Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

28. února 2012*

„Ochrana životního prostředí — Nařízení 2001/42/ES — Články 2 a 3 — Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí — Ochrana vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů — Plán nebo program — Neexistence předchozího posouzení vlivu na životní prostředí — Zrušení plánu nebo programu — Možnost zachovat účinky plánu nebo programu — Podmínky“

Ve věci C-41/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Belgie) ze dne 18. ledna 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 26. ledna 2011, v řízení

Inter-Environnement Wallonie ASBL,

Terre wallonne ASBL

proti

Région wallonne,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.–C. Bonichot a U. Lõhmus, předsedové senátů, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader (zpravodajka) a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. listopadu 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Inter-Environnement Wallonie ASBL J. Sambonem, avocat,

— za Terre wallonne ASBL A. Lebrunem, avocat,

— za belgickou vládu T. Maternem, jako zmocněncem, ve spolupráci s A. Gillainem, avocat,

— za francouzskou vládu G. de Berguesem, A. Adamem a S. Menezem, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi P. Oliverem, A. Marghelisem a B. D. Simonem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 8. prosince 2011,

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká podmínek, za nichž může být „plán“ nebo „program“ ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157), který nebyl předmětem posouzení vlivů na životní prostředí stanoveného touto směrnicí, dočasně ponechán v platnosti.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporů mezi neziskovými sdruženími Inter-Environnement Wallonie ASBL (dále jen „Inter-Environnement Wallonie“) a Terre wallonne ASBL (dále jen „Terre wallonne“) na straně jedné a Région wallonne (dále „Valonsko“) na straně druhé, jejichž předmětem je zrušení vyhlášky valonské vlády ze dne 15. února 2007, kterou se mění kniha II zákoníku životního prostředí, která tvoří vodní zákon, co se týče trvale udržitelného nakládání s dusíkem v zemědělství (*Moniteur belge* ze dne 7. března 2007, s. 11118, dále jen „napadená vyhláška“).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 91/676/EHS

3 Podle článku 1 směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68) je cílem této směrnice snížit znečištění vod způsobované dusičnany ze zemědělských zdrojů a předcházet dalšímu takovémuto znečišťování.

4 Článek 3 odst. 1 a 2 této směrnice stanoví:

„1. Pokud nejsou přijata opatření podle článku 5, vymezí členské státy znečištěné vody a vody ohrožené znečištěním podle kritérií stanovených v příloze I.

2. Členské státy vymezí do dvou let od oznámení této směrnice jako ohrožené oblasti všechny známé půdní plochy na území svého státu, které jsou odvodňovány do vod vymezených v souladu s odstavcem 1 a které přispívají ke znečišťování. Členské státy oznámí toto první vymezení vod Komisi do šesti měsíců.“

5 Článek 4 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice stanoví, že „[s] cílem zabezpečit pro všechny vody obecnou úroveň ochrany před znečištěním, členské státy do dvou let od oznámení této směrnice […] přijmou zásady správné zemědělské praxe, které budou zemědělci dobrovolně provádět a které budou obsahovat alespoň ustanovení uvedená v příloze II A“.

6 Podle článku 5 téže směrnice:

„1. Členské státy připraví pro vymezené ohrožené oblasti akční programy k dosažení cílů uvedených v článku 1 […].

2. Akční program může být společný pro všechny ohrožené oblasti v rámci území členského státu, nebo, pokud to členský stát považuje za vhodné, mohou být připraveny různé programy pro jednotlivé ohrožené oblasti nebo jejich části.

3. Akční programy vezmou v úvahu:

a) dostupné vědecké a technické údaje, zejména pokud jde o podíly dusíku ze zemědělských nebo z jiných zdrojů;

b) podmínky životního prostředí ve zmíněných oblastech dotyčných členských států.

4. Akční programy jsou zaváděny do čtyř let po jejich vypracování a obsahují následující závazná opatření:

a) opatření uvedená v příloze III;

b) opatření, která členské státy zahrnuly do zásad správných zemědělských postupů přijatých v souladu s článkem 4, s výjimkou těch, které byly nahrazeny opatřeními uvedenými v příloze III.

5. Členské státy přijmou v rámci akčních programů dodatečná nebo účinnější opatření, která pokládají za potřebná, je-li od počátku nebo na základě získaných zkušeností s prováděním akčních programů zřejmé, že opatření podle odstavce 4 nejsou dostatečná pro dosažení cílů uvedených v článku 1. Při výběru těchto opatření nebo postupů vezmou členské státy v úvahu jejich účinnost a související náklady ve srovnání s jinými možnými preventivními opatřeními.

[…]“

7 Příloha III směrnice 91/676, týkající se „[o]patření, která mají být zahrnuta do akčních programů uvedených v čl. 5 odst. 4 písm. a)“, stanoví zejména, že tato opatření obsahují mimo jiné pravidla pro kapacitu zásobníků pro skladování statkových hnojiv.

Směrnice 2001/42

8 Článek 2 směrnice 2001/42 stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

a) ‚plány a programy‘ rozumějí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány Evropským společenstvím, a rovněž jejich veškeré změny:

— které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a

— které jsou vyžadovány právními a správními předpisy;

b) ‚posouzením vlivů na životní prostředí‘ rozumí příprava zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, vzetí v úvahu uvedené zprávy a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9;

[…]“

9 Podle článku 3 uvedené směrnice:

„1. Posouzení vlivů na životní prostředí se v souladu s články 4 až 9 provádí u plánů a programů uvedených v odstavcích 2 až 4, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

2. S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů,

a) které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II [směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40), ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997 (Úř. věst. L 73, s. 5, dále jen „směrnice 85/337“)] nebo

b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice [Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7)].

[…]

4. Členské státy určí, zda plány a programy neuvedené v odstavci 2, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, mohou mít významný vliv na životní prostředí.

5. Členské státy určí, zda plány nebo programy uvedené v odstavcích 3 a 4 mohou mít významný vliv na životní prostředí buď přezkoumáním jednotlivých případů, nebo stanovením druhů plánů a programů, nebo kombinací obou přístupů. Za tímto účelem vezmou členské státy ve všech případech v úvahu příslušná kritéria stanovená v příloze II, aby se zajistilo, že se na plány a programy s možným významným vlivem na životní prostředí vztahuje tato směrnice.

[…]“

Směrnice 85/337

10 Podle článku 4 směrnice 85/337 podléhají záměry uvedené v příloze I této směrnice posouzení vlivů na životní prostředí, zatímco záměry uvedené v příloze II podléhají posouzení pouze na základě prahových hodnot stanovených členským státem nebo na základě přezkoumání každého jednotlivého případu.

11 Příloha I směrnice 85/337 zmiňuje zejména „[z]ařízení k intenzivnímu chovu drůbeže nebo prasat s více než […] 85 000 místy pro kuřata, 60 000 místy pro slepice; […] 3 000 místy pro jatečná prasata (nad 30 kg) nebo […] 900 místy pro prasnice“, zatímco příloha II této směrnice uvádí zemědělství, lesnictví a rybářství, zejména záměry využití neobdělávané půdy nebo polopřírodních území k intenzivnímu zemědělskému využívání, jakož i záměry zařízení k intenzivnímu chovu neuvedené v příloze Iuvedené směrnice.

Vnitrostátní právo

Právní úprava provádějící směrnici 2001/42

12 Směrnice 2001/42 byla do valonského práva provedena články D. 52 a následujícími knihy I zákoníku životního prostředí (*Moniteur belge* ze dne 9. července 2004, s. 54654).

13 Článek D. 53 tohoto zákoníku stanoví:

„1. Posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí je prováděno podle článků 52 až 61 u plánů a programů, jakož i jejich změn, jejichž seznam I vypracuje vláda a které:

1) se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, […], průmyslu, […] vodohospodářství, využívání půdy, […] a stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v seznamu vypracovaném podle čl. 66 [odst.] 2;

2) podléhají posuzování podle článku 29 zákona ze dne 12. července 1973 o ochraně přírody.

[…]

3. Vláda může podle této kapitoly podrobit posouzení vlivů na životní prostředí plány nebo programy, které mohou mít nezanedbatelný vliv na životní prostředí a které nejsou stanoveny právními nebo správními předpisy.

[…]“

14 Článek R. 47 uvedeného zákoníku stanoví:

„Seznam plánů a programů uvedený v čl. 53 odst. [1] části představující vyhlášku je stanoven v příloze V.“

15 Uvedená příloha V, stanovená vyhláškou valonské vlády ze dne 17. března 2005 o knize I zákoníku životního prostředí (*Moniteur belge* ze dne 4. května 2005, s. 21184), obsahuje zejména akční program kvality ovzduší, akční program kvality půdy a akční program ochrany přírody. Tato příloha však neobsahuje akční program nakládání s dusíkem v zemědělství v ohrožených oblastech, který byl původně do valonského práva zaveden vyhláškou ze dne 10. října 2002.

Právní úprava související se směrnicí 91/676

16 Co se týče konkrétně posledně uvedeného akčního programu, relevantní ustanovení valonského práva byla obsažena v napadené vyhlášce. Tato vyhláška stanovuje podmínky pro nakládání s dusíkem v zemědělství na celém území Valonska. Upravuje rovněž nakládání s dusíkem v ohrožených oblastech a v tomto ohledu představuje akční program stanovený v článku 5 směrnice 91/676. Ohrožené oblasti představují 42 % území uvedeného regionu a 54 % jeho využívané zemědělské půdy.

Právní úprava související se sporem předloženým Conseil d'État (státní rada)

17 Článek 14b koordinovaných zákonů o Conseil d'État stanoví:

„Bude-li to oddělení sporné správní agendy považovat za nezbytné, stanoví obecně závazným předpisem, které účinky zrušených ustanovení právních předpisů mají být považovány za definitivní, nebo prozatím platné po dobu, kterou určí.“

Spor v původním řízení a řízení o předběžné otázce ve spojených věcech C-105/09 a C-110/09

18 Svým rozsudkem ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie (C-221/03, Sb. rozh. s. I-8307), Soudní dvůr zejména určil, že Belgické království tím, že ve stanovené lhůtě nepřijalo opatření nezbytná k úplnému a správnému provedení čl. 3 odst. 1 a 2, jakož i článků 5 a 10 směrnice 91/676 ve Valonsku, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývaly z této směrnice.

19 V rámci provedení uvedeného rozsudku přijala valonská vláda podle článku 5 směrnice 91/676 napadenou vyhlášku. Ta mění knihu II zákoníku životního prostředí, která tvoří vodní zákon, co se týče trvale udržitelného nakládání s dusíkem v zemědělství, a obsahuje výslovný odkaz na výše uvedený rozsudek Komise v. Belgie.

20 Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie požádala Conseil d'État o zrušení uvedené vyhlášky, a tvrdila přitom zejména, že představuje „program" ve smyslu směrnice 2001/42, a že tedy na tomto základě musela být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle této směrnice. Valonská vláda naopak tvrdila, že program nakládání s dusíkem v zemědělství nespadá do působnosti směrnice 2001/42.

21 Kromě toho Terre wallonne v rámci řízení o předběžném opatření požádalo o pozastavení platnosti napadené vyhlášky. Rozsudkem ze dne 7. srpna 2007 však předkládající soud tuto žádost zamítl, když měl za to, že „účinkem odložení výkonu napadeného aktu by bylo prodloužení nečinnosti druhého účastníka řízení předcházející přijetí tohoto aktu" a že mimoto toto sdružení ve vztahu k němu neprokázalo splnění podmínky související s rizikem závažné a obtížně napravitelné újmy vyvolaným bezprostředním výkonem napadeného aktu.

22 Za těchto okolností se Conseil d'État rozhodla rozhodnutími ze dne 11. března 2009 přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je program nakládání s dusíkem týkající se vymezených ohrožených oblastí, jehož zavedení je stanoveno v čl. 5 odst. 1 směrnice [91/676], plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice [2001/42], který se připravuje v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy, a stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice [85/337]?

2) Je program nakládání s dusíkem týkající se vymezených ohrožených oblastí, jehož zavedení je stanoveno v čl. 5 odst. 1 směrnice [91/676], plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice [2001/42], u něhož je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice [92/43] s ohledem na jeho možný vliv na území, zejména když se dotčený program nakládání s dusíkem uplatní na všechny vymezené ohrožené oblasti Valonska?

3) Je program nakládání s dusíkem týkající se vymezených ohrožených oblastí, jehož zavedení je stanoveno v čl. 5 odst. 1 směrnice [91/676], plánem nebo programem jiným, než jsou plány a programy uvedené v čl. 3 odst. 2 směrnice [2001/42], který stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, u nichž členské státy musí podle čl. 3 odst. 4 směrnice [2001/42] určit, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí, v souladu s [čl. 3 odst. 5 této směrnice]?"

23 Tyto žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách vedly k vydání rozsudku ze dne 17. června 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, Sb. rozh. s. I-5611), v němž Soudní dvůr rozhodl:

„Akční program přijatý na základě čl. 5 odst. 1 směrnice Rady 91/676[…] je v zásadě plánem nebo programem uvedeným v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice […] 2001/42 […], jelikož představuje ‚plán' nebo ‚program' ve smyslu čl. 2 písm. a) posledně uvedené směrnice a obsahuje opatření, jejichž dodržení je podmínkou pro vydání povolení, které má být uděleno pro realizaci záměrů vyjmenovaných v přílohách I a II směrnice […] 85/337[…]."

Vývoj sporu v původním řízení a předběžná otázka položená v projednávané věci

24 Svým rozsudkem ze dne 11. března 2009, kterým Conseil d'État položila Soudnímu dvoru předběžné otázky ve věci Inter-Environnement Wallonie (C-110/09), tato rovněž zrušila některé články napadené vyhlášky, přičemž u některých z uvedených článků ponechala v platnosti jejich účinky týkající se poskytnutých výjimek, jakož i účinky vztahující se k dříve přijatým rozhodnutím. V důsledku toho se nyní spor v původním řízení týká především žalob podaných Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, v rozsahu, v němž směřují ke zrušení pododdílu 6 oddílu 3 napadené vyhlášky, týkající se „nakládání s dusíkem v ohrožených oblastech".

25 V tomto ohledu z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Inter-Environnement Wallonie zpochybňovalo legalitu napadené vyhlášky pouze, co se týče ohrožených oblastí, které tvoří předmět pododdílu 6 oddílu 3 této vyhlášky. Jelikož však mělo za to, že uvedená vyhláška představující kapitolu vodního zákona tvoří soubor neodlučitelných ustanovení, navrhovalo zrušení všech ustanovení této vyhlášky, včetně těch, která případně nespadají pod program ve smyslu směrnice 2001/42 nebo takový program případně netvoří. Terre Wallonne se rovněž vyslovilo pro zrušení celé napadené vyhlášky z důvodu nedílnosti v ní obsažených ustanovení. Tento žalobce však před předkládajícím soudem připustil, že zrušení může být provedeno a nemusí mít retroaktivní účinek, bylo-li by zachování účinků napadeného aktu časově omezeno.

26 Valonsko má za to, že většina ustanovení obsažených v napadené vyhlášce nespadá pod pojem programu přijatého podle článku 5 směrnice 91/676, a v důsledku toho pojem „program" ve smyslu směrnice 2001/42, zejména proto, že uvedená ustanovení nedefinují uskutečňování takových záměrů, jaké jsou uvedeny v přílohách I a II směrnice 85/337. Podle žalovaného v původním řízení tak může pouze pododdíl 6 oddílu 3 napadené vyhlášky v rozsahu, v němž se týká nakládání s dusíkem v ohrožených oblastech, spadat pod pojem akčního programu vyžadovaného článkem 5 směrnice 91/676, a v důsledku toho pojem „program" ve smyslu směrnice 2001/42. Z toho plyne, že z důvodu neexistence posouzení vlivů na životní prostředí provedeného v souladu s požadavky směrnice 2001/42 by měl být zrušen pouze tento pododdíl, jelikož podle Valonska ho lze oddělit od ostatních ustanovení napadené vyhlášky představujících hlavní opatření směřující k provedení směrnice 91/676.

27 Na základě výše uvedeného rozsudku Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie měla Conseil d'État za to, že napadená vyhláška představuje „plán" nebo „program" ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42. V důsledku toho, jelikož tato vyhláška nebyla před svým přijetím předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, tak jak je stanoveno touto směrnicí, a jelikož dále Soudní dvůr účinky svého výše uvedeného rozsudku Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie časově neomezil, musí být tato vyhláška zrušena.

28 Předkládající soud nicméně uvádí, že zrušení napadené vyhlášky se zpětnou účinností by ve Valonsku až do opětovného vydání zrušeného aktu připravilo belgický právní řád o veškerá opatření provádějící směrnici 91/676 a dalo by tak vzniknout situaci, kdy by Belgické království neplnilo povinnosti, které pro něho vyplývají z posledně uvedené směrnice.

29 Za těchto podmínek se Conseil d'État rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Může Conseil d'État,

— již byla podána žaloba na neplatnost [napadené vyhlášky],

— která shledala, že tato vyhláška byla přijata v rozporu s postupem upraveným směrnicí [2001/42] a z tohoto důvodu je v rozporu s právem Evropské unie a musí být zrušena,

— která však zároveň shledala, že napadená vyhláška obsahuje vyhovující prováděcí úpravu ke směrnici […] 91/676/[…],

odložit účinky zrušovacího soudního rozhodnutí na krátkou dobu potřebnou k přepracování zrušeného aktu, aby právo Unie v oblasti životního prostředí zůstalo alespoň do určité míry konkrétním způsobem provedeno bez přerušení kontinuity?“

Vývoj, ke kterému došlo po podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

30 Z informací poskytnutých v písemných vyjádřeních Terre wallonne, belgické vlády a Komise, které byly potvrzeny předkládajícím soudem, vyplývá, že valonská vláda přijala dne 31. března 2011 vyhlášku, kterou se mění kniha II zákoníku životního prostředí, která tvoří vodní zákon, co se týče trvale udržitelného nakládání s dusíkem v zemědělství (dále jen „nová vyhláška“).

31 Z právních východisek této vyhlášky vyplývá, že byla přijata zejména na základě části V knihy I zákoníku životního prostředí, týkající se posuzování vlivů na životní prostředí, a v návaznosti na stanovisko ke zprávě o strategickém posouzení vlivů na životní prostředí vydané dne 5. března 2009 Conseil wallon de l'environnement pour le développement (valonská rada pro životní prostředí a trvalý rozvoj) a veřejné posuzování, které proběhlo v době mezi 5. lednem a 19. únorem 2009.

32 Článek 1 nové vyhlášky uvádí, že tato provádí směrnici 91/676, zatímco článek 4 stanoví, že se zrušuje napadená vyhláška. Naopak, článek 8 této nové vyhlášky stanoví, že vyhlášky provádějící napadenou vyhlášku zůstávají v platnosti, než subjekt, který je vydal, rozhodne o jejich zrušení. Mimoto článek 3 této vyhlášky stanoví nahrazení obsahu článku R. 460 zákoníku životního prostředí, týkajícího se vodního zákona, zněním stanovujícím uvedení v soulad určitých zemědělských zařízení, zejména co se týče skladování hnojiv, farmářského slepičího hnoje a kejdy, jakož i močůvky. Daty, k nimž má k těmto uvedením v soulad dojít, jsou 31. prosinec 2008, 31. prosinec 2009 nebo 31. prosinec 2010, to znamená data před přijetím nové vyhlášky, a jsou určena především v závislosti na některých prahových hodnotách produkce dusičnanů, zejména skotem. Tyto lhůty je však možné v případě vyšší moci nebo mimořádných okolností prodloužit.

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

33 Komise především tvrdí, že vzhledem k přijetí nové vyhlášky se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce stala bezpředmětnou, a musí být tudíž považována za nepřípustnou.

34 V odpovědi na dotaz formulovaný Soudním dvorem však Conseil d'État oznámila, že trvá na své předběžné otázce, jelikož nová vyhláška nemá na žalobu, která jí byla předložena, dopad, vzhledem k tomu, že uvedená vyhláška neupravuje období dotčené uvedenou žalobou, jelikož podle tohoto soudu nemá tato nová vyhláška zpětnou účinnost.

35 Podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí ze strany Soudního dvora rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (viz naposledy rozsudek ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. s. I-5667, bod 27, jakož i citovaná judikatura).

36 Kromě toho, v souladu s ustálenou judikaturou přísluší vnitrostátním soudům, kterým byl spor předložen, aby posoudily nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jejich rozsudku i relevanci otázek, které kladou Soudnímu dvoru (rozsudek ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Sb. rozh. s. I-4501, bod 31 a citovaná judikatura).

37 V tomto ohledu přitom z informací poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že jím položená otázka je relevantní pro spor, o němž má tento soud stále rozhodnout, a že odpověď na tuto otázku je pro něho nezbytná pro rozhodnutí o uvedeném sporu.

38 Za těchto podmínek je třeba na otázku položenou Conseil d'État odpovědět.

K předběžné otázce

39 Podstatou otázky předkládajícího soudu s ohledem na vývoj původního řízení je, zda za takových okolností, jaké nastaly v původním řízení, kdy mu byla předložena žaloba směřující ke zrušení vnitrostátního aktu představujícího „plán" nebo „program" ve smyslu směrnice 2001/42 a kdy konstatoval, že takový plán nebo program byl přijat při nedodržení povinnosti provést předchozí posouzení vlivů na životní prostředí, stanovené touto směrnicí, může tento soud, který nicméně konstatoval, že napadený akt obsahuje vyhovující prováděcí úpravu ke směrnici 91/676, může využít ustanovení vnitrostátního práva, které by mu umožnilo zachovat některé minulé účinky uvedeného aktu do doby, než vstoupí v platnost opatření směřující k odstranění zjištěné protiprávnosti.

40 Úvodem je třeba připomenout, že jak vyplývá z článku 1 směrnice 2001/42, její základní cíl spočívá v tom, aby plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, při jejich přípravě a před jejich přijetím podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí (výše uvedený rozsudek Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, bod 32, jakož i rozsudek ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další, C-295/10, Sb. rozh. s. I-8819, bod 37).

41 Tato směrnice stanoví minimální pravidla týkající se přípravy zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, zohlednění výsledků posouzení vlivů na životní prostředí, jakož i poskytování informací o rozhodnutí přijatém na základě tohoto posouzení (výše uvedený rozsudek Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, bod 33).

42 Jelikož tato směrnice neobsahuje ustanovení o důsledcích porušení v ní obsažených procesních ustanovení, přísluší členským státům, aby v rámci svých pravomocí přijaly veškerá obecná či specifická opatření nezbytná pro to, aby „plány" nebo „programy", které mohou mít „významný vliv na životní prostředí" ve smyslu směrnice 2001/42, byly před svým přijetím předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, v souladu s procedurálními podmínkami a kritérii stanovenými uvedenou směrnicí (obdobně viz rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 61; ze dne 16. září 1999, WWF a další, C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 70, jakož i ze dne 7. ledna 2004, Wells, C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 65).

43 Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že na základě zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU jsou členské státy povinny odstranit protiprávní důsledky porušení unijního práva (viz zejména rozsudky ze dne 16. prosince 1960, Humblet v. Belgický stát, 6/60, Recueil, s. 1125, 1146, jakož i ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další, C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, bod 36). Takovou povinnost má v rámci svých pravomocí každý orgán dotčeného členského státu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 12. června 1990, Německo v. Komise, C-8/88, Recueil, s. I-2321, bod 13, jakož i výše uvedený rozsudek Wells, bod 64 a citovaná judikatura).

44 Z toho plyne, že jestliže musel být „plán“ nebo „program“ před svým přijetím předmětem posouzení vlivů na životní prostředí podle požadavků směrnice 2001/42, příslušné orgány jsou povinny přijmout veškerá obecná či specifická opatření směřující k nápravě situace vyplývající z neprovedení takového posouzení (obdobně viz výše uvedený rozsudek Wells, bod 68).

45 Taková povinnost přísluší rovněž vnitrostátním soudům, jimž je předložena žaloba směřující proti takovému vnitrostátnímu aktu, a v tomto ohledu je třeba připomenout, že vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu přísluší na základě zásady procesní autonomie členských států upravit procesní podmínky, které se uplatní na tyto žaloby, které lze podat proti takovým „plánům“ nebo „programům“, avšak za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (viz výše uvedený rozsudek Wells, bod 67 a citovaná judikatura).

46 V důsledku toho musejí soudy, kterým je v tomto ohledu věc předložena, přijmout na základě vnitrostátního práva opatření vedoucí k pozastavení nebo zrušení „plánu“ nebo „programu“ přijatého při nedodržení povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí (obdobně viz výše uvedený rozsudek Wells, bod 65).

47 Pokud by totiž soudy, kterým je v tomto ohledu věc předložena, v rámci takové žaloby a v mezích procesní autonomie nepřijaly opatření stanovená vnitrostátním právem, která jsou schopna zabránit tomu, aby takový plán nebo program, včetně záměrů, které mají být uskutečněny v rámci tohoto programu, mohly být realizovány navzdory neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí, byl by porušen základní cíl směrnice 2001/42.

48 Ve věci v původním řízení je nesporné, že předkládajícímu soudu byla předložena žaloba této povahy. Je však třeba zjistit, zda v rámci takové žaloby a při zrušení napadené vyhlášky může výjimečně a s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem věci v původním řízení využít ustanovení vnitrostátního práva, které by mu umožnilo zachovat minulé účinky uvedené vyhlášky do doby, kdy by vstoupila v platnost opatření zhojující zjištěnou protiprávnost.

49 Podle předkládajícího soudu může být zachování účinků napadené vyhlášky, přijaté v rozporu s požadavky uvedenými ve směrnici 2001/42, důvodné, jelikož zrušení této vyhlášky se zpětnou účinností by připravilo belgický právní řád o veškerá opatření provádějící ve Valonsku směrnici 91/676. Dále by toto zachování bylo časově relativně omezené, jelikož by se týkalo pouze doby, která uplynula do data, kdy vstoupila v platnost nová vyhláška.

50 Kromě toho má předkládající soud za to, že soulad napadené vyhlášky se směrnicí 91/676, ač nebyl s určitostí prokázán, zřejmě vyplývá zejména z rozhodnutí Komise 2008/96/ES ze dne 20. prosince 2007, kterým se povoluje odchylka požadovaná Belgií pro region Valonsko podle směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. 2008 L 32, s. 21). Komise totiž k tomu, aby tomuto členskému státu povolila použití vyššího množství statkových hnojiv, než uvádí bod 2 druhý pododstavec první věta písm. a) přílohy III směrnice 91/676, provedla přezkum uvedené vyhlášky, která je uvedena v šestém bodě odůvodnění a v článku 10 tohoto rozhodnutí, aniž vyjádřila námitky ke způsobu provedení této směrnice napadenou vyhláškou ve Valonsku či k tomu, že akční program týkající se dusičnanů v ohrožených oblastech, tak jak je vyžadován článkem 5 této směrnice a tvořen pododdílem 6 oddílu 3 napadené vyhlášky, nebyl přijat po předchozím provedení posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2001/42.

51 Předkládající soud má rovněž za to, že napadená vyhláška představuje, co se týče ohrožených oblastí, „program“ ve smyslu článku 2 směrnice 2001/42, jelikož je vyžadován článkem 5 směrnice 91/676 a byl vypracován orgánem na národní nebo regionální úrovni.

52 Kromě toho, přestože Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie rozhodoval pouze o takových akčních programech vyžadovaných čl. 5 odst. 1 směrnice 91/676, jakým je akční program tvořený pododdílem 6 oddílu 3 napadené vyhlášky, předkládající soud se kloní k domněnce, že jelikož napadená vyhláška ukládá pro všechny oblasti, včetně ohrožených oblastí, přijetí opatření a postupů takového druhu, jaké jsou uvedeny v článku 5 a v příloze III směrnice 91/676, které jsou určeny k boji proti znečištění dusičnany, představuje tato vyhláška jako celek rámec, v němž může být povoleno provádění záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 85/337, takže musí být považována za „plán“ nebo „program“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2001/42, pro který je posouzení vlivů na životní prostředí povinné a není závislé na předchozím konstatování významného vlivu na životní prostředí.

53 Mimoto tento soud konstatuje, že napadená vyhláška představuje uspořádaný a nedílný systém, takže není možné, aby zrušil pouze část této vyhlášky týkající se nakládání s dusičnany v ohrožených oblastech, tedy pododdíl 6 jejího oddílu 3.

54 Conseil d'État tak uvádí, že za okolností věci v původním řízení musí napadenou vyhlášku zrušit z důvodu, že i když byla předmětem veřejného posuzování, na kterém se podíleli i žalobci v původním řízení, a i když tito nemohli prokázat, že Valonsko nezohlednilo vyjádření, která v průběhu tohoto posuzování předložili, nebyla nicméně předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, tak jak je stanoveno směrnicí 2001/42. Tím by ale vytvořila právní vakuum, pokud jde o provedení směrnice 91/676, přičemž tato směrnice, která byla přijata za účelem zvýšení kvality životního prostředí, vyžaduje existenci prováděcích opatření ve vnitrostátním právu a kromě toho byla uvedená vyhláška přijata za tím účelem, aby bylo vyhověno výše uvedenému rozsudku Komise v. Belgie.

55 Podle tohoto soudu přitom není vyloučeno, že cíle vysoké úrovně ochrany životního prostředí, který je v souladu s článkem 191 SFEU politikou Evropské unie v této oblasti sledován, bude ve věci v původním řízení dosaženo zachováním účinků zrušené vyhlášky po krátkou dobu potřebnou k jejímu přepracování, spíše nežli zrušením se zpětnou účinností.

56 Vzhledem ke zvláštnostem projednávané věci, tak jak byly uvedeny v bodech 50 až 55 tohoto rozsudku, existuje riziko, že nápravou protiprávnosti, kterou bylo stiženo přijímání napadené vyhlášky ve vztahu ke směrnice 2001/42, zrušením této vyhlášky předkládající soud vytvoří právní vakuum neslučitelné s povinností dotyčného členského státu přijmout opatření k provedení směrnice 91/676, jakož i opatření, kterým má být tímto státem vyhověno výše uvedenému rozsudku Komise v. Belgie.

57 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že předkládající soud k tomu, aby mu bylo povoleno přistoupit k takovému zachování účinků napadené vyhlášky, neuplatňuje důvody hospodářské povahy, ale odvolává se pouze na cíl ochrany životního prostředí, který je jedním ze základních cílů Unie a má průřezovou i základní povahu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879, body 41 a 42).

58 Vzhledem k tomuto cíli bude možné s ohledem na existenci naléhavého zájmu týkajícího se ochrany životního prostředí předkládajícímu soudu výjimečně umožnit využít vnitrostátního ustanovení, které ho opravňuje zachovat určité účinky zrušeného vnitrostátního aktu, budou-li splněny následující podmínky.

59 Zaprvé napadená vyhláška musí představovat řádné provedení směrnice 91/676.

60 Zadruhé předkládající soud musí posoudit, zda přijetí a vstup v platnost nové vyhlášky stanovující, zejména v článku 8, zachování určitých aktů přijatých na základě napadené vyhlášky, neumožňují vyhnout se nepříznivým dopadům na životní prostředí plynoucím ze zrušení napadené vyhlášky.

61 Zatřetí důsledkem zrušení napadené vyhlášky, jehož existenci přísluší konstatovat předkládajícímu soudu, musí být vznik právního vakua, pokud jde o provedení směrnice 91/676, které by bylo pro životní prostředí ještě nepříznivější. Tak by tomu bylo, kdyby se takové zrušení mělo projevit menší ochranou vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, jelikož by to bylo v rozporu se samotným základním cílem této směrnice, spočívajícím v předcházení takovému znečištění.

62 A konečně začtvrté, výjimečné zachování účinků takového vnitrostátního aktu by mohlo být odůvodněné pouze po dobu nezbytně nutnou k přijetí opatření umožňujících zhojit zjištěnou protiprávnost.

63 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět, že byla-li vnitrostátnímu soudu na základě vnitrostátního práva předložena žaloba směřující ke zrušení vnitrostátního aktu představujícího „plán“ nebo „program“ ve smyslu směrnice 2001/42 a tento soud konstatuje, že takový „plán“ nebo „program“ byl přijat při nedodržení povinnosti provést předchozí posouzení vlivů na životní prostředí, stanovené touto směrnicí, je tento soud povinen přijmout veškerá obecná či specifická opatření stanovená vnitrostátním právem a směřující k nápravě situace vyplývající z neprovedení takového posouzení, včetně případného pozastavení nebo zrušení napadeného „plánu“ nebo „programu“. Vzhledem ke zvláštním okolnostem věci v původním řízení lze nicméně předkládajícímu soudu výjimečně umožnit využít vnitrostátního ustanovení, které ho opravňuje zachovat určité účinky zrušeného vnitrostátního aktu, pokud:

— tento vnitrostátní akt představuje řádné provedení směrnice 91/676;

— přijetí a vstup v platnost nového vnitrostátního aktu obsahujícího akční program ve smyslu článku 5 směrnice neumožňují vyhnout se nepříznivým dopadům na životní prostředí plynoucím ze zrušení napadeného aktu;

— důsledkem zrušení tohoto napadeného aktu by byl vznik právního vakua, pokud jde o provedení směrnice 91/676, které by bylo pro životní prostředí ještě nepříznivější v tom smyslu, že by se toto zrušení projevovalo menší ochranou vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů a bylo by tak v rozporu se samotným základním cílem této směrnice; a

— výjimečné zachování účinků takového aktu pokrývá pouze dobu nezbytně nutnou k přijetí opatření umožňujícího zhojit zjištěnou protiprávnost.

K nákladům řízení

64 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů

Soudní dvůr (velký senát)

rozhodl takto:

Byla-li vnitrostátnímu soudu na základě vnitrostátního práva předložena žaloba směřující ke zrušení vnitrostátního aktu představujícího „plán“ nebo „program“ ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a tento soud konstatuje, že takový „plán“ nebo „program“ byl přijat při nedodržení povinnosti provést předchozí posouzení vlivů na životní prostředí stanovené touto směrnicí, je tento soud povinen přijmout veškerá obecná či specifická opatření stanovená vnitrostátním právem a směřující k nápravě situace vyplývající z neprovedení takového posouzení, včetně případného pozastavení nebo zrušení napadeného „plánu“ nebo „programu“.

Vzhledem ke zvláštním okolnostem věci v původním řízení lze nicméně předkládajícímu soudu výjimečně umožnit využít vnitrostátního ustanovení, které ho opravňuje zachovat určité účinky zrušeného vnitrostátního aktu, pokud:

— **tento vnitrostátní akt představuje řádné provedení směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů;**

— **přijetí a vstup v platnost nového vnitrostátního aktu obsahujícího akční program ve smyslu článku 5 směrnice neumožňují vyhnout se nepříznivým dopadům na životní prostředí plynoucím ze zrušení napadeného aktu;**

— **důsledkem zrušení tohoto napadeného aktu by byl vznik právního vakua, pokud jde o provedení směrnice 91/676, které by bylo pro životní prostředí ještě nepříznivější v tom smyslu, že by se toto zrušení projevovalo menší ochranou vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů a bylo by tak v rozporu se samotným základním cílem této směrnice; a**

— **výjimečné zachování účinků takového aktu pokrývá pouze dobu nezbytně nutnou k přijetí opatření umožňujícího zhojit zjištěnou protiprávnost.**

Podpisy.