Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 8. prosince 2011 [1]

Věc C-41/11

Inter-Environnement Wallonie ASBLa
Terre wallonne ASBL
proti
Région wallonne

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Staatsrat (Belgie)]

„Ochrana životního prostředí — Směrnice 2001/42/ES — Posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí — Směrnice 91/676/EHS — Ochrana vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů — Akční programy pro vymezené ohrožené oblasti — Zrušení vnitrostátní právní úpravy, která byla přijata v rozporu se směrnicí 2001/42/ES — Možnost ponechat tuto právní úpravu na krátkou dobu v platnosti“

I – Úvod

1. Je slučitelné s právem Unie ponechat nadále v platnosti akční program vypracovaný v oblasti životního prostředí, který byl přijat v rozporu s procesně právní směrnicí, až do okamžiku přijetí náhradního opatření, pokud tento program provádí po obsahové stránce jinou směrnici? Toto je v podstatě otázka, kterou se má Soudní dvůr zabývat v tomto řízení o předběžné otázce.

2. Belgický Staatsrat totiž předložil předběžnou otázku týkající se následků porušení směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí [2] (dále jen „směrnice SEA“ [SEA je zkratka odvozená z anglického názvu směrnice „Strategic Environmental Assessment“]).

3. V původním řízení se dvě belgické nevládní organizace, Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, přou s Valonským regionem o platnost akčního programu, který region přijal v rámci provádění směrnice o dusičnanech [3].

4. Směrnice o dusičnanech a akční programy, které mají být přijaty na základě této směrnice, upravují hnojení zemědělských ploch. Zemědělci nehnojí své plochy jen za účelem podpory růstu plodin, ale také za účelem odstranění zvířecího trusu. Jakmile zemědělský podnik použije více hnojiva, než mohou plodiny zužitkovat, dojde k přehnojení, které pravidelně zatěžuje vody [4].

1 — Původní jazyk: němčina.

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

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

4 — K požadavkům směrnice o dusičnanech viz rozsudky ze dne 8. března 2001, Komise v. Lucembursko (C-266/00, Recueil, s. I-2073); ze dne 2. října 2003, Komise v. Nizozemsko (C-322/00, Recueil, s. I-11267); ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie (C-221/03, Sb. rozh. s. I-8307), a ze dne 29. června 2010, Komise v. Lucembursko (C-526/08, Sb. rozh. s. I-6151).

5. Soudní dvůr ve svém prvním řízení o předběžné otázce objasnil, že takový akční program musí být podroben posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice SEA [5].

6. Jelikož byl akční program Valonského regionu sporný v projednávané věci podle zjištění Staatsrat přijat, aniž bylo provedeno takové posouzení vlivů, musí Soudní dvůr nyní rozhodnout, zda musí být daný program zrušen. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce by bylo zpětné zrušení akčního programu obvyklou sankcí za porušení směrnice SEA. Zrušení by však mělo za následek, že by Valonsko v plné míře neprovedlo směrnici o dusičnanech. V praxi by mohla zaniknout omezení týkající se hnojení, ale možná také práva zemědělců hnojit.

7. Účinek zrušení by byl časově omezený, jelikož Valonsko mezitím přijalo nový akční program [6] a Belgie, stejně jako Komise uvádí, že přitom byla dodržena ustanovení směrnice SEA. Jde tedy o to, zda má být starý akční program Valonského regionu zpětně zrušen pro období od 15. února 2007 do 6. května 2001, kdy vstoupil v platnost nový program.

II – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

8. Staatsrat se táže, zda může,

— jestliže k němu byla podána žaloba na zrušení vyhlášky valonské vlády ze dne 15. února 2007, kterou se mění kniha II zákoníku o ochraně životního prostředí – zákoníku o ochraně vod, v otázce trvale udržitelného nakládání s dusíkem v zemědělství,

— jestliže shledal, že tato vyhláška byla přijata v rozporu s postupem upraveným směrnicí SEA a z tohoto důvodu je v rozporu s právem Unie, a tudíž musí být zrušena,

— jestliže však zároveň shledal, že napadená vyhláška obsahuje vyhovující prováděcí úpravu ke směrnici o dusičnanech,

odložit účinky zrušovacího soudního rozhodnutí na krátkou dobu potřebnou k přepracování zrušeného aktu, aby právo Unie v oblasti životního prostředí zůstalo alespoň do určité míry konkrétním způsobem provedeno bez přerušení kontinuity?

9. Písemná vyjádření byla předložena Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre wallonne ASBL, Belgickým královstvím, Francouzskou republikou a Evropskou komisí. S výjimkou Terre wallonne se uvedené strany zúčastnily i jednání konaného dne 8. listopadu 2011.

III – Právní rámec

10. Cíle směrnice SEA vyplývají zejména z článku 1:

„Cílem směrnice je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů s cílem podporovat udržitelný rozvoj stanovením, aby v souladu s touto směrnicí některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí.“

5 — Rozsudek ze dne 17. června 2010, Terre wallonne (C-105/09 a C-110/09, Sb. rozh. s. I-5611).

6 — Arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 2011 modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (*Moniteur Belge* ze dne 26. dubna 2011, s. 25217).

11. Čtvrtý a pátý bod odůvodnění směrnice SEA v tomto ohledu stanoví:

„(4) Posuzování vlivů na životní prostředí je důležitým nástrojem pro zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí v členských státech, protože zajišťuje, aby tyto vlivy vyplývající z provádění plánů a programů byly vzaty v úvahu během jejich přípravy a před jejich přijetím.

(5) Přijetí postupů pro posuzování vlivů na životní prostředí na úrovni plánů a programů by mělo přinést prospěch podnikům tím, že jim poskytne soudržnější rámec, ve kterém fungují, zahrnutím příslušných informací o životním prostředí do rozhodování. Zahrnutí širšího počtu faktorů do rozhodování by mělo přispět k udržitelnějším a účinnějším řešením."

IV – Právní posouzení

A – *K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce*

12. Komise se domnívá, že po přijetí nového valonského akčního programu již není nezbytné odpovědět na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Uvedená žádost je podle ní v tomto případě nepřípustná, neboť Soudní dvůr neodpovídá na hypotetické otázky[7].

13. Na dotaz Soudního dvora však Staatrat sdělil, že odpověď je pro rozhodnutí o projednávaném právním sporu nezbytná. Nový akční program podle něj nemá zpětnou platnost. Proto musí Staatsrat rozhodnout o tom, zda zruší starý akční program pro období od jeho přijetí až do jeho zrušení novým programem.

14. Tento stav sporu odlišuje projednávanou věc především od věci Fluxys. Tato věc se týkala slučitelnosti určitých vnitrostátních právních ustanovení s unijním právem[8]. Soudní dvůr však konstatoval pouze vyřízení věci poté, co belgický ústavní soud *zpětně* zrušil spornou právní úpravu[9], a ta tedy již nemohla být v původním řízení použita. V projednávané věci musí Staatsrat naopak rozhodnout ještě o tom, zda je třeba zpětně zrušit starý akční program.

15. Proto je důvodné zodpovědět předběžnou otázku.

B – *K otázce položené Staatsrat*

16. Staatsrat chce zjistit, zda může nařídit, aby byl valonský akční program přijatý v rozporu se směrnicí SEA v rámci provádění směrnice o dusičnanech ponechán v platnosti až do přijetí náhradní právní úpravy.

1. K rozsudku Winner Wetten

17. Staatsrat a zúčastněné strany se v této souvislosti intenzivně zabývají rozsudkem Winner Wetten[10]. V uvedené věci vyvstala otázka, zda mohou vnitrostátní soudy nařídit, aby byla přechodně ponechána v platnosti vnitrostátní právní úprava v oblasti hazardních her, která je neslučitelná se základními svobodami.

7 — Viz např. rozsudek ze dne 15. prosince 2011, Gueye (C-483/09 a C-1/10, Sb. rozh. s. I-8263, bod 40).

8 — Viz k tomu stanovisko generální advokátky Trstenjak ze dne 28. září 2010, Fluxys (C-241/09, Sb. rozh. s. I-12773).

9 — Rozsudek ze dne 9. prosince 2010, Fluxys (C-241/09, Sb. rozh. s. I-12773, body 32 a 33).

10 — Rozsudek ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, Sb. rozh. s. I-8015, body 53 až 69).

18. Ze zásady přednosti práva Unie zpravidla vyplývá, že ustanovení vnitrostátního práva, která jsou s ním v rozporu, se nepoužijí [11]. Podle zásady účinné právní ochrany mohou jednotlivci toto pravidlo přednosti prosazovat i soudní cestou [12].

19. Soudní dvůr může pouze výjimečně za použití obecné zásady právní jistoty, která je vlastní právnímu řádu Unie, omezit možnost dotčených osob dovolávat se ustanovení, které vyložil, s cílem zpochybnit právní vztahy založené v dobré víře. Takovéto omezení lze připustit pouze v samotném rozsudku, kterým se rozhoduje o požadovaném výkladu [13].

20. V řízení Winner Wetten členské státy, které se účastnily tohoto řízení, v zásadě tvrdily, že uznání existence zásady, která by za těchto výjimečných okolností povolovala přechodné zachování účinků vnitrostátní normy, o níž bylo rozhodnuto, že je v rozporu s přímo použitelnou normou unijního práva, je odůvodněné analogicky s ohledem na judikaturu rozvinutou Soudním dvorem na základě čl. 264 druhého pododstavce SFEU za účelem přechodného zachování účinků aktů unijního práva, které Soudní dvůr zrušil na základě článku 263 SFEU nebo u nichž určil jejich neplatnost na základě článku 267 SFEU [14].

21. Soudní dvůr však v uvedené věci nerozhodl, zda se lze odchýlit od zásady přednosti unijního práva na základě jiných převažujících zájmů, jelikož ve věci Winner Wetten nebyly dány naléhavé důvody právní jistoty, které by to mohly odůvodnit. Zdůraznil však, že v každém případě může jen on sám rozhodnout o podmínkách takového pozastavení [15].

22. Z těchto tvrzení obsažených v rozsudku Winner Wetten Belgie, Francie a Komise v projednávané věci dovozují, že o přechodném ponechání starého akčního programu v platnosti může být rozhodnuto v rámci uvážení.

23. Odpověď na otázku položenou Staatsrat však nelze nalézt v rozsudku Winner Wetten ani v jiných podobných věcech [16]. Vnitrostátní právní úprava, která je neslučitelná se základními svobodami nebo jinou normou unijního práva znamená jeho porušení při každém dalším použití dané úpravy. V zásadě nesmí být použita, neboť jinak by byla ohrožena (jednotná) platnost unijního práva.

24. Na druhou stranu představuje neprovedení uloženého posouzení vlivů na životní prostředí předně dokonané porušení unijního práva, které není v důsledku použití plánu nebo programu (nutně) prohlubováno. Je možné, že po provedení posouzení vlivů by bylo přijato úplně stejné opatření.

25. Nejde proto na rozdíl od názoru různých zúčastněných stran o to, zda bude upřednostněna jedna či druhá směrnice nebo která z obou směrnic bude porušena. Směrnice SEA již byla porušena. Zmírnit lze pouze následky tohoto porušení. Pokud by ale byl starý valonský akční program přijatý v rámci provádění směrnice o dusičnanech zrušen z důvodu porušení směrnice SEA, došlo by vedle porušení směrnice SEA k porušení další směrnice.

26. Rozsudek Winner Wetten a pravidlo přednosti unijního práva tedy nejsou vhodným základem pro zodpovězení otázky položené Staatsrat.

11 — Rozsudek Winner Wetten (citovaný v poznámce pod čarou 10, body 53 až 57).

12 — Rozsudek Winner Wetten (citovaný v poznámce pod čarou 10, bod 58).

13 — Rozsudek ze dne 6. března 2007, Meilicke a další (C-292/04, Sb. rozh. s. I-1835, body 35 a 36 a citovaná judikatura).

14 — Rozsudek Winner Wetten (citovaný v poznámce pod čarou 10, bod 63).

15 — Rozsudek Winner Wetten (citovaný v poznámce pod čarou 10, bod 67).

16 — Rozsudek Meilicke a další (citovaný v poznámce pod čarou 13, bod 36 a citovaná judikatura).

2. K zásadám efektivity a rovnocennosti

27. Vycházet je naopak třeba ze zásad efektivity a rovnocennosti.

28. Pravidlo přednosti unijního práva upravuje právní následek v případě konfliktu norem zákazem uplatnění vnitrostátního práva [17].

29. Unijní právo ale konkrétně neupravuje, jak nakládat s právní úpravou, která byla přijata, aniž bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí uložené směrnicí SEA, ale po obsahové stránce neodporuje žádné normě unijního práva.

30. Ani směrnice SEA, ani směrnice o dusičnanech především neobsahují právní úpravu týkající se následků pochybení v rámci postupu vypracovávání akčních plánů.

31. V oblasti směrnice EIA [18] Soudní dvůr ovšem rozhodl, že členské státy jsou podle zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU povinny napravit protiprávní následky porušení unijního práva [19]. Tato úvaha musí platit i pro směrnici SEA.

32. Při neexistenci právní úpravy Unie v této oblasti je úkolem vnitrostátního práva jednotlivých členských států, aby určilo příslušné soudy a upravilo procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která občanům vyplývají z unijního práva. Tyto podmínky nesmí být méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobná vnitrostátní soudní řízení (zásada rovnocennosti), ani nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity) [20].

33. Zásada rovnocennosti není v projednávané věci porušena, jelikož Staatsrat uvádí, že i v případě čistě vnitrostátních situací může být právní úprava předběžně zachována poté, co ji zrušil [21].

34. Zásada efektivity by ovšem mohla bránit přechodnému ponechání valonského akčního programu v platnosti. Každý případ, v němž vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití unijního práva, musí být analyzován s přihlédnutím k místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, jeho průběhu a jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních orgánů [22]. Přitom se jedná o analýzy konkrétních případů, které byly provedeny s ohledem na všechny skutkové a právní okolnosti dané věci, a nelze je automaticky přenést do jiných oblastí než těch, v jejichž rámci byly provedeny [23].

35. Případ znemožnění výkonu práva lze v projednávané věci vyloučit: právo na posouzení vlivů na životní prostředí s účastí veřejnosti bude realizováno i v případě přechodného ponechání starého akčního programu v platnosti, pokud bude přijat nový program v souladu s ustanoveními směrnice SEA.

36. Zbývá však přezkoumat otázku, zda přechodné ponechání starého akčního programu v platnosti nadměrně neztěžuje výkon práva na posouzení vlivů na životní prostředí.

17 — Rozsudky ze dne 15. července 1964, Costa (6/64, Recueil, s. 1253, 1269 a 1270); ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, Recueil, s. 629, body 21 až 24); ze dne 19. června 1990, Factortame (C-213/89, Recueil, s. I-2433, body 19 až 21), a ze dne 22. června 2010, Melki (C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. s. I–5667, bod 44).

18 — Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248).

19 — Rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 64).

20 — Rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057, bod 95); ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, Sb. rozh. s. I-8055, bod 67), a ze dne 12. května 2011, Trianel Kohlekraftwerk Lünen (C-115/09, Sb. rozh. s. I-3673, bod 43).

21 — Staatsrat se odvolává na článek 14b Lois coordonnées pro Staatsrat.

22 — Rozsudky ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck (C-312/93, Recueil, s. I-4599, bod 14), ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 54), a ze dne 8. července 2010, Bulicke (C-246/09, Sb. rozh. s. I-7003, bod 35).

23 — Rozsudek ze dne 21. listopadu 2002, Cofidis (C-473/00, Recueil, s. I-10875, bod 37).

37. Právo na posouzení vlivů na životní prostředí není pouhým formálně procesním krokem, nýbrž má podle článku 1, jakož i podle bodů odůvodnění směrnice SEA 4 a 5 zajistit, aby byly významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánů a programů vzaty v úvahu během jejich přípravy a před jejich přijetím. Zahrnutí širšího počtu faktorů do rozhodování zpravidla přispěje k udržitelnějším a účinnějším řešením.

38. Nelze tedy předpokládat, že by opatření bylo i po provedení řádného posouzení vlivů na životní prostředí přijato v obsahově identické podobě. Spíš je třeba vycházet z toho, že opatření, u něhož bylo provedeno posouzení vlivů, by bylo ve výsledku příznivější z hlediska ochrany životního prostředí než opatření, u něhož posouzení vlivů provedeno nebylo. Zejména by mělo mít méně nepříznivý vliv na životní prostředí.

39. Jak uvádí Komise, vzniká právě při přijímání akčních programů podle směrnice o dusičnanech odpovídající potenciál, jelikož členským státům přísluší rozhodovací prostor stran dosahu opatření, která mají být přijata. Při využití tohoto rozhodovacího prostoru se mohou uplatnit výsledky posouzení vlivů na životní prostředí.

40. Předpoklad, že by opatření, u něhož bylo provedeno posouzení vlivů, bylo ve výsledku příznivější, hovoří na první pohled pro to, aby bylo další uskutečňování opatření, u něhož posouzení vlivů provedeno nebylo, pozastaveno alespoň do té doby, než bude provedeno takové posouzení vlivů na životní prostředí. Soudní dvůr v tomto ohledu vysvětlil, že například *odnětí* nebo *pozastavení platnosti* již uděleného povolení za účelem provedení (neuskutečněného) posouzení vlivů diskutovaného záměru na životní prostředí ve smyslu směrnice EIA jsou vhodnými opatřeními k zamezení porušení této směrnice [24].

41. Tuto úvahu lze podobně jako jiné poznatky týkající se směrnice EIA [25] uplatnit u plánů a programů, které jsou předpokladem pro uskutečnění záměrů, které mohou mít nepříznivý vliv na životní prostředí. Jako v případě povolení záměru by pozastavení platnosti nebo zrušení plánu nebo programu předběžně zabránilo provedení záměrů. Ty by tak nemohly mít ani nepříznivý vliv na životní prostředí.

42. Na rozdíl od povolování záměrů však mohou být plány a programy také součástí hierarchie právních úprav, anebo mohou nahrazovat starší právní úpravy. Pokud dojde ke zpětvzetí takových opatření nebo k pozastavení jejich platnosti, nahradí se buď obecnější, nebo starší právní úpravou. Ta může mít nepříznivější vliv na životní prostředí [26] než nesprávně přijaté opatření. Pokud hrozí takové vlivy, bylo by zpětvzetí nebo pozastavení platnosti sporného opatření v rozporu s cíli směrnice SEA.

43. Proto by mělo být u soudních rozhodnutí týkajících se plánů a programů, které byly přijaty, aniž bylo provedeno požadované posouzení vlivů na životní prostředí, přezkoumáváno, jaká právní úprava je v případě jejich zrušení nebo pozastavení jejich platnosti nahradí. Pokud je tato právní úprava méně příznivá pro životní prostředí než sporné opatření, může soud, aniž tím poruší zásadu efektivity, nařídit přechodné ponechání existujícího opatření v platnosti do doby, než bude přijato náhradní opatření na základě posouzení vlivů na životní prostředí.

44. Takové nařízení přirozeně předpokládá, že vnitrostátní soud je vůbec nadán pravomocí nařídit, aby byla právní úprava přijatá v rozporu s procesními ustanoveními ponechána v platnosti. V tomto ohledu může vyvstat otázka, zda je taková pravomoc unijním právem stanovena, pokud se sporné opatření týká unijního práva. O této otázce však Soudní dvůr nemusí v projednávané věci rozhodnout, neboť Staatsrat má nezbytné pravomoci [27].

24 — Rozsudek Wells (citovaný v poznámce pod čarou 19, bod 65).

25 — Viz např. rozsudek ze dne 22. září 2011, Valčiukienė a další (C-295/10, Sb. rozh. s. I-8819, bod 47), jakož i mé stanovisko ze dne 4. března 2010, Terre wallonne (C-105/09 a C-110/09, dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, bod 30); ze dne 13. října 2011 k probíhajícímu řízení ve věci Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, body 162, 163 a 175), a bod 31výše.

26 — Kromě projednávané věci je názorné i mé stanovisko ze dne 17. listopadu 2011 k probíhajícímu řízení ve věci Inter-Environnement Bruxelles a další (C-567/10, body 40 a 41).

27 — Viz poznámka pod čarou 21.

45. Nakonec je třeba vzít v úvahu také to, že přechodné ponechání v platnosti může snížit tlak na nahrazení opatření přijatého v rozporu s procesními ustanoveními jiným opatřením, které vychází z přiměřeného posouzení vlivů na životní prostředí. Zásada efektivity by byla každopádně porušena, kdyby se přijetí opatření, u něhož se provede přiměřené posouzení vlivů, nepřiměřeně zpozdilo z důvodu ponechání starého opatření v platnosti. V projednávané věci však nemusí být rozhodnuto ani o tom, jaké sankce unijní právo v takovém případě vyžaduje. Je totiž nesporné, že již bylo přijato náhradní opatření, kterému podle tvrzení Belgie a Komise předcházelo dostatečné posouzení vlivů na životní prostředí.

46. V projednávané věci je nesporné, že ustanovení platná před přijetím starého akčního programu nesplňovala požadavky směrnice o dusičnanech [28]. Komise oproti tomu uvádí, že starý program požadavkům směrnice o dusičnanech vyhovuje. Lze proto předpokládat, že životní prostředí bude přechodným ponecháním starého akčního programu v platnosti lépe chráněno před dusičnany, než kdyby byl zrušen.

47. Otázka, zda tyto domnělé výhody skutečně existují, však může být přezkoumávána výlučně v rámci vnitrostátního soudního řízení, zejména pokud byly proti právní úpravě obsažené ve starém akčním programu vzneseny důvodné věcné námitky.

V – Závěry

48. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zodpověděl takto:

„U vnitrostátního soudního rozhodnutí týkajícího se plánu nebo programu, který byl přijat, aniž bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí uložené směrnicí 2001/42/ES, je třeba zkoumat, jaká právní úprava nahradí sporné opatření, pokud bude zrušeno. Pokud je tato právní úprava méně příznivá pro životní prostředí než sporné opatření, může soud, aniž tím poruší zásadu efektivity, nařídit přechodné ponechání existujícího opatření v platnosti do doby, než bude přijato náhradní opatření na základě posouzení vlivů na životní prostředí.

V případě akčních programů přijatých podle směrnice 91/676/EHS je zpravidla třeba dát přednost tomu, aby program, který byl přijat, aniž bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, ale jinak nebyl napaden, byl ponechán v platnosti, před tím, aby byl okamžitě zrušen.“

28 — Rozsudek Komise v. Belgie, citovaný v poznámce pod čarou 4.