Luft geen nationale uitspraken heeft vermeld, die aan deze regeling expliciet rechtstreekse werking jegens derden toekennen naast haar bindende kracht voor de overheid. Derhalve kan niet worden gesteld, dat de particulier de omvang van zijn rechten met zekerheid kan kennen om ze in voorkomend geval voor de nationale rechterlijke instanties geldend te maken, of ook dat degenen wier activiteiten vervuiling kunnen veroorzaken, voldoende zijn ingelicht over de omvang van hun verplichtingen.
- 24 Derhalve is niet aangetoond, dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn is uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die volgens de rechtspraak van het Hof nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid.

**Het ontbreken van passende maatregelen ter handhaving van de grenswaarde**

- 25 De Commissie verwijt de Bondsrepubliek Duitsland, dat zij geen passende maatregelen heeft getroffen om te verzekeren, dat de grenswaarde van de richtlijn daadwerkelijk wordt nageleefd, zoals artikel 3 van de richtlijn voorschrijft. Ook de plannen ter bescherming van de lucht, die de Länder krachtens §§ 44 tot en met 47 BImSchG moeten opstellen en uitvoeren wanneer het gevaar dreigt dat de luchtvervuiling schadelijke gevolgen heeft voor het milieu, garanderen niet dat de grenswaarde van de richtlijn daadwerkelijk wordt nageleefd. In de eerste plaats betreffen deze maatregelen slechts bepaalde gebieden en garanderen zij de naleving van de grenswaarde niet op het hele grondgebied. In de tweede plaats is de beslissing over het opstellen van die plannen aan het beleid van de bestuursorganen overgelaten. In de derde plaats zijn de in acht te nemen procedures zo tijdrovend, dat het niet mogelijk is om de naleving van de grenswaarde doeltreffend en op korte termijn te garanderen.
- 26 De Bondsrepubliek Duitsland betoogt in de eerste plaats, dat de in Duitsland gemeten immissiewaarden ver onder de in de richtlijn vastgestelde waarde van 2 microgram lood/m<sup>3</sup> liggen.
- 27 Voorts stelt zij, in staat te zijn om deze grenswaarde daadwerkelijk te handhaven. In dit verband beroept zij zich met name op §§ 44 tot en met 47 BImSchG, volgens welke de bevoegde instanties van de Länder „Belastungsgebiete” moeten aanwijzen en er plannen ter bescherming van de lucht voor moeten opstellen. Op het verwijt, dat dergelijke plannen slechts voor een deel van het Duitse grondgebied bestaan, antwoordt zij, dat het volstrekt nutteloos zou zijn dergelijke plannen op te stellen voor gebieden waar geen enkel gevaar is, dat de grenswaarde wordt overschreden. Bij de beslissing over de uitvoering van plannen ter bescherming van de lucht beschikken de bestuursorganen over geen enkele beleidsruimte, wanneer zich concrete gevaren duidelijk aftekenen. Sinds 1 september 1990 moeten bij deze plannen de grenswaarden van de richtlijn in acht worden genomen.
- 28 In de eerste plaats moet erop worden gewezen, dat de overeenstemming van een praktijk met de beschermende voorschriften van een richtlijn geen reden kan zijn



om deze richtlijn in de interne rechtsorde niet door bepalingen om te zetten die zo nauwkeurig, duidelijk en doorzichtig zijn, dat de particulier zijn rechten en plichten kan kennen. Zoals het Hof heeft beslist in het arrest van 15 maart 1990 (zaak 339/87, Commissie/Nederland, Jurispr. 1990, blz. I-851, r. o. 25), moeten de Lid-Staten om de volledige toepassing van richtlijnen rechtens en niet alleen feitelijk te verzekeren, zorgen voor een duidelijk wettelijk kader op het betrokken gebied.

- 29 Het argument van de Bondsrepubliek Duitsland, dat in de praktijk geen enkele inbreuk op de richtlijn is vastgesteld, kan dan ook niet worden aanvaard.
- 30 Derhalve moet worden onderzocht, of de bepalingen die de Bondsrepubliek Duitsland heeft ingeroepen, op correcte wijze uitvoering geven aan de richtlijn.
- 31 Krachtens § 44 BImSchG moeten de instanties die volgens het in de Länder geldende recht bevoegd zijn, in bepaalde „Belastungsgebiete” doorlopend de aard en de omvang vaststellen van bepaalde vormen van luchtverontreiniging die schadelijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Indien daaruit blijkt, dat zich in het gehele „Belastungsgebiet” of in delen ervan door die luchtverontreiniging schadelijke gevolgen voor het milieu voordoen of te verwachten zijn, dienen die instanties voor dat gebied een plan ter bescherming van de lucht op te stellen (§ 47 in de redactie zoals die gold ten tijde van de instelling van het beroep).
- 32 Artikel 3, lid 1, van de richtlijn bepaalt, dat de Lid-Staten maatregelen nemen om ervoor zorg te dragen dat de loodconcentratie in de atmosfeer de grenswaarde van 2 microgram/m<sup>3</sup> niet overschrijdt.
- 33 In dit verband moet worden vastgesteld, dat de bevoegde instanties van de Länder slechts plannen ter bescherming van de lucht behoeven op te stellen, wanneer zij

schadelijke gevolgen voor het milieu vaststellen. Zoals reeds vermeld, geeft het Bundes-Immissionsschutzgesetz echter niet aan, vanaf welke drempelwaarde die gevolgen als schadelijk zijn te beschouwen. De TA Luft van haar kant legt de bestuursorganen slechts verplichtingen op in verband met bepaalde maatregelen en met betrekking tot bepaalde inrichtingen. Er bestaan dus geen algemene en dwingende voorschriften op grond waarvan de bestuursorganen in alle gevallen waarin het gevaar van overschrijding van de grenswaarden van de richtlijn bestaat, verplicht zouden zijn maatregelen te nemen.

34 Bijgevolg is artikel 3 van de richtlijn niet zodanig in nationaal recht omgezet, dat alle mogelijke gevallen worden gedekt, en mist de nationale regeling het dwingende karakter dat nodig is om aan het vereiste van rechtszekerheid te voldoen.

35 Dat de Duitse wettelijke regeling na het instellen van het beroep is gewijzigd, doet aan dit oordeel niet af. Het is immers vaste rechtspraak, dat het voorwerp van een krachtens artikel 169 EEG-Verdrag ingesteld beroep wordt bepaald door het met redenen omkleed advies van de Commissie en dat, ook wanneer de inbreuk na het verstrijken van de krachtens artikel 169, tweede alinea, gestelde termijn is opgeheven, handhaving van het beroep van belang blijft ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die ten gevolge van de niet-nakoming op een Lid-Staat kan rusten jegens andere Lid-Staten, de Gemeenschap of particulieren.

36 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijn alle nodige maatregelen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 82/884/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

### **Kosten**

37 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verklaart:

- 1) Door niet binnen de gestelde termijn alle nodige maatregelen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 82/884/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.
- 2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Due	Mancini	O'Higgins	Moitinho de Almeida	
	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Slynn	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Grévisse	Zuleeg	Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 mei 1991.

De griffier  
J.-G. Giraud

De president  
O. Due