



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 28. travnja 2016.¹

Predmet C-379/15

**Association France Nature Environnement
protiv
Premier ministre
i**

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Ovlasti nacionalnog suda – Nacionalni akt protivan pravu Unije – Privremeno održavanje učinaka takvog akta na snazi – Vremenski učinak – Obveza upućivanja predmeta Sudu – Zaštita okoliša – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena učinaka određenih planova i programa na okoliš – Povreda postupovnih pravila prava Unije“

I – Uvod

1. Treba li nacionalni sud retroaktivno poništiti pogrešno prenošenje direktive ili smije naložiti privremeno održavanje na snazi pogrešnih pravila sve dok zakonodavac (za ubuduće) ne ispravi pogrešku? To je pitanje koje je u ovom slučaju upućeno Sudu.
2. Polazište zahtjeva za prethodnu odluku jest postupak nadzora zakonitosti pred francuskim Conseil d'État (Državno vijeće) koji se odnosi na usklađenost francuskog prava o prenošenju s Direktivom o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš² (u daljnjem tekstu: Direktiva o SPO-u, SPO označava stratešku procjenu okoliša). U ovom je postupku Državno vijeće utvrdilo da nisu pravilno provedeni zahtjevi navedene direktive u pogledu samostalnosti tijela s kojima se treba savjetovati pri procjeni utjecaja na okoliš. Državno vijeće sada želi spriječiti da se valjanost planova i programa donesenih u skladu s nacionalnim propisom protivnim Direktivi može dovesti u pitanje.
3. Točno je da se Državno vijeće pritom poziva na presudu Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne³, koja se, kao i zahtjev za prethodnu odluku, odnosila na Direktivu o SPO-u i kojom se pod određenim uvjetima dopušta održavanje na snazi takvih planova i programa. Međutim, pažljivijim promatranjem mogu se uočiti znatne razlike.

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. (SL 2001., L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.)

3 — Presuda od 28. veljače 2012. (C-41/11, EU:C:2012:103)

4. Naime, u navedenoj se presudi radilo o učinkovitosti mjera za provedbu Direktive o nitratima⁴, čijim su donošenjem povrijeđeni postupovni zahtjevi Direktive o SPO-u. Suprotno tomu, predmet je ovog postupka *prenošenje* sâme Direktive o SPO-u. Jednostavno prenošenje prethodne presude stoga nije moguće. Štoviše, iz ovog postupka proizlaze općenitija pitanja o učinku direktiva.

5. Taj je zahtjev za prethodnu odluku polazište lijepo vježbe za prste na klavijaturi višerazinskog prava Unije, koja vraća u sjećanje poznate motive kao što su nadređenost, zahtjev za prethodnu odluku i posljedice postupovnih pogrešaka. Međutim, ne treba očekivati da će se melodija koja iz toga proizađe svidjeti Državnom vijeću.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

6. U skladu s člankom 1. Direktive o SPO-u njezin je glavni cilj da se za (određene) planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš pri njihovoj izradi i prije njihova usvajanja provede procjena okoliša. Njome su određeni minimalni zahtjevi u pogledu izrade izvješća o okolišu, obavljanja savjetovanja, uzimanja u obzir rezultata procjene okoliša, te prikupljanje informacija o odluci donesenoj nakon procjene.

7. Članak 6. stavak 3. Direktive o SPO-u odnosi se na savjetovanje s nadležnim tijelima:

„Države članice određuju tijela s kojima se treba savjetovati, a koja bi, zbog svojih specifičnih odgovornosti za okoliš, mogla biti nadležna za učinke provođenja planova i programa na okoliš.”

B – Francusko pravo

8. U članku L. 122-7 Zakonika o okolišu, kako je izmijenjen Uredbom br. 2012-616 od 2. svibnja 2012. o procjeni određenih planova i dokumenata koji imaju utjecaj na okoliš, propisuje se:

„Javno tijelo u čijoj je nadležnosti izrada plana ili dokumenta dostavit će državnom upravnom tijelu nadležnom za poslove zaštite okoliša plan ili dokument izrađen sukladno članku L. 122-4 zajedno s izvješćem o okolišu radi pribavljanja mišljenja. [...]”

III – Glavni postupak i zahtjev za prethodnu odluku

9. Association France Nature Environnement zahtijeva od francuskog Državnog vijeća poništenje Uredbe br. 2012-616.

10. U tom je postupku nadzora zakonitosti Državno vijeće već utvrdilo da u pobijanoj uredbi nisu zadovoljeni zahtjevi koji proizlaze iz Direktive o SPO-u u skladu s tumačenjem Suda. Naime, za određene je planove i programe istom tijelu povjerena nadležnost za izradu i odobravanje planova i dokumenata kao i savjetodavna nadležnost u pitanjima okoliša. Međutim, ne postoje odredbe koje jamče da savjetodavnu nadležnost u pitanjima okoliša u okviru tog tijela obavlja ured koji je stvarno neovisan.

4 — Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL 1991., L 375, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 6.), izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1882/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. rujna 2003. o prilagodbi odredbi u vezi s odborima koji pomažu Komisiji u obavljanju njezinih provedbenih ovlasti predviđenih aktima koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora o EZ-u, s Odlukom Vijeća 1999/468/EZ (SL 1999., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 96.).

11. Državno vijeće smatra da takav pravni položaj nije u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o SPO-u kako je tumači Sud.

12. Državno vijeće polazi od toga da bi retroaktivno djelovanje djelomičnog poništenja pobijane uredbe moglo predstavljati opasnost da bude dovedena u pitanje zakonitost mnogih planova i programa provedenih na temelju navedene uredbe kao i zakonitost svih mjera poduzetih na temelju tih planova i programa uzimajući u obzir mogućnost pozivanja na nezakonitost tih regulatornih akata pri čemu to nije uvjetovano rokovima, što je svojstveno francuskom upravnom pravu.

13. Državno vijeće želi izbjeći taj ishod i stoga Sudu postavlja sljedeća pitanja:

„1. Treba li nacionalni sud, kada postupa na temelju opće ovlasti iz prava Europske unije, uvijek pokrenuti prethodni postupak pred Sudom Europske unije da bi navedeni odlučio o tome treba li privremeno održati na snazi odredbe za koje nacionalni sud smatra da su suprotne pravu Unije?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, bi li odluka koju bi moglo donijeti Državno vijeće o održavanju na snazi do 1. siječnja 2016. odredbi članka 1. Uredbe od 2. svibnja 2012. o procjeni određenih planova i dokumenata koji imaju utjecaj na okoliš koje smatra nezakonitima bila konkretno opravdana posebno važnim argumentima vezanima uz zaštitu okoliša?”

14. U pismenom dijelu postupka i na raspravi održanoj 24. veljače 2016. sudjelovali su Association France Nature Environnement, Francuska Republika i Europska komisija.

IV – Ocjena

15. Državno vijeće najprije postavlja pitanje o mogućnosti da se odredbe za koje se smatra da su suprotne pravu Unije privremeno još ne ukinu, ali pri tome zapravo u središte interesa ne stavlja odredbe kao takve, nego održavanje na snazi *njihovih učinaka* s obzirom na nadređeno primjenjivo pravo Unije. Na to se izričito ukazuje u drugom pitanju.

16. Stoga ću najprije ispitati o kojim se učincima radi (odjeljak A), a zatim obrazložiti da ne bi bilo u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda održati te učinke na snazi (odjeljak B). Zaključno ću razložiti kako valja u praksi postupiti s problemom koji je naveo Državno vijeće na sastavljanje zahtjeva za prethodnu odluku. Samo se u tom okviru uopće i postavlja pitanje koje je uputilo Državno vijeće o nužnosti upućivanja predmeta Sudu (odjeljak C).

A – Učinci sporne odredbe

17. Državno vijeće privremeno želi zadržati na snazi učinke članka L. 122-7 Zakonika o okolišu u skladu s kojim tijelo u čijoj je nadležnosti izrada plana ili dokumenta prema članku L. 122-4 mora državnom upravnom tijelu nadležnom za poslove zaštite okoliša dostaviti nacrt izrađenog plana i dokumenta zajedno s izvješćem o okolišu radi pribavljanja mišljenja. Ta odredba u biti odgovara tekstu članka 6. stavka 3. Direktive o SPO-u.

18. Međutim, Sud je odlučio da je dopušteno da se u pogledu te mjere u skladu s člankom 6. stavkom 3. provede savjetovanje i sa (samim) tijelom koje izrađuje ili usvaja plan ili program. Ipak, unutar tijela kojem je u pravilu povjerena savjetodavna nadležnost u pitanjima zaštite okoliša, mora postojati barem funkcionalna podjela koja je uređena na način da je jedna interna upravna jedinica tijela (s kojom je potrebno savjetovanje) stvarno samostalna⁵.

5 — Presuda od 20. listopada 2011., Seaport (NI) i dr. (C-474/10, EU:C:2011:681, t. 43.)

19. Stoga je Državno vijeće došlo do zaključka da članak L. 122-7 Zakonika o okolišu nije u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o SPO-u, s obzirom na to da ta odredba ne jamči dovoljnu samostalnost tijela s kojima se provodi savjetovanje u okviru procjene utjecaja planova i programa na okoliš. Unatoč tomu, Državno vijeće želi održati na snazi učinke te odredbe sve dok se ne donese zamjenski propis koji bi bio u skladu s Direktivom o SPO-u.

20. Pritom je privremena daljnja primjena tih postupovnih odredbi pri procjeni novih planova i programa doista moguća, ali predstavlja neznatan praktični interes. Štoviše, preporučeno je odgoditi te procjene dok se ne osigura odgovarajuća samostalnost predmetnih tijela.

21. Državnom je vijeću prvenstveno stalo do već usvojenih planova i programa za koje su procjenu utjecaja na okoliš provela nedovoljno samostalna tijela. Državno vijeće strahuje da je zbog nedostatka samostalnosti ugroženo postojanje takvih planova i programa.

22. Ta opasnost može dovesti do izravnih tužbi protiv određenog plana ili programa, kao i do neizravnih prigovora. Potonji se mogu podnijeti u okviru tužbi protiv odluka upravnih tijela koje se temelje na pojedinom planu ili programu. Prema navodima Državnog vijeća takvi neizravni prigovori u francuskom pravu ne podliježu nikakvom vremenskom ograničenju, tako da konačnost⁶ planova ili programa za njih ne bi bila prepreka.

23. Moguće je, primjerice, da se nekim planom građevinski radovi na određenim područjima zabrane radi zaštite okoliša. Ako se zbog tog razloga odbije zahtjev za građevinsku dozvolu, podnositelj zahtjeva mogao bi u okviru zatim podnesene tužbe navesti da plan sadržava postupovnu pogrešku jer tijela, s kojima je provedeno savjetovanje prije usvajanja plana, nisu bila dovoljno samostalna. Kad bi plan bio jedina prepreka za dobivanje građevinske dozvole, moguće je da bi se građevinski projekt morao odobriti.

24. Međutim, isto je tako na primjer moguće da se udruge za zaštitu okoliša usprotive projektima koji zadovoljavaju uvjete takvog plana ili programa, te da pritom navedu da bi, u slučaju dovoljne samostalnosti nadležnih tijela s kojima je provedeno savjetovanje, plan ili program sadržavao strože zaštitne odredbe.

25. Koliko bi takav argument zaista imao uspjeha, ovisi ponajprije o nacionalnom pravu jer Direktiva o SPO-u doista zahtijeva samostalnost nadležnih tijela s kojima se provodi savjetovanje⁷, ali njome nisu izričito uređene posljedice nedovoljne samostalnosti⁸.

26. Međutim, pravila za pozivanje na pravom Unije uređenu samostalnost tijela s kojim se provodi savjetovanje ne smiju biti nepovoljnija od pravila kojima su uređene slične situacije na nacionalnoj razini (načelo ekvivalentnosti) te ne smiju u praksi onemogućavati ili pretjerano otežavati korištenje pravima koja priznaje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti)⁹. Usto, u skladu s načelom djelotvornosti, sudovi pred kojima je pokrenut postupak u tom pogledu moraju na temelju svojeg nacionalnog prava poduzeti mjere radi suspenzije ili poništenja plana ili programa usvojenog kršenjem obveze provođenja procjene utjecaja na okoliš propisane Direktivom o SPO-u¹⁰.

6 — U pogledu dopuštenosti rokova zastare vidjeti presude od 16. prosinca 1976., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, t. 5.), od 17. studenoga 1998., Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, t. 19.), od 30. lipnja 2011., Meilicke i dr. (C-262/09, EU:C:2011:438, t. 56.) i od 29. listopada 2015., BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, t. 28.).

7 — Presuda od 20. listopada 2011., Seaport (NI) i dr. (C-474/10, EU:C:2011:681, t. 43.)

8 — Vidjeti presudu od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 42.).

9 — Vidjeti presudu od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 45.).

10 — Presuda od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 46.)

27. Međutim, postavlja se pitanje može li se na ovaj slučaj prenijeti sudska praksa o postupovnim pogreškama u okviru primjene Direktive o procjeni učinaka na okoliš¹¹.

28. U skladu s tim, postupovna pogreška ne zahtijeva poništenje pobijane odluke ako sud može utvrditi – a da teret dokaza u vezi s tim na bilo koji način ne prebaci na podnositelja pravnog sredstva, nego, prema potrebi, na temelju dokaza koje su podnijeli nositelj projekta ili tijela i, općenito, iz svih elemenata u spisu koji mu je podnesen – da pobijana odluka ne bi bila drukčija bez povrede postupka¹². Osim toga, dotični sud pri toj ocjeni osobito mora uzeti u obzir stupanj težine istaknute povrede¹³.

29. Međutim, potrebno je dodatno ispitati mogu li se uopće te ideje od pojedinačnih odobrenja u smislu Direktive o procjeni učinaka na okoliš prenijeti na nužno općenitije planove i programe kod kojih, dakako, postoje veće margine prosudbe, na koje se može utjecati savjetovanjima. U ovom se postupku to ne bi trebalo razmatrati apstraktno, nego na temelju konkretnih postupaka za pojedinačne planove ili programe, koji pojašnjavaju pitanja koja se zaista pojavljuju.

30. Stoga Državno vijeće opravdano strahuje da nedovoljna samostalnost tijela s kojima je provedeno savjetovanje u okviru procjene utjecaja na okoliš na temelju Direktive o SPO-u, može dovesti u pitanje postojanje predmetnih planova i programa.

B – Održavanje na snazi učinka odredbi koje su suprotne pravu Unije

31. To objašnjava cilj zahtjeva za prethodnu odluku, kojim se želi saznati može li Državno vijeće zadržati na snazi učinke francuskog prava o prenošenju koje nije u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o SPO-u. Time se želi spriječiti da se dovedu u pitanje planovi i programi usvojeni primjenom prava o prenošenju zbog njegove neusklađenosti s pravom Unije.

32. Međutim, pitanje o tome kakav učinak imaju nacionalne odredbe koje nisu u skladu s pravom Unije već je uvelike razjašnjeno. Naime, nacionalni sud u predmetu iz svoje nadležnosti ima dužnost primijeniti odredbe prava Unije i osigurati njihov puni učinak, ostavljajući neprimijenjenom svaku odredbu nacionalnog zakona, koja bi ga mogla navesti da donese odluku koja nije u skladu s pravom Unije¹⁴. Tu dolazi do izražaja nadređenost prava Unije¹⁵.

33. Stoga se pitanje Državnog vijeća odnosi na to je li moguće privremeno suspendirati učinak nadređenog primjenjivog zahtjeva o osiguravanju dovoljne samostalnosti tijela s kojim se provodi savjetovanje u korist francuskih propisa kojima ta samostalnost nije predviđena.

11 — Sada Direktiva 2011/92/EU od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2011., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 124, str. 1.).

12 — Presude od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 53.) i od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka (C-137/14, EU:C:2015:683, t. 60.)

13 — Presuda od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 54.)

14 — Presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 21/23.), od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 45.) i od 18. travnja 2013., L (C-463/11, EU:C:2013:247, t. 44.)

15 — Vidjeti presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 17.), od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, Zb., EU:C:2010:503, t. 53.) i od 4. veljače 2016., Ince (C-336/14, Zb., EU:C:2016:72, t. 52.).

34. U tom pogledu vrijedi da *samo*¹⁶ *Sud* iznimno može, u skladu s općim načelom pravne sigurnosti svojstvenim pravnom poretku Unije, odlučiti ograničiti svim zainteresiranim osobama mogućnost pozivanja na odredbu koju je protumačio s ciljem da se ne dovedu u pitanje pravni odnosi utvrđeni u dobroj vjeri¹⁷. S druge strane, kad bi sudovi država članica imali ovlast dati prednost nacionalnim odredbama u odnosu na pravo Unije kojemu se te odredbe protive, makar i samo privremeno, time bi se ugrozila ujednačena primjena prava Unije.

35. Samo *Sud* može dopustiti takvo ograničenje u istoj presudi u kojoj odlučuje o zatraženom tumačenju¹⁸. Tim se načelom osigurava jednako postupanje prema državama članicama i pojedincima s obzirom na pravo Unije te se time ispunjuju zahtjevi koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti¹⁹.

36. Za zahtjev za prethodnu odluku koji je podnijelo Državno vijeće sadržajno je relevantno tumačenje koje je *Sud* dao u presudi *Seaport (NI)* i dr. Međutim, *Sud* nije ograničio učinke te presude. To sada više nije moguće ispraviti.

37. Kod presude *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* ne postoji osnova za dodatno izuzeće od nadređenosti prava Unije. Iako se ondje radi o održavanju na snazi određenih učinaka poništenog nacionalnog pravnog akta²⁰, ta se izjava ne odnosi na pravni akt koji je sadržajno protivan pravu Unije, nego na pravni akt donesen povredom odredbi prava Unije koje se odnose na postupak²¹.

38. Slijedom toga, nije moguće održati na snazi učinke nacionalnih odredbi za prenošenje na način da se isključi pozivanje na članak 6. stavak 3. Direktive o SPO-u, kako ga je *Sud* tumačio u presudi *Seaport (NI)* i dr., u odnosu na planove ili programe usvojene povredom te odredbe.

C – Održavanje na snazi planova i programa usvojenih primjenom odredbi koje su suprotne pravu Unije

39. Međutim, zahtjev za prethodnu odluku također se može shvatiti na način da je usmjeren na to može li Državno vijeće, u pogledu usklađenosti francuskih odredbi o prenošenju Direktive o SPO-u s pravom Unije, već danas odlučiti o održavanju na snazi predmetnih planova i programa i mora li zbog toga uputiti predmet *Sudu*.

40. Temelj za to mogao bi se naći u presudi *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne*. U skladu s njom, *sudu* se iznimno može dopustiti da primijeni nacionalnu odredbu koja mu omogućuje održavanje na snazi određenih učinaka poništenog plana ili programa

- ako ta odredba predstavlja mjeru kojom se pravilno prenosi Direktiva o nitratima;
- ako donošenje i stupanje na snagu novog nacionalnog pravnog akta koji sadržava program djelovanja u smislu članka 5. Direktive o nitratima ne omogućuju izbjegavanje štetnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz poništenja pobijane odluke;

16 — Presuda od 8. rujna 2010., *Winner Wetten* (C-409/06, Zb., EU:C:2010:503, t. 67.)

17 — Presude od 8. travnja 1976., *Defrenne* (43/75, EU:C:1976:56, t. 71. do 75.), od 6. ožujka 2007., *Meilicke i dr.* (C-292/04, EU:C:2007:132, t. 35.) i od 23. listopada 2012., *Nelson i dr.* (C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, t. 89.)

18 — Presude od 2. veljače 1988., *Barra i dr.* (309/85, EU:C:1988:42, t. 142.), od 15. prosinca 1995., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463), od 6. ožujka 2007., *Meilicke i dr.* (C-292/04, EU:C:2007:132, t. 36.), i od 23. listopada 2012., *Nelson i dr.* (C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, t. 90.)

19 — Presude od 6. ožujka 2007., *Meilicke i dr.* (C-292/04, EU:C:2007:132, t. 37.), i od 23. listopada 2012., *Nelson i dr.* (C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, t. 91.)

20 — Presuda od 28. veljače 2012., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 58.)

21 — Presuda od 28. veljače 2012., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 44. do 48.)

- ako bi poništenje tog pobijanog pravnog akta imalo za posljedicu stvaranje pravne praznine u pogledu prenošenja Direktive o nitratima, koja bi u području zaštite okoliša za njega bila više štetna, u smislu da bi to poništenje rezultiralo manjom zaštitom voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora te bi stoga bilo protivno samom osnovnom cilju te direktive; i
- ako iznimno održavanje na snazi učinaka takvog pravnog akta traje samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno da bi se donijele mjere koje omogućuju ispravljanje utvrđene nezakonitosti²².

41. U tom se pogledu postavljaju dva pitanja. S jedne strane, potrebno je razjasniti može li se o takvom održavanju na snazi odlučiti apstraktno za sve predmetne planove i programe ili, kako predlaže Francuska, barem za određene kategorije planova ili programa (odjeljak 2.). S druge strane, potrebno je pojasniti u kojoj je mjeri za to potrebno podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu (odjeljak 3.). Međutim, prije toga potrebno je razmotriti dopuštenost tako shvaćenog zahtjeva za prethodnu odluku.

1. Dopuštenost tako shvaćenog zahtjeva za prethodnu odluku

42. Ako se zahtjev za prethodnu odluku shvaća tako, potrebno je najprije razmotriti je li odgovaranje na njega nužno za rješavanje glavnog postupka, odnosno, bi li bio dopušten ako ga se tumači na taj način. Naime, pred Državnim vijećem ne vodi se postupak koji se izravno odnosi na valjanost planova ili programa usvojenih povredom članka 6. stavka 3. Direktive o SPO-u.

43. Međutim, Državno je vijeće navelo da se zbog neusklađenosti francuskog prava o prenošenju s člankom 6. stavkom 3. Direktive o SPO-u koju je utvrdilo, valjanost određenih planova ili programa može dovesti u pitanje. Stoga nije očito isključeno da se ono u svojoj odluci može očitovati o posljedicama tog utvrđenja na predmetne planove i programe.

44. Slijedom toga, i u ovom slučaju vrijedi pretpostavka relevantnosti upućenih prethodnih pitanja²³ i oba su gore iznesena potpitanja dopuštena.

2. Održavanje na snazi svih predmetnih planova i programa ili određenih kategorija

45. Kao što Komisija pravilno ističe, Sud je u pogledu Direktive o procjeni učinaka na okoliš već odbio paušalno ispravljati dozvole koje su donesene kršenjem postupovnih zahtjeva te direktive²⁴. Kriteriji za planove i programe razvijeni u presudi Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne idu u istom smjeru. Naime, u skladu s njom samo je iznimno dopušteno održavati na snazi učinke pojedinih pravnih akata²⁵. Barem tri od četiriju ondje navedenih uvjeta odnose se na procjenu svakog pojedinog pravnog akta i posljedice njegova poništenja.

46. Stoga prema drugom uvjetu treba ispitati je li *sudsko* održavanje na snazi nužno ili su naknadnim pravnim aktom donesenim u pravilnom postupku već utvrđeni potrebni propisi²⁶. U tom pogledu treba napomenuti da naknadno ispravljanje pogreške u zakonskom prenošenju Direktive o SPO-u ne bi bilo prikladno za uklanjanje postupovnih pogrešaka nastalih prilikom donošenja planova ili programa. Naime, nije moguće naknadno uspostaviti dovoljnu samostalnost tijela s kojima je provedeno savjetovanje. Samo su planovi ili programi usvojeni naknadno u pravilnom postupku, kojima se zamjenjuju mjere donesene povredom postupka, značajni za taj uvjet.

22 — Presuda od 28. veljače 2012. (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 63.).

23 — Presude od 7. rujna 1999., Beck i Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, t. 22.), od 16. lipnja 2005., Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, t. 30.) i od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, Zb., EU:C:2013:105, t. 40.)

24 — Presuda od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380, t. 57.)

25 — Presuda od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 58.)

26 — Presuda od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 60.)

47. Treći se uvjet odnosi na specifične štetne posljedice za okoliš do kojih bi došlo uslijed poništenja pravnog akta²⁷. Usto, za ispunjavanje četvrtog uvjeta potrebno je procijeniti koliko bi trajalo donošenje zamjenske mjere u pravilnom postupku²⁸. Na oba je pitanja moguće odgovoriti samo u odnosu na pojedinačne planove ili programe.

48. Stoga je samo u iznimnom slučaju moguće donijeti odluku o tome hoće li se planovi ili programi čijim su usvajanjem povrijeđeni postupovni zahtjevi Direktive o SPO-u privremeno održati na snazi.

3. Nužnost zahtjeva za prethodnu odluku

49. Tri dosad razložena uvjeta iz presude Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne ne ovise o tumačenju prava Unije, nego u biti o stvarnim okolnostima i o sadržaju pojedine mjere. Stoga ih nacionalni sud u pravilu može ispitati, a da pritom zahtjev za prethodnu odluku nije nužan.

50. Za prvi uvjet Suda, prema kojem predmetni pravni akt mora predstavljati mjeru kojom se pravilno prenosi Direktiva o nitratima²⁹ to na prvi pogled vrijedi *a fortiori*.

51. Međutim, poteškoće proizlaze iz činjenice da Državno vijeće uzima u razmatranje i planove i programe kojima se ne prenosi Direktiva o nitratima. Stoga se postavlja pitanje mogu li nacionalni sudovi održati na snazi i mjere koje imaju druge ciljeve.

52. Kao što sam već navela u svojem mišljenju u predmetu Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, neovisno o prenošenju Direktive o nitratima mogu postojati dobri razlozi za održavanje plana ili programa na snazi, iako je donošenjem te mjere povrijeđena Direktiva o SPO-u. Naime, bez takve mjere mogla bi nastati praznina u području zaštite okoliša³⁰. To vrijedi za mjere za prenošenje prava Unije u području zaštite okoliša, kao i za isključivo nacionalne mjere za zaštitu okoliša.

53. Međutim, u ovom bih postupku takvu odluku Suda smatrala neprimjerenom.

54. Kao prvo, nije vidljivo da se pred Državnim vijećem u glavnom postupku uopće vodi postupak o održavanju na snazi pojedinih planova ili programa. Stoga za njegovo odlučivanje nije potrebno odgovarajuće utvrđenje Suda.

55. Kao drugo, presudu Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne donijelo je veliko vijeće Suda. Smatralo je korisnim ograničiti mogućnost održavanja na snazi planova ili programa na konkretan slučaj o kojem se odlučuje, odnosno na održavanje na snazi nepravilno donesene mjere kojom se prenosi Direktiva o nitratima. Stoga prvo vijeće Suda ne bi trebalo bez potrebe iznositi utvrđenja koja su mnogo dalekosežnija.

56. Kao treće, oprez velikog vijeća smatram opravdanim. Dalekosežnija utvrđenja o održavanju planova i programa na snazi trebala bi se u ovom postupku iznijeti bez poznavanja suprotstavljenih interesa u pojedinačnom slučaju. Njima bi se istodobno mogla oslabiti praktična učinkovitost Direktive o SPO-u, a možda i učinkovitost drugih postupovnih odredbi prava Unije.

57. Slijedom toga, u skladu s trenutačnim stanjem prava Unije još je nejasno smiju li se i nepravilno donesene mjere, koje ne služe prenošenju Direktive o nitratima, održati na snazi. Sud neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, dužan je u skladu s člankom 267. stavkom 3. UFEU-a obratiti se Sudu, ako razmatra održavanje na snazi takvih mjera.

27 — Presuda od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 61.)

28 — Presuda od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 62.)

29 — Presuda od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 59.)

30 — Moje mišljenje u predmetu Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2011:822, t. 42. i 43.)

V – Zaključak

58. Stoga predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

1. Nije moguće održati na snazi učinke nacionalnih odredbi za prenošenje na način da se isključi pozivanje na članak 6. stavak 3. Direktive 2001/42/EZ o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš, kako ga je Sud tumačio u presudi Seaport (NI) i dr. (C-474/10, EU:C:2011:681), u odnosu na planove ili programe usvojene povredom te odredbe.
2. Na temelju presude Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103) sudovi država članica samo u pojedinačnom slučaju mogu privremeno održati na snazi učinke plana ili programa usvojenog povredom Direktive 2001/42.
3. Prema trenutačnom stanju prava Unije, sud neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, dužan je u skladu s člankom 267. stavkom 3. UFEU-a obratiti se Sudu prije nego što privremeno održi na snazi učinke plana ili programa usvojenog povredom Direktive 2001/42 ako ta mjera ne služi prenošenju Direktive 91/676/EEZ o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora.