Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 28. aprila 2016 [1]

Zadeva C-379/15

Association France Nature Environnement
proti
Premier ministre
in
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Pristojnosti nacionalnega sodišča — Nacionalna ureditev, ki je v nasprotju s pravom Unije — Začasna nadaljnja veljava učinkov take ureditve — Časovno učinkovanje — Obveznost predložitve zadeve Sodišču — Varstvo okolja — Direktiva 2001/42/ES — Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje — Kršitev postopkovnih zahtev prava Unije“

I – **Uvod**

1. Ali mora nacionalno sodišče pomanjkljiv prenos direktive razveljaviti z učinkom za nazaj ali pa sme odrediti, da pomanjkljiva pravila začasno še naprej zavezujejo, dokler zakonodajalec pomanjkljivosti (za naprej) ne odpravi? To vprašanje je Sodišču postavljeno v obravnavani zadevi.

2. Izhodišče predloga za predhodno odločanje je postopek preverjanja skladnosti s predpisi, ki teče pred Conseil d'État (državni svet, Francija) in katerega predmet je združljivost francoske zakonodaje za prenos prava Unije z Direktivo o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje [2] (v nadaljevanju: Direktiva SOP – SOP je okrajšava za strateško okoljsko presojo). Conseil d'État (državni svet) je v tem postopku ugotovil, da zahteve te direktive glede samostojnosti enot, s katerimi se je treba posvetovati pri okoljski presoji, niso bile ustrezno prenesene v nacionalno pravo. Conseil d'État (državni svet) bi zdaj rad preprečil, da bi bila veljavnost načrtov in programov, ki so bili sprejeti na podlagi tega – z Direktivo nezdružljivega – nacionalnega pravnega položaja, lahko predmet pomislekov.

3. Conseil d'État (državni svet) se pri tem sicer sklicuje na sodbo Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne [3], ki se je – enako kot predlog za sprejetje predhodne odločbe – nanašala na Direktivo SOP in s katero je bila pod določenimi pogoji dovoljena ohranitev tovrstnih načrtov in programov. Vendar so pri podrobnejši preučitvi razvidne precejšnje razlike.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

3 — Sodba z dne 28. februarja 2012 (C-41/11, EU:C:2012:103).

4. Pri navedeni sodbi je namreč šlo za učinkovanje ukrepov za izvajanje Direktive o nitratih [4], pri sprejetju katerih so bile kršene postopkovne zahteve Direktive SOP. Predmet tega postopka pa je sam *prenos* Direktive SOP. Prejšnje sodbe zato ni mogoče enostavno prenesti na ta primer. Nasprotno, v okviru tega postopka se postavljajo splošna vprašanja o učinku direktiv.

5. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je izhodišče za lepo prstno vajo na klaviaturi večstopenjskega pravnega sistema Unije, s katero se v spomin prikličejo znani motivi primarnosti, predloga za sprejetje predhodne odločbe in posledic kršitve pravil postopka. Vendar ne gre pričakovati, da bo izvabljena melodija Conseil d'État (državni svet) všeč.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

6. V skladu s členom 1 Direktive SOP je njen glavni cilj zagotoviti, da se glede (nekaterih) načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje, med njihovo pripravo in pred njihovim sprejetjem opravi okoljska presoja. Ta direktiva določa minimalna pravila glede priprave poročila o vplivih na okolje, izvedbe postopka posvetovanja, upoštevanja rezultatov okoljske presoje in predložitve informacij o odločitvi, ki je bila sprejeta po opravljeni presoji.

7. Člen 6(3) Direktive SOP se nanaša na posvetovanja z zadevnimi organi:

„Države članice določijo organe, s katerimi se je treba posvetovati in ki jih bodo verjetno zadevali okoljski vplivi izvajanja načrtov in programov zaradi njihovih posebnih okoljskih nalog."

B – *Francosko pravo*

8. Člen L. 122-7 okoljskega zakonika, kakor je bil spremenjen z odlokom št. 2012-616 z dne 2. maja 2012 o presoji nekaterih načrtov in dokumentov, ki vplivajo na okolje, določa:

„Oseba javnega prava, ki je odgovorna za pripravo načrta ali dokumenta, predloži upravnemu državnemu organu, pristojnemu za okolje, osnutek načrta ali dokumenta, pripravljenega na podlagi člena L 122-4, skupaj z okoljskim poročilom, za pridobitev mnenja tega organa. […]"

III – **Postopek v glavni stvari in predlog za sprejetje predhodne odločbe**

9. Association France Nature Environnement francoskemu Conseil d'État (državni svet) predlaga, naj odlok št. 2012-616 razglasi za ničen.

10. V tem postopku preverjanja skladnosti s predpisi je Conseil d'État (državni svet) že ugotovil, da z izpodbijanim odlokom niso bile izpolnjene zahteve, ki izhajajo iz Direktive SOP, kakor jo razlaga Sodišče. Glede nekaterih načrtov in programov je namreč en in isti organ pristojen za njihovo pripravo in odobritev ter posvetovanje na okoljskem področju. Ni pa določb, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da je za posvetovanja na okoljskem področju znotraj tega organa pristojna enota, ki je dejansko samostojna.

4 — Direktiva 91/676/EGS Sveta z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 15, zvezek 2, str. 68), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 o prilagoditvi določb glede odborov, ki pomagajo Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, predvidenih aktih, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe ES, Sklepu Sveta 1999/468/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 1, zvezek 4, str. 447).

11. Ta pravni položaj po mnenju Conseil d'État (državni svet) ni združljiv s členom 6(3) Direktive SOP, kakor ga razlaga Sodišče.

12. Conseil d'État (državni svet) izhaja iz tega, da bi retroaktivnost razglasitve delne ničnosti izpodbijanega odloka lahko povzročila nevarnost, da bi zakonitost mnogih načrtov in programov, izvedenih v skladu z njim, ter vseh ukrepov, sprejetih na podlagi teh načrtov in programov, glede na v francoskem upravnem pravu obstoječo možnost časovno neomejenega uveljavljanja ugovora nezakonitosti pravnih aktov, postala vprašljiva.

13. Takemu razpletu bi se Conseil d'État (državni svet) želel izogniti, zato je Sodišču predložil ti vprašanji:

1. Ali mora nacionalno sodišče, ki je redno sodišče, pristojno za uporabo prava Evropske unije, v vseh primerih Sodišču Evropske unije predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, da bi to presodilo, ali je treba začasno ohraniti v veljavi določbe, za katere je nacionalno sodišče ugotovilo, da so v nasprotju s pravom Unije?

2. Če je odgovor na to prvo vprašanje pritrdilen, ali bi bila odločitev, ki bi jo sprejel Conseil d'État (državni svet), in sicer da do 1. januarja 2016 ohrani učinke določb člena 1 odredbe z dne 2. maja 2012 o presoji nekaterih načrtov in dokumentov, ki vplivajo na okolje, za katere je razsodilo, da so nezakonite, utemeljena z nujnim razlogom varstva okolja?

14. V tem postopku so pisna stališča predložile Association France Nature Environnement, Francoska republika in Evropska komisija, ki so se udeležile tudi obravnave z dne 24. februarja 2016.

IV – **Presoja**

15. Čeprav Conseil d'État (državni svet) najprej sprašuje o možnosti, da se določb, za katere je bilo ugotovljeno, da so v nasprotju s pravom Unije, začasno ne razveljavi, pa mu dejansko ne gre za določbe kot take, ampak za ohranitev *njihovih učinkov* v razmerju do prava Unije, ki se uporabi prednostno. To je izrecno izraženo z drugim vprašanjem.

16. Zato bom najprej preučila, za katere učinke gre (o tem v razdelku A), nato pa pojasnila, da bi bila ohranitev teh učinkov nezdružljiva z ustaljeno sodno prakso Sodišča (o tem v razdelku B). Nazadnje bom razpravljala o tem, kako se je praktično treba lotiti problema, zaradi katerega je Conseil d'État (državni svet) predložil predlog za sprejetje predhodne odločbe. Le v tem okvirju se pravzaprav postavlja vprašanje, ki ga je oblikovalo Conseil d'État (državni svet), ali je treba zadevo nujno predložiti Sodišču (o tem v razdelku C).

A – *Učinki sporne določbe*

17. Conseil d'État (državni svet) želi začasno ohraniti učinke člena L. 122-7 okoljskega zakonika, ki določa, da enota, pristojna za pripravo načrta ali dokumenta, državnemu upravnemu organu, pristojnemu za okolje, predloži osnutek načrta ali dokumenta, pripravljenega na podlagi člena L. 122-4, skupaj z okoljskim poročilom, za pridobitev mnenja tega organa. Ta določba v bistvenem ustreza besedilu člena 6(3) Direktive SOP.

18. Sodišče je sicer odločilo, da je dopustno, da se organ, ki pripravi ali sprejme načrt ali program, v zvezi s tem ukrepom v skladu s členom 6(3) Direktive posvetuje tudi sam s sabo. Vendar mora biti zagotovljeno vsaj to, da je znotraj organa, ki je običajno pristojen za posvetovanje na področju okolja, funkcionalna ločenost organizirana tako, da ima interna upravna enota tega organa (s katero se je treba

posvetovati) dejansko samostojnost [5].

19. Conseil d'État (državni svet) je zato ugotovil, da je člen L. 122-7 okoljskega zakonika nezdružljiv s členom 6(3) Direktive SOP, ker s to določbo ni zagotovljena zadostna samostojnost enot, s katerimi se znotraj organa v okviru okoljske presoje načrtov in programov opravijo posvetovanja. Kljub temu želi učinke te določbe ohraniti do sprejetja nadomestne ureditve, ki bo združljiva z Direktivo SOP.

20. Pri tem si je začasno nadaljnjo uporabo teh postopkovnih določb pri presoji novih načrtov in programov sicer mogoče zamisliti, vendar je praktičen interes za to neznaten. Najbrž bi bilo celo priporočljivo, da se te presoje preložijo, dokler samostojnost zadevnih enot ne bo zadostno zagotovljena.

21. Conseil d'État (državni svet) gre predvsem za že sprejete načrte in programe, katerih okoljska presoja je vključevala posvetovanja z enotami, ki niso bile dovolj samostojne. Boji se, da je zaradi nezadostne samostojnosti teh enot ogrožen obstoj takih načrtov in programov.

22. Ta nevarnost se lahko uresniči tako z neposrednimi tožbami zoper vsakokratni načrt ali program kot s posrednimi izpodbijanji. Do teh lahko pride v okviru tožb zoper odločbe organov, ki temeljijo na vsakokratnem načrtu ali programu. Za tovrstna posredna izpodbijanja po navedbah Conseil d'État (državni svet) v francoskem pravu ni časovnih omejitev, tako da zanje pravnomočnost [6] načrtov in programov ni ovira.

23. Mogoče si je denimo zamisliti, da se z načrtom iz okoljskih razlogov na določenih površinah prepovedo gradbena dela. Če se zaradi tega razloga zavrne prošnja za gradbeno dovoljenje, bi lahko prosilec v okviru poznejše tožbe ugovarjal, da so bila pri sprejetju načrta kršena pravila postopka, ker enote znotraj organa, s katerimi se je bilo treba posvetovati pred njegovim sprejetjem, niso bile dovolj samostojne. Če bi bil načrt edina ovira za izdajo gradbenega dovoljenja, bi bilo torej predstavljivo, da bi se gradbeni projekt moral odobriti.

24. Mogoče pa si je na primer zamisliti tudi položaj, v katerem okoljska združenja nasprotujejo projektom, ki so skladni s takim načrtom ali programom, in pri tem trdijo, da bi bile v primeru zadostne samostojnosti enot znotraj organa, s katerimi se je treba posvetovati, v načrt ali program vključene strožje določbe glede varstva okolja.

25. Kakšen bi bil dejanski uspeh takih dejanj, je odvisno predvsem od nacionalnega prava; z Direktivo SOP je namreč samostojnost enot, s katerimi se je treba posvetovati, sicer zahtevana [7], niso pa izrecno urejene posledice nezadostne samostojnosti [8].

26. Vendar pravila sklicevanja na v pravu Unije zahtevano samostojnost enot, s katerimi se je treba posvetovati, ne smejo biti manj ugodna kot tista, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), in z njimi ne sme biti praktično onemogočeno ali pretirano oteženo izvrševanje pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) [9]. V skladu z načelom učinkovitosti pa morajo sodišča, ki odločajo v takih zadevah, na podlagi nacionalnega prava sprejeti ukrepe za zadržanje ali razglasitev ničnosti načrta ali programa, sprejetega brez upoštevanja v Direktivi SOP določene obveznosti opraviti okoljsko presojo [10].

5 — Sodba Seaport (NI) in drugi z dne 20. oktobra 2011 (C-474/10, EU:C:2011:681, točka 43).

6 — V zvezi z dopustnostjo prekluzivnih rokov glej sodbe z dne 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, točka 5), z dne 17. novembra 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, točka 19), in z dne 30. junija 2011, Meilicke in drugi (C-262/09, EU:C:2011:438, točka 56) ter z dne 29. oktobra 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, točka 28).

7 — Sodba z dne 20. oktobra 2011, Seaport (NI) in drugi (C-474/10, EU:C:2011:681, točka 43).

8 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 42).

9 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 45).

10 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 46).

27. Mogoče bi bilo seveda premisliti o tem, ali se lahko uporabi sodna praksa o kršitvah postopka pri izvajanju Direktive PVO [11].

28. V skladu z njo posledica kršitve postopka ni nujno razveljavitev izpodbijane odločbe, če sodišče lahko šteje – ne da bi dokazno breme v zvezi s tem kakor koli preneslo na vlagatelja pravnega sredstva, ampak po potrebi ob upoštevanju dokazov, ki jih predloži nosilec projekta gradnje ali pristojni organi, in splošneje vseh podatkov v spisu, ki mu je predložen – da izpodbijana odločba ne bi bila drugačna, če ne bi bilo kršitve postopka [12]. Poleg tega mora pri tej presoji zadevno sodišče med drugim upoštevati stopnjo teže uveljavljane kršitve. [13]

29. Vendar bi bilo treba še preveriti, ali je te premisleke sploh mogoče prenesti s primera posamičnih dovoljenj v smislu Direktive PVO na primer načrtov in programov, ki so nujno splošnejši in pri katerih je po naravi stvari podan širši prostor proste presoje, na katerega lahko vplivajo posvetovanja. Tega se v obravnavanem postopku ne bi smelo preučiti abstraktno, ampak na podlagi konkretnih postopkov za posamezne načrte ali programe, s katerimi so ponazorjena vprašanja, ki se dejansko postavljajo.

30. Zato je upravičena bojazen Conseil d'État (državni svet), da bi bil zaradi nezadostne samostojnosti enot, s katerimi se je treba v skladu z Direktivo SOP posvetovati v okviru okoljske presoje, lahko ogrožen obstoj zadevnih načrtov in programov.

B – *Ohranitev učinkov določb, ki so v nasprotju s pravom Unije*

31. S tem je pojasnjen cilj predloga za sprejetje predhodne odločbe, s katerim se želi izvedeti, ali lahko Conseil d'État (državni svet) ohrani učinke francoske zakonodaje za prenos, ki je nezdružljiva s členom 6(3) Direktive SOP. Namen tega je izključiti, da bi se načrti in programi, sprejeti na podlagi zakonodaje za prenos, lahko izpodbijali zaradi njihove nezdružljivosti s pravom Unije.

32. Vendar je vprašanje, kakšen učinek ima nacionalna določba, ki je nezdružljiva s pravom Unije, že dodobra razjasnjeno. Nacionalno sodišče mora v okviru svoje pristojnosti uporabiti določbe prava Unije in jim zagotoviti polni učinek, pri čemer ne uporabi nobene določbe nacionalnega prava, ki bi ga vodila k sprejetju odločbe, ki bi bila v nasprotju s pravom Unije. [14] V tem pride do izraza primarnost prava Unije. [15]

33. Conseil d'État (državni svet) s svojim vprašanjem torej želi izvedeti, ali lahko začasno zadrži učinkovanje zahteve po zagotovitvi zadostne samostojnosti enote, s katero se je treba posvetovati, ki se uporabi prednostno, in namesto tega ohrani učinkovanje francoske ureditve, v kateri ta samostojnost ni določena.

11 — Zdaj Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2011, L 26, str. 1), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU z dne 16. aprila 2014 (UL 2014, L 124, str. 1).

12 — Sodbi z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 53) in z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683, točka 60).

13 — Sodba z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 54).

14 — Sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točka 21/23), z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 45) in z dne 18. aprila 2013, L (C-463/11, EU:C:2013:247, točka 44).

15 — Sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točka 17), z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točka 53) in z dne 4. februarja 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, točka 52).

34. V tem smislu velja, da lahko *le*[16] *Sodišče* na podlagi splošnega načela pravne varnosti, ki je sestavni del pravnega reda Unije, zadevnim osebam izjemoma omeji možnost sklicevanja na določbo, o kateri je sprejelo razlago, da bi izpodbijale pravna razmerja, nastala v dobri veri.[17] Če bi bila sodišča posameznih držav članic pristojna, da nacionalnim določbam priznajo – pa čeprav le začasno – prednost pred pravom Unije, ki jim nasprotuje, bi bila okrnjena enotna veljava prava Unije.

35. Pa tudi samo Sodišče lahko tako omejitev dovoli le v isti sodbi, s katero se odloči o zahtevani razlagi.[18] To načelo zagotavlja enako obravnavanje držav članic in posameznikov glede na pravo Unije ter s tem izpolnjuje zahteve, ki izvirajo iz načela pravne varnosti.[19]

36. Za predlog za sprejetje predhodne odločbe Conseil d'État (državni svet) je iz vsebinskega vidika upoštevna razlaga, ki jo je Sodišče sprejelo v sodbi Seaport (NI) in drugi. Vendar Sodišče učinkov te sodbe ni omejilo. Tega sedaj ni več mogoče naknadno storiti.

37. Na podlagi sodbe Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne ni utemeljena nobena dodatna izjema od primarnosti prava Unije. V tej sodbi je sicer omenjena možnost, da se nekateri učinki nacionalnega akta, ki je bil razglašen za ničnega, ohranijo,[20] vendar se ta ugotovitev ne naša na akt, ki je vsebinsko v nasprotju s pravom Unije, ampak na akt, ki je bil sprejet ob kršitvi v pravu Unije določenih pravil postopka[21].

38. Zato učinkov nacionalnih izvedbenih določb ni mogoče ohraniti tako, da bi bilo sklicevanje na člen 6(3) Direktive SOP, kakor ga je razlagalo Sodišče v sodbi Seaport (NI) in drugi, izključeno v razmerju do načrtov ali programov, sprejetih ob kršitvi te določbe.

C – *Ohranitev v veljavi načrtov in programov, sprejetih na podlagi določb, ki so v nasprotju s pravom Unije*

39. Vendar je predlog za sprejetje predhodne odločbe mogoče razumeti tudi v smislu, ali lahko Conseil d'État (državni svet) v zvezi z odločitvijo o združljivosti francoskih določb o prenosu Direktive SOP s pravom Unije že sedaj odloči o ohranitvi v veljavi zadevnih načrtov in programov in ali mora za to predložiti vprašanje Sodišču.

40. Podlago za to bi bilo mogoče najti v sodbi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne. V skladu z njo se lahko sodišču izjemoma dovoli uporaba nacionalne določbe, ki mu dopušča, da ohrani nekatere učinke načrta ali programa, ki je bil razglašen za ničnega, če

— ta pomeni ukrep pravilnega prenosa Direktive o nitratih;

— sprejetje in začetek veljavnosti novega nacionalnega akta, ki vsebuje delovni program v smislu člena 5 Direktive o nitratih, ne omogočata tega, da bi se izognilo škodljivim učinkom na okolje, ki bi jih povzročila razglasitev ničnosti izpodbijanega odloka;

16 — Sodba z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, Slg, EU:C:2010:503, točka 67).

17 — Sodbe z dne 8. aprila 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, točke od 71 do 75), z dne 6. marca 2007, Meilicke in drugi (C-292/04, EU:C:2007:132, točka 35) in z dne 23. oktobra 2012, Nelson in drugi (C-581/10 in C-629/10, EU:C:2012:657, točka 89).

18 — Sodbe z dne 2. februarja 1988, Barra in drugi (309/85, EU:C:1988:42, točka 142), z dne 15. decembra 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), z dne 6. marca 2007, Meilicke in drugi (C-292/04, EU:C:2007:132, točka 36) in z dne 23. oktobra 2012, Nelson in drugi (C-581/10 in C-629/10, EU:C:2012:657, točka 90).

19 — Sodbi z dne 6. marca 2007, Meilicke in drugi (C-292/04, EU:C:2007:132, točka 37) in z dne 23. oktobra 2012, Nelson in drugi (C-581/10 in C-629/10, EU:C:2012:657, točka 91).

20 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 58).

21 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točke od 44 do 48).

— bi razglasitev ničnosti tega izpodbijanega akta povzročila, da v zvezi s prenosom Direktive o nitratih nastane pravna praznina, ki bi bila bolj škodljiva za okolje, saj bi ta razglasitev ničnosti pomenila zmanjšanje varstva voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov in bi bila tako v nasprotju z bistvenim ciljem te direktive, in

— se izjemna ohranitev učinkov takega akta nanaša samo na obdobje, ki je nujno potrebno za sprejetje ukrepov, s katerimi je mogoče odpraviti ugotovljeno nepravilnost [22].

41. V tem smislu se postavljata dve vprašanji. Prvič, treba je razjasniti, ali se o taki ohranitvi lahko odloči abstraktno za vse zadevne načrte in programe ali – kot predlaga Francija – vsaj za določene kategorije načrtov in programov (o tem spodaj pod točko 2). Po drugi strani pa je treba pretresti, v kakšnem obsegu je za to potrebna predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču (o tem spodaj pod točko 3). Vendar je pred tem treba preučiti dopustnost tako razumljenega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

1. Dopustnost tako razumljenega predloga za sprejetje predhodne odločbe

42. Če se predlog za sprejetje predhodne odločbe razume tako, se najprej postavlja vprašanje, ali je odgovor nanj nujen za sprejetje odločitve v postopku v glavni stvari, torej ali bi bil, če se ga razlaga v tem smislu, dopusten. Neposredni predmet postopka pred Conseil d'État (državni svet) namreč ni veljavnost načrtov ali programov, ki so bili sprejeti ob kršitvi člena 6(3) Direktive SOP.

43. Vendar je Conseil d'État (državni svet) pojasnil, da bi zaradi njegove ugotovitve nezdružljivosti francoskega okoljskega prava s členom 6(3) Direktive SOP veljavnost nekaterih načrtov in programov lahko postala vprašljiva. Zato ni očitno izključeno, da se lahko v svoji odločbi opredeli o posledicah te ugotovitve za zadevne načrte in programe.

44. Zato je tudi v tem primeru upravičena domneva upoštevnosti predloženih vprašanj za predhodno odločanje [23], obe zgoraj razviti delni vprašanji pa sta dopustni.

2. Ohranitev v veljavi vseh zadevnih načrtov in programov ali le nekaterih kategorij

45. Kot upravičeno navaja Komisija, je Sodišče že v zvezi z Direktivo PVO zavrnilo možnost splošne odprave pomanjkljivosti pri soglasjih, danih ob kršitvi postopkovnih zahtev iz te direktive [24]. Merila, ki so bila v sodbi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne razvita za načrte in programe, gredo v enako smer. Skladno z njimi je ohranitev učinkov posameznih aktov namreč dopustna le izjemoma [25]. In vsaj trije od štirih pogojev iz te sodbe se nanašajo na presojo tega posameznega akta in posledic njegove razveljavitve.

46. V skladu z drugim pogojem je treba tako preveriti, ali je potrebna *sodna* ohranitev ali pa je bila ustrezna ureditev sprejeta že s poznejšim aktom, izdanim v pravilnem postopku. [26] V zvezi s tem je treba opozoriti, da naknadna poprava napak v zakonski uveljavitvi Direktive SOP ne bi bila primerna za odpravo kršitev postopka pri sprejetju načrtov in programov. Zadostna samostojnost enot, s katerimi se je treba posvetovati, namreč ne more biti vzpostavljena naknadno. Za ta pogoj imajo pomen le poznejši načrti in programi, sprejeti v pravilnem postopku, s katerimi se nadomesti ukrepe, sprejete ob kršitvi postopka.

22 — Sodba z dne 28. februarja 2012 (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 63).

23 — Sodbe z dne 7. septembra 1999, Beck in Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, točka 22), z dne 16. junija 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, točka 30) in z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, Slg, EU:C:2013:105, točka 40).

24 — Sodba z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380, točka 57).

25 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 58).

26 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 60).

47. Tretji pogoj se nanaša na posebne škodljive učinke za okolje, ki bi nastali zaradi razglasitve ničnosti akta.[27] Za izpolnitev četrtega pogoja pa je treba oceniti, kako dolgo bi trajalo, da bi se v pravilnem postopku sprejel nadomesten ukrep.[28] Obe vprašanji je mogoče presoditi le glede na posamezne načrte ali programe.

48. Zato je mogoče o začasni ohranitvi v veljavi načrtov ali programov, sprejetih ob kršitvi postopkovnih zahtev iz Direktive SOP, odločiti le posamezno od primera do primera.

3. Nujnost predložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

49. Trije zgoraj preučeni pogoji iz sodbe Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne niso odvisni od razlage prava Unije, ampak v bistvenem od dejanskih lastnosti in vsebine vsakokratnega ukrepa. Zato jih lahko praviloma preizkusijo nacionalna sodišča brez potrebe po predložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe.

50. To na prvi pogled še zlasti velja za prvi pogoj Sodišča, da mora zadevni akt pomeniti ukrep pravilnega prenosa Direktive o nitratih.[29]

51. Težave pa izhajajo iz okoliščine, da Conseil d'État (državni svet) misli tudi na načrte in programe, ki niso namenjeni izvajanju Direktive o nitratih. Zato se postavlja vprašanje, ali lahko nacionalna sodišča v veljavi ohranijo tudi ukrepe z drugimi cilji.

52. Kot sem pojasnila že v svojih sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, lahko neodvisno od prenosa Direktive o nitratih obstajajo dobri razlogi, da se nek načrt ali program ohrani v veljavi, čeprav je bil ta ukrep sprejet ob kršitvi Direktive SOP. Zaradi umanjkanja takega ukrepa bi namreč lahko nastala luknja v sistemu varstva okolja.[30] To velja tako za ukrepe za izvajanje okoljskega prava Unije kot za ukrepe varstva okolja, ki so vezani izključno na nacionalne preudarke.

53. Vendar menim, da bi bila v tem postopku odločitev, pri kateri bi Sodišče razlogovalo v tem smislu, neustrezna.

54. Prvič, ni razvidno, da Conseil d'État (državni svet) v postopku v glavni stvari sploh presoja o ohranitvi posameznih načrtov in programov. Zato takšna ugotovitev Sodišča za njegovo odločitev ne bi bila potrebna.

55. Drugič, sodbo Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne je sprejel veliki senat Sodišča. Menil je, da je smiselno, da se možnost ohranitve načrtov ali programov v veljavi omeji izključno na konkretni primer, o katerem je bilo treba odločiti, in sicer na ohranitev v veljavi neustrezno sprejetega ukrepa za izvajanje Direktive o nitratih. Zato prvi senat Sodišče ne bi smel brez potrebe sprejeti veliko daljnosežnejših ugotovitev.

56. Tretjič, menim, da je bila previdnost velikega senata upravičena. Daljnosežnejše ugotovitve o ohranitvi v veljavi načrtov in programov bi morale biti v obravnavanem postopku sprejete brez poznavanja nasprotujočih si interesov v posameznem primeru. Obenem bi lahko oslabile polni učinek Direktive SOP in morda tudi drugih postopkovnih zahtev prava Unije.

27 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 61).

28 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 62).

29 — Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 59).

30 — Moji sklepni predlogi, predstavljeni v zadevi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2011:822, točki 42 in 43).

57. Zato je pri sedanjem stanju prava Unije še nejasno, ali se smejo v veljavi ohraniti tudi neustrezno sprejeti ukrepi, ki niso namenjeni prenosu Direktive o nitratih. Sodišče države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, je zato v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU dolžno predložiti zadevo Sodišču, kadar tehta o ohranitvi takih ukrepov v veljavi.

V – **Predlog**

58. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori:

1. Učinkov nacionalnih izvedbenih določb ni mogoče ohraniti tako, da bi bilo sklicevanje na člen 6(3) Direktive 2011/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, kakor ga je Sodišče razlagalo v sodbi Seaport (NI) in drugi (C-474/10, EU:C:2011:681), izključeno v razmerju do načrtov ali programov, sprejetih ob kršitvi te določbe.

2. Sodišča držav članic lahko na podlagi sodbe Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) začasno ohranijo učinke načrta ali programa, sprejetega ob kršitvi Direktive 2001/42, le v posameznem primeru.

3. Pri sedanjem stanju prava Unije je sodišče države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU dolžno zadevo predložiti Sodišču, preden ohrani učinke načrta ali programa, sprejetega ob kršitvi Direktive 2001/42, če ta ukrep ni namenjen izvajanju Direktive 91/676/EGS o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov.