DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

26. maj 2011 *

I de forenede sager C-165/09 – C-167/09,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelser af 29. april 2009, indgået til Domstolen den 30. april 2009, i sagerne

**Stichting Natuur en Milieu** (sag C-165/09)

**Stichting Greenpeace Nederland**

**Ægtefællerne B. Meijer**

**E. Zwaag**

**F. Pals**

mod

**College van Gedeputeerde Staten van Groningen**,

* Processprog: nederlandsk.

og

**Stichting Natuur en Milieu** (sag C-166/09)

**Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie**

**Stichting Greenpeace Nederland**

**Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne**

mod

**College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland**,

og

**Stichting Natuur en Milieu** (sag C-167/09)

**Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie**

**Stichting Greenpeace Nederland**

**Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne**

mod

**College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland**,

procesdeltagere:

**RWE Eemshaven Holding BV,** tidligere RWE Power AG (sag C-165/09)

**Electrabel Nederland NV** (sag C-166/09)

**College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam** (sagerne C-166/09 og C-167/09)

**E.On Benelux NV** (sag C-167/09),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano (refererende dommer), og dommerne J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan og M. Berger,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. oktober 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Stichting Natuur en Milieu ved J.G. Vollenbroek, som befuldmægtiget

— Stichting Greenpeace Nederland ved J.G. Vollenbroek, som befuldmægtiget, og advocaat B.N. Kloostra

— Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie ved J.G. Vollenbroek, som befuldmægtiget

— College van Gedeputeerde Staten van Groningen ved A. Ayal og W.J.W. Snippe, som befuldmægtigede

— College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland ved B.J.M. Verras, som befuldmægtiget

— RWE Eemshaven Holding BV, tidligere RWE Power AG, ved advokaten D.N. Broerse og J.J. Peelen samt ved Rechtsanwalt M. Werner

— E.On Benelux NV ved advocaten J.M. Osse, J.C.A. Houdijk og A.A. Freriks samt ved Rechtsanwalt E. Broeren

— Electrabel Nederland NV ved advocaten P. Wytinck, M. van der Woude og M.M. Kaajan

— den nederlandske regering ved C.M. Wissels, B. Koopman, M.A.M. de Ree og Y. de Vries, som befuldmægtigede

— den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen samt ved R. Holdgaard og C. Vang, som befuldmægtigede

— den franske regering ved S. Menez, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved A. Alcover San Pedro og F. Ronkes Agerbeek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 2010,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9 i Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26), i sin oprindelige affattelse, samt i den kodificerede affattelse, der fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT L 24, s. 8, herefter »IPPC-direktivet«), samt af de under hensyn til omstændighederne i hovedsagen relevante bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EFT L 309, s. 22, herefter »NEC-direktivet«).

2 Anmodningerne er blevet indgivet inden for rammerne af tvister mellem på den ene side stiftelserne Stichting Natuur en Milieu (herefter »Natuur en Milieu«) og Stichting Greenpeace Nederland (herefter »Greenpeace«) samt fire fysiske personer og på den anden side College van Gedeputeerde Staten van Groningen (regeringen for provinsen Groningen) vedrørende en afgørelse, hvorved sidstnævnte har meddelt selskabet RWE Eemshaven Holding BV, tidligere RWE Power AG (herefter »RWE«), en godkendelse til opførelsen og driften af et kraftværk på provinsen Groningens område (sag C-165/09), og mellem på den ene side stiftelserne Natuur en Milieu, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (herefter »Milieufederatie«), Greenpeace

samt foreningen Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (forening af borgere fra Voorne mod forurening, herefter »VVBV«) og på den anden side College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (regeringen for provinsen Zuid-Holland) vedrørende afgørelser, hvorved denne myndighed har meddelt henholdsvis selskabet Electrabel Nederland NV (herefter »Electrabel«) og selskabet E.On Benelux NV (herefter »E.On«) godkendelser med henblik på opførelsen og driften af to kraftværker på provinsen Zuid-Hollands område (sagerne C-166/09 og C-167/09).

## Retsforskrifter

*EU-retlige forskrifter*

IPPC-direktivet

3 Da IPPC-direktivet har kodificeret og erstattet direktiv 96/61, vil sidstnævnte direktivs bestemmelser blive gengivet nedenfor i den konsoliderede affattelse, som ikke ændrer på indholdet.

4 Tredje og niende betragtning til IPPC-direktivet præciserer følgende:

»(3) I femte handlingsprogram på miljøområdet […] blev der lagt særlig vægt på integreret forureningsbekæmpelse som et vigtigt led i processen frem mod en mere bæredygtig balance mellem menneskets aktiviteter og den samfundsøkonomiske udvikling på den ene side og naturens ressourcer og regenerationsevne på den anden side.

(9) Formålet med en integreret forureningsbekæmpelse er under hensyn til affaldshåndteringen at undgå udledninger til luft, vand og jord, overalt hvor dette er praktisk muligt, og, hvor det ikke er muligt, at begrænse dem for at opnå et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.«

5 IPPC-direktivets artikel 2, nr. 7), definerer miljøkvalitetsnormen som »den række krav, som et bestemt miljø eller en særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt ifølge Fællesskabets retsforskrifter«.

6 I henhold til samme direktivs artikel 2, nr. 12), skal der ved »den bedste tilgængelige teknik« forstås »det mest effektive og avancerede trin i udviklingen af aktiviteter og driftsmetoder, som er udtryk for en given tekniks principielle praktiske egnethed som grundlag for emissionsgrænseværdier med henblik på at forhindre eller, hvor dette ikke er muligt, generelt begrænse emissionerne og indvirkningen på miljøet som helhed«.

7 IPPC-direktivets artikel 4 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at intet nyt anlæg tages i drift uden en godkendelse i henhold til dette direktiv […]«

8 IPPC-direktivets artikel 9 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at godkendelsen omfatter alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de i artikel 3 og 10 omhandlede vilkår for udstedelse af en godkendelse for at sikre beskyttelse af luft, vand og jord og således opnå et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.

[…]

3. Godkendelsen skal omfatte emissionsgrænseværdier for forurenende stoffer, navnlig de på listen i bilag III opførte, som under hensyn til deres art og deres potentielle evne til at overføre forurening fra et miljø til et andet (vand, luft og jord) vil kunne udledes fra det pågældende anlæg i betydelige mængder. Om nødvendigt skal godkendelsen indeholde passende forskrifter til beskyttelse af jord og grundvand og foranstaltninger vedrørende forvaltning af affald, der produceres på anlægget. Grænseværdierne kan eventuelt suppleres eller erstattes med tilsvarende parametre eller tekniske foranstaltninger.

[…]

4. Uden at artikel 10 berøres heraf, fastsættes emissionsgrænseværdierne, de tilsvarende parametre og tekniske foranstaltninger (jf. stk. 3) på grundlag af den bedste tilgængelige teknik, uden at der foreskrives anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi, og under hensyn til det pågældende anlægs tekniske karakteristika, geografiske beliggenhed og de lokale miljøforhold. Godkendelsesvilkårene skal i alle tilfælde indeholde krav om størst mulig begrænsning af forurening over store afstande eller grænseoverskridende forurening og sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.

[…]

7. Godkendelsen kan i dette direktivs øjemed indeholde andre særlige vilkår, såfremt medlemsstaten eller den kompetente myndighed finder dem hensigtsmæssige.

8. Uden at det berører forpligtelsen til at gennemføre en godkendelsesprocedure i medfør af dette direktiv, kan medlemsstaterne fastsætte bestemte krav til bestemte kategorier af anlæg i almindelige bindende forskrifter i stedet for i godkendelsesvilkårene, under forudsætning af, at de garanterer, at der anvendes en integreret fremgangsmåde, og at miljøbeskyttelsesniveauet i sin helhed bliver tilsvarende højt.«

9 Direktivets artikel 10 har følgende ordlyd:

»Hvor miljøkvalitetsnormer kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik, skal der især fastlægges yderligere vilkår i godkendelsen, uden at andre foranstaltninger, der kan træffes for at overholde miljøkvalitetsnormerne, berøres heraf.«

10 IPPC-direktivets artikel 19, stk. 2, fastsætter følgende:

»Hvis der ikke er fastsat nogen EF-emissionsgrænseværdier i henhold til dette direktiv, gælder de relevante emissionsgrænseværdier som anført i de i bilag II nævnte direktiver og andre fællesskabsbestemmelser for de i bilag I nævnte anlæg som minimumsemissionsgrænseværdier i henhold til dette direktiv.«

11 IPPC-direktivets bilag II opregner listen over følgende direktiver:

»1) Rådets direktiv 87/217/EØF af 19. marts 1987 om forebyggelse af miljøforurening med asbest

2) Rådets direktiv 82/176/EØF af 22. marts 1982 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra elektrolyse af alkaliske klorider

3) Rådets direktiv 83/513/EØF af 26. september 1983 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af cadmium

4) Rådets direktiv 84/156/EØF af 8. marts 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af kviksølv fra andre sektorer end elektrolyse af alkalichlorider

5) Rådets direktiv 84/491/EØF af 9. oktober 1984 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af hexachlorcyklohexan

6) Rådets direktiv 86/280/EØF af 12. juni 1986 om grænseværdier og kvalitetsmålsætninger for udledninger af visse farlige stoffer, der er opført på liste I i bilaget til direktiv 76/464/EØF

7) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald

8) Rådets direktiv 92/112/EØF af 15. december 1992 om fastsættelse af nærmere regler for harmonisering af programmer for nedbringelse af forureningen fra affald fra titandioxidindustrien med henblik på at bringe den til ophør

9) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/80/EF af 23. oktober 2001 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg

10) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/11/EF af 15. februar 2006 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø

11) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald

12) Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald

13) Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald

14) Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald.«

NEC-direktivet

12 11. og 12. betragtning til NEC-direktivet lyder således:

»(11) Et sæt af nationale lofter for emissionen af svovldioxid, nitrogenoxider, flygtige organiske forbindelser og ammoniak for hver enkelt medlemsstat er en omkostningseffektiv løsning til at opfylde de foreløbige miljømålsætninger. Med sådanne emissionslofter har Fællesskabet og medlemsstaterne en vis frihed til at vælge, hvordan de vil overholde dem.

(12) Medlemsstaterne bør have ansvaret for at træffe foranstaltninger til at overholde de nationale emissionslofter. Det vil blive nødvendigt at vurdere, hvilke fremskridt der gøres med overholdelsen af emissionslofterne. Medlemsstaterne bør derfor udarbejde programmer for nedbringelse af emissionerne og forelægge dem for Kommissionen. Programmerne bør omfatte oplysninger om allerede trufne eller planlagte foranstaltninger til overholdelse af emissionslofterne.«

13 19. betragtning til NEC-direktivet har følgende ordlyd:

»Bestemmelserne i dette direktiv bør finde anvendelse med forbehold af fællesskabslovgivningen vedrørende emissioner af disse forurenende stoffer fra specifikke kilder og bestemmelserne i direktiv 96/61[…] i forbindelse med emissionsgrænseværdier og brug af de bedste tilgængelige teknikker.«

14 NEC-direktivets artikel 1 bestemmer, at formålet med dette direktiv er at begrænse emissionerne af forsurende og eutrofierende forureningsstoffer og ozonprækursorer for at forbedre beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed mod risikoen for negative virkninger fra forsuring, eutrofiering af jordbunden og ozon ved jordoverfladen.

15 NEC-direktivets artikel 4, der har overskriften »Nationale emissionslofter«, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne begrænser senest ved udgangen af år 2010 deres årlige nationale emissioner af forureningsstofferne svovldioxid ($SO_2$), nitrogenoxider ($NO_x$), flygtige organiske forbindelser (VOC) og ammoniak ($NH_3$) til mængder, der ikke overstiger emissionslofterne i bilag I under hensyntagen til enhver ændring som følge af fællesskabsforanstaltninger vedtaget på baggrund af de i artikel 9 omhandlede rapporter.

2. Medlemsstaterne sørger for, at emissionslofterne i bilag I ikke overskrides efter 2010.«

16 Samme direktivs artikel 6 bestemmer:

»Medlemsstaterne udarbejder senest den 1. oktober 2002 programmer for gradvis mindskelse af de nationale emissioner af de i artikel 4 omhandlede forureningsstoffer for inden udgangen af 2010 mindst at overholde de nationale emissionslofter i bilag I.

2. De nationale programmer omfatter oplysninger om allerede vedtagne og planlagte politikker og foranstaltninger og kvantificerede estimeringer af virkningen i 2010 af disse politikker og foranstaltninger på emissionen af forureningsstofferne. I programmerne anføres forventede betydelige ændringer i den geografiske fordeling af de nationale emissioner.

3. Medlemsstaterne ajourfører og reviderer om nødvendigt de nationale programmer senest den 1. oktober 2006.

4. Medlemsstaterne giver offentligheden og relevante organisationer, såsom miljøorganisationer, adgang til de programmer, der udarbejdes i overensstemmelse med stk. 1, 2 og 3. Oplysninger, der stilles til rådighed for offentligheden og organisationer i medfør af dette stykke, skal være klare, letforståelige og lettilgængelige.«

17 NEC-direktivets artikel 7, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne udarbejder og ajourfører årligt nationale emissionsopgørelser og emissionsfremskrivninger for 2010 for de i artikel 4 omhandlede forureningsstoffer.

2. Ved opstilling af deres emissionsopgørelser og -fremskrivninger anvender medlemsstaterne metoderne i bilag III.«

18 Dette direktivs artikel 8, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne forelægger hvert år senest den 31. december Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur deres nationale emissionsopgørelser og deres emissionsfremskrivninger for 2010, udarbejdet i overensstemmelse med artikel 7. De forelægger deres endelige emissionsopgørelser for året forud for det foregående år og deres foreløbige emissionsopgørelser for det foregående år. Emissionsfremskrivningerne skal omfatte en kvantitativ beskrivelse af de vigtigste socioøkonomiske forudsætninger, som fremskrivningerne bygger på.

2. Medlemsstaterne underretter senest den 31. december 2002 Kommissionen om de programmer, de har udarbejdet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1 og 2.

Medlemsstaterne underretter senest den 31. december 2006 Kommissionen om de ajourførte programmer, de har udarbejdet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3.«

19 Bilag I til NEC-direktivet fastsætter et emissionsloft for Kongeriget Nederlandene på 50 kiloton $SO_2$ og 260 kiloton $NO_x$, der skal nås inden 2010.

*Nationale bestemmelser*

20 Gennemførelsen i national ret af direktiv 96/61 samt af IPPC-direktivet er sket ved en ændring af visse bestemmelser i miljøloven (Wet Milieubeheer, herefter»WMB«). I henhold til WMB's artikel 8, stk. 1, litra b), er det forbudt at ændre et anlæg, der er omfattet af direktiv 96/61, og derefter af IPPC-direktivet, eller dets funktionsmåde uden godkendelse.

21 WMB's artikel 8.10 bestemmer navnlig, at godkendelse til opførelsen og driften af et sådant anlæg kun kan nægtes af hensyn til beskyttelsen af miljøet. Artikel 8.10, stk. 2, litra a), præciserer, at godkendelsen under alle omstændigheder skal nægtes, hvis det ikke ved godkendelsen kan garanteres, at den bedste tilgængelige teknik vil blive anvendt i anlægget.

22 I henhold til WMB's artikel 8.11, stk. 2, kan der meddeles en godkendelse med vilkår, når hensynet til beskyttelsen af miljøet kræver det.

23 Hvad angår NEC-direktivet har de nederlandske myndigheder vedtaget en række initiativer og foranstaltninger for at iværksætte og gennemføre dette.

24 I overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 8, stk. 2, udarbejdede statssekretæren for boliganliggender, fysisk planlægning og miljø (Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) i 2002 rapporten om det nationale program for emissionslofter med hensyn til forsuring og langtrækkende luftforurening (»Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging

2002«) og underrettede Kommissionen. I 2003 udarbejdede statssekretæren gennemførelsesnotatet om emissionslofterne med hensyn til forsuring og langtrækkende luftforurening (»Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003 Erop of eronder«), der beskriver de påtænkte foranstaltninger, og som fordeler de nationale emissionslofter på sektorerne.

25 Den 6. juli 2005 trådte lov af 16. juni 2005 om ændring af lov om luftforurening (gennemførelse af EF-direktiv om nationale emissionslofter) (Wet van 16 juni 2005 tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds)) og bekendtgørelse om gennemførelse af EF-direktivet om nationale emissionslofter (Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds) i kraft.

26 I overensstemmelse med NEC-direktivets artikel 8, stk. 2, er det nationale program for miljøpolitik i 2006 blevet revideret og ajourført. Med henblik herpå udarbejdede ministeren for boliganliggender, fysisk planlægning og miljø (Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, herefter »ministeren«) et notat om emissionslofter med hensyn til forsuring og langtrækkende luftforurening (Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006), der indeholder alle de retlige krav, skatteforanstaltninger og bindende aftaler, der er påtænkt, således at Kongeriget Nederlandene senest den 31. december 2010 overholder de emissionslofter, der er fastsat for det.

27 Efter gennemførelsesnotatet om emissionslofterne med hensyn til forsuring og langtrækkende luftforurening, som statssekretæren for boliganliggender, fysisk planlægning og miljø havde udarbejdet, fastsatte ministeren den 28. juni 2007 sektor-emissionsloftet for $SO_2$ for energisektoren til en samlet mængde af 13,5 kiloton pr. år, uafhængigt af, om der blev opført nye anlæg. Den 26. juni 2008 blev der indgået en bindende gennemførelsesaftale med hensyn til $SO_2$ mellem de pågældende nationale

myndigheder, provinsmyndighederne (herunder provinsen Zuid-Holland og provinsen Groningen) og alle el-selskaberne for at sikre, at denne emissionsgrænse i energisektoren blev overholdt af alle aftalepartnerne i en periode, der strækker sig indtil den 31. december 2019.

28 I forbindelse med det nationale emissionsloft for $NO_x$ har de nederlandske myndigheder derimod indført en ordning for handel med emissionsrettigheder på grundlag af et mål på 55 kiloton $NO_x$-emissioner i 2010 for deres store industrielle anlæg.

**Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

29 I sag C-165/09 har College van Gedeputeerde Staten van Groningen ved afgørelse af 11. december 2007 meddelt RWE en godkendelse til opførelsen og driften af et kulstøvs- og biomassekraftvært i industriområdet Eemshaven i Eemsmond.

30 De samlede årlige emissioner, som dette anlæg vil producere fra driften påbegyndes tidligst i løbet af 2012, vil udgøre 1 454 tons $SO_2$, hvilket udgør ca. 2,9 % af det nationale emissionsloft for dette forurenende stof.

31 Natuur en Milieu, Greenpeace, ægtefællerne Meijer samt E. Zwaag og F. Pals har anlagt sag ved Raad van State med påstand om ophævelse af denne afgørelse.

32 I sag C-166/09 har College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland den 11. marts 2008 godkendt Electrabels projekt om opførelsen og driften af et kulstøvs- og biomassekraftværk på Missouriweg i Rotterdam.

33 Dette kraftværk, der ikke påbegynder driften inden 2013, vil årligt producere 580 tons $SO_2$-emissioner og 730 tons $NO_x$-emissioner, dvs. henholdsvis 1,2 % og 0,3 % af de nationale emissionslofter, der er fastsat for $SO_2$ og $NO_x$.

34 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace og VVBV har anfægtet afgørelsen om meddelelse af denne godkendelse ved Raad van State.

35 I sag C-167/09 har College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland ved afgørelse af 26. oktober 2007 meddelt E.On en godkendelse til delvis eftersyn af et nyt anlæg til produktion af elektricitet gennem forbrænding af primært kul, der ligger på Coloradoweg 10, i Rotterdams industriområde.

36 De samlede årlige emissioner, der vil blive produceret fra driftens begyndelse, tidligst i løbet af 2012, vil udgøre 923 tons $SO_2$ og 1 535 tons $NO_x$, som udgør henholdsvis 1,8 % og 0,6 % af de nationale emissionslofter for $SO_2$ og $NO_x$.

37 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace og VVBV har anlagt sag til prøvelse af nævnte afgørelse om godkendelse ved Raad van State.

38 I de tre sager har sagsøgerne i hovedsagerne i det væsentlige gjort gældende, at eftersom de emissionslofter, der er fastsat for Kongeriget Nederlandene ved NEC-direktivet, ikke vil blive overholdt ved udgangen af år 2010, kunne de kompetente myndigheder ikke meddele de nævnte godkendelser eller skulle i det mindste have fastsat strengere vilkår i forbindelse med meddelelsen af disse.

39 I forelæggelsesafgørelsen deler Raad van State den opfattelse, at politikkerne og de vedtagne foranstaltninger på tidspunktet for meddelelsen af de nævnte godkendelser ikke var tilstrækkelige til at gøre det muligt for Kongeriget Nederlandene senest ved udgangen af år 2010 at nå det resultat, der er fastsat i NEC-direktivets artikel 4.

40 Som det fremgår af bl.a. notatet om emissionslofter med hensyn til forsuring og langtrækkende luftforurening, der er blevet udarbejdet af ministeren, af rapporten, som er blevet udarbejdet i marts 2008 af AEA Energy & Environment, om evaluering af nationale planer, der er blevet indleveret i henhold til NEC-direktivet, samt af Miljøets tilstand i 2008 (»Milieubalans 2008«), der er blevet vedtaget af Planbureau voor de Leefomgeving (Planlægningskontoret for miljøet), vil de nationale emissionslofter for $SO_2$ og for $NO_x$ nemlig ifølge beregningerne formentlig blive overskredet i Nederlandene i 2010, hvis politikken ikke ændres.

41 I forbindelse med de forskellige hovedsager fandt den forelæggende ret således anledning til at stille de samme spørgsmål vedrørende bestemte aspekter af EU-retten, med følgende forbehold:

— Sag C-165/09 omhandler alene emissionsloftet for $SO_2$, der er fastsat ved NEC-direktivet, mens sagerne C-166/09 og C-167/09 ligeledes vedrører emissionsloftet for $NO_x$, der er omfattet af dette direktiv.

— I betragtning af tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne vedrører det første spørgsmål, der er stillet i sagerne C-165/09 og C-167/09, fortolkningen af artikel 9 i direktiv 96/61, mens dette spørgsmål i sag C-166/09 henviser til den samme bestemmelse, hvis ordlyd er uændret, i den ved IPPC-direktivet kodificerede affattelse.

42 På denne baggrund har Raad van State besluttet at udsætte hovedsagerne og i hver af disse at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Indebærer pligten til direktivkonform fortolkning, at de ved [WMB] gennemførte forpligtelser i henhold til i direktiv [96/61] (aktuelt [IPPC-]direktivet) [(sagerne C-165/09 og C-167/09)] [eller] i henhold til [IPPC-] direktivet [(sag C-166/09)], kan og skal fortolkes således, at der ved afgørelsen vedrørende en ansøgning om miljøgodkendelse fuldt ud skal tages hensyn til emissionsloftet for $SO_2$ [(sag C-165/09)] [eller] emissionslofter for $SO_2$ og $NO_x$ [(sagerne C-166/09 og C-167/09)] i henhold til [NEC-]direktivet, navnlig hvad angår pligterne i [IPPC-]direktivets artikel 9, stk. 4?

2) a) Gælder en medlemsstats pligt til at undlade at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i et direktiv foreskrevne resultat i alvorlig fare, også i tidsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010 som omhandlet i NEC-direktivets artikel 4, stk. 1?

b) Har de berørte medlemsstater positive pligter, parallelt med eller i stedet for den ovennævnte undladelsespligt, i den omhandlede tidsperiode mellem den 27. november 2002 og den 31. december 2010, for det tilfælde, at der efter udløbet af denne frist er risiko for eller faktisk indtræder en overskridelse af de nationale emissionslofter for $SO_2$ og/eller $NO_x$?

c) Er det relevant for besvarelsen af spørgsmål 2 a) og 2 b), at det fremgår af en ansøgning om miljøgodkendelse af et anlæg, der bidrager til overskridelse eller risiko for overskridelse af det nationale emissionsloft for $SO_2$ og/eller $NO_x$ i henhold til NEC-direktivet, at anlægget tidligst vil blive taget i drift i 2011?

3) a) Indebærer de i spørgsmål 2 nævnte pligter, at en medlemsstat skal nægte en miljøgodkendelse, der er ansøgt om, eller betinge godkendelsen af overholdelsen af strengere vilkår eller begrænsninger, hvis der ikke er garanti for, at anlægget, for hvilket der er ansøgt om miljøgodkendelse, ikke bidrager til overskridelse eller risiko for overskridelse af de nationale emissionslofter for SO2 og/eller NOx i henhold til NEC-direktivet? Er det relevant for besvarelsen af dette spørgsmål, i hvilket omfang anlægget bidrager til denne overskridelse eller risiko for overskridelse?

b) Eller følger det af NEC-direktivet, at en medlemsstat også ved overskridelse eller risiko for overskridelse af de nationale emissionslofter for $SO_2$ og/eller $NO_x$ kan udøve et skøn, således at resultatet af de i direktivet foreskrevne mål kan opnås ved, at medlemsstaten i stedet for at nægte godkendelsen eller at betinge den af overholdelse af strengere vilkår eller begrænsninger derimod træffer andre foranstaltninger, som f.eks. en anden form for kompensation?

4) Kan en borger, for så vidt som en medlemsstat er underlagt pligterne som omhandlet i spørgsmål 2 og 3, påberåbe sig disse pligter ved de nationale domstole?

5) a) Kan en borger påberåbe sig NEC-direktivets artikel 4 direkte?

b) Kan bestemmelsen i bekræftende fald påberåbes direkte efter den 27. november 2002 eller først fra den 31. december 2010? Er det relevant for besvarelsen af dette spørgsmål, at det fremgår af ansøgningen om miljøgodkendelse, at anlægget tidligst vil blive taget i brug i 2011?

6) For det tilfælde, at meddelelsen af en miljøgodkendelse og/eller andre foranstaltninger bidrager til overskridelse eller risiko for overskridelse af de nationale emissionslofter for $SO_2$ og/eller $NO_x$ i henhold til NEC-direktivet, kan en borger da af NEC-direktivets artikel 4 særskilt udlede

a) et generelt krav, ifølge hvilket den berørte medlemsstat skal fastsætte en pakke af foranstaltninger, hvormed de årlige nationale emissioner af $SO_2$ og/eller $NO_x$ inden 2010 begrænses til mængder, der ikke overstiger det nationale emissionsloft i henhold til NEC-direktivet, eller, hvis dette ikke lykkes, en pakke af foranstaltninger, hvormed emissionerne så hurtigt som muligt derefter begrænses til disse mængder?

b) et konkret krav, ifølge hvilket den berørte medlemsstat skal træffe specifikke foranstaltninger vedrørende et individuelt anlæg — f.eks. i form af nægtelse af godkendelsen eller derved, at godkendelsen betinges af overholdelse af strengere vilkår eller begrænsninger — der bidrager til, at den årlige nationale emission af $SO_2$ og $NO_x$ inden 2010 begrænses til mængder, der ikke overstiger det nationale emissionsloft i henhold til NEC-direktivet, eller, hvis dette ikke lykkes, specifikke foranstaltninger, der bidrager til, at emissionerne så hurtigt som muligt derefter begrænses til disse mængder?

c) Er det relevant for besvarelsen af spørgsmål 6 a) og 6 b), i hvilket omfang anlægget bidrager til en overskridelse eller risiko for overskridelse?«

43 Ved kendelse af 24. juni 2009 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-165/09, C-166/09 og C-167/09 med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

**Om formaliteten**

44 RWE, Electrabel og E.On har gjort gældende, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling.

45 Selskaberne har navnlig anført, at spørgsmålene dels i det omfang, de vedrører fortolkningen af bestemmelserne i NEC-direktivet, ikke har nogen forbindelse med genstanden for hovedsagerne, der vedrører meddelelsen af en miljøgodkendelse i henhold til nationale regler, der har sikret gennemførelsen i national ret af IPPC-direktivet, dels er af hypotetisk karakter, da de nationale programmer, der er vedtaget, gør det muligt, at Kongeriget Nederlandene fra den 31. december 2010 ikke overskrider de emissionslofter, der er fastsat for $SO_2$ og $NO_x$.

46 E.On har desuden anført, at Raad van State ville have kunnet afgøre hovedsagerne på grundlag af allerede eksisterende fast retspraksis, som ikke efterlader nogen tvivl om den korrekte anvendelse af den omhandlede EU-ret.

47 Herved bemærkes, at det i henhold til fast retspraksis, hvorefter det inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, alene er den nationale ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder og til at fortolke og anvende den nationale ret. Det tilkommer ligeledes udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere såvel nødvendigheden som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen

derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. dom af 12.4.2005, sag C-145/03, Keller, Sml. I, s. 2529, præmis 33, af 18.7.2007, sag C-119/05, Lucchini, Sml. I, s. 6199, præmis 43, og af 11.9.2008, sag C-11/07, Eckelkamp m.fl., Sml. I, s. 6845, præmis 27 og 32).

48 Domstolen er ikke forpligtet til at træffe afgørelse, bl.a. når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (jf. i denne retning dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 39, og af 10.3.2009, sag C-169/07, Hartlauer, Sml. I, s. 1721, præmis 25).

49 Dette er imidlertid ikke tilfældet i de foreliggende sager.

50 I forelæggelsesafgørelserne har Raad van State nemlig for det første præcist spurgt, om de forpligtelser, der følger af IPPC-direktivet, og navnlig af dette direktivs artikel 9, pålægger de kompetente nationale myndigheder ved meddelelsen af en godkendelse i henhold til dette direktiv (herefter »miljøgodkendelsen«) at tage hensyn til nationale lofter for $SO_2$ og $NO_x$, der er fastsat ved NEC-direktivet. Det følger heraf, at det ikke kan hævdes, at den fortolkning af bestemmelser i dette direktiv, der anmodes om, ikke har nogen forbindelse med hovedsagens genstand.

51 For det andet har den forelæggende ret stillet spørgsmål vedrørende omfanget af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til NEC-direktivets artikel 4 og andre relevante bestemmelser i dette direktiv, navnlig for det tilfælde at der er risiko for, at medlemsstaterne ikke overholder de nationale lofter for $SO_2$ og $NO_x$, der er fastsat ved dette direktiv. Da vurderingen af de tekniske informationer og videnskabelige oplysninger, som Raad van State i denne forbindelse henviser til, imidlertid ikke deles af alle parterne, og sådanne risici ikke kan udelukkes, er det i hvert fald

ikke åbenbart, at de forelagte spørgsmål er af hypotetisk karakter med hensyn til de afgørelser, som nævnte nationale ret skal træffe i hovedsagerne.

52 Hvad derudover angår E.ON's argument, hvorefter de forelagte spørgsmål i de foreliggende sager vedrører en fortolkning af EU-retten, der fremgår tilstrækkeligt klart af Domstolens faste praksis, bemærkes, at artikel 267 TEUF altid tillader en national ret på ny at forelægge Domstolen fortolkningsspørgsmål, hvis den finder det hensigtsmæssigt (jf. i denne retning dom af 27.3.1963, forenede sager 28/62-30/62, Da Costa m.fl., Sml. 1954-1964, s. 395, på s. 398, org.ref.: Rec. s. 59, på s. 76, af 6.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 15, og af 12.10.2010, sag C-45/09, Rosenbladt, Sml. I, s. 9391, præmis 31).

53 Under disse omstændigheder må anmodningerne om præjudiciel afgørelse anses for at kunne antages til realitetsbehandling.

**Om realiteten**

*Indledende bemærkninger*

54 I anmodningerne om præjudiciel afgørelse, der er indgivet til Domstolen, nævner den forelæggende ret både direktiv 96/61 og IPPC-direktivet med hensyn til tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

55 For så vidt som bestemmelserne i artikel 9 i direktiv 96/61 og i IPPC-direktivet, der er omfattet af det første præjudicielle spørgsmål, har samme ordlyd og derfor bør

fortolkes på samme måde (jf. dom af 17.9.2002, sag C-513/99, Concordia Bus Finland, Sml. I, s. 7213, præmis 91, og af 24.11.2005, sag C-331/04, ATI EAC e Viaggi di Maio m.fl., Sml. I, s. 10109, præmis 20), kan Domstolen imidlertid give en nyttig besvarelse af de nævnte spørgsmål, alene under henvisning til den konsoliderede version af disse bestemmelser.

*Det første spørgsmål*

56 Med det første spørgsmål ønsker Raad de State nærmere bestemt oplyst, om IPPC-direktivets artikel 9, stk. 1, 3 og 4, skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder ved meddelelsen af en miljøgodkendelse til opførelsen og driften af et industrianlæg er forpligtede til — som en af betingelserne for meddelelse af denne godkendelse — at tage hensyn til de nationale emissionslofter for $SO_2$ og for $NO_x$, der er fastsat ved NEC-direktivet.

57 I denne forbindelse skal det straks fastslås — således som alle de medlemsstater, der er interveneret i den foreliggende sag, også har gjort det — at ingen af de nævnte stykker i IPPC-direktivets artikel 9 udtrykkeligt eller stiltiende henviser til disse emissionslofter.

58 Hvad angår denne artikels stk. 1 henviser dette stykke ikke til de nævnte emissionslofter, da det forpligter medlemsstaterne til at sørge for, at miljøgodkendelsen omfatter alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde de betingelser, der er fastsat i IPPC-direktivets artikel 3. Denne artikel foreskriver faktisk kun, dels at anlægget skal drives på en sådan måde, at de nødvendige forebyggende foranstaltninger træffes, således at der ikke forårsages nogen væsentlig forurening, navnlig ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, dels at affaldsfrembringelse skal undgås eller nedsættes for at begrænse indvirkningen på miljøet, at der skal sikres en effektiv energiudnyttelse,

at der skal træffes de nødvendige foranstaltninger med det formål at forebygge uheld eller begrænse følgerne heraf, samt at der ved endeligt ophør af aktiviteterne skal undgås forureningsfare, og at stedet skal bringes tilbage i en tilfredsstillende stand.

59 Der henvises heller ikke til emissionslofter i IPPC-direktivets artikel 9, stk. 1, sammenholdt med samme artikels stk. 4, da denne bestemmelse pålægger de kompetente nationale myndigheder i givet fald også at overholde de betingelser for godkendelse, der er nævnt i dette direktivs artikel 10.

60 Sidstnævnte artikel fastsætter nemlig bl.a., at der skal fastsættes yderligere vilkår i nævnte godkendelse, hvor »miljøkvalitetsnormer« kræver strengere betingelser end dem, der kan opnås ved anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik.

61 Det fremgår ikke desto mindre af ordlyden af IPPC-direktivets artikel 2, nr. 7), at disse normer er regler, der fastsætter »krav, som et bestemt miljø eller en særlig del heraf skal opfylde på et bestemt tidspunkt«, og at de derfor er forbundet med de kvalitative kendetegn ved de beskyttede elementer.

62 Som generaladvokaten også har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, har de nationale emissionslofter, der er fastsat ved NEC-direktivet, ikke sådanne kendetegn, da de henviser til den samlede mængde forurenende stoffer, der kan udledes i atmosfæren, og ikke til konkrete krav af kvalitativ karakter vedrørende koncentrationer af forurenende stoffer, der skal være opfyldt på et givet tidspunkt i dette særlige miljø.

63 Der er heller ingen henvisning til de omhandlede emissionslofter i IPPC-direktivets artikel 9, stk. 3. Ganske vist skal enhver miljøgodkendelse i henhold til denne bestemmelse nemlig omfatte emissionsgrænseværdierne for de forurenende stoffer, som vil kunne udledes fra de pågældende anlæg, herunder bl.a. $SO_2$ og $NO_x$.

64 Dog fastsætter IPPC-direktivets artikel 19, stk. 2, i den forbindelse, at hvis der ikke er fastsat nogen EF-emissionsgrænseværdier, er det de værdier, som er anført »i de i bilag II nævnte direktiver og andre fællesskabsbestemmelser«, der gælder for disse anlæg som minimumsemissionsgrænseværdier.

65 Det skal imidlertid fastslås, at NEC-direktivet for det første ikke indgår blandt de direktiver, de er opregnet i nævnte bilag II. Da dette direktiv fastsætter nationale emissionslofter for forurenende stoffer, der udledes i atmosfæren fra flere kilder og aktiviteter, som ikke er specificerede, kan det for det andet heller ikke anses for at være en »anden fællesskabsbestemmelse«, der fastsætter emissionsgrænseværdier, da disse i henhold til IPPC-direktivets artikel 2 er »den masse, udtrykt i relation til bestemte parametre, koncentration og/eller niveau for en emission, som ikke må overskrides i et eller flere bestemte tidsrum […], der gælder normalt på det punkt, hvor emissionerne udledes fra anlægget.«

66 Endelig indeholder IPPC-direktivets artikel 9, stk. 4 ingen stiltiende henvisning til emissionslofterne, der er omfattet af NEC-direktivet. For det første begrænser denne bestemmelses første punktum sig til at fastsætte, at emissionsgrænseværdierne skal være støttet på anvendelsen af den bedste tilgængelige teknik, uden at der foreskrives anvendelse af en bestemt teknik eller teknologi, og under hensyn til det pågældende anlægs tekniske karakteristika, geografiske beliggenhed og de lokale miljøforhold.

67 For det andet kan den forpligtelse, der er foreskrevet i denne bestemmelses andet punktum, til at sørge for, at godkendelsesvilkårene indeholder krav om størst mulig begrænsning af forurening over store afstande eller grænseoverskridende forurening og at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed, kun fortolkes i forbindelse med det system, der er tilvejebragt ved IPPC-direktivet selv og navnlig ved denne regel, der er fastsat i dette stykkes første punktum, hvorefter emissionsgrænseværdierne obligatorisk skal være støttet på den bedste tilgængelige teknik.

68 Det skal i øvrigt tilføjes, at IPPC-direktivet, der er vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF, for at virkeliggøre målene og principperne for Unionens miljøpolitik, som fastlagt i artikel 174 EF, ikke tilsigter en fuldstændig harmonisering. I denne sammenhæng bevarer medlemsstaterne muligheden for i henhold til dette direktivs artikel 9, stk. 7 og 8, at fastsætte andre — eventuelt strengere — særlige godkendelsesvilkår samt at fastsætte bestemte krav til bestemte kategorier af anlæg i almindelige bindende forskrifter, under forudsætning af at de garanterer, at der anvendes en integreret fremgangsmåde, og at miljøbeskyttelsesniveauet i sin helhed bliver tilsvarende højt.

69 Efter denne præcisering skal det derefter fastslås, at der heller ikke er nogen bestemmelse i NEC-direktivet, der fastsætter forpligtelser for de kompetente nationale myndigheder til som betingelse for godkendelsen at tage hensyn til de nationale emissionslofter for $SO_2$ og $NO_x$, når de meddeler en miljøgodkendelse.

70 Derimod har EU-lovgiver udtrykkeligt i 19. betragtning til NEC-direktivet fastsat, at dette direktiv bør finde anvendelse »med forbehold af [bestemmelserne i IPPC-direktivet] i forbindelse med emissionsgrænseværdier og brug af de bedste tilgængelige teknikker«, idet lovgiver således har ladet forstå, at de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til NEC-direktivet, ikke direkte kan påvirke de forpligtelser, der navnlig følger af IPPC-direktivets artikel 9.

71 Endelig underbygges denne fortolkning af de forskellige formål med og den generelle opbygning af de to omhandlede direktiver.

72 Formålet med IPPC-direktivet er nemlig, sådan som det i det væsentlige er defineret i direktivets artikel 1, den integrerede forebyggelse og bekæmpelse af forurening gennem iværksættelsen af foranstaltninger med henblik på at forebygge eller — hvis dette ikke er muligt — at begrænse emissioner fra de aktiviteter, som er nævnt deri, i luft-, vand- og jordbundsmiljøet, for generelt at nå et højt miljøbeskyttelsesniveau. Denne integrerede strategi gennemføres ved en passende samordning af godkendelsesproceduren og -vilkårene for industrianlæg med et stort forureningspotentiale (jf. i denne retning, til direktiv 96/61, dom af 22.1.2009, sag C-473/07, Association nationale pour la protection des eaux et rivières og OABA, Sml. I, s. 319, præmis 25 og 26).

73 Som Kommissionen har anført i sin meddelelse fremsat den 21. december 2007 til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Bedre styr på industriens emissioner (KOM(2007) 843 endelig), rummer IPPC-direktivet principperne for godkendelse af og kontrol med store industrianlæg på grundlag af en integreret fremgangsmåde og med anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, dvs. den teknik, der mest effektivt giver et høj niveau af miljøbeskyttelse under hensyntagen til omkostninger og udbytte.

74 NEC-direktivet har derimod — således som det fremgår af dette direktivs artikel 1 og 2 — til formål at begrænse emissionerne fra enhver kilde af forsurende og eutrofierende forureningsstoffer og ozonprækursorer for at forbedre beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed, idet målsætningen på lang sigt er, at de kritiske niveauer og belastninger ikke overskrides.

75 Som det desuden fremgår klart af artikel 4 samt af 11. og 12. betragtning til NEC-direktivet, har dette direktiv et rent programmatisk udgangspunkt, hvor medlemsstaterne har en stor frihed med hensyn til valget af politikker og foranstaltninger, der skal vedtages eller planlægges inden for rammerne af nationale programmer for alle forureningskilder for gradvist på en struktureret måde at mindske emissionerne, navnlig af $SO_2$ og af $NO_x$, til mængder, som senest ved udgangen af år 2010 ikke længere overskrider de emissionslofter, der er angivet i dette direktivs bilag I. Det følger heraf, at virkeliggørelsen af de formål, der er fastsat ved direktivet, ikke direkte kan gribe ind i procedurerne for meddelelse af en miljøgodkendelse.

76 På grundlag af samtlige foranstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at IPPC-direktivets artikel 9, stk. 1, 3 og 4, skal fortolkes således, at medlemsstaterne ved meddelelsen af en miljøgodkendelse til opførelsen og driften af et industrianlæg som de i hovedsagerne omhandlede ikke er forpligtede til — som en af betingelserne for meddelelse af denne godkendelse — at tage hensyn til de nationale emissionslofter for $SO_2$ og for $NO_x$, der er fastsat ved NEC-direktivet, idet de inden for rammerne af nationale programmer skal overholde den forpligtelse, der følger af nævnte NEC-direktiv, til at vedtage eller planlægge passende og sammenhængende politikker og foranstaltninger, der er egnede til som helhed at begrænse emissionerne fra navnlig disse forurenende stoffer til mængder, der ikke overstiger de lofter, der er angivet i dette direktivs bilag I, senest ved udgangen af år 2010.

*Det andet og det tredje spørgsmål*

77 Med det andet og det tredje spørgsmål, der behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, for det første, hvilke forpligtelser der påhviler medlemsstaterne i henhold til NEC-direktivet i perioden mellem den 27. november 2002, hvor direktivets gennemførelsesfrist udløb, og den 31. december 2010, hvor

de nævnte medlemsstater senest skulle overholde de emissionslofter, der var fastsat ved direktivet. For det andet har den forelæggende ret spurgt, om de kompetente nationale myndigheder i betragtning af disse forpligtelser kunne være forpligtede til at afslå eller begrænse meddelelsen af en miljøgodkendelse eller til at vedtage særlige kompensationsforanstaltninger i tilfælde af overskridelse eller risiko for overskridelse af de nationale emissionslofter for $SO_2$ og $NO_x$ i NEC-direktivet.

Om undladelsen af at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det ved et direktiv foreskrevne resultat i alvorlig fare

78 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til fast praksis skal de medlemsstater, som er adressater for et direktiv, mens fristen for dets gennemførelse løber, afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det ved direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare (dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 45, af 8.5.2003, sag C-14/02, ATRAL, Sml. I, s. 4431, præmis 58, og af 23.4.2009, forenede sager C-261/07 og C-299/07, VTB-VAB og Galatea, Sml. I, s. 2949, præmis 38). En sådan undladelsespligt, der påhviler samtlige nationale myndigheder (jf. dom af 6.7.2006, sag C-212/04, Adeneler m.fl., Sml. I, s. 6057, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis), kan udstrækkes til at omfatte vedtagelsen af enhver generel eller specifik foranstaltning, der kan fremkalde en sådan fare.

79 Denne undladelsespligt påhviler i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, sammenholdt med artikel 288, stk. 3, TEUF, også medlemsstaterne i en overgangsperiode, i løbet af hvilken de fortsat må anvende deres nationale ordninger, selv om de ikke er i overensstemmelse med det pågældende direktiv (jf. dom af 10.11.2005, sag C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Sml. I, s. 9759, præmis 42, og af 14.9.2006, sag C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Sml. I, s. 8339, præmis 42).

80 Det følger heraf, at en sådan forpligtelse også finder anvendelse i den overgangsperiode, der er fastsat i NEC-direktivets artikel 4, i løbet af hvilken medlemsstaterne kan undlade at overholde mængden af årlige nationale emissioner, der er anført i dette direktivs bilag I. Det påhviler den nationale ret at undersøge, om denne forpligtelse er blevet overholdt med hensyn til de bestemmelser og foranstaltninger, hvis lovlighed den skal bedømme (jf. i denne retning dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie, præmis 46).

81 I denne forbindelse skal det ikke desto mindre bemærkes, at en sådan undersøgelse nødvendigvis skal foretages på grundlag af en helhedsvurdering, idet der skal tages hensyn til alle politikker og foranstaltninger, der er vedtaget på det pågældende nationale område.

82 I betragtning af den ordning, der er indført ved NEC-direktivet, og navnlig det programmatiske udgangspunkt, dette direktiv fastsætter, jf. denne doms præmis 75, kan virkeliggørelsen af det ved direktivet foreskrevne resultat nemlig kun undergraves alvorligt af medlemsstaterne ved vedtagelsen og iværksættelsen af en række politikker og foranstaltninger, der under hensyntagen til bl.a. deres konkrete virkninger og deres tidsmæssige udstrækning, i betragtning af den samlede mængde af emissioner, der er blevet udledt i atmosfæren af alle de forurenende kilder, tolererer og skaber en kritisk situation, som ved udgangen af 2010 nødvendigvis kan bringe overholdelsen af de lofter, der er anført i bilag I til det nævnte direktiv, i fare (jf. analogt dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie, præmis 47 et 49).

83 Det følger heraf, at en enkel specifik foranstaltning vedrørende en enkelt $SO_2$- og $NO_x$-kilde, der består i afgørelsen om meddelelse af en miljøgodkendelse til opførelsen og driften af et industrianlæg, ikke i sig selv synes at kunne bringe det resultat, der er fastsat ved NEC-direktivet — nemlig at begrænse emissionerne fra disse forurenende kilder i atmosfæren til samlede årlige mængder, som ikke overstiger de nævnte nationale lofter senest i 2010 — alvorligt i fare. Denne konklusion gælder så meget desto mere, når det pågældende anlæg under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede først påbegynder driften tidligst i løbet af 2012.

Om de positive forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i overgangsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010

84 Hvad angår spørgsmålet, om og i givet fald hvilke positive forpligtelser der påhviler medlemsstaterne i overgangsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010, bemærkes, at forpligtelsen for en medlemsstat til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at nå det ved et direktiv forskrevne resultat ifølge fast retspraksis er en bindende forpligtelse, som følger af artikel 288, stk. 3, TEUF og af direktivet selv (jf. dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48, og af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 55, samt dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie, præmis 40).

85 Det følger af denne forpligtelse, at medlemsstaterne inden for gennemførelsesfristen skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det i direktivet foreskrevne resultat nås ved fristens udløb (dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie, præmis 44). Det samme gælder med hensyn til en overgangsperiode, som den der er fastsat i NEC-direktivets artikel 4.

86 I denne forbindelse bemærkes, at NEC-direktivet selv indfører bestemte positive forpligtelser for medlemsstaterne i løbet af denne periode vedrørende navnlig definitionen af interventionsstrategier på overordnet niveau med det formål senest inden udgangen af 2010 gradvist at mindske de pågældende årlige emissioner af forurenende stoffer til mængder, der ikke overstiger de lofter, der er fastsat ved dette direktivs bilag I.

87 I henhold til NEC-direktivets artikel 6 og artikel 8, stk. 2, skal medlemsstaterne nærmere bestemt senest den 1. oktober 2002 udarbejde og derefter om nødvendigt senest den 1. oktober 2006 ajourføre og revidere programmer for gradvis mindskelse af de omhandlede emissioner, som de er forpligtede til at stille til rådighed for offentligheden og berørte organisationer, ved hjælp af klare, letforståelige og lettilgængelige

oplysninger, og at underrette Kommissionen herom inden for de fastsatte frister. NEC-direktivets artikel 7, stk. 1 og 2, samt artikel 8, stk. 1, pålægger ligeledes medlemsstaterne årligt at udarbejde og ajourføre nationale emissionsopgørelser og emissionsfremskrivninger for 2010. De endelige emissionsopgørelser for året forud for det foregående år og de foreløbige emissionsopgørelser for det foregående år samt de nationale fremskrivninger for 2010 skal hvert år senest den 31. december forelægges Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur (jf. i denne retning dom af 18.12.2008, sag C-273/08, Kommissionen mod Luxembourg, præmis 2 og 11).

88 Hvad angår det konkrete indhold af disse nationale programmer skal det ikke desto mindre fastslås, således som det blev anført i denne doms præmis 75, at den store frihed, der er tildelt medlemsstaterne ved NEC-direktivet, er til hinder for, at disse stater støder på grænser ved tilrettelæggelsen af disse, og at de således bliver forpligtede til at vedtage eller at afholde sig fra at vedtage foranstaltninger eller særlige initiativer af grunde, der ikke har noget at gøre med strategiske vurderinger, der overordnet set tager hensyn til de foreliggende faktiske omstændigheder og forskellige offentlige og private interesser.

89 Fastsættelse af eventuelle forskrifter i denne retning ville gå imod EU-lovgivers vilje om navnlig at gøre det muligt for medlemsstaterne at sikre en vis balance mellem de forskellige implicerede interesser. Dette ville desuden føre til, at der blev skabt uforholdsmæssigt store forpligtelser for medlemsstaterne, og ville derfor være i strid med proportionalitetsprincippet, der fremgår af artikel 5 TEU, og som udtrykkeligt er nævnt i NEC-direktivets 13. betragtning, og som indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en unionsretlig bestemmelse, skal være egnede til at nå de tilsigtede legitime mål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem (jf. dom af 6.12.2005, forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, ABNA m.fl., Sml. I, s. 10423, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 51).

90 Under disse omstændigheder følger det heraf, at artikel 288, stk. 3, TEUF og NEC-direktivet i overgangsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010 hverken pålægger medlemsstaterne at afslå eller begrænse meddelelsen af en miljøgodkendelse som de i hovedsagerne omhandlede eller at vedtage særlige kompensationsforanstaltninger for hver godkendelse af denne art, der er meddelt, selv hvis de nationale emissionslofter for $SO_2$ og $NO_x$ derved overskrides eller risikerer at blive overskredet.

91 Henset til ovenstående betragtninger som helhed, skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at i overgangsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010, som fastsat i NEC-direktivets artikel 4,

— fastsætter artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 288, stk. 3, TEUF samt NEC-direktivet, at medlemsstaterne skal afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det ved direktivet foreskrevne resultat alvorligt i fare

— forekommer medlemsstaternes vedtagelse af en særlig foranstaltning vedrørende en enkelt $SO_2$- eller $NO_x$-kilde ikke i sig selv at kunne bringe virkeliggørelsen af det resultat, der er foreskrevet ved NEC-direktivet, alvorligt i fare. Det påhviler den nationale ret at undersøge, om dette er tilfældet med hensyn til hver af de afgørelser om meddelelse af miljøgodkendelse til opførelsen og driften af et industrianlæg som dem, der er omhandlet i hovedsagerne

— pålægger artikel 288, stk. 3, TEUF og NEC-direktivets artikel 6, artikel 7, stk. 1 og 2, samt artikel 8, stk. 1, og 2, medlemsstaterne dels at udarbejde, og om nødvendigt at ajourføre og revidere programmer for gradvis mindskelse af de nationale emissioner af $SO_2$ og $NO_x$, som de er forpligtede til at stille til rådighed

for offentligheden og berørte organisationer, ved hjælp af klare, letforståelige og lettilgængelige oplysninger, og at underrette Kommissionen herom inden for de fastsatte frister, dels årligt at udarbejde og ajourføre nationale emissionsopgørelser og emissionsfremskrivninger for 2010, som de skal forelægge Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur inden for de fastsatte frister

— pålægger artikel 288, stk. 3, TEUF og NEC-direktivet hverken medlemsstaterne at afslå eller at begrænse meddelelsen af en miljøgodkendelse til opførelsen og driften af et industrianlæg som de i hovedsagerne omhandlede, eller at vedtage særlige kompensationsforanstaltninger for hver godkendelse af denne art, der er meddelt, selv hvis de nationale emissionslofter for $SO_2$ og $NO_x$ derved overskrides eller kan risikere at blive overskredet.

*Det fjerde, det femte og det sjette spørgsmål*

92 Med det fjerde, det femte og det sjette spørgsmål, der behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om og i givet fald i hvilket omfang en borger kan påberåbe sig de forpligtelser, der er fastsat ved NEC-direktivets artikel 4 og 6, direkte for de nationale retter.

93 I denne henseende skal det straks bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan påberåbe sig disse bestemmelser over for medlemsstaten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt (jf. bl.a. dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357,

præmis 11, af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 25, og af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 – C-403/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 103).

94 Som Domstolen flere gange har bemærket, vil det nemlig være uforeneligt med den bindende karakter, som et direktiv ifølge artikel 288, stk. 3, TEUF har, principielt at udelukke, at den pligt, som pålægges ved direktivet, kan påberåbes af de berørte personer. Denne betragtning gælder navnlig for et direktiv, hvis mål er at styre såvel som at mindske luftforureningen, og som derfor har til formål at beskytte den offentlige sundhed (jf. dom af 25.7.2008, sag C-237/07, Janecek, Sml. I, s. 6221, præmis 37).

95 Det skal ikke desto mindre i den forbindelse bemærkes, at en EU-bestemmelse er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet nogen betingelse og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, er gjort afhængig af, at Unionens institutioner eller medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende (jf. bl.a. dom af 3.4.1968, sag 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe, Sml. 1965-1968, s. 475, org.ref.: Rec. s. 211, og af 23.2.1994, sag C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava m.fl., Sml. I, s. 483, præmis 9).

96 Hvad angår NEC-direktivets artikel 4 må det imidlertid fastslås, at denne artikel ikke besidder de kendetegn, der er nævnt ovenfor.

97 Set i den sammenhæng, den indgår i, har denne artikel blot karakter af en programerklæring, da den begrænser sig til at fastsætte et mål, der skal nås, idet den overlader medlemsstaterne en stor frihed med hensyn til midlerne, hvormed dette mål skal nås.

98 Det følger heraf, at for så vidt som NEC-direktivets artikel 4 ikke fastsætter nogen ubetinget og tilstrækkelig præcis forpligtelse til at vedtage politikker eller særlige og punktuelle foranstaltninger, der skal gøre det muligt at virkeliggøre det fastsatte resultat, kan borgerne ikke for en national ret påberåbe sig NEC-direktivets artikel 4 direkte for inden den 31. december 2010 at gøre gældende, at de kompetente myndigheder skal afslå eller begrænse vedtagelsen af en afgørelse om meddelelse af en miljøgodkendelse som de i hovedsagerne omhandlede, eller træffe særlige kompensationsforanstaltninger efter udstedelsen af en sådan godkendelse.

99 Derimod har NEC-direktivets artikel 6 en ubetinget og tilstrækkelig præcis karakter, idet den utvetydigt pålægger medlemsstaterne dels, i henhold til stk. 1-3, at udarbejde nationale programmer for gradvis mindskelse af de nationale emissioner af bl.a. $SO_2$ og $NO_x$, for at efterkomme de lofter, der er fastsat i nævnte direktivs bilag I, senest ved udgangen af 2010, dels, i henhold til artikel 6, stk. 4, at stille disse programmer til rådighed for offentligheden og berørte organisationer, såsom miljøorganisationer, gennem klare, letforståelige og lettilgængelige oplysninger.

100 Det følger heraf, at de fysiske og juridiske personer, der er direkte berørt, i givet fald ved at indbringe en sag for de nationale retter skal kunne opnå, at de nationale myndigheder overholder og gennemfører sådanne EU-retlige normer.

101 Hvad angår indholdet af de programmer, der skal udarbejdes, er det ganske vist rigtigt — således som det fremgår af denne doms præmis 88 — at medlemsstaterne har en stor frihed med hensyn til valget af særlige initiativer, der skal gennemføres, men det er også rigtigt, at de ikke er forpligtede til at vedtage politikker og sådanne foranstaltninger, at der ikke sker nogen overskridelse før udgangen af år 2010.

102 Det fremgår imidlertid af NEC-direktivets artikel 6 og af dette direktivs opbygning, som tilsigter en gradvis mindskelse af de nationale emissioner af udtrykkeligt anførte forurenende stoffer, at medlemsstaterne i overgangsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010 skal vedtage eller planlægge passende og sammenhængende politikker og foranstaltninger, der er egnede til som helhed at nedbringe emissionerne fra disse forurenende stoffer, således at de nationale lofter, der er fastsat i nævnte direktivs bilag I, overholdes.

103 Det skal ud fra dette synspunkt bemærkes, at selv om medlemsstaterne således har en skønsbeføjelse, medfører NEC-direktivets artikel 6 ikke desto mindre begrænsninger i udøvelsen af denne, som kan påberåbes for de nationale retter, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt samtlige de politikker og foranstaltninger, der er vedtaget eller planlagte inden for rammerne af de respektive nationale programmer, er tilstrækkelige i forhold til formålet om senest ved udgangen af 2010 at begrænse emissionerne fra de omfattede forurenende stoffer til mængder, der ikke overstiger de lofter, der er fastsat for hver medlemsstat (jf. i denne retning Janecet-dommen, præmis 46).

104 Henset til det ovenstående, skal det fjerde, det femte og det sjette spørgsmål besvares som følger:

— NEC-direktivets artikel 4 er ikke ubetinget og tilstrækkelig præcis til at kunne påberåbes af borgerne for de nationale retter før den 31. december 2010.

— NEC-direktivets artikel 6 giver de borgere, der er direkte berørt, rettigheder, der kan påberåbes for de nationale retter, således at de kan gøre gældende, at medlemsstaterne i overgangsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010 inden for rammerne af nationale programmer skal vedtage eller planlægge passende og sammenhængende politikker og foranstaltninger, der er egnede til som helhed at nedbringe emissionerne fra de omhandlede forurenende stoffer, således at de nationale lofter, der er fastsat i bilag I til nævnte direktiv, overholdes

senest ved udgangen af år 2010, og at de skal stille de programmer, der er udarbejdet til disse formål, til rådighed for offentligheden og de berørte organisationer ved hjælp af klare, letforståelige og lettilgængelige oplysninger.

**Sagsomkostningerne**

105 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

**1) Artikel 9, stk. 1, 3 og 4, i Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, i sin oprindelige version, samt i den kodificerede version, der fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, skal fortolkes således, at medlemsstaterne ved meddelelsen af en miljøgodkendelse til opførelsen og driften af et industrianlæg som de i hovedsagerne omhandlede ikke er forpligtede til — som en af betingelserne for meddelelse af denne godkendelse — at tage hensyn til de nationale emissionslofter for $SO_2$ og for $NO_x$, der er fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF af 23. oktober 2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer, idet de inden for rammerne af nationale programmer skal overholde den forpligtelse, der følger af nævnte direktiv 2001/81, til at vedtage eller planlægge passende og sammenhængende politikker og foranstaltninger, der er egnede til som helhed**

**at begrænse emissionerne fra navnlig disse forurenende stoffer til mængder, der ikke overstiger de lofter, der er angivet i dette direktivs bilag I, senest ved udgangen af 2010.**

**2) I overgangsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010, som fastsat i artikel 4 i direktiv 2001/81,**

**— fastsætter artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 288, stk. 3, TEUF samt direktiv 2001/81, at medlemsstaterne skal afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det ved direktivet foreskrevne resultat alvorligt i fare**

**— forekommer medlemsstaternes vedtagelse af en særlig foranstaltning vedrørende en enkelt $SO_2$- eller $NO_x$-kilde ikke i sig selv at kunne bringe virkeliggørelsen af det resultat, der er foreskrevet ved direktiv 2001/81, alvorligt i fare. Det påhviler den nationale ret at undersøge, om dette er tilfældet med hensyn til hver enkelt afgørelse om meddelelse af miljøgodkendelse til opførelsen og driften af et industrianlæg som dem, der er omhandlet i hovedsagerne**

**— pålægger artikel 288, stk. 3, TEUF og artikel 6, artikel 7, stk. 1 og 2, samt artikel 8, stk. 1, og 2, i direktiv 2001/81 medlemsstaterne dels at udarbejde, og om nødvendigt ajourføre og revidere, programmer for gradvis mindskelse af de nationale emissioner af $SO_2$ og $NO_x$, som de er forpligtede til at stille til rådighed for offentligheden og berørte organisationer, ved hjælp af klare, letforståelige og lettilgængelige oplysninger, og at underrette Europa-Kommissionen herom inden for de fastsatte frister, dels årligt at udarbejde og ajourføre nationale emissionsopgørelser og emissionsfremskrivninger for 2010, som de skal forelægge Europa-**

**Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur inden for de fastsatte frister**

— **pålægger artikel 288, stk. 3, TEUF og direktiv 2001/81 hverken medlemsstaterne at afslå eller at begrænse meddelelsen af en miljøgodkendelse til opførelsen og driften af et industrianlæg som de i hovedsagerne omhandlede eller at vedtage særlige kompensationsforanstaltninger for hver godkendelse af denne art, der er meddelt, selv hvis de nationale emissionslofter for $SO_2$ og $NO_x$ derved overskrides eller risikerer at blive overskredet.**

3) **Artikel 4 i direktiv 2001/81 er ikke ubetinget og tilstrækkelig præcis til at kunne påberåbes af borgerne for de nationale retter før den 31. december 2010.**

**Artikel 6 i direktiv 2001/81 giver de borgere, der er direkte berørt, rettigheder, der kan påberåbes for de nationale retter, således at de kan gøre gældende, at medlemsstaterne i overgangsperioden fra den 27. november 2002 til den 31. december 2010 inden for rammerne af nationale programmer skal vedtage eller planlægge passende og sammenhængende politikker og foranstaltninger, der er egnede til som helhed at nedbringe emissionerne fra de omhandlede forurenende stoffer, således at de nationale lofter, der er fastsat i bilag I til nævnte direktiv, overholdes senest ved udgangen af år 2010, og at de skal stille de programmer, der er udarbejdet til disse formål, til rådighed for offentligheden og de berørte organisationer ved hjælp af klare, letforståelige og lettilgængelige oplysninger.**

Underskrifter