DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 26 maj 2011 *

I de förenade målen C-165/09–C-167/09,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, från Raad van State (Nederländerna), av den 29 april 2009, som inkom till domstolen den 30 april 2009, i målen

Stichting Natuur en Milieu (C-165/09),

Stichting Greenpeace Nederland,

Makarna Meijer,

E. Zwaag,

F. Pals

mot

College van Gedeputeerde Staten van Groningen,

* Rättegångsspråk: nederländska.

och

Stichting Natuur en Milieu (C-166/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

mot

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

och

Stichting Natuur en Milieu (C-167/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

mot

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

ytterligare deltagare i rättegången:

RWE Eemshaven Holding BV, tidigare RWE Power AG (C-165/09),

Electrabel Nederland NV (C-166/09),

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam (C-166/09 och C-167/09),

E.O**N** Benelux NV (C-167/09), meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano (referent) samt domarna J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan och M Berger,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 oktober 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Stichting Natuur en Milieu, genom J.G. Vollenbroek, i egenskap av ombud,

— Stichting Greenpeace Nederland, genom J.G. Vollenbroek, i egenskap av ombud, och B.N. Kloostra, advocaat,

— Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, genom J.G. Vollenbroek, i egenskap av ombud,

— College van Gedeputeerde Staten van Groningen, genom A. Ayal och W.J.W. Snippe, båda i egenskap av ombud,

— College Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, genom B.J.M. Verras, i egenskap av ombud,

— RWE Eemshaven Holding BV, tidigare RWE Power AG, genom D.N. Broerse och J.J. Peelen, advocaten, samt genom M. Werner, Rechtsanwalt,

— E.ON Benelux NV, genom J.M. Osse, J.C.A. Houdijk och A.A. Freriks, advocaten, samt genom E. Broeren, Rechtsanwalt,

— Electrabel Nederland NV, genom P. Wytinck, M. van der Woude och M.M. Kaajan, advocaten,

— Nederländernas regering, genom C.M. Wissels, B. Koopman och M.A.M. de Ree samt Y. de Vries, samtliga i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom V. Pasternak Jørgensen, samt genom R. Holdgaard och C. Vang, samtliga i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom S. Menez, i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

— Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom A. Alcover San Pedro och F. Ronkes Agerbeek, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 december 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9 i rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26), i dess ursprungliga lydelse samt i den kodifierade lydelse som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, s. 8) (nedan kallat IPPC-direktivet) samt av de bestämmelser som är relevanta, vad gäller omständigheterna i det nationella målet, i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (EGT L 309, s. 22) (nedan kallat NEC-direktivet).

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan stiftelserna Stichting Natuur en Milieu (nedan kallad Natuur en Milieu) och Stichting Greenpeace Nederland (nedan kallad Greenpeace) samt fyra fysiska personer, och å andra sidan College van Gedeputeerde Staten van Groningen (provinsregering i Groningen) (mål C-165/09) beträffande ett beslut från sistnämnda provinsregering att bevilja bolaget RWE Eemshaven Holding BV, tidigare RWE Power AG (nedan kallat RWE), tillstånd att uppföra och driva ett elverk i provinsen Groningen. Begäran har i målen C-166/09 och C-167/09 även framställts i mål mellan å ena sidan stiftelserna Natuur en Milieu, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (nedan kallad Milieufederatie), Greenpeace och sammanslutningen Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

(sammanslutning av medborgare i Voorne som är bekymrade över miljöhot) (nedan kallad VVBV), och å andra sidan College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (provinsregering i Zuid-Holland) beträffande beslut från sistnämnda myndighet att bevilja bolagen Electrabel Nederland NV (nedan kallat Electrabel) och E.ON Benelux NV (nedan kallat E.ON) tillstånd att uppföra och driva två elverk i provinsen Zuid-Holland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

IPPC- direktivet

3 Eftersom IPPC-direktivet har kodifierats och ersatt direktiv 96/61, återges bestämmelserna i sistnämnda direktiv i dess konsoliderade lydelse som inte medför några materiella ändringar.

4 Skälen 3 och 9 i IPPC-direktivet har följande lydelse:

”(3) I det femte handlingsprogrammet för miljön … prioriterades samordnade åtgärder för att minska föroreningar eftersom detta påskyndar utvecklingen mot en mera varaktig jämvikt mellan å ena sidan mänsklig verksamhet och social och ekonomisk utveckling, och å andra sidan naturresurserna och naturens möjligheter att återbildas.

(9) Syftet med samordnade åtgärder för att begränsa föroreningarna är att, under beaktande av avfallshanteringen, överallt där detta är möjligt förebygga utsläppen i luft, vatten och mark och att, om detta visar sig vara omöjligt, minimera föroreningarna för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet.”

5 I artikel 2.7 i IPPC-direktivet definieras miljökvalitetsnorm som ”ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i gemenskapslagstiftningen”.

6 Enligt artikel 2.12 i samma direktiv avses med bästa tillgängliga teknik ”det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att i princip utgöra grunden för utsläppsgränsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet”.

7 I artikel 4 i IPPC-direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att inga nya anläggningar drivs utan tillstånd enligt detta direktiv …”

8 I artikel 9 i IPPC-direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska försäkra sig om att tillståndet omfattar alla nödvändiga åtgärder för att uppfylla de krav för tillstånd som avses i artiklarna 3 och 10, för att kunna säkerställa skydd av luft, vatten och mark och således uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet.

…

3. Tillståndet ska omfatta utsläppsgränsvärden för förorenande ämnen, i synnerhet de som anges i bilaga III, som den berörda anläggningen med hänsyn till deras beskaffenhet och förmåga att överföra föroreningar från ett element till ett annat (vatten, luft och mark) kan antas släppa ut i betydande mängder. Tillståndet ska vid behov innehålla lämpliga föreskrifter som säkerställer skydd av mark och grundvatten samt åtgärder för hanteringen av avfall som uppkommer vid anläggningen. Gränsvärdena kan vid behov kompletteras eller ersättas av likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder.

…

4. Utan att det påverkar artikel 10 ska de utsläppsgränsvärden och likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder som avses i punkt 3 bygga på bästa tillgängliga teknik, utan att användning av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs, och fastställas med hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper och geografiska belägenhet samt de lokala miljöförhållandena. I samtliga fall ska tillståndsvillkoren innehålla bestämmelser som syftar till att minimera långväga eller gränsöverskridande föroreningar och säkra en hög skyddsnivå för miljön som helhet.

…

7. Tillståndet får, i den mån medlemsstaten eller den behöriga myndigheten finner det lämpligt, innehålla andra villkor som är motiverade med hänsyn till detta direktivs syfte.

8. Utan att det påverkar skyldigheten att genomföra ett tillståndsförfarande i enlighet med detta direktiv får medlemsstaterna fastställa särskilda skyldigheter för vissa kategorier av anläggningar i form av generella, bindande föreskrifter i stället för i tillståndsvillkoren, förutsatt att ett integrerat förfaringssätt och en motsvarande hög skyddsnivå för miljön som helhet säkerställs.”

9 Artikel 10 i direktivet har följande lydelse:

”Om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik ska ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna.”

10 I artikel 19.2 i IPPC-direktivet föreskrivs följande:

”I avsaknad av utsläppsgränsvärden på gemenskapsnivå som fastställs i enlighet med detta direktiv, ska relevanta utsläppsgränsvärden enligt de direktiv som är förtecknade i bilaga II och i andra gemenskapsregler tillämpas på de anläggningar som anges i bilaga I som miniminivåer för utsläppsgränsvärden enligt detta direktiv.”

11 I bilaga II till IPPC-direktivet ges en förteckning över följande direktiv:

”1. Rådets direktiv 87/217/EEG av den 19 mars 1987 om att hindra och minska asbestförorening i miljön

2. Rådets direktiv 82/176/EEG av den 22 mars 1982 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från klor-alkaliindustrin

3. Rådets direktiv 83/513/EEG av den 26 september 1983 om gränsvärden och kvalitetsmål för kadmiumutsläpp

4. Rådets direktiv 84/156/EEG av den 8 mars 1984 om gränsvärden och kvalitetsmål för kvicksilverutsläpp från andra källor än klor-alkaliindustrin

5. Rådets direktiv 84/491/EEG av den 9 oktober 1984 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av hexaklorcyklohexan

6. Rådets direktiv 86/280/EEG av den 12 juni 1986 om gränsvärden och kvalitetsmål för utsläpp av vissa farliga ämnen som ingår i förteckning 1 i bilagan till direktiv 76/464/EEG

7. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall

8. Rådets direktiv 92/112/EEG av den 15 december 1992 om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin

9. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar

10. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/11/EG av den 15 februari 2006 om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö

11. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall

12. Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor

13. Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall

14. Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall."

NEC-direktivet

12 Skälen 11 och 12 i NEC-direktivet har följande lydelse:

"(11) Ett kostnadseffektivt sätt att uppnå delmålen är att fastställa nationella tak för varje medlemsstat för utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar och ammoniak. Sådana tak ger en viss flexibilitet åt gemenskapen och medlemsstaterna när det gäller hur de fastställda nivåerna skall nås.

(12) Medlemsstaterna bör ansvara för att genomföra åtgärder så att de nationella taken respekteras. De framsteg som görs när det gäller att respektera dessa nationella tak måste utvärderas. Nationella program för att minska utsläppen bör därför upprättas och lämnas till kommissionen, och bör innehålla information om de åtgärder som har antagits eller som planeras för att de nationella utsläppstaken inte skall överskridas."

13 Skäl 19 i NEC-direktivet har följande lydelse:

”Bestämmelserna i detta direktiv påverkar inte tillämpningen av de av gemenskapslagstiftningens bestämmelser som reglerar utsläpp av dessa föroreningar från specifika källor eller bestämmelserna i rådets direktiv [96/61] när det gäller gränsvärden för utsläpp och användande av bästa tillgängliga teknik.”

14 Enligt artikel 1 i NEC-direktivet är syftet med detta direktiv att begränsa utsläppen av försurande och eutrofierande föroreningar och av ozonprekursorer för att i gemenskapen förbättra skyddet av miljön och människors hälsa mot risker för negativa verkningar från försurning, markeutrofiering och marknära ozon.

15 Artikel 4 i NEC-direktivet, med rubriken ”[n]ationella utsläppstak”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall senast år 2010 begränsa sina årliga nationella utsläpp av föroreningarna svaveldioxid (SO2), kväveoxider (NOx), flyktiga organiska föreningar (VOC) och ammoniak (NH3), till mängder som inte överskrider de utsläppstak som anges i bilaga I, varvid hänsyn skall tas till eventuella ändringar till följd av gemenskapsåtgärder som vidtas med anledning av de rapporter som avses i artikel 9.

2. Medlemsstaterna skall säkerställa att de utsläppstak som anges i bilaga I inte överskrids under något år efter år 2010.”

16 I artikel 6 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall senast den 1 oktober 2002 utarbeta program för att stegvis minska nationella utsläpp av de föroreningar som anges i artikel 4 med målet att senast år 2010 åtminstone respektera de nationella utsläppstak som anges i bilaga I.

2. De nationella programmen skall innehålla information om antagna och planerade strategier och åtgärder samt kvantitativa uppskattningar av hur dessa strategier och åtgärder kommer att påverka utsläppen av föroreningar år 2010. Betydande förväntade förändringar i den geografiska fördelningen av de nationella utsläppen skall anges.

3. Medlemsstaterna skall vid behov uppdatera och revidera de nationella programmen senast den 1 oktober 2006.

4. Medlemsstaterna skall göra de program som utarbetas enligt punkterna 1, 2 och 3 tillgängliga för allmänheten och relevanta organisationer, t.ex. miljöorganisationer. Den information som hålls tillgänglig för allmänheten och för organisationer enligt denna punkt skall vara tydlig, lättförståelig och lättillgänglig.”

17 Artikel 7.1 och 7.2 i NEC-direktivet har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall utarbeta och årligen uppdatera de nationella utsläppsinventeringarna och utsläppsprognoserna för 2010 i fråga om de föroreningar som anges i artikel 4.

2. Medlemsstaterna skall upprätta sina utsläppsinventeringar och utsläppsprognoser i enlighet med metoderna i bilaga III.”

18 I artikel 8.1 och 8.2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall varje år senast den 31 december till kommissionen och Europeiska miljöbyrån överlämna sina nationella utsläppsinventeringar och sina utsläppsprognoser för 2010, som upprättats enligt artikel 7. De skall överlämna sina slutliga utsläppsinventeringar för året före det föregående året, och de preliminära utsläppsinventeringarna för det föregående året. Utsläppsprognoserna skall innefatta information som gör det möjligt att förstå de sifferuppgifter som representerar de socioekonomiska förutsättningar på vilka prognoserna bygger.

2. Medlemsstaterna skall senast den 31 december 2002 underrätta kommissionen om de program som har utarbetats i enlighet med artikel 6.1 och 6.2.

Medlemsstaterna skall senast den 31 december 2006 underrätta kommissionen om de uppdaterade program som har utarbetats i enlighet med artikel 6.3.”

19 I bilaga I till NEC-direktivet föreskrivs vad gäller Konungariket Nederländerna ett utsläppstak om 50 kiloton SO2 och 260 kiloton NOx vilka ska uppnås senast år 2010.

Den nationella lagstiftningen

20 Direktiv 96/61 och IPPC-direktivet införlivades med nationell rätt genom att vissa bestämmelser i lagen om miljöskydd (Wet Milieubeheer) (nedan kallad WMB alternativt miljöskyddslagen) ändrades. Enligt artikel 8.1 b i miljöskyddslagen krävs tillstånd för ändringar och ändrat nyttjande av en anläggning som omfattas av direktiv 96/61, och därefter IPPC-direktivet.

21 I artikel 8.10 i miljöskyddslagen föreskrivs att tillstånd till uppförande och drift endast får nekas med hänsyn till miljöskyddet. Enligt artikel 8.10 andra stycket a i miljöskyddslagen ska tillstånd i vart fall nekas om man inte genom att bevilja tillståndet kan uppnå att bästa tillgängliga teknik tillämpas i anläggningen.

22 Enligt artikel 8.11 andra stycket i miljöskyddslagen kan tillståndet förenas med villkor om hänsyn till miljöskyddet kräver detta.

23 De nederländska myndigheterna har vidtagit flera initiativ och åtgärder för att genomföra och införliva NEC-direktivet.

24 Enligt artikel 8.2 i NEC-direktivet upprättade statssekreteraren för bostadsfrågor, fysisk planering och miljö (staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) år 2002 en rapport om det nationella programmet för utsläppstak, försurning och storskalig luftförorening (Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002), vilken också tillställdes kommissionen.

År 2003 upprättade nämnda staatssecretaris en genomförandekommentar om utsläppstak avseende försurning och storskalig luftförorening (Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003 Erop of eronder). I genomförandekommentaren återgavs planerade åtgärder och en fördelning av de nationella utsläppstaken över olika sektorer.

25 Den 6 juli 2005 trädde lagen av den 16 juni 2005 om ändring av lagen om luftföroreningar i kraft (genomförande av EG-direktivet om nationella utsläppstak) [Wet van 16 juni 2005 tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds). Vid samma tidpunkt trädde även förordningen om genomförande av EG-direktivet om nationella utsläppstak (Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds) i kraft.

26 I enlighet med artikel 8.2 i NEC-direktivet gjordes en översyn och uppdatering av det nationella programmet för miljöpolitik år 2006. Ministern för bostadsfrågor, fysisk planering och miljö (Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (nedan kallad ministern) antog i detta syfte en rapport om utsläppstaken avseende försurning och storskalig luftförorening (Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006). Rapporten innehöll en rad lagstadgade krav, skatteåtgärder och bindande avtal som syftade till att senast den 31 december 2010 iaktta de utsläppstak som fastställts för Konungariket Nederländerna.

27 Som en uppföljning av genomförandekommentaren om utsläppstak avseende försurning och storskalig luftförorening som upprättats av statssekreteraren för bostadsfrågor, fysisk planering och miljö fastställde ministern det sektorsvisa utsläppstaket för SO2 avseende energisektorn till 13,5 kiloton per år, oberoende av om nya centraler skulle tas i bruk. Den 26 juni 2008 ingicks en bindande och verkställbar överenskommelse avseende SO2 mellan berörda nationella myndigheter, regionala myndigheter

(bland annat myndigheterna i Zuid-Holland och Groningen) och samtliga elbolag. Syftet med överenskommelsen var att det skulle göras obligatoriskt för samtliga parter i överenskommelsen att iaktta utsläppsgränsen inom elsektorn till och med den 31 december 2019.

28 Vad gäller det nationella utsläppstaket för NOx införde de nederländska myndigheterna däremot ett system med handel med utsläppsrätter grundat på en målsättning om 55 kiloton utsläpp av NOx år 2010 för deras stora industrianläggningar.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

29 I mål C-165/09 beviljade College van Gedeputeerde Staten van Groningen, genom beslut av den 11 december 2007, RWE tillstånd att uppföra och driva ett elverk med pulverkol och biomassa på industriområdet Eemshaven i Eemsmond.

30 Anläggningen skulle, från och med år 2012 då den tidigast planerades tas i bruk, släppa ut totalt 1 454 ton SO2 årligen, vilket motsvarar ungefär 2,9 procent av det nationella utsläppstaket för denna typ av förorening.

31 Natuur en Milieu, Greenpeace, makarna Meijer samt E. Zwaag och F. Pals överklagade beslutet till Raad van State.

32 I mål C-166/09 gav College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland den 11 mars 2008 tillstånd för Electrabels plan att uppföra och driva ett elverk med pulverkol och biomassa i Missouriweg i Rotterdam.

33 Det sistnämnda elverket, som inte kommer att tas i bruk före år 2013, förväntas att årligen släppa ut 580 ton SO2 och 730 ton NOx, det vill säga 1,2 procent respektive 0,3 procent av de nationella utsläppstaken för SO2 och NOx.

34 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace och VVBV angrep beslutet att bevilja nämnda tillstånd vid Raad van State.

35 I mål C-167/09 beviljade College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, genom beslut av den 26 oktober 2007, E.ON tillstånd till en partiell omarbetning för en ny anläggning för elproduktion huvudsakligen genom koleldning belägen på Coloradoweg i Rotterdams industriområde.

36 De totala beräknade årliga utsläppen, från och med år 2012 då anläggningen tidigast kan tas i bruk, borde uppgå till 923 ton SO2 och 1 535 ton NOx. Dessa utsläpp uppgår till 1,8 procent respektive 0,6 procent av de nationella utsläppstaken för SO2 och NOx.

37 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace och VVBV överklagade tillståndsbeslutet till Raad van State.

38 I samtliga tre mål har klagandena i de nationella målen i huvudsak gjort gällande att – mot bakgrund av att de utsläppstak som fastställs i NEC-direktivet för Konungariket Nederländerna inte kommer att hållas i slutet av år 2010 – behöriga myndigheter inte borde ha beviljat tillstånden eller att de åtminstone borde ha förenat tillstånden med strängare villkor.

39 I sin begäran om förhandsavgörande uttrycker Raad van State sitt stöd för åsikten att då tillstånden meddelades var den förda politiken och de vidtagna åtgärderna inte tillräckliga för att Konungariket Nederländerna i slutet av år 2010 skulle uppnå det mål som avses i artikel 4 i NEC-direktivet.

40 Det framgår av den rapport om utsläppstak avseende försurning och storskalig luftförorening som ministern upprättade, rapporten från mars 2008 från AEA Energy & Environment beträffande utvärderingen av de nationella planer som lämnats in med stöd av NEC-direktivet samt av miljöutvärderingen år 2008 (Milieubalans 2008), som antogs av Planbureau voor de Leefomgeving (institut för analys av levnadsmiljön), att de nationella utsläppstaken för SO2 och NOx enligt uppskattningarna väntas överskridas år 2010, om inte miljöpolitiken ändras.

41 Den hänskjutande domstolen har i de olika målen konfronterats med olika frågor avseende unionsrätten. Frågeställningarna är identiska, med följande förbehåll:

— I mål C-165/09 är det endast det utsläppstak för SO2 som fastställs i NEC-direktivet som är aktuellt, medan målen C-166/09 och C-167/09 även gäller de utsläppstak för NOx som avses i samma direktiv.

— Mot bakgrund av när de faktiska omständigheterna i de nationella målen ägde rum, gäller den första tolkningsfrågan i målen C-165/09 och mål C-167/09 tolkningen av artikel 9 i direktiv 96/61, medan frågan i mål C-166/09 gäller samma bestämmelse, vars lydelse är oförändrad, i dess kodifierade version enligt IPPC-direktivet.

42 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Medför skyldigheten avseende direktivkonform tolkning att de skyldigheter enligt direktiv [96/61] (numera [IPPC-]direktivet) [(målen C-165/09 och C-167/09)] [eller] [IPPC-]direktivet [(mål C-166/09)] som har förts in i miljöskyddslagen kan och ska tolkas så, att en prövning av en ansökan om miljötillstånd ska ske med beaktande fullt ut av det nationella utsläppstaket för SO2 och/eller NOx [(mål C-165/09)] [eller] SO2 och NOx [(målen C-166/09 och C-167/09)] enligt [NEC-]direktivet, särskilt vad gäller skyldigheterna enligt artikel 9.4 i [IPPC-] direktivet?

2) a) Gäller skyldigheten för en medlemsstat att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet också under den period mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010 som avses i artikel 4.1 i NEC-direktivet?

b) Har den berörda medlemsstaten under den nämnda perioden mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010, för det fall det nationella utsläppstaket för SO2 och/eller NOx enligt NEC-direktivet riskerar att överskridas eller överskrids efter periodens utgång, några positiva skyldigheter vid sidan om eller i stället för ovannämnda skyldighet att avhålla sig från att vidta åtgärder?

c) Är det av relevans för svaren på frågorna 2 a och 2 b att det av en ansökan om miljötillstånd till en anläggning som bidrar till ett överskridande eller en risk för överskridande av det nationella utsläppstaket för SO2 och/eller NOx enligt NEC-direktivet framgår att den anläggning som tillståndet avser tidigast kommer att tas i bruk år 2011?

3) a) Medför de skyldigheter som avses i fråga 2 att medlemsstaten ska vägra att bevilja miljötillstånd eller ska förena ett sådant tillstånd med närmare föreskrifter eller begränsningar om det saknas garantier för att den anläggning som ansökan om miljötillstånd avser inte bidrar till ett överskridande eller en risk för överskridande av det nationella utsläppstaket för SO2 och/eller NOx enligt NEC-direktivet? Är det för svaret på denna fråga av betydelse i vilken utsträckning anläggningen bidrar till ett överskridande eller en risk för överskridande?

b) Eller är det så att det följer av NEC-direktivet att en medlemsstat, även vid ett överskridande eller en risk för överskridande av det nationella utsläppstaket för SO2 och/eller NOx, förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som ger dem rätt att se till att det resultat som föreskrivs i direktivet uppnås genom att, i stället för att neka tillstånd eller att förena tillståndet med närmare föreskrifter eller begränsningar, vidta andra åtgärder, såsom kompensation på andra platser?

4) Kan en enskild, såvitt medlemsstaten har de skyldigheter som avses i frågorna 2 och 3, i nationell domstol göra gällande att dessa skyldigheter ska uppfyllas?

5) a) Kan en enskild direkt åberopa artikel 4 i NEC-direktivet?

b) Om så är fallet, kan artikeln åberopas från och med den 27 november 2002 eller först från och med den 31 december 2010? Är det för svaret på denna fråga av betydelse att det framgår av den aktuella ansökan om miljötillstånd att anläggningen kommer att tas i bruk tidigast år 2011?

6) Ska, för det fall beviljandet av ett miljötillstånd och/eller andra åtgärder bidrar till ett överskridande eller en risk för överskridande av det nationella utsläppstaket för SO2 och/eller NOx enligt NEC-direktivet, artikel 4 i direktivet mer exakt tolkas så att den ger en enskild

a) en allmän rätt att kräva att den berörda medlemsstaten ska anta ett åtgärdspaket som innebär att de årliga nationella utsläppen av SO2 och/eller NOx senast år 2010 begränsas till mängder som inte överskrider det nationella utsläppstaket enligt NEC-direktivet, eller för det fall det inte lyckas, ett åtgärdspaket som innebär att dessa utsläpp så snart som möjligt därefter begränsas till sådana mängder,

b) en konkret rätt att kräva att den berörda medlemsstaten ska vidta specifika åtgärder avseende en viss anläggning – till exempel i form av att neka tillstånd eller förena ett sådant tillstånd med närmare föreskrifter eller begränsningar – som bidrar till att de årliga nationella utsläppen av SO2 och/eller NOx senast år 2010 begränsas till mängder som inte överskrider det nationella utsläppstaket enligt NEC-direktivet, eller för det fall det inte lyckas, specifika åtgärder som bidrar till att dessa utsläpp så snart som möjligt därefter begränsas till sådana mängder,

c) Är det för svaren på frågorna 6 a och 6 b av betydelse i vilken utsträckning anläggningen bidrar till överskridandet eller risken för överskridande av utsläppstaket?”

43 Domstolens ordförande beslutade den 24 juni 2009 att förena målen C-165/09–C-167/09 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Upptagande till sakprövning

44 RWE, Electrabel och E.ON har bestritt att respektive begäran om förhandsavgörande kan upptas till prövning.

45 De ovannämnda företagen har gjort gällande att då de ställda frågorna avser tolkningen av bestämmelser i NEC-direktivet saknar de samband med tvisteföremålet i de nationella målen som gäller beviljande av miljötillstånd enligt nationella regler varigenom IPPC-direktivet införlivades med nationell rätt. Vidare anser företagen att frågorna är hypotetiska då de antagna nationella programmen gör det möjligt för Konungariket Nederländerna att inte överskrida fastställda utsläppstak för SO2 och NOx efter den 31 december 2010.

46 E.ON har dessutom anfört att Raad van State hade kunnat avgöra målen med stöd av redan föreliggande och fast rättspraxis som inte lämnar något utrymme för tvivel om hur relevant unionsrätt ska tillämpas.

47 Domstolen erinrar i detta hänseende om att i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, som vilar på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är det enligt fast rättspraxis den nationella domstolen som är ensam behörig att fastställa och bedöma omständigheterna i målet samt tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen. Det ankommer också uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken tvisten anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl

nödvändigheten som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. Följaktligen är EU-domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (se dom av den 12 april 2005 i mål C-145/03, Keller, REG 2005, s. I-2529, punkt 33, av den 18 juli 2007 i mål C-119/05, Lucchini, REG 2007, s. I-6199, punkt 43, och av den 11 september 2008 i mål C-11/07, Eckelkamp m.fl., REG 2008, s. I-6845, punkterna 27 och 32).

48 Domstolen får särskilt underlåta att besvara en tolkningsfråga om det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, eller när frågan är hypotetisk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra, REG 2001, s. I-2099, punkt 39, och av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, Hartlauer, REG 2009, s. I-1721, punkt 25).

49 Så är emellertid inte fallet vad avser förevarande förfaranden.

50 I respektive begäran om förhandsavgörande har Raad van State nämligen ställt sig frågan om de skyldigheter som följer enligt IPPC-direktivet, och i synnerhet enligt artikel 9, tvingar behöriga nationella myndigheter att beakta de nationella utsläppstak som fastställs i NEC-direktivet avseende SO2 och NOx när de beviljar tillstånd enligt IPPC-direktivet (nedan kallat miljötillstånd). Det saknas följaktligen stöd för påståendet att den begärda tolkningen av direktivets bestämmelser saknar samband med föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen

51 Vidare har den nationella domstolen ställt sig frågan om omfattningen av de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt artikel 4 i NEC-direktivet samt enligt övriga relevanta bestämmelser i detta direktiv, särskilt när det kvarstår en risk att staterna inte iakttar de nationella utsläppstak för SO2 och NOx som fastställs i direktivet. Då parterna emellertid inte är eniga i bedömningen av de tekniska uppgifter och vetenskapliga data som Raad van State har hänvisat till i sistnämnda hänseende och då sådana risker inte kan uteslutas framstår frågorna inte, åtminstone inte uppenbart, som

hypotetiska med avseende på de avgöranden som den aktuella nationella domstolen ska meddela i de nationella målen.

52 Vad vidare gäller E.ON:s argument att de frågor som ställts i förevarande mål avser en tolkning av unionsrätten som tydligt framgår av domstolens fasta praxis, erinrar domstolen om att artikel 267 FEUF alltid tillåter en nationell domstol – om denna anser det lämpligt – att på nytt hänskjuta tolkningsfrågor till EU-domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 1963 i de förenade målen 28/62–30/62, Da Costa m.fl., REG 1963, s. 59, 76, svensk specialutgåva, volym 1, s. 171, av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, Cilfit m.fl., REG 1982, s. 3415, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 16, s. 513, samt av den 12 oktober 2010 i mål C-45/09, Rosenbladt, REU 2010, s. I-9391, punkt 31).

53 Begäran om förhandsavgörande i de olika målen ska således upptas till sakprövning.

Prövning i sak

Inledande synpunkter

54 I respektive begäran om förhandsavgörande som tillställts EU-domstolen har den nationella domstolen hänvisat till såväl direktiv 96/61 som IPPC-direktivet med hänsyn till tiden för de faktiska omständigheterna i de nationella målen.

55 Eftersom de bestämmelser i artikel 9 i direktiv 96/61 och i IPPC-direktivet som avses i den första tolkningsfrågan har identisk lydelse och därför ska ges samma tolkning

(se dom av den 17 september 2002 i mål C-513/99, Concordia Bus Finland, REG 2002, s. I-7213, punkt 91, samt av den 24 november 2005 i mål C-331/04, ATI EAC e Viaggi di Maio m.fl., REG 2005, s. I-10109, punkt 20) kan domstolen följaktligen ge ett användbart svar på frågorna enbart med hänvisning till den konsoliderade versionen av bestämmelserna.

Prövning av den första frågan

56 Raad van State har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 9.1, 9.3 och 9.4 i IPPC-direktivet ska tolkas så, att behöriga nationella myndigheter när de beviljar miljötillstånd till att uppföra och driva en industrianläggning är skyldiga att bland villkoren för att bevilja ett sådant tillstånd räkna det nationella utsläppstaket för SO2 och NOx som fastställs i NEC-direktivet.

57 I likhet med vad samtliga medlemsstater som intervenerat i förevarande mål har gjort gällande konstaterar domstolen inledningsvis att det inte i något av de ovannämnda styckena i artikel 9 i IPPC-direktivet, vare sig uttryckligen eller underförstått, hänvisas till utsläppstaken.

58 I artikel 9.1 görs inte någon hänvisning till nämnda utsläppstak då det föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att försäkra sig om att miljötillståndet inbegriper samtliga åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla villkoren i artikel 3 i IPPC-direktivet. I artikel 9.1 föreskrivs nämligen endast att anläggningen ska drivas på sådant sätt att alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att bästa tillgängliga teknik används. Vidare föreskrivs i artikel 3 att uppkomst av avfall ska undvikas eller begränsas så att påverkan på miljön minskas, att energianvändningen ska vara effektiv, att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att

förebygga olyckor och begränsa dessas följder samt att nödvändiga åtgärder ska vidtas när verksamheten definitivt upphör, för att undvika alla föroreningsrisker och för att återställa platsen i ett tillfredsställande skick.

59 Inte heller av artikel 9.1 jämförd med artikel 9.4 i IPPC-direktivet följer det någon hänvisning, då det föreskrivs en skyldighet för behöriga nationella myndigheter att i förekommande fall även iaktta de tillståndsvillkor som föreskrivs i artikel 10 i detta direktiv.

60 I den sistnämnda artikeln föreskrivs nämligen att ytterligare tillståndsvillkor krävs om ”miljökvalitetsnormen” ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik.

61 Det framgår emellertid av ordalydelsen i artikel 2.7 i IPPC-direktivet att dessa miljökvalitetsnormer utgör regler som fastställer ”ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö” och således hänger samman med den skyddade miljöns kvalitativa egenskaper.

62 Domstolen delar generaladvokatens bedömning i punkt 63 i hennes förslag till avgörande att de nationella utsläppstaken i NEC-direktivet inte har några sådana egenskaper, eftersom de hänvisar till den totala mängd utsläpp som får släppas ut i luften och inte till några konkreta krav i kvalitativt hänseende, beträffande halten av förorenande ämnen, som vid en viss tidpunkt ska vara uppfyllda för en given miljö.

63 Inte heller görs någon hänvisning till de aktuella utsläppstaken i artikel 9.3 i IPPC-direktivet. Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska alla miljötillstånd förvisso innehålla utsläppsgränsvärden för de föroreningar som de berörda anläggningarna kan komma att släppa ut. Bland dessa ämnen återfinns bland annat SO2 och NOx.

64 I artikel 19.2 i IPPC-direktivet föreskrivs emellertid att i avsaknad av utsläppsgränsvärden på gemenskapsnivå ska relevanta utsläppsgränsvärden ”enligt de direktiv som är förtecknade i bilaga II och i andra gemenskapsregler” tillämpas på anläggningarna som miniminivåer för utsläppsgränsvärden.

65 Det kan emellertid konstateras att NEC-direktivet inte finns med bland de direktiv som förtecknas i bilaga II. Eftersom det i direktivet föreskrivs nationella utsläppstak för föroreningar som släpps ut i luften från många olika källor och icke angivna verksamheter kan direktivet inte heller betraktas som ”andra gemenskapsregler” som fastställer utsläppsgränsvärden i den mån dessa enligt artikel 2 i IPPC-direktivet utgör ”den mängd, uttryckt med särskilda parametrar, eller den koncentration av och/eller nivå på ett utsläpp, som inte får överskridas under en given tidsperiod eller flera givna tidsperioder … [som] normalt [gäller] den punkt där utsläppet lämnar anläggningen”.

66 Slutligen framgår det av artikel 9.4 i IPPC-direktivet inte någon underförstådd hänvisning till de gränsvärden som avses i NEC-direktivet. I den första meningen i bestämmelsen föreskrivs endast att utsläppsgränsvärden ska bygga på bästa tillgängliga teknik, utan att användning av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs, och fastställas med hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper och geografiska belägenhet samt de lokala miljöförhållandena.

67 Den skyldighet som föreskrivs i den andra meningen i samma bestämmelse att tillse att tillståndsvillkoren innehåller bestämmelser som syftar till att minimera långväga eller gränsöverskridande föroreningar och säkra en hög skyddsnivå för miljön som helhet kan endast tolkas inom ramen för det system som infördes i själva IPPC-direktivet och i synnerhet regeln i den första meningen att utsläppsgränsvärden ska bygga på bästa tillgängliga teknik.

68 IPPC-direktivet antogs vidare med stöd av artikel 175.1 EG för att genomföra målen och principerna för gemenskapens miljöpolitik enligt artikel 174 EG och syftar inte till någon fullständig harmonisering. Medlemsstaterna behåller härvid möjligheten enligt artikel 9.7 och 9.8 i direktivet att förena tillståndet med särskilda tillståndsvillkor, eventuellt strängare villkor, samt fastställa särskilda skyldigheter för vissa kategorier av anläggningar i form av generella, bindande föreskrifter, förutsatt att ett integrerat förfaringssätt och en motsvarande hög skyddsnivå för miljön som helhet säkerställs.

69 Mot bakgrund av dessa överväganden konstaterar domstolen att det inte heller i någon bestämmelse i NEC-direktivet fastställs någon skyldighet för de berörda nationella myndigheterna att räkna det nationella utsläppstaket för SO2 och NOx bland villkoren för att bevilja tillstånd.

70 Tvärtom har unionslagstiftaren uttryckligen föreskrivit i skäl 19 i NEC-direktivet att detta direktiv ”inte [påverkar] tillämpningen av … bestämmelserna i [IPPC-direktivet] när det gäller gränsvärden för utsläpp och användande av bästa tillgängliga teknik”. Unionslagstiftaren låter härigenom förstå att medlemsstaternas skyldigheter enligt NEC-direktivet inte direkt påverkar dem som följer av bland annat artikel 9 i IPPC-direktivet.

71 Denna tolkning stöds slutligen av de båda direktivens olika syften och allmänna uppbyggnad.

72 Syftet med IPPC-direktivet, såsom detta definieras i artikel 1 i direktivet, är att genom samordnade åtgärder förebygga och, när detta visar sig vara omöjligt, minska föroreningar som härrör från avsedda verksamheter i luft, vatten och mark, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet. Detta samordnade förfaringssätt konkretiseras genom en adekvat samordning av förfarandet och tillståndsvillkoren avseende industrianläggningar vilkas verksamhet medför en betydande risk för föroreningar (se, för ett liknande synsätt vad gäller direktiv 96/61, dom av den 22 januari 2009 i mål C-473/07, Association nationale pour la protection des eaux et rivières et Association OABA, REG 2009, s. I-319, punkterna 25 och 26).

73 Kommissionen påpekade i sitt meddelande av den 21 december 2007 till rådet, Europaparlamentet samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – På väg mot en bättre politik för industriutsläpp [KOM(2007) 844 slutlig] att IPPC-direktivet anger huvudprinciperna för tillståndsgivning och kontroll av anläggningar på grundval av ett samordnat förfaringssätt och tillämpning av bästa tillgängliga teknik, det vill säga de mest effektiva teknikerna för att uppnå en hög miljöskyddsnivå med beaktande av kostnad och nytta.

74 Det följer däremot av artiklarna 1 och 2 i NEC-direktivet att detta syftar till att begränsa utsläppen, från olika källor, av försurande och eutrofierande föroreningar och av ozonprekursorer för att förbättra skyddet av miljön och människors hälsa i gemenskapen med det långsiktiga målet att inte överskrida de kritiska nivåerna.

75 Det framgår tydligt av artikel 4 och skälen 11 och 12 i NEC-direktivet att detta grundas på en ren programförklaring. Enligt detta synsätt har medlemsstaterna ett omfattande utrymme att välja vilken politisk inriktning och vilka åtgärder som ska vidtas eller planeras inom ramen för nationella program avseende samtliga källor för föroreningar, för att gradvis åstadkomma en strukturell minskning av utsläpp av bland annat SO2 och NOx till en mängd som senast i slutet av år 2010 inte överstiger de utsläppstak som fastställs i bilaga I till direktivet. Genomförande av de mål som fastställts i direktivet kan därför inte direkt påverka förfarandet för att bevilja miljötillstånd.

76 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 9.1, 9.3 och 9.4 i IPPC-direktivet ska tolkas så, att när behöriga nationella myndigheter beviljar miljötillstånd till att uppföra och driva en industrianläggning av den typ som är aktuell i de nationella målen, är de inte skyldiga att bland villkoren för att bevilja ett sådant tillstånd räkna det nationella utsläppstak för SO2 och NOx som fastställs i NEC-direktivet. Vid tillståndsgivningen ska de dock iaktta skyldigheten enligt NEC-direktivet att, inom ramen för nationella program, anta eller planera lämpliga och samstämmiga politiska eller andra åtgärder som kan minska utsläppen i deras helhet från bland annat dessa förorenande ämnen till en mängd som senast i slutet av år 2010 inte överstiger de gränsvärden som anges i bilaga I till direktivet.

Prövning av den andra och den tredje frågan

77 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra och tredje fråga, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i vilka skyldigheter som åvilar medlemsstaterna enligt NEC-direktivet under perioden från den 27 november 2002, då fristen för att införliva direktivet löpte ut, till och med den 31 december 2010, då medlemsstaterna är

skyldiga att iaktta de utsläppstak som fastställs i direktivet. Vidare önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida behöriga nationella myndigheter, mot bakgrund av dessa skyldigheter, ska anses skyldiga att neka eller begränsa beviljandet av miljötillstånd eller om de är skyldiga att anta särskilda kompensationsåtgärder om de nationella utsläppstaken för SO2 och NOx enligt NEC-direktivet överskrids eller riskerar att överskridas.

Avstående från att vidta åtgärder som allvarligt riskerar att äventyra det resultat som föreskrivs i ett direktiv

78 Det ska inledningsvis erinras om att medlemsstaterna enligt fast rättspraxis, under ett direktivs införlivandefrist, ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet (dom av den 18 december 1997, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, REG 1997, s. I-7411, punkt 45, av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL, REG 2003, s. I-4431, punkt 58, och av den 23 april 2009 i de förenade målen C-261/07 och C-299/07, VTB-VAB och Galatea, REG 2009, s. I-2949, punkt 38). Eftersom skyldigheten att avhålla sig från att vidta vissa åtgärder gäller för alla nationella myndigheter (se dom av den 4 juli 2006 i mål C-212/04, Adeneler m.fl., REG 2006, s. I-6057, punkt 122 samt där angiven rättspraxis), ska den förstås så, att den avser alla åtgärder, allmänna eller specifika, som kan leda till ett sådant äventyrande.

79 Skyldigheten att avhålla sig från att vidta vissa åtgärder är bindande för medlemsstaterna enligt en kombinerad tillämpning av artiklarna 4.3 FEU och 288 tredje stycket FEUF även under en övergångsperiod då de har rätt att fortsätta att tillämpa sina nationella system trots att de inte överensstämmer med det aktuella direktivet (se dom av den 10 november 2005 i mål C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, REG 2005, s. I-9759, punkt 42, och av den 14 september 2006 i mål C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, REG 2006, s. I-8339, punkt 42).

80 Härav följer att en sådan skyldighet även ska iakttas under den övergångsperiod som föreskrivs i artikel 4 i NEC-direktivet. Under denna period får medlemsstaterna lov att inte iaktta de årliga nationella utsläppskvantiteter som anges i bilaga I till direktivet. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om detta är fallet beträffande de nationella bestämmelser vilkas lagenlighet den har att pröva (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie, punkt 46).

81 I detta sammanhang är det emellertid viktigt att påpeka att en sådan bedömning givetvis ska ske utifrån en helhetsbedömning med beaktande av all politik som förts och alla åtgärder som vidtagits i den berörda staten.

82 Med hänsyn till det system som införs i NEC-direktivet, och i synnerhet att direktivet grundas på en ren programförklaring såsom erinrats i punkt 75 i denna dom, är det endast genom antagande och genomförande av en rad politiska och andra åtgärder som, med hänsyn till bland annat sina konkreta verkningar och sin varaktighet i tiden, tolererar eller ger upphov till en kritisk situation avseende den totala mängd föroreningar i luften som släpps ut från samtliga förorenande källor och som med nödvändighet äventyrar möjligheten att iaktta de utsläppsgränser som anges i bilaga I till direktivet senast i slutet på år 2010, som uppnåendet av det resultat som föreskrivs i direktivet allvarligt kan hindras av medlemsstaterna (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie, punkterna 47 och 49).

83 Härav följer att enbart en specifik åtgärd som avser en enda källa till SO2 och NOx, som består i ett beslut att bevilja ett miljötillstånd till att uppföra och driva en industrianläggning, inte i sig förefaller allvarligt kunna äventyra det resultat som föreskrivs i NEC-direktivet, nämligen att begränsa utsläppen av föroreningar från dessa källor i luften till en årlig mängd som inte överskrider de nationella gränsvärdena senast år 2010. Denna slutsats har desto starkare stöd när den aktuella anläggningen, under de omständigheter som råder i de nationella målen, inte ska tas i bruk förrän tidigast under år 2012.

De positiva skyldigheter som åligger medlemsstaterna under övergångsperioden mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010

84 Vad gäller frågan om ifall några skyldigheter åligger medlemsstaterna under övergångsperioden mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010, och i så fall vilka, ska det först erinras om att en medlemsstats skyldighet att vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de resultat som föreskrivs i ett direktiv enligt fast rättspraxis är en tvingande skyldighet enligt såväl artikel 288 tredje stycket FEUF som direktivet (dom av den 26 februari 1986 i mål 152/84, Marshall, REG 1986, s. 723, punkt 48, svensk specialutgåva, volym 8, s. 457, och av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkt 55, samt domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie, punkt 40).

85 Skyldigheten innebär att medlemsstaterna under införlivandefristen är skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det resultat som föreskrivs i direktivet uppnås vid tidsfristens utgång (domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie, punkt 44). Detsamma gäller en övergångsperiod av den typ som föreskrivs i artikel 4 i NEC-direktivet.

86 I NEC-direktivet föreskrivs i detta avseende vissa positiva skyldigheter för medlemsstaterna under denna period som bland annat rör definitionen av interventionsstrategier på ett samlat plan i syfte att gradvis, och senast i slutet av år 2010, minska de årliga utsläppen av berörda föroreningar till en mängd som inte överstiger de gränsvärden som anges i bilaga I till direktivet.

87 Enligt artiklarna 6 och 8.2 i NEC-direktivet ska medlemsstaterna senast den 1 oktober 2002 utarbeta program för att stegvis minska de berörda utsläppen av de aktuella föroreningarna. Senast den 1 oktober 2006 ska medlemsstaterna uppdatera och revidera programmen om detta befinns nödvändigt. Medlemsstaterna ska göra programmen tillgängliga för allmänheten och relevanta organisationer medelst information som ska vara tydlig, lättförståelig och lättillgänglig. Kommissionen ska underrättas om de utarbetade programmen inom den föreskrivna fristen. Enligt artiklarna 7.1, 7.2

och 8.1 i NEC-direktivet är medlemsstaterna även skyldiga att årligen uppdatera de nationella utsläppsinventeringarna och utsläppsprognoserna för år 2010. De slutliga utsläppsinventeringarna för året före det föregående året, och de preliminära utsläppsinventeringarna för det föregående året liksom utsläppsprognoserna för år 2010 ska årligen tillställas kommissionen och Europeiska miljöbyrån senast den 31 december (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2008 i mål C-273/08, kommissionen mot Luxemburg, punkterna 2 och 11).

88 När det gäller det konkreta innehållet i de nationella programmen konstaterar domstolen emellertid, i likhet med vad som fastställts i punkt 75 i denna dom, att det stora handlingsutrymme medlemsstaterna har enligt NEC-direktivet utgör hinder för att utformningen av programmen begränsas och att medlemsstaterna härigenom tvingas att anta eller att avstå från att anta åtgärder eller genomföra specifika initiativ av skäl som inte har något samband med strategiska bedömningar i vilka de föreliggande faktiska omständigheterna och olika offentliga och privata intressen beaktas genom en helhetsbedömning.

89 Det vore att gå emot unionslagstiftarens vilja att föreskriva krav av denna typ. Lagstiftarens vilja är bland annat att ge medlemsstaterna möjlighet att säkerställa en viss balans mellan olika berörda intressen. Det skulle vidare ställa orimliga krav på medlemsstaterna, vilket i sin tur skulle strida mot proportionalitetsprincipen i artikel 5 FEU, som uttryckligen nämns i skäl 13 i NEC-direktivet. Proportionalitetsprincipen innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 6 december 2005 i de förenade målen C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04, ABNA m.fl., REG 2005, s. I-10423, punkt 68 och där angiven rättspraxis, samt av den 8 juni 2010 i mål C-58/08, Vodafone m.fl., REU 2010, s. I-4999, punkt 51).

90 Under dessa omständigheter var medlemsstaterna under övergångsperioden mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010 inte skyldiga enligt vare sig artikel 288 tredje stycket FEUF eller NEC-direktivet att neka eller begränsa beviljandet av miljötillstånd av den typ som är aktuella i de nationella målen. Medlemsstaterna hade enligt dessa bestämmelser inte heller någon skyldighet att anta specifika kompensationsåtgärder för varje beviljat tillstånd, även om de nationella utsläppstaken för SO2 och NOx enligt NEC-direktivet överskrids eller riskerar att överskridas.

91 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Under den övergångsperiod mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010 som föreskrivs i artikel 4 i NEC-direktivet gällde följande:

— Enligt artiklarna 4.3 FEU och 288 tredje stycket FEUF samt NEC-direktivet är medlemsstaterna skyldiga att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet.

— Antagande från medlemsstaternas sida av en specifik åtgärd som avser en enda källa till SO2 och NOx framstår inte i sig kunna äventyra det resultat som föreskrivs i NEC-direktivet. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva om så är fallet i varje beslut att bevilja miljötillstånd till att uppföra och driva en industrianläggning av den typ som är aktuell i de nationella målen.

— Medlemsstaterna är enligt artikel 288 tredje stycket FEUF och artiklarna 6, 7.1, 7.2, 8.1 och 8.2 i NEC-direktivet skyldiga att utarbeta, uppdatera och revidera program för att stegvis minska nationella utsläpp av föroreningar från SO2 och NOx om detta befinns nödvändigt. Medlemsstaterna ska göra programmen tillgängliga för allmänheten och relevanta organisationer medelst information som

ska vara tydlig, lättförståelig och lättillgänglig. Kommissionen ska underrättas om de utarbetade programmen inom den föreskrivna fristen. Vidare är medlemsstaterna skyldiga att årligen uppdatera de nationella utsläppsinventeringarna och utsläppsprognoserna för år 2010. De ska tillställas kommissionen och Europeiska miljöbyrån inom föreskriven frist.

— Enligt artikel 288 tredje stycket FEUF och NEC-direktivet är medlemsstaterna inte skyldiga att vare sig neka eller begränsa beviljandet av miljötillstånd till att uppföra och driva en industrianläggning av den typ som är aktuell i de nationella målen. Medlemsstaterna har enligt dessa bestämmelser inte heller någon skyldighet att anta specifika kompensationsåtgärder för varje beviljat tillstånd, även om de nationella utsläppstaken för SO2 och NOx överskrids eller riskerar att överskridas.

Prövning av den fjärde, den femte och den sjätte frågan

92 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde, den femte och den sjätte frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida, och i sådant fall i vilken utsträckning, en enskild kan åberopa de skyldigheter som föreskrivs i artiklarna 4 och 6 i NEC-direktivet direkt inför en nationell domstol.

93 Det ska i detta hänseende inledningsvis erinras om att det följer av fast rättspraxis att enskilda, i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot medlemsstaten, dels då direktivet inte har införlivats med den nationella rätten inom tidsfristen, dels då det inte har införlivats

på ett korrekt sätt (se, bland annat, dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl., REG 1991, s. I-5357, punkt 11, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-435, dom av den 11 juli 2002 i mål C-62/00, Marks & Spencer, REG 2002, s. I-6325, punkt 25, och dom av den 5 oktober 2004 i de förenade målen C-397/01–C-403/01, Pfeiffer m.fl., REG 2004, s. I-8835, punkt 103).

94 Domstolen har vid flera tillfällen erinrat om att det vore oförenligt med den bindande karaktär som tillkommer direktiv enligt artikel 288 tredje stycket FEUF att i princip utesluta enskilda från möjligheten att åberopa de skyldigheter som följer av direktiven. Detta gäller särskilt när det är fråga om ett direktiv vars mål är att bemästra och reducera luftföroreningar och vars syfte följaktligen är att skydda människors hälsa (se dom av den 25 juli 2008 i mål C-237/07, Janecek, REG 2008, s. I-6221, punkt 37).

95 En unionsrättslig bestämmelse är ovillkorlig när den medför en skyldighet som inte är förenad med något villkor eller när den, för att kunna verkställas eller medföra verkningar, inte är beroende av att vare sig unionsinstitutionerna eller medlemsstaterna antar någon rättsakt (se, bland annat, dom av den 3 april 1968 i mål 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, REG 1968, s. 211, svensk specialutgåva, volym 1, s. 337, samt av den 23 februari 1994 i mål C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava m.fl., REG 1994, s. I-483, punkt 9).

96 Artikel 4 i NEC-direktivet har emellertid inte de egenskaper som nämns ovan.

97 Sedd i sitt sammanhang har artikeln endast karaktären av en ren programförklaring. I bestämmelsen föreskrivs nämligen endast ett mål som ska uppnås, medan medlemsstaterna ges ett omfattande utrymme att besluta vilka medel som ska användas för att uppnå målet.

98 Eftersom det inte föreskrivs någon ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet att föra en viss politik eller anta specifika och punktvisa åtgärder för att uppnå det avsedda resultatet, kan enskilda inte direkt inför en nationell domstol åberopa artikel 4 i NEC-direktivet i syfte att, före den 31 december 2010, hävda att behöriga myndigheter ska neka eller begränsa ett beslut att bevilja miljötillstånd av den typ som är aktuell i de nationella målen, eller att de ska anta specifika kompensationsåtgärder sedan ett sådant tillstånd beviljats.

99 Artikel 6 i NEC-direktivet är däremot ovillkorlig och tillräckligt precis då det häri på ett otvetydigt sätt föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att i enlighet med artikel 6.1, 6.2 och 6.3 utarbeta nationella program för att stegvis minska nationella utsläpp av föroreningar från i synnerhet SO2 och NOx för att iaktta de gränsvärden som anges i bilaga I till direktivet senast i slutet av år 2010. Vidare föreskrivs i artikel 6.4 även en skyldighet att göra dessa program tillgängliga för allmänheten och relevanta organisationer, till exempel miljöorganisationer, medelst information som är tydlig, lättförståelig och lättillgänglig.

100 Direkt berörda fysiska och juridiska personer har följaktligen rätt att kräva, eventuellt genom att väcka talan vid nationell domstol, att behöriga myndigheter ser till att sådana unionsrättsliga bestämmelser iakttas och genomförs.

101 Det är såsom framgår av punkt 88 i denna dom vad gäller innehållet i de program som ska utvecklas förvisso riktigt att medlemsstaterna har ett stort utrymme att besluta vilka specifika åtgärder som ska genomföras. Det är likaså riktigt att de inte har någon skyldighet att föra en politik eller vidta åtgärder som innebär att gränsvärdena inte överstigs före slutet av år 2010.

102 Däremot följer det av artikel 6 i NEC-direktivet och dess uppbyggnad, som syftar till en gradvis minskning av de nationella utsläppen av vissa uttryckligen angivna föroreningar, att det åligger medlemsstaterna att under övergångsperioden mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010 anta eller planera lämpliga och samstämmiga politiska eller andra åtgärder som kan minska utsläppen av dessa förorenande ämnen i deras helhet, för att iaktta de nationella gränsvärden som anges i bilaga I till direktivet.

103 Det ska vidare påpekas att även om medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning finns det i artikel 6 i NEC-direktivet begränsningar av hur denna befogenhet får utövas vilka kan åberopas vid nationella domstolar. Dessa begränsningar gäller att alla de politiska eller andra åtgärder som vidtagits eller planeras inom ramen för respektive nationella program ska vara ändamålsenliga med avseende på målsättningen att senast i slutet av år 2010 minska utsläppen av de aktuella förorenande ämnena till en mängd som inte överskrider de för varje medlemsstat fastställda gränsvärdena (se, för ett liknande synsätt, domen i det ovannämnda målet Janecek, punkt 46).

104 Med beaktande av vad som har anförts ovan ska den fjärde, den femte och den sjätte frågan besvaras på följande sätt:

— Artikel 4 i NEC-direktivet är inte ovillkorlig och tillräckligt precis för att enskilda ska kunna åberopa den inför nationella domstolar före den 31 december 2010.

— Artikel 6 i NEC-direktivet ger direkt berörda enskilda en rätt, som kan göras gällande inför de nationella domstolarna, att kräva att medlemsstaterna under övergångsperioden mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010 inom ramen för nationella program antar eller planerar lämpliga och samstämmiga politiska eller andra åtgärder som kan minska utsläppen i deras helhet från de aktuella förorenande ämnena för att iaktta de nationella gränsvärden som föreskrivs i bilaga I till direktivet senast i slutet av år 2010. Medlemsstaterna ska härvid göra de utarbetade programmen tillgängliga för allmänheten och

relevanta organisationer medelst information som ska vara tydlig, lättförståelig och lättillgänglig.

Rättegångskostnader

105 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Artikel 9.1, 9.3 och 9.4 i rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, i dess ursprungliga lydelse, samt i den kodifierade lydelse som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar ska tolkas så, att när behöriga nationella myndigheter beviljar miljötillstånd till att uppföra och driva en industrianläggning av den typ som är aktuell i de nationella målen, är de inte skyldiga att bland villkoren för att bevilja ett sådant tillstånd räkna det nationella utsläppstak för SO2 och NOx som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar. Vid tillståndsgivningen ska de dock iaktta skyldigheten enligt direktiv 2001/81 att, inom ramen för nationella program, anta eller planera lämpliga och samstämmiga politiska eller andra åtgärder som kan minska utsläppen i deras helhet från bland annat

dessa förorenande ämnen, till en mängd som senast i slutet av år 2010 inte överstiger de gränsvärden som anges i bilaga I till direktivet.

2) Under den övergångsperiod mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010 som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2001/81 gällde följande:

— Enligt artiklarna 4.3 FEU och 288 tredje stycket FEUF samt direktiv 2001/81 är medlemsstaterna skyldiga att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet.

— Antagande från medlemsstaternas sida av en specifik åtgärd som avser en enda källa till SO2 och NOx framstår inte i sig kunna äventyra det resultat som föreskrivs i direktiv 2001/81. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva om så är fallet i varje beslut att bevilja miljötillstånd till att uppföra och driva en industrianläggning av den typ som är aktuell i de nationella målen.

— Medlemsstaterna är enligt artikel 288 tredje stycket FEUF och artiklarna 6, 7.1, 7.2, 8.1 och 8.2 i direktiv 2001/81 skyldiga att utarbeta, uppdatera och revidera program för att stegvis minska nationella utsläpp av föroreningar från SO2 och NOx om detta befinns nödvändigt. Medlemsstaterna ska göra programmen tillgängliga för allmänheten och relevanta organisationer medelst information som ska vara tydlig, lättförståelig och lättillgänglig. Kommissionen ska underrättas om de utarbetade programmen inom den föreskrivna fristen. Vidare är medlemsstaterna skyldiga att årligen uppdatera de nationella utsläppsinven-

teringarna och utsläppsprognoserna för år 2010. De ska tillställas kommissionen och Europeiska miljöbyrån inom föreskriven frist.

— **Enligt artikel 288 tredje stycket FEUF och direktiv 2001/81 är medlemsstaterna inte skyldiga att vare sig neka eller begränsa beviljandet av miljötillstånd till att uppföra och driva en industrianläggning av den typ som är aktuell i de nationella målen. Medlemsstaterna har enligt dessa bestämmelser inte heller någon skyldighet att anta specifika kompensationsåtgärder för varje beviljat tillstånd, även om de nationella utsläppstaken för SO2 och NOx överskrids eller riskerar att överskridas.**

3) **Artikel 4 i direktiv 2001/81 är inte ovillkorlig och tillräckligt precis för att enskilda ska kunna åberopa den inför nationella domstolar före den 31 december 2010.**

Artikel 6 i direktiv 2001/81 ger direkt berörda enskilda en rätt, som kan göras gällande inför de nationella domstolarna, att kräva att medlemsstaterna under övergångsperioden mellan den 27 november 2002 och den 31 december 2010 inom ramen för nationella program antar eller planerar lämpliga och samstämmiga politiska eller andra åtgärder som kan minska utsläppen i deras helhet från de berörda förorenande ämnena för att iaktta de nationella gränsvärden som föreskrivs i bilaga I till direktivet senast i slutet av år 2010. Medlemsstaterna ska härvid göra de utarbetade programmen tillgängliga för allmänheten och relevanta organisationer medelst information som ska vara tydlig, lättförståelig och lättillgänglig.

Underskrifter