Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 28. dubna 2016 [1]

Věc C-379/15

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Pravomoci vnitrostátního soudu — Vnitrostátní právní úprava odporující unijnímu právu — Dočasné zachování účinků takové úpravy — Časové účinky — Povinnost obrátit se na Soudní dvůr — Ochrana životního prostředí — Směrnice 2001/42/ES — Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí — Porušení procesních požadavků stanovených unijním právem“

I – Úvod

1. Je vnitrostátní soud povinen zrušit se zpětnou účinností nesprávné provedení směrnice, nebo může nařídit dočasné zachování platnosti vadných pravidel, dokud zákonodárce vadu (do budoucna) neopraví? Tato otázka je v projednávané věci předložena Soudnímu dvoru.

2. Výchozím bodem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je řízení o přezkumu legality zahájené před francouzskou Conseil d'État (Státní rada), jehož předmětem je slučitelnost francouzského práva provádějícího směrnici o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí [2] [dále jen „směrnice SEA“; zkratkou „SEA“ je míněno „strategic environmental assessment“ („strategické posuzování vlivů na životní prostředí“)] s touto směrnicí. V uvedeném řízení Státní rada konstatovala, že nebyly správně provedeny požadavky této směrnice na autonomii orgánů, jež mají být konzultovány při posuzování vlivů plánů či programů na životní prostředí. Státní rada by se nyní ráda vyhnula tomu, aby mohla být zpochybňována platnost plánů a programů, jež byly přijaty na základě vnitrostátního právního stavu, který je v rozporu s uvedenou směrnicí.

3. Státní rada sice v této souvislosti odkazuje na rozsudek Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne [3], který se stejně jako žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkal směrnice SEA a který za určitých podmínek připouští zachování platnosti takových plánů a programů. Při bližším pohledu jsou však patrné značné odlišnosti.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30; Zvl. vyd. 15/06, s. 157).

3 — Rozsudek ze dne 28. února 2012 (C-41/11, EU:C:2012:103).

4. V případě uvedeného rozsudku totiž šlo o účinnost opatření k provedení směrnice o dusičnanech [4] přijatých v rozporu s procesními požadavky směrnice SEA. Předmětem řízení v projednávané věci je však samotné *provedení* směrnice SEA. Prosté přenesení dřívějšího rozsudku nepřichází v úvahu. Řízení v projednávané věci spíše nastoluje obecnější otázky k účinkům směrnic.

5. Toto řízení o předběžné otázce je východiskem pro hezké prstové cvičení na klaviatuře mnohovrstevného práva Unie, v němž ožívají vzpomínky na známé motivy přednosti, žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a následků procesních vad. Nelze však předpokládat, že Státní rada nalezne ve výsledné melodii zalíbení.

II – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

6. Jak vyplývá z článku 1 směrnice SEA, je jejím základním cílem stanovení, že (některé) plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, musí při přípravě a před přijetím podléhat posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. Tato směrnice stanoví minimální pravidla týkající se přípravy zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, zohlednění výsledků posouzení vlivů na životní prostředí, jakož i poskytování informací o rozhodnutí přijatém na základě tohoto posouzení.

7. Článek 6 odst. 3 směrnice SEA upravuje konzultaci s dotčenými orgány:

„Členské státy jmenují orgány, které je třeba konzultovat a kterých se z důvodu jejich zvláštní působnosti v oblasti životního prostředí mohou týkat vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánů a programů.“

B – *Francouzské právo*

8. Článek L. 122-7 zákoníku o životním prostředí, ve znění nařízení č. 2012-616 ze dne 2. května 2012 o posuzování vlivů některých plánů a dokumentů s dopadem na životní prostředí, stanoví:

„Právnická osoba veřejného práva pověřená vypracováním plánu nebo dokumentu zašle orgánu státní správy, který je příslušný pro oblast životního prostředí, k vyjádření návrh plánu nebo dokumentu vypracovaného na základě článku L 122-4 spolu se zprávou o vlivech na životní prostředí. […]“

III – **Původní řízení a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

9. Association France Nature Environnement navrhuje, aby francouzská Státní rada nařízení č. 2012-616 zrušila.

4 — Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. 1991, L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 o přizpůsobení ustanovení týkajících se výborů, které jsou nápomocny Komisi při výkonu jejích prováděcích pravomocí, stanovených v právních aktech Rady přijatých postupem podle článku 251 Smlouvy o ES, ustanovením rozhodnutí 1999/468/ES (Úř. věst. 1999, L 284, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 447).

10. V tomto řízení o přezkumu legality již Státní rada konstatovala, že napadené nařízení nesplnilo požadavky vyplývající ze směrnice SEA, jak je vykládána Soudním dvorem. V případě některých plánů a programů je totiž jeden a týž orgán nadán pravomocí vypracovávat a povolovat plány a dokumenty a poskytovat konzultace v otázkách životního prostředí. Neexistují však žádná ustanovení, která zaručují, že konzultační pravomoc v otázkách životního prostředí bude vykonávána v rámci tohoto orgánu útvarem, který je nadán skutečnou autonomií.

11. Tento právní stav je podle Státní rady neslučitelný s čl. 6 odst. 3 směrnice SEA, jak je vykládán Soudním dvorem.

12. Státní rada vychází z toho, že zpětný účinek částečného zrušení napadeného nařízení by v sobě skrýval nebezpečí, že bude zpochybněna legalita řady plánů a programů provedených podle tohoto nařízení, jakož i opatření přijatých na základě těchto plánů a programů, vzhledem k tomu, že ve francouzském správním právu existuje časově neomezená možnost vznést námitku protiprávnosti právních aktů.

13. Tomuto výsledku by chtěla Státní rada zabránit, a proto se obrátila na Soudní dvůr s následujícími otázkami:

1) Musí vnitrostátní soud, který je obecným soudem uplatňujícím právo Evropské unie, v každém případě předložit Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, aby Soudní dvůr posoudil, zda je třeba dočasně ponechat v platnosti ustanovení, která podle vnitrostátního soudu odporují unijnímu právu?

2) V případě kladné odpovědi na tuto první otázku, bylo by případné rozhodnutí Státní rady o zachování účinků ustanovení článku 1 nařízení ze dne 2. května 2012 o posuzování některých plánů a dokumentů s dopadem na životní prostředí, jež Státní rada považuje za protiprávní, až do 1. ledna 2016 odůvodněno zejména naléhavým zájmem souvisejícím s ochranou životního prostředí?

14. Písemné části řízení a jednání konaného dne 24. února 2016 se zúčastnily Association France Nature Environnement, Francouzská republika a Evropská komise.

IV – **Posouzení**

15. Státní rada se sice především táže, zda existuje možnost, že ustanovení, jež byla prohlášena za odporující unijnímu právu, ještě dočasně nebudou zrušena, avšak ve skutečnosti jí nejde o ustanovení jako taková, nýbrž o to, aby byly zachovány *jejich účinky* vůči přednostně použitelnému unijnímu právu. To je výslovně předmětem druhé otázky.

16. Nejprve proto posoudím, o jaké účinky se jedná (viz oddíl A), a poté doložím, že zachování těchto účinků by bylo neslučitelné s ustálenou judikaturou Soudního dvora (viz oddíl B). Závěrem pojednám o tom, jak je třeba v praxi naložit s problémem, který přiměl Státní radu k předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Pouze do tohoto rámce zapadá otázka vznesená Státní radou, zda je nutné se obrátit na Soudní dvůr (viz oddíl C).

A – *K účinkům sporného ustanovení*

17. Státní rada by ráda dočasně zachovala účinky článku L. 122-7 zákoníku o životním prostředí, který stanoví, že orgán příslušný k vypracování plánu nebo dokumentu zašle příslušnému orgánu státní správy k vyjádření návrh plánu nebo dokumentu vypracovaného podle článku L. 122-4 spolu se zprávou o vlivech na životní prostředí. Toto ustanovení se v zásadě shoduje se zněním čl. 6 odst. 3 směrnice SEA.

18. Soudní dvůr však judikoval, že je sice přípustné, aby orgán, který vypracoval nebo přijal plán nebo program, byl (sám) konzultován stran tohoto opatření podle čl. 6 odst. 3. Avšak uvnitř orgánu obvykle pověřeného provedením konzultace v oblasti životního prostředí musí být přinejmenším provedeno oddělení funkcí, tak aby interní administrativní útvar tohoto orgánu, který má být konzultován, měl skutečnou autonomii [5].

19. Státní rada tudíž dospěla k závěru, že článek L. 122-7 zákoníku o životním prostředí je neslučitelný s čl. 6 odst. 3 směrnice SEA potud, že toto ustanovení nezaručuje dostatečnou autonomii útvarů, které jsou uvnitř orgánu konzultovány v rámci posuzování vlivů plánů nebo programů na životní prostředí. Přesto chce zachovat účinky tohoto ustanovení, dokud nebude přijata úprava slučitelná se směrnicí SEA, která nahradí stávající úpravu.

20. V tomto kontextu je sice přechodné další použití těchto procesních předpisů při posuzování nových plánů nebo programů představitelné, ale bez velkého praktického významu. Bylo by zřejmě dokonce nasnadě toto posouzení odložit do doby, než bude dostatečně zajištěna autonomie dotčených útvarů.

21. Státní radě však jde především o plány a programy, které již byly přijaty a u nichž posouzení vlivů na životní prostředí zahrnovalo konzultaci s útvary, které nebyly dostatečně autonomní. Obává se, že existence takovýchto plánů nebo programů bude vzhledem k nedostatku autonomie ohrožena.

22. Toto nebezpečí se může naplnit jak v přímých žalobách proti dotyčnému plánu nebo programu, tak i v incidenčních námitkách. Ty by mohly být podávány v rámci žalob proti rozhodnutím orgánů, která se opírají o příslušný plán nebo program. Takovéto incidenční námitky nepodléhají podle informací Státní rady ve francouzském právu žádnému časovému omezení, takže konečná povaha [6] plánů nebo programů by jim nebyla na překážku.

23. Bylo by například představitelné, že určitý plán zakáže z důvodů ochrany životního prostředí stavební práce na některých plochách. Bude-li z tohoto důvodu zamítnuta žádost o stavební povolení, mohl by žadatel v následné žalobě namítat, že je plán stižen procesní vadou, neboť útvary uvnitř určitého orgánu, jež musí být před přijetím uvedeného plánu konzultovány, nebyly dostatečně autonomní. Pokud by byl plán jedinou překážkou pro udělení stavebního povolení, bylo by tedy představitelné, že by stavební záměr musel být povolen.

24. Stejně tak by ale bylo představitelné, že se proti záměrům, které splňují požadavky takového plánu nebo programu, postaví ekologická sdružení, která budou tvrdit, že v případě dostatečné autonomie konzultovaných útvarů uvnitř určitého orgánu by do plánu nebo programu byla začleněna přísnější ochranná ustanovení.

5 — Rozsudek ze dne 20. října 2011, Seaport (NI) a další (C-474/10, EU:C:2011:681, bod 43).

6 — K přípustnosti prekluzivních lhůt viz rozsudky ze dne 16. prosince 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5), ze dne 17. listopadu 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, bod 19), ze dne 30. června 2011, Meilicke a další (C-262/09, EU:C:2011:438, bod 56), a ze dne 29. října 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, bod 28).

25. Záleželo by především na vnitrostátním právu, jaký úspěch by takováto argumentace ve skutečnosti měla, neboť směrnice SEA sice vyžaduje autonomii útvarů, jež musí být konzultovány [7], avšak neupravuje výslovně důsledky nedostatečné autonomie [8].

26. Podmínky dovolávání se – unijním právem požadované – autonomie útvarů, jež mají být konzultovány, však nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti) a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity) [9]. A v souladu se zásadou efektivity musí soudy, kterým je v této souvislosti věc předložena, přijmout na základě vnitrostátního práva opatření vedoucí k pozastavení nebo zrušení plánu nebo programu přijatého při nedodržení povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA [10].

27. Stálo by však za úvahu, zda by nebylo možné použít judikaturu k procesním vadám při aplikaci směrnice EIA [11].

28. V souladu s touto judikaturou není nutné kvůli procesní chybě zrušit napadené rozhodnutí, jestliže soud může mít za to, aniž by v této souvislosti důkazní břemeno nesl žalobce, ale případně s přihlédnutím k důkazům předloženým vedoucím projektu nebo příslušnými orgány, a obecně ke všem písemnostem ve spise, který byl soudu nebo příslušnému orgánu předložen, že by napadené rozhodnutí bez procesní vady nebylo odlišné [12]. Při tomto posuzování je navíc věcí dotyčného soudu, aby mimo jiné zohlednil stupeň závažnosti uplatňované vady [13].

29. Bylo by však nutno podrobněji zkoumat, zda jsou tyto myšlenky vůbec přenositelné z individuálních povolení ve smyslu směrnice EIA na nutně obecně pojaté plány a programy, kde přirozeně existuje větší rozhodovací prostor, který může být ovlivněn konzultacemi. Tato otázka by však v projednávaném případě neměla být zkoumána abstraktně, nýbrž na základě konkrétních řízení týkajících se jednotlivých plánů nebo programů, z nichž je patrné, jaké otázky skutečně vyvstávají.

30. Státní rada se tudíž právem obává, že nedostatečná autonomie útvarů konzultovaných v rámci posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA může ohrozit existenci dotčených plánů a programů.

B – *K zachování účinků ustanovení odporujících unijnímu právu*

31. Z výše uvedeného plyne, co je cílem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, totiž zjistit, zda Státní rada může zachovat účinky francouzského práva provádějícího směrnici SEA, které je neslučitelné s čl. 6 odst. 3 této směrnice. Tím má být vyloučeno, že plány a programy přijaté na základě norem provádějících unijní právo budou zpochybněny z důvodu neslučitelnosti s unijním právem.

7 — Rozsudek ze dne 20. října 2011, Seaport (NI) a další (C-474/10, EU:C:2011:681, bod 43).

8 — Srov. rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 42).

9 — Srov. rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 45).

10 — Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 46).

11 — Nyní směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2011, L 26, s. 1), ve znění směrnice 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 124, s. 1).

12 — Rozsudky ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 53), a ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo (C-137/14, EU:C:2015:683, bod 60).

13 — Rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 54).

32. Otázka, jaké účinky je třeba přiznat vnitrostátním ustanovením, která jsou neslučitelná s unijním právem, je však již dostatečně objasněna. Je totiž věcí vnitrostátního soudu, aby v rámci své pravomoci uplatnil ustanovení unijního práva a zajistil jejich plnou účinnost tím, že nepoužije jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které by vedlo k tomu, že tento soud vydá rozhodnutí, které je v rozporu s unijním právem [14]. Tím je vyjádřena přednost unijního práva [15].

33. Otázka Státní rady tedy směřuje ke zjištění, zda může dočasně vyloučit účinky přednostně použitelného požadavku, aby byla zaručena dostatečná autonomie útvaru, který má být konzultován, ve prospěch francouzských ustanovení, která tuto autonomii nezakotvují.

34. Potud platí, že *pouze* [16] *Soudní dvůr* může být výjimečně za použití obecné zásady právní jistoty, která je vlastní právnímu řádu Unie, veden k omezení možnosti všech dotčených osob dovolávat se ustanovení, které vyložil, za účelem zpochybnění právních vztahů vzniklých v dobré víře [17]. Pokud by naproti tomu byly vnitrostátní soudy oprávněny přiznat vnitrostátním ustanovením – byť jen dočasně – přednost před unijním právem, s nímž jsou tato ustanovení v rozporu, byla by tím dotčena jednotná platnost unijního práva.

35. A i Soudní dvůr je oprávněn přijmout takové omezení pouze v rozsudku, v němž se rozhoduje o požadovaném výkladu [18]. Tato zásada zaručuje rovné zacházení s členskými státy a ostatními právními subjekty ve vztahu k unijnímu právu, a splňuje tak požadavky, jež vyplývají ze zásady právní jistoty [19].

36. Pro žádost Státní rady o rozhodnutí o předběžné otázce je z obsahového hlediska relevantní výklad přijatý Soudním dvorem v rozsudku Seaport (NI) a další. Soudní dvůr však účinky tohoto rozsudku neomezil. Takové omezení již nelze nyní provést.

37. Rozsudek Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne nezakládá žádnou další výjimku z přednosti unijního práva. V uvedeném rozsudku se sice hovoří o tom, že lze zachovat některé účinky zrušeného vnitrostátního právního aktu [20], tento závěr se však netýká právního aktu, který je po obsahové stránce v rozporu s unijním právem, nýbrž právního aktu, který byl přijat v rozporu s procesními požadavky unijního práva [21].

38. Z toho důvodu není možné zachovat účinky vnitrostátních ustanovení provádějících unijní právo v tom směru, že by bylo vyloučeno dovolání se čl. 6 odst. 3 směrnice SEA, jak jej Soudní dvůr vyložil v rozsudku Seaport (NI) a další, vůči plánům nebo programům, jež byly přijaty v rozporu s tímto ustanovením.

14 — Rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 21/23), ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 45), a ze dne 18. dubna 2013, L (C-463/11, EU:C:2013:247, bod 44).

15 — Srov. rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 17), ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, bod 53), a ze dne 4. února 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 52).

16 — Rozsudek ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, ECLI:EU:C:2010:503), bod 67).

17 — Rozsudky ze dne 8. dubna 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, body 71 až 75), ze dne 6. března 2007, Meilicke a další (C-292/04, EU:C:2007:132, bod 35), a ze dne 23. října 2012, Nelson a další (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 89).

18 — Rozsudky ze dne 2. února 1988, Barra a další (309/85, EU:C:1988:42, bod 142), ze dne 15. prosince 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), ze dne 6. března 2007, Meilicke a další (C-292/04, EU:C:2007:132, bod 36), a ze dne 23. října 2012, Nelson a další (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 90).

19 — Rozsudky ze dne 6. března 2007, Meilicke a další (C-292/04, EU:C:2007:132, bod 37), a ze dne 23. října 2012, Nelson a další (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 91).

20 — Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 58).

21 — Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, body 44 až 48).

C – *K zachování plánů a programů přijatých na základě ustanovení odporujících unijnímu právu*

39. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však může být chápána také v tom smyslu, zda Státní rada může již nyní, v souvislosti s rozhodnutím o slučitelnosti francouzských ustanovení přijatých k provedení směrnice SEA s unijním právem, rozhodnout o zachování dotčených plánů a programů a zda se v této věci musí obrátit na Soudní dvůr.

40. Základ odpovědi na tuto otázku lze nalézt v rozsudku Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne. Podle něj může být soudu výjimečně umožněno použít vnitrostátní ustanovení, které ho opravňuje zachovat určité účinky zrušeného plánu nebo programu, pokud

— toto ustanovení představuje řádné provedení směrnice o dusičnanech;

— přijetí a vstup v platnost nového vnitrostátního aktu obsahujícího akční program ve smyslu článku 5 směrnice o dusičnanech neumožňují vyhnout se nepříznivým dopadům na životní prostředí plynoucím ze zrušení napadeného aktu;

— důsledkem zrušení tohoto napadeného aktu by byl vznik právního vakua, pokud jde o provedení směrnice o dusičnanech, které by bylo pro životní prostředí ještě nepříznivější v tom smyslu, že by se toto zrušení projevovalo menší ochranou vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů a bylo by v rozporu se samotným základním cílem této směrnice, a

— výjimečné zachování účinků takového aktu pokrývá pouze dobu nezbytně nutnou k přijetí opatření umožňujícího zhojit zjištěnou protiprávnost[22].

41. V tomto ohledu vyvstávají dvě otázky. Zaprvé je třeba objasnit, zda lze o takovém zachování účinků rozhodnout abstraktně pro všechny dotčené plány a programy nebo – jak navrhuje Francie – alespoň pro některé kategorie plánů nebo programů (k tomu viz část 2). Zadruhé je třeba objasnit, do jaké míry je v tomto směru zapotřebí předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce (k tomu viz část 3). Ještě předtím je však třeba zabývat se otázkou, zda je takto chápaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná.

1. K přípustnosti takto chápané předběžné otázky

42. Bude-li žádost o rozhodnutí o předběžné otázce chápána takto, je třeba nejprve objasnit otázku, zda by odpověď na tuto žádost byla nezbytná pro rozhodnutí ve věci v původním řízení, tedy zda by takto vykládaná žádost byla přípustná. Před Státní radou totiž neprobíhá řízení, jehož předmětem je přímo platnost plánů nebo programů, jež byly přijaty v rozporu s čl. 6 odst. 3 směrnice SEA.

43. Státní rada nicméně uvedla, že jí vyslovené určení neslučitelnosti francouzského práva provádějícího směrnici SEA s čl. 6 odst. 3 této směrnice může zpochybnit platnost některých plánů a programů. Není proto zjevně vyloučeno, že se ve svém rozhodnutí může vyslovit k jeho důsledkům pro dotčené plány a programy.

44. I v tomto případě se tedy uplatní domněnka relevance otázek předložených k rozhodnutí o předběžné otázce[23] a obě výše rozvinuté dílčí otázky jsou přípustné.

22 — Rozsudek ze dne 28. února 2012 (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 63).

23 — Rozsudky ze dne 7. září 1999, Beck a Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, bod 22), ze dne 16. června 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, bod 30), a ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, bod 40).

2. K zachování všech dotčených plánů a programů nebo některých kategorií

45. Jak právem uvádí Komise, Soudní dvůr již v souvislosti se směrnicí EIA odmítl paušální zhojení povolení vydaných v rozporu s procesními požadavky této směrnice [24]. Kritéria rozvinutá v rozsudku Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne pro plány a programy se ubírají týmž směrem. Na základě těchto kritérií je totiž pouze výjimečně přípustné zachovat účinky jednotlivých právních aktů [25]. A přinejmenším tři ze čtyř podmínek zakotvených v uvedeném rozsudku směřují k tomu, aby byl posouzen význam každého jednotlivého právního aktu a důsledky jeho zrušení.

46. Podle druhé podmínky je tak třeba zkoumat, zda je nezbytné, aby zachování účinků prohlásil *soud*, nebo jestli následný právní akt přijatý řádným postupem přijal dostačující právní úpravu [26]. V této souvislosti je třeba poznamenat, že dodatečná oprava vady v zákonném provedení směrnice SEA by nebyla způsobilá zhojit procesní vady, k nimž došlo při přijímání plánů nebo programů. Nelze totiž zpětně zajistit dostatečnou autonomii orgánů, jež musí být konzultovány. Pouze plány nebo programy, které byly následně přijaty řádným postupem a kterými byla nahrazena opatření přijatá s rozporu s procesními požadavky, jsou relevantní pro naplnění této podmínky.

47. Třetí podmínka se týká specifických nevýhod pro životní prostředí, jež by vyplynuly ze zrušení právního aktu [27]. A pro splnění čtvrté podmínky je třeba zvážit, jak dlouho by trvalo přijetí nahrazujícího opatření řádným postupem [28]. Obě otázky lze posoudit pouze ve vztahu k jednotlivým plánům nebo programům.

48. Pouze v konkrétním případě lze tedy rozhodnout, zda mohou být dočasně zachovány plány nebo programy, jež byly přijaty v rozporu s procesními požadavky směrnice SEA.

3. K nezbytnosti předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

49. Tři z doposud analyzovaných podmínek stanovených v rozsudku Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne nezávisejí na výkladu unijního práva, nýbrž vesměs na skutkových okolnostech a obsahu každého dotčeného opatření. Proto mohou být zpravidla zkoumány vnitrostátními soudy a není nezbytné předkládat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

50. Na první pohled toto *a fortiori* platí pro první podmínku vytýčenou Soudním dvorem, totiž že dotyčný právní akt musí být opatřením k řádnému provedení směrnice o dusičnanech [29].

51. Obtíže však vyvstávají ze skutečnosti, že Státní rada míří i na plány a programy, které neprovádějí směrnici o dusičnanech. Vyvstává proto otázka, zda mohou vnitrostátní soudy zachovávat i opatření sledující jiné cíle.

52. Jak jsem již doložila ve svém stanovisku Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, mohou nezávisle na provedení směrnice o dusičnanech existovat dobré důvody pro zachování určitého plánu nebo programu, i když toto opatření bylo přijato v rozporu se směrnicí SEA. Zrušení takového opatření by totiž mohlo způsobit mezeru v ochraně životního prostředí [30]. To platí jak pro opatření k provedení unijního práva životního prostředí, tak pro čistě vnitrostátní opatření na ochranu životního prostředí.

24 — Rozsudek ze dne 3. července 2008, Komise v. Irsko (C-215/06, ECLI:EU:C:380:345, bod 57).

25 — Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 58).

26 — Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 60).

27 — Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 61).

28 — Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 62).

29 — Rozsudek ze dne 28. února 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 59).

30 — Mé stanovisko ve věci Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2011:822, body 42 a 43).

53. V projednávané věci bych však rozhodnutí Soudního dvora v tomto smyslu považovala za nepřiměřené.

54. Zaprvé není zřejmé, že Státní rada v původním řízení rozhoduje o zachování jednotlivých plánů nebo programů. Proto by ani příslušné zjištění Soudního dvora nebylo pro její rozhodnutí nutné.

55. Zadruhé byl rozsudek Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne vydán velkým senátem Soudního dvora. Ten považoval za smysluplné omezit možnost zachování plánů nebo programů výslovně na věc, o které konkrétně rozhodoval, totiž na zachování chybně přijatého opatření k provedení směrnice o dusičnanech. Z tohoto důvodu by se první senát Soudního dvora neměl neúčelně pouštět do úvah jdoucích nad rámec závěrů velkého senátu v uvedené věci.

56. Zatřetí považuji obezřetnost velkého senátu za opodstatněnou. Další závěry k zachování plánů a programů by v projednávané věci musely být učiněny bez jakékoli znalosti zájmů, jež proti sobě stojí v konkrétním případě. Zároveň by mohly oslabit praktickou účinnost směrnice SEA a možná i dalších procesních požadavků unijního práva.

57. Za současného stavu unijního práva je tudíž ještě nejasné, zda mohou být zachována i nesprávně přijatá opatření, jejichž předmětem není provedení směrnice o dusičnanech. Vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí již nemohou být napadena opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tudíž na základě čl. 267 třetího pododstavce SFEU povinen obrátit se na Soudní dvůr, zvažuje-li zachování takovýchto opatření.

V – **Závěry**

58. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

1) Není možné zachovat účinky vnitrostátních ustanovení provádějících unijní právo v tom směru, že by bylo vyloučeno dovolání se čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, jak jej Soudní dvůr vyložil v rozsudku Seaport (NI) a další (C-474/10, EU:C:2011:681), vůči plánům nebo programům, jež byly přijaty v rozporu s tímto ustanovením.

2) Na základě rozsudku Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) mohou vnitrostátní soudy dočasně zachovat plán nebo program přijatý v rozporu se směrnicí 2001/42 pouze v daném konkrétním případě.

3) Za současného stavu unijního práva je vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí již nemohou být napadena opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, na základě čl. 267 třetího pododstavce SFEU povinen obrátit se na Soudní dvůr, předtím než zachová účinky plánu nebo programu přijatého v rozporu se směrnicí 2001/42, pokud předmětem tohoto opatření není provedení směrnice 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.