



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 28. februarja 2012*

„Varstvo okolja — Direktiva 2001/42/ES — Člena 2 in 3 — Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje — Varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov — Načrt ali program — Neobstoj predhodne okoljske presoje — Razglasitev ničnosti načrta ali programa — Možnost ohranitve učinkov načrta ali programa — Pogoji“

V zadevi C-41/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil d'État (Belgija) z odločbo z dne 18. januarja 2011, ki je prispela na Sodišče 26. januarja 2011, v postopku

Inter-Environnement Wallonie ASBL,

Terre wallonne ASBL

proti

Région wallonne,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot in U. Löhmus, predsedniki senatov, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, sodniki, C. Toader (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: R. Šereš, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. novembra 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Inter-Environnement Wallonie ASBL J. Sambon, odvetnik,
- za Terre wallonne ASBL A. Lebrun, odvetnik,
- za belgijsko vlado T. Materne, zastopnik, skupaj z A. Gillainom, odvetnikom,
- za francosko vlado G. de Bergues, A. Adam in S. Menez, zastopniki,

* Jezik postopka: francoščina.

— za Evropsko komisijo P. Oliver, A. Marghelis in B. D. Simon, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 8. decembra 2011

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na pogoje, v katerih bi bilo mogoče „načrt“ ali „program“ v smislu Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157), glede katerega ni bila opravljena okoljska presoja, določena v tej direktivi, začasno ohraniti v veljavi.
- 2 Ta predlog je bil vložen v sporu med Inter-Environnement Wallonie ASBL (v nadaljevanju: Inter-Environnement Wallonie) in Terre wallonne ASBL (v nadaljevanju: Terre wallonne) ter Région wallonne, katerega predmet je bila razglasitev ničnosti odloka valonske vlade z dne 15. februarja 2007 o spremembi knjige II okoljskega zakonika, ki je zakonik o vodi, kar zadeva trajnostno upravljanje z dušikom v kmetijstvu (*Moniteur belge* z dne 7. marca 2007, str. 11118, v nadaljevanju: izpodbijani odlok).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 91/676/EGS

- 3 V skladu s členom 1 Direktive Sveta z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (91/676/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68) je njen namen zmanjšati onesnaževanje voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov, in preprečiti nadaljnje tovrstno onesnaževanje.
- 4 Člen 3(1) in (2) te direktive določa:

„1. Države članice skladno z merili iz Priloge I določijo vode, prizadete zaradi onesnaževanja, in vode, ki bi lahko bile prizadete zaradi onesnaževanja, če se ne bi ukrepalo skladno s členom 5.

2. Države članice v dveh letih po notifikaciji te direktive imenujejo za ranljiva območja vsa znana območja na svojem ozemlju, s katerih se voda steka v vode, določene skladno z odstavkom 1, in ki prispevajo k onesnaževanju. V šestih mesecih po prvem imenovanju obvestijo Komisijo o tem.“
- 5 Člen 4(1)(a) navedene direktive določa, da „[d]ržave članice za zagotovitev splošne ravni varstva pred onesnaževanjem za vse vode v dveh letih po notifikaciji te direktive [...] izdelajo kodeks ali kodekse dobre kmetijske prakse, ki jih bodo kmetje izvajali prostovoljno in naj bi vključevali določbe, ki zajemajo vsaj točke iz Priloge II A“.
- 6 Člen 5 te direktive določa:

„1. Države članice za uresničitev ciljev iz člena 1 [...] izdelajo delovne programe za imenovana ranljiva območja.

2. Delovni program se lahko nanaša na vsa ranljiva območja na ozemlju države članice, če pa država članica meni, da je to primerno, se lahko za različna ranljiva območja ali dele območij izdelajo različni programi.

3. V delovnih programih se upoštevajo:

- (a) razpoložljivi znanstveni in tehnični podatki, predvsem glede vnosa dušika, ki izvira iz kmetijskih in drugih virov;
- (b) razmere v okolju v ustreznih regijah zadevne države članice.

4. Delovni programi se izvedejo v štirih letih od izdelave in so sestavljeni iz naslednjih obvezujočih ukrepov:

- (a) ukrepov iz Priloge III;
- (b) ukrepov, ki so jih države članice predpisale v kodeksu(-ih) dobre kmetijske prakse, izdelanih skladno s členom 4, razen tistih, ki so bili nadomeščeni z ukrepi iz Priloge III.

5. Države članice v okviru delovnih programov sprejmejo tudi vse dodatne ali okrepljene ukrepe, za katere menijo, da so potrebni, če se na začetku izvajanja ali glede na izkušnje pri izvajanju delovnih programov izkaže, da ukrepi iz odstavka 4 ne bodo zadostovali za uresničitev ciljev iz člena 1. Pri izbiri teh ukrepov države članice upoštevajo njihovo učinkovitost in stroške v primerjavi z drugimi možnimi preventivnimi ukrepi.

[...]"

- 7 Priloga III k Direktivi 91/676, ki zadeva „[u]krepe, ki jih je po členu 5(4)(a) treba vključiti v delovne programe“, med drugim določa, da ti ukrepi vključujejo pravila v zvezi z zmogljivostmi posod za skladiščenje živinskih gnojil.

Direktiva 2001/42/ES

- 8 Člen 2 Direktive 2001/42 določa:

„V tej direktivi:

- (a) ‚načrti in programi‘ pomenijo načrte in programe, vključno s tistimi, ki jih sofinancira Evropska Skupnost, ter vse njihove spremembe:
 - ki jih pripravi in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni ali jih pripravi organ, sprejme pa jih parlament ali vlada v zakonodajnem postopku in
 - ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi;
- (b) ‚okoljska presoja‘ pomeni pripravo okoljskega poročila, izvajanje posvetovanj, upoštevanje okoljskega poročila in izidov posvetovanj pri odločanju ter zagotovitev informacij o odločitvi skladno s členi 4 do 9;

[...]"

9 Člen 3 navedene direktive določa:

„1. Okoljska presoja v skladu s členi 4 do 9 se izvede pri načrtih in programih iz odstavkov 2 do 4, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

2. Ob upoštevanju odstavka 3 se okoljska presoja izvede za vse načrte in programe,

(a) ki so pripravljene za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi [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), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 151, v nadaljevanju: Direktiva 85/337)]; ali

(b) pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno s členom 6 ali 7 Direktive [Sveta] 92/43/EGS [z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102)].

[...]

4. Države članice ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti in programi, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov in ki niso načrti in programi iz odstavka 2, znatno vplivali na okolje.

5. Države članice s preučevanjem vsakega primera posebej, z določanjem vrst načrtov in programov ali s kombinacijo obeh načinov ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti ali programi iz odstavkov 3 in 4 znatno vplivali na okolje. Zato države članice v vseh primerih upoštevajo ustrezna merila iz Priloge II za zagotovitev, da so načrti in programi z verjetnimi znatnimi vplivi na okolje zajeti s to direktivo.

[...]“

Direktiva 85/337

10 V skladu s členom 4 Direktive 85/337 so projekti iz njene Priloge I predmet presoje vpliva na okolje tako kot projekti iz Priloge II, vendar na podlagi pragov, ki jih določijo države članice, ali na podlagi pregleda v vsakem posameznem primeru.

11 V Prilogi I k Direktivi 85/337 so med drugim navedeni „[o]brati za intenzivno rejo perutnine ali prašičev z več kot [...] 85000 mesti za piščance, 60000 mesti za kokoši; [...] 3000 mesti za pitance (čez 30 kg); ali [...] 900 mesti za svinje“, medtem ko so v Prilogi II navedene dejavnosti, kot so kmetijstvo, gozdarstvo in ribogojstvo, in med drugim projekti za rabo neobdelanih zemljišč ali polnaravnih območij za intenzivno kmetijstvo in projekti intenzivnih živinskih farm, ki niso vključeni v Prilogo I k navedeni direktivi.

Nacionalno pravo

Predpisi za prenos Direktive 2001/42

12 Direktiva 2001/42 je bila prenesena v pravo Valonske regije s členom D. 52 in naslednjimi knjige I okoljskega zakonika (*Moniteur belge* z dne 9. julija 2004, str. 54654).

13 Člen D. 53 tega zakonika določa:

„1. V skladu s členi od 52 do 61 se presoja vplivov načrtov in programov na okolje opravi za načrte in programe ter za njihove spremembe, katerih seznam I pripravi vlada:

- (1) in ki so pripravljene za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, [...], industrijo, [...], upravljanje voda [...] ter ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov s seznama, sestavljenega na podlagi člena 66(2);
- (2) in v zvezi s katerimi je treba opraviti presojo na podlagi člena 29 zakona z dne 12. julija 1973 o ohranjanju narave.

[...]

3. Vlada lahko določi, da je treba na podlagi tega poglavja opraviti presojo vplivov na okolje v zvezi z načrti in programi, ki bi lahko imeli precejšen vpliv na okolje in ki jih določbe odlokov, uredb in drugih predpisov ne predvidevajo.

[...]“

14 Člen R. 47 tega zakonika določa:

„Seznam načrtov in programov iz člena 53[(1)], dela, ki ima naravo dekreta, je določen v prilogi V.“

15 Navedena priloga V, ki je bila določena z odlokom valonske vlade z dne 17. marca 2005, ki se nanaša na knjigo I okoljskega zakonika (*Moniteur belge* z dne 4. maja 2005, str. 21184), med drugim vsebuje delovni program za kakovost zraka, delovni program za kakovost tal in delovni program za varstvo narave. Vendar pa ta priloga ne vsebuje delovnega programa za upravljanje z dušikom v kmetijstvu na ranljivih območjih, ki je bil prvotno uveden v pravo Valonske regije z odlokom z dne 10. oktobra 2002.

Predpisi, povezani z Direktivo 91/676

16 Posebej glede zadnjenavedenega delovnega programa so upoštevne določbe prava Valonske regije vsebovane v izpodbijanem odloku. V tem odloku so določeni pogoji za upravljanje z dušikom v kmetijstvu za celotno Valonsko regijo. V njem je obravnavano tudi upravljanje z dušikom na ranljivih področjih in glede česar vsebuje delovni program, ki je določen v členu 5 Direktive 91/676. Ranljiva področja zavzemajo 42 % ozemlja te regije in 54 % njenih uporabnih kmetijskih površin.

Predpisi glede sporov, o katerih odloča Conseil d'État

17 Člen 14b prečiščene različice zakonov o Conseil d'État določa:

„Če oddelek za upravne spore meni, da je to potrebno, s splošno določbo določi tiste učinke določb predpisov, razglašeni za nične, ki jih je treba šteti za dokončne ali začasno veljavne v obdobju, ki ga določi.“

Spor o glavni stvari in postopek za sprejetje predhodne odločbe v združenih zadevah C-105/09 in C-110/09

18 Sodišče je v sodbi z dne 22. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-221/03, ZOdl., str. I-8307) med drugim ugotovilo, da Kraljevina Belgija s tem, da glede Valonske regije do izteka določenega roka ni sprejela ukrepov, potrebnih za popolno in pravilno izvedbo členov 3(1) in (2), 5 in 10 Direktive 91/676, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

- 19 Valonska vlada je v okviru izvršitve navedene sodbe na podlagi člena 5 Direktive 91/676 sprejela izpodbijani odlok. S tem odlokom je bila spremenjena knjiga II okoljskega zakonika, pri čemer je ta knjiga zakonik o vodi, kar zadeva trajnostno upravljanje z dušikom v kmetijstvu, poleg tega pa ta odlok vsebuje neposredno sklicevanje na zgoraj navedeno sodbo v zadevi Komisija proti Belgiji.
- 20 Terre Wallonne in Inter-Environnement Wallonie sta pri Conseil d'État predlagali razglasitev ničnosti navedenega odloka in med drugim navedli, da ta odlok pomeni „program“ v smislu Direktive 2001/42 in da bi zato glede njega morala biti opravljena okoljska presoja v skladu s to direktivo. Valonska vlada je, nasprotno, navedla, da se za program upravljanja z dušikom v kmetijstvu ne uporablja Direktiva 2001/42.
- 21 Terre wallonne je poleg tega predlagala izdajo začasne odredbe o zadržanju izpodbijanega odloka. Vendar je predložitveno sodišče s sodbo z dne 7. avgusta 2007 ta predlog zavrnilo, saj je menilo, da bi „zadržanje izvršitve izpodbijanega odloka povzročilo podaljšanje nedelovanja nasprotne stranke, ki nasprotuje temu odloku“, in da poleg tega to združenje v svojem predlogu ni dokazalo, da je pogoj v zvezi s nevarnostjo nastanka resne težko popravljive škode, ki bi jo povzročila takojšnja izvršitev izpodbijanega akta, izpolnjen.
- 22 V teh okoliščinah je Conseil d'État z odločbama z dne 11. marca 2009 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je program za upravljanje z dušikom, ki se nanaša na imenovana ranljiva območja, katerega izdelava je določena v členu 5(1) Direktive [91/676], načrt ali program iz člena 3(2)(a) Direktive [2001/42], pripravljen za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč, ter ali določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi [85/337]?
 2. Ali je program za upravljanje z dušikom, ki se nanaša na imenovana ranljiva območja, katerega izdelava je določena v členu 5(1) Direktive [91/676], načrt ali program iz člena 3(2)(b) Direktive [2001/42], pri katerem je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanj potrebna presoja skladno s členom 6 ali 7 Direktive [92/43], zlasti kadar se zadevni program za upravljanje z dušikom uporablja na vseh imenovanih ranljivih območjih Valonske regije?
 3. Ali je program za upravljanje z dušikom, ki se nanaša na imenovana ranljiva območja, katerega izdelava je določena v členu 5(1) Direktive [91/676], načrt ali program, ki določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov in ki ni načrt ali program iz člena 3(2) Direktive [2001/42], za katerega morajo države članice na podlagi člena 3(4) [Direktive 2001/42] ugotoviti, ali je verjetno, da bo znatno vplival na okolje, v skladu s [členom 3(5) te direktive]?“
- 23 Na podlagi teh predlogov za sprejetje predhodne odločbe je bila izdana 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), v kateri je Sodišče odločilo:

„Delovni program, sprejet na podlagi člena 5(1) Direktive [...] 91/676 [...], je načeloma načrt ali program, na katerega se nanaša člen 3(2)(a) Direktive 2001/42 [...], če gre za ‚načrt‘ ali ‚program‘ v smislu člena 2(a) zadnjenavedene direktive in če vsebuje ukrepe, katerih spoštovanje je določeno kot pogoj za izdajo soglasij, ki se lahko izdajo za izvedbo projektov, naštetih v prilogah I in II k Direktivi [...] 85/337 [...].“

Potek spora o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje v tej zadevi

- 24 Conseil d'État je s sodbo z dne 11. marca 2009, s katero je Sodišču zastavilo vprašanja za predhodno odločanje v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-110/09), tudi razglasilo za nične nekatere člene

izpodbijanega odloka, pri čemer je glede nekaterih navedenih členov določilo, da se njihovi učinki glede dodeljenih izjem in glede odločb, ki so bile sprejete pred tem, ohranijo. Zato se spor o glavni stvari od takrat nanaša predvsem na tožbi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne v delu, v katerem zahtevata razglasitev ničnosti pododdelka 6 oddelka 3 izpodbijanega odloka, ki zadeva „upravljanje z dušikom na ranljivih območjih“.

- 25 Iz predložitvene odločbe je glede tega razvidno, da Inter-Environnement Wallonie ne izpodbija zakonitosti izpodbijanega odloka v zvezi z ranljivimi območji, na katera se nanaša pododdelek 6 oddelka 3 tega odloka. Ker pa navedeni odlok, ki pomeni poglavje zakonika o vodah, vsebuje neločljivo celoto določb, Inter-Environnement Wallonie predlaga razglasitev ničnosti vseh določb tega odloka, tudi tistih, ki morebiti ne spadajo pod „program“ v smislu Direktive 2001/42 ali ki morebiti ne pomenijo takega programa. Terre Wallonne je prav tako navedla, da se strinja z razglasitvijo ničnosti izpodbijanega odloka v celoti zaradi neločljivosti določb, ki jih vsebuje. Ta stranka pa je pred predložitvenim sodiščem sprejela, da bi lahko šlo za razveljavitev, kar ne bi imelo retroaktivnega učinka, če bi bila ohranitev učinkov izpodbijanega akta časovno omejena.
- 26 Région wallonne pa meni, da večina določb izpodbijanega odloka ne spada pod pojem programa, sprejet na podlagi člena 5 Direktive 91/676, in zato tudi ne pod pojem „program“ v smislu Direktive 2001/42, zlasti ker navedene določbe ne opredeljujejo izvedbe projektov, kot so naštetih v prilogah I in II k Direktivi 85/337. Tako bi po mnenju tožene stranke v postopku v glavni stvari lahko samo pododdelek 6 oddelka 3 izpodbijanega odloka v delu, v katerem se nanaša na upravljanje z dušikom na ranljivih območjih, spadal pod pojem delovnega programa, zahtevan v členu 5 Direktive 91/676, in zato pod „program“ v smislu Direktive 2001/42. Iz tega naj bi izhajalo, da bi moral biti zato, ker ni bilo okoljske presoje, izvedene v skladu z zahtevami iz Direktive 2001/42, za ničn razglašen zgolj ta pododdelek, saj ga je po mnenju Région wallonne mogoče ločiti od ostalih določb izpodbijanega odloka, ki pomenijo bistven del ukrepov za prenos Direktive 91/676.
- 27 Conseil d'État je na podlagi zgoraj navedene sodbe Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie ugotovilo, da izpodbijani odlok pomeni „načrt“ ali „program“ v smislu člena 3(2)(a) Direktive 2001/42. Ker po eni strani glede tega odloka pred njegovim sprejetjem ni bila opravljena okoljska presoja, kot je določena v tej direktivi, in ker po drugi strani Sodišče učinkov zgoraj navedene sodbe Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie ni časovno omejilo, naj bi bilo ta odlok treba razglasiti za ničn.
- 28 Vendar predložitveno sodišče navaja, da bi razglasitev ničnosti izpodbijanega odloka, kar bi imelo retroaktivni učinek, povzročila, da v Valonski regiji do poprave akta, ki je bil razglašen za ničn, v belgijskem pravnem redu ne bi bilo nobenega ukrepa za prenos Direktive 91/676, kar bi povzročilo, da Kraljevina Belgija ne bi izpolnjevala obveznosti iz te direktive.
- 29 V teh okoliščinah je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali lahko Conseil d'Etat:

- ki mu je v odločanje predložena ničnostna tožba glede [izpodbijanega] odloka [...],
- ki ugotovi, da je bil ta odlok sprejet, ne da bi se upošteval postopek, določen v Direktivi 2001/42[...], ter je zato v nasprotju s pravom Evropske unije in ga je treba razglasiti za ničnega,
- ki tudi ugotovi, da izpodbijani akt zagotavlja primerno izvajanje Direktive [...] 91/676[...],
- odloži učinke sodne ugotovitve ničnosti za krajše obdobje, potrebno za popravo akta, ki je bil razglašen za ničnega, z namenom, da se v okoljskem pravu Unije ohrani določeno konkretno izvajanje, ki pa ne bi pomenilo trajne rešitve?“

Razvoj dogodkov po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 30 Iz informacij, vsebovanih v pisnih stališčih Terre wallonne, belgijske vlade in Komisije, ki jih je potrdilo predložitveno sodišče, je razvidno, da je valonska vlada 31. marca 2001 sprejela odlok o spremembi knjige II okoljskega zakonika, ki vsebuje zakonik o vodi glede trajnostnega upravljanja z dušikom v kmetijstvu (v nadaljevanju: novi odlok).
- 31 Iz pravnih podlag, navedenih v tem odloku, je razvidno, da je bil sprejet zlasti na podlagi dela V knjige I okoljskega zakonika, ki zadeva presojo vplivov na okolje, ter po mnenju o poročilu o strateški okoljski presoji, ki ga je 5. marca 2009 izdal valonski okoljski svet za trajnostni razvoj, in po javni razgrnitvi, ki je potekala od 5. januarja do vključno 19. februarja 2009.
- 32 Člen 1 novega odloka določa, da je z njim prenesena Direktiva 91/676, medtem ko člen 4 določa, da se izpodbijani odlok razveljavi. Člen 8 tega novega odloka pa določa, da ostajajo odloki za izvršitev izpodbijanega odloka v veljavi, dokler jih ne razveljavi organ, ki jih je izdal. Člen 3 tega odloka poleg tega določa, da se besedilo člena R. 460 okoljskega zakonika, ki zadeva zakonik o vodi, zamenja z besedilom, v katerem je predvidena uskladitev nekaterih kmetijskih infrastruktur, zlasti glede skladiščenja gnoja, iztrebkov kmetijske perutnine, gnojevke in gnojnice. Datumi, do katerih se mora ta uskladitev opraviti, so 31. december 2008, 31. december 2009 ali 31. december 2010, torej datumi pred sprejetjem novega odloka, določeni pa so zlasti na podlagi nekaterih pragov proizvodnje dušika, zlasti s strani živine. Vendar se ti roki lahko podaljšajo v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin.

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 33 Komisija primarno trdi, da je zaradi sprejetja novega odloka predlog za sprejetje predhodne odločbe brezpredmeten in da ga je zato treba šteti za nedopustnega.
- 34 Conseil d'État je v odgovor na vprašanje Sodišča kljub temu navedlo, da ohranja vprašanje za predhodno odločanje, ker novi odlok ne vpliva na tožbo, o kateri odloča, pri čemer navedeni odlok ne ureja obdobja, na katerega se nanaša navedena tožba, saj po mnenju tega sodišča ta novi odlok nima retroaktivnega učinka.
- 35 V skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Predlog nacionalnega sodišča je mogoče zavreči samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije 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, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (glej nazadnje sodbo z dne 22. junija 2010 v združenih zadevah Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, ZOdl., str. I-5667, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 36 Prav tako so v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalna sodišča, ki odločajo o sporu, pristojna za presojo tega, ali je za izdajo njihove sodbe treba pridobiti predhodno odločbo in ali so vprašanja, ki jih predložijo Sodišču, upoštevana (sodba z dne 24. junija 2008 v zadevi Commune de Mesquer, C-188/07, ZOdl., str. I-4501, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 37 V zvezi s tem je iz navedb predložitvenega sodišča razvidno, da je vprašanje, ki ga je zastavilo, upošteveno za spor, o katerem odloča, in da za rešitev navedenega spora potrebuje odgovor na to vprašanje.
- 38 V teh okoliščinah je treba odgovoriti na vprašanje, ki ga je zastavilo Conseil d'État.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 39 Predložitveno sodišče z vprašanjem – ob upoštevanju razvoja dogodkov v postopku v glavni stvari – v bistvu sprašuje, ali v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, ko odloča o tožbi za razglasitev ničnosti nacionalnega akta, ki pomeni „načrt“ ali „program“ v smislu Direktive 2001/42, in ko ugotovi, da je bil tak načrt ali program sprejet, ne da bi se upoštevala obveznost opraviti predhodno okoljsko presojo, določena v tej direktivi, in pri čemer tudi ugotovi, da izpodbijani akt pomeni primerno izvajanje Direktive 91/676, lahko uporabi določbo nacionalnega prava, ki omogoča, da se nekateri nastali učinki navedenega akta ohranijo do dne, ko začnejo veljati ukrepi, s katerimi se skuša odpraviti ugotovljena nepravilnost.
- 40 Najprej je treba opozoriti, da je glavni cilj Direktive 2001/42 – kot je razvidno iz njenega člena 1 – da se glede načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, ob njihovi pripravi in pred njihovim sprejetjem opravi okoljska presoja (zgoraj navedena sodba Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie, točka 32, in sodba z dne 22. septembra 2011 v zadevi Valčiukienė in drugi, C-295/10, ZOdl., str. I-8819, točka 37).
- 41 Ta direktiva določa minimalna pravila glede priprave poročila o vplivih na okolje, izvedbe postopka posvetovanja, upoštevanja rezultatov okoljske presoje in predložitve informacij o odločitvi, ki je bila sprejeta po opravljeni presoji (zgoraj navedena sodba Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie, točka 33).
- 42 Glede na to, da ta direktiva ne vsebuje določb o posledicah kršitve postopkovnih določb, ki jih vsebuje, je naloga držav članic, da v mejah svojih pristojnosti sprejmejo vse potrebne splošne ali posebne ukrepe, da se pred sprejetjem vseh „načrtov“ ali „programov“, ki bodo verjetno „znatno vplivali na okolje“ v smislu Direktive 2001/42, opravi okoljska presoja v skladu s procesnimi pravili in merili, določenimi v navedeni direktivi (glej po analogiji sodbe z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi, C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 61; z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi, C-435/97, Recueil, str. I-5613, točka 70, in z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells, C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 65).
- 43 Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da so države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU, dolžne odpraviti protipravne posledice kršitve prava Unije (glej zlasti sodbi z dne 16. decembra 1960 v zadevi Humblet proti Belgiji, 6/60, Recueil, str. 1125, 1146, in z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah Francovich in drugi, C-6/90 in C-9/90, Recueil, str. I-5357, točka 36). Taka obveznost je naložena vsakemu organu zadevne države članice v okviru njegovih pristojnosti (sodba z dne 12. junija 1990 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-8/88, Recueil, str. I-2321, točka 13, in zgoraj navedena soba Wells, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 44 Iz tega sledi, da morajo pristojni organi, kadar bi pred sprejetjem „načrta“ ali „programa“ morala biti opravljena presoja njegovih vplivov na okolje v skladu z zahtevami Direktive 2001/42, sprejeti vse splošne ali posebne ukrepe, da bi se odpravila opustitev take presoje (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Wells, točka 68).
- 45 Tako obveznost imajo tudi nacionalna sodišča, ki odločajo o tožbah zoper tak nacionalni akt, in v zvezi s tem je treba opozoriti, da so natančna postopkovna pravila, ki se uporabljajo za take tožbe, ki jih je mogoče vložiti zoper take „načrte“ ali „programe“, določena v notranjem pravnem sistemu vsake države članice v skladu z načelom postopkovne avtonomije držav članic, vendar pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna kot tista, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), in da praktično ne onemogočajo ali pretirano otežujejo izvrševanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej zgoraj navedeno sodbo Wells, točka 67 in navedena sodna praksa).

- 46 Zato morajo sodišča, ki odločajo o takih tožbah, na podlagi nacionalnega prava sprejeti ukrepe za zadržanje ali razglasitev ničnosti „načrta“ ali „programa“, sprejetega brez upoštevanja obveznosti opraviti okoljsko presojo (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Wells, točka 65).
- 47 Temeljni cilj Direktive 2001/42 namreč ne bi bil upoštevan, če nacionalna sodišča, ki odločajo o takih tožbah, v okviru teh tožb in v mejah procesne avtonomije ne bi sprejela ukrepov, predvidenih v nacionalnem pravu in primernih za to, da se prepreči, da bi se tak načrt ali program, vključno s projekti, ki bi jih bilo treba opraviti glede na ta program, izvedel brez okoljske presoje.
- 48 V postopku v glavni stvari ni sporno, da predložitveno sodišče odloča o tovrstni tožbi. Treba pa je ugotoviti, ali lahko v okviru take tožbe in ob tem, da izpodbijani odlok razglasi za ničn, izjemoma in glede na posebne okoliščine postopka v glavni stvari uporabi nacionalno določbo, ki mu omogoča, da ohrani nekatere nastale učinke navedenega odloka do dne, ko začnejo veljati ukrepi, s katerimi je mogoče odpraviti ugotovljeno nepravilnost.
- 49 Po mnenju predložitvenega sodišča je ohranitev učinkov izpodbijanega odloka, sprejetega v nasprotju z določbami Direktive 2001/42, prvič, lahko upravičena, saj bi razglasitev ničnosti tega odloka, kar bi imelo retroaktivni učinek, povzročila, da v Valonski regiji v belgijskem pravnem redu ne bi bilo nobenega ukrepa za prenos Direktive 91/676. Drugič, ta ohranitev bi bila časovno relativno omejena, saj bi se nanašala zgolj na obdobje do začetka veljavnosti novega odloka.
- 50 Predložitveno sodišče poleg tega meni, da se zdi – ne da bi bilo to zagotovo dokazano – da skladnost izpodbijanega odloka z Direktivo 91/676 izhaja zlasti iz Odločbe Komisije 2008/96/ES z dne 20. decembra 2007 o odobritvi odstopanja, ki ga je zahtevala Belgija na podlagi Direktive Sveta 91/676/EGS o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov in ki se nanaša na regijo Valonijo (UL 2008, L 32, str. 21). Komisija je namreč, da bi odobrila tej državi članici, da dovoli uporabo večje količine živinskega gnojila, kakor jo določa prvi stavek drugega pododstavka odstavka 2 Priloge III k Direktivi 91/676 in točka (a) navedenega pododstavka, preučila navedeni odlok, ki je omenjen v točki 6 obrazložitve in v členu 10 omenjene odločbe, ne da bi ugovarjala načinu, kako je bila ta direktiva v Valonski regiji prenesena z izpodbijanem odlokom, niti dejstvu, da delovni program glede nitratov na ranljivih območjih, ki ga zahteva člen 5 te direktive in ki ga pomeni pododdelek 6 oddelka 3 izpodbijanega odloka, ni bil sprejet po okoljski presoji v smislu Direktive 2001/42.
- 51 Predložitveno sodišče tudi meni, da izpodbijani odlok, kar zadeva ranljiva območja, pomeni „program“ v smislu člena 2 Direktive 2001/42, glede na to, da je zahtevan v členu 5 Direktive 91/676 in da ga je pripravil organ na nacionalni ali regionalni ravni.
- 52 Poleg tega, čeprav se je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Terre Wallonne in Inter-Environnement Wallonie izreklo zgolj o delovnih programih, zahtevanih v členu 5(1) Direktive 91/676, kot je ta iz pododdelka 6 oddelka 3 izpodbijanega odloka, predložitveno sodišče meni, da ker izpodbijani odlok za vsa območja, vključno z ranljivimi, določa ukrepe, ki so takšne vrste kot tisti, ki so naštetih v členu 5 in v Prilogi III k Direktivi 91/676 in katerih namen je boj proti onesnaženju z nitrati, ta odlok v celoti pomeni okvir, v katerem se lahko dovoli izvedba projektov, naštetih v prilogah I in II k Direktivi 85/337, tako da bi ga bilo treba šteti za „načrt“ ali „program“ v smislu člena 3(2)(a) Direktive 2001/42, za katerega je okoljska presoja obvezna in ni odvisna od predhodne ugotovitve znatnih vplivov na okolje.
- 53 Predložitveno sodišče poleg tega ugotavlja, da je izpodbijani odlok urejen in neločljiv sistem, tako da ne more razglasiti za ničnega samo dela tega odloka, ki zadeva uporabo dušika na ranljivem območju, to je pododdelka 6 oddelka 3 navedenega odloka.
- 54 Conseil d'État torej navaja, da je v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, treba izpodbijani odlok razglasiti za ničn, ker kljub vsemu glede tega odloka ni bila opravljena okoljska presoja, določena v Direktivi 2001/42, čeprav je bila v zvezi z njim opravljena javna razgrnitev, na kateri sta

sodelovali tožeči stranki v glavni stvari, in čeprav ti stranki nista mogli dokazati, da Région wallonne ni upoštevala stališč, ki sta jih navedli med to razgrnitvijo. Vendar s tem bi ustvarilo pravno praznino v zvezi z izvajanjem Direktive 91/676, čeprav ta direktiva, ki je bila sprejeta za izboljšanje kakovosti okolja, zahteva, da v nacionalnem pravu obstajajo ukrepi za prenos, in, poleg tega, čeprav je bil naveden odlok sprejet, da bi se zagotovila izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Belgiji.

- 55 Po mnenju predložitvenega sodišča pa ni mogoče izključiti, da bi bilo cilj visoke ravni varstva okolja, ki se mu v skladu s členom 191 PDEU sledi s politiko Unije na tem področju, mogoče v postopku v glavni stvari bolje doseči z ohranitvijo učinkov izpodbijanega odloka za krajše obdobje, potrebno za njegovo popravo, kot pa z razglasitvijo ničnosti, kar bi učinkovalo retroaktivno.
- 56 Glede na posebnosti te zadeve, ki so bile izpostavljene v točkah od 50 do 55 te sodbe, obstaja nevarnost, da bi predložitveno sodišče s tem, da bi nepravilnost postopka sprejetja izpodbijanega odloka glede na Direktivo 2001/42 odpravilo z razglasitvijo ničnosti tega odloka, ustvarilo pravno praznino, ki bi bila v neskladju z obveznostjo države članice glede sprejetja ukrepov za prenos Direktive 91/676 in ukrepov, ki bi za to državo pomenili izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Belgiji.
- 57 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se predložitveno sodišče, da bi se mu dovolila opraviti taka ohranitev učinkov izpodbijanega odloka, ne sklicuje na gospodarske razloge, temveč zgolj na cilj varstva okolja, ki je eden od bistvenih ciljev Unije in je tako razsežen kot tudi temeljen (glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu, C-176/03, ZOdl., str. I-7879, točki 41 in 42).
- 58 Ob upoštevanju tega cilja se lahko predložitvenemu sodišču glede na obstoj nujne skrbi, povezane z varstvom okolja, izjemoma dovoli uporaba nacionalne določbe, ki mu dopušča, da ohrani nekatere učinke nacionalnega akta, ki je bil razglašen za ničen, če so izpolnjeni naslednji pogoji.
- 59 Prvič, izpodbijani odlok mora pomeniti ukrep pravnega prenosa Direktive 91/676.
- 60 Drugič, predložitveno sodišče mora presoditi, ali sprejetje in začetek veljavnosti novega odloka, ki zlasti v členu 8 določa ohranitev nekaterih aktov, sprejetih na podlagi izpodbijanega odloka, ne omogočata tega, da bi se izognilo škodljivim učinkom na okolje, ki bi jih povzročila razglasitev ničnosti izpodbijanega odloka.
- 61 Tretjič, razglasitev ničnosti izpodbijanega odloka mora povzročiti – kar preveri predložitveno sodišče – da v zvezi s prenosom Direktive 91/676 nastane pravna praznina, ki bi bila bolj škodljiva za okolje. Do tega bi prišlo, če bi taka razglasitev ničnosti pomenila zmanjšanje varstva voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov, saj bi bilo to v nasprotju z bistvenim ciljem te direktive, ki je preprečiti tako onesnaževanje.
- 62 Četrtrič in nazadnje, taka izjemna ohranitev učinkov takega nacionalnega akta je lahko upravičena samo za obdobje, ki je nujno potrebno za sprejetje ukrepov, s katerimi je mogoče odpraviti ugotovljeno nepravilnost.
- 63 Glede na zgornje navedbe je na zastavljeno vprašanje treba odgovoriti, da kadar nacionalno sodišče na podlagi nacionalnega prava odloča o tožbi za razglasitev ničnosti nacionalnega akta, ki pomeni „načrt“ ali „program“ v smislu Direktive 2001/42, in kadar ugotovi, da je bil tak „načrt“ ali „program“ sprejet, ne da bi se upoštevala obveznost opraviti predhodno okoljsko presojo, določena v tej direktivi, mora to sodišče sprejeti vse splošne ali posebne ukrepe, določene v nacionalnem pravu, da bi se odpravila opustitev take presoje, vključno z morebitnim zadržanjem ali razglasitvijo ničnosti izpodbijanega „načrta“ ali „programa“. Vendar se lahko predložitvenemu sodišču glede na posebne okoliščine

postopka v glavni stvari izjemoma dovoli uporaba nacionalne določbe, ki mu dopušča, da ohrani nekatere učinke nacionalnega akta, ki je bil razglašen za ničnega, če:

- ta nacionalni akt pomeni ukrep pravilnega prenosa Direktive 91/676;
- sprejetje in začetek veljavnosti novega nacionalnega akta, ki vsebuje delovni program v smislu člena 5 te direktive, ne omogočata tega, da bi se izognilo škodljivim učinkom na okolje, ki bi jih povzročila razglasitev ničnosti izpodbijanega odloka;
- bi razglasitev ničnosti tega nacionalnega akta povzročila, da v zvezi s prenosom Direktive 91/676 nastane pravna praznina, ki bi bila bolj škodljiva za okolje, saj bi ta razglasitev ničnosti pomenila zmanjšanje varstva voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov in bi bila tako v nasprotju z bistvenim ciljem te direktive, in
- se izjemna ohranitev učinkov takega akta nanaša samo na obdobje, ki je nujno potrebno za sprejetje ukrepov, s katerimi je mogoče odpraviti ugotovljeno nepravilnost.

Stroški

- ⁶⁴ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je

Sodišče (veliki senat)

razsodilo:

Kadar nacionalno sodišče na podlagi nacionalnega prava odloča o tožbi za razglasitev ničnosti nacionalnega akta, ki pomeni „načrt“ ali „program“ v smislu Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, in ugotovi, da je bil tak „načrt“ ali „program“ sprejet, ne da bi se upoštevala obveznost opraviti predhodno okoljsko presoj, določena v tej direktivi, mora sprejeti vse splošne ali posebne ukrepe, določene v nacionalnem pravu, da bi se odpravila opustitev take presoje, vključno z morebitnim zadržanjem ali razglasitvijo ničnosti izpodbijanega „načrta“ ali „programa“. Vendar se lahko predložitvenemu sodišču glede na posebne okoliščine postopka v glavni stvari izjemoma dovoli uporaba nacionalne določbe, ki mu dopušča, da ohrani nekatere učinke nacionalnega akta, ki je bil razglašen za ničnega, če:

- ta nacionalni akt pomeni ukrep pravilnega prenosa Direktive Sveta z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (91/676/EGS);
- sprejetje in začetek veljavnosti novega nacionalnega akta, ki vsebuje delovni program v smislu člena 5 te direktive, ne omogočata tega, da bi se izognilo škodljivim učinkom na okolje, ki bi jih povzročila razglasitev ničnosti izpodbijanega odloka;
- bi razglasitev ničnosti tega nacionalnega akta povzročila, da v zvezi s prenosom Direktive 91/676 nastane pravna praznina, ki bi bila škodljivejša za okolje, saj bi ta razglasitev ničnosti pomenila zmanjšanje varstva voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov in bi bila tako v nasprotju z bistvenim ciljem te direktive, in
- se izjemna ohranitev učinkov takega akta nanaša samo na obdobje, ki je nujno potrebno za sprejetje ukrepov, s katerimi je mogoče odpraviti ugotovljeno nepravilnost.

Podpisi