Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 28. apríla 2016 [1]

Vec C-379/15

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko)]

„Právomoc vnútroštátneho súdu — Vnútroštátna úprava odporujúca právu Únie — Dočasné zachovanie účinkov takejto úpravy — Časové účinky — Povinnosť obrátiť sa na Súdny dvor — Ochrana životného prostredia — Smernica 2001/42/ES — Posudzovanie vplyvov určitých plánov a programov na životné prostredie — Porušenie procesných požiadaviek stanovených právom Únie“

I – Úvod

1. Má vnútroštátny súd povinnosť zrušiť so spätnou účinnosťou ustanovenia, ktorými sa nesprávne prebrala smernica, alebo môže nariadiť dočasné zachovanie účinkov takýchto vadných ustanovení dovtedy, kým zákonodarca túto chybu (s účinkami do budúcnosti) nenapraví? Táto otázka sa predkladá Súdnemu dvoru v prejednávanej veci.

2. Návrh na začatie prejudiciálneho konania vyplýva z konania o preskúmanie zákonnosti, ktoré sa vedie pred Conseil d'État (Štátna rada) vo veci zlučiteľnosti preberajúcich ustanovení francúzskej právnej úpravy so smernicou o posudzovaní vplyvov určitých plánov a programov na životné prostredie [2] (ďalej len „smernica SEP“, pričom SEP znamená strategické environmentálne posudzovanie). V tomto konaní Štátna rada konštatovala, že požiadavka nezávislosti orgánov, s ktorými sa má v rámci environmentálneho posudzovania vec konzultovať a ktorá vyplýva z tejto smernice, nebola do vnútroštátneho práva správne prebratá. Štátna rada chce v súčasnosti zabrániť tomu, aby bolo možné spochybniť platnosť plánov a programov vydaných na základe takejto vnútroštátnej právnej úpravy odporujúcej smernici.

3. Štátna rada sa v tomto ohľade síce odvoláva na rozsudok Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, [3] ktorý sa rovnako ako návrh na začatie prejudiciálneho konania týkal smernice SEP a ktorý za určitých podmienok pripúšťa dočasné zachovanie účinnosti takýchto plánov a programov. Pri podrobnejšom preskúmaní veci však možno zistiť podstatné rozdiely.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Smernica 2001/42/ES Európskeho parlamentu a Rady z 27. júna 2001 (Ú. v. ES L 197, 2001, s. 30; Mim. vyd. 15/005, s. 157).

3 — Rozsudok z 28. februára 2012 (C-41/11, EU:C:2012:103).

4. Uvedený rozsudok sa totiž týkal zachovania účinnosti vykonávacích opatrení k smernici o dusičnanoch,[4] ktoré boli vydané v rozpore s procesnými požiadavkami smernice SEP. Konanie vo veci samej sa naproti tomu týka otázky samotného *prebratia* smernice SEP. Iba automatické analogické uplatnenie skoršieho rozsudku preto neprichádza do úvahy. V prejednávanej veci skôr vznikajú všeobecné otázky o účinkoch smerníc.

5. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania je začiatkom pekného prstového cvičenia na klaviatúre viacerých úrovní práva Únie, oživujúceho spomienky na známe odôvodnenie prednosti práva Únie, návrhu na začatie prejudiciálneho konania a dôsledkov procesných pochybení. Nemožno však očakávať, že takto hraná melódia sa bude Štátnej rade páčiť.

II – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

6. Podľa článku 1 smernice SEP je hlavným cieľom tejto smernice zabezpečiť, že (určité) plány a programy, ktoré majú pravdepodobne významné vplyvy na životné prostredie, sa v rámci prípravy a pred ich schválením podrobia posudzovaniu vplyvov na životné prostredie. Táto smernica stanovuje minimálne požiadavky na vypracovanie environmentálnej správy, konzultácie, zohľadnenie environmentálneho posudzovania, ako aj poskytnutie informácií o rozhodnutí, ktoré bolo vydané na základe takéhoto posúdenia.

7. Článok 6 ods. 3 smernice SEP upravuje konzultácie s dotknutými orgánmi:

„Členské štáty určia orgány pre porady, ktoré sú z dôvodu svojej špecifickej environmentálnej zodpovednosti pravdepodobne zainteresované v environmentálnych účinkoch vykonávania plánov a programov.“

B – *Francúzske právo*

8. Článok L. 122-7 zákonníka životného prostredia v znení zmenenom a doplnenom dekrétom č. 2012-616 z 2. mája 2012 o posudzovaní určitých plánov a dokumentov s vplyvom na životné prostredie stanovuje:

„Verejnoprávna osoba zodpovedná za vypracovanie plánu alebo dokumentu zašle orgánu štátnej správy, ktorý je príslušný pre oblasť životného prostredia, na vyjadrenie návrh plánu alebo dokumentu vypracovaný na základe článku L. 122-4 spolu s environmentálnou správou. …“

III – **Konanie vo veci samej a návrh na začatie prejudiciálneho konania**

9. Association France Nature Environnement žiada francúzsku Štátnu radu o zrušenie dekrétu č. 2012-616.

4 — Smernica Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, 1991, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 68) v znení zmenenom a doplnenom nariadením (ES) č. 1882/2003 Európskeho parlamentu a Rady z 29. septembra 2003, ktorým sa podľa rozhodnutia Rady 1999/468/ES upravujú ustanovenia týkajúce sa výborov, ktoré pomáhajú Komisii pri výkone jej vykonávacích právomocí ustanovených v nástrojoch, ktoré podliehajú postupu uvedenému v článku 251 Zmluvy o založení ES (Ú. v. ES L 284, 1999, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 447).

10. V tomto konaní o preskúmanie zákonnosti právnych aktov už Štátna rada konštatovala, že v prípade napadnutého dekrétu neboli splnené požiadavky vyplývajúce zo smernice SEP tak, ako ich vykladá judikatúra Súdneho dvora. V súvislosti s niektorými plánmi a programami bola totiž právomoc pripraviť a schvaľovať plány a dokumenty, ako aj konzultačná právomoc v oblasti životného prostredia zverená tomu istému orgánu. Neexistujú však nijaké ustanovenia, ktoré zaručujú, že konzultačnú právomoc v oblasti životného prostredia bude v rámci tohto orgánu vykonávať útvar, ktorý je skutočne nezávislý.

11. Takýto právny stav podľa Štátnej rady odporuje článku 6 ods. 3 smernice SEP tak, ako ju vykladá Súdny dvor.

12. Štátna rada sa domnieva, že čiastočné zrušenie napadnutého dekrétu so spätnou účinnosťou by vzhľadom na možnosť vyplývajúcu z francúzskeho správneho práva namietať bez časového obmedzenia protiprávnosť vykonávacích aktov vyvolalo riziko spochybnenia zákonnosti veľkého počtu plánov a programov schválených na základe tohto dekrétu, ako aj všetkých opatrení vydaných na základe týchto plánov a programov.

13. Štátna rada by chcela predísť takémuto výsledku a v tejto súvislosti predkladá Súdnemu dvoru tieto otázky:

1. Musí vnútroštátny súd, ktorý je všeobecným súdom uplatňujúcim právo Európskej únie, v každom prípade podať na Súdny dvor Európskej únie návrh na začatie prejudiciálneho konania, aby Súdny dvor posúdil, či treba dočasne ponechať v platnosti ustanovenia, ktoré podľa názoru vnútroštátneho súdu odporujú právu Únie?

2. V prípade kladnej odpovede na túto prvú otázku, bolo by prípadné rozhodnutie Štátnej rady o zachovaní účinkov ustanovení článku 1 dekrétu z 2. mája 2012 o posudzovaní určitých plánov a dokumentov s vplyvom na životné prostredie, ktoré Štátna rada považuje za protiprávne, až do 1. januára 2016 odôvodnené najmä naliehavým dôvodom súvisiacim s ochranou životného prostredia?

14. V tomto konaní predložili svoje písomné pripomienky Association France Nature Environnement, Francúzska republika a Európska Komisia, ktoré sa zúčastnili aj na pojednávaní 24. februára 2016.

IV – **Posúdenie**

15. Štátna rada sa síce najprv pýta na možnosť dočasne nezrušiť ustanovenia prijaté v rozpore s právom Únie, avšak v skutočnosti jej nejde o ustanovenia samotné, ale o zachovanie *ich účinkov* voči právu Únie, ktoré sa uplatňuje prednostne. Na vyššie uvedené je výslovne zameraná druhá otázka.

16. Najskôr sa preto budem zaoberať tým, o aké účinky ide (pozri bod A), a až následne objasním, prečo by bolo v rozpore s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, ak by sa takéto účinky zachovali (pozri bod B). Napokon sa budem venovať možnosti praktického riešenia problému, ktorý Štátnu radu viedol k predloženiu návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Iba v tomto rámci si vôbec možno položiť otázku Štátnej rady, či existuje povinnosť predložiť Súdnemu dvoru takýto návrh (pozri bod C).

A – *O účinkoch sporného ustanovenia*

17. Štátna rada by chcela dočasne zachovať účinky článku L. 122-7 zákonníka životného prostredia, ktorý stanovuje, že verejnoprávna osoba zodpovedná za vypracovanie plánu alebo dokumentu zašle orgánu štátnej správy, ktorý je príslušný pre oblasť životného prostredia, na vyjadrenie návrh plánu alebo dokumentu vypracovaný na základe článku L. 122-4 spolu s environmentálnou správou. Toto ustanovenie je v zásade zhodné so znením článku 6 ods. 3 smernice SEP.

18. Súdny dvor už však rozhodol, že je síce prípustné, aby sa podľa článku 6 ods. 3 so (samotným) orgánom, ktorý je poverený vypracovaním plánu alebo programu alebo jeho schválením konzultovalo toto opatrenie. Vyžaduje sa však, aby prinajmenšom v rámci orgánu, ktorý je obvykle príslušný pre oblasť životného prostredia, boli funkcie oddelené takým spôsobom, aby bol interný administratívny útvar tohto orgánu (s ktorým sa má vec konzultovať) skutočne nezávislý.[5]

19. Štátna rada teda dospela k záveru, že článok L. 122-7 zákonníka životného prostredia odporuje článku 6 ods. 3 smernice SEP, keďže toto ustanovenie nezabezpečuje v dostatočnej miere nezávislosť orgánov, s ktorými sa má vec v rámci internej organizácie konzultovať počas posudzovania vplyvov plánov a programov na životné prostredie. Zároveň by chcela zachovať účinky tohto ustanovenia do okamihu prijatia náhradnej právnej úpravy, ktorá bude zodpovedať smernici SEP.

20. Dočasné uplatňovanie týchto procesných predpisov do budúcna v rámci preskúmavania plánov a programov si síce možno predstaviť, ale má len malý praktický význam. Pravdepodobne by sa takéto posudzovanie mohlo posunúť aj na neskôr, keď sa v dostatočnej miere zabezpečí nezávislosť dotknutých orgánov.

21. Štátna rada sa však v prvom rade zaujíma o už odsúhlasené plány a programy, o ktorých sa v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie konzultovalo s orgánmi, ktoré neboli dostatočne nezávislé. Obáva sa, že by takéto plány alebo programy boli z dôvodu nedostatku nezávislosti pri ich prijímaní ohrozené.

22. Takéto riziko by sa mohlo zhmotniť aj v podobe priamej žaloby namierenej proti súčasnému plánu či programu, alebo nepriamych (incidenčných) námietok. Takéto námietky by mohli byť uplatnené v rámci žalôb proti rozhodnutiam správnych orgánov, ktoré budú založené na danom pláne alebo programe. Takéto nepriame (incidenčné) námietky podľa informácií predložených Štátnou radou vo francúzskom práve nie sú časovo obmedzené, a teda právoplatnosť a účinnosť[6] plánov a programov podaniu takýchto námietok nebráni.

23. Napríklad si možno predstaviť, že plán by z dôvodov ochrany životného prostredia na určitých plochách zakazoval uskutočnenia stavebných opatrení. Ak sa z týchto dôvodov zamietne žiadosť o vydanie stavebného povolenia, mohol by navrhovateľ v rámci následne podanej žaloby namietať, že plán bol prijatý na základe procesného pochybenia, pretože interné administratívne útvary daného orgánu, s ktorými sa prijímaný plán konzultoval, neboli dostatočne nezávislé. Ak by bol takýto plán jedinou prekážkou vydania stavebného povolenia, mohlo by to viesť k tomu, že stavebnému zámeru by sa muselo vyhovieť.

24. Do úvahy však tiež prichádza, že združenia na ochranu životného prostredia by mohli namietať proti zámerom, ktoré by spĺňali podmienky takéhoto plánu alebo programu s odvolaním sa na skutočnosť, že v prípade, ak by konzultované interné administratívne útvary orgánu boli dostatočne nezávislé, zahrnuli by do plánu alebo programu prísnejšie ochranné ustanovenia.

5 — Rozsudok z 20. októbra 2011, Seaport (NI) a i. (C-474/10, EU:C:2011:681, bod 43).

6 — O otázke prípustnusti prekluzívnych lehôt pozri rozsudky zo 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5); zo 17. novembra 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, bod 19); z 30. júna 2011, Meilicke a i. (C-262/09, EU:C:2011:438, bod 56), a z 29. októbra 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, bod 28).

25. Reálna úspešnosť takéhoto tvrdenia by závisela predovšetkým od vnútroštátnej právnej úpravy, pretože hoci smernica SEP vyžaduje, aby sa zabezpečila nezávislosť konzultovaných orgánov,[7] výslovne neupravuje dôsledky nedostatočnej miery nezávislosti.[8]

26. Podmienky dovolávania sa nezávislosti konzultovaného orgánu vyplývajúce z práva Únie však nemôžu byť menej výhodné ako podmienky upravené vnútroštátnym právom v prípade podobných situácií (zásada ekvivalencie) a výkon práv priznaných právnym poriadkom Únie sa nesmie prakticky znemožniť alebo neprimerane sťažiť (zásada efektivity).[9] Podľa zásady efektivity musia vnútroštátne súdy, pred ktorými sa v tejto súvislosti vedie konanie, prijať na základe svojho vnútroštátneho práva opatrenia smerujúce k pozastaveniu alebo zrušeniu „plánu“ alebo „programu“ prijatého v rozpore s povinnosťou vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie podľa smernice SEP.[10]

27. Je však tiež otázne, či sa judikatúra z oblasti procesných pochybení použije analogicky aj pri uplatňovaní smernice SEP[11].

28. Podľa tejto judikatúry si procesné pochybenie nevyžaduje zrušenie napadnutého rozhodnutia, ak môže súd bez toho, aby na navrhovateľa v konaní o opravnom prostriedku niesol v akejkoľvek podobe dôkazné bremeno, prípadne na základe dôkazov predložených navrhovateľom projektu alebo príslušným orgánom a všeobecnejšie na základe všetkých spisov, ktoré má súd alebo tento orgán k dispozícii, dospieť k záveru, že napadnuté rozhodnutie by nebolo prijaté v inej podobe ani vtedy, ak by k procesnému pochybeniu nedošlo.[12] Okrem toho v rámci takéhoto posúdenia prináleží príslušnému súdu, aby okrem iného zohľadnil aj stupeň závažnosti namietaného pochybenia.[13]

29. V každom prípade treba ďalej preskúmať, či sa vôbec tieto úvahy týkajúce sa individuálnych povolení v zmysle smernice SEP môžu analogicky uplatniť na plány a programy, ktoré sú nevyhnutne všeobecnejšie zamerané a kde prirodzene existuje väčší rozhodovací priestor, ktorý môže byť ovplyvnený konzultáciami. Tieto skutočnosti nemožno posudzovať v tomto konaní abstraktne, ale je potrebné sa nimi zaoberať s ohľadom na konkrétne procesné postupy týkajúce sa jednotlivých plánov alebo programov, na ktoré skutočne poukazujú predložené otázky.

30. Štátna rada sa teda dôvodne obáva, že nedostatok nezávislosti konzultovaných orgánov pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie v zmysle smernice SEP môže spochybniť existenciu prijatých plánov a programov.

B – *O zachovaní účinkov ustanovení odporujúcich právu Únie*

31. Z toho vyplýva cieľ návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorým je zistiť, či Štátna rada môže zachovať účinky ustanovení francúzskeho práva, ktorými bol nesprávne prebratý článok 6 ods. 3 smernice SEP. Má sa tak zabrániť tomu, aby sa spochybnili plány a programy vydané na základe týchto vykonávacích ustanovení z dôvodu, že odporujú právu Únie.

7 — Rozsudok z 20. októbra 2011, Seaport (NI) a i. (C-474/10, EU:C:2011:681, bod 43).

8 — Pozri rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 42).

9 — Pozri rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 45).

10 — Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 46).

11 — Teraz smernica 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2011, s. 1) v znení zmenenom a doplnenom smernicou 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014 (Ú. v. EÚ L 124, 2014, s. 1).

12 — Rozsudky zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 53), a z 15. októbra 2015, Komisia/Nemecko (C-137/14, EU:C:2015:683, bod 60).

13 — Rozsudok zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 54).

32. Otázka, aké účinky majú vnútroštátne ustanovenia, ktoré odporujú právu Únie, je však už vo veľkej miere zodpovedaná. Je totiž vecou vnútroštátneho súdu, aby v rámci svojej právomoci uplatnil ustanovenia práva Únie a zaistil ich plný účinok tak, že neuplatní akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré by viedlo k vydaniu rozhodnutia odporujúceho právu Únie. [14] Uvedené je vyjadrením zásady prednosti práva Únie. [15]

33. Štátna rada sa svojou otázkou teda snaží zistiť, či môže dočasne pozastaviť účinnosť požiadavky zabezpečiť dostatočnú mieru nezávislosti konzultovaného orgánu, ktorá sa uplatní prednostne, v prospech francúzskej právnej úpravy, ktorá takúto požiadavku nezávislosti neupravuje.

34. V tomto ohľade platí, že *iba* [16] *Súdny dvor* môže výnimočne v súlade so všeobecnou zásadou právnej istoty, ktorá je súčasťou právneho poriadku Únie, dospieť k tomu, že obmedzí možnosť všetkých dotknutých osôb dovolávať sa ustanovenia, ktoré vyložil, so zreteľom na spochybnenie právnych vzťahov vzniknutých v dobrej viere. [17] Ak by naproti tomu boli jednotlivé vnútroštátne súdy oprávnené priznať vnútroštátnym ustanoveniam prednosť pred ustanoveniami práva Únie, s ktorými sú v rozpore, hoci len dočasne, bolo by ohrozené jednotné uplatňovanie práva Únie.

35. Aj samotný Súdny dvor môže takéto obmedzenie stanoviť len v takom rozsudku, ktorým sa rozhoduje o požadovanom výklade. [18] Táto zásada garantuje rovnosť zaobchádzania s členskými štátmi a jednotlivcami vo vzťahu k právu Únie, a tým spĺňa požiadavky vyplývajúce zo zásady právnej istoty. [19]

36. Z obsahového hľadiska je pre návrh na začatie prejudiciálneho konania Štátnej rady dôležitý výklad, ktorý Súdny dvor poskytol v rozsudku Seaport (NI) a i. Účinky tohto rozsudku však Súdny dvor neobmedzil. Tie už teraz nemožno dodatočne obmedziť.

37. Rozsudok vo veci Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne nestanovuje dodatočnú výnimku zo zásady prednosti práva Únie. Hoci sa v tomto rozsudku rozoberá možnosť ponechania [20] niektorých účinkov vnútroštátneho právneho aktu, ktorý bol vyhlásený za neplatný, táto možnosť sa nevzťahuje na právny akt, ktorý z obsahového hľadiska odporuje právu Únie, ale na právny akt, ktorý bol vydaný v rozpore s procesnými pravidlami práva Únie. [21]

38. Z toho vyplýva, že nie je možné zachovať účinky vnútroštátnych transpozičných ustanovení takým spôsobom, že sa vylúči možnosť dovolávať sa článku 6 ods. 3 smernice SEP, ako ho vyložil Súdny dvor v rozsudku Seaport (NI) a i., voči plánom a programom, ktoré boli vydané v rozpore s týmto ustanovením.

14 — Rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, body 21 až 23); z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 45), a z 18. apríla 2013, L (C-463/11, EU:C:2013:247, bod 44).

15 — Pozri rozsudky z 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 17); z 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, bod 53), a zo 4. februára 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, bod 52).

16 — Rozsudok z 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, bod 67).

17 — Rozsudky z 8. apríla 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, body 71 až 75); zo 6. marca 2007, Meilicke a i. (C-292/04, EU:C:2007:132, bod 35), a z 23. októbra 2012, Nelson a i. (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 89).

18 — Rozsudky z 2. februára 1988, Barra a i. (309/85, EU:C:1988:42, bod 142); z 15. decembra 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463); zo 6. marca 2007, Meilicke a i. (C-292/04, EU:C:2007:132, bod 36), a z 23. októbra 2012, Nelson a i. (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 90).

19 — Rozsudky zo 6. marca 2007, Meilicke a i. (C-292/04, EU:C:2007:132, bod 37), a z 23. októbra 2012, Nelson a i. (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 91).

20 — Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 58).

21 — Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, body 44 až 48).

C – O zachovaní plánov a programov vydaných na základe ustanovení odporujúcich právu Únie

39. Návrh na začatie prejudiciálneho konania však možno chápať aj v tom zmysle, či Štátna rada už v súčasnosti môže vzhľadom na rozhodnutie o súlade francúzskeho práva, ktorým bola prebratá smernica SEP, s právom Únie rozhodnúť o zachovaní plánov a programov a či sa v tejto súvislosti musí obrátiť na Súdny dvor.

40. Základ odpovede na túto otázku možno vyvodiť z rozsudku vo veci Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne. Podľa tohto rozsudku môže vnútroštátny súd výnimočne uplatniť vnútroštátny právny predpis, ktorý ho oprávňuje zachovať účinky zrušeného plánu alebo programu, ak sú splnené nasledujúce podmienky:

— takýto plán alebo program je opatrením, ktoré predstavuje riadne prebratie smernice o dusičnanoch,

— prijatie a nadobudnutie platnosti a účinnosti nového vnútroštátneho právneho aktu, ktorý obsahuje akčný program v zmysle článku 5 smernice o dusičnanoch, neumožňuje predísť nepriaznivým vplyvom na životné prostredie, ktoré vyplývajú zo zrušenia napadnutého aktu,

— zrušenie napadnutého aktu by viedlo k tomu, že vznikne právne vákuum, pokiaľ ide o prebratie smernice o dusičnanoch, ktoré by malo na životné prostredie ešte nepriaznivejší vplyv v tom zmysle, že takéto zrušenie by sa prejavilo v znížení ochrany vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov, čiže toto zrušenie by bolo v rozpore so základným cieľom tejto smernice, a

— výnimočné zachovanie účinkov takéhoto vnútroštátneho právneho aktu sa vzťahuje len na obdobie, ktoré je nevyhnutne potrebné na prijatie opatrení umožňujúcich nápravu zistenej nezrovnalosti. [22]

41. Vzhľadom na uvedené sa vynárajú dve otázky. Na jednej strane treba preskúmať, či možno o takomto zachovaní účinkov abstraktne rozhodnúť v prípade všetkých dotknutých plánov a programov, alebo, ako navrhuje Francúzsko, aspoň v prípade niektorých kategórií plánov alebo programov (pozri bod 2). Na druhej strane je potrebné objasniť, v akom rozsahu sa na tento účel vyžaduje predloženie návrhu na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru (pozri bod 3). V prvom rade sa však treba zaoberať prípustnosťou takto chápaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

1. O prípustnosti takto chápaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania

42. Ak sa návrh na začatie prejudiciálneho konania chápe v tomto zmysle, treba v prvom rade skúmať, či je odpoveď Súdneho dvora nevyhnutná na vydanie rozhodnutia v konaní vo veci samej, a teda či je takto chápaný návrh prípustný. Štátna rada totiž ešte neprejednáva vec, ktorá by sa priamo týkala platnosti plánov alebo programov vydaných v rozpore s článkom 6 ods. 3 smernice SEP.

43. Štátna rada však uviedla, že jej konštatovanie o rozpore francúzskych transpozičných ustanovení s článkom 6 ods. 3 smernice SEP môže spochybniť platnosť niektorých plánov a programov. Z tohto dôvodu nie je úplne vylúčené, že sa vo svojom rozhodnutí bude môcť vyjadriť k dôsledkom takéhoto rozporu na prijaté plány a programy.

22 — Rozsudok z 28. februára 2012 (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 63).

44. Aj v tomto prípade sa preto uplatní domnienka relevantnosti otázok predložených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania [23], pričom obidve vyššie uvedené čiastkové otázky sú prípustné.

2. O zachovaní všetkých dotknutých plánov a programov alebo len niektorých kategórií

45. Ako správne poznamenáva Komisia, Súdny dvor už v súvislosti so smernicou SEP odmietol paušálne legitimizovať povolenia, ktoré boli vydané v rozpore s procesnými požiadavkami tejto smernice. [24] Kritériá stanovené v rozsudku Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne týkajúce sa plánov a programov vychádzajú z podobných zásad. V zmysle uvedených kritérií je totiž len výnimočne prípustné, aby sa zachovali účinky jednotlivých právnych aktov. [25] Okrem toho aspoň tri zo štyroch podmienok uvedených v tomto rozsudku sa zameriavajú na preskúmanie každého jednotlivého právneho aktu a dôsledkov jeho zrušenia.

46. V zmysle druhej podmienky sa teda musí preskúmať, či sa vyžaduje, aby o zachovaní účinkov rozhodol *súd*, alebo či sa už na základe následného právneho aktu, ktorý bol vydaný v súlade s procesnými požiadavkami, prijala dostatočná právna úprava. [26] V tejto súvislosti treba poznamenať, že dodatočná náprava pochybenia pri preberaní smernice SEP by nebola spôsobilá odstrániť procesné nedostatky pri vydaní plánov alebo programov. Dostatočnú mieru nezávislosti konzultovaného orgánu totiž nemožno zabezpečiť spätne. Z hľadiska tejto podmienky majú význam len plány a programy, ktoré boli vydané dodatočne v rámci riadneho procesného postupu a ktorými sa nahrádzajú opatrenia vydané v rozpore s procesnými požiadavkami.

47. Tretia podmienka sa týka osobitných nevýhod pre životné prostredie, ktoré by vyplynuli zo zrušenia právneho aktu. [27] Na účely splnenia štvrtej podmienky sa musí odhadnúť, ako dlho by trvalo prijatie náhradných opatrení v rámci riadneho procesného postupu. [28] Obidve otázky možno posúdiť iba s ohľadom na jednotlivé plány alebo programy.

48. Z toho vyplýva, že o tom, či sa dočasne zachovajú plány alebo programy, ktoré boli vydané v rozpore s procesnými požiadavkami smernice SEP, možno rozhodnúť iba v každom konkrétnom prípade.

3. O nevyhnutnosti predloženia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

49. Tri dosiaľ objasnené podmienky vyplývajúce z rozsudku vo veci Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne nezávisia od výkladu práva Únie, ale v podstatnej miere od skutkových okolností a obsahu jednotlivých opatrení. Z tohto dôvodu môžu byť spravidla preskúmané vnútroštátnymi súdmi bez toho, aby bolo potrebné podať návrh na začatie prejudiciálneho konania.

50. V prípade prvej podmienky Súdneho dvora, v zmysle ktorej musí byť dotknutý právny akt opatrením, ktoré predstavuje riadne prebratie smernice o dusičnanoch, [29] platí toto konštatovanie na prvý pohľad dvojnásobne.

23 — Rozsudky zo 7. septembra 1999, Beck a Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, bod 22); zo 16. júna 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, bod 30), a z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 40).

24 — Rozsudok z 3. júla 2008, Komisia/Írsko (C-215/06, EU:C:2008:380, bod 57).

25 — Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 58).

26 — Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 60).

27 — Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 61).

28 — Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 62).

29 — Rozsudok z 28. februára 2012, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, bod 59).

51. Ako problematická sa však javí skutočnosť, že Štátna rada posudzuje aj plány a programy, ktoré neboli prijaté na účely prebratia smernice o dusičnanoch. Vzniká preto otázka, či vnútroštátne súdy môžu zachovať aj opatrenia s inými cieľmi.

52. Ako som už uviedla v mojich návrhoch vo veci Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, zachovanie určitého plánu alebo programu môže byť riadne odôvodnené bez ohľadu na to, či ide o prebratie smernice o dusičnanoch, aj keď takéto opatrenie bolo prijaté v rozpore so smernicou SEP. Zánik takéhoto opatrenia by totiž mohol vytvoriť medzeru v ochrane životného prostredia.[30] Uvedené platí rovnako pre opatrenia, ktorými sa preberajú ustanovenia práva životného prostredia Únie, ako aj pre čisto vnútroštátne opatrenia na ochranu životného prostredia.

53. V prejednávanej veci by som však takéto rozhodnutie Súdneho dvora považovala za neprimerané.

54. Po prvé, nezdá sa, že Štátna rada v konaní vo veci samej vôbec rieši otázku zachovania jednotlivých plánov alebo programov. Príslušné konštatovanie Súdneho dvora by preto na vydanie jej rozhodnutia nebolo potrebné.

55. Po druhé, rozsudok vo veci Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne vydala veľká komora Súdneho dvora. Tá považovala za zmysluplné, aby sa možnosť zachovania plánov alebo programov obmedzila výslovne na konkrétny prípad, o ktorom rozhodovala, a teda na zachovanie opatrenia slúžiaceho na účely prebratia smernice o dusičnanoch, ktoré bolo vydané v dôsledku pochybenia. Výroky prvej komory Súdneho dvora by preto bez osobitného dôvodu nemali ísť nad rámec takéhoto konštatovania.

56. Po tretie, obozretnosť veľkej komory považujem za dôvodnú. Akékoľvek ďalšie výroky o zachovaní účinkov plánov a programov by sa v prejednávanej veci vyslovili bez toho, aby boli v jednotlivých prípadoch známe odporujúce si záujmy. Zároveň by mohli oslabiť praktický účinok smernice SEP a prípadne aj iných procesných predpisov práva Únie.

57. Vzhľadom na uvedené je pri súčasnom stave práva Únie ešte sporné, či možno zachovať aj nesprávne prijaté opatrenia, ktoré neslúžia na účely prebratia smernice o dusičnanoch. Podľa článku 267 ods. 3 ZFEÚ je vnútroštátny súd, ktorého rozhodnutia už nemožno napadnúť opravným prostriedkom podľa vnútroštátneho práva, povinný predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania, ak zvažuje zachovanie takýchto opatrení.

V – **Návrh**

58. Súdnemu dvoru preto navrhujem, aby na prejudiciálne otázky odpovedal takto:

1. Účinky vnútroštátnych ustanovení preberajúcich právo Únie nemožno zachovať takým spôsobom, že sa vylúči dovolávanie sa článku 6 ods. 3 smernice 2001/42/ES o posudzovaní vplyvov určitých plánov a programov na životné prostredie, ako ho vyložil Súdny dvor v rozsudku Seaport (NI) a i. (C-474/10, EU:C:2011:681) v súvislosti s plánmi alebo programami, ktoré boli prijaté v rozpore s týmto ustanovením.

2. V súlade s rozsudkom Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) môžu súdy členských štátov dočasne zachovať účinky plánu alebo programu prijatého v rozpore s ustanoveniami smernice 2001/42 iba v konkrétnom prípade.

30 — Návrhy, ktoré som predniesla vo veci Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2011:822, body 42 a 43).

3. Pri súčasnom stave práva Únie je vnútroštátny súd, ktorého rozhodnutia už nemožno napadnúť opravným prostriedkom podľa vnútroštátneho práva, na základe článku 267 ods. 3 ZFEÚ povinný obrátiť sa na Súdny dvor ešte predtým, ako sa rozhodne zachovať účinky plánu alebo programu, ktorý bol prijatý v rozpore s ustanoveniami smernice 2001/42, ak takéto opatrenie neslúži na prebratie smernice 91/676/EHS o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov.