

Artikler

230

Borgerne kan håndhæve EU's krav til luftkvalitet

Af professor, dr.jur. Peter Pagh, Københavns Universitet

Med udgangspunkt i EF-Domstolens dom af 25/7 2008 i sag C-237/07 Janecek mod Freistaat Bayern belyser artiklen, hvordan EU's krav til luftkvalitet kan håndhæves af borgerne, hvilket tidligere har været betvivlet i den miljøretlige teori i Danmark. Samtidigt giver dommen på flere punkter problemer for den hidtidige danske gennemførelse af EU's krav til ren luft og de foranstaltninger, som myndighederne er forpligtet til at træffe. Først er det dog nødvendigt med en kort indføring i EU's regler om luftkvalitet.

Retlige krav om ren luft i form af bindende grænseværdier for luftens indhold af en række sundhedsfarlige stoffer og partikler er ingen dansk opfindelse. I den første miljøbeskyttelseslov fra 1973 var spørgsmålet så vidt ses slet ikke overvejet. Og selv om der ved en ændring af miljøbeskyttelsesloven i 1982 blev indført hjemmel til at gennemføre EU's bindende luftkvalitetsnormer, har reglerne været stort set upåagtet af de lokale og statslige miljømyndigheder. Den stedmoderlige behandling af reglerne understreges af, at det først er inden for de seneste år, der er fastsat luftkvalitetsnormer for bly, uanset det første direktiv herom var fra 1982.¹ I praksis har opfyldelsen af direktiverne i en lang periode bestået i, at direktivernes parametre er anvendt i DMU's overvågning og monitorering.

Ideen om at sætte ren luft på kemiske formler med bindende luftkvalitetsnormer er næppe opstået i Bruxelles, men stammer så vidt ses fra USA, der allerede i 1970 med Clean Air Act's bindende krav til luftkvalitet for en række forurenende stoffer. Opfyldte luften i et område ikke kravene (non-attainment area), kan der ikke

etableres nye stationære forureningskilder uden en samtidig reduktion af luftforureningen fra de eksisterende kilder, og denne reduktion skal overstige udledningen fra den nye kilde.²

1. EU's regler om luftkvalitet

Formentlig inspireret af de amerikanske regler vedtog EU i løbet af 1980'erne tre direktiver med bindende krav til udendørs luftkvalitet for bl.a. partikler, svovldioxid, kvælstofoxider og bly.³ Direktiverne krævede overvågning og indeholdt klare grænseværdier, men hvordan forpligtelsen skulle opfyldes var ikke specificeret, men angivet som "de nødvendige foranstaltninger". Tilsvarende var der til forskel fra de amerikanske regler ingen stillingtagen til retsvirkninger af overskridelser. Dette måtte formentlig forstås på den måde, at direktivernes grænseværdier var afskærende for afvejning ved godkendelse af nye anlæg⁴ og i øvrigt forpligtede myndighederne til at iværksætte de nødvendige tiltag for at opfylde grænseværdierne i forhold til diffus forurening.

Den manglende specifikation af grænseværdiernes retsvirkning har dog givet anledning til tvivl om direktivernes retsvirkning.

Allerede i 1991 fastslog EF-Domstolen i sag C-59/89 *Kommissionen mod Tyskland* om direktivet om luftkvalitet for bly, at medlemsstaterne skal tilvejebringe

"et generelt retligt grundlag, der sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud [...] den pålagte forpligtelse til at fastsætte en grænseværdi [...] er indført for at bidrage konkret til at beskytte mennesket mod virkningerne af bly i miljøet [...] direktivet indebærer, at i alle tilfælde, hvor der ved en

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.⁵”

Med dommene fra 1991 var fastslået, at medlemsstaterne skulle sikre, at borgerne kunne påberåbe sig direktiverne om luftkvalitet. Da det var traktatbrudssager var ikke hermed afgjort, om direktiverne om luftkvalitet også havde direkte effekt og fandt anvendelse, hvis direktiverne ikke var korrekt implementeret – om end EF-Domstolens argumentation kunne tyde på et bekræftende svar.⁶ Til forskel fra de tre første direktiver om luftkvalitet indeholdt direktiv 92/72 om smog-forurening også bestemmelser om retsvirkningerne grænseværdierne.⁷ Ved overskridelser af grænseværdierne havde medlemsstaterne pligt til at sikre, at befolkningen blev advaret.

Med henblik på en fælles retlig ramme for reglerne om luftforurening vedtog EU i 1996 direktiv 96/62 om vurdering og styring af luftkvalitet – også betegnet luftrammedirektivet. Princippet i direktivets regler kan sammenfattes således.⁸ Under rammedirektivet vedtages datterdirektiver med grænseværdier for luftens indhold af forskellige farlige stoffer, hvilket er sket efterfølgende.⁹ Efter rammedirektivets art. 6 skal medlemsstaterne sikre effektiv overvågning og monitorering af luftkvaliteten på alle områder af medlemsstaternes område, når der er fastsat grænseværdier. Den tidligere generelle forpligtelse til at sikre, at grænseværdierne overholdes, er opretholdt i direktivets art. 7(1), men suppleret af tre særskilte pligter: (1) kortsigtede handlingsplaner; (2) udpegning af zoner hvor grænseværdierne er overskredet og vedtagelse og iværksættelse af handlingsplan for disse zoner; og (3) en varsling af befolkningen, når grænseværdierne er overskredet.

Vedrørende de kortsigtede handlingsplaner, stiller art. 7(3) krav om, at

“Medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdierne og/eller tærskelværdierne for forureningsvarsling, således at risikoen for og varigheden af overskri-

delsen mindskes. Disse planer kan eventuelt omfatte kontrolforanstaltninger og, når det er nødvendigt, foranstaltninger til indstilling af aktiviteter, herunder biltrafik, der bidrager til, at grænseværdierne overskrides.”

Som det fremgår, er det ikke nok at overholde de af EU fastsatte grænseværdier. Er der risiko for overskridelse, kræver direktivet, at medlemsstaterne udarbejder handlingsplaner for nedbringelse af luftforureningen. Formuleringen af reglen kan antyde, at disse kortsigtede handlingsplaner skal være udarbejdet på forhånd, men en sådan udlægning er der ikke støtte til i den seneste dom.

Efter direktivets art. 8(1) er medlemsstaterne tillige forpligtet til at opstille en liste over zoner, hvor grænseværdierne overskrides. For disse områder skal medlemsstaterne efter art. 8(3) træffe:

“foranstaltninger for at sikre, at der udarbejdes eller iværksættes en plan eller et program, som sikrer, at grænseværdien overholdes inden for den fastsatte tidsfrist. Planen eller programmet, som skal være tilgængelig for offentligheden, skal mindst indeholde de oplysninger, der er anført i bilag IV.”

Forskellen mellem de i art. 7(3) og art. 8(3) krævede handlingsplaner er, at den i art. 8(3) krævede pligt til at udarbejde handlingsplaner kun gælder for de zoner, som medlemsstaterne har registreret som overtrædende grænseværdierne. Pligten til at udarbejde handlingsplaner efter art. 8(3) er derfor betinget af en forudgående udlægning som zone. Derimod er pligten til at udarbejde handlingsplaner efter art. 7(3) gældende, når der er risiko for en overskridelse eller sket en overskridelse uafhængig af udpegningen. For handlingsplaner efter art. 8(3) kræves tillige, at planen sikrer, at de af EU fastsatte grænseværdier overholdes inden for de i EU-direktiverne fastsatte frister, mens art. 7(3) ikke anfører noget om, hvornår grænseværdien skal overholdes...

Som følge af EU's senere tiltræden af Århuskonventionen om borgernes rettigheder på miljøområdet, er der krav om offentlig høring forud for vedtagelse af handlingsplaner efter art. 8(3)

– men ikke efter art. 7(3) – jf. direktiv 2003/35 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet. Det følger modsætningsvis heraf, at det ikke er tilstrækkeligt, at myndighederne underretter den berørte offentlighed om overskridelser af grænseværdierne. Myndighederne har tillige pligt til at vedtage og iværksætte handlingsplaner.

Ved de efterfølgende datterdirektiver til luftrammedirektivet er der tillige indføjet et krav om, at overtrædelse af direktivernes regler om vurdering og styring af luftkvalitet effektivt sanktioneres. Reglen lyder:

“Medlemsstaterne fastsætter sanktioner i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser til gennemførelse af dette direktiv. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.¹⁰”

I maj 2008 vedtog EU direktiv 2008/50 om luftkvaliteten og renere luft i Europa. Når bortses fra sammenskrivninger og en række tekniske specifikationer bygger det nye direktiv på de samme reguleringsprincipper som luftrammedirektivet fra 1996. Reglerne om handlingsplaner i det gamle luftrammedirektivs art. 7 og 8 er med mindre ændringer videreført som art. 23 og 24 og suppleret af en særlige regel i art. 25 for grænseoverskridende luftforurening.

2. Sag C-237/07 Dieter Janecek mod Freistaat Bayern

Baggrunden for sag C-237/07 *Janecek* var, at den tyske borger Dieter Janecek, som bor i München, var utilfreds med luftkvaliteten og anlagde sag mod delstatens myndigheder. Janecek henviste til, at der 900 meter fra hans bopæl var en målestation, hvis målinger viste, at luftens indhold af småpartikler (PM10) i mere end 35 tilfælde oversteg det tilladte efter direktiv 1999/30, selv om 35 overskridelser var det maksimalt tilladelige efter de tyske gennemførelsesbestemmelser. Under sagen anlagde Janecek påstand om, at delstaten var forpligtet til at udarbejde og iværksætte en handlingsplan for området, der sikrede at grænseværdierne ikke blev overskredet i mere end 35 tilfælde om året.

Freistaat Bayern påstod sagen afvist og gjorde i øvrigt gældende, at der var vedtaget en plan for luftkvalitet i byen München, og at planen allerede i december 2004 var gjort bindende. Den tyske forvaltningsdomstol i første instans (Verwaltungsgericht) afviste sagen, hvorimod appelleretten (Verwaltungsgerichtshof) gav Janecek delvist medhold, idet den fandt, at de berørte beboere kan kræve, at de kompetente myndigheder udarbejder en handlingsplan, men at de ikke kan kræve, at denne plan omfatter de foranstaltninger, der skal sikre overholdelsen på kort sigt af grænseværdierne for udledning af PM10.

Dommen blev af både Janecek og delstaten anket til forbundsforvaltningsdomstolen (Bundesverwaltungsgericht). Denne domstol lagde til grund, at Janecek ikke efter sædvanlig tysk ret kunne føre en sådan sag ved domstolene, idet den ikke fandt, at art. 7(3) i luftrammedirektivet gav borgeren en individuel ret til at få udarbejdet en handlingsplan. Supplerende fandt den tyske domstol, at selv hvis den manglende vedtagelse af en handlingsplan måtte tilsidesætte Janeceks rettigheder, var Janecek ikke uden midler til tilskynde til, at reglerne overholdes. Med henvisning til juridisk teori og dommen i sag 59/89 *Kommissionen mod Tyskland* fandt den tyske forbundsforvaltningsdomstol imidlertid, at der var tvivl om, hvorvidt Janecek på grundlag af EU-retten og luftramme-direktivet havde krav på søgsmålskompetence, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse for EF-Domstolen.

EF-Domstolen lagde indledningsvis til grund, at luftrammedirektivets art. 7(3)

“pålægger medlemsstaterne en klar pligt til at udarbejde handlingsplaner såvel i tilfælde af risiko for overskridelse af grænseværdier som i tilfælde af risiko for overskridelse af varslingsstærskel-værdier. Denne fortolkning, der følger af ordlyden af art. 7(3) i direktiv 96/62, er i øvrigt bekræftet ved direktivets tolvte betragtning. Det, der er fremført for grænseværdierne, gælder så meget desto mere for varslingsstærskel-værdierne, for hvilke bl.a. samme direktivs art. 2, der fastlægger de forskellige udtryk, der anvendes i direktivet, foreskriver, at medlemsstaterne “øjeblikkelig skal træffe foranstaltninger efter dette direktiv”.”

Herefter fastslog EF-Domstolen, at borgerne generelt har ret til over for myndighederne at påberåbe sig direktivbestemmelser, der er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, og at de nationale domstole har pligt til at fravige nationale regler, der er uforenelige med direktivet. Med henvisning til dommene i sag 361/88 *Kommissionen mod Tyskland* og sag 59/89 *Kommissionen mod Tyskland* konkluderede EF-Domstolen derfor

“at fysiske og juridiske personer, der er direkte berørt af en risiko for overskridelse af varslingsstærskelværdier eller grænseværdier, fra de kompetente myndigheder, eller i givet fald ved de kompetente domstole, skal kunne opnå, at der udarbejdes en handlingsplan, når en sådan risiko er til stede.”

Berørte borgere har således krav på, at forvaltningen udarbejder en handlingsplan, hvis der er risiko for overskridelse af grænseværdierne. Undlader myndigheden dette, kan borgeren gå til de nationale domstole. Denne konklusion kunne ifølge EF-Domstolen ikke ændres af den omstændighed, at disse personer havde andre handlemuligheder i form af krav om konkrete foranstaltninger til nedbringelse af forureningen, da reglen om handlingsplaner i art. 7(3) ikke indeholder forbehold for sådanne konkrete foranstaltninger.

EF-Domstolen skulle for det andet tage stilling til, om de nationale myndigheder er forpligtede til at fastsætte foranstaltninger, som på *kort sigt* giver mulighed for at nå grænseværdien, eller om det er tilstrækkeligt at træffe foranstaltninger, der alene giver mulighed for en *gradvis forbedring* af situationen ved at mindske overskridelsen og varigheden heraf. Med henvisning til ordlyden af art. 7(3) fandt EF-Domstolen *ikke*, at det kan kræves, at handlingsplanen fører til overholdelse af grænseværdierne på kort tid. Det er tilstrækkeligt, at medlemsstaterne på kort tid vedtager og iværksætter en handlingsplan,

“der kan mindske risikoen for overskridelse af grænseværdier eller varslingsstærskelværdier mest muligt, og gradvist at vende tilbage til et niveau, der ligger under disse værdier eller tærskler, under hensyntagen til de faktiske omstændigheder og samtlige de berørte interesser.”

Med sidste del af dommen er understreget, at de nationale myndigheder i udformningen af handlingsplanen har et betydeligt skøn, når blot planen vedtages og iværksættes hurtigt og langsigtet sikrer overholdelse af grænseværdierne.

3. Generelle konsekvenser af dommen i sag C-237/07 *Janecek*

Den umiddelbare konsekvens af dommen i sag C-237/07 er, at borgerne kan anlægge sag ved domstolene og kræve, at der udarbejdes nationale handlingsplaner for nedbringelse af forureningen, hvis grænseværdierne overskrides. Det samme gælder, hvis der er risiko for en overskridelse. Den omstændighed, at myndighederne måtte have iværksat andre tiltag til nedbringelse af forureningen, fritager ikke myndighederne for at udarbejde en handlingsplan. Borgerne kan derfor få dom for en sådan forpligtelse. Det er nærliggende at antage, at det samme gælder for de øvrige tilfælde, hvor andre af EU's miljødirektiver stiller krav om handlingsplaner.¹¹

Selv om myndighederne har et betydeligt skøn ved udformning af handlingsplanen, vil borgerne kunne få dom for, at planen udarbejdes og vedtages hurtigt, og at planen gradvist vil føre til en opfyldelse af grænseværdierne. Sikrer planen ikke, at grænseværdierne på lang sigt opfyldes, skal berørte borgere kunne tilsidesætte planen ved de nationale domstole – og dette gælder, uanset om den formelle implementering er mangelfuld. Men borgerne vil ikke kunne få tilsidesat en handlingsplan, hvis denne opfylder de anførte kriterier – uanset der vil gå et betydeligt tidsrum, før grænseværdierne vil blive overholdt.

Dette tyder imidlertid på, at dommen i C-237/07 har afledte retsvirkninger. Når borgerne har krav på at få dom for, at myndighederne skal udarbejde handlingsplanen for nedbringelse af luftforureningen, må dette betyde, at handlingsplanen skal være retligt bindende for myndigheder og borgere. Det er på dette punkt tilstrækkeligt at henvise til, at *hensigter* ikke har en sådan karakter, at de isoleret kan gøres til genstand for judiciel prøvelse. Men derfor forudsættes, at der i national ret er hjemmel til at tillægge handlingsplanen sådanne bindende retsvirkninger. Det er herefter næppe tilstrækkeligt, at der i national ret er hjemmel til at vedtage handlingspla-

ner, hvis disse handlingsplaner ikke er tillagt retsvirkning over for myndigheder og borgere.

I relation til de kortsigtede handlingsplaner, der kræves efter luftframedirektivets art. 8(3), er det nærliggende at udlægge dommen således, at berørte borgere tilsvarende har krav på at få dom for at vedtage planer i de udlagte zoner, hvor grænseværdien overskrides. Og i forhold til art. 8(3) må tillige kunne kræves, at planen skal indeholde en tidsfrist for opfyldelse af grænseværdierne for ren luft. Da handlingsplaner efter art. 8(3) er omfattet af direktiv 2003/35 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet, har berørte borgere krav på at blive hørt forud for vedtagelse af disse handlingsplaner. Det følger tillige af direktiv 2003/35, art. 2(1), at også miljøorganisationer skal have adgang til at rejse indsigelse mod vedtagne handlingsplaner. Er en handlingsplan efter art. 8(3) vedtaget uden den i direktiv 2003/35 krævede inddragelse af den berørte offentlighed, må det antages, at borgere og NGO'er kan få underkendt handlingsplanens gyldighed og kræve en ny handlingsplan vedtaget i overensstemmelse med direktiv 2003/35. Det er derimod mere tvivlsomt, om procesadgangen tillige kan udstrækkes til, at miljøorganisationer kan rejse krav om, at der vedtages handlingsplaner efter art. 8(3). Formålsbetragtninger kan dog begrunde et bekræftende svar, idet direktiv 2003/35 har til formål at implementere Århus-konventionen om borgernes rettigheder.

Pligten til at overholde EU's grænseværdier for ren luft og vedtage handlingsplaner kan dog ikke udstrækkes til at tilsidesætte andre EU-regler, som det fremgår af sag T-182/06 *Holland mod Kommissionen*. Her fastslog Retten i Første Instans, at det var korrekt, at Kommissionen afviste anmodning fra Holland om godkendelse under miljøgarantien af nye skærpede emissionsnormer for dieselkøretøjer, da der ikke forelå specifikke problemer med part.forurening i Holland, uanset Holland ikke kunne overholde EU's krav til luftkvalitet.¹²

Tilsvarende kan direktiverne om luftkvalitet ikke i sig selv begrunde en fravigelse af Traktatens regler om frihandel, som det fremgik af sag C-320/03 *Kommissionen mod Østrig*, hvor Østrigs forbud mod tung lastbiltrafik på transit-

motorvej for at begrænse luftforurening blev anset som ulovlig handelshindring, da Østrig ikke havde godtgjort, at der forud var foretaget fornødne undersøgelser af mulig alternativ transport.

Ovenstående generelle konklusioner ses ikke ændret, når det nyligt vedtagne direktiv 2008/50 om luftkvalitet og renere luft i Europa i juni 2010 afløser de nuværende direktiver om luftkvalitet.

4. Dommens konsekvenser for den danske gennemførelse af EU's luftkvalitetsnormer

Mere generelt indebærer dommen, at berørte borgere skal have adgang til at få dom over myndighederne, hvori myndigheden tilpligtes at udarbejde handlingsplaner, når der i EU-direktiver er krav om sådanne handlingsplaner. I forhold til miljømålsloven må det formentlig betyde, at danske borgere vil kunne rejse sag ved domstolene om vedtagelse af vandplaner og bevaringsplaner for Natura 2000-områder, når fristen for disse planers vedtagelse er udløbet i 2009.

I forhold til den danske gennemførelse af EU's krav til ren luft viser dommen, at det er en misforståelse at anse EU's luftkvalitetsnormer som "miljøkrav uden adressat", hvis betydning beror på myndighedernes kraft og evner.¹³ Tværtimod viser dommen, at luftkvalitetsnormer både har et pligtsubjekt (den kompetente myndighed i medlemsstaterne) og rettigheds-subjekter (de borgere, der kan blive berørt).

Såfremt Danmark fuldt ud havde gennemført og opfyldt EU's krav til luftkvalitet, ville dette alene have teoretisk interesse. Sådan forholder det sig imidlertid ikke.

4.1 Den lovgivningsmæssige ramme for luftkvalitetsnormer

Den lovgivningsmæssige ramme for en dansk gennemførelse af EU's luftkvalitetsnormer (og vandkvalitetsnormer) blev vedtaget ved en ændring i 1982 af den daværende miljøbeskyttelseslovs § 8, idet der frem til 1982 alene var hjemmel til vejledende grænseværdier. Bestemmelsen, der er videreført stort set uændret i den nuværende miljøbeskyttelseslovs § 14, stk. 2, lyder:

“Ministeren kan til opfyldelse af internationale forpligtelser fastsætte bindende regler om kvalitetskrav til luft, vand og jord samt om tilladeligt støjniveau.”

Efter det i motiverne til bestemmelsen er oplyst, at der hidtil kun har været hjemmel til vejledende grænseværdier, anføres:

“Indenfor EF er der imidlertid i de seneste år vedtaget en række direktiver, der bygger på såkaldte bindende immissionsregler, og flere tilsvarende kan ventes i fremtiden. Til at opfylde disse direktiver er der derfor nu behov for at skabe direkte hjemmel for ministeren til at fastsætte kvalitetskrav, der er bindende for myndighedernes administration og planlægning i medfør af loven.

Ved den foreslåede ændring af § 8 søges der derfor skabt hjemmel for, at ministeren kan fastsætte sådanne kvalitetskrav med den virkning, at myndighederne skal lægge dem til grund ved lovens administration, og således at der kan gribes ind over for eksisterende eller fremtidige forurenende virksomheder, anlæg m.v. i det omfang dette måtte være nødvendigt for at tilgodese opfyldelse af kvalitetskravene.¹⁴”

Som det fremgår, giver bestemmelsen bemyndigelse til at udstede bekendtgørelse til opfyldelse af EU’s direktiver om luftkvalitet – men kun for så vidt dette er muligt efter miljøbeskyttelsesloven. Nedbringelse af luftforurening fra biltrafik, jernbaner og skibe lader sig således næppe regulere på grundlag af miljøbeskyttelsesloven. Mht. direktiv 2003/35’s krav om offentlig deltagelse er der ved lov nr. 309 af 2/5 2005 indføjet følgende bemyndigelse i miljøbeskyttelseslovens § 79, stk. 2:

“Ministeren kan fastsætte regler om inddragelse af offentligheden i forbindelse med udarbejdelse af planer og programmer på lovens område.”

På grundlag af miljøbeskyttelseslovens § 14, stk. 2, er luftrammedirektivet og datterdirektiver implementeret ved bekendtgørelse nr. 137 af 10/2 2007 om mål- og grænseværdier for luftens indhold af visse forurenende stoffer.¹⁵ Bekendtgørelsens § 3 slår fast, at de i direktiverne fast-

satte mål og grænseværdier for luftkvalitet “*har gyldighed i Danmark, jf. lovens § 14, stk. 2.*”

Efter bekendtgørelsen er Miljøstyrelsen den kompetente myndighed, der har ansvaret for vurdering af luftkvalitet (§ 2), der skal kontrollere overholdelsen af grænseværdierne (§ 3, stk. 2 og 3) og har ansvaret for måling (§ 4). Efter § 5 har Miljøstyrelsen ansvaret for opdeling af landet i zoner i overensstemmelse med luftrammedirektivets krav. For de forskellige zoner skal Miljøstyrelsen efter § 6 udarbejde en fortegnelse om luftkvalitetsniveauet. Hvis grænseværdierne overskrides i disse zoner, skal Miljøstyrelsen efter § 8, stk. 1, udarbejde handlingsplaner i overensstemmelse med luftrammedirektivets art. 8(3). Overskrides tærskelværdierne for varsling af befolkningen, er det Miljøstyrelsens ansvar at varsle befolkningen, jf. § 12. I bekendtgørelsens § 7, stk. 1, bestemmes endvidere:

“Miljøstyrelsen udarbejder handlingsplaner, der skal iværksættes på kort sigt, hvis der er risiko for overskridelser af grænseværdier eller tærskelværdier for varsling, således at risikoen for og varigheden af overskridelsen mindskes. Udarbejdelsen af handlingsplaner, programmer m.v. sker i tæt samarbejde med kommunalbestyrelserne og andre relevante myndigheder.”

Som det fremgår, indeholder bekendtgørelsen hjemmel til, at Miljøstyrelsen i samarbejde med kommunerne og andre myndigheder udarbejder handlingsplaner. Ordlyden modsvarer kravet i luftrammedirektivets art. 7(3). Når der alligevel kan rejses indvendinger mod den danske gennemførelse, skyldes det, at der trods overskridelser af grænseværdierne tilsyneladende ikke er udarbejdet handlingsplaner. Hertil kommer, at handlingsplanerne ikke efter bekendtgørelsen er tillagt retsvirkning for borgere og myndigheder. Uanset det i motiverne er forudsat, at grænseværdierne er bindende for kommunernes meddelelse af tilladelser og påbud efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, savnes hjemmel til, at sådanne handlingsplaner kan omfatte nedbringelse af luftforurening fra trafik.

Hvad angår overskridelser og manglende handlingsplaner, har jeg undersøgt oplysninger-

ne på Miljøstyrelsens hjemmeside vedrørende luft,¹⁶ hvor det bl.a. er anført:

“I 2002 og 2003 er der konstateret overskridelser for NO₂ (kvælstofdioxid) på en enkelt målestation i København (H.C. Andersens Boulevard). Overskridelsen er ikke sundhedsfarlig, og skyldes primært, at EU har skærpet grænseværdierne på området. Der er altså ikke tale om, at luftkvaliteten i København er blevet dårligere. I 2004 tyder målingerne på, at der ikke er nogle overskridelser.”

Når bortses fra de mere detaljerede oplysninger om målinger af luftkvalitet, indeholder hjemmesiden ikke opdaterede informationer om overskridelser, men ifølge *Moe* blev der også i 2005 målt overskridelser, hvilket får *Moe* til at konkludere: “Altså skal der udarbejdes handlingsplan.”¹⁷

Det er imidlertid ikke lykket på Miljøstyrelsens hjemmeside at finde en eneste handlingsplan for forbedring af luft. Under “regulering af luftkvalitet” er anført, at reguleringen af luftkvalitet i Danmark omfatter

“kontrol og vurdering af luftens indhold af [en række stoffer] [og] målinger af luftkvalitet mht. de ovennævnte stoffer samt opstilling af fortegnelser over zoner og bymæssige områder, hvor niveauerne af disse stoffer overskrider fastsatte målværdier eller langsigtede målsætninger, samt hvor niveauerne opfylder de langsigtede målsætninger. Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) er ansvarlig herfor.”

For yderligere oplysninger om luftkvaliteten, er der link til DMU's hjemmeside om luft.¹⁸ Her oplyses om de forskellige målinger på de enkelte målestationer, målemetoder samt rapporter, hvoraf en betydelig del er på engelsk. Så vidt ses er der ingen sammenstilling af direktivernes grænseværdier med de konkrete målinger. Det kræver derfor mere omfattende sammenligninger mellem en række tabeller for at fastslå, i hvilket omfang der er problemer med EU's grænseværdier.

I mangel af tilstrækkelig naturvidenskabelig indsigt kan jeg ikke bedømme, i hvilket omfang

grænseværdierne giver problemer. Så vidt jeg forstår tabellerne, vil jævnlige tilbagevendende meldinger om “høj” forurening for nogle stoffer være udtryk for en overskridelse af EU's grænseværdier. Og hvis dette er korrekt, skal der udarbejdes handlingsplaner.

Da luftdirektiverne kræver lettilgængelige oplysninger for offentligheden, er det tvivlsomt, om den foreliggende formidling af måleresultater opfylder EU-direktivernes krav. Hvis det er korrekt, at grænseværdierne for luftkvalitet lejlighedsvis overskrides, vil dette efter direktiverne udløse krav om handlingsplaner, der nødvendigvis ikke kan være hemmelige, men må være let tilgængelige for offentligheden. Med det forbehold, at jeg ikke er den rette til at bedømme egne evner til at afsøge sådanne oplysninger, forekommer det nærliggende at konkludere, at Miljøstyrelsen har tilsidesat pligten til at vedtage og offentliggøre handlingsplaner, da det ikke er lykket mig at finde blot ét eksempel på en handlingsplan for forbedring af luftkvaliteten. Selv hvis en sådan handlingsplan måtte blive vedtaget, savnes der i bekendtgørelsen regler, som kan sikre den bindende virkning af sådanne handlingsplaner for myndigheder og borgere.

Uanset den usikkerhed de ovenfor anførte antagelser er behæftet med, synes der i alle tilfælde grund til at genoverveje den danske gennemførelse af direktiverne om luftkvalitet. Dels må etableres fornøden hjemmel i bekendtgørelsen til at tillægge handlingsplanerne bindende retsvirkning, dels må i relevant omfang udarbejdes handlingsplaner, og endelig må der tages højde for, at de nugældende danske regler mangler bestemmelser om sanktioner som krævet i direktivet.

Noter

- 1) Se herom *Pagh*: UfR 1992B. 361 (fodnote 27).
- 2) Se herom mere indgående, *Pagh*: Amerikansk miljøret, 1994, p. 435.
- 3) Direktiv 80/779 om grænseværdier og vejledende værdier for luftkvalitet mht. svovldioxid og svævestøv, direktiv 82/884 om grænseværdi for bly i luften, direktiv 85/203 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid.
- 4) Den bindende virkning af luftkvalitetsnormer er således anført i direktiv 84/360 om industriens luftforurening og hertil *Pagh*: EU-miljøret, 1996, p. 475f og *Pagh*: UfR 1992B. 361.

- 5) En lignende formulering er medtaget i sag 361/88 *Kommissionen mod Tyskland* vedrørende direktivet om svovldioxid og svævestøv – se hertil uddybende, *Pagh: Miljøansvar*, 1998, p. 534 f.
- 6) Se hertil, *Pagh: EU-miljøret* 1996, p. 363 f og *Krämer: European Environmental Law Casebook*, 1993, 161 f.
- 7) Direktiv 85/203 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid indeholder dog krav om varsling af offentligheden ved overskridelse af direktivets grænseværdier.
- 8) For en mere fylldig gennemgang af luftframedirektivet, se *Pagh: Miljøretten* 1, 2006, p. 289 f; og *Basse: Miljøretten* 4, 2007, p. 41 ff.
- 9) Se: direktiv 1999/30 om luftkvalitetsgrænseværdier for svovldioxid, nitrogendioxid og nitrogenoxider, partikler og bly i luften; direktiv 2000/69 om grænseværdier for benzen og carbonmonoxid i luften, direktiv 2002/3 om luftens indhold af ozon og direktiv 2004/107 om arsen, cadmium, kviksølv, nikkel og polycykliske aromatiske kulbrinter i luften. De nye direktiver har afløst de tidligere direktiver 80/779 om svovldioxid, direktiv 82/884 om bly og direktiv 92/72 om smog – mens direktiv 85/203 om luftkvalitetsnormer for så vidt angår nitrogendioxid fortsat er gældende, men er nu tillige omfattet af de generelle principper i luftframedirektivet.
- 10) Se: direktiv 1999/30, art. 11; direktiv 2000/69, art. 9; direktiv 2002/3, art. 14; direktiv 2004/107, art. 9.
- 11) Se f.eks. affaldsdirektivets art. 7 om affaldsplaner, direktiv 76/464 om udledning af visse farlige stoffer i vandmiljøet, direktiv 91/676 om nitratforurening, vandrammedirektivet og habitatdirektivet.
- 12) Dommen er anket til EF-Domstolen, og når denne frem til et andet resultat, må udsagnet naturligvis revideres.
- 13) Se *Moe: Miljøret*, 2008 (6. udg.), p. 82, hvor luftkvalitetsnormer og andre miljøkvalitetsnormer belyses under overskriften: “miljøkrav uden adressat” – og hvor det anføres, at disse krav “ikke retter sig mod bestemte forurenere. De retter sig mod miljømyndighederne – som ikke selv forurenere. Derfor virker de som miljøkrav uden adressat. Hvis myndighederne har kraft og evne, kan disse miljøkrav blive omsat til operationelle krav.”
- 14) FT 1981/82, A, sp. 342.
- 15) For en mere indgående gennemgang af bekendtgørelsen, se *Basse: Miljøret* 4, 2007, p. 257 ff.
- 16) Se <http://www.mst.dk/Luft/Maaling+af+luftforurening/>.
- 17) Se *Moe: Miljøret*, 2008 (6. udg.), p. 85.
- 18) Se http://www2.dmu.dk/1_Viden/2_miljoe-tilstand/3_luft/4_maalinger/default.asp.