Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 28 kwietnia 2016 r.*

Sprawa C-379/15

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'Etat (radę państwa, Francja)]

Uprawnienia sędziego krajowego — Uregulowanie krajowe niezgodne z prawem Unii — Tymczasowe utrzymanie w mocy skutków takiego uregulowania — Skutek temporalny — Obowiązek zwrócenia się do Trybunału — Ochrona środowiska naturalnego — Dyrektywa 2001/42/WE — Ocena skutków wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko naturalne — Naruszenie proceduralnych wymogów prawa Unii

I – **Wprowadzenie**

1. Czy sąd krajowy powinien uchylić ze skutkiem wstecznym wadliwą transpozycję dyrektywy, czy też może nakazać tymczasowe utrzymanie w mocy wadliwego uregulowania, aż do momentu, w którym ustawodawca skorygował (na przyszłość) wadę? To pytanie zadano Trybunałowi w niniejszej sprawie.

2. Punktem wyjścia dla wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest postępowanie w sprawie kontroli hierarchicznej zgodności norm zawisłe przed Conseil d'Etat (radą państwa), którego przedmiotem jest zgodność przepisów przyjętych we Francji w celu transpozycji dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko**, zwanej dalej „dyrektywą SOOŚ" (SOOŚ oznacza strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko) z uregulowaniami zawartym w tejże dyrektywie. W postępowaniu tym Conseil d'Etat stwierdził, że nie dokonano w sposób prawidłowy transpozycji wymogów tej dyrektywy dotyczących autonomii jednostek, które powinny być konsultowane podczas przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Conseil d'Etat pragnie obecnie uniknąć podważania ważności planów i programów, przy przyjmowaniu których stosowano krajowe przepisy niezgodne z dyrektywą.

* Język oryginału: niemiecki.

** Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r., Dz.U. 2001, L 197, s. 30.

3. Conseil d'Etat odnosi się w tym względzie do wyroku Inter-Environnement Wallonie i Terre wallone***, który podobnie jak niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczył dyrektywy SOOŚ i który dopuszcza, po spełnieniu określonych przesłanek, utrzymanie w mocy takich planów i programów. Jednakże po dogłębniejszej analizie można dostrzec istotne różnice.

4. Powyższy wyrok dotyczył bowiem skuteczności środków w celu wykonania dyrektywy azotanowej**** przyjętych z naruszeniem wymogów proceduralnych dyrektywy SOOŚ. Tymczasem niniejsze postępowanie dotyczy *transpozycji* samej dyrektywy SOOŚ. Dlatego też nie można w prosty sposób odnieść wcześniejszego wyroku do okoliczności niniejszej sprawy. Przeciwnie, niniejsze postępowanie nasuwa ogólne pytania dotyczące skutków dyrektyw.

5. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest punktem wyjścia do wykonania ładnej wprawki na klawiaturze wielopoziomowego prawa Unii, która przywołuje znane motywy pierwszeństwa, wniosku prejudycjalnego oraz skutków błędów proceduralnych. Jednakże nie należy oczekiwać, iż powstająca z tego melodia spodoba się Conseil d'Etat.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

6. Jak wynika z art. 1 dyrektywy SOOŚ, głównym celem tej dyrektywy jest dokonanie oceny wpływu na środowisko (niektórych) planów i programów, które przypuszczalnie mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, w czasie ich przygotowania i przed ich przyjęciem. Dyrektywa określa minimalne wymogi dotyczące przygotowania sprawozdania dotyczącego wpływu na środowisko, wdrażania procedury konsultacji, uwzględniania wyników oceny wpływu na środowisko, jak również dostarczania informacji na temat decyzji przyjętej w wyniku przeprowadzenia oceny.

7. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ dotyczy konsultacji z zainteresowanymi organami:

„Państwa członkowskie wyznaczają organy, które mają być konsultowane [z którymi należy się skonsultować], a które ze względu na swoje szczególne obowiązki w dziedzinie środowiska są potencjalnie zainteresowane wpływem na środowisko wynikającym z realizacji planów i programów".

B – *Prawo francuskie*

8. Artykuł L 122–7 francuskiego kodeksu ochrony środowiska w brzmieniu ustalonym décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement (dekretem nr 2012–616 z dnia 2 maja 2012 r. dotyczącym oceny niektórych planów i dokumentów mających wpływ na środowisko) stanowi:

„Podmiot publiczny odpowiedzialny za opracowanie planu lub dokumentu przekazuje projekt planu lub dokumentu opracowany na podstawie art. L 122–4 wraz ze sprawozdaniem dotyczącym środowiska organowi administracji państwa właściwemu w dziedzinie środowiska w celu wydania przez ten organ opinii […]"

*** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., C-41/11, EU:C:2012:103.

**** Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.U. 1991, L 375, s. 1, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. dostosowującym do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 traktatu WE, Dz.U. 2003, L 284, s. 1.

III – **Przedmiot postępowania głównego i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

9. Association France Nature Environnement wnosi do francuskiego Conseil d'Etat o stwierdzenie nieważności dekretu nr 2012–616.

10. W tym postępowaniu w sprawie kontroli hierarchicznej zgodności norm Conseil d'Etat stwierdził już, że zaskarżony dekret naruszył wymogi wynikające z art. 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ. Temu samemu organowi powierzono bowiem uprawnienia do opracowania i zatwierdzenia niektórych planów i dokumentów oraz uprawnienia konsultacyjne w dziedzinie środowiska naturalnego. Brak jest jednak przepisów, które gwarantowałby, że uprawnienia konsultacyjne w dziedzinie środowiska są wykonywane w ramach tego organu przez podmiot dysponujący rzeczywistą autonomią.

11. W ocenie Conseil d'Etat taki stan prawny jest niezgodny z art. 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ w świetle przyjętej przez Trybunał wykładni tego przepisu.

12. Conseil d'Etat przyjmuje, że retroaktywność częściowego stwierdzenia nieważności przepisów zaskarżonego dekretu powodowałaby zagrożenie, że zostanie podważona zgodność z prawem wielu planów i programów opracowanych na podstawie tych przepisów, a także – uwzględniając właściwą dla francuskiego prawa administracyjnego nieograniczoną w czasie możliwość powołania się na niezgodność z prawem aktów wykonawczych – wszystkich aktów wydanych na podstawie tych planów i programów.

13. Conseil d'Etat pragnie uniknąć tego skutku i w związku z tym kieruje do Trybunału następujące pytania:

„1) Czy sąd krajowy – sąd powszechny prawa Unii Europejskiej – powinien we wszystkich przypadkach zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby Trybunał ocenił, czy należy czasowo utrzymać w mocy przepisy uznane przez sąd krajowy za sprzeczne z prawem Unii?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, czy decyzja, jaką może wydać Conseil d'État, o utrzymaniu do dnia 1 stycznia 2016 r. [w mocy] skutków przepisów art. 1 décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement (dekretu nr 2012–616 z dnia 2 maja 2012 r. dotyczącego oceny niektórych planów i dokumentów mających wpływ na środowisko), które Conseil d'État uznaje za niezgodne z prawem, jest w szczególności uzasadniona nadrzędną przesłanką związaną z ochroną środowiska?".

14. W niniejszej sprawie w pisemnym etapie postępowania oraz w rozprawie z dnia 24 lutego 2016 r. brały udział Association France Nature Environnement, Republika Francuska oraz Komisja Europejska.

IV – **Ocena**

15. Conseil d'Etat pyta co prawda najpierw o możliwość tymczasowego utrzymania w mocy przepisów uznanych za sprzeczne z prawem Unii, ale w istocie rzeczy nie chodzi o przepisy jako takie, lecz o utrzymanie w mocy *ich skutków* wobec prawa Unii, któremu przysługuje pierwszeństwo stosowania. Pytanie drugie odnosi się wprost do tego zagadnienia.

16. Dlatego zbadam najpierw, o jakie skutki chodzi (w tej kwestii pkt A poniżej), a następnie wyjaśnię, że nie do pogodzenia z utrwalonym orzecznictwem Trybunału byłoby utrzymanie w mocy tych skutków (w tej kwestii pkt B poniżej). Wreszcie omówię zagadnienie, w jaki sposób w praktyce należy podejść do problemu, który skłonił Conseil d'Etat do złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Tylko w tym kontekście pojawia się w ogóle zagadnienie podniesione przez Conseil d'Etat, czy zachodzi konieczność zwrócenia się do Trybunału (w tej kwestii pkt C poniżej).

A – *W przedmiocie skutków spornego przepisu*

17. Conseil d'Etat pragnie utrzymać tymczasowo w mocy skutki art. L. 122–7 kodeksu ochrony środowiska, który przewiduje, że podmiot odpowiedzialny za opracowanie planu lub dokumentu przekazuje projekt planu lub dokumentu opracowany na podstawie art. L 122–4 wraz ze sprawozdaniem dotyczącym środowiska organowi administracji państwa właściwemu w dziedzinie środowiska w celu wydania przez ten organ opinii. Przepis ten odpowiada zasadniczo brzmieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ.

18. Trybunał jednak orzekł, że organ opracowujący lub zatwierdzający plan może też (sam) być podmiotem udzielającym konsultacji co do tego środka zgodnie z art. 6 ust. 3. Jednakże w ramach organu odpowiedzialnego normalnie za konsultacje w sprawach środowiskowych powinien istnieć przynajmniej podział funkcjonalny zorganizowany w taki sposób, by wewnętrzna jednostka administracyjna tego organu (z którą należy przeprowadzić konsultacje) dysponowała rzeczywistą autonomią*****.

19. Dlatego też Conseil d'Etat doszedł do wniosku, że art. L. 122–7 kodeksu ochrony środowiska jest niezgodny z art. 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ w zakresie, w jakim przepis ten nie zapewnia wystarczającej autonomii jednostce wewnętrznej organu, która udziela konsultacji w ramach wykonywania oceny oddziaływania na środowisko planów i programów. Niemniej jednak chciałby utrzymać w mocy skutki tego przepisu, aż do momentu przyjęcia uregulowania zastępczego zgodnego z dyrektywą SOOŚ.

20. Wprawdzie można sobie w tym kontekście wyobrazić tymczasowe dalsze stosowanie tych przepisów proceduralnych przy ocenie planów i programów, jednakże ma to jedynie niewielkie znaczenie praktyczne. Przypuszczalnie wskazane byłoby nawet odroczenie tych ocen, aż do momentu, w którym zapewniona zostanie w wystarczającym zakresie autonomia odpowiednich jednostek.

21. Conseil d'Etat chodzi raczej w pierwszej kolejności o już przyjęte plany i programy, których ocena oddziaływania na środowisko obejmowała konsultacje dokonywane przez jednostki nieposiadające wystarczającej autonomii. Conseil d'Etat obawia się, że trwałość takich planów i programów jest zagrożona przez brak autonomii.

22. Ryzyko to może zrealizować się zarówno w postaci bezpośrednich skarg skierowanych przeciwko danemu planowi lub programowi, jak również w postaci zarzutów o charakterze incydentalnym. Te ostatnie mogą być podnoszone w ramach skarg skierowanych przeciwko decyzjom administracyjnym opartym na odpowiednim planie lub programie. Według informacji przedstawionych przez Conseil d'Etat takie zarzuty incydentalne nie podlegają według prawa francuskiego zasadnym czasowym ograniczeniom, wobec czego ostateczny charakter****** planów i programów nie stałaby im na przeszkodzie.

***** Wyrok z dnia 20 października 2011 r., Seaport (NI) i in., C-474/10, EU:C:2011:681, pkt 43.

****** Zobacz w kwestii dopuszczalności terminów zawitych wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewa-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, pkt 5; z dnia 17 listopada 1998 r., Aprile, C-228/96, EU:C:1998:544, pkt 19; z dnia 30 czerwca 2011 r., Meilicke i in., C-262/09, EU:C:2011:438, pkt 56, oraz z dnia 29 października 2015 r., BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, pkt 28.

23. Można sobie na przykład wyobrazić, że jakiś plan z uwagi na ochronę środowiska zakazuje zabudowy na określonych powierzchniach. Jeżeli z tego powodu wydana zostanie decyzja o odmowie pozwolenia na budowę, wnioskodawca mógłby w ramach późniejszej skargi zarzucić, że plan dotknięty jest uchybieniem proceduralnym, ponieważ jednostki wewnętrzne danego organu, do udzielające konsultacji przed jego przyjęciem nie posiadały wystarczającej autonomii. W związku z tym, w wypadku gdyby plan był jedyną przeszkodą w udzieleniu pozwolenia na budowę, można sobie wyobrazić, że powinno udzielić się zgody na dane przedsięwzięcie budowlane.

24. Jednakże można sobie także na przykład wyobrazić, że organizacje ekologiczne kwestionują przedsięwzięcia, które są zgodne z takim planem lub programem i wskazują, iż w wypadku posiadania wystarczającej autonomii przez udzielające konsultacji wewnętrzne jednostki administracyjne organu do planu lub programu wprowadzono by bardziej rygorystyczne przepisy ochronne.

25. Szanse powodzenia takich argumentów zależą w pierwszej kolejności od prawa krajowego, ponieważ dyrektywa SOOŚ co prawda wymaga autonomii udzielających konsultacji jednostek organizacyjnych*******, lecz nie reguluje wprost skutków braku wystarczającej autonomii********.

26. Warunki powoływania się na wymaganą przez prawo Unii autonomię udzielających konsultacji jednostek nie mogą być mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą czynić praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw nadanych w ramach porządku prawnego Unii (zasada skuteczności)*********. Zgodnie z zasadą skuteczności sądy, do których wpłynęły skargi w tym zakresie, winny przyjąć na podstawie swojego prawa krajowego środki zmierzające do zawieszenia lub uchylenia planu lub programu przyjętego z naruszeniem obowiązku dokonania zgodnej z dyrektywą SOOŚ oceny jego wpływu na środowisko**********.

27. Jednakże, można by pomyśleć o tym, czy na orzecznictwo dotyczące uchybień proceduralnych przy stosowaniu dyrektywy OOŚ*********** można powoływać się także w innych wypadkach.

28. Zgodnie z nim błąd proceduralny nie wymaga uchylenia zaskarżonej decyzji, jeżeli sąd bez nakładania na wnoszącego środek prawny w jakikolwiek sposób ciężaru dowodu w tym zakresie, lecz ewentualnie w świetle dowodów przedstawionych przez inwestora lub właściwe władze i bardziej ogólnie w świetle całości akt sprawy, które mu przedłożono, może stwierdzić, że bez tego uchybienia proceduralnego, zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści************. Ponadto w tej ocenie do sądu należy uwzględnienie między innymi wagi podnoszonego uchybienia************.

29. Konieczna jest jednak dalsza ocena, czy można przenieść to stanowisko z indywidualnych zezwoleń w rozumieniu dyrektywy OOŚ na plany i programy, które siłą rzeczy mają charakter generalny i gdzie z natury rzeczy istnieje większa swoboda w wyborze różnych opcji, na dobór których mogą mieć wpływ konsultacje. Zagadnienie to nie powinno być omawiane w niniejszej sprawie w sposób abstrakcyjny, lecz na podstawie konkretnych procedur dotyczących poszczególnych planów lub programów, które ilustrują rzeczywiście występujące zagadnienia.

******* Wyrok z dnia 20 października 2011 r., Seaport (NI) i in., C-474/10, EU:C:2011:681, pkt 43.

******** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 42.

********* Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 45.

********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 46.

*********** Obecnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. 2011, L 26, s. 1, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r., Dz.U. 2014, L 124, s. 1.

************ Wyroki: z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 53, oraz z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy, C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 60.

************* Wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 54.

30. Dlatego też Conseil d'Etat słusznie obawia się, że brak wystarczającej autonomii jednostek organizacyjnych udzielających konsultacji zgodnie z dyrektywą SOOŚ podczas sporządzania oceny oddziaływania na środowisko zagraża trwałości planów i programów, których ten problem dotyczy.

B – *W przedmiocie utrzymania w mocy skutków przepisów sprzecznych z prawem Unii*

31. Obawa ta wyjaśnia cel wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jakim jest ustalenie, czy Conseil d'Etat może utrzymać w mocy skutki niezgodnego z art. 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ prawa francuskiego, przyjętego w celu transpozycji tejże dyrektywy. W ten sposób pragnie się zapobiec sytuacji, w której plany i programy przyjęte w ramach stosowania prawa uchwalonego w celu transpozycji dyrektywy SOOŚ będą kwestionowane z uwagi na jego niezgodność z prawem Unii.

32. Jednakże zagadnienie, jakie skutki wywołują przepisy krajowe niezgodne z prawem Unii, jest w znacznym stopniu już wyjaśnione. Do sądu krajowego należy bowiem stosowanie w ramach jego właściwości przepisów prawa Unii i zapewnienia ich pełnej skuteczności poprzez niezastosowanie każdego przepisu prawa krajowego, który prowadziłby ów sąd do wydania rozstrzygnięcia sprzecznego z prawem Unii********** . Taki sposób postępowania jest wyrazem pierwszeństwa prawa Unii**********.

33. Pytanie Conseil d'Etat dotyczy zatem kwestii, czy może czasowo zawiesić skutek mającego pierwszorzędne zastosowanie wymogu zapewnienia wystarczającej autonomii udzielającej konsultacji jednostce organizacyjnej, na rzecz francuskich uregulowań nieprzewidujących takiej autonomii.

34. W tym zakresie panuje pogląd *jedynie*********** *Trybunał* w wyjątkowych wypadkach, stosując zawartą w porządku prawnym Unii ogólną zasadę pewności prawa, może uznać, że należy ograniczyć ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych możliwość powoływania się na zinterpretowany przez niego przepis celem podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze**********. Jeżeli natomiast sądy krajowe byłyby uprawnione do przyznawania przepisom krajowym pierwszeństwa w stosunku do stojącego im na przeszkodzie prawa Unii, nawet jedynie tymczasowo, naruszałoby to jednolite obowiązywanie prawa Unii.

35. Nawet Trybunał może dokonać takiego ograniczenia jedynie w samym wyroku, w którym rozstrzyga w kwestii wykładni, o którą się do niego zwrócono**********. Zasada ta gwarantuje równość traktowania państw członkowskich i innych podmiotów prawa Unii oraz spełnia tym samym również wymagania wynikające z zasady pewności prawa**********.

36. Dla wniosku Conseil d'Etat o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym merytoryczne znaczenie ma wykładnia dokonana przez Trybunał w wyroku Seaport (NI) i in. Trybunał nie ograniczył jednak skutków tego wyroku. Takiego stanu rzeczy nie można już zmienić.

********** Wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal, C-106/77, EU:C:1978:49, pkt 21 i 23; z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10, Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, pkt 45, oraz z dnia 18 kwietnia 2013, L, C-463/11, EU:C:2013:247 pkt 44.

********** Wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal, C-106/77, EU:C:1978:49, pkt 17; z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 53, oraz z dnia 4 lutego 2016 r., Ince, C-336/14, C:EU:2016:72, pkt 52.

********** Wyrok z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 67.

********** Wyroki: z dnia 8 kwietnia 1976 r., Defrenne, 43/75, EU:C:1976:56, pkt 71–75; z dnia 6 marca 2007 r., Meilicke i in., C-292/04, EU:C:2007:132, pkt 35, oraz z dnia 23 października 2012 r., Nelson i in., C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 89.

********** Wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r., Barra i in., 309/85, EU:C:1988:42, pkt 142; z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463; z dnia 6 marca 2007 r., Meilicke i in., C-292/04, EU:C:2007:132, pkt 36, oraz z dnia 23 października 2012 r., Nelson i in., C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 90.

********** Wyroki: z dnia 6 marca 2007 r., Meilicke i in., C-292/04, EU:C:2007:132, pkt 37, oraz z dnia 23 października 2012 r., Nelson i in., C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 91.

37. Wyrok Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne nie uzasadnia dodatkowego wyjątku od zasady pierwszeństwa prawa Unii. Co prawda jest tam mowa o utrzymaniu w mocy niektórych skutków krajowego aktu prawnego, którego nieważność stwierdzono**********, jednakże wypowiedź ta nie dotyczy aktu prawnego, którego treść stoi w sprzeczności z prawem Unii, lecz aktu, który został przyjęty z naruszeniem wymogów prawa Unii dotyczących procedury**********.

38. W konsekwencji więc nie można utrzymać w mocy skutków krajowych przepisów transpozycyjnych w taki sposób, który wykluczałby powoływanie się na art. 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ, w świetle jego wykładni dokonanej przez Trybunał w wyroku Seaport (NI) i in, wobec planów lub programów, które zostały przyjęte z naruszeniem tego przepisu.

C – W przedmiocie utrzymania w mocy planów i programów przyjętych w wyniku zastosowania przepisów niezgodnych z prawem Unii

39. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym można jednakże zrozumieć także w ten sposób, że dotyczy on zagadnienia, czy Conseil d'Etat już obecnie, w związku z orzekaniem w sprawie zgodności francuskich przepisów dokonujących transpozycji dyrektywy SOOŚ z prawem Unii, może orzekać w kwestii utrzymania w mocy spornych planów i programów i czy w związku z tym powinien zwrócić się do Trybunału.

40. Podstaw dla takiego rozstrzygnięcia można doszukiwać się w wyroku Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne. Z wyroku tego wynika, że sąd w drodze wyjątku może być uprawniony do zastosowania przepisu krajowego umożliwiającego mu utrzymanie w mocy niektórych skutków planu lub programu, który został uznany za nieważny, o ile:

— stanowi on prawidłowy środek transpozycji dyrektywy azotanowej;

— wydanie i wejście w życie nowego krajowego aktu prawnego stanowiącego program działania w rozumieniu art. 5 dyrektywy azotanowej nie pozwoli na uniknięcie szkodliwych skutków dla środowiska wynikających ze stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawnego;

— stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu prawnego skutkowałoby stworzeniem luki prawnej w zakresie transpozycji dyrektywy azotanowej, co mogłoby być bardziej szkodliwe dla środowiska, w tym sensie, że stwierdzenie nieważności wspomnianego aktu oznaczałoby mniejszą ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, pozostając tym samym w sprzeczności z podstawowym celem tej dyrektywy;

— utrzymanie tytułem wyjątku skutków takiego aktu prawnego odnosi się wyłącznie do okresu bezwzględnie koniecznego do przyjęcia środków pozwalających na usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości**********.

41. W związku z tym nasuwają się dwa pytania. Z jednej strony należy wyjaśnić, czy takie utrzymanie w mocy może zostać orzeczone abstrakcyjnie w stosunku do wszystkich planów i programów, których to dotyczy, lub – tak jak proponuje to Francja – co najmniej w stosunku do określonych kategorii planów lub programów (w tej kwestii pkt 2 poniżej). Z drugiej strony należy zbadać, w jakim zakresie wymaga to to zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (w tej kwestii pkt 3 poniżej). Najpierw należy jednak ustosunkować się do kwestii dopuszczalności tak rozumianego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 58.
********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 44–48.
********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 63.

1. W przedmiocie dopuszczalności tak rozumianego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

42. Jeżeli wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym rozumie się w ten sposób, to należy najpierw rozważyć,, czy udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne jest niezbędne do rozstrzygnięcia postępowania głównego, a zatem czy ów wniosek byłby dopuszczalny, gdyby przyjąć taką jego wykładnię. Conseil d'Etat nie zajmuje się bowiem postępowaniem dotyczącym bezpośrednio ważności planów lub programów przyjętych z naruszeniem art. 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ.

43. Conseil d'Etat wskazał jednak, że stwierdzenie przez niego niezgodności z prawem Unii francuskiego prawa przyjętego w celu transpozycji z art. 6 ust. 3 dyrektywy SOOŚ może podważyć ważność niektórych planów i programów. Dlatego też nie jest w sposób oczywisty wykluczone, że sąd ten w swoim orzeczeniu może ustosunkować się do skutków takiego stwierdzenia dla określonych planów i programów.

44. W konsekwencji więc także w tej sprawie znajduje zastosowanie domniemanie istotności związane z przedkładanymi pytaniami prejudycjalnymi********** i oba ustalone powyżej pytania są dopuszczalne.

2. W przedmiocie utrzymania w mocy wszystkich planów i programów przyjętych na podstawie omawianych przepisów prawa krajowego lub niektórych kategorii takich planów i programów

45. Jak słusznie wskazuje na to Komisja, Trybunał już w związku z dyrektywą OOŚ nie zgodził się na generalną konwalidację zezwoleń wydanych z uchybieniem proceduralnych wymogów tejże dyrektywy**********. W tym samym kierunku idą kryteria ustanowione w wyroku Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne dla planów i programów, gdyż zgodnie z nimi jedynie w drodze wyjątku dopuszcza się utrzymanie w mocy skutków poszczególnych aktów prawnych**********, a celem przynajmniej trzech z czterech wymienionych tam przesłanek jest ocena każdego z poszczególnego aktu prawnego oraz skutków jego uchylenia.

46. Zgodnie z drugą przesłanką należy ocenić, czy utrzymanie w mocy na podstawie *orzeczenia sądowego* jest konieczne lub, czy istnieje już przyjęty później we właściwym postępowaniu akt prawny zawierający wystarczające uregulowania**********. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że późniejsza korekta uchybienia w ustawowej transpozycji dyrektywy SOOŚ nie nadawałaby się do konwalidacji uchybień proceduralnych popełnionych w trakcie przyjmowania planów lub programów. Wystarczająca autonomia udzielających konsultacji jednostek organizacyjnych nie może bowiem zostać stworzona ex post. Dla tej przesłanki znaczenie mają jedynie przyjęte później przy zastosowaniu właściwej procedury plany i programy, które zastąpią środki przyjęte z naruszeniem przepisów proceduralnych.

47. Trzecia przesłanka dotyczy szczególnych niekorzystnych skutków dla środowiska, które wynikłyby z uchylenia aktu prawnego**********, zaś w celu stwierdzenia spełnienia czwartej przesłanki należy określić, ile czasu zajmie podjęcie środka zastępczego przy zastosowaniu prawidłowej procedury**********. Oba zagadnienia można ocenić jedynie w odniesieniu do konkretnych planów i programów.

********** Wyroki: z dnia 7 września 1999 r., Beck i Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, pkt 22; z dnia 16 czerwca 2005 r., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, pkt 30, oraz z dnia 25 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 40.

********** Wyrok z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia, C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 57.

********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 58.

********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 60.

********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 61.

********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 62.

48. W związku z tym jedynie w odniesieniu do konkretnego wypadku można rozstrzygnąć, czy utrzyma się tymczasowo w mocy plany lub programy, które zostały przyjęte z naruszeniem wymogów proceduralnych dyrektywy SOOŚ.

3. W przedmiocie konieczności wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

49. Omówione powyżej trzy przesłanki wynikające z wyroku Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne nie zależą od wykładni prawa Unii, lecz co do zasady od okoliczności faktycznych i treści danego środka. Dlatego też mogą one z reguły być oceniane przez sądy krajowe bez konieczności występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

50. Na pierwszy rzut oka dotyczy to zwłaszcza pierwszej przesłanki określonej przez Trybunał, a mianowicie kwestii, że dany akt prawny powinien stanowić prawidłowy środek transpozycji dyrektywy azotanowej**********.

51. Trudności wynikają jednakże z okoliczności, że Conseil d'Etat bierze pod uwagę także plany i programy, które nie są związane z transpozycją dyrektywy azotanowej. Pojawia się zatem pytanie, czy sądy krajowe mogą utrzymywać w mocy także środki służące realizacji innych celów.

52. Tak jak wskazałam to już w mojej opinii w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, niezależnie od transpozycji dyrektywy azotanowej mogą istnieć istotne względy przemawiające za utrzymaniem w mocy planu lub programu, mimo jego przyjęcia z naruszeniem dyrektywy SOOŚ. W wyniku utraty mocy takiego środka mogłaby bowiem powstać luka w ochronie środowiska**********. Dotyczy to zarówno środków podjętych w celu transpozycji prawa ochrony środowiska Unii jak również środków ochrony środowiska o charakterze wyłącznie krajowym.

53. Jednakże nie uważałabym za odpowiednie, by Trybunał wydał idące w tym kierunku orzeczenie.

54. Po pierwsze, nie można stwierdzić, że Conseil d'Etat w postępowaniu głównym w ogóle zajmuje się kwestią utrzymania w mocy poszczególnych planów lub programów. Dlatego też odpowiednie stwierdzenie ze strony Trybunału nie jest konieczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

55. Po drugie, wyrok Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne został wydany przez wielką izbę Trybunału. Uznała ona za wskazane, wyraźnie ograniczyć możliwość utrzymania w mocy planów lub programów do wypadku, który był przedmiotem konkretnego orzeczenia, a mianowicie do utrzymania w mocy wadliwie przyjętego środka w celu transpozycji dyrektywy azotanowej. Dlatego też pierwsza izba Trybunału nie powinna bez potrzeby przedstawiać znacznie dalej idącego stanowiska.

56. Po trzecie, uważam, iż ostrożne podejście wielkiej izby jest uzasadnione. Dalej idące wypowiedzi w kwestii utrzymywania w mocy planów i programów musiałyby zostać w niniejszym postępowaniu dokonane bez jakiejkolwiek wiedzy na temat sprzecznych interesów występujących w konkretnym wypadku. Jednocześnie mogłyby one osłabiać praktyczną skuteczności dyrektywy SOOŚ, a być może nawet innych wymogów proceduralnych prawa Unii.

57. W konsekwencji więc w obecnym stanie rozwoju prawa Unii pozostaje jeszcze niewyjaśnione, czy przyjęte z naruszeniem przepisów środki mogą zostać utrzymane w mocy, gdy nie służą one do transpozycji dyrektywy azotanowej. Sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest więc zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału, jeśli bierze pod uwagę utrzymanie w mocy takich środków.

********** Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 59.
********** Moja opinia w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2011:822, pkt 42 i 43.

V – **Wnioski**

58. Proponuję zatem, by Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1) Nie można utrzymać w mocy skutków krajowych przepisów transpozycyjnych w taki sposób, który wykluczałby powoływanie się na art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, w świetle jego wykładni dokonanej przez Trybunał w wyroku Seaport (NI) i in, w stosunku do planów lub programów, które zostały przyjęte z naruszeniem tego przepisu.

2) Na podstawie wyroku Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) sądy krajowe mogą jedynie w odniesieniu do konkretnego wypadku utrzymać tymczasowo w mocy skutki planu lub programu przyjętego z naruszeniem dyrektywy 2001/42.

3) W obecnym stanie rozwoju prawa Unii sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału, zanim utrzyma w mocy skutki planu lub programu przyjętego z naruszeniem dyrektywy 2001/42, gdy środek ten nie służy transpozycji dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.