DOMSTOLENS DOM
30. maj 1991 *

I sag C-361/88,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ingolf Pernice, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved først Martin Seidel, som befuldmægtiget, og advokat Dietmar Knopp, Köln, og derefter advokat Knopp alene, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands Ambassade, 20-22, avenue Émile-Reuter,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke ved lov eller administrativt har udstedt samtlige de bestemmelser, der er nødvendige i national ret for fuldt ud at gennemføre Rådets direktiv 80/779/EØF af 15. juli 1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv (EFT L 229, s. 30),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de

* Processprog: tysk.

Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet indlæg i retsmødet den 6. december 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. februar 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. december 1988 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke ved lov eller administrativt har udstedt samtlige de bestemmelser, der er nødvendige i national ret for fuldt ud at gennemføre Rådets direktiv 80/779/EØF af 15. juli 1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv (EFT L 229, s. 30).

2 Nævnte direktiv har til formål dels at ophæve eller modvirke ulige konkurrencevilkår som følge af forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning med hensyn til de højest tilladte forekomster i luften af svovldioxid og svævestøv, dels at beskytte menneskenes sundhed og miljøet. Med henblik herpå skal der ifølge direktivet ske en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning.

3 I direktivets artikel 2 bestemmes, at grænseværdierne, dvs. de koncentrationer af svovldioxid og svævestøv, »der ikke må overskrides på medlemsstaternes område som helhed i bestemte perioder og på de i følgende artikler fastsatte betingelser, især med henblik på at beskytte menneskets sundhed« er de i bilag I til direktivet fastsatte grænseværdier.

4 Direktivets artikel 3, stk. 1, foreskriver med forbehold af de i samme artikels stk. 2 givne bestemmelser, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger, for at koncentrationerne af svovldioxid og svævestøv i luften fra den 1. april 1983 ikke er højere end de grænseværdier, der er anført i bilag I.

5 Ifølge artikel 10, stk. 2, kan medlemsstaterne dog som en overgangsordning og under forudsætning af, at de herved benytter visse prøveudtagnings- og analysemetoder, anvende andre grænseværdier end de i bilag I angivne, nemlig de i bilag IV angivne grænseværdier.

6 Medlemsstaterne var ifølge direktivets artikel 15, stk. 1, forpligtet til at sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden 24 måneder efter dets meddelelse. Direktivet blev meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 18. juli 1980 og skulle således senest den 18. juli 1982 være gennemført i tysk ret.

7 Kommissionen har foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den ikke har opfyldt pligten ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, til at vedtage bindende, effektivt sanktionerede regler, hvorved en overskridelse af de i direktivets bilag I fastsatte grænseværdier på hele det nationale område udtrykkeligt forbydes. Den påtaler endvidere, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har truffet egnede foranstaltninger for at sikre, at de nævnte grænseværdier virkelig overholdes, jf. kravet herom i direktivets artikel 3, stk. 1.

8 Forbundsrepublikken Tyskland har hertil svaret, at den med direktivet tilsigtede beskyttelse falder sammen med den beskyttelse, der er tilvejebragt ved den tyske forbundslov af 15. marts 1974 om beskyttelse mod skadelige virkninger for miljøet af luftforurening, støj, rystelser og andre gener (BGBl. I, s. 721, herefter benævnt »forureningsbekæmpelsesloven«) samt de bestemmelser, der er truffet til gennemførelse heraf. Den tilføjer, at de resultater, som i Forbundsrepublikken konkret er nået for at modvirke forurening ved svovldioxid og svævestøv, absolut opfylder direktivets krav.

9 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Anbringendet om, at der ikke i Forbundsrepublikken er udstedt generelle, bindende regler

10 § 3 i forureningsbekæmpelsesloven definerer skadelige virkninger for miljøet som »forurening af en sådan art, et sådant omfang eller en sådan varighed, at der opstår fare, alvorlig ulempe eller væsentlig belastning, lokalt eller alment«. I loven angives dog ikke, hvor omfattende sådan forurening skal være for at kunne anses for skadelig for miljøet. Det påhviler i medfør af lovens § 48 forbundsregeringen, efter høring af de berørte kredse og efter at have indhentet Bundesrat's samtykke at udstede »generelle forvaltningsforskrifter til gennemførelse af loven«.

11 Forbundsregeringen har med hjemmel i nævnte § 48 i 1974 udstedt den første generelle forvaltningsforskrift til gennemførelse af forureningsbekæmpelsesloven, nemlig Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (herefter benævnt »teknisk cirkulære om luft«). Dette cirkulære er blevet ændret flere gange, bl.a. den 27. februar 1986 (GMBl., s. 95). Det er ikke under sagen blevet bestridt, at cirkulærets punkt 2.5.1 for svovldioxid og svævestøv fastsætter forureningsgrænseværdier, der svarer til de i bilag IV i direktivet angivne værdier.

12 Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at det nævnte cirkulære ikke udgør en bindende retsforskrift. Den har desuden gjort gældende, at cirkulærets anvendelsesområde ikke er så omfattende som direktivets.

13 Kommissionen anfører, at administrative cirkulærer generelt ikke i tysk ret anerkendes som retsregler. For ifølge den tyske grundlov, og specielt dennes artikel 80, stk. 1, gælder der visse navnlig proceduremæssige betingelser for forvaltningens udstedelse af anordninger, og disse betingelser er ikke opfyldt i den foreliggende sag. Desuden antages det både i retspraksis og i teorien, at administrative cirkulærer ikke nødvendigvis skal følges, når man står over for en atypisk situation, dvs. en situation, hvor udstederen af administrative bestemmelser, ved hvilke der foretages en generel regulering af et områdes problemer, ikke har kunnet eller villet fastlægge en løsning. I øvrigt gælder cirkulærets forskrifter ikke for andre forureningskilder end de i cirkulæret omhandlede industrielle anlæg.

14 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at teknisk cirkulære om luft ikke er en forvaltningsforskrift af sædvanlig karakter. Herved anføres for det første, at cirkulæret blev vedtaget i en særlig procedure, hvori medvirkede repræsentanter for videnskaben samt de berørte personkredse, erhvervsgrene, transporttjenester og delstaternes øverste forvaltningsmyndigheder, og blev forelagt Bundesrat til godkendelse. Da cirkulæret skal være et supplement til bindende regler, udgør det ligesom dem en bindende retsfastsættelse. Forvaltningen har ikke i den forbindelse haft nogen skønsfrihed. Denne opfattelse bekræftes af tysk retspraksis. Endelig er det generelle begreb »skadelige virkninger for miljøet«, der findes i forureningsbekæmpelsesloven, blevet konkretiseret ved de i cirkulæret fastsatte grænseværdier, og disse grænseværdier finder derfor anvendelse i alle tilfælde, hvor der konstateres svovldioxid og svævestøv i luften.

15 Det bemærkes i denne forbindelse, at efter Domstolens praksis (jf. bl.a. Domstolens dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825), forudsætter gennemførelsen i national ret af et direktiv ikke nødvendigvis,

at direktivets bestemmelser gengives ordret på en bestemt måde i udtrykkelige specialbestemmelser, men at det alt efter direktivets indhold er tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt, retligt grundlag, der sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud og med fornøden klarhed og bestemthed, således at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald til at håndhæve disse rettigheder ved en national domstol.

16 Herved bemærkes, at den medlemsstaterne pålagte forpligtelse til at fastsætte grænseværdier, der ikke i bestemte perioder og på bestemte betingelser må overskrides, jf. direktivets artikel 2, er indført »især med henblik på at beskytte menneskets sundhed«. Den indebærer derfor, at der i alle tilfælde, hvor der ved en overskridelse af grænseværdierne vil kunne opstå fare for menneskers sundhed, består en mulighed for de pågældende for at gøre deres rettigheder gældende, idet de kan påberåbe sig bindende retsregler. I øvrigt er en fastsættelse af grænseværdier ved en retsanordning, hvis bindende virkning er uomtvistelig, også nødvendig for, at alle, hvis virksomhed vil kunne medføre gener, kan få et præcist kendskab til de forpligtelser, der påhviler dem.

17 Imidlertid må det for det første fastslås, at de i direktivet foreskrevne grænseværdier kun genfindes i teknisk cirkulære om luft, der kun har et begrænset anvendelsesområde.

18 Dette cirkulære anvendes ikke, som hævdet af Forbundsrepublikken Tyskland, på samtlige anlæg. For efter cirkulærets nr. 1 er dets anvendelsesområde kun anlæg, der kræver godkendelse ifølge § 4 i forureningsbekæmpelsesloven, dvs. anlæg, som efter deres beskaffenhed eller drift vil kunne have særligt skadelige virkninger for miljøet eller på anden måde true med at skade eller i betydeligt omfang skade eller genere almenheden eller de nærmeste omgivelser. Pligter for myndighederne består ifølge samme nummer i hovedsagen kun i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om byggetilladelse, og om tilladelse til drift eller ændring af sådanne anlæg,

eller når der senere udstedes regler om krav, som skal opfyldes af disse anlæg eller i tilfælde af undersøgelser om arten og omfanget af emissioner fra sådanne anlæg eller om gener hidrørende fra det område, hvor de drives.

19 Cirkulærets anvendelsesområde er således ganske bestemte bygningers eller anlægs nærmeste omgivelser, hvor overfor står, at direktivet har et langt større anvendelsesområde, som dækker medlemsstaternes område i dets helhed. Som Kommissionen med føje har anført, kan gener, som svovldioxid og svævestøv giver anledning til, bero på andre faktorer end anlæg, der kræver godkendelse, f.eks. på en meget tæt vejtrafik, privat opvarmning eller forurening fra en anden medlemsstat. Direktivets karakter af generel retsforskrift indebærer, at det ikke kan gennemføres ved regler om en pligt for et begrænset antal forureningskilder til at overholde de i direktivet fastsatte grænseværdier og kun i forbindelse med bestemte forvaltningsakter, der skal udstedes.

20 For det andet må det tilføjes, at hensynet til privates adgang til at påberåbe sig deres rettigheder ikke er bedre tilgodeset på cirkulærets egentlige anvendelsesområde, dvs. anlæg, der kræver godkendelse. Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen er faktisk uenige om, i hvilket omfang det i tysk teori og retspraksis er anerkendt, at tekniske cirkulærer har bindende virkning. Kommissionen har kunnet henvise til en retspraksis, der frakender cirkulærer denne karakter, navnlig på skatte- og afgiftsområdet. Forbundsrepublikken Tyskland har på sin side henvist til eksempler i retspraksis, hvorefter cirkulærer på atomenergiområdet antages at være bindende. Det må specielt for teknisk cirkulære om luft fastslås, at Forbundsrepublikken ikke har kunnet henvise til tysk retspraksis, hvori det udtrykkeligt anerkendes, at dette cirkulære ud over at binde forvaltningen har direkte virkning for tredjemand. Det kan derfor ikke gøres gældende, at private er i stand til at skaffe sig sikker viden om, hvilke rettigheder de har for i givet fald at påberåbe sig disse rettigheder ved de nationale domstole, og ej heller at de personkredse, hvis virksomhed vil kunne give anledning til gener, besidder tilfredsstillende oplysninger om omfanget af deres forpligtelser.

21 Af det anførte følger, at det ikke er godtgjort, at direktivets artikel 2, stk. 1, er blevet gennemført ved udstedelse af utvivlsomt bindende regler, der, som krævet i

Domstolens praksis, konkret udgør bestemte, klare regler, der opfylder kravet om retssikkerhed.

Anbringendet om, at der ikke er udstedt egnede foranstaltninger til sikring af, at grænseværdierne overholdes

22 Kommissionen har foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den ikke har truffet egnede foranstaltninger for at sikre, at de i direktivet foreskrevne grænseværdier virkelig overholdes, jf. kravet herom i direktivets artikel 3. Den har herved i første række gjort gældende, at der ikke findes nogen »antismog«-bekendtgørelse i delstaterne Bremen og Schleswig-Holstein. Den fremhæver endvidere, at de planer for beskyttelse af luften, der i medfør af forureningsbekæmpelsesloven skal opstilles og gennemføres af delstaterne, når luftforureningen truer med at påføre miljøet skade, ikke gør det muligt at sikre, at de i direktivet fastsatte grænseværdier virkelig overholdes. Det skyldes først og fremmest, at disse foranstaltninger ikke gælder for samtlige regioner, men kun for bestemte, i delstatsbekendtgørelserne fastlagte områder. Det skyldes desuden, at myndighederne har et vist skøn ved afgørelsen af, om disse planer for beskyttelse af luften skal iværksættes. Det skyldes endelig, at der ikke findes nogen bestemmelse om, at man ved planerne skal sikre, at direktivets grænseværdier overholdes.

23 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at overskridelse af de i direktivet fastsatte grænseværdier faktisk ikke har forekommet efter 1983. Den har oplyst, at »antismog«-bekendtgørelserne kun udstedes i områder, hvor der vil kunne forekomme luftforurening. Den tilføjer, at det ville være den rene formalisme at påbyde forebyggende foranstaltninger i områder, hvor der ikke består fare for, at de i direktivet foreskrevne grænseværdier overskrides. Den anfører yderligere, at forvaltningen ikke kan skønne ved afgørelsen af, om planer for beskyttelse af luften skal iværksættes, når der konkret er opstået fare for forurening. Den har endelig oplyst, at disse planer efter den 1. september 1990 har skullet følge direktivets grænseværdier.

24 Først bemærkes, at den omstændighed, at en praksis er i overensstemmelse med de krav om beskyttelse, der følger af et direktiv, ikke kan begrunde en undladelse af at gennemføre dette direktiv i national ret ved bestemmelser, der kan skabe en retstilstand med den fornødne bestemthed, klarhed og forståelighed, hvorved den enkelte borger har mulighed for at kende sine rettigheder og pligter. Som fastslået

af Domstolen i dom af 15. marts 1990 (sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene Sml. I, s. 851, præmis 25), skal medlemsstaterne for at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om.

25 Af det anførte følger, at Forbundsrepublikken Tysklands indsigelse om, at der i praksis ikke ses at foreligge tilfælde, der har været i strid med direktivet, ikke kan anerkendes.

26 Det må derfor undersøges, om der ved de bestemmelser, Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig, er sikret en korrekt gennemførelse af direktivet.

27 Ifølge § 44 i forureningsbekæmpelsesloven skal myndighederne efter de i delstaterne gældende regler permanent konstatere arten og omfanget af visse former for luftforurening, der kan medføre skadelige virkninger for miljøet i visse særligt udsatte områder. Ifølge lovens § 47, i affattelsen på tidspunktet for sagens anlæg, skulle de samme myndigheder, når det var konstateret, at luftforurening har skadelige virkninger for miljøet, eller at sådanne skadelige virkninger må påregnes i hele det udsatte område eller i en del af dette, opstille en plan for beskyttelse af luften i dette område.

28 Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at koncentrationerne af svovldioxid og svævestøv i luften ikke er højere end grænseværdierne.

29 I den forbindelse bemærkes, at delstaternes myndigheder kun skal iværksætte planerne for beskyttelse af luften, når de fastslår, at der er indtrådt skadelige virknin-

ger for miljøet. Som anført ovenfor angives det imidlertid ikke i forureningsbekæmpelsesloven, hvilken grad af forurening der kan begrunde en konstatering af, at der er tale om skadelige virkninger for miljøet. Teknisk cirkulære om luft pålægger kun myndighederne pligter i forbindelse med ganske bestemte forvaltningsakter vedrørende bestemte anlæg. Der findes derfor ikke generelle, bindende regler, hvorefter myndighederne er forpligtet til at træffe foranstaltninger i alle tilfælde, hvor der består risiko for en overskridelse af de i direktivet angivne grænseværdier.

30 Heraf følger, at direktivets artikel 3 ikke er blevet gennemført i national ret på en sådan måde, at alle situationer, der vil kunne forekomme, er omfattet, og at de nationale bestemmelser ikke som krævet har karakter af bindende retsregler, som ville tilgodese kravet om retssikkerhed.

31 Den omstændighed, at den tyske lovgivning efter sagens anlæg er blevet ændret, kan ikke ændre dette resultat. Ifølge Domstolens faste praksis fastlægges genstanden for en i medfør af Traktatens artikel 169 anlagt sag i Kommissionens begrundede udtalelse, og selv i tilfælde af, at traktatbruddet er blevet bragt ud af verden efter udløbet af den i henhold til artikel 169, stk. 2, fastsatte frist, har det betydning, at sagen fortsættes med henblik på at fastslå grundlaget for det ansvar, en medlemsstat som følge af sit traktatbrud vil kunne have pådraget sig i forholdet til andre medlemsstater, Fællesskabet eller private.

32 Af alle de anførte grunde må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i Rådets nævnte direktiv 80/779 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv.

Sagens omkostninger

33 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i Rådets direktiv 80/779/EØF af 15. juli 1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. maj 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident