Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 28 април 2016 година [1]

Дело C-379/15

Association France Nature Environnement
срещу
Premier ministre
и
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция)

„Правомощия на националната юрисдикция — Национална правна уредба, противоречаща на правото на Съюза — Временно запазване на действието на такава разпоредба — Действие във времето — Задължение за сезиране на Съда — Опазване на околната среда — Директива 2001/42/ЕО — Оценка на последиците на някои планове и програми върху околната среда — Нарушение на процедурни правила на правото на Съюза“

I – **Въведение**

1. Трябва ли национална юрисдикция да отмени с обратна сила погрешното транспониране на дадена директива или тази юрисдикция може да постанови временното запазване на действието на погрешните норми, докато законодателят коригира грешката (за в бъдеще)? Този въпрос е отправен към Съда в настоящото производство.

2. Изходна точка за преюдициалното запитване е едно производство за проверка на действителността на правни норми пред френския Conseil d'Etat (Държавен съвет) с предмет съвместимостта на френското транспониращо право с Директивата относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда [2] (наричана по-нататък „Директива за стратегическата екологична оценка“ или „Директива за СЕО“). В това производство Conseil d'Etat установява, че изискванията на тази директива относно автономията на органите, които следва да бъдат консултирани в областта на околната среда, не са транспонирани правилно. Сега Conseil d'Etat иска да предотврати възможността да се поставя под съмнение валидността на планове и програми, които са приети при прилагане на това противоречащо на Директивата национално правно положение.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 г. (ОВ L 197, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135).

3. В тази връзка Conseil d'Etat се позовава на решението Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne[3], което, както и настоящото преюдициалното запитване, се отнася до Директивата за СЕО и което при определени условия допуска запазването на действието на такива планове и програми. При по-точно вглеждане обаче се разкриват значителни разлики.

4. Това е така, защото в посоченото решение става въпрос за ефективността на мерки за прилагане на Директивата за нитратите[4], които са били приети в нарушение на процедурните правила на Директивата за СЕО. За разлика от това предмет на настоящото производство е *транспонирането* на самата Директива за СЕО. Ето защо не е възможно ipso facto да се възприеме по-раншното решение. Настоящото производство по-скоро повдига по-общи въпроси за действието на директивите.

5. Настоящото преюдициално запитване е изходната точка за хубаво упражнение по клавирна техника върху клавиатурата на многопластовата правна уредба на Съюза, което извиква спомени за познати мотиви за приоритета, за преюдициалното запитване и за последиците от процедурни грешки. Само че мелодията, която прозвучава, едва ли ще допадне на Conseil d'Etat.

II – **Правна уредба**

А – *Правото на Съюза*

6. Както следва от член 1 от Директивата за СЕО, нейната основна цел е да обвърже (определени) планове и програми, които е вероятно да имат съществени последици върху околната среда, с извършването на екологична оценка при тяхното изготвяне и преди приемането им. Тя установява минималните изисквания за изготвянето на доклада относно последиците върху околната среда, за провеждането на консултациите, отчитането на резултатите от екологичната оценка, както и предоставянето на информация относно приетото вследствие на оценката решение.

7. Член 6, параграф 3 от Директивата за СЕО се отнася до консултациите със засегнати органи:

„Държавите членки определят органите, които следва да бъдат консултирани, които, по силата на своите специфични екологични отговорности, е вероятно да бъдат засегнати от екологичните последици на изпълнението на плановете и програмите“.

Б – *Френска правна уредба*

8. Член L. 122-7 от Кодекса за околната среда, в редакцията на Декрет № 2012-616 от 2 май 2012 г. за оценката на някои планове и документи, имащи въздействие върху околната среда, гласи:

„Органът, който отговаря за изготвянето на даден план или друг документ, изпраща за становище изготвения в съответствие с член L. 122-4 проектоплан или проектодокумент на компетентния в областта на околната среда административен орган, придружен с доклада за екологична оценка. […]“.

3 — Решение от 28 февруари 2012 г. (C-41/11, EU:C:2012:103).

4 — Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 година за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 81) в редакцията на Регламент (ЕО) № 1882/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 29 септември 2003 година **за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на разпоредбите относно комитетите, които подпомагат Комисията при упражняването на изпълнителните ѝ правомощия, определени в актовете, които подлежат на процедурата, посочена в член 251 от Договора за Европейската общност** (ОВ L 284, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 213).

III – **Главно производство и преюдициално запитване**

9. Сдружението France Nature Environnement иска от френския Conseil d'Etat да отмени Декрет № 2012-616.

10. В това производство за проверка на законосъобразността на подзаконови нормативни актове Conseil d'État вече е установил, че обжалваният декрет не изпълнява произтичащите от Директивата за СЕО изисквания, така както те са тълкувани от Съда. Това е така, защото при някои планове и програми правомощието за изготвяне и одобряване на плановете и другите документи и консултативните правомощия в областта на околната среда са поверени на един и същ орган. Не се предвиждат обаче разпоредби, които да гарантират, че консултативните правомощия в областта на околната среда се упражняват в рамките на този орган от структура, която има действителна автономия.

11. Conseil d'État смята, че това правно положение противоречи на член 6, параграф 3 от Директивата за СЕО, така както тази разпоредба е тълкувана от Съда.

12. Conseil d'État приема, че частичната отмяна с обратна сила на обжалвания декрет би могла да постави под съмнение законосъобразността на всички планове и програми, приети на основание на неговите разпоредби, както и — предвид съществуващата по френското административно право възможност без ограничение във времето подзаконовите актове да се оспорват с възражение като незаконосъобразни — на всички актове, приети на основание на тези планове и програми.

13. Conseil d'État иска да предотврати този резултат и затова отправя към Съда следните преюдициални въпроси:

1) Трябва ли във всички случаи националният съд, който по принцип е компетентен да прилага правото на Европейския съюз, да сезира Съда на Европейския съюз с преюдициално запитване, за да прецени последният дали следва временно да се оставят в сила разпоредбите, за които националният съд е приел, че са в противоречие с правото на Съюза?

2) При утвърдителен отговор на този първи въпрос, би ли било оправдано от императивно съображение, свързано с опазването на околната среда, евентуалното решение на Conseil d'État да запази в сила до 1 януари 2016 г. действието на приетите от него за незаконосъобразни разпоредби на член 1 от Декрета от 2 май 2012 г. за оценката на някои планове и други документи, имащи въздействие върху околната среда?

14. В настоящото производство писмени становища са представили сдружението France Nature Environnement, Френската република и Европейската комисия, като те участват и в съдебното заседание, проведено на 24 февруари 2016 г.

IV – **Правен анализ**

15. Макар Conseil d'État да пита на първо място за възможността временно все още да не отменя разпоредбите, които е счел за незаконосъобразни, в действителност той не се интересува от разпоредбите като такива, а от запазването на тяхното *действие* спрямо прилагащото се с предимство право на Съюза. Вторият преюдициален въпрос изрично е насочен към това.

16. Затова първо ще разгледам за какво действие става въпрос (по този въпрос вж. буква А) по-долу), преди да обясня, че не би било съвместимо с установената практика на Съда да се запази това действие (по този въпрос вж. буква Б) по-долу). Накрая ще разясня как трябва на практика да се подходи към проблема, поради който Conseil d'État е отправил своето преюдициално запитване. Само в тази рамка изобщо възниква поставеният от Conseil d'État въпрос дали следва да бъде сезиран Съдът (по този въпрос вж. буква В) по-долу).

А – *По действието на спорната разпоредба*

17. Conseil d'État желае да запази действието на член L. 122-7 от Кодекса за околната среда, който предвижда, че органът, който отговаря за изготвянето на даден план или друг документ изпраща за становище изготвения в съответствие с член L. 122-4 проектоплан или проектодокумент на компетентния в областта на околната среда административен орган, придружен с доклада за екологична оценка. Тази разпоредба в основни линии отговаря на текста на член 6, параграф 3 от Директивата за СЕО.

18. Съдът обаче се е произнасял, че действително е допустимо органът, който изготвя или одобрява план или програма, също така (сам) да бъде консултиран относно този акт съгласно член 6, параграф 3. Необходимо е най-малкото обаче в структурата на органа, който обикновено отговаря за осъществяване на консултациите във връзка с околната среда, да бъде осъществено функционално обособяване по такъв начин, че в рамките на този орган административна единица (която упражнява консултативните правомощия) да се ползва с действителна автономия [5].

19. Поради това Conseil d'État заключава, че член L. 122-7 от Кодекса за околната среда е несъвместим с член 6, параграф 3 от Директивата за СЕО, доколкото тази разпоредба не осигурява достатъчна автономия на намиращите се в структурата на органа единици, които следва да бъдат консултирани в рамките на екологичната оценка на планове или програми. Въпреки това той иска да запази действието на тази разпоредба, докато бъде приета заместваща я разпоредба, която да съответства на Директивата за СЕО.

20. В този случай би могло да се приеме, че е възможно тези процедурни разпоредби временно да продължат да се прилагат при оценката на нови планове и програми, но това не е от съществен практически интерес. Вероятно дори би било възможно тези оценки да се отложат, докато в достатъчна степен се осигури автономията на въпросните административни единици.

21. Conseil d'État се интересува обаче преди всичко от вече одобрени планове и програми, при чиято екологична оценка са били консултирани административни единици, които не са били в достатъчна степен автономни. Той се опасява, че поради липсващата автономия е застрашено съществуването на такива планове и програми.

22. Тази опасност може да се реализира както в преки жалби срещу съответния план или програма, така и в инцидентни обжалвания. Последните биха могли да бъдат предявени в рамките на жалби срещу административни решения, които се основават на съответния план или програма. По информация на Conseil d'État съгласно френското право за подобни инцидентни обжалвания няма ограничения във времето, така че за тях не е от значение дали плановете или програмите са необжалваеми [6].

5 — Решение от 20 октомври 2011 г., Seaport (NI) и др. (C-474/10, EU:C:2011:681, т. 43).

6 — Вж. относно допустимостта на преклузивни срокове решения от 16 декември 1979 г., Rewe-Zentralfinanz и Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, т. 5), от 17 ноември 1998 г., Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, т. 19), от 30 юни 2011 г., Meilicke и др. (C-262/09, EU:C:2011:438, т. 56), и от 29 октомври 2015 г., BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, т. 28).

23. Така например би било възможно даден план да забранява строителни дейности на определена територия по причини, свързани с опазването на околната среда. Ако на това основание бъде отказано заявление за строително разрешение, заявителят би могъл в рамките на последваща жалба да възрази, че планът е опорочен с процедурна грешка, тъй като структурите в рамките на органа, които са били консултирани преди приемането му, не са били в достатъчна степен автономни. Ето защо, ако планът е бил единствената пречка за строителното разрешение, би могло да се окаже, че проектът за строителство следва да бъде разрешен.

24. Също така би било възможно обаче екологични организации да оспорят проект, който е одобрен по такъв план или програма, като изтъкнат, че при достатъчна автономия на намиращата се в рамките на органа консултирана структура планът или програмата биха съдържали по-строги изисквания за опазване на околната среда.

25. Реалният успех на такива доводи би зависел на първо място от националната правна уредба, тъй като Директивата за СЕО действително изисква автономия на структурата, която трябва да бъде консултирана [7], но не урежда изрично последиците от недостатъчна автономия [8].

26. Правилата за позоваване на уредената от правото на Съюза автономия на консултиращата структура не бива обаче да са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи аналогични вътрешноправни положения (принцип на равностойност) и не бива да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективността) [9]. А съгласно принципа на ефективността сезираните с такъв въпрос юрисдикции трябва въз основа на своето национално право да вземат мерки за спиране на действието или отмяна на „плана“ или „програмата“, приет/а при неспазване на задължението за изготвяне на екологична оценка съгласно Директивата за СЕО [10].

27. Все пак би могло да се помисли дали е преносима съдебната практика относно процедурни нарушения при прилагането на Директивата за ОВОС [11].

28. Според тази практика процедурно нарушение не изисква отмяна на оспореното решение, ако съдът може да приеме — без да прехвърля под каквато и да е форма върху жалбоподателя тежестта на доказване, а евентуално с оглед на представените от създателя на проекта или от компетентните органи доказателства и по-общо с оглед на всички представени пред тях доказателства по делото — че оспореното решение не би било различно, ако не беше налице процедурното нарушение [12]. Освен това при тази преценка съответният съд трябва да вземе предвид по-специално тежестта на изтъкнатото нарушение [13].

29. Би била необходима обаче по-нататъшна преценка дали тези разсъждения изобщо са преносими от индивидуални разрешения по смисъла на Директивата за ОВОС върху неизбежно по-общо замислените планове и програми, при които поради самото им естество има по-голяма свобода на действие, която може да бъде повлияна от консултации. Това не би следвало да се анализира абстрактно в настоящото производство, а въз основа на конкретни производства по отделни планове или програми, които разкриват реално възникващите въпроси.

7 — Решение от 20 октомври 2011 г., Seaport (NI) и др. (C-474/10, EU:C:2011:681, т. 43).

8 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 42).

9 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 45).

10 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 46).

11 — Понастоящем вече Директива 2011/92/ЕС от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, стр. 1) в изменената с Директива 2014/52/ЕС от 16 април 2014 г. (ОВ L 124, стр. 1) редакция.

12 — Решения от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 53), и от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия (C-137/14, EU:C:2015:683, т. 60).

13 — Решение от 7 ноември 2013 г., Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:712, т. 54).

30. Следователно Conseil d'État с основание се опасява, че недостатъчната автономия на структурите, които провеждат консултации в областта на околната среда съгласно Директивата за СЕО, може да постави под въпрос съществуването на засегнатите планове и програми.

Б – *По запазването на действието на разпоредби, които са в противоречие с правото на Съюза*

31. Това обяснява целта на преюдициалното запитване да бъде изяснено дали Conseil d'État може да запази действието на противоречащото на член 6, параграф 3 от Директивата за СЕО френско транспониращо право. По този начин би се избегнало положение, при което планове и програми, приети чрез прилагане на транспониращото право, се поставят под съмнение поради неговата несъвместимост с правото на Съюза.

32. Въпросът какво действие имат национални разпоредби, които са в противоречие с правото на Съюза, всъщност вече е изяснен в голяма степен. Това е така, защото националната юрисдикция има за задача, в рамките на своята компетентност, да прилага разпоредбите на правото на Съюза и да гарантира пълното им действие, като остави без приложение всяка разпоредба на националното право, която би довела тази юрисдикция да постанови решение, противоречащо на правото на Съюза[14]. В това намира израз предимството на правото на Съюза[15].

33. Следователно с въпроса си Conseil d'État пита дали може временно да отложи действието на прилагащото се с предимство изискване да се гарантира достатъчна автономия на консултиращата структура в полза на френските разпоредби, които не предвиждат тази автономия.

34. В това отношение важи, че *само*[16] *Съдът* може да ограничи възможността всяко заинтересовано лице да се позовава на разтълкувана от него разпоредба, за да постави под въпрос добросъвестно установени правоотношения, единствено по изключение, въз основа на общия принцип на правната сигурност, присъщ на правния ред на Съюза[17]. Ако обаче юрисдикциите на дадена държава членка биха били оправомощени да дадат предимство на национални разпоредби, противоречащи на правото Съюза, дори това да е само временно, това би накърнило еднаквото прилагане на правото на Съюза.

35. Всъщност дори Съдът може да определи такова ограничение единствено в самото решение, в което се произнася по тълкуването, за което е сезиран[18]. Този принцип гарантира равно третиране на държавите членки и другите правни субекти с оглед на правото на Съюза и по този начин изпълнява и произтичащите от принципа на правната сигурност изисквания[19].

14 — Решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 21/23), от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 45), и от 18 април 2013 г., L (C-463/11, EU:C:2013:247, т. 44).

15 — Решения от 9 април 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, т. 17), от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, Сб., EU:C:2010:503, т. 53), и от 4 февруари 2016 г., Ince (C-336/14, Сб., EU:C:2016:72, т. 52).

16 — Решение от 8 септември 2010 г., Winner Wetten (C-409/06, Сб., EU:C:2010:503, т. 67).

17 — Решения от 8 април 1976 г., Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, т. 71—75), от 6 март 2007 г., Meilicke и др. (C-292/04, EU:C:2007:132, т. 35), и от 23 октомври 2012 г., Nelson и др. (C-581/10 и C-629/10, EU:C:2012:657, т. 89).

18 — Решения от 2 февруари 1988 г. и др., Barra и др. (309/85, EU:C:1988:42, т. 142), от 15 декември 1995 г., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), от 6 март 2007 г., Meilicke и др. (C-292/04, EU:C:2007:132, т. 36), и от 23 октомври 2012 г., Nelson и др. (C-581/10 и C-629/10, EU:C:2012:657, т. 90).

19 — Решения от 6 март 2007 г., Meilicke и др. (C-292/04, EU:C:2007:132, т. 37), и от 23 октомври 2012 г., Nelson и др. (C-581/10 и C-629/10, EU:C:2012:657, т. 91).

36. С оглед на преюдициалното запитване на Conseil d'État в съдържателно отношение е интересно тълкуването, което Съдът е възприел в решението Seaport (NI) и др. Съдът обаче не е ограничил периода, за който това решение поражда последици. Това вече не може да бъде наваксано.

37. Решението Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne не обосновава допълнително изключение от принципа на предимство на правото на Съюза. В него действително става дума за запазване на някои последици на отменения национален акт [20], но заключенията в това решение не се отнасят до правен акт, който по своето съдържание е в противоречие с правото на Съюза, а до правен акт, приет в нарушение на процедурните правила, установени в правото на Съюза [21].

38. Следователно не е възможно да се запази действието на национални транспониращи разпоредби по начин, че да се изключи възможността за позоваване на член 6, параграф 3 от Директивата за СЕО, както той е тълкуван от Съда в решението Seaport (NI) и др., за да се оспорят планове и програми, приети в нарушение на тази разпоредба.

В – *По запазването на действието на планове и програми, приети въз основа на противоречащи на правото на Съюза разпоредби*

39. Преюдициалното запитване може да се разбере обаче и в смисъл дали Conseil d'État може незабавно — във връзка с решението относно съвместимостта на френските разпоредби за транспониране на Директивата за СЕО — да се произнесе относно запазването в сила на засегнатите планове и програми или дали посоченият съд е длъжен за тази цел да сезира Съда с преюдициално запитване.

40. Основание за това би могло да се намери в решение Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne. Според това решение на национална юрисдикция може по изключение да се разреши да приложи национална разпоредба, която ѝ позволява да запази някои последици на отменен/а план или програма, при условие че:

— този национален акт е мярка за правилното транспониране на Директивата за нитратите,

— приемането и влизането в сила на новия национален акт, съдържащ програмата за действие по смисъла на член 5 от Директивата за нитратите, не дават възможност да се избегнат неблагоприятните последици върху околната среда от отмяната на обжалвания акт,

— отмяната на обжалвания акт би имала за последица създаването на празнота в правото по отношение на транспонирането на Директивата за нитратите, което би се отразило още по-неблагоприятно на околната среда в смисъл, че тази отмяна ще доведе до намаляване на защитата на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници и по този начин ще бъде в противоречие със самата основна цел на тази директива, и

— запазването по изключение на последиците на подобен акт се отнася само за периода от време, строго необходим за приемането на мерките, с които се отстранява констатираното нарушение [22].

20 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 58).

21 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 44—48).

22 — Решение от 28 февруари 2012 г. (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 63).

41. В тази връзка възникват два въпроса. От една страна, следва да се изясни дали по отношение на такова запазване на действието може да се вземе абстрактно решение за всички засегнати планове или програми, или — както предлага Франция — поне за някои категории планове или програми (по този въпрос вж. точка 2). От друга страна, следва да се изясни доколко за това се налага Съдът да бъде сезиран с преюдициално запитване (по този въпрос вж. точка 3). Преди това обаче е необходимо да се прецени допустимостта на така разбираното преюдициално запитване.

1. По допустимостта на така разбираното преюдициално запитване

42. При такова разбиране на преюдициалното запитване най-напред следва да се разгледа въпросът дали отговорът е определящ за решението по главното производство, тоест дали тълкуваното по този начин запитване е допустимо. Conseil d'État всъщност не е ангажиран с производство, чийто непосредствен предмет да е валидността на планове или програми, приети в нарушение на член 6, параграф 3 от Директивата за СЕО.

43. Conseil d'État обаче е изложил, че констатираната от него несъвместимост на френското транспониращо право с член 6, параграф 3 от Директивата за СЕО би могла да постави под съмнение действието на някои планове и програми. Ето защо не е явно изключено в решението си той да може да се произнесе относно последиците на тази несъвместимост за засегнатите планове и програми.

44. Следователно и в този случай е налице презумпцията за релевантност на поставените преюдициални въпроси[23] и двата развити по-горе подвъпроса са допустими.

2. По запазването на действието на всички засегнати планове и програми или на определени категории

45. Както Комисията основателно изтъква, още във връзка с Директивата за ОВОС Съдът е отхвърлил възможността за общо узаконяване на решения, издадени в нарушение на процедурните правила на тази директива[24]. Критериите за планове и програми, развити в решението Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, отиват в същата посока. Това е така, защото съгласно тях само по изключение може да се допусне запазването на последиците от отделни актове[25]. Освен това поне три от посочените в това решение четири условия са посветени на преценката на всеки отделен правен акт и на последиците от неговата отмяна.

46. Така например съгласно второто условие трябва да се прецени дали е необходимо запазване на действието *по съдебен ред*, или са достатъчни нормите на един последващ акт, приет чрез правилна процедура[26]. В тази връзка следва да се отбележи, че по-късната корекция на грешка в транспонирането на Директивата за СЕО не е в състояние да поправи процедурните нарушения, допуснати при приемането на планове или програми. Всъщност достатъчната автономия на консултиращата структура не може да се създаде впоследствие. По отношение на това условие са релевантни само приети по-късно в рамките на правилната процедура планове или програми, които заменят мерки, приети в нарушение на процедурните правила.

23 — Решения от 7 септември 1999 г., Beck и Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, т. 22), от 16 юни 2005 г., Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, т. 30), и от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, Сб., EU:C:2013:105, т. 40).

24 — Решение от 3 юли 2008 г., Комисия/Ирландия (C-215/06, EU:C:2008:380, т. 57).

25 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 58).

26 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 60).

47. Третото условие се отнася по-конкретно до неблагоприятните последици за околната среда, които биха се явили в резултат на отмяната на акта [27]. А за да се изпълни четвъртото условие, е необходимо да се прецени колко време ще е нужно, за да бъде приета в рамките на правилната процедура заместваща мярка [28]. Тези два въпроса могат да бъдат преценени само по отношение на отделни планове или програми.

48. От гореизложеното следва, че въпросът дали планове или програми, които са приети в нарушение на процедурните правила на Директивата за СЕО, временно да бъдат оставени в сила, може да бъде решен само с оглед на конкретния случай.

3. По необходимостта от преюдициално запитване

49. Разгледаните дотук три условия от решение Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne не зависят от тълкуването на правото на Съюза, а основно от действителните обстоятелства и съдържанието на съответната мярка. Ето защо по принцип те могат да бъдат проверени от националните юрисдикции, без да е необходимо преюдициално запитване.

50. Що се отнася до първото условие на Съда, а именно че обжалваният акт трябва да е мярка за правилно транспониране на Директивата за нитратите [29], на пръв поглед това важи още в по-голяма степен.

51. Трудности създава обаче обстоятелството, че Conseil d'État визира също планове и програми, които не транспонират Директивата за нитратите. Това повдига въпроса дали националните юрисдикции могат да запазят действието и на мерки, които имат други цели.

52. Както вече изложих в моето заключение по дело Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne, възможно е — без това да е свързано с транспонирането на Директивата за нитратите — да има основателни причини да се запази действието на даден план или програма, макар съответната мярка да е била приета в нарушение на процедурните правила на Директивата за СЕО. Всъщност отмяната на такава мярка би могла да доведе до правна празнота по отношение на опазването на околната среда [30]. Това важи както за мерки за транспонирането на правото на Съюза в областта на околната среда, така и за приети само на национално равнище мерки за защита на околната среда.

53. Смятам обаче, че решение на Съда в този смисъл не би било подходящо в настоящото производство.

54. Първо, не е видно в главното производство Conseil d'État въобще да се е занимавал със запазването на действието на отделни планове или програми. Ето защо не е необходимо съответно становище на Съда, за да може Conseil d'État да вземе решението си.

55. Второ, решението по дело Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne е постановено от големия състав на Съда. Той е счел за разумно изрично да ограничи възможността за запазване на действието на планове и програми до конкретния подлежащ на решаване казус, а именно до запазването на действието на приета в нарушение на процедурните правила мярка за транспониране на Директивата за нитратите. Ето защо първи състав на Съда не би следвало без нужда да изразява отиващо по-далеч становище.

27 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 61).

28 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 62).

29 — Решение от 28 февруари 2012 г., Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 59).

30 — Заключението ми по дело Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2011:822, т. 42 и 43).

56. Трето, смятам, че предпазливостта на големия състав е оправдана. В настоящия случай едно отиващо по-далеч становище относно запазването на действието на планове и програми би трябвало да се направи без никаква информация за конкретните противоположни интереси. В същото време то би могло да накърни практическото действие на Директивата за СЕО, а евентуално и други процедурни правила на правото на Съюза.

57. Следователно при сегашното положение на правото на Съюза все още не е ясно дали може да се запази действието и на приети в нарушение на процедурните правила мерки, които не служат за транспонирането на Директивата за нитратите. Ето защо съгласно член 267, трета алинея ДФЕС национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване по националното право, е длъжна да сезира Съда, когато обмисля запазването на действието на такива мерки.

V – **Заключение**

58. Предвид гореизложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, както следва:

„1) Не е възможно да се запази действието на национални транспониращи разпоредби по начин, че да се изключи възможността за позоваване на член 6, параграф 3 от Директива 2001/42/ЕО относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, както той е тълкуван от Съда в решение Seaport (NI) и др. (C-474/10, EU:C:2011:681), за да се оспорят планове и програми, приети в нарушение на тази разпоредба.

2) На основата на решение Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) националните юрисдикции на държавите членки могат само в конкретни случаи да запазят временно действието на план или програма, приет/а в нарушение на Директива 2001/42.

3) При сегашното положение на правото на Съюза национален съд, чиито решения не подлежат на обжалване по националното право, е длъжен съгласно член 267, трета алинея ДФЕС да сезира Съда, преди да запази действието на план или програма, приет/а в нарушение на Директива 2001/42, ако тази мярка не служи на транспонирането на Директива 91/676/ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници“.