# SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT, predstavljeni 16. decembra 2010[1]

## I – Uvod

1. Evropska unija je na področju kakovosti zunanjega zraka postavila visoke cilje, ki so za države članice velik izziv. To se je pokazalo že v postopku v zvezi s kakovostjo zunanjega zraka[2] in potrdilo v tem postopku glede nacionalnih zgornjih meja emisij.

2. Direktiva 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka[3] (v nadaljevanju: Direktiva NEC, NEC pomeni *national emission ceilings*) za vse države članice določa letne nacionalne zgornje meje emisij za nekatera onesnaževala zraka. Nizozemska je Komisijo najprej obvestila, da predvidoma ne bo mogla izpolniti svojih obveznosti glede žveplovega dioksida in dušikovih oksidov.[4] Zdaj pa Sodišče odloča o vprašanju, ali ta država članica kljub temu lahko odobri projekte, ki bodo povzročili izpust dodatnih količin teh onesnaževal.

3. Postopki v glavni stvari zadevajo odobritev različnih projektov elektrarn. Pravni okvir te zadeve so določbe Direktive o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja[5] (v nadaljevanju: Direktiva CPNO) o izdaji dovoljenj industrijskim obratom.

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – Glej sodbe z dne 15. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-320/03, ZOdl. 2005, str. I-9871), z dne 25. julija 2008 v zadevi Janecek (C-237/07, ZOdl., str. I-6221) in z dne 6. novembra 2008 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (C-405/07 P, ZOdl., str. I-8301).

3 – UL L 309, str. 22.

4 – European Environmental Agency: *NEC Directive status report 2007*, Luxemburg 2008, str. 16 (tabela 5), in *NEC Directive status report 2008*, Luxemburg 2009, str. 18 (tabela 3.1). Po teh podatkih bo še enajst držav članic preseglo zgornje meje za dušikove okside, štiri druge države članice za hlapne organske snovi, dve drugi za amonijak, nobena druga država članica pa ne bo presegla zgornjih mej za žveplov dioksid.

5 – Prej Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 (UL L 257, str. 26), kakor je bila spremenjena z Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 166/2006 z dne 18. januarja 2006 o Evropskem registru izpustov in prenosov onesnaževal ter spremembi direktiv Sveta 91/689/EGS in 96/61/ES (UL L 33, str. 1). Prečiščena z Direktivo 2008/1/ES (UL L 24, str. 8). Ta direktiva bo skupaj z nekaterimi drugimi direktivami v bližnji prihodnosti zamenjana z Direktivo 2010/75 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaženja), glej Dokument Sveta PE-CONS 31/5/10 REV 5 z dne 24. novembra 2010 2010. Direktiva NEC pa ne spada v ta sveženj.

**II – Pravni okvir**

A – *Direktiva CPNO*

4. Določbe Direktive CPNO so v nadaljevanju navedene v prečiščeni različici Direktive 2008/1, ki je 18. februarja 2008 brez vsebinskih sprememb nadomestila Direktivo 96/61.

5. Od opredelitev iz člena 2 Direktive CPNO so v tej zadevi pomembni zlasti odstavki 2, 7 in 15:

„V tej direktivi:

2. ‚onesnaževanje okolja' pomeni neposredno ali posredno vnašanje snovi, vibracij, toplote ali hrupa v zrak, vodo ali tla, ki je posledica človekove dejavnosti in lahko škoduje zdravju ljudi ali kakovosti okolja, poškoduje materialno lastnino ali škoduje ali posega v uživanje in druge dovoljene rabe okolja;

[…]

7. ‚predpisana kakovost okolja' pomeni zbir zahtev, ki jih mora okolje ali posamezen del okolja v določenem času izpolnjevati, kot je določeno v zakonodaji Skupnosti;

[…]

15. ‚zadevna javnost' pomeni javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivalo odločanje o izdaji ali obnavljanju dovoljenja ali pogojev dovoljenja, ali ima interes pri takem odločanju; v tej opredelitvi se šteje, da imajo interes nevladne organizacije, ki pospešujejo varstvo okolja in izpolnjujejo katere koli zahteve nacionalne zakonodaje."

6. V členu 3 Direktive CPNO so opredeljene glavne obveznosti obrata:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da lahko pristojni organi zagotovijo tak način delovanja obratov, da:

a) se izvajajo vsi ustrezni ukrepi za preprečevanje onesnaževanja okolja, zlasti z uporabo najboljše razpoložljive tehnologije;

b) ni povzročeno pomembno onesnaževanje okolja;

[…]“

7. V skladu s členom 4 Direktive CPNO vsi obrati v smislu Direktive potrebujejo dovoljenje.

8. Izdaja obratovalnega dovoljenja je določena v členu 8, prvi odstavek, Direktive CPNO:

„Brez vpliva na druge zahteve nacionalne zakonodaje ali zakonodaje Skupnosti pristojni organ izda dovoljenje, v katerem so navedeni pogoji, ki zagotavljajo, da obrat obratuje v skladu z zahtevami te direktive, v nasprotnem primeru pa zavrne izdajo dovoljenja.“

9. V členu 9 Direktive CPNO so določeni pogoji v dovoljenju:

„(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) […]

(3) Dovoljenje vključuje mejne vrednosti emisij za snovi, ki onesnažujejo okolje, zlasti za tiste, naštete v Prilogi III, za katere je verjetno, da jih bo posamezni obrat izpuščal v velikih 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.

[...]

(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 katere koli 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.

(5) […]

(7) Dovoljenje lahko za namene te direktive vsebuje tudi druge posebne pogoje, kot

se državi članici ali pristojnemu organu zdi primerno.

[...]“

10. V členu 10 Direktive CPNO je urejeno razmerje med najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami in predpisano kakovostjo okolja pri izdajanju obratovalnih dovoljenj:

„Kadar predpisana kakovost okolja zahteva pogoje, strožje od tistih, dosegljivih z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij, se v dovoljenju posebej zahtevajo dodatni ukrepi, kar pa ne vpliva na druge morebitne ukrepe za doseganje skladnosti s predpisano kakovostjo okolja.“

11. Člen 16 Direktive CPNO zadeva sodno varstvo. Pomembna sta zlasti odstavka 1 in 3:

„(1) Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo zagotovijo članom zadevne javnosti dostop do revizije postopka pred sodiščem ali pa pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki ga je vzpostavil zakon, da izpodbijajo materialno in postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb te direktive o sodelovanju javnosti, kadar:

a) imajo zadosten interes ali

b) uveljavljajo kršeno pravico, kadar jo upravnopostopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj.

[…]

(3) Kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice, določijo države članice v skladu s ciljem omogočiti zadevni javnosti dostop do sodišč. S tem ciljem se interes katere koli nevladne organizacije, ki pospešuje varstvo okolja in izpolnjuje katere koli zahteve nacionalne zakonodaje, šteje za zadosten za namen odstavka 1(a).

Za take organizacije se šteje, da imajo lahko kršene pravice za namen odstavka 1(b).“

12. Ta določba je bila za prenos člena 9(2) Aarhuške konvencije[6] vstavljena v Direktivo CPNO.[7]

(2) Države članice morajo zagotoviti, da ne presežejo zgornjih meja emisij iz Priloge I nobeno leto po letu 2010."

B – *Direktiva NEC*

14. Priloga I k Direktivi NEC Nizozemski določa med drugim zgornji meji: 50 kiloton, to je 50.000 ton, žveplovega dioksida in 260 kiloton, to je 260.000 ton, dušikovih oksidov.

13. V skladu s členom 4 Direktive NEC se morajo količine emisij do leta 2010 omejiti, da ne presegajo nacionalnih zgornjih meja, in tako še naprej ohranjati.

15. V skladu s členom 6 Direktive NEC morajo države članice najpozneje do 1. oktobra 2002 izdelati programe za postopno zmanjšanje nacionalnih emisij snovi, da bi najpozneje do leta 2010 dosegle skladnost z zgornjimi mejami emisij. Člen 7 jih zavezuje, da letno pripravijo nacionalne katastre emisij in projekcije emisij za leto 2010. Te podatke posredujejo Komisiji, ki jih objavi skupaj z Evropsko agencijo za okolje.

„(1) Države članice morajo najpozneje do leta 2010 omejiti svoje letne emisije žveplovega dioksida ($SO_2$), dušikovih oksidov ($NO_x$), hlapnih organskih snovi (VOC) in amonijaka ($NH_3$) do količin, ki ne presegajo zgornjih meja emisij iz Priloge I, upoštevajoč vse spremembe, nastale z ukrepi Skupnosti, ki se sprejmejo na podlagi poročil iz člena 9.

16. Vsebina programov je določena v uvodnih izjavah 11 in 12 Direktive NEC:

„(11) Določitev nacionalnih zgornjih meja za vsako državo članico za emisije žveplovega dioksida, dušikovih oksidov, hlapnih organskih snovi in amonijaka je gospodaren način za doseganje

6 – Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL L 124, 2005, str. 4); Skupnost jo je podpisala 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska), sprejeta pa je bila s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1).

7 – Člen 4(4) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2003/35/ES z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL L 156, str. 17).

okoljskih ciljev. Take zgornje meje emisij bodo Skupnosti in državam članicam omogočile fleksibilnost pri določanju načina njihovega upoštevanja.

(12) Države članice naj bodo odgovorne za izvajanje ukrepov za upoštevanje nacionalnih zgornjih meja emisij. Treba bo ovrednotiti napredek pri doseganju skladnosti z zgornjimi mejami emisij. Zato naj se izdelajo nacionalni programi za zmanjšanje emisij, ki naj vsebujejo informacije o sprejetih ali predvidenih ukrepih za upoštevanje zgornjih meja emisij, in se poročajo Komisiji."

17. Razmerje med Direktivo CPNO in Direktivo NEC je opredeljeno v uvodni izjavi 19:

„Določbe te direktive naj se uporabljajo brez poseganja v zakonodajo Skupnosti, ki ureja emisije teh snovi iz specifičnih virov, ter v določbe Direktive Sveta 96/61/ES, ki se nanašajo na mejne emisijske vrednosti ter uporabo najboljših razpoložljivih tehnik."

18. V skladu s členom 15(1) Direktive NEC se je morala ta direktiva prenesti do 27. novembra 2002.

19. Podobno kot Direktiva NEC tudi Protokol o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona h Konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja (Göteborški protokol)[8] določa zgornje meje emisij za leto 2010, vendar so določbe Direktive pogosto nekoliko strožje.

C – *Direktiva 2001/80*

20. Dodatno je treba opozoriti na Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2001/80/ES z dne 23. oktobra 2001 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav[9]. Ta določa mejne vrednosti emisij za nekatere obrate in prav tako temelji na Göteborškem protokolu.

8 – Odobren s Sklepom Sveta 2003/507/ES z dne 13. junija 2003 (UL L 179, str. 1).

9 – UL L 309, str. 1, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006 o prilagoditvi direktiv 73/239/EWG, 74/557/EWG in 2002/83/EG na področju okolja zaradi pristopa Bolgarije in Romunije (UL L 363, str. 368).

D – *Nizozemsko pravo*

1. Prenos Direktive CPNO

21. Prenos Direktive CPNO je bil v nizozemskem pravu izveden s spremembo določb *Wet Milieubeheer* (v nadaljevanju: zakon o varstvu okolja).

22. Člen 8.1(1)(b) zakona o varstvu okolja ureja obveznost pridobitve dovoljenja za spremembe in spremembe rabe, ki zadevajo posamezen obrat iz Direktive. Člen 8.10(1) zakona o varstvu okolja določa, da se izdaja dovoljenja lahko zavrne le zaradi interesa varstva okolja. Člen 8.10(2)(a) določa, da se izdaja dovoljenja zavrne v vsakem primeru, če se z njegovo izdajo ne more doseči, da bi se v obratu uporabljale najboljše razpoložljive tehnologije.

23. Člen 8.11(2) zakona o varstvu okolja določa, da dovoljenje zaradi interesa varstva okolja lahko vsebuje pogoje za izdajo. Na podlagi člena 8.12b(e) zakona o varstvu okolja se na izdajo dovoljenja v vsakem primeru vežejo pogoji, ki veljajo za zadevni obrat in katerih namen je preprečiti ali v čim večjem obsegu omejiti onesnaževanje na velike razdalje in čezmejno onesnaževanje, ki ju povzroča obrat.

2. Prenos Direktive NEC

24. Po podatkih nizozemske vlade je ta država članica sprejela različne ukrepe za zagotavljanje skladnosti z zgornjimi mejami emisij. Za dušikove okside je vzpostavila sistem za trgovanje s pravicami do emisij.[10] Dovoljeno količino emisij žveplovega dioksida je porazdelila po različnih sektorjih proizvodnje. Noben sektor ne sme preseči zanj veljavne količine žveplovega dioksida.

## III – Postopki v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

25. Postopki v glavni stvari temeljijo na tožbah zoper tri projekte elektrarn. Elektrarna Eemshaven, ki je dovoljenje pridobila 11. decembra 2007 (zadeva C-165/09), načrtuje

10 – Glej opis v sodbi Splošnega sodišča z dne 10. aprila 2008 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (T-233/04, ZOdl., str. II-591, točka 10 in naslednje).

izpust 1454 ton žveplovega dioksida na leto, elektrarna, ki je na Missouriwegu v Rotterdamu in je dovoljenje pridobila 11. marca 2008 (zadeva C-166/09), naj bi izpustila 580 ton žveplovega dioksida in 730 ton dušikovih oksidov, elektrarna, ki je na Coloradowegu v Rotterdamu in je zaradi dovoljenja, pridobljenega že 26. oktobra 2007, pred drugimi (zadeva C-167/09), pa načrtuje izpust 923 ton žveplovega dioksida in 1535 ton dušikovih oksidov. Te elektrarne skupaj tako proizvedejo približno šest odstotkov dovoljene nacionalne skupne emisije žveplovega dioksida in skoraj en odstotek zgornje meje za dušikove okside.

26. Predlog za sprejetje predhodne odločbe navaja podatke državnih organov in Komisije, po katerih bo Nizozemska v letu 2010 in pozneje presegla zgornje meje za žveplov dioksid in dušikove okside. Nizozemska pa navaja, da po najnovejših napovedih zgornjih meja ne bo presegla.

27. Raad van State zato Sodišču v predhodno odločanje predlaga ta vprašanja:

„1. Ali obveznost razlage v skladu z direktivo pomeni, da je mogoče in je treba obveznosti iz Direktive CPNO, prenesene v zakon o varstvu okolja, razlagati tako, da je treba pri odločanju o zahtevi za izdajo okoljskega dovoljenja v celoti upoštevati nacionalne zgornje meje za žveplov dioksid in dušikove okside iz Direktive NEC, zlasti če se to nanaša na obveznosti iz člena 9(4) Direktive CPNO?

2. a) Ali obveznost države članice, da se vzdrži sprejetja določb, ki bi resno ogrozile rezultat, ki ga predpisuje direktiva, velja tudi za obdobje med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010 iz člena 4(1) Direktive NEC?

2. b) Ali med navedenim obdobjem od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010 poleg ali namesto navedene obveznosti vzdržati se za zadevno državo članico veljajo pozitivne obveznosti, če po preteku tega obdobja grozi preseganje nacionalnih zgornjih meja emisij za žveplov dioksid in/ali dušikove okside iz Direktive NEC ali pa bo prišlo do njega?

2. c) Ali je za odgovor na vprašanji 2 a) in 2 b) pomembno, da iz zahteve za izdajo okoljskega dovoljenja za obrat, ki prispeva k preseganju ali

grozečemu preseganju nacionalnih zgornjih meja emisij za žveplov dioksid in/ali dušikove okside iz Direktive NEC, izhaja, da bo obrat v najboljšem primeru začel obratovati leta 2011?

3. a) Ali obveznosti iz vprašanja 2 pomenijo, da mora država članica, če ni zagotovil, da obrat, za katerega se zahteva izdaja okoljskega dovoljenja, ne prispeva k preseganju ali grozečemu preseganju nacionalnih zgornjih meja emisij za žveplov dioksid in/ali dušikove okside iz Direktive NEC, zavrniti izdajo zahtevanega okoljskega dovoljenja ali mora nanj vezati strožje pogoje ali omejitve? Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, v kolikšni meri obrat prispeva k temu preseganju ali grozečemu preseganju?

3. b) Ali pa iz Direktive NEC izhaja, da ima država članica tudi ob preseganju ali grozečem preseganju nacionalnih zgornjih meja emisij za žveplov dioksid in/ali dušikove okside prosto presojo, da s to direktivo predpisan rezultat uresniči tako, da ne zavrne izdaje dovoljenja ali nanj ne veže strožjih pogojev ali omejitev, temveč namesto tega sprejme druge ukrepe kot drugačno obliko izravnave?

4. Ali lahko posameznik, če so državi članici naložene obveznosti iz vprašanj 2 in 3, uveljavlja izpolnitev teh obveznosti pri nacionalnem sodišču?

5. a) Ali se lahko posameznik neposredno sklicuje na člen 4 Direktive NEC?

5. b) Če se lahko, ali je neposredno sklicevanje mogoče po 27. novembru 2002 ali šele po 31. decembru 2010? Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, da iz zahteve za izdajo okoljskega dovoljenja izhaja, da bo obrat v najboljšem primeru začel obratovati leta 2011?

6. Ali lahko posameznik, zlasti če izdaja okoljskega dovoljenja in/ali drugi ukrepi prispevajo k preseganju ali grozečemu preseganju nacionalnih zgornjih meja emisij za žveplov dioksid in/ali dušikove okside iz Direktive NEC, iz člena 4 te direktive:

a) izpelje splošni zahtevek, naj zadevna država članica določi sveženj ukrepov, s katerimi bodo najpozneje do leta 2010 omejene letne nacionalne emisije žveplovega dioksida in/ali

dušikovih oksidov na količine, ki ne bodo presegale nacionalnih zgornjih meja emisij iz Direktive NEC, ali pa, če tega ne more, sveženj ukrepov, s katerimi bodo emisije nato čim hitreje omejene na te količine?

28. Vprašanja so v vseh zadevah v glavnem enaka. Vendar pa zadeva C-165/09 obravnava le žveplov dioksid. V zadevi C-166/07 je navedena le prečiščena različica Direktive CPNO, Direktiva 2008/1, drugi dve zadevi pa se navezujeta na nekdanjo Direktivo 96/61.

b) izpelje konkreten zahtevek, da zadevna država članica sprejme posebne ukrepe glede posamičnega obrata – na primer v obliki zavrnitve izdaje dovoljenja ali z navezavo strožjih pogojev ali omejitev na dovoljenje –[,] ki bodo prispevali k temu, da bodo najpozneje leta 2010 letne nacionalne emisije žveplovega dioksida in/ali dušikovih oksidov omejene na količine, ki ne bodo presegale nacionalnih zgornjih meja iz Direktive NEC, ali pa, če tega ne more, posebne ukrepe, ki bodo prispevali k temu, da bodo emisije nato čim hitreje omejene na te količine?

29. S sklepom z dne 24. junija 2009 je predsednik Sodišča te tri zadeve združil v pisni in ustni postopek, v katerem bo sprejeta skupna odločba.

30. Pisna stališča so podali Stichting Greenpeace Nederland (v nadaljevanju: Greenpeace), Gedeputeerde Staten von Groningen (v nadaljevanju: Groningen) in RWE Power AG, zdaj RWE Eemshaven Holding BV (v nadaljevanju: RWE), Electrabel Nederland N. V. (v nadaljevanju: Electrabel), Gedeputeerde Staten von Zuid-Holland (v nadaljevanju: Zuid-Holland) in E.ON Benelux N. V. (v nadaljevanju: E.ON) ter Republika Avstrija, Kraljevina Danska, Italijanska republika, Kraljevina Nizozemska in Evropska komisija. Te stranke, razen Groningena, Zuid-Hollanda in Avstrije, so se 14. oktobra 2010 udeležile ustne obravnave. Na ustni obravnavi sta bila tudi Stichting Natuur en Milieu in Francoska republika.

c) Ali je za odgovor na vprašanji 6 a) in 6 b) pomembno, koliko obrat prispeva k preseganju ali grozečemu preseganju?“

**IV – Pravna presoja**

31. Direktiva NEC določa nacionalne zgornje meje emisij za štiri onesnaževala, med drugim za dušikove okside in žveplov dioksid, ki jih države članice od leta 2011 ne smejo preseči. Iz Direktive NEC pa ni razvidno, kako naj bi države članice ta cilj uresničile.

32. V tej zadevi je sporna izdaja dovoljenja za tri ločene projekte elektrarn. Ti bi občutno prispevali k povečanju količine emisij dušikovih oksidov in žveplovega dioksida, vendar načelno ne bi povzročili preseganja zgornjih meja emisij, če bi Nizozemska zmanjšala izpust emisij na drugih področjih.

33. Po podatkih predložitvenega sodišča in poročilih Evropske agencije za okolje[11] pa gre za pomisleke, ali Nizozemska v trenutno predvidenih ukrepih upošteva te zgornje meje emisij za dušikove okside in žveplov dioksid. Predlog za sprejetje predhodne odločbe naj bi zato pojasnil, ali Direktiva NEC kljub prosti izbiri sredstev za uresničitev ciljev te direktive nasprotuje izdaji dovoljenja za sporne projekte.

11 – Glej opombo 4.

34. Zato bom preiskala, ali Direktiva CPNO zahteva upoštevanje grozečega preseganja zgornjih meja iz Direktive NEC (oddelek B), ali grozeče preseganje ovira izvedbo takih projektov (oddelek C) in ali se posamezniki v tem smislu lahko sklicujejo na Direktivo NEC (oddelek D). Najprej pa se bom opredelila do ugovorov nekaterih strank v zvezi z dopustnostjo predloga za sprejetje predhodne odločbe (oddelek A).

A – *Dopustnost*

35. RWE, Electrabel in E.ON trdijo, da so vprašanja, predložena Sodišču, nedopustna. Vprašanja za predhodno odločanje naj za spor o glavni stvari ne bi bila pomembna.

36. Predložitveno sodišče naj bi izhajalo iz napačne podlage za odločanje, saj kljub najnovejšim, nasprotnim podatkom predvideva, da bodo nacionalne zgornje meje emisij za žveplov dioksid in dušikove okside, ki jih določa Direktiva NEC, od 31. decembra 2010 in nato do leta 2015 presežene. Poleg tega tožniki v postopku v glavni stvari niso navedli, kako Direktiva NEC lahko utemelji zavrnitev izdaje dovoljenj v skladu z Direktivo CPNO.

37. Upoštevnost vprašanj, ki zadevajo pravo Unije, pa potrjuje domneva.[12] Glede na funkcijo postopka za sprejetje predhodne odločbe predložitvenemu sodišču zato ne smejo biti postavljene prestroge zahteve glede obrazložitve upoštevnosti vprašanj za predhodno odločanje.

38. Sodišče mora v izjemnih primerih samo preizkusiti okoliščine, v katerih mu je zadevo predložilo nacionalno sodišče, da preveri, ali je zanjo pristojno.[13] Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je zavrnitev predloga nacionalnega sodišča mogoča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Skupnosti nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni za to, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo uporabne odgovore.[14] Vendar mora Sodišče, razen v takih primerih, načeloma odločiti o vprašanjih za predhodno odločanje, ki se nanašajo na razlago prava Skupnosti.[15]

39. Raad van State je podrobneje pojasnilo, da po njegovem mnenju grozi preseganje mejnih vrednosti emisij iz Direktive NEC, s svojimi vprašanji pa želi izvedeti, ali je treba to preseganje upoštevati v okviru postopkov izdaje dovoljenj v skladu z Direktivo CPNO, ki so predmet tega spora. Da bi zanikali upoštevnost vprašanj za predhodno odločanje, ne zadošča, da je preseganje mogoče tudi drugače oceniti in celo, da nizozemska vlada zdaj pričakuje skladnost z zgornjimi mejami emisij. Nasprotno, glavna naloga nacionalnega sodišča je, da presodi dejanski in pravni okvir spora.[16] Zato ni mogoče izhajati iz povezave v smislu sodne prakse, ki je očitno ni.

40. Kar zadeva možnost zavrnitve izdaje dovoljenja v skladu z Direktivo CPNO na podlagi Direktive NEC, bi domneva o nedopustnosti poleg tega onemogočila odgovarjanje na vprašanje za predhodno odločanje. Odločilna je presoja nacionalnega sodišča, ne pa mnenje strank v sporu o glavni stvari. Zato natančnejše trditve tožečih strank glede povezanosti obeh direktiv zoper mnenje Electrabela niso nujne.

12 – Sodbe z dne 10. junija 2010 v zadevi Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, ZOdl., str. I-5243, točka 29), v združenih zadevah Bruno in Pettini (C-395/08 in C-396/08, ZOdl., str. I-5119, točka 19) in z dne 1. julija 2010 v zadevi Sbarigia (C-393/08, ZOdl., str. I-6337, točka 20).

13 – Sodba z dne 13. julija 2006 v združenih zadevah Manfredi in drugi (od C-295/04 do C-298/04, ZOdl., str. I-6619, točka 27).

14 – Glej predvsem sodbi z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman (C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 61) ter z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA (C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 24).

15 – Glej sodbi Bosman (točka 59) ter IATA in ELFAA (točka 24), navedeni v opombi 14.

16 – Sodbe z dne 13. novembra 2003 v zadevi Neri (C-153/02, ZOdl., str. I-13555, točka 34 in naslednja), z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Orfanopoulos in Oliveri (C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257, točka 42) in z dne 12. januarja 2006 v zadevi Turn- und Sportunion Waldburg (C-246/04, ZOdl., str. I-589, točka 21).

41. Tudi sklicevanje družbe E.ON na tako imenovano doktrino *acte-clair* ni upoštevno. V skladu s to sodno prakso že od samega začetka odpade *obveznost* predložitve nacionalnega sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, če obstaja ustaljena sodna praksa Sodišča ali če je pravilna uporaba prava Skupnosti tako očitna, da ne pušča nobenega prostora za kakršen koli upravičen dvom o načinu reševanja postavljenega vprašanja.[17]

*42. Pravica* do predložitve vprašanj za predhodno odločanje se v takem primeru ohrani.[18] Nacionalnim sodiščem se ne sme preprečiti, da bi se za rešitev preostalih dvomov obrnila na Sodišče. Ta je še naprej namenjena enotni uporabi prava Unije. Odpove se le odgovoru na vprašanje za predhodno odločanje, ki je očiten tudi z vidika nacionalnega sodišča.

43. Menim pa, da ni mogoča niti domneva o očitnem odgovoru na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je Raad van State postavilo Sodišču.

44. Dopustnosti vprašanj za predhodno odločanje končno ne nasprotuje niti pristojnost nadzora[19], ki jo ima Komisija v skladu z Direktivo NEC in pride do izraza zlasti v členu 10(5)(c) te direktive, temelji pa na členu 17(1) PEU (prej člen 211 ES). Ta pristojnost nadzora ne pomeni, da države članice niso dolžne same poskrbeti za pravilen prenos Direktive NEC oziroma zagotoviti razlago v skladu z direktivo ali njen neposredni učinek. V tem okviru je torej tudi postopek za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

45. Predlogi za sprejetje predhodne odločbe so zato dopustni.

B – *Prvo vprašanje – obseg razlage v skladu z direktivo v okviru medsebojne povezave direktiv CPNO in NEC*

46. Predložitveno sodišče želi s svojim prvim vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti, ali obveznost razlage nacionalne zakonodaje v skladu z direktivo pomeni, da je treba pri izdaji dovoljenja v skladu z zakonom o varstvu okolja, s katerim so bile prenesene obveznosti

17 – Sodba z dne 6. oktobra 1982 v zadevi Cilfit in drugi (283/81, Recueil, str. 3415, točke od 13 do 16 in 21).

18 – Sodba Cilfit in drugi (navedena v opombi 17, točka 15).

19 – RWE v svojem dopisu z dne 18. avgusta 2009 opozarja, da Nizozemski do zdaj ni bilo očitano (grozeče) preseganje njenih mejnih vrednosti emisij, ki jih je določila Komisija (točka 35).

iz Direktive CPNO, upoštevati nacionalne zgornje meje emisij iz Direktive NEC.

1. Razlaga v skladu z direktivo

47. Obveznost držav članic, ki izhaja iz posamezne direktive, da uresničijo cilj, ki ga ta direktiva določa, in dolžnost iz člena 4(3) PEU (prej člen 10 ES), da sprejmejo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja te obveznosti, veljata za vse organe držav članic.[20]

48. Sem spada tudi obveznost razlage v skladu z direktivo. Če mora nacionalno sodišče nacionalno zakonodajo pri njeni uporabi razložiti, je zavezano to razlago čim bolj približati besedilu in namenu direktive, da doseže cilj, ki mu sledi direktiva, in tako izpolniti obveznosti iz člena 288(3) PDEU (prej člen 249(3) ES).[21] Poleg tega zaradi zavezanosti vseh javnih organov posamezne države članice obveznost razlage v skladu z direktivo zadeva že nacionalni organ, ki odloča o izdaji dovoljenja v skladu z Direktivo CPNO.[22]

49. V tej zadevi si je treba prizadevati za poln učinek obeh direktiv s področja okoljskega prava Unije. Z zakonom o varstvu okolja, ki ureja postopek izdaje dovoljenja, sporen v tej zadevi, je bila prenesena Direktiva CPNO, ne pa Direktiva NEC. Ta je bila prenesena z drugimi nacionalnimi pravnimi akti. To pa ne preprečuje razlage zakona o varstvu okolja tudi v skladu z Direktivo NEC, saj mora nacionalno sodišče v okviru razlage, skladne z direktivo, upoštevati celotno nacionalno zakonodajo, da bi presodilo, koliko se ta lahko uporablja tako, da ne pripelje do rezultata, ki bi bil v nasprotju s tistim, ki ga zasleduje zadevna direktiva.[23]

50. Zato je treba pojasniti, kakšno je medsebojno razmerje obeh direktiv, zlasti v kolikšni meri so določbe Direktive NEC upoštevne pri postopku izdaje dovoljenja v skladu z Direktivo CPNO.

20 – Sodbi z dne 10. aprila 1984 v zadevi von Colson in Kamann (14/83, Recueil, str. 1891, točka 26) in z dne 13. novembra 1990 v zadevi Marleasing (C-106/89, Recueil, str. I-4135, točka 8).

21 – Sodbi von Colson in Kamann ter Marleasing (navedeni v opombi 20).

22 – Glej sodbe z dne 22. junija 1989 v zadevi Costanzo (103/88, Recueil, str. 1839, točka 30 in naslednja), z dne 29. aprila 1999 v zadevi Ciola (C-224/97, Recueil, str. I-2517, točka 30), z dne 14. junija 2007 v zadevi Medipac-Kazantzidis (C-6/05, ZOdl., str. I-4557, točka 43), z dne 12. januarja 2010 v zadevi Petersen (C-341/08, ZOdl., str. I-47, točka 80) in z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Fuß (C-243/09, ZOdl., str. I-9849, točka 61).

23 – Sodbi z dne 5. oktobra 2004 v združenih zadevah Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, ZOdl., str. I-8835, točki 115 in 118 ter naslednja) ter z dne 16. julija 2009 v zadevi Mono Car Styling (C-12/08, ZOdl., str. I-6653, točka 62).

2. Napotila Direktive CPNO

51. Najprej je treba preizkusiti, ali obe direktivi vsebujeta določbe, ki izrecno zadevajo njuno medsebojno povezavo. Pri tem je posebej pomembno, ali so nacionalne zgornje meje emisij iz Direktive NEC enakovredne predpisani kakovosti okolja v smislu člena 10 Direktive CPNO.

52. Obe direktivi obsegata onesnaževala žveplov dioksid in dušikove okside, ki so pomembna v postopku v glavni stvari. Priloga I k Direktivi NEC določa nacionalne zgornje meje za žveplov dioksid in dušikove okside. V Prilogi III k Direktivi CPNO so te spojine opredeljene kot onesnaževala, za katera mora dovoljenje v skladu s členom 9(3) vsebovati mejne vrednosti emisij.

53. V skladu s členom 19(2) Direktive CPNO je treba v tem smislu upoštevati vsaj specifične mejne vrednosti za posamezne vrste obratov. V tej zadevi so to mejne vrednosti iz Direktive 2001/80 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav.

54. Druge zahteve so razvidne zlasti iz člena 3(1)(a) Direktive CPNO, ki določa uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij. Stichting Natuur sicer trdi, da se zdaj lahko še dodatno zmanjšajo izpusti emisij, kar pa ni predmet tega predloga za izdajo predhodne odločbe. Nasprotno, vprašanja zadevajo morebitno preseganje nacionalnih zgornjih meja emisij.

55. Obveznost uporabe najboljših razpoložljivih tehnologij v skladu s členom 9(4), prvi stavek, Direktive CPNO velja le brez vpliva na člen 10. Ta določa, da se v dovoljenju posebej zahtevajo dodatni ukrepi, kadar predpisana kakovost okolja zahteva pogoje, strožje od tistih, dosegljivih z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij. Če bi bile nacionalne zgornje meje emisij iz Direktive NEC enake predpisani kakovosti okolja, bi se morale v postopku izdaje dovoljenja nujno upoštevati.

56. Opredelitev predpisana kakovost okolja iz člena 2(7) Direktive CPNO v tem smislu ni v celoti jasna. V tej določbi je na primer v nemški in italijanski različici predpisana kakovost okolja opredeljena kot zbir zahtev, ki morajo biti „v“ okolju ali posameznem delu okolja v določenem času izpolnjene, kot je

določeno v zakonodaji Skupnosti. Take različice bi torej lahko razumeli tako, da obsegajo zgornje meje emisij v smislu zahtev, ki morajo biti izpolnjene *v* danem okolju.

57. Temu pa nasprotujejo druge različice, na primer francoska ali angleška, saj navajajo zahteve, ki jih mora izpolniti okolje („par" oziroma „by"). Opredeljujejo namreč določeno želeno stanje okolja oziroma nekaterih zavarovanih delov okolja.[24] To pomeni, da bi bila glede na te različice za predpisano kakovost pomembna količina onesnaževal v okolju, količine onesnaževal, izpuščene v to okolje, pa niso neposreden pokazatelj kakovosti tega okolja.

58. Tudi sistematika členov 9(4)(1) in 10 Direktive CPNO ne daje jasnega sklepa. Ti določbi zagotavljata, da pristop Direktive CPNO z učinkom na različne okoljske prvine ne posplošuje predpisane kakovosti okolja. Mejne vrednosti emisij za obrate in predpisana kakovost okolja so namreč medsebojno odvisne: mejne vrednosti emisij je treba določiti v skladu s predpisano kakovostjo okolja in po potrebi popraviti.[25] To nekoliko pojasni pomen obeh izrazov.

59. Ni pa nujno, da se nacionalne zgornje meje emisij ne skladajo s predpisano kakovostjo okolja. Zgornje meje zadevajo tudi emisije, vendar se jih lahko v najboljšem primeru razume le kot zelo specifično obliko mejnih vrednosti, namreč kot mejne vrednosti za celotno nacionalno gospodarstvo. In ni izključeno, da bi se mejne vrednosti emisij za obrate uporabile kot sredstvo za ohranjanje nacionalnih zgornjih meja emisij, kot za doseganje skladnosti s predpisano kakovostjo okolja določa člen 10.

60. Če se nekoliko odmaknemo od nejasne opredelitve iz Direktive CPNO, iz običajnega pomena izraza predpisana kakovost okolja lahko razberemo, da gre za zahteve glede kakovosti, ki zadevajo neposredno okolje. Nasprotno pa zgornje meje emisij pomenijo zahteve, ki se nanašajo na vse vire emisij, ki niso natančneje določeni. Zaradi učinkov seštevanja in medsebojnih vplivov ni mogoče natančno določiti njihovega pomena za kakovost okolja.

24 – Glej Kracht, Wasielewski v: Rengeling (izdajatelj), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht* (priročnik o evropskem in nemškem okoljskem pravu), I. knjiga, Köln, 2. izdaja, 2003, poglavje 35, točka 34, in Albrecht, *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht* (cilji kakovosti okolja na področju prava varstva vodnega okolja), Berlin, 2007, str. 43.

25 – Glej vira Kracht, Wasielewski (naveden v opombi 24) in Albrecht (naveden v opombi 25, stran 292 in naslednje).

61. Iz takega razumevanja predpisane kakovosti okolja izhaja, da ta ne pomeni vrednosti emisij, ampak količine ustreznih onesnaževal v delih okolja.[26] Predpisana kakovost okolja se tako nanaša na zavarovane dele oziroma stanje okolja, in ne na vire emisij, vrednosti emisij pa zadevajo ravnanje in so povezane z virom onesnaževanja.[27]

62. Primeri predpisane kakovosti okolja so podatki o kakovosti zunanjega zraka iz Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2008/50/ES z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo[28], torej mejne vrednosti za onesnaževala v zunanjem zraku. Mejne vrednosti emisij in zgornje meje emisij vplivajo na količino onesnaževal v zunanjem zraku, zato je upošteven tudi člen 10 Direktive CPNO. Kakovost zunanjega zraka pa je lahko odvisna tudi od drugih dejavnikov.

63. V tem pogledu se strinjam z mnenji družb RWE in E.ON ter Nizozemske, da nacionalne zgornje meje emisij iz Direktive NEC niso predpisana kakovost okolja iz člena 10 Direktive CPNO.

### 3. Sistematična povezava med Direktivo CPNO in Direktivo NEC

64. Kljub temu bi bilo lahko zaradi sistematične povezave med direktivama CPNO in NEC nujno, da se pri izdaji obratovalnih dovoljenj upoštevajo nacionalne zgornje meje emisij.

65. Družbe RWE, Electrabel in E.ON, Groningen ter države članice, ki so v tej zadevi podali svoje stališče, kljub splošnemu okoljskemu cilju izhajajo iz popolne medsebojne neodvisnosti direktiv.

66. Podlaga za to stališče so različni pristopi, ki jih določata direktivi. Pristop Direktive NEC je programski, saj ta določa nacionalne zgornje meje emisij ne glede na posamezne vire emisij.[29] Izvajanje ukrepov za upoštevanje nacionalnih zgornjih meja

26 – Glej vira Kracht, Wasielewski (naveden v opombi 24) in Albrecht (naveden v opombi 24, strani 44 ter 52 in naslednja).

27 – Glej vir Albrecht (naveden v opombi 24, stran 52 in naslednje).

28 – UL L 152, str. 1. V zvezi s tem glej sodbe, navedene v opombi 2.

29 – Glej člen 4 v povezavi s Prilogo I k Direktivi NEC.

emisij je glede na uvodni izjavi 11 in 12 te direktive odgovornost držav članic. Nasprotno pa Direktiva CPNO navaja posamezne vrste industrijskih dejavnosti kot vire emisij.[30] Za preprečevanje ali, če to ni izvedljivo, za zmanjševanje emisij prednostno določa uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij.[31]

67. Vendar bi le zaradi različnih pristopov neupravičeno predvidevali, da je treba vsako od obeh direktiv obravnavati popolnoma samostojno. Nasprotno, skupen cilj zmanjšati emisije potrjuje, da je treba direktivi razlagati v medsebojni usklajenosti, da bi zagotovili enoten sistem za zmanjševanje emisij.

68. V skladu s členom 9(4), drugi stavek, Direktive CPNO pogoji v dovoljenju namreč *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. Besedilo in sistematika te zahteve dopolnjujeta obveznost iz člena 9(4), prvi stavek, Direktive CPNO, da mejne vrednosti emisij temeljijo na najboljših razpoložljivih tehnologijah.

69. To obveznost uporabe najboljših razpoložljivih tehnologij dodatno potrjujejo splošne osnovne obveznosti upravljavcev iz člena 3(1)(a) Direktive CPNO. Po tem členu mora upravljavec sprejeti vse ustrezne preventivne ukrepe za preprečevanje onesnaževanja okolja in ne sme povzročati pomembnega onesnaževanja okolja. In člen 2(2) Direktive CPNO izraza onesnaževanje okolja iz zgoraj navedene določbe ne omejuje prav na emisije iz obratov, ampak zahteva obravnavanje skupaj z drugimi vrstami onesnaževanja zavarovanih delov okolja, kot so zrak, voda in tla.

70. Da bi ugotovili, kaj sta zmanjševanje onesnaževanja na velike razdalje ali čezmejnega onesnaževanja okolja na najnižjo možno raven in visoka stopnja varstva okolja kot celote v smislu člena 9(4), drugi stavek, Direktive CPNO, si lahko pomagamo s preostalimi določbami okoljskega prava Unije. Tako ravnanje nalaga že člen 19(2) Direktive CPNO, ki izrecno določa uporabo mejnih vrednosti

30 – Glej člen 1, prvi stavek, v povezavi s Prilogo I k Direktivi CPNO.

31 – Glej člen 1, drugi stavek, člen 3(1)(a) in člen 9(4), prvi stavek, Direktive CPNO.

emisij iz direktiv, navedenih v Prilogi II, in „druge zakonodaje Skupnosti“.[32]

71. E.ON pravilno opozarja, da Direktiva NEC v Prilogi II k Direktivi CPNO ni posebej navedena. Priloga II pa vsebuje direktivo, ki kaže na to, da je Direktiva NEC lahko druga zakonodaja v smislu člena 19(2) Direktive CPNO. Tako kot Direktiva 2001/80 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav, navedena v Prilogi II, namreč tudi Direktiva NEC temelji na Göteborškem protokolu o zmanjševanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona. To potrjuje, da mejne vrednosti za obrate, ki morajo biti določene v skladu z Direktivo CPNO, sledijo tudi ciljem iz Direktive NEC.

72. V nasprotju z mnenjem družb RWE in Electrabel ter držav članic, ki so podale mnenje, omejitev ne sledi niti iz uvodne izjave 19 Direktive NEC. Glede na to bi v zvezi z mejnimi vrednostmi emisij in uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij morala veljati ta direktiva, in sicer brez poseganja v določbe Direktive CPNO. Iz besedila uvodne izjave lahko razberemo le, da Direktiva NEC ne posega v obveznosti držav članic iz Direktive CPNO, zlasti jih ne zmanjšuje. Zato nobena država članica ne more opustiti uporabe najboljših razpoložljivih tehnologij, tudi če brez teh tehnologij ohranja skladnost z zgornjimi mejami emisij iz Direktive NEC.

73. Nasprotno pa pri izdaji obratovalnega dovoljenja nista izključena presoja in po potrebi upoštevanje določb Direktive NEC. V osnovi programska narava obveznosti iz Direktive NEC ne more določati vprašanja, ali je treba v okviru izdaje odločbe o odobritvi v skladu z Direktivo CPNO te dolžnosti upoštevati, ampak le vprašanje, kako.

74. Pri tem je naloga držav članic, da razvijejo postopke za upoštevanje nacionalnih zgornjih meja emisij, med katere načeloma spada tudi določitev virov emisij, ki so vključeni v te postopke. Zato iz Direktive NEC tako ni mogoče razbrati konkretnih številčnih podatkov o dovoljenih emisijah iz posameznih obratov. Vendar si je težko zamisliti, da ukrepi držav članic za upoštevanje nacionalnih zgornjih

32 – Organi Unije niso določili mejnih vrednosti emisij v skladu s členom 19(1) Direktive CPNO, zato velja člen 19(2) Direktive CPNO.

meja emisij ne zadevajo izdaje dovoljenja obratom v skladu z Direktivo CPNO, saj ti obrati občutno prispevajo k nastanku emisij. Za izvajanje takega postopka lahko pristojni organi zlasti določijo dodatne posebne pogoje v smislu člena 9(7) Direktive CPNO.

75. Komisija je pristop Direktive NEC temu ustrezno označila kot dopolnitev pristopa Direktive CPNO.[33] Po njenem mnenju bodo pri doseganju skladnosti z nacionalnimi zgornjimi mejami emisij poleg tega v pomoč strogi standardi emisijskih vrednosti, določeni pri prenosu Direktive CPNO.[34] Tudi Komisija zato preprečevanje oziroma zmanjševanje emisij iz obratov iz Direktive CPNO na najnižjo možno raven obravnava kot pomembno sredstvo za upoštevanje nacionalnih zgornjih meja emisij iz Direktive NEC.

76. Pri izdaji dovoljenja v skladu z Direktivo CPNO je treba nacionalne zgornje meje emisij upoštevati toliko, kolikor tako dovoljenje lahko prepreči ali resno ogrozi upoštevanje ustreznih določb. Popolno neupoštevanje nacionalnih zgornjih meja emisij iz Direktive NEC in s tem povezanih ocen bi bilo v nasprotju z opisanim načelom prava Unije, da je treba razlago nacionalnega prava čim bolj približati besedilu in namenu direktive, da se doseže cilj, ki mu ta direktiva sledi.

77. Zato na prvo vprašanje odgovarjam, da je treba nacionalne določbe glede prenosa Direktive CPNO zaradi obveznosti razlage v skladu z direktivo po možnosti razlagati tako, da se morajo pri odločanju o izdaji okoljskega dovoljenja upoštevati nacionalne zgornje meje emisij iz Direktive NEC.

C – *Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje – obveznosti držav članic v obdobju med potekom roka za prenos in rokom za uresničitev skladnosti z nacionalnimi zgornjimi mejami emisij*

78. Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje, ki sta razčlenjeni na podvprašanja, zadevata različne delne vidike splošnega vprašanja, katere so obveznosti posamezne

33 – „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Produktion, Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung“ (Na poti do trajnostne proizvodnje, napredek pri prenosu Direktive 96/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja), Sporočilo Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru ter Odboru regij, KOM (2003) 354 konč. z dne 19. junija 2003.

34 – Sporočilo Komisije (navedeno v opombi 33, št. 10.1.7., Direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij, str. 30).

države članice v obdobju med potekom roka za prenos Direktive NEC (27. november 2002) in rokom za uresničitev skladnosti z nacionalnimi zgornjimi mejami emisij (31. december 2010).

79. Izhodišče preiskave je sodna praksa Sodišča v zvezi z obveznostjo držav članic vzdržati se pred potekom roka za prenos direktiv. Glede na posamezna vprašanja za predhodno odločanje bom najprej obravnavala zgoraj navedeno obveznost glede na njeno časovno komponento, preden se osredotočim na morebitne pozitivne dolžnosti ravnanja. Nato moram ugotoviti, kakšen je obseg posameznih obveznosti v okviru postopka izdaje dovoljenja. Po tem končno lahko odgovorim na vprašanje o pomenu začetka obratovanja obratov, ki morajo pridobiti dovoljenje.

1. Vprašanje 2 a) – obveznost vzdržati se

80. Z vprašanjem 2 a) želi predložitveno sodišče izvedeti, ali obveznost države članice, da se vzdrži sprejetja določb, ki bi resno ogrozile cilj, ki ga predpisuje posamezna direktiva, velja tudi za obdobje med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010.

81. Obveznosti držav članic v takem prehodnem obdobju so razvidne iz sodne prakse v zvezi z rokom za prenos. Državam članicam se ne more ničesar očitati, če določene direktive niso prenesle v svojo zakonodajo pred iztekom roka za prenos, določenega v tej direktivi. Ta rok mora biti namreč določen tako, da imajo države članice dovolj časa za sprejetje ukrepov za prenos.[35] Kljub temu morajo države članice v obdobju za prenos sprejeti potrebne ukrepe, da pred iztekom tega obdobja zagotovijo uresničitev cilja, ki ga določa direktiva.[36]

82. Iz tega izhaja, da se morajo države članice zlasti v obdobju za prenos vzdržati sprejetja

35 – Sodba z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, str. I-7411, točka 43).

36 – Sodba Inter-Environnement Wallonie (navedena v opombi 35, točka 44).

določb, ki bi resno ogrozile cilj, ki ga določa direktiva.[37]

83. V nemški različici te sodne prakse se ta *prepoved ogrožanja ciljev direktive*[38] nanaša le na „določbe“, to pomeni na zakonodajne ukrepe. Besedilo italijanske različice je podobno („adottare disposizioni“). Kaže, da to potrjuje tudi večina upoštevnih sodb, saj zadevajo predpise.[39]

84. Vendar bi bilo presenetljivo in neučinkovito, če bi se pri zaščiti ciljev prava Unije proti resnemu ogrožanju v obdobju za prenos ali prehodnem obdobju omejili izključno na določbe. Nasprotno, odločilno mora biti vprašanje, ali je resno ogrožen cilj posamezne direktive. Zato se Sodišče zlasti v francoski in tudi v angleški različici te sodne prakse ni osredotočilo na določbe, ampak na ukrepe (francosko „prendre des dispositions“, angleško „taking any measures“). Večkrat je tudi poudarilo, da ta obveznost velja za *vse* nosilce javne oblasti.[40] Na koncu je izrecno ugotovilo, da obveznost opustitve sprejetja določb, ki bi ogrozile cilj direktive, velja tudi za sodno prakso.[41]

85. Če lahko direktive že pred iztekom roka za prenos določijo obveznosti držav članic, to velja zlasti za prehodna obdobja po izteku roka za prenos.[42] To kaže sodna praksa v zvezi s sprejetjem nacionalnih določb o ohranjanju rastlinskih vrst in začasno ohranitvijo območja v skladu z Direktivo o habitatih[43].

86. Čeprav na področju ohranjanja rastlinskih vrst prehodno še veljajo nacionalne določbe, države članice v prehodnem obdobju teh ne smejo poljubno spreminjati.

37 – Sodbe Inter-Environnement Wallonie (navedena v opombi 35, točka 45) z dne 8. maja 2003 v zadevi ATRAL (C-14/02, Recueil, str. I-4431, točka 58), z dne 10. novembra 2005 v zadevi Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, ZOdl., str. I-9759, točki 42 in 44), z dne 22. novembra 2005 v zadevi Mangold (C-144/04, ZOdl., str. I-9981, točka 67), z dne 14. septembra 2006 v zadevi Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, ZOdl., str. I-8339, točki 42 in 48), z dne 14. junija 2007 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-422/05, ZOdl., str. I-4749, točka 62), z dne 23. aprila 2009 v združenih zadevah Angelidaki in drugi (od C-378/07 do C-380/07, ZOdl., str. I-3071, točka 206) in sodba VTB-VAB (C-261/07 in C-299/07, ZOdl., str. I-2949, točka 38).

38 – Glej moje sklepne predloge, predstavljene 18. maja 2004 v zadevi Wippel (C-313/02, ZOdl., str. I-9483, točka 60), 8. julija 2004 v zadevi Dragaggi in drugi (C-117/03, ZOdl., str. I-167, točka 26), 27. oktobra 2005 v zadevi Adeneler in drugi (C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točka 48), 9. januarja 2008 v zadevi Impact (C-268/06, ZOdl., str. I-2483, točka 127) in 4. decembra 2008 v združenih zadevah Angelidaki in drugi (od C-378/07 do C-380/07, ZOdl., str. I-3071, točka 73).

39 – Glej sodbe, navedene v opombi 37.

40 – Glej predvsem sodbo z dne 4. julija 2006 v zadevi Adeneler in drugi (C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točka 121 in naslednja) ter sodbi Angelidaki in drugi (navedena v opombi 37, točka 206 in naslednja) in VTB-VAB (navedena v opombi 37, točka 38 in naslednja).

41 – Sodbi Adeneler in drugi (navedena v opombi 40, točka 122 in naslednja) ter VTB-VAB (navedena v opombi 37, točka 38).

42 – Glej obe sodbi Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (navedeni v opombi 37, vsakokrat točka 42).

43 – Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst, UL L 206, str. 7.

Nasprotno, ustrezno morajo zagotoviti uresničitev cilja Direktive o varstvu rastlin[44], da so pri registraciji fitofarmacevtskega sredstva, ki spada na področje uporabe prehodnih določb, ustrezno upoštevani možni vplivi tega sredstva na zdravje ljudi in živali ter na okolje. Enako je odločitev glede dovoljenja lahko sprejeta le na podlagi spisa, ki vsebuje vse potrebno za skrbno presojo navedenih učinkov.[45]

87. In čeprav Direktiva o habitatih ohranitev območij ureja izključno v obdobju po uvrstitvi teh območij na seznam Unije, morajo države članice v zvezi z območji, ki so jih opredelile za uvrstitev na seznam Skupnosti, sprejeti ustrezne varstvene ukrepe za ohranitev njihovih ekoloških značilnosti.[46]

88. Zato je odgovor na vprašanje 2 a) razmeroma preprost: Obveznost države članice, da se vzdrži sprejetja ukrepov, ki bi resno ogrozili cilje, ki jih predpisuje Direktiva NEC, vsekakor velja tudi za obdobje med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010.

2. Vprašanje 2 b) – pozitivne dolžnosti ravnanja

89. Z vprašanjem 2 b) želi predložitveno sodišče izvedeti, ali v prehodnem obdobju za zadevno državo članico velja dolžnost izvajanja določenih ukrepov, če po preteku tega obdobja grozi preseganje nacionalnih zgornjih meja emisij iz Direktive NEC.

90. Odgovor na to vprašanje je načeloma razviden že iz programa Direktive NEC.

91. V skladu s členom 15(1), prvi pododstavek, prvi stavek, Direktive NEC so morale države članice zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, sprejeti pred 27. novembrom 2002. Po tem datumu

44 – Direktiva Sveta 91/414/EGS z dne15. julija 1991 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet (UL L 230, str. 1).

45 – Glej drugo sodbo Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, navedena v opombi 37, točka 44 in naslednja).

46 – Sodbe z dne 13. januarja 2005 v zadevi Dragaggi in drugi (C-117/03, ZOdl., str. I-167, točka 29), z dne 14. septembra 2006 v zadevi Bund Naturschutz in Bayern in drugi (C-244/05, ZOdl., str. I-8445, točka 44), z dne 14. januarja 2010 v zadevi Stadt Papenburg (C-226/08, ZOdl., str. I-131, točka 49) in z dne 20. maja 2010 v zadevi Komisija proti Španiji (C-308/08, ZOdl., str. I-4281, točka 21).

rok za prenos držav članic ni več oviral pri prevzemanju tudi pozitivnih dolžnosti ravnanja. Nasprotno, takrat so morale potrebne ukrepe za prenos že sprejeti.

92. Zgornje meje emisij v skladu s členom 4(1) Direktive NEC, ki so navedene v Prilogi I k tej direktivi, pa začnejo veljati šele 31. decembra 2010. Okoliščine te zadeve so drugačne kot v drugih, že zaključenih zadevah v zvezi s prehodnimi obdobji. Te so zadevale predpise Unije, ki državam članicam dovoljujejo, da v določenem obdobju še naprej uporabljajo svoj trenutni sistem ali prakso[47], ali določijo druge ukrepe, da bi omogočile uporabo prava Unije. Taki predpisi le podaljšujejo rok, v katerem bodo določbe prava Unije veljale v celoti.

93. To pa ne velja za ureditev, ki jo določa Direktiva NEC. Ukrepi za prenos glede na člen 15(1), prvi pododstavek, prvi stavek, Direktive NEC so morali veljati že pred 27. novembrom 2002. Le njihov dejanski cilj, to je omejitev nacionalnih emisij do določenih količin, mora biti v skladu s členom 4(1) Direktive NEC uresničen šele do 31. decembra 2010.

94. Direktiva NEC državam članicam ne dovoljuje, da v navedenem obdobju še naprej ravnajo kot doslej. Nasprotno, v skladu s členom 6(1) Direktive NEC so morale države članice najpozneje do 1. oktobra 2002 izdelati programe za postopno zmanjšanje nacionalnih emisij, da bi do konca leta 2010 dosegle skladnost z zgornjimi mejami emisij.

95. Komisija pravilno navaja,[48] da je taka določitev rokov posledica specifičnosti predmeta Direktive NEC. Zmanjšanja emisij namreč ni mogoče doseči hkrati s sprejetjem določb o doseganju tega zmanjšanja. Nasprotno, zmanjšanje sledi sprejetju. Zaradi tega glede na pravni položaj ni potrebno prehodno obdobje, ampak določen čas, v katerem pravne določbe lahko dosežejo poln učinek. Sem spadata tudi beseda „najpozneje“ iz člena 4(1)

47 – V zvezi s členom 16(1) Direktive 98/8 vsakokrat glej obe sodbi Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (navedeni v opombi 37, C-316/04, točka 15, in C-138/05, točka 12), v zvezi s členom 18(2) Direktive 2000/78 pa sodbo Mangold (navedena v opombi 37, točka 71 in naslednja).

48 – S sklicevanjem na sodbo Komisija proti Avstriji (navedena v opombi 2, točka 80).

Direktive NEC, na katero opozarja Avstrija, in opredelitev *letne* zgornje meje emisij. Ti ne zadevata določenega datuma, ampak sta rezultat postopnih ukrepov.

96. Zahtevane programe je treba razumeti predvsem kot enostransko zavezo držav članic. Njihova naloga je določitev ukrepov za upoštevanje zgornjih meja emisij. Če so te ukrepe zapisale v obliki programa, jih morajo tudi izvesti.

97. Države članice se ne smejo omejiti le na izvajanje programov, ki so jih v skladu s členom 6(1) Direktive NEC morale izdelati do 1. oktobra 2002. Nasprotno, v skladu s členom 7 morajo nadzorovati letne količine emisij in pripraviti projekcije emisij za leto 2010. Glede na te rezultate morajo svoje programe v skladu s členom 6(3) do 1. oktobra 2006 dopolniti in revidirati.

98. Če se pri letnih projekcijah izkaže, da veljavni programi ne zadoščajo za upoštevanje zgornjih meja emisij, iz zavezujočih mejnih vrednosti izhaja, da morajo države članice nadgraditi svoje programe s ciljem toliko zmanjšati emisije, da kljub temu dosežejo skladnost z zgornjimi mejami.

99. Zato pozitivne dolžnosti ravnanja veljajo vsaj v zvezi z izdelavo in izvedbo ustreznih programov za upoštevanje zgornjih meja emisij.

100. Če poleg tega izjemoma veljajo določene druge obveznosti, je to predmet tretjega vprašanja.

101. Odgovor na vprašanje 2 b) je zato: Zadevna država članica mora v skladu z Direktivo NEC v obdobju med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010 izdelati in izvesti ustrezne programe za upoštevanje zgornjih meja emisij. Če kljub temu grozi preseganje zgornjih meja, mora država članica svoj program za zmanjšanje ustreznih emisij nadgraditi, da bi te emisije ustrezno zmanjšala.

3. Vprašanje 3, točki a) in b) – druge obveznosti pri grozečem preseganju zgornjih meja

102. Z vprašanjem 3, točki a) in b), želi predložitveno sodišče izvedeti, ali navedene obveznosti držav članic pomenijo, da morajo te pri (grozečem) preseganju nacionalnih zgornjih meja emisij zavrniti izdajo okoljskega

dovoljenja ali nanj vezati strožje pogoje ali omejitve. To vprašanje temelji na okoliščini, da zadevna država članica kljub svojim dolžnostim iz Direktive NEC ni izdelala in izvedla učinkovitih programov, da bi preprečila preseganje zgornjih meja.

103. Najprej je treba opozoriti, da je trditev družb RWE in E.ON, da ni morebitnih drugih dolžnosti držav članic, saj Komisija Nizozemski ni predlagala drugih ukrepov, brez vsake podlage. Komisija državam članicam na splošno ni zavezana predlagati ukrepov za upoštevanje prava Unije, ustreznih dolžnosti pa ne določa niti Direktiva NEC. Ta v členih 9 in 10 le nalaga, da Komisija zakonodajnim organom Unije predloži poročila in predloge za nadaljnji razvoj direktive. To ne vpliva na dolžnosti držav članic, ki izhajajo iz prava Unije.[49]

104. Če države članice v okviru postopka izdaje dovoljenja prevzamejo konkretno obveznost, to lahko ogroža diskrecijsko pravico pri prenosu Direktive NEC, ki jo imajo v skladu s to direktivo in na katero opozarjajo družbe RWE, Electrabel in E.ON ter Groningen in države članice.

105. V uvodni izjavi 11 Direktive NEC je poudarjeno, da zgornje meje emisij Uniji in državam članicam omogočajo fleksibilnost pri določanju načina njihovega upoštevanja. Glede na uvodno izjavo 12 naj bi bile za izvajanje ukrepov za upoštevanje nacionalnih zgornjih meja emisij odgovorne države članice. Člen 4 Direktive NEC ne navaja sredstev za upoštevanje zgornjih meja emisij. Člen 6 Direktive NEC konkretno določa le izdelavo nacionalnih programov za postopno zmanjšanje emisij snovi.

106. Ta diskrecijska pravica držav članic pa ni neomejena. Nasprotno, pri izbiri ukrepov za prenos, ki jih bodo sprejele, morajo upoštevati določbo člena 4 Direktive NEC, da morajo nacionalne emisije navedenih onesnaževal najpozneje do leta 2010 omejiti do količin, ki ne presegajo zgornjih meja emisij iz Priloge I. Ta določba se še enkrat ponovi v členu 6(1) Direktive NEC. V skladu s členom 1 Direktive NEC je treba emisije omejiti zaradi varstva okolja in zdravja ljudi.[50] Države članice tega cilja ne smejo resno ogroziti,

49 – Glej sodbo z dne 5. februarja 1963 v zadevi Van Gend & Loos (26/62, Recueil, str. 1, točka 26).

50 – Glej tudi uvodni izjavi 1 in 5 ter člen 5(b) Direktive NEC.

s tem da tvegajo preseganje zgornjih meja emisij.[51]

107. Sodišče je že odločilo, da je pri neupoštevanju meja izvrševanja diskrecijske pravice, ki jo daje direktiva, naloga javnih organov države članice, zlasti sodišč, da v okviru svoje pristojnosti sprejmejo vse potrebne splošne ali posebne ukrepe za zagotavljanje skladnosti z določbami direktive.[52]

108. Če javni organ, ki je v državi članici prednostno pristojen za prenos Direktive NEC, ne upošteva meja izvrševanja diskrecijske pravice, ki jo ima ta država članica, in tako resno ogrozi določbo o doseganju skladnosti z nacionalnimi zgornjimi mejami emisij do leta 2010, je načeloma lahko tudi organ za izdajanje dovoljenj dolžan, da v okviru svoje pristojnosti ukrepa oziroma ne izda dovoljenja.

109. To ni v nasprotju z načelom delitve oblasti, kakor meni Electrabel. Nasprotno, o osnovni delitvi pristojnosti pri prenosu direktive izhaja predvsem iz ustavnih določb držav članic. Če ta krši svoje dolžnosti v skladu s pravom Unije, se v zagovoru ne more sklicevati na načelo delitve oblasti. To nalaga že enako obravnavanje vseh držav članic, ne glede na njihovo notranjo ureditev.[53]

110. Možne praktične težave pri ugotavljanju, ali grozi preseganje nacionalnih zgornjih meja emisij, ki jih navaja Nizozemska, ne smejo biti razlog, da države članice opustijo svoje dolžnosti. Predložitveno sodišče je tudi v vseh postopkih v glavni stvari samo izdelalo ustrezne ocene, ki jih Sodišču ni treba preizkusiti.

111. Diskrecijska pravica države članice pri (grozečem) preseganju zgornjih meja emisij tako po definiciji ni v nasprotju s konkretnimi dolžnostmi te države članice. Vendar se mora njihova vsebina določiti ob upoštevanju zasnove Direktive NEC. Zato je na primer neomejena dolžnost v skladu s pravom Unije zmanjšati emisije z odstranitvijo *določenih* že obstoječih virov emisij izključena. Kajti za odločanje, kateri viri emisij bodo odstranjeni

51 – Glej sodbo Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, navedena v opombi 37, točka 43 in naslednja).

52 – Sodbi z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi (C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 61) in z dne 15. junija 2000 v zadevi Brinkmann (C-365/98, Recueil, str. I-4619, točka 32) ter sodba Janecek (navedena v opombi 2, točka 46).

53 – Glej sodbe z dne 8. februarja 1973 v zadevi Komisija proti Italiji (30/72, Recueil, str. 161, točka 11), z dne 10. julija 1990 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-217/88, Recueil, str. I-2879, točka 26) in z dne 10. junija 2004 v zadevi Komisija proti Italiji (C-87/02, ZOdl., str. I-5975, točka 38).

ali zmanjšani, so odgovorni izključno pristojni organi držav članic.

112. Nasprotno pa izdaja dovoljenja novemu obratu na podlagi odločitve države članice povzroči izpust dodatnih, *novih* emisij. Drugače kot pri (grozečem) preseganju zgornjih meja emisij le z izpusti iz obstoječih virov bi država članica tako aktivno, z določenim ravnanjem, prispevala k preprečitvi cilja direktive. Dovoljenje, ki dopušča izpust dodatnih količin emisij, ima zato drugačno vrednost kot le ohranjanje razmer z neizvajanjem ukrepov za zmanjšanje emisij iz obstoječih virov. To dovoljenje je v nasprotju s prepovedjo iz Direktive NEC, da bi se v primeru (grozečega) preseganja zgornjih meja emisij sprostili kakršni koli novi viri emisij. Nasprotno pa diskrecijska pravica države članice pri odločanju, kako bo zmanjšala svoje emisije, ni omejena. Pri preseganju meja emisij države članice nimajo pravice do proste presoje pri ravnanju, odveč pa je tudi vprašanje, „kako" zmanjšati emisije, ki spada na področje proste presoje na državni ravni.

113. To ne izključuje izdaje dovoljenj novim elektrarnam, ki bodo nadomestile stare elektrarne in ob primerljivi zmogljivosti proizvedle manj onesnaževal. Taka nadgradnja je ugodnejša za stanje emisij in zato ne ogroža ciljev Direktive NEC. Vendar ne zadošča, da je z izdajo dovoljenja za izpust novih emisij povezano le upanje na zaprtje obstoječih obratov. Nasprotno, jasno mora biti določeno, da odobritev novih emisij pomeni sorazmerno zmanjšanje emisij iz starih obratov.

114. Brez take povezave med izpustom novih in zmanjšanjem obstoječih emisij je izdaja dovoljenja za nove emisije dopustna le, če ne grozi preseganje zgornjih meja emisij. Države članice morajo zato pred izdajo dovoljenja po potrebi sprejeti ukrepe, da bi zadostno zmanjšale obstoječe emisije pred začetkom obratovanja novega obrata (in po njem).

115. Le v redkih izjemnih primerih lahko obstajajo absolutno prevladujoči razlogi splošnega interesa, ki kljub grozečemu preseganju zgornjih meja emisij upravičujejo izdajo dovoljenja za dodatne emisije.[54] V tej zadevi pa o tem ni bilo postavljeno vprašanje niti ni domnev o obstoju takih razlogov.

116. Opozorilo družbe RWE in Nizozemske na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti iz člena 5 PEU (prej člen 5 EC) me ne prepriča.

54 – Poseg v ohranitvena območja za ptice prikazuje sodba z dne 28. februarja 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-57/89, Leybucht, Recueil, str. I-883, točka 21 in naslednje), ohranjanje živalskih vrst pa moji sklepni predlogi, predstavljeni 14. junija 2007 v zadevi Komisija proti Finski (C-342/05, lov na volka, ZOdl., str. I-4713, točka 52 in naslednje).

Države članice na podlagi načela subsidiarnosti niso upravičene do neomejene diskrecijske pravice pri vplivanju na cilje prava Unije. Če države članice ne izkoristijo možnosti ukrepanja pri prenosu direktive, ki jim sprva pripadajo, je primerno, da se njihova diskrecijska pravica posledično zmanjša.

117. Izhodiščna diskrecijska pravica držav članic zato ni v nasprotju s prepovedjo izdaje dovoljenja za dodatne emisije.

118. Electrabel meni, da bi prepoved izdaje dovoljenja pomenila slabši položaj obratov, ki morajo za obratovanje pridobiti dovoljenje, v primerjavi z viri emisij, ki tega dovoljenja ne potrebujejo in zato lahko začnejo obratovati ne glede na morebitno preseganje nacionalnih zgornjih meja emisij. Tukaj ostaja odprto vprašanje, ali ta trditev velja za izdajo dovoljenja manjšim obratom, enakovrednim tistim obratom, ki niso zavezani pridobiti dovoljenja.

119. Obrati, ki morajo v skladu z Direktivo CPNO pridobiti dovoljenje, vsekakor niso primerljivi z obrati, ki tega dovoljenja ne potrebujejo. Ti že po mnenju zakonodajalca Unije močno vplivajo na okolje kot celoto[55] in povzročajo zlasti veliko emisij[56], tako da so posebne zahteve upravičene.

120. To razlikovanje zakonodajalca je ključno za odgovor na vprašanje 3 a). Načeloma ni pomembno, koliko posamezen obrat prispeva h (grozečemu) preseganju nacionalnih zgornjih meja emisij. Ker je v skladu z Direktivo CPNO zavezan pridobiti dovoljenje, lahko domnevamo, da imajo njegove emisije zadosten negativni vpliv na okolje, da je dovoljenje obvezno,[57] kadar so količine emisij že brez (zadevnega) obrata presežene.

121. Ta domneva se v posameznem primeru mogoče lahko ovrže. Zgornje meje emisij ne morejo preprečevati izdaje dovoljenja, če gre za tako vrsto obrata, ki sploh ne izpušča pomembnih onesnaževal. Predstavljiva bi bila izdaja dovoljenj obratom, katerih emisije skoraj nimajo negativnega vpliva na okolje. V teh zadevah pa je to izključeno. Zadevne elektrarne izpuščajo veliko dušikovih oksidov in žveplovega dioksida in tako občutno prispevajo k povečanju nacionalnih emisij.[58]

55 – Glej predvsem uvodni izjavi 2 in 9 ter člene 1, 2(2), 3(1)(a) in (b) ter 9(4) Direktive CPNO.

56 – Glej predvsem uvodni izjavi 9 in 30 ter člene 1, 2(5) in (6), 9(3) in (4) ter 19 Direktive CPNO.

57 – Glej uvodno izjavo 29 in člen 2(3) Direktive CPNO.

58 – Glej zgoraj točka 25.

122. Zato pri (grozečem) preseganju zgornjih meja emisij velja prepoved izdaje dovoljenja obratom v skladu z Direktivo CPNO, če v posameznem primeru ni dokazano, da emisije zadevnih onesnaževal iz obrata ne vplivajo pomembno na okolje.

učinkovitih programov za zmanjšanje emisij. Ta prepoved ne velja, če je v posameznem primeru dokazano, da emisije zadevnih onesnaževal ne vplivajo pomembno na okolje.

4. Pomen začetka obratovanja obrata (vprašanje 2 c))

123. Na koncu je treba še opozoriti, da je zadevna možnost izdaje omejenega dovoljenja, to je pod določenimi pogoji in omejitvami, v primerjavi s popolno zavrnitvijo izdaje vsekakor ugodnejši način, ki ga morajo pristojni organi upoštevati. Emisije spornih onesnaževal se z uporabo drugih tehničnih ukrepov mogoče lahko tako zmanjšajo, da se lahko ovrže domneva o njihovi pomembnosti za okolje. Iz Direktive NEC pa ni razvidno, kakšni bi lahko bili ustrezni pogoji in zahteve. Ta določa le, da države članice pri grozečem preseganju zgornjih meja emisij ne smejo izdati dovoljenj za dodatne emisije.

125. Predložitveno sodišče želi z vprašanjem 2 c) končno izvedeti, ali je pomembno, kdaj obrat, ki je zavezan pridobiti dovoljenje, začne obratovati. Tudi če iz zaporedja vprašanj predloga za sprejetje predhodne odločbe lahko sklepamo drugače, se to vprašanje lahko smiselno navezuje le na vprašanje 3, točki a) in b), ki neposredno zadeva obveznosti držav članic v postopku izdaje dovoljenja.

124. Odgovor na vprašanje 3, točki a) in b), je zato: Država članica mora zavrniti izdajo zahtevanega okoljskega dovoljenja v smislu člena 4 Direktive CPNO, če obrat prispeva h (grozečemu) preseganju nacionalne zgornje meje emisij onesnaževal, ki jo določa Direktiva NEC, sama pa ni izdelala in izvedla

126. Obrat je za nacionalne zgornje meje emisij upošteven šele takrat, ko začne obratovati in proizvajati emisije. V postopku izdaje dovoljenja je zato treba določiti nacionalne zgornje meje emisij, ki veljajo ob začetku obratovanja obrata in med njegovim nadaljnjim obratovanjem.

127. V skladu s členom 4(2) Direktive NEC morajo države članice zagotoviti, da ne presežejo zgornjih meja emisij iz Priloge I nobeno leto po letu 2010. Italija in Komisija pravilno opozarjata, da te meje (vsaj) še naprej veljajo. Zato je treba izdajo dovoljenja zavrniti, če grozi preseganje nacionalnih zgornjih meja emisij ali se je že zgodilo.

128. Odgovor na vprašanje 2 c) je zato: Okoliščina, da obrat začne obratovati po letu 2010, je upoštevna le, če takrat ne grozi več preseganje nacionalnih zgornjih meja emisij ali se to ne bo zgodilo.

D – *Četrto, peto in šesto vprašanje – neposreden učinek direktive*

129. Predložitveno sodišče želi s četrtim, petim in šestim vprašanjem izvedeti, ali in po potrebi v kakšnem obsegu se lahko posameznik pred nacionalnim sodiščem sklicuje na Direktivo NEC.

130. Kot je Sodišče že večkrat navedlo, ne bi bilo združljivo z zavezujočo naravo, ki jo direktivi daje člen 288(3) PDEU, da se načeloma izključi možnost zadevnih oseb, da se sklicujejo na obveznost, ki jo nalaga.[59] Ta preudarek velja zlasti za direktivo, katere cilj je zagotoviti nadzor in zmanjšanje onesnaženosti zraka in s tem varovanje javnega zdravja.[60]

131. Zato se posameznik pred nacionalnim sodiščem zoper državo na določbe direktive lahko sklicuje v vseh primerih, v katerih se te glede vsebine zdijo nepogojne in dovolj natančne, če država direktive ni v roku prenesla v nacionalno pravo ali če je ni pravilno prenesla.[61]

132. Iz člena 4 in Priloge I k Direktivi NEC izhaja jasna dolžnost držav članic, da morajo svoje letne emisije najpozneje do 31. decembra 2010 omejiti do količin, ki ne presegajo tam navedenih nacionalnih zgornjih meja. Dovolj natančna je tudi obveznost držav članic iz člena 6, da izdelajo programe za postopno zmanjšanje nacionalnih emisij.[62]

59 – Sodba Janecek (navedena v opombi 2, točka 37), sodba z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi (C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 69), sodba Kraaijeveld in drugi (navedena v opombi 52, točka 56) in sodba z dne 1. februarja 1977 v zadevi Verbond van Nederlandse Ondernemingen (51/76, Recueil, str. 113, točka 20/29).

60 – Sodba Petersen (navedena v opombi 2, točka 37).

61 – Sodbi z dne 19. januarja 1982 v zadevi Becker (8/81, Recueil, str. 53, točka 25) in z dne 11. julija 2002 v zadevi Marks & Spencer (C-62/00, Recueil, str. I-6325, točka 25), sodba Pfeiffer in drugi (navedena v opombi 23, točka 103), sodba z dne 12. februarja 2009 v zadevi Cobelfret (C-138/07, ZOdl., str. I-731, točka 58) in sodba Janecek (navedena v opombi 2, točka 36).

62 – Glej v tem smislu sodbo Janecek (navedena v opombi 2, točka 39).

133. Iz Direktive NEC pa ni razvidna obveznost držav članic, da sprejmejo določene posamezne ukrepe za upoštevanje zgornjih meja emisij. Pri izbiri sredstev imajo države članice široko diskrecijsko pravico. Zaradi neobstoja zgoraj navedene obveznosti neposredna uporaba načeloma ni mogoča.

134. Drugače pa velja glede že ugotovljene omejitve diskrecijske pravice držav članic pri grozečem preseganju zgornjih meja emisij. Dolžnost držav članic, da zavrnejo izdajo okoljskega dovoljenja v smislu člena 4 Direktive CPNO, če obrat prispeva h (grozečemu) preseganju nacionalne zgornje meje emisij za onesnaževala iz Direktive NEC, je glede pravne posledice očitno dovolj natančna.

135. Lahko pa bi obstajal dvom, ali je pogoj (grozečega) preseganja nacionalne zgornje meje emisij prav tako dovolj natančno določen. Ali so te meje presežene, se lahko ugotovi le na podlagi izdelave praviloma zahtevne projekcije. V tem smislu večina strank navaja, da pri izdaji dovoljenja sploh še ne more biti znano, ali bodo zgornje meje emisij ob začetku obratovanja presežene.

136. Vendar Direktiva NEC navaja sredstva, ki tako projekcijo olajšajo. Člen 7 in Priloga III namreč določata, da morajo države članice pripraviti in letno dopolniti nacionalne katastre emisij in projekcije emisij. Pristojni organi in sodišča lahko brez težav uporabijo vsaj te projekcije, da preizkusijo, ali grozi preseganje. Poleg tega se mi ne zdi nemogoče, da se te projekcije popravljajo, če so vidne očitne pomanjkljivosti.

137. Lahko pa nastanejo težave, če države članice po možnosti do izdaje dovoljenja še niso odločile, kako bodo pred začetkom obratovanja zagotovile skladnost z zgornjimi mejami. Te težave bi bilo treba rešiti, saj temeljijo na kršenju člena 6 Direktive NEC. Po tem členu morajo države članice namreč do 1. oktobra 2002 izdelati potrebne programe za upoštevanje zgornjih meja.

138. Zato nujnost projekcije za prihodnje emisije onesnaževal ni v nasprotju z neposrednim izvajanjem prepovedi izdaje dovoljenj dodatnim virom emisij pri (grozečem) preseganju zgornjih meja emisij.

139. Vendar obstaja vprašanje, ali Direktiva dovolj natančno določa krog upravičencev. V skladu s sodno prakso se „zadevne osebe“

lahko sklicujejo na dolžnost posamezne države članice, ki jo določa posamezna direktiva. Sodišče v svoji sodbi v zadevi Janecek celo omenja osebe, ki jih nevarnost preseganja mejnih vrednosti „neposredno“ zadeva.[63] Ne da bi bilo treba preučiti pomen posameznih izrazov, ti kažejo, da mora biti krog upravičencev omejen.

140. Avstrija pravilno opozarja, da Direktiva NEC, zlasti člena 4 in 6 te direktive, ne spada v ta okvir. Določbe predpisujejo le *nacionalne* zgornje meje emisij in zahtevajo izdelavo *nacionalnih* programov. Ne ščitijo pa nobene omejene skupine oseb, saj ni stvarne ali prostorske povezave. Niti državljani zadevne države članice ne morejo veljati za omejeno skupino upravičencev, saj imajo nacionalne emisije kot celota praviloma tudi čezmejne posledice. Zato so te obveznosti na splošno namenjene varstvu okolja in zdravja. Natančnejše opredelitve ni.

141. Zato obstaja dvom, ali se posameznik lahko sklicuje neposredno na člen 4 Direktive NEC ali v smislu člena 6 zahteva izdelavo programov oziroma sprejetje ukrepov ali svežnjev ukrepov za upoštevanje zgornjih meja emisij, ki jih vsebujejo ti programi. Ti vprašanji, torej 5 a) in 6 a), pa sta v tej zadevi nepomembni, saj postopki za sprejetje predhodne odločbe ne zadevajo niti upoštevanja nacionalne zgornje meje emisij kot take niti nujnih svežnjev ukrepov.

142. V tem postopku je pomembno le, ali se posamezniki lahko sklicujejo na prepoved izdaje dovoljenja nekaterim novim obratom v skladu s členom 4 Direktive CPNO v primeru (grozečega) preseganja zgornjih meja emisij.

143. Ker so ti obrati vezani na kraj, je mogoča zadostna prostorska in stvarna povezava za določitev zadevnih oseb in celo oseb, ki jih te okoliščine neposredno zadevajo. Člen 2(15) Direktive CPNO v tem smislu navaja

63 – Sodba Janecek (navedena v opombi 2, točka 39).

opredelitev „zadevna javnost“. Ta vključuje nevladne organizacije, ki se zavzemajo za varovanje okolja in izpolnjujejo vse pogoje, ki jih določa nacionalna zakonodaja.

144. Javnost, ki jo zadeva izdaja dovoljenja, ima v skladu s členom 16 Direktive CPNO, ki je bil vstavljen zaradi prenosa Aarhuške konvencije, pravico do sodnega varstva. Pogoj za to pravico do vložitve tožbe je zadosten interes ali kršenje pravice v skladu z zahtevami nacionalne zakonodaje.[64] Ker v tej zadevi niso bila postavljena vprašanja o teh pogojih, je treba predvidevati, da so izpolnjeni.

145. Določbe Direktive NEC se tudi v tem okviru neposredno ne nanašajo na zadevno javnost v smislu Direktive CPNO. Vendar ima ta v skladu s členom 16 Direktive CPNO pravico, da izpodbija materialno in postopkovno zakonitost dovoljenj. Ta sodni nadzor ni omejen na določbe, ki posebej ščitijo posamezne zadevne osebe. Nasprotno, preizkus materialne zakonitosti dovoljenj ne bi bil popoln, če bi se morale tožeče stranke, ki jih prizadeva določen obrat, sprijazniti z dovoljenjem, ki je objektivno nezakonito.

146. Zato se posamezniki v tožbi v smislu člena 16 Direktive CPNO lahko sklicujejo na prepoved izdaje dovoljenja posameznim novim obratom v skladu s členom 4 Direktive CPNO, ki jo vsebuje Direktiva NEC, v primeru (grozečega) preseganja zgornjih meja emisij.

147. Na koncu je treba preizkusiti tudi ugovor, da bi sklicevanje na prepoved izdaje dovoljenja povzročilo uporabo Direktive NEC v škodo posameznikov, namreč udeleženih energetskih družb. Drži, da direktiva sama za posameznika ne more ustvarjati obveznosti in da se torej nanjo kot tako proti njemu ni mogoče sklicevati.[65] Vendar je uporaba nacionalne zakonodaje v skladu z direktivo v škodo posameznikov, kot opaža predložitveno sodišče, načeloma mogoča.[66] Tudi če bi bila nujna neposredna uporaba prepovedi izdaje dovoljenja, to ne bi vključevalo sklicevanja

64 – Izhajati je treba iz tega, da zadeva Trianel (C-115/09, obvestilo v UL 2009, C 141, str. 26, glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke Sharpston z današnjega dne) ter združene zadeve Boxus in drugi (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, obvestilo v UL 2009, C 153, str. 18 in naslednje), ki potekajo pred sodiščem, dopolnjujejo razlago teh zahtev.

65 – Sodbe z dne 26. februarja 1986 v zadevi Marshall (152/84, Recueil, str. 723, točka 48), z dne 14. julija 1994 v zadevi Faccini Dori (C-91/92, Recueil, str. I-3325, točka 20) in z dne 19. januarja 2010 v zadevi Kücükdeveci (C-555/07, ZOdl., str. I-4281, točka 46).

66 – Sodbi Pfeiffer in drugi (navedena v opombi 23, točka 110 in naslednje) ter Kücükdeveci (navedena v opombi 65, točka 45 in naslednje).

na direktivo zoper posameznika. Nasprotno, prepoved bi veljala za organe, ki izdajajo dovoljenja. In le zaradi „skoraj refleksnih“ negativnih učinkov na pravice tretjih oseb, tudi če so ti zanesljivo izkazani, posamezniku ni mogoče odreči možnosti, da se sklicuje na določbe direktive zoper zadevno državo članico.[67]

148. Odgovor na vprašanji 4 in 6 b) je zato: Posamezniki se lahko v tožbi v smislu člena 16 Direktive CPNO sklicujejo na prepoved izdaje dovoljenja posameznim novim obratom v skladu s členom 4 Direktive CPNO, ki jo vsebuje Direktiva NEC, v primeru (grozečega) preseganja zgornjih meja emisij.

149. Odgovor na vprašanje 5 b) izhaja iz odgovora 2 b): Ker obveznost države članice, da se vzdrži sprejetja ukrepov, ki bi resno ogrozili cilj, ki ga predpisuje ta direktiva, velja tudi za obdobje med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010, morajo posamezniki že v tem obdobju imeti možnost, da se sklicujejo na navedeno prepoved.[68]

150. Odgovor na vprašanje 6 c) je bil dan že v odgovoru na vprašanje 3 a): Ta prepoved izdaje dovoljenja ne velja, če je v posameznem primeru dokazano, da vpliv emisij zadevnih onesnaževal na okolje ni pomemben.[69]

151. Odgovor na vprašanja od 4 do 6 je zato: Posamezniki se v tožbi v smislu člena 16 Direktive CPNO lahko sklicujejo na prepoved izdaje dovoljenja posameznim novim virom emisij, torej obratom, v skladu s členom 4 Direktive CPNO, ki jo vsebuje Direktiva NEC, v primeru (grozečega) preseganja zgornjih meja emisij. To velja tudi za obdobje med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010. Prepoved izdaje dovoljenja pa ne velja, če je v posameznem primeru dokazano, da vpliv emisij zadevnih onesnaževal na okolje ni pomemben.

67 – Sodbi z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells (C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 57) in z dne 17. julija 2008 v združenih zadevah Arcor (od C-152/07 do C-154/07, ZOdl., str. I-5959, točka 36).

68 – Glej zgoraj točko 80 in naslednje.

69 – Glej zgoraj točko 120 in naslednje.

## V – Predlog

152. Zato Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori:

1. Zaradi obveznosti razlage v skladu z direktivo je mogoče nacionalne določbe za prenos Direktive 2008/1/ES o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (prej Direktiva 96/61/ES) razlagati tako, da je pri presoji zahtevka za izdajo okoljskega dovoljenja treba upoštevati nacionalne zgornje meje emisij iz Direktive 2001/81 o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka.

2. Dolžnost države članice, da se vzdrži sprejetja ukrepov, ki bi resno ogrozili cilje, ki jih predpisuje Direktiva 2001/81, velja tudi v obdobju med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010.

3. Zadevna država članica mora v skladu z Direktivo 2001/81 v obdobju med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010 pripraviti in izvesti ustrezne programe za upoštevanje zgornjih meja emisij. Če kljub temu grozi preseganje zgornjih meja, mora država članica svoj program za zmanjšanje določenih emisij nadgraditi, da bi te emisije ustrezno zmanjšala.

4. Če država članica ni pripravila in izdelala učinkovitih programov za zmanjšanje emisij, mora zahtevo za izdajo okoljskega dovoljenja v smislu člena 4 Direktive 2008/1 zavrniti, če obrat prispeva h (grozečemu) preseganju nacionalne

zgornje meje emisij onesnaževal, ki jo določa Direktiva 2001/81. Ta prepoved ne velja, če je v posameznem primeru dokazano, da vpliv emisij zadevnih onesnaževal na okolje ni pomemben.

5. Okoliščina, da obrat začne obratovati po letu 2010, je upoštevna le, če takrat ne grozi preseganje nacionalnih zgornjih meja emisij ali se ne bo zgodilo.

6. Posamezniki se v tožbi v smislu člena 16 Direktive 2008/1 lahko sklicujejo na prepoved izdaje dovoljenja posameznim novim virom emisij, to je obratom, v skladu s členom 4 Direktive 2008/1, ki jo vsebuje Direktiva 2001/81, v primeru (grozečega) preseganja zgornjih meja emisij. To velja tudi v obdobju med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010. Prepoved pa ne velja, če je v posameznem primeru dokazano, da vpliv emisij spornih onesnaževal iz obrata na okolje ni pomemben.