

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 22. januarja 2009*

V zadevi C-473/07,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložil Conseil d'État (Francija) z odločbo z dne 7. maja 2007, ki je prispela na Sodišče 25. oktobra 2007, v postopku

Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS,

Association OABA

proti

Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables,

* Jezik postopka: francoščina.

ob udeležbi

Association France Nature Environnement,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, K. Schieman, J. Makarczyk,
P. Kūris (poročevalec), sodniki, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. septembra 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS P. Jeanson, podpredsednik združenja,

- za Association France Nature Environnement R. Léost, podpredsednik združenja,

- za francosko vlado G. de Bergues in A.-L. During, zastopnika,

- za grško vlado V. Kontolaimos in S. Papaioannou, zastopnika,

- za Komisijo Evropskih skupnosti A. Alcover San Pedro in J.-B. Laignelot, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. novembra 2008

izreka naslednjo

Sodbo

¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago točke 6.6(a) Priloge I k Direktivi Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in

nadzorovanju onesnaževanja (UL L 257, str. 26), kot je bila spremenjena z Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1882/2003 z dne 29. septembra 2003 (UL L 284, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva 96/61).

- 2 Ta predlog je vložil Conseil d'État (Francija) v okviru tožbe zaradi prekoračenja pooblastil, ki sta jo vložili Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS in Association OABA, da bi dosegli razglasitev ničnosti uredbe št. 2005-989 z dne 10. avgusta 2005 o spremembi nomenklature razvrščenih obratov (JORF z dne 13. avgusta 2005, besedilo 52).

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

- 3 Člen 1 Direktive 96/61 določa:

„Namen te direktive je doseči celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja okolja, ki je posledica dejavnosti, navedenih v Prilogi I. Ta direktiva določa ukrepe za preprečevanje ali, če to ni izvedljivo, za zmanjševanje emisij v zrak, vodo in tla pri navedenih dejavnostih, vključno z ukrepi glede odpadkov, da bi dosegli visoko stopnjo varstva okolja kot celote, brez poseganja v Direktivo [Sveta] 85/337/EGS [z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40)] in druge ustrezne določbe Skupnosti“.

4 Člen 2 Direktive 96/61 določa:

„Za namene te direktive pomeni izraz:

[...]

3. ‚obrat‘: nepremično tehnično enoto, kjer poteka ena ali več dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I [...]

4. ‚obstoječi obrat‘: obrat, ki obratuje, ali obrat, ki že ima dovoljenje, izdano v skladu z zakonodajo, ki je veljala pred začetkom veljavnosti te direktive, ali katerega vloga za dovoljenje je po mnenju pristojnega organa popolna, če ta obrat začne obratovati najkasneje eno leto po začetku veljavnosti te direktive;

[...]

9. ‚dovoljenje‘: celotno pisno odločbo ali tisti njen del (ali več takih odločb), ki dovoljuje obratovanje celotnega ali dela obrata pod določenimi pogoji, ki zagotavljajo, da obrat izpolnjuje zahteve te direktive. [...]

[...]“

5 Člen 4 Direktive 96/61 določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da noben nov obrat ne obratuje brez dovoljenja, izdanega v skladu s to direktivo [...]“

6 Člen 9 Direktive 96/61 z naslovom „Pogoji v dovoljenju [Pogoji za dovoljenje]“ določa:

„1. Države članice zagotovijo, da dovoljenje vsebuje vse ukrepe, potrebne za skladnost z zahtevami za izdajo dovoljenj iz členov 3 in 10, da bi z varstvom zraka, vode in tal dosegli visoko stopnjo varstva okolja kot celote.

2. Pri izdajanju dovoljenj za nove obrate ali znatne spremembe obratov, za katere se uporablja člen 4 Direktive 85/337/EGS, se upoštevajo vsi ustrezni podatki ali ugotovitve, pridobljene na podlagi členov 5, 6 in 7 navedene direktive.

3. Dovoljenje vključuje mejne vrednosti emisij za onesnaževala, predvsem za tista, naštetá v Prilogi III, za katera je verjetno, da jih bo posamezni obrat izpuščal v pomembnih količinah, pri čemer je treba upoštevati njihovo vrsto in zmožnost prenašanja onesnaženja iz ene prvine okolja v drugo (voda, zrak in tla). Če je treba, dovoljenje vključuje ustrezne zahteve, ki zagotavljajo varstvo tal in podzemne vode ter

ukrepe za ravnanje z odpadki, nastalimi v obratu. Če je primerno, se mejne vrednosti lahko dopolnijo ali nadomestijo z enakovrednimi parametri ali tehničnimi ukrepi.

Za obrate iz točke 6.6 v Prilogi I se pri mejnih vrednostih emisij, določenih v skladu s tem odstavkom, upoštevajo ustrezne razmere delovanja za tovrstne obrate.

[...]

4. Brez vpliva na člen 10 temeljijo mejne vrednosti emisij, enakovredni parametri in tehnični ukrepi iz odstavka 3 na najboljših razpoložljivih tehnologijah brez predpisovanja uporabe katerekoli metode ali določenega tehnološkega postopka, upoštevajo pa se tehnične lastnosti posameznega obrata, njegova umestitev v prostoru in krajevne okoljske razmere. Pogoji v dovoljenju vedno vključujejo določbe o zmanjševanju onesnaževanja na velike razdalje ali čezmejnega onesnaževanja okolja na najnižjo možno raven in zagotavljajo visoko stopnjo varstva okolja kot celote.

[...]“

7 Člen 16(2) Direktive 96/61 določa:

„Komisija organizira izmenjavo informacij med državami članicami in zadevnimi panogami o najboljših razpoložljivih tehnologijah, z njimi povezanem spremljanju

stanja in njihovem razvoju. Komisija vsaka tri leta objavi rezultate izmenjave informacij.“

- 8 Direktiva 96/61 v Prilogi I določa vrste industrijskih dejavnosti po členu 1. V točki 2 uvoda v Prilogo I je določeno:

„V nadaljevanju navedene pragovne vrednosti se v splošnem nanašajo na proizvodne zmogljivosti ali obseg proizvodnje.[...]“

- 9 V točki 6.6(a) omenja kot vrste industrijskih dejavnosti po členu 1 Direktive 96/61 tudi „[o]brat[e] za intenzivno rejo perutnine [...] z več kot [...] 40 000 mesti za perutnino“.

- 10 V Prilogi III k Direktivi 96/61, z naslovom „Seznam glavnih snovi, ki onesnažujejo okolje in jih je treba upoštevati, če so pomembne za določanje mejnih vrednosti emisij“, je navedenih več onesnaževal zraka in vode. V njej so kot onesnaževala zraka navedeni med drugim dušikovi oksidi in druge dušikove spojine ter kovine in njihove spojine. Kot onesnaževala vode so navedene med drugim organofosforne spojine, kovine in njihove spojine ter snovi, ki prispevajo k evtrofikaciji, posebno nitrati in fosfati.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 12 Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS in Association OABA v utemeljitev tožbe za razglasitev ničnosti dela ali celotne uredbe št. 2005-989 pri Conseil d'État zatrjujeta, da je s to uredbo kršena točka 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61. Slednja naj bi namreč v rubriki 2111 nomenklature razvrščenih obratov določala prag 30.000 živali ekvivalentov, nad katerim je treba za rejo perutnine in pernate divjadi predhodno pridobiti dovoljenje, pri čemer je za prepelice določen količnik pretvorbe 0,125, za jerebice in golobe pa 0,25. Tako naj ob uporabi teh količnikov reja več kot 40.000 prepelic, jerebic ali golobov ne bi dosegala praga 30.000 živali ekvivalentov in naj bi jo bilo torej mogoče izvajati ob predložitvi prijave.
- 13 Conseil d'État v obrazložitvi odločbe navaja, da, glede na določbe točke 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61:
- je za obrate za intenzivno rejo perutnine z več kot 40.000 mesti potrebno predhodno dovoljenje,
 - ta direktiva ne določa vrst, ki jih je treba šteti za „perutnino“ v smislu te priloge, medtem ko direktive, ki veljajo za perutnino v okviru drugih ureditev, izrecno določajo vrste, ki spadajo na njihovo področje uporabe, tako da prepelice, jerebice in golobe bodisi izključujejo bodisi vključujejo.

- 14 Tako je Conseil d'État prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je treba točko 6.6(a) Priloge I k Direktivi [...] 96/61 [...], ki se nanaša na obrate za intenzivno rejo perutnine z več kot 40.000 mesti, razlagati, kot da:

- na področje uporabe vključuje prepelice, jerebice in golobe,

- če je odgovor pritrdilen, dopušča sprejetje določbe, ki predpisuje izračun pragov za izdajo dovoljenj po sistemu živali ekvivalentov, v katerem je število živali na mesto ponderirano glede na vrsto zaradi upoštevanja vsebnosti dušika v iztrebkih različnih vrst?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 15 Najprej je treba poudariti, da je po določbah Direktive 96/61 in njene priloge I, točka 6.6(a), za obrate za intenzivno rejo perutnine z več kot 40.000 mesti potrebno predhodno dovoljenje.

- 16 Področje uporabe te določbe določajo trije pogoji, ki morajo biti izpolnjeni hkrati, to so: reja mora biti intenzivna, vzrejati se mora perutnina in zadevni obrati morajo imeti več kot 40.000 mest.
- 17 Poleg tega ni sporno, da Direktiva 96/61 ne opredeljuje niti pojma „intenzivna reja“ niti pojma „perutnina“ niti pojma „mesto“.

Prvi del vprašanja

- 18 S prvim delom vprašanja predložitveno sodišče sprašuje, ali pojem „perutnina“, uporabljen v točki 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61, vključuje prepelice, jerebice in golobe.
- 19 Francoska vlada najprej navaja, da prepelic, jerebic in golobov ni mogoče intenzivno vzrejati. Točka 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61 naj se zato ne bi uporabljala za te ptice.
- 20 Te trditve ni mogoče sprejeti.

- 21 Francoska vlada namreč ni predložila nobenega strokovnega dejstva, ki bi dokazovalo, da teh ptic ni mogoče intenzivno vzrejati, in samo dejstvo, da francoski obrati za rejo prepelic in golobov povprečno vključujejo 3000 živali, ne more dokazovati, da obrati za rejo več kot 40.000 ptic ne morejo obstajati.
- 22 Poleg tega je treba poudariti, da je obstoj obratov za intenzivno rejo nekaterih teh ptic predviden v francoski zakonodaji, kot je razvidno iz samih določb ministrskega odloka z dne 18. septembra 1985 o določitvi količnikov enakovrednosti za proizvodnjo nad tlemi (JORF z dne 8. oktobra 1985, str. 11683), ki določa najmanjšo površino kmetijskega obrata za baterijsko rejo 200.000 prepelic, če so prodane žive, in 120.000 prepelic, če so prodane mrtve.
- 23 V zvezi s pojmom perutnina, ki ga Direktiva 96/61 ne opredeljuje posebej, je treba poudariti, da po navadnem smislu ta izraz pomeni skupino ptic, ki se vzrejajo zaradi jajc ali mesa. Prepelice, jerebice in golobi, ki so vrste ptic, pa se lahko vzrejajo zaradi uživanja njihovih jajc ali njihovega mesa.
- 24 Ta razlaga lahko temelji tudi na splošni ureditvi in namenu te direktive (glej po analogiji sodbo z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi, C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 38).
- 25 V zvezi s tem je treba poudariti, da je namen Direktive 96/61, kot je opredeljen v njenem členu 1, doseči celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja okolja

z vzpostavitvijo ukrepov za preprečevanje ali za zmanjševanje emisij v zrak, vodo in tla pri dejavnostih, navedenih v Prilogi I, da bi dosegli visoko stopnjo varstva okolja kot celote.

- 26 Kot poudarja generalni pravobranilec v točki 34 sklepnih predlogov, se ta celostni pristop uresničuje s popolno uskladitvijo postopkov in pogojev za dovoljenje za industrijske obrate, ki lahko močno onesnažujejo, ter omogoča najvišjo stopnjo varstva okolja kot celote, ker morajo ti pogoji vedno vsebovati določbe o zmanjševanju onesnaževanja na velike razdalje ali čezmejnega onesnaževanja na čim manjšo raven in zagotavljati visoko stopnjo varstva okolja kot celote.
- 27 Ker je bil cilj Direktive 96/61 določen široko, točke 6.6(a) njene Priloge I ni mogoče razlagati tako, da ne vključuje prepelic, jerebic in golobov.
- 28 Niti okoliščina, ki jo navaja francoska vlada, da se točka 17(a) Priloge I k Direktivi 85/337 v različici te priloge, ki izhaja iz Direktive Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 (UL L 73, str. 5), nanaša na obrate za intenzivno rejo perutnine z več kot 85.000 mest za piščance ali več kot 60.000 mest za kokoši, ne more vplivati na razlago, ki jo je treba izbrati glede točke 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61. Slednja pomeni posebno ureditev, ki se, kot je razvidno iz njenega besedila, nanaša na perutnino v širšem smislu in določa prag, ki je različen od praga iz člena 17(a).
- 29 Poleg tega trditve francoske vlade, s katero si ta prizadeva področje uporabe točke 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61 omejiti le na kokoši nesnice, piščance za meso, purane, race in pegatke, ker naj bi bilo tako določeno v dokumentu o najboljših razpoložljivih

tehnikah intenzivne reje perutnine in prašičev, imenovanem BREF, ki ga je julija 2003 objavila Komisija na podlagi člena 16(2) Direktive 96/61, ni mogoče sprejeti.

- 30 Poudariti je namreč treba, da po eni strani sam dokument BREF natančno določa, da velja razlaga izraza „perutnina“ le za ta dokument, po drugi strani pa ni zavezujoč niti ne razlaga Direktive 96/61, saj samo navaja stanje tehničnega znanja na področju najboljših razpoložljivih tehnik reje.
- 31 Zato dejstvo, da zadevni dokument BREF ne obravnava niti prepelic niti jerebic niti golobov, nikakor ne pomeni, da te tri vrste ptic ne spadajo v obseg pojma „perutnina“ iz člena 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61.
- 32 Nazadnje je treba zavrniti tudi trditev francoske vlade, da naj bi se s predlogom Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja), ki ga je Komisija predstavila 21. decembra 2007 (COM(2007) 844 konč.) in katerega namen je v samo enem pravnem besedilu znova združiti različne instrumente Skupnosti, med njimi Direktivo 96/61, podprlo ozek pomen pojma „perutnina“ v smislu te direktive.

33 Razlaga direktive, ki je v veljavi, ne more temeljiti na predlogu direktive, pa čeprav bi bil ta omejen na takšno preoblikovanje veljavnih pravnih besedil, da bi veljavno pravo ostalo nespremenjeno.

34 Ob upoštevanju navedenega je treba na prvi del vprašanja za predhodno odločanje odgovoriti, da se mora pojem „perutnina“ iz točke 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61 razlagati tako, da vključuje prepelice, jerebice in golobe.

Drugi del vprašanja za predhodno odločanje

35 Predložitveno sodišče zanima, ali točka 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61 nasprotuje temu, da bi država članica uvedla sistem „živali ekvivalentov“, v katerem so pragovi za izdajo predhodnih dovoljenj za obrate za intenzivno rejo perutnine določeni tako, da se število živali na mesto ponderira glede na vrsto zaradi upoštevanja vsebnosti dušika v iztrebkih različnih vrst.

36 Združenji, ki sta tožeči stranki v glavni stvari, zatrjujeta, da uporaba sistema živali ekvivalentov ni prepovedana, če je prag za dovoljenje manjši ali enak 40.000 pticam, ki so v kateremkoli trenutku fizično v obratu.

- 37 Francoska vlada navaja, da je v francoski zakonodaji določeno, da je dovoljenje potrebno za rejo perutnine ali pernati divjadi, ki vključuje več kot 30.000 živali ekvivalentov, in da je v njej določen količnik ponderiranja 0,123 za prepelice ter 0,25 za jerebice in golobe. Ti količniki naj bi bili izračunani tako, da ne odsevajo le količine dušika v iztrebkih različnih vrst na podlagi podatkov, ki jih je objavil Comité d'orientation pour les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (Corpen, usmerjevalni odbor za kmetijsko proizvodnjo, prijazno do okolja), ki je pod pokroviteljstvom ministère de l'Agriculture et du ministère de l'Environnement (ministrstvo za kmetijstvo in ministrstvo za ribolov), temveč tudi vse druge vplive na okolje, kot je količina odplak, ki nastanejo v enem letu, ali škodljivi vplivi hrupa in smradu.
- 38 Komisija navaja, da čeprav se zdi razlaga francoske vlade utemeljena, pa gre pri njej glede na sedanje stanje prava Skupnosti za razlago *contra legem*. Po njenem mnenju se namreč izraz „več kot 40.000 mest za perutnino“ iz točke 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61 nanaša na zmogljivost hkratne proizvodnje več kot 40.000 ptic, in ne na prag za dovoljenje, ki naj bi bil odvisen od onesnaženja, ki ga povzroča vsaka od vrst ptic.
- 39 Čeprav ni sporno, da Direktiva 96/61 ne opredeljuje pojma „mesta“, pa je glede tega treba vseeno poudariti, da uvod Priloge I, odstavek 2, k tej direktivi natančno določa, da se „v nadaljevanju navedene pragovne vrednosti [...] v splošnem nanašajo na proizvodne zmogljivosti ali obseg proizvodnje“. Direktiva 96/61 torej ne predvideva določitve praga za dovoljenje po metodi živali ekvivalentov, vendar je niti ne izključuje.
- 40 Ker je torej cilj Direktive 96/61 doseči preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja, ki je posledica nekaterih dejavnosti, med katerimi je intenzivna reja perutnine, je mogoče uporabo metode živali ekvivalentov dopustiti le, če zagotavlja popolno spoštovanje tega

cilja. Nasprotno uporaba te metode ne sme povzročiti, da bi se iz sistema, ki ga uvaja ta direktiva, izključili obrati, za katere se direktiva uporablja glede na skupno število mest.

41 V obravnavanem primeru francoska vlada poleg tega ni dokazala povezave, ki naj bi obstajala med vsebino francoske zakonodaje in upoštevanjem vsebnosti dušika v iztrebkih teh ptic.

42 Zadostuje namreč ugotoviti, da informacije iz prilog k okrožnici ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables (ministrstvo za ekologijo in trajnostni razvoj in ureditev) z dne 7. septembra 2007 o razvrščenih obratih (reja, perutnina) – uporaba novih referenc za izločke (Uradno glasilo z dne 30. oktobra 2007, MEDAD 2007/20, besedilo 15, str. 1) dokazujejo, da razmerje med izločki dušika prepelice, jerebice ali goloba in izločki dušika standardnega piščanca ne ustreza ponderaciji iz uredbe št. 2005-989. Slednja določa, da je standardni piščanec enakovreden osmim prepelicam, štirim jerebicam in štirim golobom, zgoraj navedeni podatki pa kažejo, da imajo iztrebki prepelice ali jerebice vsebnost dušika, ki je enakovredna polovici vsebnosti dušika standardnega piščanca, medtem ko ga golob proizvede nad petkrat več. V skladu z istimi podatki je vsebnost fosforja, bakra in cinka v iztrebkih prepelic, jerebic in golobov prav tako višja od vsebnosti fosforja, bakra in cinka v iztrebkih standardnih piščancev.

43 V utemeljitev tega nesorazmerja je francoska vlada na obravnavi pojasnila, da so bili upoštevani drugi vplivi na okolje, ne da bi podala kakršenkoli strokovni podatek, ki bi dokazoval naravo in delež teh drugih vplivov na okolje.

44 V teh okoliščinah, in kakor je poudaril generalni pravobranilec v točki 54 sklepnih predlogov, je očitno, da po Uredba št. 2005-989 za obrate za intenzivno rejo, katerih

število prepelic znaša od 40.001 do 240.000 oziroma število jerebic ali golobov od 40.001 do 120.000, ni potrebno predhodno dovoljenje, ki ga določa Direktiva 96/61, kljub dejstvu, da lahko ti obrati proizvedejo količino dušika, fosfora, bakra in cinka, ki je večja od količine, ki jo proizvedejo obrati, namenjeni intenzivni reji 40.000 standardnih piščancev.

- 45 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba na drugi del vprašanja za predhodno odločanje odgovoriti, da točka 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61 nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v zadevi v glavni stvari, ki narekuje izračun pragov za izdajo dovoljenj po sistemu živali ekvivalentov, v katerem je število živali na mesto ponderirano glede na vrsto zaradi upoštevanja vsebnosti dušika v iztrebkih različnih vrst.

Stroški

- 46 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Pojem „perutnina“ iz točke 6.6(a) Priloge I k Direktivi Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaže-**

vanja, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003, je treba razlagati tako, da vključuje prepelice, jerebice in golobe.

2. Točka 6.6(a) Priloge I k Direktivi 96/61, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1882/2003, nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v zadevi v glavni stvari, ki narekuje izračun pragov za izdajo dovoljenj po sistemu živali ekvivalentov, v katerem je število živali na mesto ponderirano glede na vrsto zaradi upoštevanja vsebnosti dušika v iztrebkih različnih vrst.

Podpisi