



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 8. decembra 2011¹

Zadeva C-41/11

**Inter-Environnement Wallonie ASBL in
Terre wallonne ASBL
proti
Région wallonne**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Conseil d'État (Belgija))

„Varstvo okolja — Direktiva 2001/42/ES — Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje — Direktiva 91/676/EGS — Varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov — Akcijski programi za območja, ki so določena za ogrožena — Odprava nacionalnega predpisa, ki je bil sprejet s kršitvijo Direktive 2001/42/ES — Možnost, da se ta predpis določeno krajše obdobje ohrani v veljavi“

I – Uvod

1. Ali je združljivo s pravom Unije, če se do sprejetja nadomestnega ukrepa ohrani v veljavi akcijski program z okoljskega področja, ki je bil sprejet v nasprotju s postopkovno direktivo, če ta program z vsebinskega vidika v nacionalno zakonodajo prenaša drugo direktivo? To je bistvo vprašanja, s katerim se mora Sodišče ukvarjati v obravnavanem postopku za sprejetje predhodne odločbe.
2. Belgijsko Conseil d'État je namreč predložilo vprašanje glede posledic kršitve Direktive o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje² (v nadaljevanju: Direktiva SOP; SOP pomeni strateško okoljsko presojlo).
3. V postopku v glavni stvari sta belgijski nevladni organizaciji, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, v sporu z Région wallonne (v nadaljevanju: Valonska regija) zaradi veljavnosti akcijskega programa, ki ga je ta regija sprejela zaradi prenosa Direktive o nitratih³ v nacionalno zakonodajo.
4. Direktiva o nitratih in akcijski programi, ki se sprejmejo na njeni podlagi, urejajo gnojenje kmetijskih površin. Kmetje površin ne gnojijo samo zaradi spodbujanja rasti kultur, temveč tudi zaradi odstranjevanja živalskih iztrebkov. Če neki obrat proizvede več iztrebkov, kot jih lahko absorbirajo kulture, to pripelje do čezmernega gnojenja, ki redno bremeni vode.⁴

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

3 — Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 o prilagoditvi določb glede odborov, ki pomagajo Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, predvidenih aktih, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe ES, Sklepu Sveta 1999/468/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 447).

4 — Glede zahtev Direktive o nitratih glej sodbe z dne 8. marca 2001 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-266/00, Recueil, str. I-2073); z dne 29. septembra 2003 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-322/00, Recueil, str. I-11267); z dne 22. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-221/03, ZOdl., str. I-8307) in z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-526/08, ZOdl., str. I-6151).

5. Sodišče je v enem od prejšnjih postopkov za sprejetje predhodne odločbe pojasnilo, da je treba pri takšnem akcijskem programu opraviti okoljsko presojo v skladu z Direktivo SOP.⁵

6. Ker je bil obravnavani sporni akcijski program Valonske regije, kakor je ugotovilo Conseil d'État, sprejet brez takšne presoje, mora zdaj odločiti, ali je treba program odpraviti. V skladu s predlogom za sprejetje predhodne odločbe bi bila razveljavitev akcijskega programa za nazaj običajna sankcija za kršitev Direktive SOP. Njena posledica pa bi nujno bila, da Valonija ne bi popolnoma prenesla Direktive o nitratih. Praktično bi to pomenilo, da bi lahko odpadle omejitve glede gnojenja, morebiti pa tudi pravice kmetov do gnojenja.

7. Učinek odprave bi bil časovno omejen, saj je Valonija medtem sprejela nov akcijski program,⁶ pri čemer Belgija, prav tako kot Komisija, navaja, da je bila pri tem upoštevana Direktiva SOP. Gre torej za vprašanje, ali je treba stari akcijski program Valonske regije razveljaviti za nazaj, za obdobje od 15. februarja 2007 do 6. maja 2011, ko je začel veljati novi program.

II – Predlog za sprejetje predhodne odločbe

8. Ali lahko Conseil d'Etat:

- ki mu je v odločanje predložena ničnostna tožba glede sprejetja akta valonske vlade z dne 15. februarja 2007 o spremembi knjige II okoljskega zakonika – zakonik o vodah, v delu, ki zadeva trajnostno upravljanje z dušikom v kmetijstvu,
- ki ugotovi, da je bil ta akt sprejet, ne da bi se upošteval postopek, določen z Direktivo SOP, ter je zato v nasprotju s pravom Unije in ga je torej treba razglasiti za ničen,
- ki pa tudi hkrati ugotovi, da izpodbijani akt zagotavlja primerno izvajanje Direktive o nitratih,
- časovno odloži učinke sodne razglasitve ničnosti za krajše obdobje, potrebno za to, da se na novo sprejme akt, ki je bil razglašen za ničen, da se v okoljskem pravu Unije ohrani določeno konkretno izvajanje brez prekinitve kontinuitete?

9. Pisna stališča so podale Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre wallonne ASBL, Kraljevina Belgija, Francoska republika in Evropska komisija. Vse, razen Terre wallonne, so se tudi udeležile obravnave 8. novembra 2011.

III – Pravni okvir

10. Cilji Direktive SOP izhajajo predvsem iz člena 1:

„Cilj te direktive je zagotoviti visoko raven varstva okolja in prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljane in sprejemanje načrtov in programov, zato da se spodbuja trajnostni razvoj, tako da se zagotovi skladno s to direktivo izvedena okoljska presoja nekaterih načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.“

5 — Sodba z dne 17. junija 2010 v združenih zadevah Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, ZOdl., str. I-5611).

6 — Arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 2011 modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (*Moniteur Belge* z dne 26. aprila 2011, str. 25217).

11. V zvezi s tem uvodni izjavi 4 in 5 Direktive SOP določata:

- „(4) Okoljska presoja je pomembno orodje za vključevanje okoljskih vidikov v pripravlanje in sprejemanje nekaterih načrtov in programov, ki bodo verjetno imeli znatne vplive na okolje v državah članicah, ker zagotavlja, da se taki vplivi izvajanja načrtov in programov upoštevajo med njihovo pripravo in pred sprejetjem.
- (5) Uvedba postopkov okoljske presoje na ravni načrtovanja in programiranja naj bi koristila podjetjem z zagotavljanjem doslednejšega okvira za delovanje z vključevanjem ustreznih okoljskih informacij v odločanje. Vključitev širšega izbora dejavnikov v odločanje naj bi prispevala k trajnostnejšim in učinkovitejšim rešitvam.“

IV – Pravna presoja

A – Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

12. Komisija meni, da po sprejetju novega valonskega akcijskega programa odgovor na predlog za sprejetje predhodne odločbe ni več potreben. Ker Sodišče ne odgovarja na hipotetična vprašanja,⁷ bi bil predlog v tem primeru nedopusten.

13. Po poizvedbi Sodišča pa je Conseil d'État sporočilo, da naj bi bil odgovor še kako potreben za odločitev v sporu, ki teče pred njim. Novi akcijski program naj ne bi veljal za nazaj. Zato naj bi Conseil d'État moralo odločiti o razglasitvi ničnosti starega akcijskega programa za obdobje od njegovega sprejetja do njegove razveljavitve z novim programom.

14. To stanje spora obravnavani postopek loči predvsem od zadeve Fluxys. Ta zadeva se je nanašala na združljivost določenih nacionalnih določb s pravom Unije.⁸ Sodišče pa je le še ugotovilo, da je treba postopek ustaviti, potem ko je belgijsko ustavno sodišče sporne določbe razveljavilo za nazaj⁹ in jih torej v postopku v glavni stvari ni bilo več mogoče uporabiti. V obravnavanem primeru pa mora Conseil d'État nasprotno šele odločiti o tem, ali je treba stari akcijski program za nazaj razglasiti za ničen.

15. Iz tega sledi, da je na predlog za sprejetje predhodne odločbe treba odgovoriti.

B – Vprašanje, ki ga je predložilo Conseil d'État

16. Conseil d'État želi izvedeti, ali lahko do sprejetja nadomestnega akta odredi, da še naprej velja valonski akcijski program za prenos Direktive o nitratih v nacionalno zakonodajo, ki je bil sprejet s kršitvijo Direktive SOP.

1. Sodba Winner Wetten

17. Conseil d'État in stranke se v zvezi s tem intenzivno ukvarjajo s sodbo Winner Wetten¹⁰. V tej zadevi se je postavljalo vprašanje, ali lahko nacionalna sodišča odredijo začasno nadaljnjo veljavnost nacionalne določbe igre na srečo, ki je nezdružljiva s temeljnimi svoboščinami.

7 — Glej na primer sodbo z dne 15. septembra 2011 v združenih zadevah Gueye in Salmerón Sánchez (C-483/09 in C-1/10, ZOdl., str. I-8263, točka 40).

8 — V zvezi s tem glej sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak, predstavljene 28. septembra 2010 v zadevi Fluxys (C-241/09, ZOdl., str. I-12773).

9 — Sodba z dne 9. decembra 2010 v zadevi Fluxys (C-241/09, ZOdl., str. I-12773, točka 32 in naslednja).

10 — Sodba z dne 8. septembra 2010 v zadevi Winner Wetten (C-409/06, ZOdl., str. I-8015, točke od 53 do 69).

18. Praviloma iz primarnosti prava Unije izhaja, da ni mogoče uporabiti nacionalnih določb, ki so z njim v nasprotju.¹¹ Posamezniki lahko v skladu z načelom učinkovitega sodnega varstva to primarnost uveljavljajo tudi pred sodiščem.¹²

19. Sodišče lahko na podlagi splošnega načela pravne varnosti, ki je sestavni del pravnega reda Unije, zadevnim osebam zgolj izjemoma omeji možnost sklicevanja na določbo, o kateri je Sodišče sprejelo razlago, da bi izpodbijale pravna razmerja, nastala v dobri veri. Taka omejitev se lahko dovoli le v isti sodbi, s katero se odloči o zahtevani razlagi.¹³

20. V postopku Winner Wetten so udeležene države članice v bistvu trdile, da je priznanje načela, ki bi v izjemnih okoliščinah dovoljevalo začasno ohranitev učinkov nacionalne norme, za katero se šteje, da je v nasprotju z neposredno uporabljivo normo prava Unije, utemeljeno po analogiji s sodno prakso, ki jo je razvilo Sodišče na podlagi člena 264(2) PDEU v zvezi z začasno ohranitvijo učinkov aktov prava Unije, ki jih je razglasilo za nične na podlagi člena 263 PDEU ali za katere je ugotovilo njihovo neveljavnost na podlagi člena 267 PDEU.¹⁴

21. Sodišče pa v tej zadevi ni odločilo, ali je mogoče primarnost prava Unije odložiti na podlagi drugih prevladujočih interesov, saj v zadevi Winner Wetten ni bilo nobenih nujnih razlogov pravne varnosti, s katerimi bi bilo to mogoče utemeljiti. Poudarilo pa je, da vsekakor lahko samo ono samo določi pogoje za takšno odložitev.¹⁵

22. Belgija, Francija in Komisija v obravnavanem primeru iz teh izjav v sodbi Winner Wetten izpeljujejo, da je mogoče o začasni nadaljnji veljavnosti starega akcijskega programa odločiti s tehtanjem.

23. Odgovor na vprašanje, ki ga je predložilo Conseil d'État, pa ne izhaja iz sodbe Winner Wetten in podobnih zadev.¹⁶ Nacionalna določba, ki je nezdržljiva s temeljnimi svoboščinami – ali katero koli drugo normo prava Unije – krši pravo Unije ob vsaki ponovni uporabi. Načelno je ni dopustno uporabiti, saj bi bila sicer ogrožena (enotna) veljavnost prava Unije.

24. V nasprotju s tem neopravljena okoljska presoja, ki je obvezna, najprej predstavlja zaključeno kršitev prava Unije, ki se z uporabo načrta ali programa (nujno) ne pogloblja naprej. Možno je, da bi bil po izvedeni presoji sprejet popolnoma enak ukrep.

25. V nasprotju s stališčem različnih strank torej ne gre za to, da se eni direktivi prizna prednost v primerjavi z drugo direktivo ali da se izbira med kršitvijo ene od obeh direktiv. Direktiva SOP je bila že prekršena. Omiliti je mogoče le posledice te kršitve. Če pa bi bil zaradi kršitve Direktive SOP razglašen za ničen stari valonski akcijski program za prenos Direktive o nitratih v nacionalno zakonodajo, bi se kršitvi Direktive SOP pridružila še kršitev druge direktive.

26. Sodba Winner Wetten in primarnost prava Unije nista primerni podlagi za odgovor na vprašanje, ki ga je predložilo Conseil d'État.

2. Načeli učinkovitosti in enakovrednosti

27. Nasprotno je treba uporabiti načeli učinkovitosti in enakovrednosti.

11 — Sodba Winner Wetten (navedena v opombi 10, točke od 53 do 57).

12 — Sodba Winner Wetten (navedena v opombi 10, točka 58).

13 — Sodba z dne 6. marca 2007 v zadevi Meilicke in drugi (C-292/04, ZOdl., str. I-1835, točki 35 in 36 ter navedena sodna praksa).

14 — Sodba Winner Wetten (navedena v opombi 10, točka 63).

15 — Sodba Winner Wetten (navedena v opombi 10, točka 67).

16 — Sodba Meilicke in drugi (navedena v opombi 13, točka 36 in navedena sodna praksa).

28. Primarnost prava Unije s prepovedjo uporabe nacionalnega prava ureja pravno posledico konfliktov med določbami.¹⁷

29. Pravo Unije pa posebej ne ureja vprašanja, kako postopati v primeru ureditve, ki je sprejeta, ne da bi bila opravljena okoljska presoja, zahtevana z Direktivo SOP, ki pa vsebinsko ni v nasprotju z nobeno določbo prava Unije.

30. Predvsem niti Direktiva SOP niti Direktiva o nitratih ne urejata posledic postopkovnih napak pri sprejemanju akcijskih programov.

31. Sodišče pa je na področju Direktive PVO¹⁸ ugotovilo, da so države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PDEU, zavezane odpraviti protipravne posledice kršitve prava Unije.¹⁹ Ta ugotovitev mora veljati tudi za Direktivo SOP.

32. Ker na tem področju ni predpisov Unije, mora pravni red vsake države članice določiti pristojna sodišča in podrobneje urediti postopkovna pravila glede pravnih sredstev, katerih namen je varstvo pravic, ki za upravičene subjekte izhajajo iz prava Unije. Ta pravila ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in v praksi ne smejo povzročati nemogočega ali pretirano oteženega uveljavljanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).²⁰

33. Načelo enakovrednosti v obravnavani zadevi ni kršeno, saj Conseil d'État navaja, da lahko tudi v primeru položajev, ki so v celoti nacionalni, začasno ohrani v veljavi predpise, ki jih je razglasilo za nične.²¹

34. Začasni nadaljnji veljavnosti valonskega akcijskega programa pa bi lahko nasprotovalo načelo učinkovitosti. Vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Unije, je treba preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi organi.²² Pri tem gre za presoje posameznih primerov, ki so bile opravljene z upoštevanjem skupnega dejanskega in pravnega konteksta vsakokratne zadeve in ki jih ni mogoče samodejno prenesti na druga področja kot so tista, v okviru katerih so bile sprejete.²³

35. Onemogočenost je v obravnavanem primeru mogoče izključiti: pravica do okoljske presoje s sodelovanjem javnosti je lahko uresničena tudi v primeručasne nadaljnje veljavnosti starega akcijskega programa, če je nov program sprejet ob upoštevanju Direktive SOP.

36. Preučiti pa je še treba, ali bi začasna nadaljnja veljavnost starega akcijskega programa pretirano otežila izvajanje pravice do okoljske presoje.

37. Pravica do okoljske presoje ni zgolj formalni postopkovni korak, ampak naj v skladu s členom 1 ter uvodnima izjavama 4 in 5 Direktive SOP zagotovi, da se med pripravo in pred sprejetjem načrtov in programov upoštevajo znatni vplivi na okolje, ki izhajajo iz njihovega izvajanja. Vključitev širšega izbora dejavnikov v odločanje bo praviloma prispevala k bolj trajnostnim in učinkovitejšim rešitvam.

17 — Sodbe z dne 15. julija 1964 v zadevi Costa (6/64, Recueil, str. 1253, 1269 in 1270); z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal (106/77, Recueil, str. 629, točke od 21 do 24); z dne 19. junija 1990 v zadevi Factortame in drugi (C-213/89, Recueil, str. I-2433, točke od 19 do 21) in z dne 22. junija 2010 v združenih zadevah Melki in Abdeli (C-188/10 in C-189/10, ZOdl., str. I-5667, točka 44).

18 — Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248).

19 — Sodba z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells (C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 64).

20 — Sodbe z dne 4. julija 2006 v zadevi Adeneler in drugi (C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točka 95); z dne 12. septembra 2006 v zadevi Eman in Sevinger (C-300/04, ZOdl., str. I-8055, točka 67) in z dne 12. maja 2011 v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, ZOdl., str. I-3673, točka 43).

21 — Conseil d'État se sklicuje na člen 14b Lois coordonnées za Conseil d'État.

22 — Sodbe z dne 14. decembra 1995 v zadevi Peterbroeck (C-312/93, Recueil, str. I-4599, točka 14); z dne 13. marca 2007 v zadevi Unibet (C-432/05, ZOdl., str. I-2271, točka 54) in z dne 8. julija 2010 v zadevi Bulicke (C-246/09, ZOdl., str. I-7003, točka 35).

23 — Sodba z dne 21. novembra 2002 v zadevi Cofidis (C-473/00, Recueil, str. I-10875, točka 37).

38. Zato ni mogoče predpostavljati, da bi bil ukrep tudi po pravilno opravljeni okoljski presoji sprejet v vsebinsko enaki obliki. Nasprotno, treba je domnevati, da bi bil preučen ukrep za varstvo okolja ugodnejši kot pa nepreučen ukrep. Predvsem naj bi imel manj škodljive vplive na okolje.

39. Kakor navaja Komisija, naj bi ravno pri sprejetju akcijskih programov v skladu z Direktivo o nitratih obstajal določen potencial, saj imajo države članice manevrski prostor glede dosega ukrepov, ki jih morajo sprejeti. Pri izkoriščanju tega manevrskega prostora lahko pridejo do izraza rezultati okoljske presoje.

40. Domneva, da bi bil preučen ukrep ugodnejši, na prvi pogled govori v prid temu, da naj se nadaljnje uresničevanje nepreučene ukrepa zadrži vsaj toliko časa, dokler ni opravljena okoljska presoja. Sodišče je v skladu s tem ugotovilo, da sta na primer *preklic* ali *zadržanje* že izdanega soglasja za izvedbo, da se opravi (izostala) presoja vplivov obravnavanega projekta na okolje v smislu Direktive PVO, primerna ukrepa za odpravo kršitve te direktive.²⁴

41. To ugotovitev je mogoče, podobno kot druga spoznanja v zvezi z Direktivo PVO,²⁵ prenesti na načrte in programe, ki so pogoj za uresničitev projektov, ki bi lahko imeli škodljive vplive na okolje. Kakor v primeru izdaje soglasja za projekt bi zadržanje ali preklic načrta ali programa začasno preprečila, da bi bili projekti izvedeni. Zato tudi ne bi mogli imeti škodljivih vplivov na okolje.

42. V primerjavi s soglasji za projekte pa so lahko načrti in programi tudi del ureditvene hierarhije ali pa lahko nadomeščajo starejše predpise. Če se takšni ukrepi prekličejo ali zadržijo, začnejo veljati splošnejši ali pa starejši predpisi. Ti imajo lahko škodljivejši vplive na okolje²⁶ kot pa nepravilno sprejet ukrep. Če obstaja nevarnost takšnih vplivov, bi bila preklic ali zadržanje spornega ukrepa v nasprotju s cilji Direktive SOP.

43. Zato bi bilo treba pri sodni odločitvi o načrtih in programih, ki so bili sprejeti brez zahtevane okoljske presoje, preučiti, kateri predpisi bi začeli veljati v primeru njihovega preklica ali zadržanja. Če so ti predpisi škodljivejši za okolje kot sporni ukrep, lahko sodišče, ne da bi prekršilo načelo učinkovitosti, odredi začasno nadaljnjo veljavnost obstoječega ukrepa, dokler ni sprejet nadomestni ukrep na podlagi okoljske presoje.

44. Takšna odreditev seveda predpostavlja, da je nacionalno sodišče pristojno za odreditev nadaljnje veljavnosti predpisov, pri sprejetju katerih so bile storjene postopkovne napake. V tem pogledu se lahko postavlja vprašanje, ali takšno pristojnost terja pravo Unije, če ga sporni ukrep zadeva. V obravnavanem primeru pa Sodišču ni treba odgovoriti na to vprašanje. Conseil d'État namreč ima potrebne pristojnosti.²⁷

45. Treba je tudi upoštevati, da začasna nadaljnja veljavnost lahko zmanjša pritisk na to, da je treba ukrep, pri sprejetju katerega so bile storjene postopkovne napake, nadomestiti z ukrepom, ki bo temeljil na primerni okoljski presoji. Načelo učinkovitosti pa bi bilo vsekakor kršeno, če bi se s sprejetjem primerno preučene ukrepa nesorazmerno dolgo zavlačevalo zaradi nadaljnje veljavnosti starega ukrepa. O tem, kakšne sankcije pravo Unije zahteva za takšen primer, prav tako ni treba odločiti v obravnavanem primeru. Dejstvo je namreč, da je bil že sprejet nadomestni ukrep, po navedbah Belgije in Komisije pa je bila prej opravljena zadostna okoljska presoja.

24 — Sodba Wells (navedena v opombi 19, točka 65).

25 — Glej na primer sodbo z dne 22. septembra 2011 v zadevi Valčiukienė in drugi (C-295/10, ZOdl., str. I-8819, točka 47); moje sklepne predloge, predstavljene 4. marca 2010 v združenih zadevah Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, ZOdl., str. I-5611, točka 30) ter sklepne predloge, predstavljene 13. oktobra 2011 v zadevi Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolioakarnanias in drugi (C-43/10, točke 162, 163 in 175), in točko 31 zgoraj.

26 — Poleg obravnavane zadeve so nazorni tudi moji sklepni predlogi, predstavljeni 17. novembra 2011 v še nerešeni zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, točka 40 in naslednja).

27 — Glej opombo 21.

46. V obravnavanem primeru je dejstvo, da določbe, veljavne pred sprejetjem starega akcijskega programa, niso zadostile zahtevam Direktive o nitratih.²⁸ Na drugi strani Komisija navaja, da naj bi stari program ustrezal zahtevam Direktive o nitratih. Zato je treba predpostavljati, da je okolje z začasno nadaljnjo veljavnostjo starega akcijskega programa bolje zavarovano pred vnosi nitrata, kot pa če bi bil razglašen za nič.

47. Ali te domnevne prednosti dejansko obstajajo, pa je mogoče ugotoviti le v nacionalnem sodnem postopku, predvsem če bodo podani utemeljeni vsebinski ugovori zoper določbe starega akcijskega programa.

V – Predlog

48. Sodišču zato predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje odgovori:

V primeru nacionalne sodne odločitve o načrtu ali programu, ki je bil sprejet brez okoljske presoje, zahtevane z Direktivo 2001/42/ES, je treba preučiti, kateri predpisi bi začeli veljati namesto spornega ukrepa, če bi bil ta razglašen za nič. Če so ti predpisi škodljivejši za okolje kot sporni ukrep, lahko sodišče, ne da bi prekršilo načelo učinkovitosti, odredi začasno nadaljnjo veljavnost obstoječega ukrepa, dokler ni sprejet nadomestni ukrep na podlagi okoljske presoje.

V primeru akcijskih programov v skladu z Direktivo 91/676/EGS je praviloma treba začasni nadaljnji veljavnosti programa, ki je bil sprejet brez okoljske presoje, sicer pa ni bil izpodbijan, dati prednost pred njegovo takojšnjo odpravo.

28 — Sodba Komisija proti Belgiji (navedena v opombi 4).