

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 26. maja 2011 *

V združenih zadevah od C-165/09 do C-167/09,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki jih je vložilo Raad van State (Nizozemska) z odločbami z dne 29. aprila 2009, ki so prispele na Sodišče 30. aprila 2009, v postopkih

Stichting Natuur en Milieu (C-165/09),

Stichting Greenpeace Nederland,

zakonca B. Meijer,

E. Zwaag,

F. Pals

proti

College van Gedeputeerde Staten van Groningen

* Jezik postopka: nizozemščina.

in

Stichting Natuur en Milieu (C-166/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

proti

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

in

Stichting Natuur en Milieu (C-167/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

proti

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

ob udeležbi

RWE Eemshaven Holding BV, nekdanja RWE Power AG (C-165/09),

Electrabel Nederland NV (C-166/09),

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam (C-166/09 in C-167/09),

E.On Benelux NV (C-167/09),

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano (poročevalec), predsednik senata, J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. oktobra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Stichting Natuur en Milieu J. G. Vollenbroek, zastopnik,
- za Stichting Greenpeace Nederland J. G. Vollenbroek, zastopnik, in B. N. Klooststra, odvetnik,
- za Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie J. G. Vollenbroek, zastopnik,
- za College van Gedeputeerde Staten van Groningen A. Ayal in W. J. W. Snippe, zastopnika,
- za College Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland B. J. M. Verras, zastopnica,
- za RWE Eemshaven Holding BV, nekdanja RWE Power AG, D. N. Broerse in J. J. Peelen, odvetnika, ter M. Werner, odvetnik,

- za E.On Benelux NV J.M. Osse, J.C.A. Houdijk, in A.A. Freriks, odvetniki, ter E. Broeren, odvetnica,
- za Electrabel Nederland NV P. Wytinck, M. van der Woude in M.M. Kaajan, odvetniki,
- za nizozemsko vlado C.M. Wissels, B. Koopman, M. A. M. de Ree, in Y. de Vries, zastopniki,
- za dansko vlado V. Pasternak Jørgensen, ter R. Holdgaard in C. Vang, zastopniki,
- za francosko vlado S. Menez, zastopnik,
- za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj s S. Fiorentinom, avvocato dello Stato,
- za avstrijsko vlado E. Riedl, zastopnik,
- za Evropsko komisijo A. Alcover San Pedro in F. Ronkes Agerbeek, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. decembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 9 Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 257, str. 26) v njeni prvotni različici in v različici, ki je bila kodificirana z Direktivo 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 24, str. 8, v nadaljevanju: Direktiva IPPC), ter upoštevnih določb – glede na okoliščine sporov o glavni stvari – Direktive 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka (UL L 309, str. 22, v nadaljevanju: Direktiva NEC).
- ² Ti predlogi so bili vloženi v okviru treh sporov, in sicer med fundacijo Stichting Natuur en Milieu (v nadaljevanju: Natuur en Milieu), fundacijo Stichting Greenpeace Nederland (v nadaljevanju: Greenpeace) in štirimi fizičnimi osebami na eni strani ter College van Gedeputeerde Staten van Groningen (vlada dežele Groningen) na drugi strani glede odločbe, s katero je zadnjenavedena stranka družbi RWE Eemshaven Holding BV, nekdanji RWE Power AG (v nadaljevanju: RWE), izdala dovoljenje za gradnjo in obratovanje elektrarne na ozemlju dežele Groningen (zadeva C-165/09), in med fundacijo Natuur en Milieu, fundacijo Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie

(v nadaljevanju: Milieufederatie), fundacijo Greenpeace in združenjem Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (združenje prebivalcev Voorna, zaskrbljenih nad škodljivimi vplivi, v nadaljevanju: VVBV) na eni strani ter College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (vlada dežele Zuid-Holland) na drugi strani glede odločb, s katerima je ta organ družbama Electrabel Nederland NV (v nadaljevanju: Electrabel) in E.On Benelux NV (v nadaljevanju: E.On) izdal dovoljenji za gradnjo in obratovanje dveh elektrarn na ozemlju dežele Zuid-Holland (zadevi C-166/09 in C 167/09).

Pravni okvir

Ureditev Unije

Direktiva IPPC

- 3 Glede na to, da je Direktiva IPPC kodificirala in nadomestila Direktivo 96/61, bodo določbe te zadnjenavedene direktive tu navedene v konsolidirani različici, v kateri vsebina ni spremenjena.

4 V uvodnih izjavah 3 in 9 Direktive IPPC je navedeno:

„(3) Peti akcijski program varstva okolja [...] je dal prednost celovitemu nadzoru vanju onesnaževanja okolja kot pomembnemu delu približevanja trajnostnemu ravno vesju med človekovo dejavnostjo in družbeno-ekonomskim razvojem na eni strani ter naravnimi viri in sposobnostjo obnavljanja narave na drugi strani.

(9) Cilj celostnega pristopa k nadzorovanju onesnaževanja, ob upoštevanju ravnanja z odpadki, je preprečevati emisije v zrak, vodo ali tla, če je to izvedljivo, če pa ni, je treba emisije zmanjšati na najmanjšo možno raven, da bi dosegli visoko stopnjo varstva okolja kot celote.“

5 V členu 2, točka 7, Direktive IPPC je predpisana kakovost okolja opredeljena kot „zbir zahtev, ki jih mora okolje ali posamezen del okolja v določenem času izpolnjevati, kakor je določeno v zakonodaji Skupnosti“.

6 V skladu s členom 2, točka 12, te direktive „najboljša razpoložljiva tehnologija“ pomeni najbolj učinkovito in napredno stopnjo v razvoju dejavnosti in načinov obratovanja, ki kažejo praktično primernost posamezne tehnologije, na podlagi katere se načeloma določa mejna vrednost emisij za preprečevanje, in če to ni izvedljivo, zmanjševanje emisij na splošno ter vpliva na okolje kot celoto“.

7 Člen 4 Direktive IPPC določa:

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

8 Člen 9 Direktive IPPC določa:

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

[...]

3. Dovoljenje vključuje mejne vrednosti emisij za snovi, ki onesnažujejo okolje, zlasti za tiste, naštetе v Prilogi III, za katere je verjetno, da jih bo posamezni obrat izpuščal v pomembnih količinah, pri čemer je treba upoštevati njihovo vrsto in zmožnost prenašanja onesnaženja iz ene prvine okolja v drugo (voda, zrak in tla). Če je treba, dovoljenje vključuje ustrezne zahteve, ki zagotavljajo varstvo tal in podzemne vode ter ukrepe za ravnanje z odpadki, nastalimi v obratu. Če je primerno, se mejne vrednosti lahko dopolnijo ali nadomestijo z enakovrednimi parametri ali tehničnimi ukrepi.

[...]

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.

[...]

7. Dovoljenje lahko za namene te direktive vsebuje tudi druge posebne pogoje, kot se državi članici ali pristojnemu organu zdi primerno.

8. Brez vpliva na obveznost, da se izvaja postopek za izdajo dovoljenja na podlagi te direktive, države članice lahko predpišejo nekatere zahteve za posamezne vrste obratov v obliki splošnih predpisov, namesto da jih vključijo v pogoje posameznih dovoljenj, vendar pa morata biti pri tem zagotovljena celostni pristop in enakovredno visoka stopnja varstva okolja kot celote.“

9 Člen 10 te direktive določa:

„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.“

10 Člen 19(2) Direktive IPPC določa:

„Če v Skupnosti ni določenih mejnih vrednosti emisij na podlagi te direktive, se za obrate, navedene v Prilogi I, kot najmanjše mejne vrednosti emisij v skladu s to direktivo uporabljajo ustrezne mejne vrednosti emisij iz direktiv, navedenih v Prilogi II, in druge zakonodaje Skupnosti.“

11 V Prilogi II k Direktivi IPPC je naveden seznam teh direktiv:

- „1. Direktiva Sveta 87/217/EGS z dne 19. marca 1987 o preprečevanju in zmanjšanju onesnaževanja okolja z azbestom
2. Direktiva Sveta 82/176/EGS z dne 22. marca 1982 o mejnih vrednostih in ciljnih kakovosti pri odvajanju živega srebra v industriji, ki uporablja kloralkalno elektrolizo
3. Direktiva Sveta 85/513/EGS z dne 26. septembra 1983 o mejnih vrednostih in ciljnih kakovosti v zvezi z izpustom kadmija
4. Direktiva Sveta 84/156/EGS z dne 8. marca 1984 o mejnih vrednostih in zahtevah glede kakovosti pri odvajanju živega srebra v industriji, ki ne uporablja kloralkalne elektrolize

5. Direktiva Sveta 84/491/EGS z dne 9. oktobra 1984 o mejnih vrednostih in ciljih kakovosti pri odvajanju heksaklorocikloheksana
6. Direktiva sveta 86/280/EGS z dne 12. junija 1986 o mejnih vrednostih in ciljih kakovosti pri odvajanju določenih nevarnih snovi, vključenih v seznam I Priloge k Direktivi 76/464/EGS
7. Direktiva 2000/76/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. decembra 2000 o sežiganju odpadkov
8. Direktiva Sveta 92/112/EGS z dne 15. decembra 1992 o postopkih usklajevanja programov za zmanjševanje in končno odpravo onesnaževanja z odpadki iz industrije titanovega dioksida
9. Direktiva 2001/80/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal v zrak iz velikih kurilnih naprav
10. Direktiva 2006/11/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. februarja 2006 o onesnaževanju pri odvajanju nekaterih nevarnih snovi v vodno okolje Skupnosti
11. Direktiva 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih

12. Direktiva Sveta 75/439/EGS z dne 16. junija 1975 o odstranjevanju odpadnih olj
13. Direktiva Sveta 91/689/EGS z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih
14. Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih.“

Direktiva NEC

¹² V uvodnih izjavah 11 in 12 Direktive NEC je navedeno:

- „(11) Določitev nacionalnih zgornjih mej za vsako državo članico za emisije žveplovega dioksida, dušikovih oksidov, hlapnih organskih snovi in amoniaka je gospodaren način za doseganje 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 mej 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 mej emisij, in se poročajo Komisiji.“

13 V uvodni izjavi 19 Direktive NEC je navedeno:

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

14 Člen 1 Direktive NEC določa, da je cilj te direktive omejiti emisije onesnaževal, ki povzročajo zakisljevanje in evtrofikacijo, ter predhodnikov ozona, zato da se izboljša varstvo okolja in zdravja ljudi pred škodljivimi učinki zakisljevanja, evtrofikacije tal in prizemnega ozona.

15 Člen 4 Direktive NEC z naslovom „Nacionalne zgornje meje emisij“ določa:

„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 amoniaka (NH_3) do količin, ki ne presegajo zgornjih mej emisij iz Priloge I, upoštevajoč vse spremembe, nastale z ukrepi Skupnosti, ki se sprejmejo na podlagi poročil iz člena 9.

2. Države članice morajo zagotoviti, da ne presežejo zgornje meje emisij iz Priloge I nobeno leto po letu 2010.“

16 Člen 6 navedene direktive določa:

„1. Države članice morajo najpozneje do 1. oktobra 2002 izdelati programe za postopno zmanjšanje nacionalnih emisij snovi iz člena 4 s ciljem, da bi najpozneje do leta 2010 dosegle skladnost vsaj z nacionalnimi zgornjimi mejami emisij iz Priloge I.

2. Nacionalni programi morajo vključevati informacije o sprejetih in predvidenih politikah in ukrepih ter številčno opredeljene ocene učinka teh politik in ukrepov na emisije onesnaževal v letu 2010. Navedejo se pričakovane znatne spremembe v zemljepisni porazdelitvi nacionalnih emisij.

3. Države članice morajo do 1. oktobra 2006 dopolniti in revidirati nacionalne programe, kakor je potrebno.

4. Države članice morajo dati na voljo javnosti in ustreznim organizacijam, kakor so okoljske organizacije, programe, izdelane v skladu z odstavki 1, 2 in 3. Informacije, ki so na voljo javnosti in organizacijam po tem odstavku, so jasne, razumljive in lahko dostopne.“

17 Člen 7(1) in (2) Direktive NEC določa:

„1. Države članice morajo pripraviti in letno dopolniti nacionalne katastre emisij in projekcije emisij za leto 2010 za snovi iz člena 4.

2. Države članice za izdelavo katastrov in projekcij emisij uporabijo metodologijo iz Priloge III.“

18 Člen 8(1) in (2) te direktive določa:

„1. Države članice morajo vsako leto najpozneje do 31. decembra poročati Komisiji in Evropski agenciji za okolje o svojih nacionalnih katastrih emisij in projekcijah emisij za leto 2010, izdelanih v skladu s členom 7. Poročati morajo o svojih končnih katastrih emisij za predprejšnje leto in okvirnih katastrih emisij za prejšnje leto. Projekcije emisij vsebujejo informacije, ki omogočajo kvantitativno razumevanje ključnih družbenogospodarskih predpostavk, uporabljenih pri njihovi pripravi.

2. Države članice morajo najpozneje do 31. decembra 2002 obvestiti Komisijo o programih, izdelanih v skladu s členom 6(1) in (2).

Države članice morajo najpozneje do 31. decembra 2006 obvestiti Komisijo o dopolnjenih programih, izdelanih v skladu s členom 6(3).“

19 V Prilogi I k Direktivi NEC je določeno, da mora Kraljevina Nizozemska najkasneje leta 2010 doseči zgornjo mejo emisij 50 kiloton SO₂ in 260 kiloton NO_x.

Nacionalna ureditev

- 20 Prenos Direktive 96/91 in Direktive IPPC v nacionalno pravo je bil opravljen tako, da so bile spremenjene nekatere določbe zakona o varstvu okolja (Wet Milieubeheer, v nadaljevanju: WMB). Na podlagi člena 8.1(1)(b) WMB je prepovedano opraviti spremembo na obratu, na katerega se nanaša Direktiva 96/61 in nato Direktiva IPPC, ali spremeniti njegovo delovanje brez za to izdanega dovoljenja.
- 21 Natančneje, člen 8.10 WMB določa, da se izdaja dovoljenja za gradnjo in obratovanje takega obrata lahko zavrne le zaradi varstva okolja. Člen 8.10(2)(a) WMB v zvezi s tem določa, da se izdaja dovoljenja zavrne v vsakem primeru, če se z njegovo izdajo ne more zagotoviti, da bi se v zadevnem obratu uporabljale najboljše razpoložljive tehnologije.
- 22 Člen 8.11(2) WMB določa, da dovoljenje zaradi varstva okolja lahko vsebuje omejitve.
- 23 V zvezi z Direktivo NEC so nizozemski organi za njeno uveljavitev in njen prenos v nacionalno pravo sprejeli več iniciativ in ukrepov.
- 24 V skladu s členom 8(2) navedene direktive je državni sekretar za stanovanjske zadeve, prostor in okolje (Saatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) leta 2002 pripravil in Komisiji predložil poročilo o zgornjih mejah emisij glede zakisanosti in obsežne onesnaženosti zraka („Rapportage emissieplafonds

verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002“). Leta 2003 je navedeni državni sekretar pripravil izvedbeni program o zgornjih mejah emisij glede zakisanosti in obsežne onesnaženosti zraka („Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003 Erop of eronder“), v katerem so opisani predvideni ukrepi in nacionalne zgornje meje po sektorjih.

²⁵ Zakon z dne 16. junija 2005 o spremembi zakona o onesnaževanju zraka (izvedba direktive ES o nacionalnih zgornjih mejah emisij) (Wet van 16 juni 2005 tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds)) in uredba o izvedbi direktive ES o nacionalnih zgornjih mejah emisij (Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds) sta začela veljati 6. julija 2005.

²⁶ V skladu s členom 8(2) Direktive NEC je bil nacionalni program okoljske politike leta 2006 revidiran in posodobljen. Minister za stanovanjske zadeve, prostor in okolje (Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, v nadaljevanju: minister) je sprejel poročilo o zgornjih mejah emisij glede zakisljevanja in obsežnega onesnaževanja zraka („Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006“), ki vsebuje vse zakonske zahteve, davčne ukrepe in zavezujoče sporazume, ki bodo sprejeti zato, da bi bile zgornje meje emisij, ki so določene za Kraljevino Nizozemsko, spoštovane najpozneje do 31. decembra 2010.

²⁷ Minister je 28. junija 2007 na podlagi izvedbenega programa o zgornjih mejah emisij glede zakisanosti in obsežne onesnaženosti zraka, ki ga je pripravil državni sekretar za stanovanjske zadeve, prostor in okolje, določil zgornjo mejo emisij SO₂ za energetski sektor na 13,5 kilotone na leto, neodvisno od zagona novih elektrarn. Zavezujoč in izvršljiv memorandum o soglasju glede SO₂ je bil 26. junija 2008 sklenjen med

zadevnimi nacionalnimi organi, deželnimi organi (med katerimi so deželni organi dežel Zuid Holland in Groningen) in vsemi družbami, ki proizvajajo električno energijo, za to, da postane spoštovanje te meje emisij v energetske sektorju obvezujoče za vse podpisnike v obdobju do 31. decembra 2019.

- 28 Za velike industrijske obrate pa so nizozemski nacionalni organi, da bi dosegli cilj 55 kiloton emisij NO_x leta 2010, v okviru nacionalne zgornje meje emisij NO_x uvedli sistem za trgovanje s pravicami do emisij.

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 29 V zadevi C-165/09 je College van Gedeputeerde Staten van Groningen z odločbo z dne 11. decembra 2007 družbi RWE izdala dovoljenje za gradnjo in obratovanje elektrarne na premogov prah in biomaso na industrijskem področju Eemshaven v Eemsmondu.
- 30 Letna količina emisij tega obrata naj bi od začetka njegovega obratovanja, ki je predviden najprej za leto 2012, bila 1454 ton SO_2 , kar pomeni 2,9 % nacionalne zgornje meje za to onesnaževalo.
- 31 Fundacija Natuur en Milieu, fundacija Greenpeace, zakonca Meijer, E. Zwaag in F. Pals so pri Raad van State vložili tožbo zoper to odločbo.

- 32 V zadevi C-166/09 je College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland 11. marca 2008 izdal dovoljenje za projekt družbe Electrabel, ki se nanaša na gradnjo in obratovanje elektrarne na premogov prah in biomaso v Missouriwegu v Rotterdamu.
- 33 Ta elektrarna, ki naj ne bi začela obratovati pred letom 2013, naj bi letno proizvedla 580 ton SO₂ in 730 ton NO_x, to je 1,2 % oziroma 0,3 % nacionalnih zgornjih mej emisij, določenih za SO₂ in NO_x.
- 34 Fundacije Natuur en Milieu, Milieufederatie in Greenpeace ter združenje VVBV so odločbo, s katero je bilo izdano navedeno dovoljenje, izpodbijale pred Raad van State.
- 35 V zadevi C-167/09 je College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland z odločbo z dne 26. oktobra 2007 družbi E.On izdala dovoljenje za delno prestrukturiranje novega obrata za proizvodnjo električne energije z izgorevanjem – zlasti premoga – v Coloradowegu v industrijski coni Rotterdam.
- 36 Predvidena letna količina emisij tega obrata od začetka njegovega obratovanja, ki je predviden najprej za leto 2012, je 923 ton SO₂ in 1535 ton NO_x, to je 1,8 % oziroma 0,6 % nacionalnih zgornjih mej emisij za SO₂ in NO_x.
- 37 Fundacije Natuur en Milieu, Milieufederatie in Greenpeace ter združenje VVBV so pri Raad van State vložili tožbo zoper to odločbo o izdaji dovoljenja.

- 38 V okviru teh treh postopkov so tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari v bistvu navedle, da glede na to, da bodo zgornje meje emisij, ki so z Direktivo NEC določene za Kraljevino Nizozemsko, konec leta 2010 presežene, pristojni organi ne bi smeli izdati navedenih dovoljenj ali pa bi morali ob izdaji dovoljenj vsaj določiti strožje pogoje.
- 39 Raad van State se v predložitveni odločbi strinja s trditvijo, da v času, ko so bila izdana ta dovoljenja, sprejete politike in ukrepi niso zadostovali za to, da bi Kraljevina Nizozemska do konca leta 2010 lahko dosegla cilj, ki je določen v členu 4 Direktive NEC.
- 40 Kot naj bi bilo razvidno med drugim iz poročila o zgornjih mejah emisij glede zakisanosti in obsežne onesnaženosti zraka, ki ga je pripravil minister, poročila, ki ga je marca 2008 pripravila AEA Energy & Environment o oceni nacionalnih načrtov, predloženih na podlagi Direktive NEC, in iz dokumenta z naslovom Stanje okolja leta 2008 („Milieubalans 2008“), ki ga je sprejel Planbureau voor Leefomgeving (urad za načrtovanje življenjskega prostora), bodo namreč nacionalne zgornje meje emisij SO₂ in NO_x glede na ocene na Nizozemskem leta 2010 verjetno presežene, če ne bo prišlo do spremembe politik.
- 41 Predložitvenemu sodišču se v različnih postopkih v glavni stvari zastavljajo vprašanja o nekaterih vidikih prava Unije, ki so – ob upoštevanju spodaj navedenih pridržkov – v vseh postopkih enaka:
- v zadevi C-165/09 je predmet obravnave le zgornja meja emisij SO₂, ki jo določa Direktiva NEC, medtem ko se zadevi C-166/09 in C-167/09 nanašata tudi na zgornjo mejo emisij NO_x, ki jo določa navedena direktiva;

- ob upoštevanju časa dejanskega stanja iz postopkov v glavni stvari se prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki je bilo postavljeno v zadevah C-165/09 in C-167/09, nanaša na razlago člena 9 Direktive 96/61, med tem ko se v zadevi C-166/09 to vprašanje nanaša na isto določbo v različici, ki je bila kodificirana z Direktivo IPPC, katere besedilo pa ni spremenjeno.

42 Raad van State je v teh okoliščinah prekinilo odločanje v vseh postopkih v glavni stvari in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali obveznost razlage v skladu z direktivo pomeni, da je mogoče in je treba obveznosti iz Direktive [96/61] (sedanja direktiva [IPPC]) [(zadevi C-165/09 in C-167/09)] o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja [ali iz Direktive IPPC] [(zadeva C-166/09)], ki sta bili preneseni v [WMB], razlagati tako, da je treba pri odločanju o zahtevi za izdajo okoljskega dovoljenja v celoti upoštevati nacionalno zgornjo mejo emisij za SO₂ [(zadeva C-165/09)] [ali] zgornjo mejo emisij za SO₂ in NO_x [(zadevi C-166/09 in C-167/09)] iz Direktive [NEC], zlasti če se to nanaša na obveznosti iz člena 9(4) Direktive [IPPC]?
2. (a) Ali obveznost države članice, da se vzdrži sprejetja določb, ki bi resno ogrozile rezultat, ki ga predpisuje neka direktiva, velja tudi za obdobje med 27. novembrom 2002 in 31. decembrom 2010 iz člena 4(1) Direktive NEC?
- (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 nacionalne zgornje meje emisij za SO₂ in/ali NO_x iz Direktive NEC ali pa bo prišlo do njega?

- (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 grožečemu preseganju nacionalne zgornje meje emisij za SO₂ in/ali NO_x 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 grožečemu preseganju nacionalne zgornje meje emisij za SO₂ in/ali NO_x 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 grožečemu preseganju?
- (b) Ali pa iz Direktive NEC izhaja, da ima država članica tudi ob preseganju ali grožečem preseganju nacionalne zgornje meje emisije za SO₂ in/ali NO_x 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?

- (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 pričel obratovati leta 2011?
6. Ali lahko posameznik, zlasti če izdaja okoljskega dovoljenja in/ali drugi ukrepi prispevajo k preseganju ali grozečemu preseganju nacionalne zgornje meje emisij za SO_2 in/ali NO_x 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 SO_2 in/ali NO_x na količine, ki ne bodo presegale nacionalne zgornje meje emisij iz Direktive NEC, ali pa, če tega ne more, sveženj ukrepov, s katerimi bodo emisije nato čim hitreje omejene na te količine;
- (b) izpelje konkretni 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 SO_2 in/ali NO_x omejene na količine, ki ne bodo presegale nacionalne zgornje meje 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?
- (c) Ali je za odgovor na vprašanji 6(a) in 6(b) pomembno, koliko obrat prispeva k preseganju ali grozečemu preseganju?“

- 43 Zadeve od C-165/09 do C-167/09 so bile s sklepom predsednika Sodišča z dne 24. junija 2009 združene za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

Dopustnost

- 44 Družbe RWE, Electrabel in E.On izpodbijajo dopustnost vloženih predlogov za sprejetje predhodne odločbe.
- 45 Natančneje, te družbe navajajo, da postavljena vprašanja v delu, v katerem se nanašajo na razlago določb Direktive NEC, niso v nobeni zvezi s predmetom sporov o glavni stvari, ki se nanašajo na izdajo okoljskega dovoljenja na podlagi nacionalnih predpisov, s katerimi je bila v nacionalno pravo prenesena Direktiva IPPC, in da so hipotetična, ker sprejeti nacionalni programi Kraljevini Nizozemski omogočajo, da po 31. decembru 2010 ne preseže zgornjih mej emisij, ki sta določeni za SO₂ in NO_x.
- 46 Družba E.On poleg tega navaja, da bi Raad van State lahko razrešilo spore o glavni stvari na podlagi ustaljene sodne prakse, ki glede pravilne uporabe prava Unije ne dopušča dvomov.
- 47 Glede tega je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka, določenega v členu 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, zgolj nacionalno sodišče pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari ter za razlago in uporabo nacionalnega prava. Le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presoja tako nujnost kot tudi ustreznost

vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma dolžno odločiti (glej sodbe z dne 12. aprila 2005 v zadevi Keller, C-145/03, ZOdl., str. I-2529, točka 33; z dne 18. julija 2007 v zadevi Lucchini, C-119/05, ZOdl., str. I-6199, točka 43, in z dne 11. septembra 2008 v zadevi Eckelkamp in drugi, C-11/07, ZOdl., str. I-6845, točki 27 in 32).

48 Sodišču ni treba odločati zlasti, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali kadar gre za hipotetičen problem (glej v tem smislu sodbi z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra, C-379/98, Recueil, str. I-2099, točka 39, in z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 25).

49 V zvezi s temi postopki pa položaj ni tak.

50 Raad van State se namreč v predložitvenih odločbah po eni strani sprašuje natančno o tem, ali obveznosti iz Direktive IPPC in zlasti iz njenega člena 9 pristojnim nacionalnim organom nalagajo dolžnost, da ob izdaji dovoljenja na podlagi te direktive (v nadaljevanju: okoljsko dovoljenje) upoštevajo nacionalne zgornje meje emisij za SO_2 in NO_x , ki jih določa Direktiva NEC. Zato ni mogoče trditi, da zaprošena razlaga določb te direktive ni v nobeni zvezi s predmetom sporov o glavni stvari.

51 Po drugi strani se sprašuje, kakšen je obseg obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi člena 4 Direktive NEC in na podlagi drugih upoštevni določb te direktive, zlasti če obstaja nevarnost, da te države ne bi spoštovale nacionalnih zgornjih mej za SO_2 in NO_x , ki jih določa Direktiva NEC. Ker pa se s presojo tehničnih informacij in tehničnih podatkov, ki jih v zvezi s tem navaja Raad van State, ne strinjajo vse stranke postopka in ker teh nevarnosti ni mogoče izključiti, ni – vsaj ne očitno – razvidno, da

so postavljena vprašanja hipotetična glede na odločbe, ki jih mora nacionalno sodišče izdati v postopkih o glavni stvari.

- 52 Poleg tega je treba v zvezi s trditvijo družbe E.ON, da se vprašanja, ki so postavljena v teh zadevah, nanašajo na razlago prava Unije, ki je jasno razvidna iz ustaljene sodne prakse Sodišča, opozoriti, da člen 267 PDEU nacionalnemu sodišču vedno dovoljuje, da Sodišču predloži vprašanja glede razlage, če presodi, da je to primerno (glej v tem smislu sodbe z dne 27. marca 1963 v zadevi Da Costa in drugi, od 28/62 do 30/62, Recueil, str. 59, 76; z dne 6. oktobra 1982 v zadevi Cilfit in drugi, 283/81, Recueil, str. 3415, točka 15, in z dne 12. oktobra 2010 v zadevi Rosenblatt, C-45/09, ZOdl., str. I-9391 točka 31).
- 53 Zato je treba šteti, da so predlogi za sprejetje predhodne odločbe dopustni.

Utemeljenost

Uvodne ugotovitve

- 54 Predložitveno sodišče v predlogih za sprejetje predhodnih odločb, ki so bili predloženi Sodišču, navaja Direktivo 96/61 in Direktivo IPPC, in sicer v odvisnosti od časa dejanskega stanja v postopkih v glavni stvari.
- 55 Ker pa so določbe člena 9 Direktive 96/61 in Direktive IPPC, na katere se nanaša prvo vprašanje za predhodno odločanje, enake in ker jih je zato treba razlagati enako (glej

sodbi z dne 17. septembra 2002 v zadevi Concordia Bus Finland, C-513/99, Recueil, str. I-7213, točka 91, in z dne 24. novembra 2005 v zadevi ATI EAC e Viaggi di Maio in drugi, C-331/04, ZOdl., str. I-10109, točka 20), lahko Sodišče poda koristen odgovor na navedena vprašanja tako, da navede zgolj prečiščeno različico teh določb.

Prvo vprašanje

- ⁵⁶ Raad van State s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 9(1), (3) in (4) Direktive IPPC razlagati tako, da morajo pristojni nacionalni organi ob izdaji okoljskega dovoljenja za gradnjo in obratovanje industrijskega obrata med pogoji za izdajo tega dovoljenja upoštevati nacionalne zgornje meje emisij SO₂ in NO_x, ki jih določa Direktiva NEC.
- ⁵⁷ V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, kot navajajo tudi vse države članice, ki so v tem postopku predložile svoja stališča, da nobeden od navedenih odstavkov člena 9 Direktive IPPC ne napotuje – niti izrecno niti implicitno – na te zgornje meje emisij.
- ⁵⁸ Odstavek 1 navedenega člena ne napotuje na navedene zgornje meje emisij, ko določa, da morajo države članice zagotoviti, da okoljsko dovoljenje vsebuje vse ukrepe, ki so potrebni za izpolnitev pogojev iz člena 3 Direktive IPPC. V tem členu je v bistvu določeno le, da je treba v zvezi z delovanjem obratov sprejeti ustrezne zaščitne ukrepe, da se prepreči pomembno onesnaževanje okolja, in sicer zlasti z uporabo najboljše razpoložljive tehnologije, ter da je treba preprečiti ali omejiti nastajanje odpadkov za zmanjšanje vpliva na okolje, da je treba energijo rabiti učinkovito, da je treba izvesti

potrebne ukrepe za preprečitev nesreč ali omejitev posledic nesreč in da je treba ob dokončnem prenehanju dejavnosti preprečiti nevarnost onesnaževanja okolja in na kraju obratovanja ponovno vzpostaviti zadovoljivo stanje.

- 59 Nobena napotitev ni razvidna niti iz člena 9(1) Direktive IPPC v povezavi z odstavkom 4 tega člena v delu, v katerem je pristojnim nacionalnim organom naloženo tudi to, da morajo po potrebi spoštovati tudi pogoje za izdajo dovoljenja iz člena 10 te direktive.
- 60 Zadnjenavedeni člen namreč med drugim določa, da morajo biti za izdajo navedenega dovoljenja izpolnjeni dodatni pogoji, če „predpisana kakovost okolja“ zahteva pogoje, strožje od tistih, dosegljivih z uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij.
- 61 Iz besedila člena 2, točka 7, Direktive IPPC pa je razvidno, da je predpisana kakovost okolja pravilo, ki določa „zahteve, ki jih mora okolje ali posamezen del okolja v določenem času izpolnjevati“, in je torej v zvezi s kakovostnimi značilnostmi zaščitene elementov.
- 62 Vendar – kot je navedel generalni pravobranilec v točki 63 sklepnih predlogov – nacionalne zgornje meje emisij, ki jih določa Direktiva NEC, nimajo teh značilnosti, ker se nanašajo na celotno količino snovi, ki onesnažujejo okolje in ki se lahko izpustijo v ozračje, ne pa na konkretne kvalitativne zahteve, ki so v zvezi s koncentracijami snovi, ki onesnažujejo okolje, in ki morajo biti v tem posebnem okolju v nekem trenutku izpolnjene.

- ⁶³ Tudi iz člena 9(3) Direktive IPPC ni razvidna nobena napotitev na zadevne zgornje meje emisij. Dejansko mora namreč na podlagi te določbe vsako okoljsko dovoljenje vključevati mejne vrednosti emisij za snovi, ki onesnažujejo okolje in za katere je verjetno, da jih bo posamezni obrat izpuščal, med katerimi sta tudi SO₂ in NO_x.
- ⁶⁴ Vendar člen 19(2) Direktive IPPC v zvezi s tem določa, da če v Skupnosti ni določenih mejnih vrednosti emisij, se za te obrate kot najmanjše mejne vrednosti emisij uporabljajo vrednosti emisij „iz direktiv, navedenih v Prilogi II, in druge zakonodaje Skupnosti“.
- ⁶⁵ Treba pa je ugotoviti, da Direktive NEC ni med tistimi, ki so navedene v Prilogi II. Poleg tega te direktive v delu, v katerem določa nacionalne zgornje meje emisij za onesnaževala, ki so bila izpuščena v ozračje iz različnih neopredeljenih virov in dejavnosti, tudi ni mogoče šteti za „drugo zakonodajo Skupnosti“, ki določa mejne vrednosti emisij, saj te v skladu s členom 2 Direktive IPPC pomenijo „maso, izraženo z nekaterimi posebnimi parametri, koncentracijo in/ali višino emisije, ki v enem ali več časovnih obdobjih ne sme biti presežena [...] [in ki] navadno velja na mestu izpušta emisije iz obrata“.
- ⁶⁶ Nazadnje, nobena implicitna napotitev na zgornje vrednosti, ki so določene z Direktivo NEC, ni razvidna iz člena 9(4) Direktive IPPC. Po eni strani je namreč v prvem stavku te določbe navedeno le, da morajo mejne vrednosti emisij temeljiti na najboljših razpoložljivih tehnologijah, ne da bi bila predpisana uporaba katere koli metode ali določenega tehnološkega postopka, in ob upoštevanju tehničnih lastnosti zadevnega obrata, njegove umestitve v prostoru in krajevnih okoljskih razmer.

- 67 Po drugi strani je obveznost, ki jo določa drugi stavek te določbe, v skladu s katerim je treba zagotoviti, da pogoji v dovoljenju vključujejo določbe o zmanjševanju onesnaževanja na velike razdalje ali čezmejnega onesnaževanja okolja na najnižjo možno raven in zagotavljajo visoko stopnjo varstva okolja kot celote, mogoče razlagati le v okviru sistema, ki je bil uveden s samo Direktivo IPPC in zlasti v okviru navedenega pravila, ki ga vsebuje prvi stavek tega odstavka, v skladu s katerim morajo mejne vrednosti emisij obvezno temeljiti na najboljših razpoložljivih tehnologijah.
- 68 Poleg tega je treba dodati, da namen Direktive IPPC, ki je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES, da bi se uresničili cilji in načela okoljske politike Unije iz člena 174 ES, ni popolna uskladitev. V tem kontekstu države članice v smislu člena 9(7) in (8) te direktive ohranijo možnost, da v dovoljenju določijo druge posebne pogoje, ki so lahko strožji, in da predpišejo posebne zahteve za posebne vrste obratov v obliki splošnih predpisov, vendar pa morata biti pri tem zagotovljena celostni pristop in enakovredno visoka stopnja varstva okolja kot celote.
- 69 Potem ko je bilo to pojasnjeno, je treba ugotoviti, da nobena določba Direktive NEC ne določa niti obveznosti pristojnih nacionalnih organov, da ob izdaji okoljskega dovoljenja kot pogoj za izdajo dovoljenja upoštevajo nacionalne zgornje meje emisij SO_2 in x .
- 70 Nasprotno, zakonodajalec Unije je v uvodni izjavi 19 Direktive NEC izrecno določil, da se mora ta direktiva uporabljati „brez poseganja v [določbe Direktive IPPC], ki se nanašajo na mejne emisijske vrednosti ter uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij“, s čimer je nakazal, da obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi Direktive NEC, ne morejo neposredno vplivati na obveznosti, ki izhajajo med drugim iz člena 9 Direktive IPPC.

- 71 Tako razlago nazadnje potrjuje tudi to, da imata zadevni direktivi različne cilje in različno sistematiko.
- 72 Namen Direktive IPPC, kot je v bistvu opredeljen v njenem členu 1, je namreč doseči celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja okolja z vzpostavitvijo ukrepov za preprečevanje ali – če to ni mogoče – za zmanjšanje emisij v zrak, vodo in tla pri tam navedenih dejavnostih, da bi bila dosežena visoka stopnja varstva okolja kot celote. Ta celostni pristop se uresničuje s popolno uskladitvijo postopkov in pogojev v dovoljenju za industrijske obrate, ki lahko močno onesnažujejo (glej v tem smislu glede Direktive 96/61 sodbo z dne 22. januarja 2009 v zadevi Association nationale pour la protection des eaux et rivières in Association OABA, C-473/07, ZOdl., str. I-319, točki 25 in 26).
- 73 Za to Direktiva IPPC določa načela za izdajo dovoljenj in nadzor velikih industrijskih obratov, ki temeljijo na celostnem pristopu in uporabi najboljših razpoložljivih tehnologij, ki so najučinkovitejše tehnologije za doseganje visoke ravni okoljske zaščite, ob upoštevanju stroškov in koristi, kot je to navedla Komisija v sporočilu, ki je bilo 21. decembra 2007 predloženo Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, z naslovom „Na poti k boljši politiki o industrijskih emisijah“ (COM(2007) 843 konč.).
- 74 Cilj Direktive NEC pa je, kot je razvidno iz njenih členov 1 in 2, omejiti emisije – ne glede na njihov vir – onesnaževal, ki povzročajo zakisljevanje in evtrofikacijo, ter predhodnikov ozona, da se izboljša varstvo okolja in zdravje ljudi, z dolgoročnim ciljem, da se ne presežejo kritične ravni in obremenitve.

75 Poleg tega – kot je jasno razvidno iz člena 4 ter uvodnih izjav 11 in 12 Direktive NEC – ta direktiva temelji na povsem programskem pristopu, v skladu s katerim imajo države članice široko diskrecijsko pravico glede izbire politik in ukrepov, ki jih sprejmejo ali predvidijo v nacionalnih programih, ki se nanašajo na vse vire onesnaževanja, da bi prišlo do postopnega in strukturnega zmanjšanja zlasti emisij SO_2 in NO_x na raven, ki najpozneje leta 2010 ne bi več presegala zgornjih mej emisij, določenih v Prilogi I k tej direktivi. Iz navedenega je razvidno, da uresničitev ciljev, ki so določeni s to direktivo, ne more neposredno vplivati na postopke izdaje okoljskega dovoljenja.

76 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 9(1), (3) in (4) Direktive IPPC razlagati tako, da države članice pri izdaji okoljskega dovoljenja za gradnjo in obratovanje industrijskega obrata, kot so ta iz postopkov v glavni stvari, niso dolžne med pogoje za izdajo tega dovoljenja vključiti nacionalnih zgornjih mej emisij za SO_2 in NO_x , ki jih določa Direktiva NEC, morajo pa pri tem spoštovati obveznosti iz Direktive NEC, da v okviru nacionalnih programov sprejmejo ali predvidijo sklop ustreznih in skladnih politik in ukrepov, s katerimi je mogoče najpozneje do konca leta 2010 zmanjšati emisije zlasti teh onesnaževal na količine, ki ne presegajo zgornjih mej, navedenih v Prilogi I k tej direktivi.

Drugo in tretje vprašanje

77 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, po eni strani, katere obveznosti imajo države članice na podlagi Direktive NEC v obdobju od 27. novembra 2002, to je po poteku roka za njen prenos v nacionalno pravo, do 31. decembra 2010, to je rok, po poteku katerega morajo

države članice spoštovati zgornje meje emisij, ki jih določa ta direktiva. Po drugi strani se sprašuje, ali bi glede na te obveznosti nacionalni organi lahko imeli dolžnost, da zavrnejo ali omejijo izdajo okoljskih dovoljenj ali pa da sprejmejo posebne kompenzacijske ukrepe, če sta nacionalni zgornji meji emisij za SO₂ in NO_x iz Direktive NEC preseženi ali če obstaja nevarnost, da bosta preseženi.

Opustitev sprejetja ukrepov, zaradi katere bi bila resno ogrožena uresničitev cilja, ki ga določa direktiva

⁷⁸ V uvodu je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso držav članic, na katere je direktiva naslovljena, med rokom za njen prenos ne smejo sprejemati predpisov, s katerimi bi bili lahko resno ogroženi cilji, ki so določeni v tej direktivi (sodbe z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Recueil, str. I-7411, točka 45; z dne 8. maja 2003 v zadevi ATRAL, C-14/02, Recueil, str. I-4431, točka 58, in z dne 23. aprila 2009 v združenih zadevah VTB-VAB in Galatea, C-261/07 in C-299/07, ZOdl., str. I-2949, točka 38). Obveznost opustitve, ki je naložena vsem nacionalnim organom (glej sodbo z dne 4. julija 2006 v zadevi Adeneler in drugi, C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točka 122 in navedena sodna praksa), je treba razumeti tako, da se nanaša na sprejetje vsakega – splošnega in posebnega – ukrepa, ki bi imel lahko tak učinek ogrožanja.

⁷⁹ Ta obveznost opustitve je državam članicam naložena na podlagi skupne uporabe člena 4(3) PEU in člena 288, tretji odstavek, PDEU tudi v prehodnem obdobju, v katerem lahko nadaljujejo z uporabo nacionalnih sistemov kljub temu, da niso v skladu z zadevno direktivo (glej sodbi z dne 10. novembra 2005 v zadevi Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-316/04, ZOdl., str. I-9759, točka 42, in z dne 14. septembra 2006 v zadevi Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-138/05, ZOdl., str. I-8339, točka 42).

- 80 Iz navedenega je zato razvidno, da je treba to obveznost spoštovati tudi v prehodnem obdobju iz člena 4 Direktive NEC, v katerem imajo države članice pravico, da še ne spoštujejo nacionalnih letnih količin emisij, ki so navedene v Prilogi I k tej direktivi. Naloga nacionalnega sodišča je, da preveri, ali je bila ta obveznost spoštovana glede na določbe in ukrepe, katerih zakonitost mora presoјati (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Inter-Environnement Wallonie, točka 46).
- 81 Vendar je treba v zvezi s tem navesti, da mora tako preverjanje temelјiti na splošni presoji ob upoštevanju politik in ukrepov, ki so bili sprejeti na zadevnem nacionalnem ozemlju, kot celote.
- 82 Glede na sistem, ki je bil vzpostavljen z Direktivo NEC, in zlasti glede na programski pristop, ki ga določa ta direktiva in na katerega je bilo opozorjeno v točki 75 te sodbe, lahko namreč država članica učinkovito deluje proti uresničitvi cilja, ki ga določa ta direktiva, le tako, da sprejme in uveljavi celoto politik in ukrepov, ki ob upoštevanju zlasti njihovih konkretnih učinkov in njihovega trajanja, dopuščajo ali ustvarjajo položaj, ki je glede na celotno količino emisij, ki so v zrak spuščene iz vseh virov onesnaževanja, tako kritičen, da bi nujno ogrozil spoštovanje zgornjih mej iz Priloge I k navedeni direktivi ob koncu leta 2010 (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Inter-Environnement Wallonie, točki 47 in 49).
- 83 Iz navedenega je razvidno, da zgolj poseben ukrep, ki se nanaša na en sam vir emisij SO₂ in NO_x, in sicer da se sprejme odločba o izdaji okoljskega dovoljenja za gradnjo in delovanje industrijskega obrata, sam po sebi ne more učinkovito ogroziti cilja, ki ga določa Direktiva NEC, to je, da se najpozneje leta 2010 emisije teh onesnaževal v zrak omejijo na celotne letne količine, ki ne presegajo navedenih nacionalnih zgornjih mej. Ta sklep pa v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, velja še toliko bolj, ker naj bi zadevni obrat začel delovati najprej šele med letom 2012.

Pozitivne obveznosti, ki jih imajo države članice v prehodnem obdobju od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010

- ⁸⁴ V zvezi z vprašanjem, ali so državam članicam v prehodnem obdobju od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010 naložene pozitivne obveznosti – in če so naložene, katere so te obveznosti – je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso obveznost države članice, da sprejme vse ukrepe, potrebne za doseg cilja, ki ga določa direktiva, pravno zavezujoča obveznost, ki jo nalagata člen 288, tretji odstavek, PDEU in sama direktiva (sodbi z dne 26. februarja 1986 v zadevi Marshall, 152/84, Recueil, str. 723, točka 48, in z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi, C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 55, ter zgoraj navedena sodba Inter-Environnement Wallonie, točka 40).
- ⁸⁵ Na podlagi te obveznosti morajo države članice v obdobju za prenos sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da bo cilj, določen z Direktivo, dosežen ob izteku tega roka (zgoraj navedena sodba Inter-Environnement Wallonie, točka 44). Enako velja za prehodno obdobje, kot je to, ki je določeno v členu 4 Direktive NEC.
- ⁸⁶ V zvezi s tem je treba opozoriti, da sama Direktiva NEC določa nekatere pozitivne obveznosti, ki jih imajo države članice v tem obdobju in ki se nanašajo med drugim na določitev strategije posredovanj na globalni ravni, da bi se letne emisije zadevnih onesnaževal najpozneje do konca leta 2010 postopno znižale na količine, ki ne presegaajo zgornjih mej, določenih v Prilogi I k tej direktivi.
- ⁸⁷ Natančneje, v skladu s členoma 6 in 8(2) Direktive NEC morajo države članice najpozneje do 1. oktobra 2002 pripraviti, in če je treba, do 1. oktobra 2006 dopolniti in revidirati programe postopnega zmanjšanja zadevnih emisij, ki jih morajo dati na voljo javnosti in ustreznim organizacijam v obliki jasnih, razumljivih in lahko dostopnih

informacij ter jih predložiti Komisiji v predpisanem roku. Države članice imajo na podlagi členov 7(1) in (2) ter 8(1) Direktive NEC tudi obveznost izdelati in letno dopolnjevati nacionalne katastre emisij in projekcije emisij za leto 2010. Komisiji in Evropski agenciji za okolje morajo vsako leto najpozneje do 31. decembra poročati o svojih končnih katastarih emisij za predprejšnje leto, o okvirnih katastarih emisij za prejšnje leto in o nacionalnih projekcijah emisij za leto 2010 (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-273/08, točki 2 in 11).

⁸⁸ V zvezi s konkretno vsebino nacionalnih programov pa je treba ugotoviti, da – kot je bilo navedeno v točki 75 te sodbe – široka diskrecijska pravica, ki je državam članicam podeljena z Direktivo NEC, preprečuje, da bi bile te države članice omejene pri pripravi teh programov in bi bile tako prisiljene sprejeti ali opustiti sprejem ukrepov in posebnih iniciativ iz razlogov, ki nimajo podlage v strateških ocenah, pri katerih se celostno upoštevajo dejanske okoliščine in različni javni in zasebni interesi, ki so prisotni.

⁸⁹ Naložitev morebitnih navodil v tem smislu bi bila v nasprotju z voljo zakonodajalca Unije, katerega namen je bil med drugim ta, da državam članicam omogoči, da zagotovijo ravnotežje med različnimi prisotnimi interesi. Poleg tega bi bile navedenim državam s tem naložene prevelike obveznosti, kar bi bilo v nasprotju z načelom sorazmernosti iz člena 5 PEU, na katerega je bilo izrecno opozorjeno v uvodni izjavi 13 Direktive NEC, ki zahteva, da morajo biti ukrepi, sprejeti v skladu s pravom Unije, primerni za uresničenje legitimnih ciljev, ki se uresničujejo z zadevno ureditvijo, in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njihovo doseganje (glej sodbi z dne 6. decembra 2005 v združenih zadevah ABNA in drugi, C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, ZOdl., str. I-10423, točka 68 in navedena sodna praksa, in z dne 8. junija 2010 v zadevi Vodafone in drugi, C-58/08, ZOdl., str. I-4999, točka 51).

- 90 V teh okoliščinah je iz navedenega razvidno, da za prehodno obdobje od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010 člen 288, tretji odstavek, PDEU in sama Direktiva NEC državam članicam ne nalagata obveznosti, da zavrnejo ali omejijo izdajo okoljskih dovoljenj, kot so ta iz postopkov v glavni stvari, niti da sprejmejo posebne kompenzacijske ukrepe za vsako izdano dovoljenje te vrste, in to tudi če so nacionalne zgornje meje emisij SO₂ in NO_x presežene ali pa obstaja nevarnost, da bodo presežene.
- 91 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da v prehodnem obdobju od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010, ki je določeno v členu 4 Direktive NEC,
- člen 4(3) PEU in člen 288, tretji odstavek, PDEU ter Direktiva NEC določajo, da se morajo države članice vzdržati sprejetja ukrepov, s katerimi bi lahko bili resno ogroženi cilji, ki so določeni v tej direktivi;
 - to, da države članice sprejmejo poseben ukrep, ki se nanaša na en sam vir emisij SO₂ in NO_x, samo po sebi ne more učinkovito ogroziti uresničitve cilja, ki ga določa Direktiva NEC. Naloga nacionalnega sodišča je, da v vsakem posameznem primeru izdaje okoljskega dovoljenja za gradnjo in obratovanje industrijskega obrata, kot so ta iz postopkov v glavni stvari, preveri, ali je to podano;
 - člen 288, tretji odstavek, PDEU in členi 6, 7(1) in (2) ter 8(1) in (2) Direktive NEC državam članicam nalagajo, po eni strani, da izdelajo in, če je potrebno, dopolnijo in revidirajo nacionalne programe postopnega zmanjšanja emisij SO₂ in NO_x, ki jih morajo dati na voljo javnosti in ustreznim organizacijam v obliki jasnih,

razumljivih in lahko dostopnih informacij ter jih predložiti Komisiji v predpisanem roku, in po drugi strani, da izdelajo in letno dopolnjujejo nacionalne katastre teh emisij in projekcije emisij za leto 2010, ki jih morajo predložiti Komisiji in Evropski agenciji za okolje v predpisanem roku;

- člen 288, tretji odstavek, PDEU in sama Direktiva NEC državam članicam ne nalagata obveznosti, da zavrnejo ali omejijo izdajo okoljskega dovoljenja za gradnjo in obratovanje industrijskega obrata, kot so ta iz postopkov v glavni stvari niti da sprejmejo posebne kompenzacijske ukrepe za vsako izdano dovoljenje te vrste, in to tudi, če so nacionalne zgornje meje emisij SO₂ in NO_x presežene ali pa obstaja nevarnost, da bodo presežene.

Četrto, peto in šesto vprašanje

- ⁹² Predložitveno sodišče s četrtim, petim in šestim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali se lahko posameznik pred nacionalnimi sodišči neposredno sklicuje na obveznosti, ki so določene v členih 4 in 6 Direktive NEC, in če se lahko, v kolikšnem obsegu.

- ⁹³ V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se posamezniki lahko v vseh primerih, ko se določbe direktive z vidika njihove vsebine izkažejo za brezpogojne in dovolj natančne, nanje sklicujejo zoper državo članico, bodisi kadar ta ni pravočasno prenesla direktive v nacionalno pravo bodisi kadar je direktivo prenesla nepravilno (glej zlasti sodbe z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah

Francovich in drugi, C-6/90 in C-9/90, Recueil, str. I-5357, točka 11; z dne 11. julija 2002 v zadevi Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, str. I-6325, točka 25, in z dne 5. oktobra 2004 v združenih zadevah Pfeiffer in drugi, od C-397/01 do C-403/01, ZOdl., str. I-8835, točka 103).

- ⁹⁴ Kot je Sodišče že večkrat navedlo, bi bilo namreč nezdržljivo z zavezujočim značajem, ki ga ima direktiva na podlagi člena 288, tretji odstavek, PDEU, da se načeloma izključi možnost zainteresiranih oseb, da se sklicujejo na obveznost, ki jo ta direktiva nalaga. Ta preudarek velja zlasti za direktivo, katere cilj je zagotoviti nadzor in zmanjšanje onesnaženosti zraka in s tem varovanje javnega zdravja (glej sodbo z dne 25. julija 2008 v zadevi Janecek, C-237/07, ZOdl., str. I-6221, točka 37).
- ⁹⁵ Vendar je treba v zvezi s tem spomniti, da je določba prava Unije brezpogojna, če določa obveznost, ki ne vsebuje nobenega pogoja, in njena izvršitev ali učinki niso odvisni od nobenega akta institucij Unije ali držav članic (glej zlasti sodbi z dne 3. aprila 1968 v zadevi Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, Recueil, str. 211, in z dne 23. februarja 1994 v zadevi Comitato di coordinamento per la difesa della cava in drugi, C-236/92, Recueil, str. I-483, točka 9).
- ⁹⁶ V zvezi s členom 4 Direktive NEC pa je treba ugotoviti, da ta ne izpolnjuje zgoraj navedenih značilnosti.
- ⁹⁷ Ta člen je namreč glede na njegov kontekst povsem programska določba, saj določa le cilj, ki ga je treba uresničiti, ob tem pa je državam članicam prepuščena široka diskrecijska pravica glede ukrepov, ki jih je treba izvesti za uresničitev tega cilja.

- 98 Iz navedenega je razvidno, da se glede na to, da člen 4 Direktive NEC ne določa nobene brezpogojne in dovolj natančne obveznosti sprejetja posebnih in točno določenih politik in ukrepov, ki bi omogočili uresničitev zastavljenega cilja, posamezniki pred nacionalnimi sodišči pred 31. decembrom 2010 neposredno s tem členom ne morejo utemeljiti svoje zahteve, da pristojni organi zavrnejo ali omejijo sprejetje odločbe o izdaji okoljskega dovoljenja, kot so ta iz postopkov v glavni stvari, ali da po izdaji takega dovoljenja sprejmejo posebne kompenzacijske ukrepe.
- 99 Člen 6 Direktive NEC pa je brezpogojna in dovolj natančna določba, saj z nedvoumnimi izrazi nalaga državam članicam, po eni strani, da v skladu z odstavki od 1 do 3 tega člena izdelajo nacionalne programe za postopno zmanjšanje nacionalnih emisij zlasti SO₂ in NO_x, da bi najpozneje do leta 2010 dosegle skladnost z zgornjimi mejami emisij iz Priloge I k tej direktivi, in po drugi strani, da v skladu z odstavkom 4 tega člena dajo te programe na voljo javnosti in ustreznim organizacijam, kot so okoljske organizacije, v obliki informacij, ki so jasne, razumljive in lahko dostopne.
- 100 Iz navedenega je razvidno, da morajo fizične in pravne osebe, ki imajo neposredni interes, imeti možnost, da dosežejo – po potrebi prek nacionalnih sodišč – da pristojni organi spoštujejo in izvajajo take predpise prava Unije.
- 101 Države članice imajo v zvezi z nacionalnimi programi, ki morajo biti izdelani, široko diskrecijsko pravico glede izbire posebnih iniciativ, ki se bodo izvajale – kot je to razvidno iz točke 88 te sodbe – poleg tega pa velja tudi, da nimajo obveznosti, da sprejmejo take politike in ukrepe, na podlagi katerih pred koncem leta 2010 nikoli ne bo prišlo do preseganja.

- 102 Vendar je iz člena 6 Direktive NEC in iz sistematike te direktive, katere cilj je postopno zmanjšanje nacionalnih emisij onesnaževal, ki so izrecno navedena, razvidno, da je naloga držav članic, da v prehodnem obdobju od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010 sprejmejo ali predvidijo sklop ustreznih in skladnih politik in ukrepov, s katerimi je mogoče zmanjšati emisije teh onesnaževal tako, da se doseže položaj, ki je v skladu z nacionalnimi zgornjimi mejami iz Priloge I k navedeni direktivi.
- 103 Ob teh stališčih je treba navesti, da čeprav imajo torej države članice diskrecijsko pravico, člen 6 Direktive NEC vendarle določa meje izvrševanja te diskrecijske pravice, ki jih je mogoče uveljavljati pred nacionalnimi sodišči, glede primernosti vseh politik in ukrepov, ki so bili sprejeti ali načrtovani v okviru nacionalnih programov, za uresničitev navedenega cilja, ki je omejitev emisij določenih onesnaževal do konca leta 2010 na količine, ki ne presegajo zgornjih mej, ki so določene za vsako državo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Janecek, točka 46).
- 104 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je torej treba na četrto, peto in šesto vprašanje odgovoriti tako:
- Člen 4 Direktive NEC ni brezpogojna in dovolj natančna določba, da bi se posamezniki lahko nanjo sklicevali pred nacionalnimi sodišči pred 31. decembrom 2010.
 - S členom 6 Direktive NEC so posameznikom, ki imajo neposreden interes, podeljene pravice, na katere se lahko sklicujejo pred nacionalnimi sodišči, da bi dosegli, da države članice v prehodnem obdobju od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010 v okviru nacionalnih programov sprejmejo ali predvidijo sklop ustreznih in skladnih politik in ukrepov, s katerimi je mogoče zmanjšati emisije zadevnih onesnaževal, tako da se najpozneje do konca leta 2010 doseže položaj, ki je v skladu z nacionalnimi zgornjimi mejami iz Priloge I k navedeni direktivi, in da dajo

za ta namen izdelane programe na voljo javnosti in ustreznim organizacijam, kot so okoljske organizacije, v obliki informacij, ki so jasne, razumljive in lahko dostopne.

Stroški

- ¹⁰⁵ 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 (prvi senat) razsodilo:

1. Člen 9(1), (3) in (4) Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja v njeni prvotni različici in v različici, ki je bila kodificirana z Direktivo 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja, je treba razlagati tako, da države članice pri izdaji okoljskega dovoljenja za gradnjo in obratovanje industrijskega obrata, kot so ta iz postopkov v glavni stvari, niso dolžne med pogoje za izdajo tega dovoljenja vključiti nacionalnih zgornjih mej emisij SO₂ in NO_x, ki jih določa Direktiva 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka, morajo pa pri tem spoštovati obveznosti iz Direktive 2001/81, da v okviru nacionalnih programov sprejmejo ali predvidijo sklop ustreznih in skladnih politik in ukrepov, s katerimi je mogoče najpozneje do konca leta 2010

zmanjšati emisije zlasti teh onesnaževal na količine, ki ne presegajo zgornjih mej, navedenih v Prilogi I k tej direktivi.

2. V prehodnem obdobju od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010, ki je določeno v členu 4 Direktive 2001/81,

- člen 4(3) PEU in člen 288, tretji odstavek, PDEU ter Direktiva 2001/81 določajo, da se morajo države članice vzdržati sprejetja ukrepov, s katerimi bi lahko bili resno ogroženi cilji, ki so določeni v tej direktivi;
- to, da države članice sprejmejo poseben ukrep, ki se nanaša na en sam vir emisije SO₂ in NO_x, samo po sebi ne more učinkovito ogroziti uresničitve cilja, ki ga določa Direktiva 2001/81. Naloga nacionalnega sodišča je, da v vsakem posameznem primeru izdaje okoljskega dovoljenja za gradnjo in obratovanje industrijskega obrata, kot so ta iz postopkov v glavni stvari, preveri, ali je to podano;
- člen 288, tretji odstavek, PDEU in členi 6, 7(1) in (2) ter 8(1) in (2) Direktive 2001/81 državam članicam nalagajo, po eni strani, da izdelajo in, če je potrebno, dopolnijo in revidirajo nacionalne programe postopnega zmanjšanja emisij SO₂ in NO_x, ki jih morajo dati na voljo javnosti in ustreznim organizacijam v obliki jasnih, razumljivih in lahko dostopnih informacij ter jih predložiti Komisiji v predpisanem roku, in po drugi strani, da izdelajo in letno dopolnjujejo nacionalne katastre teh emi-

sij in projekcije emisij za leto 2010, ki jih morajo predložiti Komisiji in Evropski agenciji za okolje v predpisanem roku;

- člen 288, tretji odstavek, PDEU in sama Direktiva 2001/81 državam članicam ne nalagata obveznosti, da zavrnejo ali omejijo izdajo okoljskih dovoljenj za gradnjo in obratovanje industrijskih obratov, kot so ta iz postopkov v glavni stvari niti da sprejmejo posebne kompenzacijske ukrepe za vsako izdano dovoljenje te vrste, in to tudi če so nacionalne zgornje meje emisij SO₂ in NO_x presežene ali pa obstaja nevarnost, da bodo presežene.
3. Člen 4 Direktive 2001/81 ni brezpogojna in dovolj natančna določba, da bi se posamezniki lahko nanjo sklicevali pred nacionalnimi sodišči pred 31. decembrom 2010.

S členom 6 Direktive 2001/81 so posameznikom, ki imajo neposreden interes, podeljene pravice, na katere se lahko sklicujejo pred nacionalnimi sodišči, da bi dosegli, da države članice v prehodnem obdobju od 27. novembra 2002 do 31. decembra 2010 v okviru nacionalnih programov sprejmejo ali predvidijo sklop ustreznih in skladnih politik in ukrepov, s katerimi je mogoče zmanjšati emisije zadevnih onesnaževal, tako da se najpozneje do konca leta 2010 doseže položaj, ki je v skladu z nacionalnimi zgornjimi mejami iz Priloge I k navedeni direktivi, in da dajo za to izdelane programe na voljo javnosti in ustreznim organizacijam, kot so okoljske organizacije, v obliki informacij, ki so jasne, razumljive in lahko dostopne.

Podpisi