JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. április 28.[1]

C-379/15. sz. ügy

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

(a Conseil d'État [államtanács, Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„A nemzeti bíróság hatáskörei — Az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályozás — Az ilyen szabályozás joghatásainak ideiglenes fenntartása — Időbeli hatály — A Bírósághoz fordulás kötelezettsége — Környezetvédelem — 2001/42/EK irányelv — Bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálata — Az uniós jog eljárásjogi szabályainak megsértése"

I – **Bevezetés**

1. Meg kell-e semmisítenie a nemzeti bíróságnak visszaható hatállyal valamely irányelv hibás átültetését, vagy elrendelheti a hibás szabályok ideiglenes hatályban tartását addig, amíg a jogalkotó ki nem javítja a hibát (a jövőre nézve)? Ezt a kérdést intézik a Bírósághoz a jelen ügyben.

2. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját a francia Conseil d'État (államtanács) előtt a francia átültető jognak a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló irányelvvel[2] (a továbbiakban: SEA-irányelv; a SEA a strategic environmental assessment [stratégiai környezeti vizsgálat] rövidítése) való összeegyeztethetősége tárgyában folyamatban lévő normakontroll eljárás képezi. Ebben az eljárásban a Conseil d'État (államtanács) megállapította, hogy nem megfelelően került sor az említett irányelv azon szervek önállóságára vonatkozó követelményeinek átültetésére, amelyekkel a környezeti hatásvizsgálat keretében konzultálni kell. A Conseil d'État (államtanács) el szeretné kerülni, hogy megkérdőjelezhetővé váljon az ezen irányelvvel ellentétes nemzeti jogi szabályozás alkalmazásával elfogadott tervek és programok érvényessége.

3. Igaz, hogy a Conseil d'État (államtanács) e tekintetben az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítéletre[3] hivatkozik, amely – akárcsak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem – a SEA-irányelvre vonatkozik, és bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi az ilyen jellegű tervek és programok hatályban tartását. Közelebbről szemügyre véve azonban jelentős különbségek mutatkoznak.

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 197., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o.).

3 — 2012. február 28-i ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103).

4. Az említett ítéletben ugyanis a nitrátokról szóló irányelv[4] végrehajtását szolgáló és a SEA-irányelv eljárásjogi követelményeinek megsértésével elfogadott intézkedések hatályáról van szó. A jelen eljárás tárgyát viszont magának a SEA-irányelvnek az *átültetése* képezi. A korábbi ítélet ezért nem vonatkoztatható egyszerűen a jelen ügyre. A jelen eljárás valójában általánosabb kérdéseket vet fel az irányelvek hatályával kapcsolatban.

5. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a többszintű uniós jog klaviatúráján jó ujjgyakorlat kiindulópontját jelenti, amely az elsőbbség, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és az eljárási hibák következményeinek ismerős motívumait eleveníti fel. Mindazonáltal nem valószínű, hogy a Conseil d'État (államtanács) kedvét leli majd az eljátszott melódiában.

II – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

6. Ahogyan az a SEA-irányelv 1. cikkéből kitűnik, az irányelv alapvető célja abban áll, hogy a környezetre valószínűleg jelentős hatást gyakorló (bizonyos) tervek és programok vonatkozásában – a kidolgozásuk során és az elfogadásuk előtt – környezeti hatásvizsgálatot végezzenek. Az meghatározza a környezeti hatásokról szóló jelentés kidolgozásának, a konzultációk lefolytatásának, a környezeti hatásvizsgálat eredményei figyelembevételének, valamint a vizsgálat befejeztével hozott döntésről szóló tájékoztatásnak a minimumszabályait.

7. A SEA-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése az érintett hatóságokkal történő konzultációra vonatkozik:

„A tagállamok azokat a hatóságokat jelölik ki konzultációra, amelyeket konkrét környezeti felelősségük folytán a tervek és programok megvalósításának környezeti hatásai valószínűleg érintenek."

B – *A francia jog*

8. A környezeti kihatással bíró egyes tervek és dokumentumok értékeléséről szóló, 2012. május 2-i 2012–616. sz. rendelettel módosított környezetvédelmi törvénykönyv L. 122-7. cikke értelmében:

„A terv vagy dokumentum kidolgozásáért felelős közjogi személy véleménykérés céljából megküldi az állam környezeti ügyekben illetékes közigazgatási hatóságának az L. 122-4. cikk alapján kidolgozott tervet, illetve dokumentumot, valamint a környezeti hatásokról szóló jelentést. […]"

III – **Az alapügy és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem**

9. Az Association France Nature Environnement a 2012-616. sz. rendelet megsemmisítését kéri a francia Conseil d'État-tól (államtanács).l

4 — A Bizottságot az EK-Szerződés 251. cikkében említett eljárásnak megfelelően elfogadott jogi aktusokban megállapított végrehajtási hatásköreinek gyakorlása során segítő bizottságokkal kapcsolatos rendelkezéseknek az 1999/468/EK tanácsi határozathoz történő hozzáigazításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1882/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 284., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 447. o.) módosított, a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelv (HL L 375., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 68. o.).

10. Ebben a normakontroll-eljárásban a Conseil d'État (államtanács)z államtanács már megállapította, hogy a megtámadott rendelet megsértette a Bíróság által értelmezett SEA-irányelvből eredő követelményeket. Bizonyos tervek és programok tekintetében ugyanis ugyanarra a hatóságra van telepítve a tervek és dokumentumok kidolgozására és jóváhagyására irányuló hatáskör, és a környezetvédelmi konzultációra vonatkozó hatáskör. Nincs azonban olyan rendelkezés, amely alkalmas lenne annak biztosítására, hogy a környezetvédelmi konzultációra vonatkozó hatáskört e hatóságon belül egy tényleges önállósággal rendelkező egység gyakorolja.

11. A Conseil d'État (államtanács) véleménye szerint e jogi helyzet nem egyeztethető össze a SEA-irányelv Bíróság által értelmezett 6. cikkének (3) bekezdésével.

12. A Conseil d'État (államtanács) abból indul ki, hogy a megtámadott rendelet részleges visszaható hatályú megsemmisítése azzal a kockázattal járna, hogy megkérdőjelezik sok, annak alapján megvalósított terv és program jogszerűségét, valamint figyelemmel annak lehetőségére, hogy határidőre vonatkozó feltétel nélkül lehet hivatkozni a francia közigazgatási jog sajátos szabályozó aktusainak jogellenességére, az összes e tervek és programok alapján hozott jogi aktus jogszerűségét.

13. A Conseil d'État (államtanács) e következményt szeretné elkerülni, és ezért a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

1) A nemzeti bíróságnak az uniós jog rendes bíróságaként minden esetben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell-e az Európai Unió Bírósága elé terjesztenie annak értékelése érdekében, hogy helye van-e a nemzeti bíróság által az uniós joggal ellentétesnek ítélt rendelkezések hatálya ideiglenes fenntartásának?

2) Az ezen első kérdésre adandó igenlő válasz esetén igazolható-e különösen környezetvédelemhez kapcsolódó kényszerítő megfontolással a Conseil d'État (államtanács) esetlegesen hozott olyan határozata, amely 2016. január 1-jéig fenntartja a környezeti kihatással bíró egyes tervek és dokumentumok értékeléséről szóló, 2012. május 2-i rendelet 1. cikke általa jogellenesnek ítélt rendelkezéseinek a joghatásait?

14. A jelen eljárásban az Association France Nature Environnement, a Francia Köztársaság és az Európai Bizottság terjesztettek elő észrevételeket írásban és a 2016. február 24-i tárgyaláson szóban.

IV – **Értékelés**

15. Bár a Conseil d'État (államtanács) először az uniós joggal ellentétesnek ítélt rendelkezések megsemmisítése ideiglenes mellőzésének lehetősége iránt érdeklődik, valójában azonban nem magukról a rendelkezésekről, hanem *azok joghatásainak* az elsődlegesen alkalmazandó uniós joggal szembeni fenntartásáról van szó. Kifejezetten erre vonatkozik a második kérdés.

16. Először ezért azt vizsgálom meg, hogy milyen joghatásokról van szó (erről lásd az A pontot), mielőtt taglalnám, hogy e joghatások fenntartása összeegyeztethetetlen lenne a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával (erről lásd a B pontot). Végül megvizsgálom, hogy hogyan kell a gyakorlatban kezelni azt a problémát, amely a Conseil d'État-t (államtanács) előzetes döntéshozatal iránti kérelmének előterjesztésére indította. Csak ennek keretében merül fel egyáltalán az a Conseil d'État (államtanács) által felvetett kérdés, hogy a Bírósághoz kell-e fordulni (erről lásd a C pontot).

A – *A szóban forgó rendelkezés joghatásairól*

17. A Conseil d'État (államtanács) ideiglenesen fenn kívánja tartani a környezetvédelmi törvénykönyv L. 122-7. cikkének joghatásait, amelynek értelmében a terv vagy dokumentum kidolgozásáért felelős szerv véleménykérés céljából megküldi az állam környezeti ügyekben illetékes közigazgatási hatóságának az L. 122-4. cikk alapján kidolgozott tervet, illetve dokumentumot, valamint a környezeti hatásokról szóló jelentést. E rendelkezés lényegében megfelel a SEA-irányelv 6. cikke (3) bekezdése szövegének.

18. A Bíróság azonban megállapította, hogy lehetőség van arra, hogy (magával) a tervet vagy programot kidolgozó vagy elfogadó hatósággal kelljen konzultálni is a 6. cikk (3) bekezdésének megfelelően ezen intézkedésről. Legalább azonban azon hatóságon belül, amely a környezetvédelem terén főszabály szerint konzultációra köteles, olyan módon kell megszervezni a feladatmegosztást, hogy annak valamely (konzultációs) belső igazgatási egysége tényleges önállóságot élvezzen.[5]

19. A Conseil d'État (államtanács) ezért arra a következtetésre jutott, hogy a környezetvédelmi törvénykönyv L. 122-7. cikke nem egyeztethető össze a SEA-irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével, mivel az előbbi rendelkezés nem biztosít megfelelő önállóságot azon szervek számára, amelyekkel a tervek vagy programok környezeti hatásvizsgálata keretében a hatóságon belül konzultálni kell. Mindamellett fenn szeretné tartani e rendelkezés joghatásait a SEA-irányelvvel összeegyeztethető új szabályozás elfogadásáig.

20. E tekintetben elképzelhető ugyan ezen eljárási szabályoknak az új tervek vagy programok vizsgálata keretében történő további ideiglenes alkalmazása, de csak csekély gyakorlati érdek fűződik hozzá. Valószínűleg kézenfekvőbb e vizsgálatok elhalasztása a kérdéses szervek megfelelő önállóságának megteremtéséig.

21. A Conseil d'État-t (államtanács) elsődlegesen valójában a már elfogadott tervek és programok foglalkoztatják, amelyek környezeti hatásvizsgálata nem kellőképpen önálló szervekkel folytatott konzultációt foglalt magában. Attól tart, hogy az önállóság hiánya veszélybe sodorja e tervek vagy programok fennmaradását.

22. E veszély mind az adott tervvel vagy programmal szemben indított közvetlen keresetekben, mind járulékos kifogásokban testet ölthet. Ez utóbbiak az adott terven vagy programon alapuló hatósági határozatokkal szemben indított keresetek keretében hozhatók fel. Az ilyen jellegű járulékos kifogásokra a Conseil d'État (államtanács) tájékoztatása szerint a francia jogban nem vonatkozik időbeli korlátozás, és a tervek vagy programok jogereje[6] ezért nem zárja ki azokat.

23. Elképzelhető például, hogy valamely terv környezetvédelmi okokból megtiltja az építési munkákat bizonyos területeken. Ha emiatt elutasítanak egy építési engedély iránti kérelmet, a kérelmező egy ezt követően indított kereset keretében arra hivatkozhat, hogy a terv eljárási hibában szenved, mert nem voltak kellőképpen önállóak azok a hatóságon belüli szervek, amelyekkel a terv elfogadása előtt konzultáltak. Ezért elképzelhető, hogy abban az esetben, ha a terv képezi az építési engedély egyetlen akadályát, engedélyezni kell az építési projektet.

24. Az is elképzelhető azonban például, hogy környezetvédelmi szervezetek kifogásolják az ilyen terv vagy program követelményeinek megfelelő projekteket, és ezzel összefüggésben arra hivatkoznak, hogy a hatóságon belüli konzultációs szervek megfelelő önállósága esetén szigorúbb védelmi rendelkezések kerültek volna a tervbe vagy programba.

5 — 2011. október 20-i Seaport (NI) és társai ítélet (C-474/10, EU:C:2011:681, 43. pont).

6 — A jogvesztő határidők megengedettségével kapcsolatban lásd: 1976. december 16-i Rewe-Zentralfinanz és Rewe-Zentral ítélet (33/76, EU:C:1976:188, 5. pont); 1998. november 17-i Aprile-ítélet (C-228/96, EU:C:1998:544, 19. pont); 2011. június 30-i Meilicke és társai ítélet (C-262/09, EU:C:2011:438, 56. pont); 2015. október 29-i BBVA-ítélet (C-8/14, EU:C:2015:731, 28. pont).

25. Hogy ténylegesen milyen eredménnyel járna egy ilyen érv, elsősorban a nemzeti jogtól függne, mivel a SEA-irányelv megköveteli ugyan a konzultációs szervek önállóságát,[7] de nem szabályozza kifejezetten a nem megfelelő önállóság következményeit.[8]

26. A konzultációs szerv uniós jog által megkövetelt önállóságára való hivatkozás módjai azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló jellegű belső esetekre vonatkozók (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).[9] A tényleges érvényesülés elve alapján pedig az ilyen ügyekben eljáró bíróságok kötelesek a nemzeti joguk alapján megtenni a SEA-irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálat lefolytatására irányuló kötelezettség megsértésével elfogadott terv vagy program felfüggesztésére vagy megsemmisítésére irányuló intézkedéseket.[10]

27. Mindazonáltal el lehet gondolkodni azon, hogy átvehető-e a KHV-irányelv[11] alkalmazása tekintetében elkövetett eljárási hibákra vonatkozó ítélkezési gyakorlat.

28. Ezen ítélkezési gyakorlat alapján az eljárási hiba nem teszi szükségessé a megtámadott határozat megsemmisítését, ha az eljáró bíróság, anélkül hogy ebben a vonatkozásban a bizonyítás terhét a felperesre hárítaná, adott esetben a projektgazda vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságok által szolgáltatott bizonyítékok, illetve általánosabban a benyújtott iratok összessége alapján megállapíthatja, hogy az eljárási szabálytalanság nélkül sem született volna a vitatott határozattól eltérő határozat.[12] Ezen túlmenően ennek mérlegelése során az eljáró bíróság feladata, hogy figyelembe vegye többek között a hivatkozott jogsérelem súlyát.[13]

29. További vizsgálatot igényel azonban, hogy ezek a KHV-irányelv értelmében vett egyedi engedélyekre vonatkozó megállapítások vonatkoztathatók-e egyáltalán olyan szükségszerűen általános jellegű tervekre és programokra, amelyek vonatkozásában természetszerűen nagyobb, konzultációk útján alakítható mozgástér áll rendelkezésre. A jelen eljárásban ez nem általánosan, hanem az egyes – a ténylegesen felmerülő kérdéseket szemléltető – tervekre vagy programokra vonatkozó konkrét eljárások alapján vizsgálandó.

30. A Conseil d'État (államtanács) tehát megalapozottan tart attól, hogy azon szervek nem megfelelő önállósága, amelyekkel a SEA-irányelv szerinti környezeti hatásvizsgálat keretében konzultálni kell, kétségessé teheti az érintett tervek és programok fennmaradását.

B – *Az uniós joggal ellentétes rendelkezések joghatásának fenntartásáról*

31. Ezzel magyarázható az előzetes döntéshozatal iránti kérelem célja, azon kérdés megválaszolása, hogy fenntarthatja-e a Conseil d'État (államtanács) a SEA-irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével összeegyeztethetetlen francia átültető jog joghatásait. Ez annak kizárását szolgálja, hogy az átültető jog uniós joggal való összeegyeztethetetlensége miatt megkérdőjelezzék az annak alkalmazásával elfogadott terveket és programokat.

7 — 2011. október 20-i Seaport (NI) és társai ítélet (C-474/10, EU:C:2011:681, 43. pont).

8 — Lásd: 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 42. pont).

9 — Lásd: 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 45. pont).

10 — 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 46. pont).

11 — Jelenleg: a 2014. április 16-i 2014/52/EU irányelvvel (HL L 124., 1. o.) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU irányelv (HL L 26., 1. o.).

12 — 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 53. pont); 2015. október 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-137/14, EU:C:2015:683, 60. pont).

13 — 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet (C-72/12, EU:C:2013:712, 54. pont).

32. Az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti rendelkezések joghatásának kérdése azonban már nagy mértékben tisztázott. A nemzeti bíróság köteles ugyanis az uniós jogi rendelkezéseket hatáskörének keretei között úgy alkalmazni, és e normák teljes érvényesülését úgy biztosítani, hogy eltekint a nemzeti jog azon rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek az uniós joggal ellentétes határozat meghozatalát eredményeznék.[14] Ebben az uniós jog elsőbbsége fejeződik ki.[15]

33. A Conseil d'État (államtanács) kérdése tehát arra irányul, hogy felfüggeszthetí-e ideiglenesen a konzultációs szerv megfelelő önállóságát nem biztosító francia rendelkezések javára az ezen önállóság biztosítására vonatkozó, elsődlegesen alkalmazandó követelmény hatályát.

34. E tekintetben *csak*[16] *a Bíróság* korlátozhatja kivételesen az uniós jogrendhez szorosan hozzátartozó jogbiztonság általános elvének alkalmazása útján valamennyi érdekelt lehetőségét, hogy hivatkozzanak a Bíróság által értelmezett rendelkezésre a jóhiszeműen létrejött jogviszonyok megkérdőjelezése céljából.[17] Ha azonban a nemzeti bíróságoknak is lehetőségük lenne – még ha csak ideiglenesen is – elsőbbséget biztosítani a nemzeti rendelkezéseknek az azokkal ellentétes uniós joggal szemben, ez hátrányos hatással járna az uniós jog egységességére és hatékonyságára.

35. Emellett még a Bíróság is kizárólag ugyanazon ítéletben keríthet sort az ilyen korlátozásra, amely a kért értelmezésről szól.[18] Ez az elv biztosítja az uniós jog vonatkozásában a tagállamok és más jogalanyok közötti egyenlő bánásmódot, és ugyanakkor teljesíti a jogbiztonság elvéből eredő követelményeket.[19]

36. A Conseil d'État (államtanács) előzetes döntéshozatal iránti kérelme tekintetében tartalmi szempontból az az értelmezés bír jelentőséggel, amelyet a Bíróság a Seaport (NI) és társai ítéletben alakított ki. A Bíróság azonban nem korlátozta ezen ítélet joghatásait. Ez már nem pótolható.

37. Az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet nem teremt további kivételt az uniós jog elsőbbsége alól. Jóllehet ezen ítéletben a megsemmisített nemzeti aktus bizonyos joghatásainak fenntartásáról van szó,[20] e kijelentés nem az uniós joggal tartalmi szempontból ellentétes aktusra, hanem olyan aktusra vonatkozik, amelyet az uniós jogi eljárási szabályok megsértésével fogadtak el.[21]

38. Következésképpen nem lehetséges a nemzeti átültető rendelkezések joghatásait oly módon fenntartani, hogy kizárt legyen a SEA-irányelvnek a Bíróság által a Seaport (NI) és társai ítéletben értelmezett 6. cikkének (3) bekezdésére való hivatkozás az e rendelkezés megsértésével elfogadott tervekkel vagy programokkal szemben.

14 — 1978. március 9-i Simmenthal-ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 21/23. pont); 2013. február 26-i Åkerberg Fransson-ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 45. pont); 2013. április 18-i L-ítélet (C-463/11, EU:C:2013:247, 44. pont).

15 — Lásd: 1978. március 9-i Simmenthal-ítélet (106/77, EU:C:1978:49, 17. pont); 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, EU:C:2010:503, 53. pont); 2016. február 4-i Ince-ítélet (C-336/14, EU:C:2016:72, 52. pont).

16 — 2010. szeptember 8-i Winner Wetten ítélet (C-409/06, EU:C:2010:503, 67. pont).

17 — 1976. április 8-i Defrenne-ítélet (43/75, EU:C:1976:56, 71–75. pont); 2007. március 6-i Meilicke és társai ítélet (C-292/04, EU:C:2007:132, 35. pont); 2012. október 23-i Nelson és társai ítélet (C-581/10 és C-629/10, EU:C:2012:657, 89. pont).

18 — 1988. február 2-i Barra és társai ítélet (309/85, EU:C:1988:42, 142. pont); 1995. december 15-i Bosman-ítélet (C-415/93, EU:C:1995:463); 2007. március 6-i Meilicke és társai ítélet (C-292/04, EU:C:2007:132, 36. pont); 2012. október 23-i Nelson és társai ítélet (C-581/10 és C-629/10, EU:C:2012:657, 90. pont).

19 — 2007. március 6-i Meilicke és társai ítélet (C-292/04, EU:C:2007:132, 37. pont); 2012. október 23-i Nelson és társai ítélet (C-581/10 és C-629/10, EU:C:2012:657, 91. pont).

20 — 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 58. pont).

21 — 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 44–48. pont).

C – Az uniós joggal ellentétes rendelkezések alkalmazásával elfogadott tervek és programok hatályban tartásáról

39. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem mindazonáltal úgy is értelmezhető, hogy a Conseil d'État (államtanács) már ma, a SEA-irányelv átültetését szolgáló francia rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségéről szóló döntéssel összefüggésben, dönthet-e az érintett tervek és programok hatályban tartásáról, vagy a Bírósághoz kell-e fordulnia ehhez.

40. Ennek alapja az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítéletben lehetne fellelhető. Ezen ítélet értelmében valamely bíróság számára kivételesen engedélyezhető azon nemzeti rendelkezés alkalmazása, amely feljogosítja őt a megsemmisített terv vagy program bizonyos joghatásainak fenntartására, amennyiben:

– e terv vagy program a nitrátokról szóló irányelv helyes átültetésére irányuló intézkedést képez;

– a nitrátokról szóló irányelv 5. cikke értelmében vett cselekvési programot tartalmazó új nemzeti aktus elfogadása és hatálybalépése nem teszi lehetővé a megtámadott rendelet megsemmisítéséből eredő, a környezetre gyakorolt káros hatások elkerülését;

– e megtámadott aktus megsemmisítésének következményeként a nitrátokról szóló irányelv átültetésével kapcsolatban olyan joghézag keletkezne, amely a környezetre nézve károsabb lenne abban az értelemben, hogy e megsemmisítés alacsonyabb szintű védelmet eredményezne a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátok által okozott vízszennyezés ellen, ezáltal pedig ellentétbe kerülne magával az irányelv alapvető célkitűzésével, valamint

– az ilyen aktus joghatásainak kivételes fenntartása csak a megállapított szabálytalanság orvoslását szolgáló intézkedések elfogadásához feltétlenül szükséges időre terjed ki.[22]

41. Ezzel kapcsolatban két kérdés merül fel. Egyrészt tisztázandó, hogy az ilyen joghatásfenntartásról általánosan valamennyi érintett terv és program vagy – amint azt Franciaország javasolja – legalább a tervek vagy programok bizonyos kategóriái tekintetében dönteni lehet-e (erről lásd a 2. pontot). Másrészt meg kell vizsgálni, hogy ehhez mennyiben kell előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé terjeszteni (erről lásd a 3. pontot). Előbb azonban az így értelmezett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságával kell foglalkozni.

1. Az így értelmezett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

42. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet így értelmezve először azt kell megvizsgálni, hogy annak megválaszolása szükséges-e az alapügy eldöntéséhez, tehát az elfogadható-e ebben az értelmezésben. A Conseil d'État (államtanács) előtt ugyanis nem olyan eljárás van folyamatban, amelynek tárgya közvetlenül a SEA-irányelv 6. cikke (3) bekezdésének megsértésével elfogadott tervek vagy programok érvényessége.

43. A Conseil d'État (államtanács) mindazonáltal bemutatta, hogy a francia átültető jognak a SEA-irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével való összeegyeztethetetlenségére vonatkozó megállapítása megkérdőjelezheti bizonyos tervek és programok érvényességét. Ezért nem nyilvánvalóan kizárt, hogy határozatában állást foglalhasson annak az érintett tervekre és programokra gyakorolt következményeivel kapcsolatban.

22 — 2012. február 28-i ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 63. pont).

44. Következésképpen a jelen ügyben is fennáll az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések relevanciájával kapcsolatos vélelem,[23] és elfogadható a fent megfogalmazott két részkérdés.

2. Valamennyi érintett terv és program vagy bizonyos kategóriák hatályban tartásáról

45. Mint azt a Bizottság helyesen kifejti, a Bíróság a KHV-irányelvvel összefüggésben már elutasította az ezen irányelv eljárásjogi követelményeinek megsértésével kiadott engedélyek általános jellegű orvoslását.[24] Az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítéletben a tervek és programok tekintetében kialakított kritériumok ugyanebbe az irányba mutatnak. Ez utóbbi ítélet alapján ugyanis csak kivételesen megengedett az egyedi jogi aktusok joghatásainak a fenntartása.[25] Az ott felsorolt négy feltétel közül pedig legalább három valamennyi egyedi aktusnak és megsemmisítése következményeinek az értékelésére irányul.

46. Így a második feltétel szerint mérlegelni kell, hogy szükséges-e a *bíróság általi* joghatásfenntartás, vagy a megfelelő eljárásban elfogadott új aktus már kielégítő szabályozást tartalmaz.[26] Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a SEA-irányelv törvényi átültetése keretében elkövetett hiba utólagos kijavítása nem lenne alkalmas a tervek vagy programok elfogadása során elkövetett eljárási hibák orvoslására. A konzultációs szerv megfelelő önállósága ugyanis nem teremthető meg utólag. Csak a megfelelő eljárásban később elfogadott, az eljárási hibával elfogadott intézkedéseket felváltó tervek vagy programok bírnak jelentőséggel e feltétel szempontjából.

47. A harmadik feltétel a környezetre gyakorolt konkrét, az aktus megsemmisítéséből eredő káros hatásokra vonatkozik.[27] A negyedik feltétel teljesüléséhez pedig meg kell becsülni, hogy mennyi időt venne igénybe egy helyettesítő intézkedés megfelelő eljárásban történő elfogadása.[28] Mindkét kérdés csak egyedi tervek vagy programok vonatkozásában ítélhető meg.

48. Csak egyedi esetekben lehet tehát dönteni arról, hogy ideiglenesen hatályban kell-e tartani a SEA-irányelv eljárási követelményeinek megsértésével elfogadott terveket vagy programokat.

3. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szükségességéről

49. Az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet eddig megvizsgált három feltétele nem az uniós jog értelmezésétől, hanem lényegében az adott intézkedés ténybeli körülményeitől és tartalmától függ. Azokat ezért főszabály szerint anélkül vizsgálhatják a nemzeti bíróságok, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemre lenne szükség.

50. Első pillantásra különösen így van ez a Bíróság azon első feltétele esetében, hogy az érintett aktusnak a nitrátokról szóló irányelv helyes átültetésére irányuló intézkedést kell képeznie.[29]

51. Nehézségek fakadnak mindazonáltal abból, hogy a Conseil d'État (államtanács) olyan tervekkel és programokkal is foglalkozik, amelyek nem a nitrátokról szóló irányelvet ültetik át. Felmerül ezért a kérdés, hogy más célokkal rendelkező intézkedéseket is hatályban tarthatnak-e a nemzeti bíróságok.

23 — 1999. szeptember 7-i Beck és Bergdorf ítélet (C-355/97, EU:C:1999:391, 22. pont); 2005. június 16-i Pupino-ítélet (C-105/03, EU:C:2005:386, 30. pont); 2013. február 26-i Åkerberg Fransson-ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 40. pont).

24 — 2008. július 3-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-215/06, EU:C:2008:380, 57. pont).

25 — 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 58. pont).

26 — 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 60. pont).

27 — 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 61. pont).

28 — 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 62. pont).

29 — 2012. február 28-i Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103, 59. pont).

52. Mint azt már az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ügyre vonatkozó indítványomban kifejtettem, a nitrátokról szóló irányelv átültetésétől függetlenül jó okok szólhatnak valamely terv vagy program hatályban tartása mellett, annak ellenére, hogy ezen intézkedést a SEA-irányelv megsértésével fogadták el. Az ilyen intézkedés kiesése ugyanis hézagot teremthet a környezet védelmében.[30] Ez egyaránt vonatkozik az uniós környezetvédelmi jog átültetését szolgáló intézkedésekre és a tisztán nemzeti jellegű környezetvédelmi intézkedésekre.

53. Nem vélem azonban úgy, hogy a Bíróságnak a jelen eljárásban ilyen értelmű döntést kellene hoznia.

54. Először is nem állapítható meg, hogy a Conseil d'État (államtanács) egyáltalán egyedi tervek vagy programok hatályban tartásával foglalkozna az alapeljárásban. Döntéséhez ezért nincs szükség a Bíróság megfelelő megállapítására.

55. Másodszor az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítéletet a Bíróság nagytanácsa hozta meg. Az célszerűnek vélte a tervek vagy programok hatályban tartásának lehetőségét kifejezetten a konkrétan eldöntendő ügyre, mégpedig a nitrátokról szóló irányelv átültetése céljából szabálytalanul elfogadott intézkedés hatályban tartására korlátozni. A Bíróság első tanácsának ezért nem szabad szükségtelenül sokkal messzebb mutató kijelentéseket tennie.

56. Harmadszor indokoltnak vélem a nagytanács elővigyázatosságát. A tervek és programok hatályban tartására vonatkozó messzebb mutató kijelentéseket a jelen eljárásban a konkrét esetben egymásnak ellentmondó érdekek bármiféle ismerete nélkül kellene megtenni. Azok ugyanakkor a SEA-irányelv és esetleg egyéb uniós jogi eljárási szabályok hatékony érvényesülését is gyengíthetik.

57. Következésképpen az uniós jog jelenlegi állapotában még nem egyértelmű, hogy a nem a nitrátokról szóló irányelv átültetését szolgáló, szabálytalanul elfogadott intézkedések is hatályban tarthatók-e. Az a tagállami bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése szerint köteles tehát a Bírósághoz fordulni, amennyiben ilyen intézkedések hatályban tartását mérlegeli.

V – **Végkövetkeztetések**

58. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

1) Nem lehetséges a nemzeti átültető rendelkezések joghatásait oly módon fenntartani, hogy kizárt legyen a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelvnek a Bíróság által a Seaport (NI) és társai ítéletben (C-474/10, EU:C:2011:681) értelmezett 6. cikkének (3) bekezdésére való hivatkozás az e rendelkezés megsértésével elfogadott tervekkel vagy programokkal szemben.

2) Az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ítélet (C-41/11, EU:C:2012:103) alapján a tagállami bíróságok csak egyedi esetekben tarthatják fenn ideiglenesen valamely, a 2001/42 irányelv megsértésével elfogadott terv vagy program joghatásait.

3) Az uniós jog jelenlegi állapotában az a tagállami bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése szerint köteles a Bírósághoz fordulni, mielőtt fenntartja valamely, a 2001/42 irányelv megsértésével elfogadott terv vagy program joghatásait, amennyiben ezen intézkedés nem a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK irányelv átültetését szolgálja.

30 — Az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ügyre vonatkozó indítványom (C-41/11, EU:C:2011:822, 42. és 43. pont).