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.

Den omstændighed, at en praksis er i overensstemmelse med de krav om beskyttelse, der følger af et direktiv, kan ikke 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 har mulighed for at kende sine rettigheder og pligter. Medlemsstaterne skal for at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om.

2. Den medlemsstaterne pålagte forpligtelse til at fastsætte grænseværdier, der ikke i bestemte perioder og på bestemte betingelser må overskrides, jf. artikel 2 i direktiv 80/779 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv, 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 ville 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.

3. Genstanden for en i medfør af Traktatens artikel 169 anlagt sag fastlægges i Kommissionens begrundede udtalelse, og selv i tilfælde af, at traktatbruddet er blevet bragt ud af verden efter udløbet af den i henhold til den i 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.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-361/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsregler

Med 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, herefter benævnt »direktivet«) er der udstedt regler om harmonisering af medlemsstater-

* Processprog: tysk.

nes lovgivning om luftens indhold af svovldioxid og svævestøv.

Det fremgår af betragtningerne til direktivet, at direktivet har til formål at fjerne eller forhindre ulige konkurrencevilkår, der eventuelt vil kunne være resultatet af forskelle mellem medlemsstaternes allerede gældende bestemmelser, og at beskytte menneskets sundhed og miljøet.

I fjerde betragtning til direktivet siges det mere specielt, at »med henblik på at beskytte især menneskets sundhed bør der for disse to forurenende stoffer fastsættes grænseværdier, der ikke må overskrides på medlemsstaternes område i bestemte perioder«.

I direktivets artikel 2 er det bestemt, at de grænseværdier, »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 angivne grænseværdier]«.

Endvidere indeholder direktivets artikel 3 følgende bestemmelse:

»1. Medlemsstaterne træffer 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, dog med forbehold af bestemmelserne i det følgende.

2. Når en medlemsstat skønner, at koncentrationerne af svovldioxid og svævestøv i luften, trods de trufne foranstaltninger efter den 1. april 1983 vil kunne overskride de i bilag I anførte grænseværdier i visse områder, underretter den Kommissionen herom inden den 1. oktober 1982.

Den tilsender samtidig Kommissionen planer til gradvis forbedring af luftens kvalitet i disse områder. Disse planer, der udarbejdes på grundlag af relevante oplysninger om forureningens art, årsag og udvikling, skal navnlig indeholde en beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet eller skal træffes, samt de procedurer, der er blevet iværksat eller skal iværksættes af medlemsstaten. Disse foranstaltninger og procedurer skal hurtigst muligt og senest inden den 1. april 1993 bringe koncentrationerne af svovldioxid og svævestøv i luften inden for disse områder ned på de i bilag I anførte grænseværdier eller derunder.«

Medlemsstaterne skulle ifølge direktivets artikel 15, stk. 1, sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden fireogtyve måneder fra dets meddelelse. I det foreliggende tilfælde blev direktivet meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 18. juli 1980, hvorfor det skulle have været gennemført i tysk ret senest den 18. juli 1982.

Kommissionen meddelte ved skrivelse af 6. maj 1986 Forbundsrepublikken Tyskland, at denne efter Kommissionens opfattelse ikke fuldt ud havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet. Kommissionen præciserede denne kritik på fem punkter.

Den anførte for det første, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 2. I denne bestemmelse stilles der krav om, at medlemsstaterne udsteder en ufravigelig regel, hvis overtrædelse medfører anvendelsen af egentlige sanktioner, og hvorefter det udtrykkeligt på det nationale område som helhed er forbudt at overskride de i bilag I til direktivet anførte grænseværdier. I tysk ret findes der ikke en regel med dette indhold.

Kommissionen anførte for det andet, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde tilstillet Kommissionen de planer til forbedring af luftkvaliteten i delstaten Berlin, som den ifølge direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, var forpligtet til at forelægge den. Faktisk havde Forbundsrepublikken Tyskland ved skrivelse af 8. oktober 1982 underrettet Kommissionen om, at der var risiko for, at koncentrationerne af svovldioxid og svævestøv i luften i delstaten Berlin efter den 1. april 1983, jf. direktivets artikel 3, stk. 1, ville være højere end de i bilag I til direktivet anførte grænseværdier. Forbundsrepublikken Tyskland skulle herefter ifølge artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i direktivet samtidig tilsende Kommissionen planer til gradvis forbedring af luftens kvalitet i delstaten Berlin, hvilket ikke var sket.

Kommissionen anførte for det tredje, at det net af målestationer, som Forbundsrepublikken Tyskland havde oprettet, ikke dækkede hele medlemsstatens område som krævet i direktivets artikel 6. Forbundsrepublikken Tyskland havde desuden ikke opfyldt sin fællesskabsretlige forpligtelse til loyalt samarbejde, idet den, selv om Kommissionen anmodede herom, ikke havde oplyst, hvor de eksisterende målestationer helt præcist var placeret.

Kommissionen anførte for det fjerde, at måling på de oprettede målestationer efter direktivets artikel 6, sammenholdt med bilagene I og IV til direktivet, skal ske kontinuerligt. I tysk lovgivning findes ikke en bestemmelse herom. Kommissionen havde forespurgt hos Forbundsrepublikken Tyskland, om der faktisk foretoges målinger kontinuerligt i denne medlemsstat. Men denne forespørgsel blev ikke besvaret. Det må derfor antages, at målinger ikke foretages kontinuerligt i Forbundsrepublikken Tyskland.

Kommissionen anførte for det femte, at når Forbundsrepublikken Tyskland havde valgt at anvende de prøveudtagnings- og analysemetoder, der er fastlagt i bilag IV til direktivet, skulle den i medfør af direktivets artikel 10, stk. 3 — som artikel 10, stk. 2, bemyndigede dem til — have foretaget sideløbende målinger på en række repræsentative målestationer og regelmæssigt og mindst to gange om året tilstille Kommissionen måleresultaterne. Forbundsrepublikken Tyskland har i en brevveksling fra tiden før åbningsskrivelsen erkendt, at den ikke havde opfyldt denne forpligtelse.

Kommissionen fastslog på dette grundlag, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke havde opfyldt samtlige de den i medfør af direktivets artikler 2, 3, 6 og 10 påhvilende forpligtelser. Den opfordrede derfor i medfør af Traktatens artikel 169 nævnte medlemsstat til inden to måneder at fremsætte sine bemærkninger i den forbindelse.

Forbundsrepublikken Tyskland imødegik i skrivelse af 4. september 1986 de kritikpunkter, Kommissionen havde fremført i åbningsskrivelsen.

Forbundsrepublikken Tyskland anførte vedrørende det første punkt, at den i bindende nationalretlige bestemmelser havde angivet de grænseværdier, der følger af bestemmelserne i direktivets artikel 2, artikel 10, stk. 2 og bilag IV til direktivet.

Den anførte herved, at forbundsregeringen efter § 48 i forbundslov om skadelige virkninger for miljøet af luftforurening, støj, rystelser og anden forurening af 15. marts 1974 (Bundesgesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, BGBl. I, s. 721, i det følgende benævnt »forureningsbekæmpelsesloven«) efter høring af interesserede parter og med Bundesrat's godkendelse kan udstede generelle administrativt fastsatte bestemmelser blandt andet om grænseværdier for forurening, der ikke af hensyn til sundhedsbeskyttelse må overskrides.

Forbundsregeringen har på grundlag af denne bestemmelse i 1974 udstedt det første generelle administrative cirkulære til gennemførelse af forureningsbekæmpelsesloven (herefter benævnt »teknisk cirkulære om luft«). Denne instruks er blevet ændret flere gange, blandt andet den 27. februar 1986 (GMBl. s. 95), således at den kunne være i overensstemmelse med direktivet.

I punkt 2.5.1 i teknisk cirkulære om luft fastsættes for svovldioxid og svævestøv grænseværdier, der svarer til de i bilag IV til direktivet angivne grænseværdier. Endvidere oplyses det i cirkulærets punkt 2.5, at grænseværdierne kun gyldigt kan fastlægges, såfremt de er opnået i overensstemmelse med den i cirkulærets punkt 2.6 fastsatte metode. Denne metode svarer til den i bilag IV til direktivet foreskrevne metode.

Forbundsrepublikken Tyskland har i øvrigt gjort gældende, at teknisk cirkulære om luft er en bindende retsanordning.

Den har i den forbindelse påberåbt sig en dom afsagt af Oberverwaltungsgericht Lüneburg den 28. februar 1985, som vedrørte det kuldrevne varmeværk i Buschhaus (DVBl. 1985, s. 1322), hvorefter »det, selv om bestemmelserne i teknisk cirkulære om luft skal følges også af domstolene, således ikke blot er, fordi disse bestemmelser hviler på videnskabeligt grundlag, men også fordi de for så vidt angår den procedure, hvori de blev vedtaget, blev udstedt af de øverste kompetente myndigheder, der står som legitimeret hertil, og fordi vedtagelsen skete under iagttagelse af den centrale fremgangsmåde for fastsættelse, der er fastlagt i artikel 48 i forbundslov om forureningsbekæmpelse i samarbejde med de berørte parter (BImSchG) ...«.

Bundesverwaltungsgericht har på et hermed beslægtet område ved dom af 19. december 1985, der vedrørte atomkraftværket i Wyhl (DÖV 1986, s. 431), fastslået, at det almindelige beregningsgrundlag for bestråling ved radioaktiv stråling i luft eller vand (Indenrigsministeriets direktiv om § 45 i ordningen om beskyttelse mod radioaktiv stråling af 15.8.1979, GMBl. s. 371) tjente til »at konkretisere retsreglen, og at det alminde-

lige beregningsgrundlag i modsætning til administrativt fastlagte bestemmelser, hvori retsreglen blot fortolkes, var bindende for forvaltningsdomstolene med de begrænsninger, retsreglen fastsætter...«.

Forbundsrepublikken Tyskland gør med støtte heri gældende, at teknisk cirkulære om luft er en almengyldig retsanordning; cirkulæret anvendes ganske vist ifølge dets punkt 1 kun på anlæg, hvortil der kræves tilladelse i medfør af artikel 4 i forureningsbekæmpelsesloven, men de grænseværdier, det fastsætter, anvendes uden hensyn til, hvad der er årsagen til forureningen. Faktisk indeholder det tekniske cirkulære om luft det retligt uklare begreb »skadelige virkninger for miljøet«, som indeholdes i forureningsbekæmpelsesloven. Dette begreb skal tillægges samme betydning over alt, hvor det anvendes i forureningsbekæmpelsesloven og i bestemmelser udstedt til gennemførelse af denne lov.

Forbundsrepublikken Tyskland har i øvrigt anført, at der er truffet passende foranstaltninger for at sikre, at de grænseværdier, der er fastsat i teknisk cirkulære om luft, virkelig overholdes, jf. kravet herom i direktivets artikel 3.

Den har for det første ved lov og administrativt udstedt en række regler, herunder en række straffebestemmelser og bestemmelser om administrative sanktioner, hvorved det sikres, at koncentrationerne af skadelige stoffer i luften holder sig under de i direktivet fastsatte grænseværdier. Den har herved henvist til de ændringer, der efter vedtagelsen af det omhandlede direktiv er blevet indsat i forureningsbekæmpelsesloven, i bekendtgørelsen til gennemførelsen af denne lov (fjerde gennemførelsesbekendtgørelse til forureningsbekæmpelsesloven af 24. juli 1985, BGBl. I, s. 1586), i teknisk cirkulære om luft...

Endvidere har samtlige delstater med undtagelse af Bremen og Schleswig-Holstein, hvor der sædvanligvis ikke forekommer høje koncentrationer af skadelige stoffer, udstedt antismog-bekendtgørelser.

Forbundsrepublikken Tyskland har endelig fremhævet, at de kompetente myndigheder i delstaterne ifølge § 47 i forureningsbekæmpelsesloven skal udarbejde planer for beskyttelse af atmosfæren, når luftforureningen har skadelige virkninger for miljøet, eller når sådanne virkninger må påregnes.

Forbundsrepublikken Tyskland har på grundlag af det anførte fastslået, at Forbundsrepublikkens retsorden i alle henseender opfylder kravene ifølge direktivets artikel 2 og 3. Kommissionens første klagepunkt savner derfor grundlag.

Forbundsrepublikken Tyskland har vedrørende det andet klagepunkt om en undladelse af at fremsende planer for forbedring af luftkvaliteten i delstaten Berlin omtalt en række allerede trufne eller planlagte foranstaltninger, der har til formål at begrænse luftforureningen i Berlin.

Forbundsrepublikken Tyskland har med hensyn til det tredje klagepunkt om forpligtelsen til at indrette målestationer på hele

det nationale område gjort gældende, at den efter direktivets artikel 6 ikke er forpligtet til at placere målestationer lige tæt på hele det nationale område. Den har i den forbindelse fremhævet, at artikel 6 foreskriver oprettelse af målestationer »især i de områder, hvor der er fare for, at de i artikel 3, stk. 1, omhandlede grænseværdier nås eller overskrides, samt de i artikel 3, stk. 2, omhandlede områder«. Der kan derfor efter direktivet lovligt placeres flere målestationer i områder med stærk forurening end i mindre forurenede områder. Forbundsrepublikken Tyskland har som bilag til sin svarskrivelse vedlagt lister, der angiver, hvor målestationerne er placeret. Disse lister viser, at målestationerne ligger overalt på medlemsstatens område.

Forbundsrepublikken Tyskland har vedrørende det fjerde klagepunkt om forpligtelsen til at foretage målinger kontinuerligt anført, at i de delstater, hvor forureningen er stærkest, foretages målinger faktisk kontinuerligt. I delstater, hvor der forekommer en mindre stærk forurening, foretages målinger stikprøvevis. I de delstater, hvor forureningen er ubetydelig, foretages der ikke målinger stikprøvevis.

Forbundsrepublikken Tyskland har vedrørende det femte klagepunkt om gennemførelse af sideløbende målinger og den regelmæssige fremsendelse til Kommissionen af måleresultaterne oplyst, at den har tilstillet Kommissionen resultaterne af de målinger, der blev foretaget sideløbende for tidsrummet frem til den 31. marts 1985. Den erkender at have forelagt den sidst udarbejdede rapport med forsinkelse og har forpligtet sig til for fremtiden at overholde fristerne.

Efter Kommissionens opfattelse var Forbundsrepublikken Tysklands redegørelse ikke tilfredsstillende, hvorfor den den 12. november 1987 fremsatte en begrundet udtalelse.

Kommissionen har vedrørende det første klagepunkt om, at der ikke findes regler om obligatoriske grænseværdier for hele det nationale område for luftens indhold af svovldioxid og svævestøv gjort gældende, at de bestemmelser, Forbundsrepublikken Tyskland har udstedt, ikke er bindende, generelle bestemmelser, jf. kravet herom i direktivets artikel 2.

Den tyske forureningsbekæmpelseslov indeholder således ikke en angivelse af generelle grænseværdier, der skal overholdes på hele det nationale område, og som finder anvendelse uden hensyn til, hvor forureningen stammer fra.

Teknisk cirkulære om luft omhandler ifølge Kommissionen kun anlæg, hvortil der kræves tilladelse (punkt 1, første afsnit, i cirkulæret), og finder ikke anvendelse i almindelighed, men blot i forbindelse med meddelelse af visse tilladelser og ved gennemførelse af visse former for kontrol (punkt 1, andet afsnit, i nævnte cirkulære), og de grænseværdier, der fastsættes deri, skal kun respekteres i området omkring anlægget.

De antismog-bekendtgørelser, delstaterne har udstedt, jf. Forbundsrepublikken Tysk-

lands omtale heraf i besvarelsen af åbningsskrivelsen, vil muligvis kunne være i overensstemmelse med kravene ifølge direktivet. Men Forbundsrepublikken Tyskland har ikke nærmere præciseret, hvad der står i disse bekendtgørelser. Den har navnlig ikke oplyst, hvilke grænseværdier eller målemetoder der fastsættes deri, og Kommissionen er således afskåret fra at undersøge, om bekendtgørelserne er i overensstemmelse med direktivet.

Endelig er ifølge Kommissionen § 47 i forureningsbekæmpelsesloven, hvorefter delstaterne skal udarbejde planer for beskyttelse af atmosfæren, når skadelige virkninger for miljøet indtræder eller truer med at indtræde, en for udflydende bestemmelse. Den indeholder blandt andet ingen angivelser af grænseværdier, ved hvis overskridelse udarbejdelse af en plan for beskyttelse af atmosfæren er et obligatorisk skridt.

Kommissionen har vedrørende det andet anbringende om den manglende fremsendelse af planer om forbedring af luftkvaliteten i delstaten Berlin anført, at de foranstaltninger, der er beskrevet i besvarelsen af åbningsskrivelsen, ikke giver garanti for, at grænseværdierne i direktivet ikke overskrides.

For så vidt angår det tredje klagepunkt om forpligtelsen til at oprette målestationer på hele det nationale område, har Kommissionen bestridt Forbundsrepublikken Tysklands fortolkning af direktivets artikel 6. Denne bestemmelse forpligter ifølge Kommissionen medlemsstaterne til at oprette målestationer på hele det nationale område og giver dem ikke i den forbindelse nogen skønsfrihed.

Endvidere har Kommissionen anført, at Forbundsrepublikken Tysklands besvarelse af åbningsskrivelsen, for så vidt angår det fjerde klagepunkt om forpligtelsen til at foretage målinger kontinuerligt, viser, at der ikke kontinuerligt foretages målinger i visse delstater og navnligt ikke i Bayern og Hessen.

Med hensyn til det femte klagepunkt om gennemførelsen af sideløbende målinger og fremsendelsen regelmæssigt af måleresultaterne til Kommissionen anfører Kommissionen, at Forbundsrepublikken Tyskland har undladt at tilstille den måleresultaterne regelmæssigt og i alt fald to gange om året, jf. direktivets artikel 10, stk. 3.

Forbundsrepublikken Tyskland har den 19. maj 1988 fremsendt sine bemærkninger til Kommissionens begrundede udtalelse.

Den har heri først anført, at de konkrete resultater af de foranstaltninger, den havde truffet, var absolut tilfredsstillende. Der er således siden 1986 ikke blevet konstateret nogen overskridelse af de i direktivet fastsatte grænseværdier.

Forbundsrepublikken Tyskland har specielt om det første klagepunkt om, at der ikke findes regler, hvori der fastsættes obligatoriske grænseværdier for hele det nationale område, fastholdt, at teknisk cirkulære om luft generelt og med bindende virkning fastsætter forureningsgrænser til gennemførelse af forureningsbekæmpelsesloven.

Den har i den forbindelse anført, at delstaten Nordrhein-Westfalens Oberverwaltungsgericht i dom af 9. juli 1987 (DVBl. 1988, s. 152) har fastslået, at punkt 2.5.1 i teknisk cirkulære om luft, hvori der fastsættes forureningsgrænser, som »en administrativ fastsættelse til konkretisering af retsreglen er bindende for forvaltningsdomstolene med de i retsreglen fastsatte begrænsninger«. Oberverwaltungsgericht har hermed fulgt Bundesverwaltungsgericht's praksis i den tidligere nævnte dom af 19. december 1985 om atomkraftværket i Wyhl. Oberverwaltungsgericht anfører nærmere, at teknisk cirkulære om luft er en bindende retsfastsættelse, idet cirkulæret blev udstedt med hjemmel i § 48 i forureningsbekæmpelsesloven, hvilken sidste bestemmelse bemyndiger forbundsregeringen til at udstede bindende regler.

For så vidt angår de af delstaterne udstedte antismog-bekendtgørelser har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at de har deres grundlag i standardudkast, der er udfærdiget af delstaternes udvalg for forureningsbekæmpelse. Forbundsrepublikken har i sagen fremlagt en »sammenfattende oversigt over antismog-bekendtgørelserne« (Synopse der Smog-Verordnungen) fra marts 1987, der er udgivet af forbundsmiljøstyrelsen (Umweltbundesamt).

I øvrigt har delstaternes myndigheder ifølge § 47 i forureningsbekæmpelsesloven kun en begrænset skønsfrihed ved afgørelsen af, om der skal iværksættes en plan for beskyttelse af atmosfæren. Disse myndigheder skal udfærdige en plan for beskyttelse af atmosfæren, medmindre der findes et andet egnet middel til at undgå overskridelse af de forureningsgrænser, der er fastlagt ved teknisk cirkulære om luft. Der er i øvrigt planer om at ændre loven om forureningsbekæmpelse, således at udfærdigelsen og iværksættelsen af planer for beskyttelse af atmosfæren bliver obligatoriske, når visse grænseværdier, herunder de i direktivet fastsatte, overskrides.

For så vidt angår det andet, det tredje og det fjerde klagepunkt, har Forbundsrepublikken Tyskland givet forskellige oplysninger om planen til forbedring af luftkvaliteten i delstaten Berlin og vedrørende placeringen og driften af målestationerne. Disse oplysninger viser, at de tre nævnte klagepunkter er grundløse.

For så vidt angår det femte klagepunkt om gennemførelsen af sideløbende målinger og fremsendelse af måleresultaterne til Kommissionen, har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at der efter aftale med Kommissionen først skulle gives rapport for måleperioden 1. april 1983 — 31. marts 1984. Da vanskelighederne i begyndelsen i forbindelse med fremsendelsen af rapporterne først var ryddet af vejen, blev disse fra og med måleperioden 1985-1986 fremsendt forskriftsmæssigt. Forbundsrepublikken Tyskland har forsikret, at den fortsat omhyggeligt vil følge direktivets bestemmelser.

Kommissionen har den 13. december 1988 anlagt nærværende traktatbrudssag.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgå-

ende bevisoptagelse. Den har dog besluttet at stille Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen en række spørgsmål. Disse spørgsmål er blevet besvaret inden for den fastsatte frist.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den ifølge Traktaten, idet den ikke ved lov eller administrativt har udstedt samtlige de lovbestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 80/779 af 15. juli 1980 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til svovldioxid og svævestøv, ligesom den heller ikke fuldstændig har gennemført regler, der medfører, at direktivet er anvendeligt i national ret.

— Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har anført, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opfyldt forpligtelsen ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, til at indføre bindende regler, der generelt for hele det nationale område forbyder, at de i bestemmelsen fastsatte grænseværdier overskrides. Forbundsrepublikken Tyskland har ej heller i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 1, truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at disse grænseværdier virkeligt overholdes.

Den tyske lovgivning på området har et helt andet idégrundlag end direktivet. Ifølge direktivet skal der indføres bindende bestemmelser for at sikre, at de ved direktivet påbudte grænseværdier overholdes på hele medlemsstatens område, hvorimod der ved den tyske lovgivning blot etableres en række midler med henblik på at nå frem til, at disse grænseværdier overholdes, og ikke indeholder bindende regler om disse midler. Denne måde at gå til værks på opfylder ikke kravene ifølge direktivet.

Forbundsrepublikken Tyskland kan ikke retmæssigt gøre gældende, at teknisk cirkulære om luft er en generel, bindende retsanordning, hvorefter overholdelsen af de i direktivet fastsatte grænseværdier er påbudt på hele Forbundsrepublikkens område.

For det første har dette cirkulære et begrænset anvendelsesområde. I cirkulærets punkt 1 siges det udtrykkeligt, at cirkulæret kun gælder for anlæg, der kræver godkendelse. Desuden kræves det kun, at cirkulærets bestemmelser overholdes i forbindelse med visse bestemte administrative foranstaltninger vedrørende disse anlæg, såsom bygge- eller ombygningstilladelse for et sådant anlæg, meddelelse efterfølgende af på-

bud, gennemførelse af undersøgelser af arten og omfanget af emissioner, der kommer fra sådanne anlæg samt forurening fra de områder, hvor disse drives (cirkulærets punkt 1, andet afsnit). De grænseværdier, der er fastsat i teknisk cirkulære om luft, finder således ikke anvendelse, når forureningen har andre årsager end driften af de anlæg, der skal godkendes, f.eks. en kraftig trafiktæthed, privat opvarmning eller indført forurening.

Endvidere tillægges der ikke engang i tilfælde, hvor de i teknisk cirkulære om luft fastsatte forureningsværdier er gældende, disse værdier karakter af bindende forskrifter, hvorimod de alene betegnes som et »egnet, om ikke optimalt oplysningsmateriale« (Bundesverwaltungsgericht's dom af 17.2.1978, BVerwGe 55, s. 258).

Bundesverwaltungsgericht's dom af 19. december 1985 om atomkraftværket i Wyhl, som Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig under den administrative procedure, vedrører ikke de administrative cirkulærer, der er udstedt i medfør af § 48 i forureningsbekæmpelsesloven, men derimod et andet cirkulære vedrørende anordningen om beskyttelse mod radioaktiv bestråling. Bundesverwaltungsgericht udtalte i nævnte dom, at den ikke tog stilling til spørgsmålet om »i hvilket omfang [det i sagen omhandlede cirkulære] var bindende«. Det kan altså ikke korrekt gøres gældende, at Bundesverwaltungsgericht generelt i nævnte dom har anerkendt, at de administrative cirkulærer er retsregler.

Bundesverwaltungsgericht har i en dom fra 1986 vedrørende et cirkulære om subventioner anført, at »administrative cirkulærer er, hvilke virkninger de praktisk end har, ikke retsregler i betydningen i § 47 i forvaltningsloven« (BVerwG DÖV 1987, s. 289-291).

Endnu klarere har Bundesverfassunsgericht udtalt sig i en nyere dom om et skattecirkulære: »Generelle cirkulærer... er ikke love, jf. § 20, stk. 3, og § 97, stk. 1, i grundloven (således at forstå, at en lov er bindende for domstolene) ...« (BVerfG, NJW, 1989, s. 666-667).

Der kan derfor ikke herske tvivl om, at administrative cirkulærer i almindelighed ikke anerkendes som retsregler. Dette må i øvrigt nødvendigvis også blive resultatet, når henses til grundlovens § 80, stk. 1. For herefter gælder der for forvaltningens udstedelse af retsregler visse betingelser, der ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Kommissionen har endvidere anført, at når teknisk cirkulære om luft ikke har karakter af bindende retsfastsættelse på det i cirkulæret omhandlede område, som omfatter anlæg, der skal godkendes, kan cirkulæret så meget mindre anses for en sådan retsfastsættelse for så vidt angår spørgsmål, der ikke omfattes af dette særlige anvendelsesområde, således som Forbundsrepublikken Tyskland fejlagtigt har gjort gældende.

Endelig anerkendes det både i retspraksis og i teorien, at det ikke er absolut nødvendigt

at følge administrative cirkulærer, når der foreligger en atypisk situation, det vil sige en situation, »som udstederen ved affattelsen af de administrative bestemmelser ikke kunne eller ikke ville løse, idet der kun var tænkt på en generel løsning«. Administrationen kan i et sådant tilfælde frit dispensere fra cirkulærets bestemmelser.

Kommissionen er på baggrund heraf nået til det resultat, at der ikke for tiden i Forbundsrepublikken Tyskland findes bindende regler, der indeholder et generelt for hele Forbundsrepublikkens område gældende forbud mod, at de i direktivet fastsatte grænseværdier overskrides.

Endvidere har Forbundsrepublikken Tyskland ikke som foreskrevet i direktivets artikel 3 truffet passende foranstaltninger for at sikre, at de i direktivet fastlagte grænseværdier virkelig overholdes.

Forbundsrepublikken Tyskland har således selv under den administrative procedure erkendt, at der ikke findes antismog-bekendtgørelser for delstaterne Bremen og Schleswig-Holstein, altså for en stor del af denne medlemsstats område. Desuden gælder ifølge de eksisterende antismog-bekendtgørelser langt lempeligere grænseværdier end de i direktivet foreskrevne (0,60 mg / m³ over for 0,06 mg / m³ for svovldioxid). I så henseende har Kommissionen dog erkendt, at man ikke helt kan sammenligne disse værdier, idet referenceperioderne ikke er de samme. Endelig fremgår det af det forhold, at antismog-bekendtgørelserne undertiden gennemføres, at der faktisk ind imellem bliver tale om overskridelser af de grænseværdier, der er foreskrevet ved direktivet.

Kommissionen har vedrørende de planer for beskyttelse af atmosfæren, som delstaterne skal udarbejde, når luftforureningen har skadelige virkninger for miljøet, eller når sådanne skadelige virkninger må påregnes (artiklerne 44-47 i forureningsbekæmpelsesloven), anført, at det ikke ved hjælp af dem kan sikres, at de i direktivet fastlagte grænseværdier virkelig overholdes.

For det første omfatter de beskyttelses- og forebyggelsesforanstaltninger, der skal træffes i henhold til disse luftbeskyttelsesplaner, ikke hele det nationale område, men kun områder, der på forhånd er blevet klassificeret som »udsatte områder« i delstaternes bekendtgørelser.

Endvidere kan forvaltningen efter et skøn afgøre, om der skal iværksættes luftbeskyttelsesplaner, hvilket navnlig fremgår af § 44, stk. 2, i forureningsbekæmpelsesloven. Ifølge denne bestemmelse er udsatte områder områder, hvori »særlig« skadelige virkninger for miljøet er indtruffet eller kan påregnes. Endvidere bestemmes det ikke i § 47 i loven, at delstaternes kompetente myndigheder under visse omstændigheder skal (»müssen«) udarbejde en plan for luftbeskyttelse, men kun at de bør (»sollen«) udarbejde en sådan plan.

Endvidere er de procedurer, hvorigennem de i planer til beskyttelse af atmosfæren fastlagte foranstaltninger skal iværksættes, så indviklede, at det ikke ved hjælp af dem er muligt at gå hurtigt til værks for at sikre en effektiv overholdelse af grænseværdierne.

Endelig fremgår det ikke af lovbestemmelser eller administrativt fastsatte bestemmelser, at områdeplanerne for luftbeskyttelse skal overholde de i direktivet fastlagte grænseværdier. Forbundsrepublikken Tyskland har oplyst, at man var i gang med at ændre forureningsbekæmpelsesloven, således at udarbejdelsen og iværksættelsen af planer for beskyttelse af atmosfæren bliver obligatoriske, når de i direktivet fastsatte grænseværdier overskrides. Kommissionen gør gældende, at forureningsbekæmpelsesloven ikke opfylder kravene ifølge direktivet, før denne ændring er blevet gennemført.

Kommissionen ønsker derfor, at Domstolen fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke fuldt ud har gennemført direktivet i national ret.

Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at der bør afsiges frifindelsesdom.

Kommissionens traktatbrudspåstand bygger udelukkende på tanken om, at det for at gennemføre direktivet er nødvendigt at vedtage en lovbestemmelse, der indeholder et udtrykkeligt forbud mod overskridelse på hele vedkommende medlemsstats område af de i direktivet angivne grænseværdier.

Direktivet foreskriver i realiteten slet ikke, at medlemsstaterne skal vedtage en udtrykkelig bestemmelse, der forbyder de i direktivet fastsatte værdier. Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, kræves det blot, at der vedtages »de nødvendige foranstaltninger« til opnåelse af et vist resultat, som er, »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, ...«.

Det står altså efter direktivet medlemsstaterne frit for at vælge den metode, hvormed det i direktivet fastsatte mål, nemlig overholdelsen af visse bestemte grænseværdier, skal nås.

Disse grænseværdier overholdes virkelig i Forbundsrepublikken Tyskland. Undersøgelser gennemført ved hjælp af et meget tæt net af målestationer, der dækker hele det nationale område, viser, at grænseværdierne ikke er blevet overskredet i tiden efter 1983. I 1988 lå værdierne ifølge måleresultaterne endog gennemsnitligt mere end 50% under grænseværdierne. Endvidere er disse målinger i overensstemmelse med punkt 2.6 i teknisk cirkulære om luft blevet gennemført ganske tæt ved de anlæg, der udsender skadelige stoffer, mens det efter direktivet er muligt at måle værdierne på lokaliteter, der ikke nødvendigvis skal ligge så nær ved forureningskilden. De målinger, der er blevet gennemført i Forbundsrepublikken Tyskland, gennemføres altså på grundlag af en mere krævende metode end den, der ifølge direktivet er påkrævet.

De faktiske forhold viser således, at den tyske ordning for miljøbeskyttelse er et middel, der er egnet til at sikre, at målsætningen med direktivet realiseres.

Det kan ikke af den omstændighed, at visse delstater undertiden bringer antismog-bekendtgørelser i anvendelse, udledes, at de i direktivet fastsatte grænseværdier overskrides. De planer, antismog-bekendtgørelserne indeholder, tjener til at sikre, at kortvarige overskridelser af visse grænseværdier hurtigt modvirkes, men sådanne kortvarige overskridelser har ingen afgørende betydning for den årlige gennemsnitlige emissionsværdi, som der i henhold til direktivet skal lægges vægt på.

Forbundsrepublikken Tyskland har mere generelt anført, at de i Forbundsrepublikken gældende regler om miljøbeskyttelse er baseret på tre grundprincipper.

For det første er den tyske ordning ikke blot som direktivet baseret på beskyttelsesprincippet, hvorefter foranstaltninger skal træffes for at imødegå en konkret trussel. Den tyske ordning hviler endvidere på forebyggelsesprincippet. Ifølge dette princip skal der også, før en konkret trussel foreligger, træffes alle nødvendige forholdsregler for at holde en forurening i ave på et så lavt niveau, at der ikke engang vil kunne opstå reel fare.

Endvidere er det et karakteristisk træk i den tyske retlige ordning, at det er forureningens årsager, der skal modvirkes, og at de herhenhørende foranstaltninger i hvert enkelt tilfælde træffes med henblik på det bestemte naturmiljø, der trues, det være sig luft, vand osv. Der træffes således selektivt foranstaltninger på de områder, hvor dette er nødvendigt, mens der ikke iværksættes foranstaltninger, når der ikke opstår fare for, at den konkrete kritiske forureningsgrad er tilstede. Takket være denne ordning er der opnået en fuldstændig beskyttelse af det truede miljø på hele det nationale område.

For det tredje fastlægges grundbetingelserne for beskyttelsen af miljøet i retsregler, mens iværksættelsen af disse retsregler og de deri anvendte retlige begreber sker ved hjælp af tekniske administrativt udstedte bestemmelser. Disse sidste vedtages i en særlig procedure, hvorunder der navnlig skal ske høring af de berørte personkredse. Med denne procedure haves der sikkerhed for, at der vedtages passende regler på områder, hvor både videnskabelige, tekniske og retlige forhold har betydning, og man imødekommer samtidig de krav, der stilles om klarhed og retssikkerhed.

Disse tre principper angiver beskaffenheden af den i den i nærværende sag omtvistede tyske ordning.

Bestemmelserne i forureningsbekæmpelsesloven, der bygger på forebyggelsesprincippet, giver administrationen en vis skønsfrihed. Derimod har administrationen ikke i forbindelse med de bestemmelser, der gælder for situationer, hvor der konkret er fare for befolkningens sundhed, nogen skønsmargin.

Loven om forureningsbekæmpelse indeholder i øvrigt en række bestemmelser, der skal modvirke forekomsten af mulige forureningsårsager. Til disse bestemmelser er der knyttet straffebestemmelser. Loven indeholder navnlig regler til beskyttelse af visse særlige naturmiljøer. Således drejer §§ 44 ff. sig om overvågning af luftforureningen og planerne om luftbeskyttelse. I overensstemmelse med dette princip, altså princippet om at det er forureningens årsager, der skal bekæmpes, bliver der kun tale om at træffe områdemæssige foranstaltninger som f.eks. antismog-bekendtgørelserne i områder, hvor luftforurening vil kunne forekomme.

Endelig henvises der i § 48 i loven om forureningsbekæmpelse til administrativt udstedte bestemmelser om de tekniske detaljer i forbindelse med forureningsbekæmpelse, navnlig for så vidt angår fastsættelse af grænseværdier for forurening. Disse bestemmelser skal vedtages i en særlig procedure, hvorunder der bliver tale om et samarbejde med de i lovens artikel 51 nævnte berørte personkredse. Det drejer sig om repræsentanter for forskning, de berørte personer, de berørte erhvervskredse, de berørte transporttjenester og delstatens øverste forvaltningsmyndigheder med ansvar for forurening. Efter lovens § 48 skal Bundesrat erklære sig enig i de bestemmelser, der vedtages.

De bestemmelser, der vedtages med hjemmel i forureningsbekæmpelseslovens § 48, er således ikke almindelige bestemmelser udstedt af administrationen. Da der er tale om regler til udfyldning af bindende regler, får de selv karakter af bindende regler. Det er nødvendigt at anvende en sådan totrinsretsfastsættelsesordning, fordi miljøjura er en overordentlig teknisk disciplin. I øvrigt går Fællesskabets institutioner frem på en lignende måde ved udstedelsen af harmoniseringsdirektiver, hvori de henviser til dokumenter, der indeholder tekniske bestemmelser, som på deres side kun bliver bindende bestemmelser, fordi de knyttes til direktivet.

I tysk ret hersker der i al fald ingen tvivl om, at bestemmelserne i teknisk cirkulære om luft er bindende retsregler. Forbundsrepublikken Tyskland har som bilag til duplikken fremlagt en undersøgelse, der er gennemført af forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse og reaktorsikkerhed, der viser, at det i retspraksis og i teorien anerkendes, at teknisk cirkulære om luft er en bindende retsfastsættelse.

For så vidt angår Kommissionens kritik om, at de i teknisk cirkulære om luft fastsatte grænseværdier kun anvendes på anlæg, der kræver godkendelse (cirkulærets punkt 1), har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at begrebet »skadelige virkninger for miljøet« nødvendigvis må fortolkes på samme måde inden for hele forureningsbekæmpelseslovens anvendelsesområde. Denne fortolkning er fortolkningen i teknisk cirkulære om luft, der angiver de grænseværdier for tilstedeværelsen af svovldioxid og svævestøv i atmosfæren, der ikke kan overskrides, uden at der opstår fare for menneskers sundhed. Forbundsrepublikken Tyskland har derfor tillagt de i direktivet fastlagte grænseværdier gyldighed for hele miljøbeskyttelsesområdet.

Forbundsrepublikken Tyskland har om den omstændighed, at visse delstater ikke har fastlagt »udsatte områder«, gjort gældende, at det ville være et udslag af ren og skær formalisme, at stille krav til medlemsstaterne om, at de skal iværksætte omfattende forebyggelses- og kontrolforanstaltninger i områder, hvor der ikke består fare for, at de i direktivet fastlagte grænseværdier overskrides. Loven om forureningsbekæmpelse foreskriver i al fald på bindende måde, at der skal udarbejdes planer for beskyttelse af atmosfæren, når de målinger, der er foretaget, lader befrygte, at grænseværdierne kan være overskredet, og når risikoen herfor ikke kan fjernes på anden måde.

IV — Besvarelser af spørgsmål fra Domstolen

A — *Spørgsmål til Forbundsrepublikken Tyskland*

Domstolen har i det første spørgsmål anmodet Forbundsrepublikken Tyskland om for Domstolen at fremlægge det forslag til lov om ændring af forureningsbekæmpelsesloven, der blandt andet nævnes side 7, punkt III, i Forbundsrepublikken Tysklands indlæg af 19. maj 1988 (svar på den begrundede udtalelse). Forbundsrepublikken er blevet anmodet om at oplyse, hvor langt man nu er kommet i arbejdet med ændringsforslaget.

Forbundsrepublikken har som svar på dette spørgsmål fremlagt teksten til forslag til tredje lov om ændring af forureningsbekæmpelsesloven (Bundestagsdrucksache 11/4909). Den har oplyst, at ændringen i mellemtiden er blevet vedtaget af Bundestag den 11. maj 1990 og er offentliggjort i *Bundesgesetzblatt* den 22. maj 1990 (BGBl. I, s. 870) og er trådt i kraft den 1. september 1990.

Den har for Domstolen oplyst, at teksten til loven om forureningsbekæmpelse samtidig i den fra den 1. september 1990 gældende affattelse er blevet offentliggjort på ny i *Bundesgesetzblatt* (BGBl. 1990, I, s. 880). Den har endvidere vedlagt loven i den nye affattelse.

Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland er de ændringer, der herefter er gennemført — også selv om dette ikke efter fællesskabsretten er påkrævet — så vidt formuleret, at selv Kommissionens retlige klagepunkter, som har begrundet nærværende sag — idet disse allerede efter den tidligere retstilstand var grundløse — må forkastes.

Domstolen har i et andet spørgsmål spurgt Forbundsrepublikken Tyskland, om den omstændighed, at der i dette lovforslag udtrykkeligt indføres en forpligtelse til at iværksætte planer om luftbeskyttelse, når de i direktiverne 80/779 og 82/884/EØF fastsatte grænseværdier foreligger, ikke udgør et bevis for, at en sådan forpligtelse ikke bestod efter den tyske miljølovgivning i dens nuværende udformning.

Forbundsrepublikken Tyskland har besvaret dette spørgsmål benægtende, og har i den forbindelse tilføjet følgende:

»Selv efter lovens § 47 i den affattelse, der hidtil var gældende, bestod der en forpligtelse til at udarbejde planer for beskyttelse af atmosfæren, når de i direktiverne 80/779 og 82/884 fastsatte grænseværdier blev nået. For så vidt ændrer den nye affattelse af § 47 ikke reelt gældende ret; den har en retskonstaterende karakter.

Dette kan belyses klarere ved de følgende formålsbestemte og systematiske begrundelseselementer.

a) Af forarbejderne til lovforslaget (Bundestagsdrucksache 4909, s. 22; vedrørende artikel 1: nr. 21) fremgår, at § 47, stk. 1, har til formål at give et retsgrundlag for udarbejdelse selv uden for de udsatte områder (for tiden: kontrolområder), der er fastlagt ved § 44, stk. 1, første punktum, i forureningsbekæmpelsesloven, af en handlingsplan, der gælder et bestemt område (og ikke anlæg) i form af en plan for beskyttelse af atmosfæren, selv om der eventuelt kun bliver tale om en begrænsning af enkelte giftige stoffer, der forekommer lokalt.

Den ændrede § 47, stk. 1, går videre end den tidligere affattelse af loven. For så vidt som en overskridelse af grænseværdierne uden for de allerede fastsatte kontrolområder i praksis er udelukket på baggrund af den områdemæssige udvidelse af disse områder, gælder denne geografiske udvidelse af anvendelsesområdet for § 47 faktisk kun i relation til en muligt forekommende overskridelse af de på nationalt plan (for anlæg) gældende grænseværdier, der kan overskrides, også selv om direktivets grænseværdier endnu ikke er målt.

b) § 47, stk. 1, andet punktum, lød tidligere således:

'Såfremt det af denne vurdering følger, at skadelige virkninger for miljøet som følge af luftforurening i samtlige eller visse dele af det udsatte område forekommer *eller må påregnes, skal* den på delstatsplan kompetente myndighed for vedkommende område udarbejde en plan for beskyttelse af atmosfæren.'

For så vidt angår denne ordlyd, må der først henvises til to lovfortolkningsfaktorer, som efter tysk ret skal lægges til grund:

— Når de i det gældende fællesskabsdirektiv fastlagte grænseværdier for sundhedsbeskyttelse overskrides, foreligger der 'skadelige virkninger for miljøet' efter betydningen i forureningsbekæmpelsesloven, og dermed efter betydningen i § 47, stk. 1.

— Bestemmelsen i nævnte § 47, der er formuleret som en vejledning ('soll'-Vorschrift), indebærer en absolut forpligtelse i alle tilfælde, hvor sundheden, der repræsenterer en retlig beskyttet interesse, trues, hvilket er tilfældet, når der forekommer 'skadelige virkninger for miljøet'.

Der henvises vedrørende disse to punkter til de tidligere af Forbundsrepublikken Tyskland fremførte grunde i dens indlæg både i nærværende sag og i sag C-59/89.

I alle tilfælde af luftforurening, hvor disse grænseværdier ikke er overskredet — altså navnlig i tilfælde, hvor der kun er tale om, at en overskridelse af grænseværdierne 'må påregnes', hvis myndighederne ikke griber ind — kan vedkommende myndighed afgøre, om den er i stand til at imødegå faren for, at grænseværdierne overskrides — og dermed faren for, at det kommer til skadelige virkninger for miljøet, der udgør en sundhedstrussel — ved andre lige så effektive eller muligt mere effektive foranstaltninger. Lovgivningsmagten har i § 47, stk. 1, andet punktum, i den ændrede affattelse ligesom tidligere givet de kompetente myndigheder denne skønsfrihed for situationen forud for en overskridelse af grænseværdierne. Andet punktum i § 47, stk. 1, i forureningsbekæmpelsesloven omfattede således i den ældre affattelse — når det gælder forpligtelsen til at udarbejde planer for beskyttelse af atmosfæren — det, der efter ændringen er fordelt på første og andet punktum i stk. 1. I nyaffattelsen angiver første punktum de bestemmelser, der finder anvendelse i tilfælde af overskridelse af de gældende grænseværdier, og som også tidligere var gældende i kraft af den ufravigelige fortolkning af § 47 i den tidligere affattelse, medens andet punktum selvstændigt regulerer det forebyggelsesområde, der hidtil også var omfattet af første punktum i den ældre affattelse.

Materielt giver dette ikke anledning til ændringer.«

Domstolen har med sit tredje spørgsmål anmodet Forbundsrepublikken Tyskland om at forelægge Domstolen de standardudkast til antismog-bekendtgørelser, som delstaternes miljøbeskyttelsesudvalg har udarbejdet, og som er nævnt side 5, punkt II, 1, i Forbundsrepublikken Tysklands bemærkninger af 19. maj 1988 (besvarelse af den begrundede udtalelse).

Forbundsrepublikken Tyskland har besvaret dette spørgsmål ved at fremlægge standardudkastet til antismog-bekendtgørelse med tilføjelse om, at samtlige delstater har lagt dette til grund ved vedtagelsen af deres respektive antismog-bekendtgørelser, der skal gøre det muligt for dem at gribe ind i tidsmæssigt meget begrænsede luftforureningssituationer.

B — *Spørgsmål til Kommissionen*

Spørgsmål: Kommissionen anmodes om at oplyse, om de i punkterne 2, 3, 4 og 5 i åbningsskrivelsen af 6. maj 1986 anførte klagepunkter er blevet gentaget i stævningen eller i replikken og i bekræftende fald, hvor præcist i disse to processkrifter den har argumenteret til støtte for disse klagepunkter.

Besvarelse: »Kommissionen har i stævningen lagt hovedvægten på punkt 1 i åbningsskrivelsen, det vil sige på det forhold, at der ikke findes en virkelig for hele det nationale område gældende grænseværdi eller en garanti for, at den i direktivet forskrevne grænseværdi overholdes. Med hensyn til de i åbningsskrivelsens punkter 2-5 anførte klagepunkter fandtes der ikke på tidspunktet for sagens anlæg anledning til at påtale grove overtrædelser af direktivets bestemmelser.«

R. Joliet
Refererende dommer