

DOMSTOLENS DOM

30. maj 1991 *

I sag C-59/89,

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

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke ved lov eller administrativt har udstedt samtlige de bestemmelser, der er nødvendige for i national ret fuldt ud at gennemføre Rådets direktiv 82/884/EØF af 3. december 1982 om en grænseværdi for bly i luften (EFT L 378, s. 15),

har

DOMSTOLEN

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

* Processprog: tysk.

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

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman,

på grundlag af retsmøderapporten,

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

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. februar 1989 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke ved lov eller administrativt har udstedt samtlige de bestemmelser, der er nødvendige for i national ret fuldt ud at gennemføre Rådets direktiv 82/884/EØF af 3. december 1982 om en grænseværdi for bly i luften (EFT L 378, s. 15, herefter benævnt »direktivet«).
- 2 Dette direktiv har til formål at beskytte mennesker mod risikoen for blyforgiftning og fastsætter derfor en grænseværdi for bly i luften, der angiver den højeste blykoncentration i luften, som ikke under visse forhold må overskrides.
- 3 I direktivets artikel 2, stk. 2, bestemmes, at grænseværdien er 2 mikrogram Pb / m³, udtrykt som den årlige middellkoncentration.

- 4 Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at blykoncentrationer i luften, der måles i overensstemmelse med artikel 4, fem år efter meddelelsen af direktivet ikke er højere end den grænseværdi, der er anført i artikel 2.
- 5 Medlemsstaterne var ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, forpligtet til at sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden 24 måneder efter dets meddelelse. Direktivet blev meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 9. december 1982 og skulle således senest den 9. december 1984 være gennemført i tysk ret.
- 6 Kommissionen har foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den ikke har opfyldt pligten ifølge direktivets artikel 2 til at vedtage en bindende, effektivt sanktioneret regel, hvorved en overskridelse af grænseværdien på 2 mikrogram Pb / m³ på hele det nationale område udtrykkeligt forbydes. Den påtaler endvidere, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har truffet egnede foranstaltninger for at sikre overholdelse af denne grænseværdi, jf. kravet herom i direktivets artikel 3, stk. 1.
- 7 Forbundsrepublikken Tyskland har hertil svaret, at den med direktivet tilsigtede beskyttelse falder sammen med den beskyttelse, der er tilvejebragt ved den tyske forbundslov af 15. marts 1974 om beskyttelse mod skadelige virkninger for miljøet af luftforurening, støj, rystelser og andre gener (BGBl. I, s. 721, herefter benævnt »forureningsbekæmpelsesloven«) samt de bestemmelser, der er truffet til gennemførelse heraf. Den tilføjer, at de resultater, som i Forbundsrepublikken konkret er nået for at modvirke blyforurening, absolut opfylder direktivets krav.
- 8 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

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

- 9 § 3 i forureningsbekæmpelsesloven definerer skadelige virkninger for miljøet som »forurening af en sådan art, et sådant omfang eller en sådan varighed, at der opstår fare, alvorlig ulempe eller væsentlig belastning, lokalt eller alment«. I loven angives dog ikke, hvor omfattende en sådan forurening skal være for at kunne anses for skadelig for miljøet. Det påhviler i medfør af lovens § 48 forbundsregeringen, efter høring af de berørte kredse og efter at have indhentet Bundesrats samtykke, at udstede »generelle forvaltningsforskrifter til gennemførelse af loven«.
- 10 Forbundsregeringen har med hjemmel i nævnte § 48 i 1974 udstedt den første generelle forvaltningsforskrift til gennemførelse af forureningsbekæmpelsesloven, nemlig technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (herefter benævnt »teknisk cirkulære om luft«). Dette cirkulære er blevet ændret flere gange, bl.a. den 27. februar 1986 (GMBL., s. 95). Det er ikke under sagen blevet bestridt, at cirkulærets punkt 2.5.1 for bly fastsætter en grænseværdi på 2 mikrogram Pb / m³ i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 2.
- 11 Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at det nævnte cirkulære ikke udgør en bindende retsforskrift. Den har desuden gjort gældende, at cirkulærets anvendelsesområde ikke er så omfattende som direktivets.
- 12 Kommissionen anfører, at administrative cirkulærer generelt ikke i tysk ret anerkendes som retsregler. For ifølge den tyske grundlov og specielt dennes artikel 80, stk. 1, gælder der visse navnlig proceduremæssige betingelser for forvaltningens udstedelse af anordninger, og disse betingelser er ikke opfyldt i den foreliggende sag. Desuden antages det både i retspraksis og i teorien, at administrative cirkulærer ikke nødvendigvis skal følges, når man står over for en atypisk situation, dvs. en situation, hvor udstederen af administrative bestemmelser, ved hvilke der skulle foretages en generel regulering af et områdes problemer, ikke har kunnet eller villet fastlægge en løsning.

- 13 I øvrigt gælder ifølge Kommissionen cirkulærets forskrifter ikke for andre forureningskilder end de i cirkulæret omhandlede anlæg, og de indeholder udelukkende regler for beskyttelse af luften, der skal anvendes i forbindelse med visse forvaltningsakter vedrørende sådanne anlæg.
- 14 Forbundsrepublikken Tyskland har hertil anført, at de regler, hvorved det skal opnås, at direktivets grænseværdi overholdes, omfatter samtlige forureningskilder, der har med blyforurening at gøre.
- 15 Disse regler omfatter nemlig i første række anlæg, der kræver godkendelse, jf. navnlig § 4 i forureningsbekæmpelsesloven, dvs. anlæg, der efter deres beskaffenhed eller drift vil kunne have særligt skadelige virkninger for miljøet eller på anden måde true med at skade eller i betydeligt omfang skade eller genere almenheden eller de nærmeste omgivelser. De grænseværdier for gener, som sådanne anlæg ikke må overskride, er angivet i punkt 2.5.1 i teknisk cirkulære om luft, der for bly angiver den grænseværdi, som er fastsat i direktivet. Disse grænseværdier er mindstenormer, der også under atypiske forhold skal overholdes.
- 16 For det andet omfatter de omhandlede regler også andre anlæg. Ifølge § 22 i forureningsbekæmpelsesloven skal sådanne anlæg bygges og drives på en sådan måde, at skadelige virkninger for miljøet undgås i det omfang, det på det nuværende tekniske udviklingstrin er muligt. Og af begrebet »skadelige virkninger for miljøet« er der blevet givet en konkretisering i punkt 2.5.1 i teknisk cirkulære om luft. Efter forureningsbekæmpelseslovens § 25, stk. 2, kan myndighederne, når sådanne skadelige virkninger er ensbetydende med, at menneskers liv og sundhed trues, helt eller delvis forbyde bygning eller drift af sådanne anlæg, såfremt almenheden eller de nærmeste omgivelser ikke kan beskyttes på anden måde.
- 17 For det tredje er der for blyforurening som følge af bilkørsel blevet fastsat regler i loven om bly i benzin.

- 18 Det bemærkes i den forbindelse, at efter Domstolens praksis (jf. bl.a. Domstolens dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825) forudsætter gennemførelsen i national ret af et direktiv ikke nødvendigvis, at direktivets bestemmelser gengives ordret på en bestemt måde i udtrykkelige specialbestemmelser, men at det alt efter direktivets indhold er tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt retligt grundlag, der sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud og med fornøden klarhed og bestemthed, således at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald til at håndhæve disse rettigheder ved en national domstol.
- 19 Herved bemærkes, at den medlemsstaterne pålagte forpligtelse til at fastsætte en grænseværdi, der ikke i bestemte perioder og på bestemte betingelser må overskrides, jf. direktivets artikel 2, efter direktivets artikel 1 er indført »for at bidrage konkret til at beskytte mennesket mod virkningerne af bly i miljøet«. Bestemmelsen finder imidlertid ikke anvendelse på forureningsrisikoen på arbejdspladser. Bortset fra dette sidste forhold indebærer den derfor, at der i alle tilfælde, hvor der ved overskridelse af grænseværdier vil kunne opstå fare for menneskers sundhed, består en mulighed for de pågældende for at gøre deres rettigheder gældende, idet de kan påberåbe sig bindende retsregler. I øvrigt er fastsættelse af en grænseværdi ved en retsanordning, hvis bindende virkning er uomtvistelig, også nødvendig for, at alle, hvis virksomhed vil kunne medføre gener, kan få præcist kendskab til de forpligtelser, der påhviler dem.
- 20 Imidlertid må det for det første fastslås, at grænseværdien 2 mikrogram Pb / m³ kun genfindes i teknisk cirkulære om luft, der kun har et begrænset anvendelsesområde.
- 21 Dette cirkulære anvendes ikke, som hævdet af Forbundsrepublikken Tyskland, på samtlige anlæg. For efter cirkulærets nr. 1 er dets anvendelsesområde kun anlæg, der kræver godkendelse ifølge § 4 i forureningsbekæmpelsesloven, dvs. anlæg, som efter deres beskaffenhed eller drift vil kunne have særligt skadelige virkninger for miljøet eller på anden måde true eller i betydeligt omfang skade eller genere almenheden eller de nærmeste omgivelser. Pligter for myndighederne består ifølge samme nummer i hovedsagen kun i forbindelse med behandlingen af ansøgninger

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

- 22 Cirkulærets anvendelsesområde er således ganske bestemte bygningers eller anlægs nærmeste omgivelser, hvorover for står, at direktivet har et langt større anvendelsesområde, som dækker medlemsstaternes område i dets helhed. Direktivets karakter af generel retsforskrift indebærer, at det ikke kan gennemføres ved regler om en pligt, som udtrykkeligt gælder for et begrænset antal forureningskilder til at overholde den i direktivet fastsatte grænseværdi og kun i forbindelse med bestemte forvaltningsakter, der skal udstedes.
- 23 For det andet må det tilføjes, at hensynet til privates adgang til at påberåbe sig deres rettigheder ikke er bedre tilgodeset på cirkulærets egentlige anvendelsesområde, dvs. anlæg, der kræver godkendelse. Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen er faktisk uenige om, i hvilket omfang det i tysk teori og retspraksis er anerkendt, at tekniske cirkulærer har bindende virkning. Kommissionen har kunnet henvise til en retspraksis, der frakender cirkulærer denne karakter, navnlig på skatte- og afgiftsområdet. Forbundsrepublikken Tyskland har på sin side henvist til eksempler i retspraksis, hvorefter cirkulærer på atomenergiområdet antages at være bindende. Det må specielt for teknisk cirkulære om luft fastslås, at Forbundsrepublikken ikke har kunnet henvise til tysk retspraksis, hvori det udtrykkeligt anerkendes, at dette cirkulære ud over at binde forvaltningen har direkte virkning for tredjemand. Det kan derfor ikke gøres gældende, at private er i stand til at skaffe sig sikker viden om, hvilke rettigheder de har, for i givet fald at påberåbe sig disse rettigheder ved de nationale domstole, og ej heller at de personkredse, hvis virksomhed vil kunne give anledning til gener, besidder tilfredsstillende oplysninger om omfanget af deres forpligtelser.
- 24 Af det anførte følger, at det ikke er godtgjort, at direktivets artikel 2, stk. 1, er blevet gennemført ved udstedelsen af utvivlsomt bindende regler, der, som krævet i Domstolens praksis, konkret udgør bestemte, klare regler, der opfylder kravet om retssikkerhed.

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

- 25 Kommissionen har foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, at den ikke har truffet egnede foranstaltninger for at sikre, at den i direktivet foreskrevne grænseværdi virkelig overholdes, jf. kravet herom i direktivets artikel 3. Den fremhæver, at de planer for beskyttelse af atmosfæren, der i medfør af forureningsbekæmpelseslovens §§ 44-47 skal opstilles og gennemføres af delstaterne, når luftforureningen truer med at påføre miljøet skade, ikke gør det muligt at sikre, at den i direktivet fastsatte grænseværdi virkelig overholdes. Det skyldes først og fremmest, at disse foranstaltninger kun gælder for bestemte områder og ikke sikrer, at grænseværdien overholdes på hele statsterritoriet. Det skyldes desuden, at myndighederne har et vist skøn ved afgørelsen af, om disse planer for beskyttelse af atmosfæren skal iværksættes. Det skyldes endelig, at de procedurer, der skal følges, er så tidkrævende, at det ikke er muligt effektivt og hurtigt at sikre, at grænseværdien overholdes.
- 26 Forbundsrepublikken Tyskland har i første række gjort gældende, at tallene for de gener, der er konstateret i Tyskland, ligger langt under den ved direktivet fastsatte grænseværdi på 2 mikrogram Pb / m³.
- 27 Forbundsrepublikken Tyskland mener sig i øvrigt i stand til at sikre, at denne grænseværdi virkelig overholdes. Den har herved navnlig henvist til forureningsbekæmpelseslovens §§ 44-47, hvorefter delstaternes myndigheder skal fastlægge udsatte områder og for disse udarbejde planer for beskyttelse af atmosfæren. Med hensyn til kritikken af, at sådanne planer kun er blevet udarbejdet for en del af Forbundsrepublikkens område, har den anført, at det er aldeles nødvendigt at udarbejde sådanne planer for områder, hvor faren for, at grænseværdien overskrides, ikke består. Hertil føjes, at forvaltningen ikke kan skønne ved afgørelsen af, om planer for beskyttelse af atmosfæren skal iværksættes, når der konkret er opstået fare for forurening. Den har endelig oplyst, at disse planer efter den 1. september 1990 har skullet følge direktivets grænseværdier.
- 28 Først bemærkes, at den omstændighed, at en praksis er i overensstemmelse med de krav om beskyttelse, der følger af et direktiv, ikke kan begrunde en undladelse af

at gennemføre dette direktiv i national ret ved bestemmelser, der kan skabe en retstilstand med den fornødne bestemthed, klarhed og forståelighed, hvorved den enkelte har mulighed for at kende sine rettigheder og pligter. Som fastslået af Domstolen i dom af 15. marts 1990 (sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, præmis 25), skal medlemsstaterne for at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om.

- 29 Heraf følger, at Forbundsrepublikken Tysklands indsigelse om, at der i praksis ikke ses at foreligge tilfælde, der har været i strid med direktivet, ikke kan anerkendes.
- 30 Det må derfor undersøges, om der ved de bestemmelser, Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig, er sikret en korrekt gennemførelse af direktivet.
- 31 Ifølge § 44 i forureningsbekæmpelsesloven skal myndighederne efter de i delstaterne gældende regler permanent konstatere arten og omfanget af visse former for luftforurening, der kan medføre skadelige virkninger for miljøet i visse særligt udsatte områder. Ifølge lovens § 47, i affattelsen på tidspunktet for sagens anlæg, skulle de samme myndigheder, når det var konstateret, at luftforurening har skadelige virkninger for miljøet, eller at sådanne skadelige virkninger må påregnes i hele det udsatte område eller i en del af dette, opstille en plan for beskyttelse af atmosfæren i dette område.
- 32 Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at blykoncentrationen i luften ikke er højere end grænseværdien 2 mikrogram Pb / m³.
- 33 I den forbindelse bemærkes, at delstaternes myndigheder kun skal iværksætte planerne for beskyttelse af atmosfæren, når de fastslår, at der er indtrådt skadelige

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

- 34 Heraf følger, at direktivets artikel 3 ikke er blevet gennemført i national ret på en sådan måde, at alle situationer, der vil kunne forekomme, er omfattet, og at de nationale bestemmelser ikke som krævet har karakter af bindende retsregler, som ville tilgodese kravet om retssikkerhed.
- 35 Den omstændighed, at den tyske lovgivning efter sagens anlæg er blevet ændret, kan ikke ændre dette resultat. Ifølge Domstolens faste praksis fastlægges genstanden for en i medfør af Traktatens artikel 169 anlagt sag i Kommissionens begrundede udtalelse, og selv i tilfælde af, at traktatbruddet er blevet bragt ud af verden efter udløbet af den i henhold til artikel 169, stk. 2, fastsatte frist, har det betydning, at sagen fortsættes med henblik på at fastlægge grundlaget for det ansvar, en medlemsstat som følge af sit traktatbrud vil kunne have pådraget sig i forhold til andre medlemsstater, Fællesskabet eller private.
- 36 Af alle de anførte grunde må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i Rådets direktiv 82/884 om en grænseværdi for bly i luften.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser
 udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i Rådets direktiv 82/884/EØF af 3. december 1982 om en grænseværdi for bly i luften.
- 2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

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

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

J.-G. Giraud
 Justitssekretær

O. Due
 Præsident