

U.1992B.361

EU-ret 2 Miljøret 1.3

Luftforureningsbekæmpelsen i retlig belysning

Resumé Artiklen gennemgår de mange offentligretlige regler om luftforurening, specielt sammenhængen mellem dansk ret og EF-retten med udgangspunkt i kraftværkerne. Det diskuteres i den forbindelse særskilt, hvilke kriterier der skal inddrages ved miljøgodkendelser, ligesom mulige uoverensstemmelser mellem EF-retten og dansk ret diskuteres.

Af seniorstipendiat, cand.jur. Peter Pagh

Miljøbeskyttelseslovgivningen frembyder både i Danmark og EF mange nyskabelser med hensyn til *reguleringsmidler*. Forsøgene på med retlige midler at begrænse luftforureningen udgør ingen undtagelse herfra, men illustrerer på udmærket vis de problemer, der er med at udforme en sammenhængende retlig beskyttelse af miljøet.

I sig selv er det tankevækkende, at retsudviklingen er nået dertil, at der i retlige former sættes grænser for, hvordan og hvor meget mennesker må ændre på et objekt, der ikke selvstændigt tidligere har været undergivet nogen beskyttelse.

Helt ny er tanken dog ikke, hvilket fremgår af, at England allerede i år 1273 havde regler om røggener.[1] Også i dansk ret har domstolene i sidste århundrede anerkendt et erstatningsansvar for skader forvoldt ved luftforurening, jvf. U.1890.141.[2] Udfaldet i *Trail-Smelter-sagen* fra 1941,[3] hvor svovlholdige dampe fra en fabrik i Canada medførte ødelæggelse af farmers afgrøder i USA, og hvor farmeren blev tilkendt erstatning fra den canadiske stat, understreger, at også *folkeretligt* har det været anerkendt, at der er grænser for, hvor meget luftforurening, domstolene vil acceptere.

De seneste 20 års udvikling har ikke blot skabt betydelige luftforureningsproblemer, men også udviklet et nyt retligt modstykke. De mange nye regler har overvejende haft karakter af en meget udbygget offentligretlig regulering - mens der ikke er sket en tilsvarende udvikling af de privatretlige ansvarsregler. Det hænger vel delvist sammen med, at den miljølovgivning, der blev udformet fra begyndelsen af dette århundrede, var overvejende offentligretlig, f.eks. Naturbeskyttelsesloven. Men det hænger også sammen med lovgivers ønske om at *forebygge* i stedet for at udbedre skader og en forestilling om, at forebyggelse bedst opnås ved adfædsregler for virksomhederne - hvorved lovgiver nok har undervurderet det meget vigtige sammenspil, der er mellem civilretlige erstatningsregler og forebyggelse. Resultatet er blevet, at beskyttelsen af miljøet stort set er blevet et myndighedsanliggende - hvilket bevirker, at befolkningens udbredte miljøbevidsthed ikke - eller ihvertfald meget vanskeligt - kan finde udtryk i retlige midler.

Og selv om Danmark internationalt fører sig frem som miljøets frontkæmper, er det tankevækkende, at Danmark er utroligt tilbageholdende, når det gælder vedtagelse af internationale regler for det privatretlige ansvar.[4]

I denne analyse af retlige aspekter ved bekæmpelse af luftforureningen omtales alene de offentligretlige aspekter i sammenhæng med EF's miljøret - mens de privatretlige sider og brugen af miljøafgifter holdes udenfor.

Afsnit 1 omhandler begrebet luftforurening.

362

2. afsnit gennemgår de forskellige *reguleringsmidler*, som anvendes i EF-retten og i dansk ret, mens 3. afsnit indeholder en diskussion af nogle offentligretlige aspekter med udgangspunkt i kraftværkerne.

1. Definition

Luftforurening optræder i dag som et problem i tre relationer:[5]

- *Globalt* i form af truslen mod ozonlaget og drivhuseffekten;
- *Regionalt* i form af miljøødelæggelser, sundhedsskader og ødelæggelser af bygninger og maskiner på grund af betydeligt nedfald (deposition) af svovl, kvælstof, tungmetaller, chlorerede organiske forbindelser og fotokemiske oxidanter;
- *Lokalt* i form af sundhedsskader og ødelagte bygninger på grund af den ovf. omtalte forurening.

En definition rejser det problem, at det der i én retlig relation anses for retsstridig luftforurening ikke nødvendigvis kan anses for retsstridigt i andre retlige relationer.

For ikke at indsnævre problemet har jeg valgt at tage udgangspunkt i den folkeretlige *normering* af luftforureningsbegrebet, der omhandler alle tre grupper af forureningsproblemer, vel vidende at denne definition med de retsfølger, definitionen implicerer, ikke kan anvendes i alle retlige relationer.

»Ved luftforurening forstås menneskets direkte eller indirekte udledning i luften af stoffer eller energi, der resulterer i skadelige virkninger af en sådan art, at de vil kunne bringe menneskets sundhed i fare, skade levende ressourcer og økosystemer, ødelægge ejendomsværdier og forringe eller forstyrre naturfaciliteter og andre berettigede anvendelser af miljøet. Luftforurenende stoffer skal fortolkes analogt hermed«. [6]

1.1 Definitionens retlige betydning

Det antages i almindelighed, at det er meget upræcise forpligtelser, der følger af Geneve-konventionen.[7] Dette er formentlig overvejende rigtigt, da 1979-konventionen i hovedsagen har karakter af en hensigtsklæring om at udveksle information om forurening og videnskabelige resultater.[8][9]

Det må imidlertid antages, at der knyttes den retsvirkning til konventionen, at når der efterfølgende vedtages regler af de kontraherende parter til opfyldelse af konventionen, må disse regler fortolkes i overensstemmelse med definitionen - ihvertfald i de tilfælde, hvor der henvises direkte til konventionen, og hvor der ikke udtrykkeligt er angivet anden definition.

Denne retsvirkning af definitionen gælder for Danmark - uanset at konventionen ikke selvstændigt er gjort til dansk ret - alene på grundlag af den i teorien anerkendte fortolkningsregel. Da EF har tiltrådt konventionen ved Rådets afgørelse 81/462,[10] peger dette yderligere på, at i det omfang der i EF vedtages retsakter om luftforurening med henvisning til Geneve-konventionen i præambelen, skal begrebet forstås i overensstemmelse med definitionen, medmindre der er udtrykkelige holdepunkter for det modsatte resultat. Fortolkning af definitionen får dermed retsvirkning for en række EF-regler.[11] Dette indebærer

363

videre, at fortolkningen også finder anvendelse på den danske gennemførelse af de tilsvarende regler,[12] da disse regler skal fortolkes i lyset af EF's folkeretlige forpligtelser, hvis indhold dog i første omgang fortolkes af EF-domstolen.[13]

Det må i den forbindelse tillægges særlig betydning, at direktiv 84/360 om bekæmpelse af luftforurening fra visse industrianlæg i art. 2, stk. 1 indeholder en identisk definition, bortset fra at sætningen, »luftforurenende stoffer skal fortolkes analogt hermed«, er udeladt. At definitionen i Geneve-konventionen må tillægges vægt som fortolkningsbidrag til udtrykket »luftforurening« i mange danske miljøregler, understøttes yderligere af den danske ratificering af de efterfølgende protokoller. I f.eks. protokollen om kvælstofoxider fra 1988 anføres i art. 2, stk. 2, at deltagerne forpligter sig til »vedtagelse af foreningsbekæmpelsesforanstaltninger for store stationære anlæg« (kraftværker, fjernvarmeverker, affaldsanlæg m.v.) samt til »anvendelse af nationale emissionsnormer for nye store stationære kilder« og »anvendelse af nationale emissionsnormer på nye mobile kilder« (biler). Disse forpligtelser har Danmark opfyldt ved særlige bekendtgørelser (se note 10), hvorfor definitionen må antages at finde anvendelse i sager, der behandles efter disse bekendtgørelser. Dette indebærer bl.a., at hvis et større kraftværk søger om dispensation for emissionsnormerne efter bkg. 689, 1990 § 3, stk. 2 eller § 6, skal der ved myndighedsbehandlingen ikke kun tages hensyn til virkningen på nærmiljøet, men også til de andre følger fra de beskyttede interesser, en sådan dispensation kan medføre.

Om definitionen også skal finde anvendelse ved miljøgodkendelser og andre tiltag efter Miljøbeskyttelsesloven er derimod mere tvivlsomt - se herom særligt i afsnit 3.

2. Reguleringsmidler

2.0 Tre hovedgrupper

Den lovgivning, hvis mål er at begrænse luftforureningen, består i dag af et næsten uoverskueligt antal reguleringsmidler. Systematisk kan disse mange reguleringsmidler opdeles i tre grupper: En offentligretlig foreningskilde-regulering, en privatretlig og en økonomisk incitament regulering.

Den første gruppe prætenderer at regulere luftforureningens kilder. Reglerne er adfærdstipulerende i form af, at der fastsættes krav til produkter, til produktionsprocessen eller forudsættes tilladelse til bestemte typer af aktiviteter. Denne gruppe af regler, som dominerer miljølovgivningen, er oprindeligt det centrale forudsatte indhold i *foreneren betaler princippet (PPP)*[14] og har karakter af *offentligretlig* regulering, der håndhæves med straf - typisk bøde. Da skiftende miljøproblemer har medført mange nydannelser, bringes nedenfor en systematisk oversigt over de forskellige reguleringsmidler, mens en mere indgående diskussion af de retlige problemer gennemføres i 3. afsnit.

En særlig variant af den offentligretlige regulering er udformning af egentlige *miljøkvalitetsnormer*, hvor der fastsættes maksimalværdier for luftens indhold af farlige stoffer, krav til beskyttelse af vilde dyr og fugles levesteder m.v. Disse regler udgør et helt selvstændigt problem, fordi det er uklart, hvem der er *pligtssubjekt* for reglerne.

Den anden gruppe af regler drejer sig om de *privatretlige følger* af luftforureningen, hvortil i dansk ret hører de erstatningsmæssige og naboretlige følger af luftforurening. De privatretlige følger er i hovedsagen ulovregulerede i dansk ret, ligesom der hverken EF-retligt eller folkeretligt er indgået aftaler om et privatretligt ansvar for skader på grund af luftforurening, og emnet omtales ikke nærmere her.

Den tredje gruppe af regler er den økonomiske styring af potentielle forurenende aktiviteter ved afgifter eller tilskud. Denne gruppe af regler skal ikke i nærværende artikel omtales nærmere, men det må dog anføres, at selve tilstedeværelsen af disse regler, selvstændigt begrænser behovet for ansvarsregler. Hvor afgifterne lægges ud på mange

364

kilder som f.eks. bilafgifter, løser afgifterne problemet med at afgrænse hver enkelt kildes skadevirkning. Og hvis afgifter kombineres med offentligretlige regler som f.eks. emissionsnormer, er der mulighed for at tage højde for den kontinuerlige skadevirkning - hvorefter det erstatningsretlige problem reduceres til alene at omfatte skadevirkninger af uheld.

2.1 Offentligretlig kilderegulering[15]

De danske regler om luftforurening er fra 1. januar 1992 samlet i Miljøbeskyttelsesloven nr. 358, 1991, der sammenfatter dels den tidligere Miljøbeskyttelseslov og dels en række særlove om luftforurening.[16] Denne tekniske regelforenkling er dog ikke udtryk for nogen indholdsmæssig forenkling i form af færre reguleringsmidler, da alle de gamle reguleringsmidler samt flere nye er indeholdt i den nye Miljøbeskyttelseslov.

Da der knytter sig forskellige retsvirkninger til forskellige reguleringsmidler, vil ndf. kort blive omtalt de forskellige måder lovgiver kan angribe problemet offentligretligt.

For den luftforurening, der stammer fra *forbrænding*, kan lovgiver fastsætte regler for, hvilke brændsler der lovligt må anvendes og herunder fastsætte grænseværdier for uønskede stoffer i brændstofferne[17] - *produktnormer*. Produktnormerne kan også fastsættes i form af krav til de forbrændingsanordninger, der lovligt kan markedsføres.[18]

Lovgiver kan samtidigt eller i stedet vælge at gribe ind i selve produktionsprocessen - *procesnormer* - ved at fastsætte grænser for virksomhedernes udslip af uønskede stoffer (*emissions normer*)[19] eller normer for virksomhedernes bidrag af uønskede stoffer til luftkvaliteten (*emissionskoncentrationsbidrag*).[20]

En særlig variant af procesnormerne, er de tilfælde, hvor lovgiver fastsætter normer for virksomhedens drift i form af f.eks. krav til forbrændingsanordningen[21] - *driftnormer*.

En udbredt reguleringsmetode i OECD-landene er, at lovgiver ønsker en konkret afvejning af skadehensyn med nyttevirkninger for særligt forurenende virksomheder, hvorfor der indføres *godkendelsesordninger*, hvorefter en række virksomheder kun må etableres, når der foreligger en tilladelse, der både tager stilling til teknologien, den tilladte emission fra virksomheden samt potentielle risici. Princippet om godkendelse kombineres ofte med et mere bredt princip om anvendelse af den mindst forurenende teknologi (*BAT* - best available technology).[22] Der er også eksempler på, at der tildeles foreningskvoter i form af emissionskvoter for bestemte brancher eller lande.[23]

Den del af luftforureningen, der ikke hidrører fra forbrænding, men fra fremstilling af nye stoffer (og luftarter), kan ikke reguleres ved forbrændingsregler, men reguleres typisk bedst ved regler om anvendelse og markedsføring af farlige stoffer - f.eks. begrænsning af anvendelse og markedsføring af bestemte stoffer.[24]

365

En særlig variant inden for denne gruppe af regler, der begrænser produktionen og anvendelse af farlige stoffer, er gennemført med hensyn til CFC-gasser og andre stoffer der truer jordens ozon-lag. Her er der folkeretligt indgået aftale om en gradvis afvikling af produktionen, hvilket sker gennem nationale kvoteordninger. Aftalen er tiltrådt af EF og gennemførelsen styres af Kommissionen.[25][26]

2.2 Miljøkvalitetsnormer

Folkeretligt er der indgået flere aftaler om beskyttelse af naturen. Der er vedtaget konventioner om beskyttelse af udryddelsestruede vilde dyr og planter og om beskyttelse af vilde dyr og planters naturlige levesteder. Konventionerne indebærer en folkeretlig forpligtelse for staterne - og på nationalt plan er der gennemført regler, hvorefter handlinger, der truer eller forulemper disse beskyttelsesinteresser er strafbare.

Men EF er ikke stoppet op her. På baggrund af den konstaterede skadevirkning af en vis mængde farlige stoffer i luften, har EF i visse tilfælde valgt normativt at fastlægge den tålegrænse af forurening, mennesker må leve med i form af luftkvalitetsnormer[27] - *immissionsnormer*.

Efter reglernes egen ordlyd er retsvirkningen af en overskridelse af de fastsatte grænseværdier i almindelighed kun en rapporteringspligt, men direktiv 85/203 om nitrogenoxid indeholder også en delvis offentliggørelsespligt i art. 7, stk. 3 og i forslaget til direktiv om luftforurening med ozon, er der regler om egentlig alarmering.

På grundlag af direktiv 90/313 om miljøoplysninger[28] må det antages, at der er pligt til at udlevere de indsamlede oplysninger til borgerne.[29]

Det afgørende spørgsmål er imidlertid, om der iøvrigt kan knyttes retsvirkninger til disse miljøkvalitetsnormer. Der er næppe grundlag for at antage, at disse normer selvstændigt skaber en erstatningsbeskyttet interesse, men de vil formentlig kunne påvirke domstolens bedømmelse af, hvilke ulemper man skal tåle. Tilsvarende må det antages, at miljøkvalitetsnormerne udgør et selvstændigt obligatorisk kriterium ved miljøgodkendelser af virksomheder.

3. De offentlige regler

En udtømmende gennemgang af retsvirkninger af emissionsnormer, kvoteordninger, driftnormer, afgrænsning af lovlige kriterier ved miljøgodkendelser af virksomheder m.v. falder uden for denne fremstillings rammer. Fremstillingen er derfor afgrænset til retsvirkningen af de offentlige regler for kraftværkerne, da netop kraftværkerne har været genstand for den mest sammensatte regulering, i dansk ret og i EF-retten.

3.1 Historisk oversigt over reglerne om kraftværkers forurening

Luftforureningen fra kraftværker har siden 1973 været reguleret ved godkendelse og mulighed for påbud og forbud efter Miljøbeskyttelseslovens kap. 5. Som et bidrag til vurdering af den tilladelige luftforurening udsendte Miljøstyrelsen vejledning

366

nr. 7/1974 om begrænsning af luftforurening fra virksomheder med vejledende emissionsnormer.[30] Ved siden af var der i 1972 gennemført produktnormer for brændsler.[31] I 1976 blev der endvidere mellem de nordiske lande indgået en miljøbeskyttelseskonvention, hvorefter der bl.a. ved miljøgodkendelser skal tages de samme hensyn til miljøgener i de andre nordiske lande som i det godkendende land, og hvorefter borgere i de andre nordiske lande er klageberettigede, hvis de er umiddelbart berørt.[32] På grund af betydelige forsøringsproblemer i vandløb m.v. indførtes der med Lov nr. 251, 1984 en kvoteordning for kraftværkernes luftforurening med henblik på en gradvis reduktion af kraftværkernes svovlemission frem til 1995.

1984-loven blev i 1989 erstattet af Lov nr. 215, 1989 om begrænsning af udledning af svovldioxid og kvælstofoxider fra kraftværker, der byggede videre på 1984-lovens system ved også at fastsætte emissionskvoter for kvælstofoxider. Baggrunden for den nye lov i 1989 var dels regeringens vandmiljøhandlingsplan og dels nogle EF-retlige og folkeretlige forpligtelser.[33]

Med vedtagelsen af den nye Mbl. nr. 358, 1991 blev de ovf. nævnte love ophævet, idet kvotesystemet dog fortsætter efter bekendtgørelse nr. 885, 1991, udstedt på grundlag af den nye Mbl. § 7's hjemmel til at ministeren kan fastsætte bestemmelser om forurening fra fyringsanlæg.[34]

3.2. Hvilke lovlige kriterier ved miljøgodkendelse

Det omfattende kompleks af regler for kraftværkers forurening gør det nærliggende at diskutere, om der herved er sket en afgrænsning af de kriterier, der skal indgå ved en miljøgodkendelse af kraftværker og

andre fyringsanlæg efter Mbl. kap. 5. I det følgende omtales første dansk ret isoleret - og efterfølgende sammenspillet med EF-retten.

3.2.1 Dansk ret

I bemærkningerne til kvoteloven i 1984 anføres, at lovforslaget »som et supplement til Mbl. og den nordiske miljøbeskyttelseskonvention tager sigte på at begrænse denne langtransporterede forurening«.[35]

Det må derfor overvejes, om der ved miljøgodkendelse af kraftværker kan inddrages kriterierne, den *regionale skadevirkning* og de *grænseoverskridende miljøproblemer* - eller om dette forudsætter særlig hjemmel. Den daværende Mbl. angav i formålsformulering i § 1, at Mbl. tilstræber »at forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand og jord«, samt at »søge sikret de kvaliteter i de ydre omgivelser, som er af betydning for menneskers hygiejniske og rekreative levevilkår og for bevarelse af et alsidigt dyre- og planteliv«.

367

Uanset at de angivne mål i den daværende Mbl. var ganske brede, må målet nemlig sammenholdes med, at Mbl. § 2 udtrykkeligt angav kun at vedrøre forurenende virksomhed, hvorfor Mbl.'s formål alene var forureningsbekæmpelse i snæver forstand.[36] Formulering i Mbl. § 1 udvidede nok det forvaltningsretlige specialitetsprincip således, at en miljøgodkendelse forudsatte overensstemmelse med anden lovgivning.[37] hvorefter der ikke ved en miljøgodkendelse efter Mbl. kap. 5 kan tillades et kraftværk at forurene ud over den fastsatte kvote. Men organisatoriske specialitetsbetragtninger, hvorefter det er Miljøministeren og Miljøstyrelsen, der vurderer størrelsen af den *acceptable* regionale og grænseoverskridende luftforurening, fører til, at amtskommunerne ikke ved miljøgodkendelse af kraftværker kan inddrage disse brede hensyn.[38]

Denne afgrænsning af de lovlige kriterier er i overensstemmelse med bemærkningerne til 1989-kvoteloven[39] og svarer, også til Miljøankenævnets praksis i en række sager. I f.eks. *KFE.1985.222* afviste Miljøankenævnet, at der ved godkendelse efter Mbl. § 35 var hjemmel til at fastsætte kvælstof- og svovlemissionerne på grundlag af hensynet til forsøringsproblemerne i Nordeuropa - som anført i klagen fra Danmarks Naturfredningsforening.[40]

Også efter ikrafttrædelsen af den nye Mbl. nr. 358, 1991 må det antages, at der gælder en tilsvarende begrænsning af de lovlige kriterier for fastsættelse af vilkår ved godkendelse af virksomheder efter Mbl. kap. 5. Loven ophæver godnok de tidligere kvotelove og indeholder et princip om renere teknologi (BAT), men af bemærkningerne til forslaget fremgår, at kvoteordningen kører videre under aftale-systemet efter Mbl. § 10, hvilket formentlig må udelukke, at der ved fastlæggelse af vilkår efter Mbl. kap. 5 inddrages regionale og grænseoverskridende miljøproblemer.[41]

3.2.2 EF-retlige aspekter

Denne tilsyneladende klarhed i afgrænsningen af de lovlige kriterier på grundlag af overensstemmelse mellem forarbejder, Miljøankenævnets praksis og den juridiske teori forstyrres imidlertid af flere EF-retlige aspekter. Kraftværkernes miljøgodkendelse er nemlig påvirket af i hvertfald fire EF-direktiver, som derfor kort skal omtales i det følgende - idet der herved ses bort fra, at også indholdet af Seveso-direktivet om risiko for uheld har betydning for godkendelse af kraftværker.[42]

3.2.2.1 Direktiv 84/360 om luftforurening for industrianlæg[43]

Direktivet indeholder godt nok ikke nogen klare grænseværdier, men forudsætter efter art. 3, at mere forurenende industri kun kan sættes i drift efter en forudgående *godkendelse*. Direktivet angiver nogle obligatoriske kriterier ved godkendelsen af forurenende virksomheder - nemlig, at en godkendelse skal forudsætte den bedst tilgængelige teknologi (BAT), at grænseværdier for emission og imission ikke overskrides, og at virksomheden ikke medfører »betydelig luftforurening« af

bl.a. svovl, kvælstof, tungmetaller, chlor og fluorforbindelser, jvf. art. 4.

Med denne formulering refererer direktivet til den i art. 2, litra 1 anvendte definition på luftforurening, hvorfor der ved afgrænsning af den tilladte luftforurening skal tages hensyn til de regionale og grænseoverskridende følger af luftforureningen.[44]

368

Danmark har ikke gennemført særlige regler til opfyldelse af direktivets krav, men antager betingelserne opfyldt ved miljøgodkendelser efter Mbl. kap. 5. Dette indebærer, at de i direktivet anførte obligatoriske kriterier skal indgå ved myndighedernes sagsbehandling.

3.2.2.2 Direktiv 88/609 om forurening fra store kraftværker

EF's vedtagelse af direktiv 88/609 om svovl- og kvælstofemissioner fra store kraftværker bidrager yderligere til afgrænsning af, hvilke kriterier der skal indgå ved en Mbl. kap.5 godkendelse af kraftværkerne. I direktivets præambel angives bekæmpelse af grænseoverskridende forurening som et formål. Da direktivet samtidigt forudsætter en godkendelsesordning, som Danmark opfylder ved miljøgodkendelser efter Mbl. kap. 5, taler dette samlet for, at ved amternes miljøgodkendelser af store kraftværker efter 1.7.1987 vil de grænseoverskridende miljøproblemer være et obligatorisk kriterie.

Direktivet angiver endvidere nogle midler myndighederne kan anvende for at sikre varetægelse af de omtalte hensyn. Efter direktivet art. 7, stk. 1 kan der ved tilladelse fastlægges »passende konstruktions-specifikationer«, ligesom art. 4, stk. 1 forudsætter, at direktivets emissionsnormer overholdes - og efter art. 9, stk. 1 er der detaljerede regler for, hvordan emissionsgrænseværdierne skal indgå ved godkendelsen af store fyringsanlæg efter 1.7.1987, når disse benytter forskellige brændselstyper.[45]

Det er i den forbindelse uden betydning, at der er forskel mellem størrelsen af de kraftværker, som direktivet og de danske regler omfatter,[46] da de danske regler selv anfører at gennemføre direktivet, og da direktivet ikke udelukker strengere danske krav, jvf. vedtagelsen af direktivet efter EØFT art. 130S.

3.2.2.3 EF's direktiver om luftkvalitetsnormer

Også EF-direktiverne om immissionsnormer for bl.a. svovldioxid, kulstøv og kvælstofoxider kan selvstændigt få betydning for bedømmelse af den tilladelige forurening fra kraftværkerne.

Det fremgår nemlig af direktiv 80/779 om grænseværdier og vejledende værdier for svovldioxid og svævestøv,[47] at der fra 1.4.1983 er *bindende grænseværdier* for luftens indhold af svovldioxid og svævestøv, som medlemsstaterne skal sikre overholdt (art. 3 og bilag I), samt nogle *vejledende grænseværdier* for særligt truede områder (art. 4) og en mere bred forpligtelse for medlemsstaterne til at nærme sig de vejledende luftkvalitetsnormer i alle områder (art. 5).[48] Tilsvarende er der for kvælstofoxider fastsat bindende og vejledende grænseværdier ved direktiv 85/203 om luftkvalitetsnormer for nitrogendioxid,[49] som indeholder

369

samme principper som direktivet om svovldioxid, men supplerer disse med et princip om, at de oplysninger medlemsstaterne indsamler skal være tilgængelige for offentlighed, jvf. art. 7, stk. 3 in fine.

Begge direktiver indebærer derfor, at medlemsstaterne i *retlig form* skal sikre overholdelse af disse immissionsnormer - og undladelse heraf medfører traktatbrud, hvilket senest har ført til at Tyskland[50] og Frankrig[51] er blevet dømt for overtrædelse.

Danmark har korrekt gennemført direktiv 85/203 om nitrogendioxid ved bkg. 119, 1987, hvorimod der er problemer med den danske gennemførelse af direktiv 80/778 om svovldioxid ved bkg. nr. 836, 1986 om grænseværdier for luftens indhold af svovldioxid og svævestøv.

Selve gennemførelsen af direktiv 80/778 er nemlig behæftet med en række fejl. Danmark har godtnok gennemført de i bilag I fastsatte bindende grænseværdier, men Danmark har ikke gennemført bindende kvalitetsnormer for særligt truede områder, som forudsat i direktiv 80/778. Disse særligt lave grænseværdier ligger på halvdelen af den tilladte mængde i øvrigt, hvorfor forskellen næppe kan betegnes som betydningsløs og formentlig selvstændigt vil kunne betyde, at Danmark vil kunne dømmes for traktatbrud.

Under alle omstændigheder foreskriver bkg. 836, 1986 § 2, at myndighederne ved behandling af sager efter Mbl. skal »påse«, at grænseværdierne i direktiv 80/778 overholdes,[52] hvilket understreger, at EF's immissionsnormer er et obligatorisk kriterie.

3.2.4 Sammenfatning

Det er af det foregående fremgået, at Miljøankenævnet tilsyneladende principielt afviser at inddrage mere vidtgående *umiddelbare* miljøeffekter i de lovlige kriterier ved miljøgodkendelsen, jvf. *KFE. 1989.394*.

Det må på baggrund af EF-reglerne antages, at denne praksis er i strid med EF-reglerne, idet såvel direktiv 84/360 som direktiv 88/609 netop forudsætter, at der ved miljøgodkendelsen tages hensyn til såvel regionale skadevirkninger som grænseoverskridende problemer. Det må tilsvarende antages, at hvis en emission fra kraftværker påvirker opfyldelsen af de bindende grænseværdier efter direktiv 80/779 eller direktiv 85/203, er denne virkning ikke blot et lovligt kriterie ved miljøgodkendelsen efter Mbl. kap. 5, men et *obligatorisk kriterie*.

3.3 Produktnormer - gasoliers svovlindhold

Forsringsudvalget foreslog i 1984 en reduktion af det maksimale svovlindhold i gasolier fra 0,5% til max. 0,3% fra 1. januar 1986. Dette må sammenholdes med, at efter *direktiv 75/716*[53] om svovlindholdet i visse flydende brændstoffer art. 2, stk. 1 skulle alle gasolier i EF fra 1. oktober 1976 ikke overstige 0,5% og fra 1. oktober 1980 ikke overstige 0,3% - medmindre særlige forhold kunne begrunde afvigelser, jvf. direktivets art. 1, stk. 1 litra b) - idet direktivet i disse tilfælde tillod max. 0,8% svovl.

Direktivet undtog dog udtrykkeligt kraftværker, jvf. art. 1, stk. 2.[54] En nærmere undersøgelse af forholdet viser, at Danmark ikke havde

370

gennemført direktivet korrekt.[55] Ministerens bemærkning om, at grænseværdien fra 1986 vil blive nedsat til 0,3%, der fremstiller Danmark som et foregangsland,[56] var derfor alene en opfyldelse af en EF-forpligtelse, der var indtrådt fra 1980. Der var derfor principielt intet i vejen for, at Kommissionen kunne have lagt sag an mod Danmark, hvorefter Danmark var blevet dømt for manglende opfyldelse af EF's miljøkrav.[57]

Det er i den forbindelse tankevækkende, at de danske energiafgifter fra omkring 1980 bevirkede en omlægning af kraftværkernes brændsel fra den mindre forurenende olie til det mere forurenende kul. Omlægningen afstedkom en række sager ved miljøankenævnet om myndighedsvilkår ved omlægning fra olie- til kulfyring.[58] Omlægningen understreger samtidigt den manglende sammenhæng i EF's miljø- og energipolitik. Mens EF nemlig i 1975 søgte at begrænse svovlforureningen fra gasolier, vedtog EF samtidigt direktiv 75/404 og direktiv 75/405[59] om begrænsning af henholdsvis naturgas- og olieforbruget i kraftværker, der afstedkom et voksende forbrug af kul. Da forsynings-sikkerheden samtidigt var en afgørende del af energipolitikken opstod der et voksende forbrug af de stærkt svovlholdige tyske kul.[60]

3.4 CO₂-afgiften og EF's regler om statsstøtte

Med henblik på at nedbringe den samlede kuldioxidemission (CO₂), der er en væsentlig årsag til drivhuseffekten, har der i EF i længere tid været overvejelser om begrænsning af emissionerne, men egentlige regler er ikke udformet. Alle medlemsstater har dog accepteret en be-

grænsning af deres maksimale CO₂-emission.[61] I en udtalelse fra det rådgivende udvalg for Kul- & Stålnationen afvises CO₂-afgifter som en bæredygtig fremgangsmetode til begrænsning af CO₂-udslippet (Se EFT.1992, C.127/2).

Danmark har derimod ved Lov nr. 888, 1991 vedtaget en egentlig miljøafgift på CO₂-emissionen, der opkræves på grundlag af de forskellige brændsler. Det har i forbindelse med vedtagelsen været anført, at afgiften vil skabe konkurrenceproblemer for industrien, men uanset dette er det utvivlsomt, at selve indførelsen af en fælles miljøafgift ikke medfører retlige problemer med EF. Sagen er imidlertid, at der *ikke* indføres en fælles afgift, da der efter Lov nr. 888, 1991 om kuldioxidafgift af visse energiprodukter i § 7 er afgiftsfritagelse for kraftvarmeverker, og i § 8 er åbnet op for afgiftsfritagelse for eksporterende virksomheder, hvortil kommer at der efter Lov nr. 1, 1992 om statsliskud til dækning af udgifter til kuldioxidafgift er åbnet op for yderligere refusionsordninger.

Det er på denne baggrund tvivlsomt om danske regler om CO₂-afgift er i overensstemmelse med de kriterier for statsstøtte, som følger af EØF-Traktaten art. 92 og 93 og den af Kommissionen og Rådet gennemførte praksis, ligesom det kan overvejes, om der er tale om afgifts-diskrimination i strid med EØFT art. 95. Lov nr. 888, 1991's undtagelsesbestemmelse for eksporterende virksomheder peger på en sådan diskrimination - men også kraftværkernes mulighed for lempelse kan måske anses som en afgifts-diskrimination i strid med principperne for det indre energimarked.

At de danske regler formentlig også er tvivlsomme i forhold til forbudet mod statsstøtte følger dels af lov nr. 1.1992, der direkte omhandler statsstøtte

371

- men kan måske også anses som tilfældet, da ordningen meget ligner en præferencetarif.[62] Det følger nemlig af Kommissionens hidtidige praksis ved godkendelse af statsstøtte efter art. 93, at godkendelse forudsætter, at støtten meddeles i fællesskabets interesse - ikke i støttemodtagerens interesse, således at støttemodtageren reelt giver en modydelse for den modtagne støtte.[63] I tilfældet med den danske CO₂-afgift er forholdet det, at modydelsen til EF (den mindre forurening) ikke udgår fra støttemodtagerne, men fra dem der ikke modtager støtte.[64] Hvis Danmark derfor uden om EF insisterer på at udnytte retten til at gennemføre miljøafgifter, må dette logisk forudsætte - at Danmark også påtager sig de økonomiske følger af denne beslutning.[65] Dagspressen har oplyst at Kommissionen efterfølgende har godkendt CO₂-afgiften. Dette udelukker imidlertid ikke, at konkurrenter inden for to måneder anlægger annullationssøgsmål efter EØFT art. 173 for at få ophævet Kommissionens godkendelse, jvf. *sag 169/84*,[66] men der skal efter samme sag meget til før Domstolen vil tilsidesætte Kommissionens skøn.

1. Simmons & Simmons »Environmental Law - The Commercial perspective«, juli 1991, p. 1.
2. Sagen drejede sig om en svovlsyre- og gødningsfabrik, der havde forvoldt skade på plantevækster i en lysthave. Brugeren - ikke ejeren havde anlagt sag. Højesteret bemærkede, at »det er indlysende, af brugeren må være berettiget til at benytte jorden til havekultur« og tilkendte brugeren erstatning både for skader på plantevækst og for »forringelse af brugeren og familiens nydelse ved den daglige brug af haven«. Højesteret fandt det uden betydning, at sagsøgeren var bruger, ligesom det fandtes uden betydning for det retsstridige forhold, om haven var anlagt efter fabrikkens.
3. Se Gulmann og Lehmann »Folkeret«, 1989, p. 115 samt »Some Private International Law Aspects of Transboundary Environmental Disputes« af Said Mahmoudi i Nordic Journal of International Law, 1990, p. 128, der omtaler de internationalt privatretlige aspekter af bl. grænseoverskridende luftforurening.

4. F.eks. har Danmark ikke ratificeret 1984-protokollen til 1969-konventionen om skibes civile retlige erstatningsansvar for olieskader. Protokollen er undertegnet af lande som Frankrig, Tyskland, Sydafrika og Storbritannien er på vej med en ratifikation, men er ikke trådt i kraft, da dette forudsætter undertegnelse fra mindst 6 store skibsnationer. Protokollen indebærer en betydelig forhøjelse af globalerstatningens størrelse og indfører et subsidiært statsligt erstatningsansvar. Se »Recent Trends in the Development of International Civil Liability« af P. Wetterstein, Nordic Journal of International Law, 1991, fasc. ½, p.49 - (p. 68 ff).
5. Opdelingen bygger på den Nordiske handlingsplan mod luftforureninger, fra Nordisk Råd, NU 1990:3. Inddelingen i regionale og lokale skadevirkninger kan diskuteres, men da den bl.a. har spillet en rolle ved Miljøankenævnets behandling af klagesager om godkendelse af virksomheders luftforurening, er den ikke uden retlig relevans. Den nordiske handlingsplan går dog ikke ind på nogen nærmere afgrænsning (p. 84).
6. Definitionen stammer fra Geneve-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande af 13. nov. 1979, art. 1, litra a. Konventionen er ved Rådets afgørelse 81/462 ratificeret af EF.
7. Se f.eks. Miljøstyrelsens redegørelse om det Europæiske Miljøamarbejde, 1988, nr. 1, p. 54.
8. I 1984 er der indgået en protokol til konventionen om oprettelse af målestationer, som EF har tiltrådt ved Rådets afgørelse 86/277 (EFT.1986, L.181/1).
9. Der er endvidere indgået en protokol om reduktion af svovldioxidforureningen, som er ratificeret af Danmark og en række EF-lande, men ikke af EF på grund af enkelte landes modstand. Protokollen trådte i kraft 2.9.1987. Den 31. oktober 1988 er der undertegnet en protokol om en begrænsning af kvælstofemissionerne. Kommissionen har fremlagt forslag til gennemførelse af denne protokol (EFT. 1991, C.230/61). De to protokoller er i Danmark søgt opfyldt dels ved Lov nr. 215, 1989 om begrænsning af svovl- og kvælstofemissioner fra kraftværker (nu bkg. 885, 1991), dels ved strengere emissionsnormer for motorer og turbiner (bkg. nr. 688, 1990) samt ved reduktion af svovlindholdet i brændstoffer (senest ved bkg. nr. 344, 1987 og bkg.562, 1988).
10. EFT.1981, L.171/11.
11. Se direktiv 88/609 om store fyringsanlæg (EFT.1988, L.336/1), direktiv 84/360 om luftforurening fra industilanlæg (EFT.1984, L.188/20) og dermed også direktiv 89/369 og direktiv 89/429 om henholdsvis nye og gamle affaldsforbrændingsanlæg (EFT. 1989, L. 163/32 og L.203/50). Endvidere direktiv 75/716 om svovlindholdet i flydende brændstoffer, jvf. ændringen ved direktiv 87/219 (EFT.1987, L.91/19).
12. Se f.eks. Kolpinghuis-sagen 80/86 (EF-domssaml. 1987, p. 3969) hvor Domstolen understregede, at domstole og myndigheder ved anvendelse af national lovgivning er forpligtet til »at fortolke denne på baggrund af direktivets ordlyd og formål«.
13. Se f.eks. Kupferberg-sagen 104/81 (EF-domssaml. 1982, 3641).
14. Se Rådets henstilling 75/436 om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgilben på miljøområdet (EFT. 1975, L. 194/1) samt min artikel i JUR. 1992.69.
15. En mere samlet gennemgang af de mange reguleringsmidler er foretaget i »EF-miljøret«, 1990, p. 55-75 og p. 125-126.
16. Lov nr. 215, 1989 om udledning af svovldioxid og kvælstofoxider fra kraftværker, Lov nr. 267, 1977 om blyindhold i benzin og Lov nr. 135, 1972 om begrænsning af svovlindhold i brændsel.
17. Se som eksempel, direktiv 75/716 om svovlindholdet i gasolier (EFT.1975, L.307/22 og direktiv 85/210 om blyindhold i benzin (EFT.1985, L.96/25).
18. Se f.eks. direktiv 70/220 om bilers emission (EFT.1970, L.76/1) - senest ændret ved direktiv 91/542 (EFT.1991, L.295/1), der indførte amerikanske normer. Om den tidligere danske gennemførelse af de amerikanske normer se: »EF-miljøret«, 1990, p. 129.
19. Se f.eks. direktiv 88/609 om store fyringsanlæg art. 4.
20. Se f.eks. Miljøstyrelsens Vejledning 1990, nr. 6, p. 19.

21. Se f.eks. direktiv 89/369 om forebyggelse af luftforurening fra nye affaldsforbrændingsanlæg art. 4 og art. 7, hvor der er fastsat regler for temperatur, rensningsanordninger og hjælpbrændere.
22. Se f.eks. dir.84/360 art. 4, litra 1, hvorefter en af de omfattede industrivirksomheder ikke må igangsættes før der er truffet alle passende foranstaltninger til at forebygge luftforureningen, herunder anvendelse af den bedste teknologi, der er tilgængelig, medmindre sådanne foranstaltninger medfører uforholdsmæssigt store omkostninger.
23. Se f.eks. direktiv 88/609 om luftforurening fra store fyringsanlæg samt Lov nr. 215, 1989 om begrænsning af luftforurening fra kraftværker.
24. Se f.eks. dir.79/117 om begrænsning af anvendelse og markedsføring af visse pesticider (EFT.1979, L.33/36). Kommissionen har fremlagt et forslag til forordning om vurdering af miljörisikoen ved farlige stoffer, der også omfatter de potentielle luftforureningsproblemer (EFT.1990, C.276/1) og ændret forslag (EFT.1991, C.334/14).
25. Se forordning 3322/88, der var EF's gennemførelse af Montrealprotokollen, til Wienerkonventionen om beskyttelse af ozonlaget (EFT. 1988, L. 297/1). Forordningen er efterfølgende afløst af forordning 594/91, der indførte strengere kontrolforanstaltninger af udbudet af CFC-gasser og sigtede mod den hurtigere arviking af produktionen.
26. Det er Kommissionen der står for hele den overordnede styring af disse regler, og tildeler importkvoter til de enkelte virksomheder. Se f.eks. Kommissionens beslutning 92/94, (EFT.1992, L.35/31).
27. Se direktiv 80/778 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvaliteten med hensyn til *svovldioxid* og *svævestøv* (EFT. 1980, L.229/30) - ændret ved direktiv 89/427 (EFT. 1989, L.201/53). Tilsvarende med hensyn til *kvælstofdioxid*, jvf. direktiv 85/203 (EFT.1985, L.87/1), bly, jvf. direktiv 82/884 (EFT. 1982, L.378/15) samt *asbest*, jvf. direktiv 87/217, art. 4 (EFT. 1987, L.85/40). Asbest-direktivet indeholder dog også emissions- og driftnormer. Danmark har gennemført direktivet om kvælstofoxider og asbest korrekt, mens det er tvivlsomt om direktiv 80/778 om svovldioxid er gennemført korrekt. Direktiv 82/884 ses ikke gennemført efter Lovtidende A's oplysninger.
Der er endvidere fremsat forslag om et tilsvarende regelsæt for *ozon* - se EFT.1991, C.192/17.
28. EFT.1990, L.158/56.
29. Se også »European Community Environmental Law: Legislation, The European Court of Justice and Common-Interests Group« af Philip Sands. The *Moderne Law Review*, 1990, p. 685, hvor det antages, at den vidtgående adgang til miljøoplysninger medvirker til en væsentlig udvidelse af miljøgruppers mulighed for at påtale miljøovertrædelser (p. 698).
30. Nu erstattet af vejledning nr. 6, 1990.
31. Lov nr. 135, 1972 om brændstoffers maksimale svovlindhold.
32. Konventionen er gennemført ved bekg. nr. 487, 1976 og er således umiddelbart gældende i dansk ret.
33. Således direktiv 88/609 om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra store fyringsanlæg, der fastsatte kvoter for de enkelte landes svovl- og kvælstofemission fra store kraftværker (over 50 MW). Danmark havde endvidere i 1985 og 1988 undertegnet to protokoller til Geneve-konventionen om grænseoverskridende luftforurening, hvorefter Danmark forpligtede sig til at reducere den *samlede* svovlemission med 30% frem til 1993, med 1980 som basisår, samt at fastfryse den *samlede* svovlemission med 30% frem til 1993, med 1980 som basisår, samt at fastfryse den *samlede* kvælstofemission i 1994 på 1987-niveau. Yderligere havde Danmark undertegnet en deklaration sammen med de fleste EF-lande og de nordiske lande om at nedsætte kvælstofemissionen med 30% frem til 1998 med et år mellem 1980 og 1986 som basisår.
34. Efter den tidligere Mbl. kunne ministeren alene fastsætte regler »med henblik på at forebygge forurening« (§ 6) eller som *vejledning* for de lokale myndigheder fastsætte miljøkvalitetsnormer (§ 8). Efter de nye regler må bemyndigelsen anses for udvidet, men det er tvivlsomt om bestemmelsen indeholder hjemmel til en kvoteringsordning, da denne nærliggende bør fastsættes efter Mbl. § 10, som netop omhandler »kvoter« med henblik på at »begrænse den samlede forurening«, men forudsætter en forudgående forhandling. Såfremt § 7 er tilstrækkelig hjemmel til en kvoteordning vil Miljøministeren fakultativt kunne ophæve den reale betydning af § 10, hvilket næppe kan have været tilsigtet. På denne baggrund må det antages, at § 10 burde være anført som hjemmel. Bekendtgørelsen nævner godtnok også § 117, der bemyndiger ministeren til at fastsætte overgangsregler. Henvisningen til § 117 kan dog ikke fyldestgørende begrunde anvendelsen af § 7 - men formentlig alene begrunde udstedelsen af bekendtgørelsen før lovens ikrafttræden.
35. Ft.1983/84, 2. saml. A sp. 2644.
36. Jvf. også den Kommenterede Miljøbeskyttelseslov, 1987, s. 49.
37. Jvf. Bent Christensen, »Hjemmelsspørgsmål« 1980, p. 102-103 og Bent Andersen »Miljøret bd. 2« p. 49.
38. Jvf. også Bent Christensen, »Hjemmelsspørgsmål« 1980, p. 107 - hvorfor det af Bent Christensen fremhævede *helhedssyn* (p. 105) må afvises at kunne danne grundlag for en så vidtgående supplerings af de lovlige kriterier.
39. Lov nr. 215, 1989. Det anføres, at »en begrænsning af den regionale og langtransporterede luftforurening forudsættes opnået gennem kvoteordningen, mens der ved kap. 5 godkendelsen fastsættes skorsteneshøjde og den tilhørende maksimale svovl- og kvælstofemission, der skal sikre en forsvarlig luftkvalitet i *nærmiljøet*« (FT. 1988/89, A. sp. 2556).
40. Se også Miljøankenævnets imødekomme af klager i *KFE.1986.248* samt *KFE.1989.394*, hvor Miljøankenævnet bemærkede, at Lov nr. 251, 1984 ikke principielt afskar amterne for at fastsætte grænser for den årlige emission - forudsat dog, at dette skete af hensyn til »*nærmiljøet*« - hvilket nævnet ikke fandt var tilfældet i den konkrete sag.
41. Se s. 32 i forslaget.
42. Direktiv 82/501 (EFT.1982, L.230/1) ændret ved direktiv 87/216 (EFT. 1987, L. 85/36).
43. EFT.1984, L.188/20.
44. Kommissionen har i foråret 1992 færdiggjort et forslag til direktiv om integreret foreningskontrol af industrien, hvori det foreslås, at der stilles krav om en godkendelse af alle nye industrianlæg etableret efter 1. juli 1995. Ordningen minder på mange måder om godkendelsen af virksomheder efter Mbl. kap. 5. Forslaget forventes offentliggjort i løbet af juni. Samtidigt har Kommissionen fremsat forslag til en forordning om industriens *frivillige* deltagelse i en miljørevisionsordning, der giver virksomheder under denne ordning adgang til at anvende et særligt logo på linie med EF's miljømærke (EFT.1992, C.76/2).
45. Art.9 er korrekt gengivet i den danske bekendtgørelse nr. 689, 1990 § 7.
46. De danske regler omfatter dels alle fyringsanlæg (både elværker og fjernvarmeverker) med en termisk effekt på over 50 MW, jvf. bkg. 689, 1990, men også alle elværker med en kapacitet på over 25 MW, jvf. bkg. 885, 1991 - mens EF-reglerne alene omfatter fyringsanlæg over 50 MW.
47. EFT.1980, L.229/30.
48. Direktivet er en udbygning af direktiv 75/441, der kun indeholdt en informations- og kontrolprocedure vedrørende svovldioxid og kulstøv. Hjemlen er EØFT art. 100 og EØFT art. 235, men en mindre ændring af reglerne ved direktiv 89/427 har hjemmel i EØFT art. 130S. Præambelen præciserer, at formålet er at hindre ulige konkurrencevilkår, at sikre en afbalanceret ekspansion og at bekæmpe svovldioxidforureningen ved indførelse af grænseværdier og vejledende værdier.
Med direktiv 89/427 er præciseret, at overskridelser skal meddeles Kommissionen inden 1.1.1991 sammen med meddelelse om, hvilke planer medlemsstaterne har for at hindre overskridelserne af immissionsnormerne inden 1.4.1993. Direktiv 89/427 betød samtidig en justering af grænseværdierne, jvf. bilag IV. Art. 6 og 10 er normer for prøveudtagning og fælles referenceværdier. Direktivet inddrager Kommissionen som administrator/kontrollant vedrørende måluudtagningssteder (art. 10, stk. 5).
49. EFT.1985, L.87/1. Direktivet 85/203 om luftkvalitetsnormer for nitrogen-dioxid svarer i hovedsagen til direktiv 80/779. Hjemlen er EØFT art. 100 og EØFT art. 235. I forhold til direktiv 80/779 indeholder dette direktiv dog en særlig underrettningspligt til Kommissionen ved overskridelse, jvf. art. 3. Immissionsnormerne er fra 1.1.1994 undtagelsesfri, jvf. art. 3, stk. 2 in fine.

- Endelig indeholder direktivet en særlig underretningspligt til offentligheden om de oplysninger, der tilgår Kommissionen, art. 7, stk. 3 in fine. Direktivet forhindrer ikke medlemsstaterne i at fastsætte skærpede krav, jvf. art. 5.
50. Se Domstolens afgørelse af 30. maj 1991 i *sag 361/88 og 59/88*, hvor Tyskland blev dømt for manglende gennemførelse af grænseværdierne i bl.a. direktiv 80/779, idet Tyskland alene havde optaget disse grænseværdier i et cirkulære, som kun havde et begrænset anvendelsesområde omkring nærmere angivne bygninger og anlæg. Da cirkulæret endvidere kun var bindende for forvaltningen og ikke havde direkte virkning for borgerne, og da myndighederne efter de tyske regler kun skulle iværksætte foranstaltninger, når der konstateres skadelige virkninger på miljøet, blev Tyskland dømt.
51. Se Domstolens afgørelse af 1.10.1991 i *sag 13/90, 14/90 og 64/90*, hvor Frankrig blev dømt.
52. En tilsvarende bestemmelse gælder for gennemførelsen af de danske regler om kvælstofoxider, jvf. bkg. 119, 1987 § 3. Danmark gennemførte iøvrigt direktiv 85/203 mere end 2 måneder efter fristen for gennemførelse.
53. EFT.1975, L.307/22.
54. Derimod havde såvel Tyskland som Holland, Frankrig og Sverige indført en generel begrænsning på svovlindholdet i gasolier på 0,3% svarende til EF-direktivet (se FT.1983/84 2. saml. B, sp. 699). Tyskland havde i overensstemmelse med direktivets regler en dispensationsmulighed, men denne var ikke blevet anvendt (samme sted sp. 671).
55. Ved *Lov nr. 135, 1972* var der skabt lovhjemmel for at fastsætte grænseværdier for brændstoffers svovlindhold i faste anlæg. Ved ændring af loven ved *Lov nr. 259, 1976* var hjemlen udvidet til også at omfatte gasolier til transportformål. Ved *bek. nr. 436, 1976* fastsattes nærmere grænseværdier for brændsieres svovlindhold. For gasoliernes vedkommende fastsattes en grænseværdi på 0,8% faldende til 0,5% i 1980 - hvilket måtte forudsætte, at hele Danmark kunne anses som ikke belastet af svovldioxidforurening, jvf. *direktiv 75/716*, art. 1, stk. 1 litra c.
56. FT.1983/84, 2. saml. B sp. 624.
57. Således blev Italien dømt for netop overtrædelse af direktiv 75/716 i *sag 92/79* (EF-domssaml. 1980, p. 1115) - hvor Domstolen iøvrigt for første afgang afviste et anbringende om, at EF's miljøregler ikke havde hjemmel i traktaten, og hvor Domstolen ligeledes fastslog, at art. 100 udmærket kunne være hjemmel for miljøregler (præmisserne pkt. 8).
58. Se f.eks. *KFE.1985.222 og KFE.1986.248* (begge omtalt ovf.) samt *KFE.1983.212* om Ullerslev kommunes fjernvarmeværk, der var gået over til at fyre med fyringstjære i stedet for fuelolie, uden at have opnået miljøgodkendelse.
59. EFT.1975, L.178/24 og 28.
60. Se »Energy and the environment: Striking A Balance«, af Leigh Hancher, *Common Market Law Review*, 1989, p. 475.
61. Se Kommissionens svar til Parlamentet af 15.5.1991, hvoraf fremgår, at Belgien, Frankrig, Grækenland, Irland, Portugal, Spanien og Luxemburg har accepteret EF's mål om at stabilisere CO₂-emissionerne på 1990-niveau senest i år 2000. UK vil først stabilisere på 1990 i år 2005 - mens de øvrige lande vil stabilisere på 1987-89-niveau i år 2005 - EFT.1991, C.323/13.
62. Dette fremgår direkte af Kommissionens beslutning 85/215 (EFT.1985, L.97/49) vedrørende en hollandsk præferencetarif på gasleverancer til gartnerier, hvor præferencetariffen blev anset som i strid med art. 92, stk. 1 fordi »Den er til fordel for visse virksomheder - -, der konkurrerer med virksomheder i andre medlemsstater, når de pågældende produkter er genstand for handel mellem medlemsstaterne; Den er pålagt af de offentlige myndigheder; Den giver anledning til statsgodtgørelse til distributionselskabet eller anledning til færre statsindtægter«.
63. Jvf. Kommissionens beslutning 84/417 og 418 (EFT.1984, L.230/28 og 31), der vedrørte hollandsk støtte til et olieraffinaderi angiveligt bl.a. med henblik på forbedrede normer for miljøkontrol, især m.h.t. vandforurening« anføres det eksplicit, at art. 92, stk. 3 fastsætter, »hvilke målsætninger, der skal følges i EF's og ikke i den støttemodtagende virksomheds interesse. Disse undtagelser fortolkes snævert. - - - Især kan der kun indrømmes støtte når Kommissionen finder det godtgjort, at dette vil bidrage til at nå de i undtagelsesbe-
- stemmelserne fastsatte mål, som de støttemodtagende virksomheder ikke vil kunne nå ved egen hjælp under normale markedsvilkår alene«(V).
64. Om de nærmere betingelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse se også Kommissionens beslutning 91/547 (EFT. 1991, L.298/1) og »Scope for action by the EC Member States for the improvement of environmental protection under EEC Law: The example of environmental taxes and subsidies« af Eberhard Grabitz og Christian Zacher. *Common Market Law Review*, 1989, p. 423, samt »How will art. 100A, 4 work? A comparison with art. 93« af James Flynn, *Common Market Law Review*, 1987, p. 689.
65. Se også »CO₂-afgiften« af Jesper Jespersen, *Samfundsøkonomen*, 1992, 3, p. 33.
66. EF-domssaml. 1990, p. 3084.