



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 28. februára 2012 *

„Ochrana životného prostredia — Smernica 2001/42/ES — Články 2 a 3 — Posudzovanie účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie — Ochrana vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov — Plán alebo program — Neexistencia predchádzajúceho posúdenia účinkov na životné prostredie — Zrušenie plánu alebo programu — Možnosť zachovať účinky plánu alebo programu — Podmienky“

Vo veci C-41/11,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Conseil d'État (Belgicko) z 18. januára 2011 a doručený Súdnemu dvoru 26. januára 2011, ktorý súvisí s konaním:

Inter-Environnement Wallonie ASBL,

Terre wallonne ASBL

proti

Région wallonne,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot a U. Løhmus, sudcovia A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader (spravodajkyňa) a E. Jarašiūnas,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: R. Šereš, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 8. novembra 2011,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Inter-Environnement Wallonie ASBL, v zastúpení: J. Sambon, avocat,

— Terre wallonne ASBL, v zastúpení: A. Lebrun, avocat,

— belgická vláda, v zastúpení: T. Materne, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci A. Gillain, avocat,

* Jazyk konania: francúzština.

— francúzska vláda, v zastúpení: G. de Bergues, A. Adam a S. Menez, splnomocnení zástupcovia,
— Európska komisia, v zastúpení: P. Oliver, A. Marghelis a B. D. Simon, splnomocnení zástupcovia,
po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 8. decembra 2011,
vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka podmienok, za ktorých môže byť „plán“ alebo „program“ v zmysle smernice 2001/42/ES Európskeho parlamentu a Rady z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie (Ú. v. ES L 197, s. 30; Mím. vyd. 15/006, s. 157) dočasne ponechaný v platnosti napriek tomu, že doteraz nebol predmetom posúdenia vplyvov na životné prostredie podľa tejto smernice.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporov medzi Inter-Environnement Wallonie ASBL (ďalej len „Inter-Environnement“) a Terre wallonne ASBL (ďalej len „Terre wallonne“) proti Valónskemu regiónu a jeho predmetom bolo zrušenie nariadenia valónskej vlády z 15. februára 2007, ktorým bola zmenená a doplnená kniha II zákonníka o životnom prostredí tvoriaca zákonník o vodách v súvislosti s trvalo udržateľným hospodárením s dusíkom v poľnohospodárstve (*Moniteur belge* zo 7. marca 2007, s. 11118, ďalej len „napadnuté nariadenie“).

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 91/676/EHS

- 3 Podľa článku 1 smernice Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, s. 1; Mím. vyd. 15/002, s. 68) je cieľom tejto smernice zníženie znečistenia vôd zapríčineného alebo vyvolaného dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov, ako aj zabránenie ďalšiemu znečisťovaniu tohto druhu.
- 4 Článok 3 ods. 1 a 2 tejto smernice stanovujú:
„1. Vody zasiahnuté znečistením a vody, ktoré by mohli byť zasiahnuté znečistením v prípade, že by sa nerealizovali opatrenia podľa článku 5, členské štáty identifikujú v súlade s kritériami stanovenými v prílohe 1.
2. V priebehu dvoch rokov po oznámení tejto smernice označia členské štáty ako ohrozené pásma všetky známe pôdne pásma na svojich územiach, ktorých vody zodpovedajú identifikácii podľa odseku 1 a ktoré sa podieľajú na znečisťovaní. Členské štáty budú o tomto počiatočnom označení informovať Komisiu v priebehu šiestich mesiacov.“
5 Článok 4 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice stanovuje, že „s cieľom poskytnutia všeobecnej úrovne ochrany všetkých vôd pred znečistením členské štáty v priebehu dvoch rokov od oznámenia tejto smernice... vypracujú kódex alebo kódexy vhodných postupov v poľnohospodárstve, ktoré budú poľnohospodári uplatňovať na princípe dobrovoľnosti a v ktorých by mali byť obsiahnuté ustanovenia dotýkajúce sa prinajmenšom položiek vymenovaných v prílohe II A“.

6 Článok 5 tejto smernice stanovuje:

„1. Členské štáty vypracujú s cieľom realizácie cieľov špecifikovaných v článku 1... akčné programy vo vzťahu k označeným ohrozeným pásмам.

2. Akčný program sa môže vzťahovať na všetky ohrozené pásma na území daného členského štátu, ak to však členský štát považuje za vhodné, môžu byť pre rôzne ohrozené pásma alebo časti pásiem vypracované osobitné programy.

3. V akčných programoch sa zohľadnia:

- a) dostupné vedecké a technické údaje, predovšetkým so zreteľom na príslušné hodnoty dusičnanov pochádzajúcich z poľnohospodárskych a iných zdrojov;
- b) podmienky životného prostredia v príslušných oblastiach daných členských štátov.

4. Akčné programy sa realizujú v priebehu štyroch rokov od ich vypracovania a pozostávajú z nasledujúcich záväzných opatrení:

- a) opatrenia uvedené v prílohe III;
- b) opatrenia, ktoré členské štáty stanovili v kódexoch vhodných poľnohospodárskych postupov vypracovaných v súlade s článkom 4, s výnimkou opatrení, ktoré boli nahradené opatreniami uvedenými v prílohe III.

5. Okrem toho v prípadoch, ak sa na začiatku alebo na základe skúseností z realizácie akčných programov zistí, že opatrenia uvedené v odseku 4 nebudú postačujúce na dosiahnutie cieľov špecifikovaných v článku 1, prijímú členské štáty v rámci akčných programov podľa potreby doplňujúce opatrenia alebo účinnejšie postupy. Pri výbere týchto opatrení a postupov zohľadnia členské štáty ich účinnosť a výšku nákladov v porovnaní s inými možnými preventívnymi opatreniami.

...“

- 7 Príloha III smernice 91/676 týkajúca sa „opatrení, ktoré majú byť súčasťou akčných programov uvedených v článku 5 ods. 4 bod a)“, predovšetkým stanovuje, že súčasťou týchto opatrení sú pravidlá týkajúce sa okrem iného kapacity zásobníkov na skladovanie maštalného hnoja.

Smernica 2001/42

8 Článok 2 smernice 2001/42 stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

- a) „plány a programy“ sú plány a programy vrátane tých, na ktorých financovaní sa podieľa Európske spoločenstvo, ako aj ich akékoľvek modifikácie:
 - ktoré sú predmetom prípravy a/alebo schvaľovania úradom na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni alebo ktoré úrad pripravuje na schválenie prostredníctvom parlamentného alebo vládneho legislatívneho postupu a
 - ktoré vyžadujú legislatívne, regulatívne alebo správne predpisy;

- b) ‚environmentálne posudzovanie‘ je príprava environmentálnej správy, uskutočnenie porád, zohľadnenie environmentálnej správy a výsledkov porád pri rozhodovaní a poskytnutie informácií o rozhodnutí v súlade s článkami 4 až 9;

...“

9 Podľa článku 3 uvedenej smernice:

„1. Environmentálne posudzovanie sa vykonáva v súlade s článkami 4 až 9 pre plány a programy uvedené v odsekoch 2 až 4, ktoré majú pravdepodobne významné environmentálne účinky.

2. Podľa odseku 3 sa environmentálne posudzovanie vykonáva pre všetky plány a programy,

- a) ktoré sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia a ktoré stanovujú rámec pre súhlas budúceho rozvoja projektov uvedených v prílohách I a II k smernici [Rady] 85/337/EHS [z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248), zmenenej a doplnenej smernicou Rady 97/11/ES z 3. marca 1997 (Ú. v. ES L 73, s. 5; Mim. vyd. 15/003, s. 151, ďalej len ‚smernica 85/337‘)], alebo
- b) pri ktorých sa určilo, že vyžadujú posudzovanie podľa článku 6 alebo 7 smernice [Rady] 92/43/EHS [z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102)] s ohľadom na ich pravdepodobný účinok na lokality.

...

4. Členské štáty určia, či iné plány alebo programy ako sú uvedené v odseku 2, ktoré stanovujú rámec pre odsúhlasenie budúceho rozvoja projektov, majú pravdepodobne významné environmentálne účinky.

5. Členské štáty určia, či plány alebo programy, na ktoré sa vzťahujú odseky 3 a 4 majú pravdepodobne významné environmentálne účinky preskúmaním každého jednotlivého prípadu, alebo špecifikovaním typov plánov a programov alebo kombináciou oboch týchto prístupov. Na tento účel členské štáty vezmú vo všetkých prípadoch do úvahy relevantné kritériá uvedené v prílohe II a tým zabezpečia, že sa plány a programy s pravdepodobne významnými účinkami na životné prostredie zahrnú pod účinnosť tejto smernice.

...“

Smernica 85/337

- 10 V súlade s článkom 4 smernice 85/337 projekty uvedené v prílohe I tejto smernice podliehajú posúdeniu ich vplyvu na životné prostredie, zatiaľ čo projekty uvedené v prílohe II podliehajú posúdeniu iba na základe prahov stanovených členskými štátmi alebo na základe skúmania každého jednotlivého prípadu.
- 11 V prílohe I smernice 85/337 sa uvádzajú najmä „zariadenia na chov hydiny alebo ošípaných s viac ako... 85 000 miestami pre brojlerov, 60 000 miestami pre sliepky,... 3 000 miestami pre chov ošípaných (nad 30 kg) alebo... 900 miestami pre prasnice.“, zatiaľ čo v prílohe II tejto smernice sa uvádzajú poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo a vodné hospodárstvo, najmä projekty na využitie neskultivovanej zeme, alebo poloprirodných oblastí na intenzívnu poľnohospodársku výrobu, ako aj veľké zariadenia pre chov dobytka inak neuvedené v prílohe I tejto smernice.

Vnútroštátne právo

Prebratie smernice 2001/42 do vnútroštátnej právnej úpravy

12 Smernica 2001/42 bola do práva Valónskeho regiónu prebratá článkom D. 52 a nasledujúcimi článkami knihy I zákonníka o životnom prostredí (*Moniteur belge* z 9. júla 2004, s. 54654).

13 Článok D. 53 tohto zákonníka stanovuje:

„1. Posudzovanie vplyvov plánov a programov na životné prostredie sa uskutočňuje podľa článkov 52 až 61 v prípade plánov a programov, ako aj ich zmien, ktorých zoznam I vypracuje vláda a ktoré:

(1) sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo,... priemysel,... vodné hospodárstvo, využívanie pôdy... a stanovujú rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v zozname vypracovanom podľa článku 66 [ods. 2];

(2) podliehajú posudzovaniu podľa článku 29 zákona z 12. júla 1973 o ochrane prírody.

...

3. Podľa tejto hlavy môže vláda predložiť na posúdenie vplyvov na životné prostredie plány alebo programy, ktoré môžu mať nezanedbateľný vplyv na životné prostredie a ktoré nie sú upravené právnymi alebo správnymi predpismi.

...“

14 Článok R. 47 uvedeného zákonníka stanovuje:

„Zoznam plánov a programov uvedený v článku 53 ods. [1] časti predstavujúcej nariadenie je stanovený v prílohe V.“

15 Uvedená príloha V, ktorá bola prijatá nariadením valónskej vlády zo 17. marca 2005 o knihe I zákonníka o životnom prostredí (*Moniteur belge* zo 4. mája 2005, s. 21184) obsahuje najmä akčný program kvality ovzdušia, akčný program kvality pôdy a akčný program ochrany prírody. Táto príloha však neobsahuje akčný program hospodárenia s dusíkom v poľnohospodárstve v ohrozených pásmach, ktorý bol pôvodne do práva Valónskeho regiónu zavedený nariadením z 10. októbra 2002.

Právna úprava súvisiaca so smernicou 91/676

16 Čo sa týka konkrétne tohto posledného uvedeného akčného programu, relevantné právne predpisy Valónskeho regiónu boli obsiahnuté v napadnutom nariadení. Toto nariadenie stanovuje podmienky hospodárenia s dusíkom v poľnohospodárstve na celom území Valónskeho regiónu. Rovnako upravuje hospodárenie s dusíkom v ohrozených pásmach a z tohto pohľadu predstavuje akčný program stanovený v článku 5 smernice 91/676. Ohrozené pásma predstavujú 42 % územia uvedeného regiónu a 54 % jeho využívanej poľnohospodárskej pôdy.

Právna úprava súvisiaca so sporom predloženým Conseil d'État (Štátna rada)

17 Článok 14 koordinovaných zákonov o Conseil d'État stanovuje:

„Ak to bude oddelenie správneho súdnictva považovať za nevyhnutné, všeobecne záväzným nariadením určí, ktoré účinky ustanovení zrušených právnych predpisov sa budú považovať za konečné alebo za dočasne ponechané v platnosti počas lehoty, ktorú určí oddelenie.“

Spor vo veci samej a konanie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal vnútroštátny súd, v spojených veciach C-105/09 a C-110/09

- 18 Vo svojom rozsudku z 22. septembra 2005, Komisia/Belgicko (C-221/03, Zb. s. I-8307), Súdny dvor predovšetkým konštatoval, že Belgické kráľovstvo si tým, že neprijalo v stanovenej lehote opatrenia potrebné na úplné a presné vykonanie článku 3 ods. 1 a 2, ako aj článkov 5 a 10 smernice 91/676 vo Valónskom regióne, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice.
- 19 V rámci výkonu uvedeného rozsudku prijala valónska vláda na základe uplatnenia článku 5 smernice 91/676 napadnuté nariadenie. Toto nariadenie mení a dopĺňa knihu II zákonníka o životnom prostredí, ktorá tvorí zákonník o vodách v súvislosti s trvalo udržateľným hospodárením s dusíkom v poľnohospodárstve a obsahuje výslovný odkaz na už citovaný rozsudok Komisia/Belgicko.
- 20 Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie žiadali, aby Conseil d'État zrušila toto nariadenie, pričom namietali najmä to, že toto nariadenie je „programom“ v zmysle smernice 2001/42 a z tohto dôvodu malo byť predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie v súlade s touto smernicou. Valónska vláda naopak tvrdila, že program hospodárenia s dusíkom v poľnohospodárstve nepatrí do pôsobnosti smernice 2001/42.
- 21 Okrem toho Terre wallonne návrhom na nariadenie predbežného opatrenia žiadalo o odklad účinnosti napadnutého nariadenia. Rozsudkom zo 7. augusta 2007 však vnútroštátny súd tento návrh zamietol s odôvodnením, že „odklad účinnosti napadnutého aktu by viedol k predĺženiu nečinnosti protistrany, ktorá tomuto aktu predchádzala“, a že toto združenie okrem toho nepreukázalo splnenie podmienky založenej na nebezpečenstve, že okamžitým výkonom napadnutého aktu bude spôsobená závažná a ťažko napravitelná ujma.
- 22 Za týchto podmienok rozhodla Conseil d'État rozhodnutiami z 11. marca 2009 o prerušení konania a Súdnemu dvoru podala návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

- „1. Je program hospodárenia s dusíkom vo vzťahu k opísaným ohrozeným pásmam, ktorých vytvorenie je stanovené v článku 5 ods. 1 [smernice 91/676], plánom alebo programom uvedeným v článku 3 ods. 2 [písm.] a) [smernice 2001/42], ktorý je pripravený pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, územné plánovanie alebo využívanie pôdy a ktorý stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov uvedených v prílohách I a II [smernice 85/337]?
2. Je program hospodárenia s dusíkom vo vzťahu k označeným ohrozeným pásmam, ktorých vytvorenie je stanovené v článku 5 ods. 1 [smernice 91/676], plánom alebo programom uvedeným v článku 3 ods. 2 [písm.] b) [smernice 2001/42], pre ktorý sa určilo, že vyžaduje posudzovanie podľa článkov 6 alebo 7 [smernice 92/43] vzhľadom na jeho pravdepodobný vplyv na lokality, obzvlášť ak sa predmetný program hospodárenia s dusíkom uplatňuje na všetky určené ohrozené pásma Valónskeho regiónu?
3. Je program hospodárenia s dusíkom vo vzťahu k označeným ohrozeným pásmam, ktorých vytvorenie je stanovené v článku 5 ods. 1 [smernice 91/676], iným plánom alebo programom, akými sú tie uvedené v článku 3 ods. 2 [smernice 2001/42], ktorý stanovuje rámec pre budúce povoľovanie projektov, pre ktoré členské štáty musia podľa článku 3 ods. 4 [smernice 2001/42] určiť, či môžu mať významný vplyv na životné prostredie v súlade s [článkom 3 ods. 5 tejto smernice]?”

- 23 Tieto návrhy na začatie prejudiciálneho konania viedli k vyhláseniu rozsudku zo 17. júna 2010, Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 a C-110/09, Zb. s. I-5611), v ktorom Súdny dvor rozhodol:

„Akčný program prijatý na základe článku 5 ods. 1 smernice Rady 91/676... je v zásade plánom alebo programom uvedeným v článku 3 ods. 2 písm. a) smernice 2001/42/ES..., ak predstavuje ‚plán‘ alebo ‚program‘ v zmysle článku 2 písm. a) tejto poslednej uvedenej smernice a obsahuje opatrenia, ktorých dodržanie podmieňuje vydanie povolenia, ktoré má byť poskytované pre uskutočňovanie projektov vymenovaných v prílohách I a II smernice 85/337.“

Vývoj sporu vo veci samej a prejudiciálna otázka položená v tejto veci

- 24 Svojím rozsudkom z 11. marca 2009, ktorým Conseil d'État položila Súdному dvoru prejudiciálne otázky vo veci Inter-Environnement Wallonie (C-110/09), zároveň zrušila niektoré články napadnutého nariadenia, pričom v prípade niektorých z uvedených článkov zachovala ich účinky, pokiaľ ide o poskytnuté výnimky, ako aj účinky skôr prijatých rozhodnutí. Z uvedených dôvodov sa spor vo veci samej v súčasnosti týka najmä žalôb, ktoré podali Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, ktorými sa domáhali zrušenia pododdielu 6 časti 3 napadnutého nariadenia týkajúceho sa „hospodárenia s dusíkom v ohrozených pásmach“.
- 25 V tejto súvislosti z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že Inter-Environnement Wallonie spochybňovala zákonnosť napadnutého nariadenia, len pokiaľ ide o ohrozené pásma, ktoré boli predmetom pododdielu 6 časti 3 tohto nariadenia. Keďže sa však Inter-Environnement Wallonie domnievala, že uvedené nariadenie, ktoré tvorí kapitolu zákonníka o vodách, zahŕňa súbor neoddeliteľných ustanovení, žiadala o zrušenie všetkých ustanovení tohto nariadenia vrátane tých ustanovení, ktoré prípadne nepatria do „programu“ v zmysle smernice 2001/42 alebo prípadne takýto program netvorí. Terre Wallonne sa tiež vyjadrila v prospech zrušenia celého napadnutého nariadenia z dôvodu neoddeliteľnej povahy ustanovení, ktoré obsahuje. Napriek tomu táto žalujúca strana pred vnútroštátnym súdom pripustila, že zrušenie by mohlo byť vyhlásené bez retroaktívneho účinku pod podmienkou, že by zachovanie účinkov napadnutého aktu bolo časovo obmedzené.
- 26 Valónsky región zastáva názor, že väčšina ustanovení obsiahnutých v napadnutom nariadení nepatrí pod pojem program prijatý na základe článku 5 smernice 91/676, a teda ani pod pojem „program“ v zmysle smernice 2001/42, najmä preto, že uvedené ustanovenia nedefinujú realizáciu projektov, ktoré sú vymenované v prílohách I a II smernice 85/337. Podľa žalovanej vo veci samej by sa však pojem akčný program stanovil v článku 5 smernice 91/676 a z tohto dôvodu aj pojem „program“ v zmysle smernice 2001/42, mohol vzťahovať len na samotný pododdiel 6 časť 3 napadnutého nariadenia v rozsahu, v akom sa týka hospodárenia s dusíkom v ohrozených pásmach. Z uvedeného vyplýva, že z dôvodu nevykonania posudzovania vplyvu na životné prostredie v súlade s požiadavkami smernice 2001/42 treba zrušiť len tento pododdiel, keďže podľa Valónskeho regiónu je tento pododdiel oddeliteľný od ostatných ustanovení napadnutého nariadenia, ktoré predstavujú základné opatrenia na prebratie smernice 91/676.
- 27 Na základe už citovaného rozsudku Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie Conseil d'État rozhodla, že napadnuté rozhodnutie predstavuje „plán“ alebo „program“ v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a) smernice 2001/42. Z tohto dôvodu, keďže jednak toto nariadenie nebolo pred jeho prijatím predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie, ako to stanovuje smernica, a jednak Súdny dvor časovo neobmedzil účinky svojho už citovaného rozsudku vo veci Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, toto nariadenie sa musí zrušiť.
- 28 Vnútroštátny súd však dodáva, že zrušenie napadnutého nariadenia so spätnou účinnosťou by vo Valónskom regióne viedlo k tomu, že do belgického právneho poriadku by až do nahradenia zrušeného aktu vôbec nebola prebratá smernica 91/676, a tiež by to znamenalo, že by si Belgické kráľovstvo nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto poslednej uvedenej smernice.

- 29 Za týchto okolností Conseil d'État rozhodla prerušiť konanie a podať Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania o tejto otázke:

„Môže Conseil d'État,

- na ktorej bola podaná žaloba o zrušenie [napadnutého] nariadenia,
- ktorá rozhodla, že toto nariadenie bolo prijaté bez dodržania postupu predpísaného v smernici 2001/42... a z tohto dôvodu v rozpore s právom Európskej únie, a musí sa preto zrušiť,
- ktorá však zároveň konštatuje, že napadnuté nariadenie primerane vykonáva smernicu 91/676...,

odložiť účinky súdneho rozhodnutia o zrušení na krátky čas, ktorý je nevyhnutný na nahradenie zrušeného aktu novým aktom, s cieľom zabezpečiť určité konkrétne nepretržité vykonávanie práva životného prostredia Únie?“

Vývoj, ku ktorému došlo po podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 30 Z informácií, ktoré vo svojich písomných pripomienkach predložili Terre wallonne, belgická vláda a Komisia a ktoré boli potvrdené vnútroštátnym súdom, vyplýva, že valónska vláda prijala 31. marca 2011 nariadenie, ktorým sa mení a dopĺňa kniha II zákonníka o životnom prostredí tvoriaca zákonník o vodách v súvislosti s trvalo udržateľným hospodárením s dusíkom v poľnohospodárstve (ďalej len „nové nariadenie“).
- 31 Z odôvodnenia tohto nariadenia vyplýva, že bolo prijaté predovšetkým na základe časti V knihy I zákonníka o životnom prostredí týkajúcej sa posudzovania vplyvov na životné prostredie a v nadväznosti tak na stanovisko k správe Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (Valónska rada pre životné prostredie a trvalo udržateľný rozvoj) o strategickom posudzovaní vplyvov na životné prostredie z 5. marca 2009, ako aj na verejné prešetrovanie, ktoré sa uskutočnilo od 5. januára do 19. februára 2009.
- 32 Článok 1 nového nariadenia stanovuje, že týmto nariadením sa preberá smernica 91/676, zatiaľ čo článok 4 stanovuje, že napadnuté nariadenie sa zrušuje. Naopak, článok 8 nového nariadenia stanovuje, že nariadenia, ktorými sa vykonáva napadnuté nariadenie, ostávajú v platnosti až do ich zrušenia autorom. Okrem toho článok 3 tohto nariadenia upravuje nahradenie obsahu článku R. 460 zákonníka o životnom prostredí týkajúceho sa zákonníka o vodách, znením, ktorým sa uvádzajú do súladu niektoré poľnohospodárske zariadenia, najmä pokiaľ ide o skladovanie hnojív, farmárskeho maštalného hydinového hnoja, močovky z ošipaných a tiež močovky. Dátumy, kedy sa mali tieto zosúladenia vykonať, boli 31. december 2008, 31. december 2009 alebo 31. december 2010, teda dátumy, ktoré predchádzali času prijatia nového nariadenia a boli stanovené v zásade na základe určitých prahových hodnôt vytvárania dusíka, predovšetkým hospodárskymi zvieratami. Tieto dátumy je však možné odložiť z dôvodu vyššej moci alebo výnimočných okolností.

O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 33 Komisia v prvom rade tvrdí, že s ohľadom na prijatie nového nariadenia sa návrh na začatie prejudiciálneho konania stal bezpredmetným, a teda ho treba považovať za neprípustný.
- 34 V odpovedi na otázku položenú Súdnym dvorom však Conseil d'État uviedla, že trvá na svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, pretože nové nariadenie sa netýka žaloby, ktorá jej bola predložená, vzhľadom na to, že toto nariadenie nezohľadňuje obdobie, na ktoré sa vzťahuje táto žaloba, pretože podľa tohto vnútroštátneho súdu nemá toto nariadenie retroaktívny účinok.

- 35 Podľa ustálenej judikatúry pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie položených vnútroštátnym súdom v rámci právnej úpravy a skutkových okolností, ktoré tento súd vymedzí na svoju vlastnú zodpovednosť a ktorých správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, platí prezumpcia relevantnosti. Zamietnutie návrhu vnútroštátneho súdu Súdnym dvorom je možné len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s realitou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré sa mu položili (pozri v poslednom rade rozsudok z 22. júna 2010, Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, Zb. s. I-5667, bod 27, ako aj citovanú judikatúru).
- 36 Okrem toho v súlade s ustálenou judikatúrou je úlohou vnútroštátnych súdov, ktoré konajú o spore, aby posúdili tak nevyhnutnosť rozhodnutia o prejudiciálnej otázke na vydanie ich rozsudku, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladú Súdnemu dvoru (rozsudok z 24. júna 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Zb. s. I-4501, bod 31 a citovaná judikatúra).
- 37 V tejto súvislosti však z údajov poskytnutých vnútroštátnym súdom vyplýva, že otázka, ktorú položil, je pre spor, o ktorom má tento súd rozhodnúť, relevantná a že odpoveď na túto otázku je preňho potrebná na to, aby mohol v uvedenom konaní rozhodnúť.
- 38 Za týchto podmienok na otázku, ktorú položila Conseil d'État, treba odpovedať.

O prejudiciálnej otázke

- 39 Svojou otázkou a s ohľadom na vývoj, ktorý nastal v konaní vo veci samej, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či za okolností, akými sú dotknuté okolnosti vo veci samej, v ktorej rozhoduje o žalobe smerujúcej k zrušeniu vnútroštátneho aktu predstavujúceho „plán“ alebo „program“ v zmysle smernice 2001/42 a v ktorej konštatuje, že takýto plán alebo program bol prijatý v rozpore s povinnosťou stanovenou v smernici vykonať predchádzajúce posudzovanie vplyvov na životné prostredie, tento vnútroštátny súd, ktorý však konštatoval, že napadnutý akt tvorí primeranú vykonávajúcu právnú úpravu smernice 91/676, môže použiť ustanovenie svojho vnútroštátneho práva, ktoré mu umožňuje zachovať niektoré skoršie účinky predmetného aktu až do času, kým nadobudnú platnosť a účinnosť opatrenia, ktorých účelom je napraviť zistené nezrovnalosti.
- 40 V prvom rade treba poznamenať, že ako vyplýva z článku 1 smernice 2001/42, jej základný cieľ spočíva v predkladaní plánov a programov, ktoré môžu mať významné účinky na životné prostredie, na environmentálne posudzovanie počas ich vyhotovenia a pred ich schválením (rozsudky Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, už citovaný, bod 32, ako aj z 22. septembra 2011, Valčiukienė a i., C-295/10, Zb. s. I-8819, bod 37).
- 41 Táto smernica stanovuje minimálne pravidlá týkajúce sa prípravy environmentálnej správy, uskutočňovania porád, zohľadňovania environmentálnej správy a poskytovania informácií o rozhodnutí prijatom v nadväznosti na toto posúdenie (rozsudok Terre wallonne a Inter-Environnement Wallonie, už citovaný, bod 33).
- 42 V prípade, že táto smernica neobsahuje ustanovenia upravujúce následky vyplývajúce z porušenia ňou stanovených procesných ustanovení, prináleží členským štátom, aby v rámci svojej právomoci prijali všetky všeobecné alebo osobitné opatrenia nevyhnutné na to, aby všetky „plány“ alebo „programy“, ktoré môžu mať „významný vplyv na životné prostredie“ v zmysle smernice 2001/42, tvorili pred ich prijatím predmet posudzovania vplyvov na životné prostredie v súlade s procesnými pravidlami a kritériami stanovenými touto smernicou (pozri analogicky rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i., C-72/95, Zb. s. I-5403, bod 61; zo 16. septembra 1999, WWF a i., C-435/97, Zb. s. I-5613, bod 70, ako aj zo 7. januára 2004, Wells, C-201/02, Zb. s. I-723, bod 65).

- 43 Z ustálenej judikatúry pritom vyplýva, že na základe zásady lojálnej spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ sú členské štáty povinné zrušiť nezákonné dôsledky porušenia práva Únie (pozri najmä rozsudky zo 16. decembra 1960, Humblet/Belgické kráľovstvo, 6/60, Zb. s. 1125, 1146, ako aj z 19. novembra 1991, Francovich a i., C-6/90 a C-9/90, Zb. s. I-5357, bod 36). Touto povinnosťou sú viazané všetky orgány dotknutých členských štátov v oblasti ich pôsobnosti (rozsudky z 12. júna 1990, Nemecko/Komisia, C-8/88, Zb. s. I-2321, bod 13, ako aj Wells, už citovaný, bod 64 a citovaná judikatúra).
- 44 Z uvedeného vyplýva, že ak musel byť „plán“ alebo „program“ pred jeho prijatím podrobený posudzovaniu vplyvov na životné prostredie v súlade s požiadavkami smernice 2001/42, príslušné orgány sú povinné prijať všetky všeobecné alebo osobitné opatrenia vedúce k náprave nevykonania takéhoto posúdenia (pozri analogicky rozsudok Wells, už citovaný, bod 68).
- 45 Takáto povinnosť prináleží rovnako vnútroštátnym súdom, ktoré konajú o žalobe proti takémuto vnútroštátnemu aktu, a v tomto ohľade treba poznamenať, že stanovenie procesných podmienok, ktoré sa uplatnia na takéto žaloby, ktoré možno podať proti takýmto „plánom“ alebo „programom“, je vecou vnútroštátneho právneho poriadku každého členského štátu podľa zásady procesnej autonómie členských štátov, a to pod podmienkou, že takéto pravidlá nie sú menej priaznivé ako pravidlá upravujúce obdobné situácie vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie) a že nevedú k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie (zásada efektivity) (pozri rozsudok Wells, už citovaný, bod 67 a citovanú judikatúru).
- 46 Z tohto dôvodu vnútroštátne súdy, pred ktorými sa v tejto súvislosti vedie konanie, musia prijať na základe svojho vnútroštátneho práva opatrenia smerujúce k pozastaveniu alebo zrušeniu „plánu“ alebo „programu“ prijatého na základe porušenia povinnosti vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie (pozri analogicky rozsudok Wells, už citovaný, bod 65).
- 47 Základný cieľ smernice 2001/42 by bol porušený v tom prípade, ak by vnútroštátne súdy, pred ktorými sa v tejto súvislosti vedie konanie, neprijali v rámci konania o takejto žalobe v medziach svojej procesnej autonómie opatrenia stanovené vnútroštátnym právom, ktorými možno zabrániť tomu, aby takýto plán alebo program vrátane projektového zámeru, ktorý sa má v rámci tohto programu vykonať, mohol byť vykonaný bez posúdenia vplyvov na životné prostredie.
- 48 Vo veci samej je nesporné, že vnútroštátny súd koná o žalobe tohto druhu. Je však potrebné zistiť, či v rámci takejto žaloby a v prípade zrušenia napadnutého nariadenia môže tento súd výnimočne a s ohľadom na osobitné okolnosti veci samej použiť ustanovenie svojho vnútroštátneho práva, ktoré mu umožňuje zachovať niektoré skoršie účinky predmetného aktu až do času, kým nadobudnú platnosť a účinnosť opatrenia, ktorých účelom je napraviť zistené nezrovnalosti.
- 49 Podľa vnútroštátneho súdu zachovanie účinkov napadnutého nariadenia, ktoré bolo prijaté v rozpore s požiadavkami stanovenými v smernici 2001/42, môže byť dôvodné, pretože retroaktívne zrušenie tohto nariadenia by viedlo k tomu, že do belgického právneho poriadku vo Valónskom regióne by vôbec nebola prebratá smernica 91/676. Na druhej strane by toto zachovanie účinkov bolo relatívne časovo obmedzené, pretože by sa vzťahovalo len na obdobie, kým by nadobudlo platnosť a účinnosť nové nariadenie.
- 50 Okrem toho vnútroštátny súd zastáva názor, že sa zdá, že súlad napadnutého nariadenia so smernicou 91/676 bez toho, aby bol konkrétnym spôsobom preukázaný, vyplýva predovšetkým z rozhodnutia Komisie 2008/96/ES z 20. decembra 2007, ktorým sa udeľuje výnimka, o ktorú požiadalo Belgicko, pokiaľ ide o Valónsky región, na základe smernice Rady 91/676/EHS o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. EÚ L 32, 2008, s. 21). Komisia totiž na to, aby členskému štátu povolila použiť väčšie množstvo maštalného hnoja, ako je množstvo stanovené v odseku 2 druhom pododseku prvej vete písm. a) prílohy III k smernici 91/676, preskúmala predmetné nariadenie, ktoré sa uvádza v šiestom odôvodnení a v článku 10 tohto rozhodnutia,

a nevzniesla námietku voči spôsobu, akým bola táto posledná uvedená smernica napadnutým nariadením prebratá vo Valónskom regióne, resp. voči skutočnosti, že akčný program, pokiaľ ide o používanie dusičnanov v ohrozených pásmach, tak ako ho vyžaduje článok 5 tejto smernice, teda program, ktorý tvorí pododdiel 6 časti 3 napadnutého nariadenia, nebol prijatý na základe posudzovania vplyvov na životné prostredie v zmysle smernice 2001/42.

- 51 Vnútroštátny súd sa tiež domnieva, že napadnuté nariadenie, pokiaľ ide o ohrozené pásma, tvorí „program“ v zmysle článku 2 smernice 2001/42, keďže sa vyžaduje podľa článku 5 smernice 91/676 a keďže ho vypracoval orgán na národnej a regionálnej úrovni.
- 52 Okrem toho napriek tomu, že sa Súdny dvor v už citovanom rozsudku Terre Wallonie a Inter-Environnement Wallonie vyjadril iba k akčným programom vyžadovaným podľa článku 5 ods. 1 smernice 91/676, akým je program, ktorý tvorí pododdiel 6 časti 3 napadnutého nariadenia, vnútroštátny súd sa prikláňa k názoru, že keďže napadnuté nariadenie ukladá v každom pásme vrátane ohrozených pásiem prijatie opatrení a postupov takého druhu, akými sú opatrenia a postupy vymenované v článku 5 a v prílohe III smernice 91/676, ktoré sú určené na boj proti znečisteniu dusičnanmi, tvorí toto nariadenie ako celok rámec, na základe ktorého môže byť schválené uskutočnenie projektov vymenovaných v prílohe I a II smernice 85/337, a teda musí byť považované za „plán“ alebo „program“ v zmysle článku 3 ods. 2 písm. a) smernice 2001/42, pre ktorý sa povinne vyžaduje posúdenie vplyvov na životné prostredie a nezávisí od predchádzajúceho konštatovania významného vplyvu na životné prostredie.
- 53 Okrem toho tento vnútroštátny súd konštatuje, že napadnuté nariadenie predstavuje organizovaný a neoddeliteľný systém, a preto nemožno zrušiť len jednu časť tohto nariadenia týkajúcu sa používania dusíka v ohrozených pásmach, v tomto prípade pododdiel 6 časti 3 tohto nariadenia.
- 54 Ako uvádza Conseil d'État, za okolností, akými sú okolnosti vo veci samej, sa napadnuté nariadenie musí zrušiť z toho dôvodu, že hoci bolo predmetom verejného prešetrovania, na ktorom sa podieľali žalobkyne vo veci samej, a hoci žalobkyne nemohli preukázať, že Valónsky región nezohľadnil námietky, ktoré predložili počas tohto prešetrovania, nebolo predmetom posúdenia vplyvov na životné prostredie tak, ako stanovuje smernica 2001/42. Týmto úkonom by však Conseil d'État vytvorila právne vákuum, pokiaľ ide o vykonanie smernice 91/676, pričom táto smernica, ktorá bola prijatá s cieľom zlepšiť kvalitu životného prostredia, vyžaduje vo vnútroštátnom práve existenciu opatrení na jej prebratie a okrem toho toto nariadenie bolo prijaté s cieľom zabezpečiť výkon už citovaného rozsudku vo veci Komisia/Belgicko.
- 55 Podľa tohto vnútroštátneho súdu však nie je vylúčené, že cieľ zlepšenia úrovne ochrany životného prostredia, ktorý v tejto oblasti v súlade s článkom 191 ZFEÚ sleduje politika Európskej únie, bude vo veci samej dosiahnutý skôr prostredníctvom zachovania účinkov zrušeného nariadenia na krátky čas nevyhnutný na jeho prepracovanie, ako jeho zrušením so spätnou účinnosťou.
- 56 S ohľadom na osobitosti tejto veci tak, ako sú opísané v bodoch 50 až 55 tohto rozsudku, existuje riziko, že nápravou nezrovnalosti, ktorou bolo s ohľadom na smernicu 2001/42 postihnuté prijímanie napadnutého nariadenia, teda zrušením tohto nariadenia, vytvorí vnútroštátny súd právne vákuum, ktoré je nezlučiteľné s povinnosťou dotknutého členského štátu prijať opatrenia preberajúce smernicu 91/676, ako aj opatrenia, ktoré zahŕňa výkon už citovaného rozsudku Komisia/Belgicko.
- 57 V tejto súvislosti treba konštatovať, že vnútroštátny súd na to, aby mu bolo povolené pristúpiť k zachovaniu účinkov napadnutého nariadenia, neuvádza dôvody ekonomickej povahy, ale poukazuje výlučne na cieľ ochrany životného prostredia, ktorý tvorí jeden zo základných cieľov Európskej únie a má prierezový a fundamentálny charakter (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. septembra 2005, Komisia/Rada, C-176/03, Zb. s. I-7879, body 41 a 42).
- 58 S ohľadom na tento cieľ môže byť vnútroštátnemu súdu po zohľadnení existencie naliehavého záujmu na ochrane životného prostredia výnimočne povolené, aby uplatnil vnútroštátne ustanovenie, ktoré ho oprávňuje zachovať určité účinky zrušeného vnútroštátneho aktu, za predpokladu, že sú splnené nasledujúce podmienky.

- 59 Po prvé, napadnuté nariadenie musí predstavovať riadne prebratie smernice 91/676.
- 60 Po druhé, vnútroštátny súd musí posúdiť, či prijatie a nadobudnutie platnosti a účinnosti nového nariadenia, ktoré predovšetkým v jeho článku 8 stanovuje zachovanie určitých aktov prijatých na základe napadnutého nariadenia, neumožňuje predísť nepriaznivým dôsledkom na životné prostredie, ktoré vyplývajú zo zrušenia napadnutého nariadenia.
- 61 Po tretie, zrušenie napadnutého nariadenia musí viesť k vzniku právneho vákua –čo prináleží konštatovať vnútroštátnemu súdu –, pokiaľ ide o prebratie smernice 91/676, ktoré by malo na životné prostredie ešte nepriaznivejší vplyv. O takýto prípad by šlo vtedy, ak by sa takéto zrušenie malo prejavovať v znížení ochrany vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov, teda že toto zrušenie by bolo v rozpore so základným cieľom smernice, ktorý spočíva v predchádzaní takémuto znečisteniu.
- 62 Napokon, po štvrté, výnimočné zachovanie účinkov takéhoto vnútroštátneho aktu by mohlo byť odôvodnené výlučne len na nevyhnutný čas potrebný na prijatie opatrení umožňujúcich nápravu zistenej nezrovnalosti.
- 63 S ohľadom na vyššie uvedené treba na položenú otázku odpovedať tak, že ak vnútroštátny súd na základe vnútroštátneho práva rozhoduje o žalobe smerujúcej k zrušeniu vnútroštátneho aktu, ktorý predstavuje „plán“ alebo „program“ v zmysle smernice 2001/42, a ak konštatuje, že takýto „plán“ alebo „program“ bol prijatý v rozpore s povinnosťou stanovenou v smernici vykonať predchádzajúce posúdenie účinkov na životné prostredie, tento vnútroštátny súd je povinný prijať všetky všeobecné alebo osobitné opatrenia upravené jeho vnútroštátnym právom a vedúce k náprave nevykonania takéhoto posúdenia, vrátane prípadného pozastavenia alebo zrušenia napadnutého „plánu“ alebo „programu“. S ohľadom na osobitné okolnosti veci samej však vnútroštátny súd môže byť výnimočne oprávnený použiť ustanovenie svojho vnútroštátneho práva, ktoré mu umožňuje zachovať niektoré účinky zrušeného vnútroštátneho aktu, ak:
- tento vnútroštátny akt predstavuje riadne prebratie smernice 91/676,
 - prijatie a nadobudnutie platnosti a účinnosti nového vnútroštátneho aktu, ktorý obsahuje akčný program v zmysle článku 5 tejto smernice, neumožňuje predísť nepriaznivým účinkom na životné prostredie, ktoré vyplývajú zo zrušenia napadnutého aktu,
 - by zrušenie napadnutého aktu viedlo k tomu, že vznikne právne vákuum, pokiaľ ide o prebratie smernice 91/676, ktoré by malo na životné prostredie ešte nepriaznivejší vplyv v tom zmysle, že takéto zrušenie by sa prejavilo v znížení ochrany vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov, teda že toto zrušenie by bolo v rozpore so základným cieľom tejto smernice, a
 - výnimočné zachovanie účinkov takéhoto vnútroštátneho aktu by mohlo byť odôvodnené výlučne len na nevyhnutný čas potrebný na prijatie opatrení umožňujúcich nápravu zistenej nezrovnalosti.

O trovách

- 64 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

Ak vnútroštátny súd na základe vnútroštátneho práva rozhoduje o žalobe smerujúcej k zrušeniu vnútroštátneho aktu, ktorý predstavuje „plán“ alebo „program“ v zmysle smernice 2001/42/ES Európskeho parlamentu a Rady z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie, a ak konštatuje, že takýto „plán“ alebo „program“ bol prijatý v rozpore s povinnosťou stanovenou v smernici vykonať predchádzajúce posúdenie vplyvov na životné prostredie, tento vnútroštátny súd je povinný prijať všetky všeobecné alebo osobitné opatrenia vedúce k náprave nevykonania takéhoto posúdenia, vrátane prípadného pozastavenia alebo zrušenia napadnutého „plánu“ alebo „programu“. S ohľadom na osobitné okolnosti veci samej však vnútroštátny súd môže byť výnimočne oprávnený použiť ustanovenie svojho vnútroštátneho práva, ktoré mu umožňuje zachovať niektoré účinky zrušeného vnútroštátneho aktu, ak:

- tento vnútroštátny akt predstavuje riadne prebratie smernice Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov,
- prijatie a nadobudnutie platnosti a účinnosti nového vnútroštátneho aktu, ktorý obsahuje akčný program v zmysle článku 5 tejto smernice, neumožňuje predísť nepriaznivým účinkom na životné prostredie, ktoré vyplývajú zo zrušenia napadnutého aktu,
- by zrušenie napadnutého aktu viedlo k tomu, že vznikne právne vákuum, pokiaľ ide o prebratie smernice 91/676, ktoré by malo na životné prostredie ešte nepriaznivejší vplyv v tom zmysle, že takéto zrušenie by sa prejavilo v znížení ochrany vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov, teda že toto zrušenie by bolo v rozpore so základným cieľom tejto smernice, a
- výnimočné zachovanie účinkov takéhoto vnútroštátneho aktu by mohlo byť odôvodnené výlučne len na nevyhnutný čas potrebný na prijatie opatrení umožňujúcich nápravu zistenej nezrovnalosti.

Podpisy