Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

28. srpnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena učinaka određenih planova i programa na okoliš – Nacionalni akt koji nije u skladu s pravom Unije – Pravne posljedice – Ovlast nacionalnog suda da određene učinke tog akta privremeno održi na snazi – Članak 267. stavak 3. UFEU-a – Obveza upućivanja Sudu zahtjeva za prethodnu odluku“

U predmetu C-379/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), odlukom od 26. lipnja 2015., koju je Sud zaprimio 16. srpnja 2015., u postupku

**Association France Nature Environnement**

protiv

**Premier ministre,**

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

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestitelj), predsjednik vijeća, A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund i E. Regan, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. veljače 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Association France Nature Environnement, E. Wormser, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Le Berrea, *avocat*,

— za francusku vladu, S. Ghiandoni, F.-X. Bréchot, D. Colas i G. de Bergues, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, O. Beynet i C. Hermes, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 28. travnja 2016.,

* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 267. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Association France Nature Environnement i Premier ministre (Predsjednik Vlade) i Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (Ministar ekologije, održivog razvoja i energetike) vezano uz zahtjev da se zbog prekoračenja ovlasti poništi Uredba br. 2012-616 od 2. svibnja 2012. o procjeni određenih planova i programa koji imaju utjecaj na okoliš (JORF, 4. svibnja 2012., str. 7884.).

## Pravni okvir

*Pravo Unije*

3 Članak 1. Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2001., L 197, str. 30.), glasi kako slijedi:

„Cilj ove Direktive je osigurati visok stupanj zaštite okoliša i doprinijeti uključivanju pitanja okoliša u izradu i usvajanje planova i programa s ciljem poticanja održivog razvoja, osiguravajući, u skladu s ovom Direktivom, da se za određene planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš provede procjena okoliša."

4 U članku 2. te direktive predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚planovi i programi' znači planovi i programi, uključujući i one koje sufinancira Europska [unija], kao i sve njihove promjene:

— koji podliježu izradi i/ili usvajanju od strane tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili koje je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku Parlamenta ili Vlade, i

— koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama;

(b) ‚procjena okoliša' znači izrada izvješća o okolišu, obavljanje savjetovanja, uzimanje u obzir izvješća o okolišu i rezultata savjetovanja u donošenju odluka, te prikupljanje informacija o odluci […];

[...]"

5 U članku 3. navedene direktive određuje se:

„1. Procjena okoliša […] provodi se za planove i programe iz stavaka 2. do 4. koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

2. Podložno stavku 3., procjena okoliša provodi se za sve planove i programe:

[...]

3. Za planove i programe iz stavka 2. kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini i manje promjene planova i programa iz stavka 2. potrebna je procjena okoliša samo ako država članica utvrdi da bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

4. Države članice utvrđuju da li bi planovi i programi, osim onih iz stavka 2., kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, mogli imati značajne učinke na okoliš.

5. Države članice utvrđuju da li bi planovi ili programi iz stavaka 3. i 4. mogli imati značajne učinke na okoliš, i to ili preispitivanjem pojedinačnih slučajeva ili određivanjem vrsta planova i programa ili kombinacijom oba pristupa. U tu svrhu države članice u svim slučajevima uzimaju u obzir odgovarajuće kriterije utvrđene u Prilogu II. kako bi osigurale da su planovi i programi s mogućim značajnim učincima na okoliš obuhvaćeni ovom Direktivom.

6. Prilikom pojedinačnog preispitivanja slučajeva te prilikom određivanja vrsta planova i programa u skladu sa stavkom 5. traži se mišljenje tijelâ iz članka 6. stavka 3.

7. Države članice osiguravaju da su njihovi zaključci prema stavku 5., uključujući i razloge zbog kojih nije potrebno provesti procjenu okoliša […], dostupni javnosti.

[...]”

6 U članku 4. iste direktive predviđa se:

„1. Procjena okoliša iz članka 3. obavlja se tijekom izrade plana ili programa, te prije njegovog usvajanja ili upućivanja u zakonodavni postupak.

2. Zahtjevi ove Direktive se ili uključuju u postojeće postupke država članica za usvajanje planova i programa ili se ugrađuju u postupke uspostavljene za usklađivanje s ovom Direktivom.

3. Kada planovi i programi čine dio hijerarhije, s ciljem izbjegavanja udvostručivanja procjene države članice uzimaju u obzir činjenicu da se, u skladu s ovom Direktivom, procjena provodi na različitim razinama hijerarhije. [...]”

7 Sukladno članku 6. Direktive 2001/42:

„1. Nacrt plana ili programa i izvješće o okolišu sastavljeno u skladu s člankom 5. dostupni su tijelima iz stavka 3. ovog članka i javnosti.

2. Tijelima iz stavka 3. i javnosti iz stavka 4. osigurava se pravovremena i učinkovita prilika u odgovarajućim vremenskim okvirima da prije usvajanja plana ili programa ili njegovog upućivanja u zakonodavni postupak izraze svoje mišljenje o nacrtu plana ili programa i priloženom izvješću o okolišu.

3. 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.

4. Države članice utvrđuju tko se smatra javnošću za potrebe stavka 2., uključujući i javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati ili koja ima interes u donošenju odluka podložno ovoj Direktivi, uključujući relevantne nevladine organizacije, kao što su one koje promiču zaštitu okoliša i druge zainteresirane organizacije.

5. Države članice utvrđuju detaljne aranžmane za informiranje tijelâ i javnosti i savjetovanje s njima.”

8 Članak 13. Direktive 2001/42 glasi kako slijedi:

„1. Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s odredbama ove Direktive prije 21. srpnja 2004. [...]

[...]

3. Obveza iz članka 4. stavka 1. primjenjuje se na planove i programe čiji je prvi formalni pripremni akt kasniji od datuma navedenog u stavku 1. Planovi i programi čiji je prvi formalni pripremni akt raniji od tog datuma, a koji su usvojeni ili upućeni u zakonodavni postupak više od 24 mjeseca nakon toga, podliježu obvezi iz članka 4. stavka 1, osim ako države članice odluče u svakom pojedinačnom slučaju da to nije izvedivo, te informiraju javnost o svojoj odluci.

[...]"

*Francusko pravo*

9 Direktiva 2001/42 prenesena u francusko pravo kroz određeni broj pravnih instrumenata, među kojima su Rješenje br. 2004-489 od 2. lipnja 2004. o prenošenju Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (JORF, 5. lipnja 2004., str. 9979.), dvije uredbe donesene 27. svibnja 2005. – prvom je izmijenjen Zakonik o okolišu (Uredba br. 2005-613), a drugom Zakonik o urbanizmu (Uredba br. 2005-608) – i Zakon br. 2010-788 od 12. srpnja 2010. o obvezama koje država preuzima u pogledu zaštite okoliša (JORF, 13. srpnja 2010., str. 12905.). Člancima 232. i 233. potonjeg zakona izmijenjeni su članci L. 122-4 do L. 122-11 Zakonika o okolišu.

10 Članak L. 122-4 Zakonika o okolišu, kako je izmijenjen Zakonom br. 2010-788, određuje:

„I. - Procjeni utjecaja na okoliš u pogledu kriterija navedenih u Prilogu II. Direktivi [2001/42] podvrgnuti su planovi, strategije, programi i drugi planski dokumenti koji mogu utjecati na okoliš i koji se, unatoč tome što se njima samima ne daje dozvola za obavljanje radova niti se utvrđuju projekti uređenja, primjenjuju na te radove ili projekte:

1° Planovi, strategije, programi i drugi planski dokumenti koje donose država, lokalne i regionalne jedinice ili njihove grupacije i javne ustanove pod njihovom ingerencijom, u području poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike ili industrije, prometa, gospodarenja otpadom ili upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma ili prostornog uređenja, čiji je cilj uspostava okvira za izvođenje radova i projekata uređenja koji ulaze u područje primjene studije utjecaja na okoliš u skladu s člankom L. 122-1;

2° Planovi, strategije, programi i drugi planski dokumenti koje donose država, lokalne i regionalne jedinice ili njihove grupacije i javne ustanove pod njihovom ingerencijom, osim onih koji se spominju u točki 1° ovog članka, čiji je cilj uspostava okvira za izvođenje radova i projekata uređenja ako oni mogu imati značajan utjecaj na okoliš.

3° Planovi, strategije, programi i drugi planski dokumenti za koje se, imajući u vidu utjecaj koji mogu imati na lokacije, traži procjena utjecaja na okoliš u skladu s člankom L. 414-4.

II. - Procjena utjecaja na okoliš planova, strategija, programa i drugih planskih dokumenata spomenutih u članku L. 121-10 Zakonika o urbanizmu i člancima L. 4424-9 i L. 4433-7 Općeg zakonika o lokalnim i regionalnim jedinicama, uređena je odredbama članaka L. 121-10 do L. 121-15 Zakonika o urbanizmu.

III. - Nacrti planova, strategija, programa i drugih planskih dokumenata kojima se uređuje korištenje područja manje površine ne podliježu obvezi provođenja procjene propisane ovim odjeljkom ako njihova primjena ne može značajno utjecati na okoliš, posebno s obzirom na osjetljivost sredine, cilj plana ili sadržaj projekta.

IV. - Uredbom koja se donosi uz prethodno mišljenje Državnog vijeća (*décret en Conseil d'État*) definiraju se planovi, strategije, programi i dokumenti iz točaka I. i III. koji podliježu obvezi provođenja procjene utjecaja na okoliš nakon ispitivanja svakog pojedinačnog slučaja koje provodi državno tijelo nadležno za poslove zaštite okoliša.

V. - Planovi i dokumenti koji se donose isključivo u svrhu državne obrane i civilne zaštite ne podliježu obvezi provođenja procjene utjecaja na okoliš."

11 Sukladno članku L. 122-5 Zakonika o okolišu, kako je izmijenjen Zakonom br. 2010-788:

„Izmjene koje se unose u planove i dokumente na koje se primjenjuju odredbe članka L. 122-4 točke I., osim ako se ne radi samo o manjim izmjenama, imaju za posljedicu provođenje nove procjene utjecaja na okoliš ili ažuriranje procjene koja je obavljena prilikom njihove izrade.

Je li riječ o manjim promjenama ocjenjuje se uzimajući u obzir kriterije spomenute u Prilogu II. Direktivi [2001/42]. Uredbom koja se donosi uz prethodno mišljenje Državnog vijeća (*décret en Conseil d'État*) utvrđuju se slučajevi kad izmjene mogu podlijegati obvezi provođenja procjene utjecaja na okoliš nakon ispitivanja svakog pojedinačnog slučaja koje provodi državno tijelo nadležno za poslove zaštite okoliša."

12 U članku L. 122-7 Zakonika o okolišu, kako je izmijenjen Zakonom br. 2010-788, 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.

Ako mišljenje nije izdano u roku od tri mjeseca, smatrat će se da je pozitivno.

Po potrebi će se provesti savjetovanje s državnim tijelom nadležnim za poslove zaštite okoliša o stupnju preciznosti informacija koje treba sadržavati izvješće o okolišu."

13 U članku L. 122-11 Zakonika o okolišu određuje se:

„Uvjeti primjene ovog odjeljka za svaku kategoriju planova ili dokumenata po potrebi će se detaljnije urediti Uredbom koja se donosi uz prethodno mišljenje Državnog vijeća (*décret en Conseil d'État*)."

14 Radi primjene članaka 232. i 233. Zakona br. 2010-788 i u svrhu prenošenja Direktive 2001/42, Predsjednik Vlade je među ostalim donio Uredbu br. 2012-616. Tom se uredbom utvrđuje popis nacrta planova, strategija, programa i planskih dokumenata koji obvezno podliježu obvezi provođenja procjene utjecaja na okoliš, bilo sustavno ili nakon ispitivanja svakog pojedinačnog slučaja koje provodi upravno tijelo određeno u tu svrhu. Njome se također određuje tijelo nadležno za poslove zaštite okoliša s kojim se treba savjetovati u okviru navedenog postupka procjene utjecaja na okoliš. Osim toga, navedenom se uredbom u detaljnoj tablici utvrđuju planovi, strategije, programi i drugi planski dokumenti koji podliježu obvezi provođenja procjene utjecaja na okoliš.

**Glavni postupak i prethodna pitanja**

15 Association France Nature Environnement pokrenuo je 13. lipnja 2012. postupak pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku radi poništenja Uredbe br. 2012-616, tvrdeći među ostalim da su prekršene odredbe Direktive 2001/42, poglavito činjenica da nekoliko tijela nadležnih za okoliš nema upravnu samostalnost propisanu tom direktivom.

16 Sud koji je uputio zahtjev je u odluci od 26. lipnja 2015. prihvatio zahtjev za poništenje Uredbe br. 2012-616 u pogledu članaka 1. i 7. te uredbe.

17 Taj je sud kao prvo zaključio da se člankom 1. te uredbe krše obveze koje proizlaze iz članka 6. stavak 3. Direktive 2001/42. On naime smatra da se tom odredbom nacionalnog prava istom tijelu povjerava, s jedne strane, nadležnost za izradu i odobravanje određenog broja planova i programa i, s druge strane, savjetodavna nadležnost u području zaštite okoliša za te planove i programe a da se pritom ne predviđa odredba koja bi mogla jamčiti da će drugu nadležnost u okviru tog tijela obavljati ured koji je stvarno neovisan.

18 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev smatrao je da se člankom 7. te uredbe krše obveze glede usklađivanja nacionalnog prava s pravom Unije jer je bez opravdanja koje bi se temeljilo na posebno važnim razlozima pravne sigurnosti ili javnog poretka isključena primjena regulatornih mjera prenošenja Direktive 2001/42 o poveljama regionalnih parkova prirode čija je izrada ili izmjena bila određena prije 1. siječnja 2013. iako je rok za prenošenje te direktive bio istekao.

19 Nakon što je utvrdio nezakonitost članaka 1. i 7. Uredbe br. 2012-616, sud koji je uputio zahtjev postavio je pitanje posljedica takvog utvrđenja.

20 Sud koji je uputio zahtjev s tim u vezi smatra da retroaktivno djelovanje djelomičnog poništenja navedene uredbe predstavlja opasnost da budu dovedeni u pitanje ne samo planovi i programi doneseni na temelju te uredbe, nego i zakonitost svih akata donesenih na temelju tih planova i programa, s obzirom na mogućnost pozivanja na nezakonitost tih regulatornih akata pri čemu to nije uvjetovano rokovima, što je svojstveno francuskom upravnom pravu. Takav je slučaj štetan kako s gledišta poštovanja načela pravne sigurnosti tako i ostvarivanja ciljeva Unije u pogledu zaštite okoliša. Također, smatra da je nastala pravna praznina koja priječi provedbu odredbi nacionalnog prava kojima se prenosi Direktiva 2001/42, pa bi nacionalni sud morao moći prilagoditi vremenski učinak poništenja te uredbe.

21 Sud koji je uputio zahtjev dalje navodi da, kada je riječ o uvjetima pod kojima francuski upravni sudovi mogu iskoristiti svoju ovlast prilagođavanja učinaka odluke o poništenju, ti argumenti mogu dovesti do održavanja na snazi članaka 1. i 7. Uredbe br. 2012-616 za vrijeme koje je nužno potrebno da bi se mogla donijeti pravila kojima će se ustrojiti odgovarajući sustav upravnih tijela zaduženih za procjenu utjecaja na okoliš koji će biti u skladu s odredbama Direktive 2001/42. Taj se sud stoga pita je li moguće predvidjeti da djelomično poništenje te uredbe stupi na snagu tek od 1. siječnja 2016. te da se, uz iznimku postupaka pokrenutih protiv akata donesenih na temelju te uredbe s danom donošenja odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku, učinci koje su odredbe pobijane odluke proizvodile prije njezina poništenja mogu smatrati konačnima.

22 U tim je okolnostima Conseil d'État odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li nacionalni sud, kada postupa na temelju opće ovlasti iz prava Unije, uvijek pokrenuti prethodni postupak pred Sudom 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 mogao donijeti Conseil d'État o održavanju na snazi do 1. siječnja 2016. odredbi članka 1. Uredbe [br. 2012-616] koje smatra nezakonitima bila konkretno opravdana posebno važnim argumentima vezanima uz zaštitu okoliša?"

## O prethodnim pitanjima

*Drugo pitanje*

23 Drugim pitanjem, koje valja najprije ispitati, sud koji je uputio zahtjev u osnovi želi znati pod kojim uvjetima nacionalni sud pred kojim je pokrenut postupak može vremenski ograničiti određene učinke utvrđenja nezakonitosti odredbe nacionalnog prava koja je donesena protivno obvezama predviđenima Direktivom 2001/42, a posebno obvezama koje proizlaze iz članka 6. stavka 3. te direktive.

24 Treba reći da je zahtjev za prethodnu odluku upućen u kontekstu postupka nadzora zakonitosti glede usklađenosti određenog broja odredbi nacionalnog prava s Direktivom 2001/42. U okviru tog postupka sud koji je uputio zahtjev među ostalim je zaključio da su obveze određene u članku 6. stavku 3. te direktive bile prekršene odredbama nacionalnog prava o prenošenju tog članka direktive.

25 Pozivajući se na presudu od 20. listopada 2011., Seaport (NI) i dr. (C-474/10, EU:C:2011:681), sud koji je uputio zahtjev među ostalim navodi da su odredbe Uredbe br. 2012-616 nezakonite jer ne osiguravaju funkcionalnu neovisnost tijela nadležnog za okoliš, zato što se tim odredbama ne jamči izvršavanje savjetodavne nadležnosti u pitanjima okoliša u okviru tog tijela, od strane ureda koji je stvarno samostalan.

26 Naime, Sud je u točki 39. te presude naveo da bi odredbe Direktive 2001/42 ostale bez praktičnog učinka, u slučaju kad se od tijela određenog na temelju članka 6. stavka 3. te direktive također traži i da ono samo izradi ili usvoji plan ili program, ako u upravnom ustrojstvu dotične države članice ne bi postojalo tijelo ovlašteno obavljati tu savjetodavnu funkciju.

27 Sud koji je uputio zahtjev smatra da članci 1. i 7. Uredbe br. 2012-616 ne ispunjavaju taj zahtjev samostalnosti, pa te odredbe stoga treba poništiti. On se međutim pita koje pravne posljedice proizlaze iz tog poništenja.

28 Konkretno, sud koji je uputio zahtjev izražava bojazan da to poništenje uključuje opasnost dovođenja u pitanje zakonitosti velikog broja planova i programa kao i akata donesenih na temelju tih planova i programa, što je situacija koja može dovesti do pravne praznine na štetu zaštite okoliša. Naime, zbog retroaktivnog djelovanja poništenja tih odredbi u nacionalnom pravu smatrat će se da su konzultacije koje su poduzete na temelju tih odredbi bile poduzete nezakonito.

29 Upravno u tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev spominje presudu od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).

30 Sud je u točki 42. te presude zaključio da je, s obzirom na to da u Direktivi 2001/42 ne postoje odredbe o posljedicama koje treba imati povreda njome predviđenih procesnih odredbi, na državama članicama da u okviru svojih nadležnosti poduzmu sve potrebne mjere, bilo opće ili pojedinačne, da bi ti planovi ili programi, koji mogu imati značajne učinke na okoliš u smislu te direktive, prije njihova usvajanja prošli kroz procjenu utjecaja na okoliš, u skladu s procesnim pravilima i kriterijima predviđenima tom direktivom.

31 U točki 43. te presude Sud je naveo da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, države članice moraju ukloniti nezakonite posljedice povrede prava Unije te da je ta obveza na svakom tijelu dotične države članice u okviru svojih nadležnosti.

32 Nadalje, iz točki 44. do 46. iste presude proizlazi da obvezu ispravljanja propusta procjene utjecaja na okoliš predviđene Direktivom 2001/42, uključujući eventualnu suspenziju ili poništenje akta koji sadržava tu povredu, također imaju i nacionalni sudovi pred kojima je pokrenut postupak protiv akta iz nacionalnog prava donesenog kršenjem te direktive. Ti sudovi stoga moraju poduzeti mjere na temelju svojeg nacionalnog prava radi suspenzije ili poništenja plana ili programa usvojenog kršenjem obveze provođenja procjene utjecaja na okoliš propisane tom direktivom.

33 Što se tiče zabrinutosti koju sud koji je uputio zahtjev izražava u pogledu eventualnih štetnih posljedica za okoliš koje bi moglo imati poništenje odredaba nacionalnog prava za koje je utvrđeno da nisu u skladu s pravom Unije, iz točaka 66. i 67. presude od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), proizlazi da samo Sud može, u iznimnim slučajevima i iz posebno važnih razloga pravne sigurnosti, odobriti privremenu suspenziju poništavajućeg učinka koji pravilo prava Unije ima u odnosu na nacionalno pravo koje mu se protivi. Naime, kad bi nacionalni sudovi 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.

34 U tom pogledu i s obzirom na razmatrano područje, Sud je u točki 58. presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), zaključio da se nacionalnom sudu može, u kontekstu postojanja posebno važnog razloga vezanog uz zaštitu okoliša i ako je poštovan određeni broj uvjeta koji se navode u toj presudi, iznimno dopustiti da iskoristi svoj nacionalni propis koji mu omogućuje da održi na snazi određene učinke poništenog nacionalnog akta. Dakle, iz te presude proizlazi da je Sud želio nacionalnom sudu priznati, u pojedinačnim slučajevima i u iznimnim prilikama, ovlast uređivanja učinaka poništenja nacionalne odredbe za koju je zaključeno da nije u skladu s pravom Unije.

35 Naime, kao što proizlazi iz članka 3. stavka 3. UEU-a i članka 191. stavaka 1. i 2. UFEU-a, Unija je pozvana osigurati visoku razinu zaštite i poboljšanje zaštite okoliša.

36 U tom kontekstu, Sud je u presudi od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), želio pomiriti, s jedne strane, načelo jednakosti i načelo nadređenosti prava Unije i, s druge strane, obvezu zaštite okoliša koja proizlazi iz odredbi primarnog prava Unije.

37 Stoga, kao što proizlazi iz točke 34. ove presude, Sud je u točki 58. te presude mogućnost da se iznimno održe na snazi određeni učinci nacionalnog akta koji nije u skladu s pravom Unije uvjetovao zadovoljavanjem određenog broja uvjeta.

38 Ti su uvjeti navedeni u izreci presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103). Kao prvo, pobijani nacionalni akt mora predstavljati mjeru kojom se pravilno prenosi 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.). Kao drugo, potrebno je da donošenje i stupanje na snagu novog nacionalnog akta ne omogućuju izbjegavanje štetnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz poništenja pobijanog akta. Kao treće, poništenje tog akta mora imati za posljedicu stvaranje pravne praznine u pogledu prenošenja Direktive 91/676 koja bi bila štetna za okoliš. Konačno, kao četvrto, iznimno održavanje na snazi učinaka tog nacionalnog akta može trajati samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno da bi se donijele mjere koje omogućuju ispravljanje utvrđene nezakonitosti.

39 Kada je riječ o prvom uvjetu, iako je točno da je Sud u točki 59. presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), naveo, uzimajući u obzir posebne okolnosti predmeta koji je doveo do te presude, da akt o kojem je ondje riječ treba smatrati mjerom kojom se pravilno prenosi Direktiva 91/676, valja reći da, s obzirom na postojanje posebno važnog razloga vezanog uz zaštitu okoliša koji je Sud utvrdio u točki 58. te presude, navedeni uvjet treba shvaćati tako da obuhvaća svaku mjeru kojom se, unatoč tome što je usvojena kršenjem obveze predviđene Direktivom 2001/42, provodi pravilno prenošenje prava Unije u području zaštite okoliša.

40 U svakom slučaju, iznimna ovlast koja se time daje nacionalnom sudu mora se izvršavati samo na pojedinačnoj osnovi, a ne apstraktno i općenito. Naime, kao što je Sud već zaključio, ta se ovlast može izvršavati samo uzimajući u obzir specifične okolnosti predmeta koji se pred njim vodi (vidjeti u tom smislu presudu od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, t. 63.).

41 Nacionalni sud stoga je pozvan utvrditi da su svi uvjeti, kako proizlaze iz presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), ispunjeni te provjeriti bi li poništenje akta iz nacionalnog prava o kojem je riječ u predmetu dovelo do negativnih posljedica za okoliš, dovodeći u pitanje ciljeve koje pravo Unije predviđa u tom području.

42 U tom kontekstu, nacionalni sud treba izvršiti ocjenu koja će osobito uzeti u obzir cilj i sadržaj akta o kojem je riječ u tom predmetu te njegove učinke na druge odredbe o zaštiti okoliša.

43 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo pitanje treba odgovoriti da nacionalni sud može, kada nacionalno pravo to dopušta, iznimno i od slučaja do slučaja, vremenski ograničiti određene učinke utvrđenja nezakonitosti odredbe nacionalnog prava koja je donesena kršenjem obveza predviđenih Direktivom 2001/42, a osobito obveza koje proizlaze iz članka 6. stavka 3. te direktive, pod uvjetom da se takvo ograničenje nameće zbog posebno važnog razloga vezanog uz zaštitu okoliša i uzimajući u obzir specifične okolnosti predmeta koji se pred njim vodi. Međutim, ta se iznimna ovlast može izvršavati samo ako su ispunjeni svi uvjeti koji proizlaze iz presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), to jest:

— ako pobijana odredba nacionalnog prava predstavlja mjeru kojom se pravilno prenosi pravo Unije u području zaštite okoliša;

— ako donošenje i stupanje na snagu nove odredbe nacionalnog prava ne omogućavaju izbjegavanje štetnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz poništenja pobijane odredbe nacionalnog prava;

— ako bi poništenje te odredbe imalo za posljedicu stvaranje pravne praznine u pogledu prenošenja prava Unije u području zaštite okoliša koja bi za njega bila više štetna, u smislu da bi to poništenje rezultiralo manjom zaštitom te bi stoga bilo protivno samom osnovnom cilju prava Unije; i

— ako iznimno održavanje na snazi učinaka pobijane odredbe nacionalnog prava traje samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno da bi se donijele mjere koje omogućuju ispravljanje utvrđene nezakonitosti.

*Prvo pitanje*

44 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati treba li nacionalni sud, prije nego što iskoristi iznimnu ovlast koja mu omogućava da odluči održati na snazi, pod uvjetima koji proizlaze iz presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), određene učinke nacionalnog akta koji nije u skladu s pravom Unije, uvijek pokrenuti prethodni postupak pred Sudom.

45 U tom pogledu valja podsjetiti da članak 267. UFEU-a daje mogućnost pokretanja prethodnog postupka nacionalnim sudovima protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka.

46 Samo nacionalni sudovi pred kojima se vodi postupak u sporu i koji trebaju preuzeti odgovornost za kasniju sudsku odluku mogu ocijeniti, s obzirom na posebne okolnosti svakog slučaja, kako nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude tako i važnost pitanja koja postavljaju Sudu (presuda od 9. rujna 2015., X i van Dijk, C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, t. 57.).

47 Naprotiv, ako nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka utvrdi da je tumačenje prava Unije potrebno kako bi se došlo do rješenja spora koji se pred njim vodi, članak 267. stavak 3. UFEU-a tom sudu nalaže da pred Sudom pokrene postupak upućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku.

48 S tim u vezi, Sud je u točki 16. presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:335), zaključio da se pravilna primjena prava Unije može nametnuti toliko očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji o načinu rješavanja postavljenog pitanja. Prije zaključka o postojanju takve situacije nacionalni sud koji odlučuje u zadnjem stupnju mora biti uvjeren da se to jednako očito nameće sudovima drugih država članica, kao i Sudu. Samo ukoliko su ispunjeni ti uvjeti, nacionalni sud može se suzdržati od postavljanja tog pitanja Sudu i riješiti ga pod svojom vlastitom odgovornošću.

49 Osim toga, na tom nacionalnom sudu je da ispita u kojoj mjeri on nije dužan pokrenuti postupak pred Sudom upućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku, s obzirom na karakteristike prava Unije i posebne teškoće koje predstavlja njegovo tumačenje. Stoga, svaka odredba prava Unije, uključujući sudsku praksu Suda u razmatranom području, treba biti stavljena u svoj kontekst i tumačena u svjetlu sveukupnih odredaba tog prava, svojih ciljeva te stanja razvoja u trenutku kad je potrebno primijeniti predmetnu odredbu (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 1982., Clifit i dr., 283/81, EU:C:1982:335, t. 17. i 20.).

50 Sud je tako u točki 21. presude od 6. listopada 1982., Clifit i dr. (283/81, EU:C:1982:335), zaključio da je sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka u nacionalnom pravu dužan, kad se pred njim postavi pitanje prava Unije, ispuniti svoju obvezu obraćanja, osim ako utvrdi da se pravilna primjena prava Zajednice toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, te da postojanje takve mogućnosti treba biti procijenjeno s obzirom na karakteristike svojstvene pravu Unije, posebne poteškoće koje predstavlja njegovo tumačenje i rizik razilaženja sudske prakse unutar Unije.

51 Stoga, kada je u pitanju predmet kao što je to onaj iz glavnog postupka, s obzirom na to da se, s jedne strane, pitanje mogućnosti da nacionalni sud vremenski ograniči određene učinke utvrđenja nezakonitosti odredbe nacionalnog prava koja je donesena kršenjem obveza predviđenih Direktivom 2001/42, a posebno obveza koje proizlaze iz članka 6. stavka 3. te direktive, nije pojavilo u nekoj drugoj odluci Suda nakon presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), i da je, s druge strane, takva mogućnost iznimne naravi, kao što proizlazi iz odgovora danog na drugo pitanje, nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka mora pred Sudom pokrenuti prethodni postupak ako postoji i najmanja sumnja glede tumačenja ili pravilne primjene prava Unije.

52 Konkretno gledano, budući da izvršavanje te iznimne ovlasti može štetiti poštovanju načela nadređenosti prava Unije, taj se nacionalni sud može izuzeti od obveze pokretanja prethodnog postupka pred Sudom samo ako je uvjeren da izvršavanje te iznimne ovlasti ne otvara nikakvu razumnu sumnju. Osim toga, nepostojanje takve sumnje treba detaljno dokazati.

53 Slijedom navedenog, na prvo pitanje treba odgovoriti da je, prema trenutnom stanju prava Unije, nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka načelno dužan pokrenuti prethodni postupak pred Sudom kako bi on mogao ocijeniti mogu li, iznimno, odredbe nacionalnog prava za koje je

utvrđeno da su u suprotnosti s pravom Unije biti privremeno održane na snazi zbog posebno važnog razloga vezanog uz zaštitu okoliša i uzimajući u obzir specifične okolnosti predmeta koji se vodi pred tim nacionalnim sudom. Taj je nacionalni sud od te obveze izuzet samo ako je uvjeren, što treba detaljno dokazati, da ne postoji nikakva razumna sumnja u pogledu tumačenja i primjene uvjeta koji proizlaze iz presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).

**Troškovi**

54 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Nacionalni sud može, kada nacionalno pravo to dopušta, iznimno i u pojedinačnim slučajevima, vremenski ograničiti određene učinke utvrđenja nezakonitosti odredbe nacionalnog prava koja je donesena kršenjem obveza predviđenih Direktivom 2001/42, a osobito obveza koje proizlaze iz članka 6. stavka 3. te direktive, pod uvjetom da se takvo ograničenje nameće zbog posebno važnog razloga vezanog uz zaštitu okoliša i uzimajući u obzir specifične okolnosti predmeta koji se pred njim vodi. Međutim, ta se iznimna ovlast može izvršavati samo ako su ispunjeni svi uvjeti koji proizlaze iz presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), to jest:**

   — **ako pobijana odredba nacionalnog prava predstavlja mjeru kojom se pravilno prenosi pravo Unije u području zaštite okoliša;**

   — **ako donošenje i stupanje na snagu nove odredbe nacionalnog prava ne omogućavaju izbjegavanje štetnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz poništenja pobijane odredbe nacionalnog prava;**

   — **ako bi poništenje te odredbe imalo za posljedicu stvaranje pravne praznine u pogledu prenošenja prava Unije u području zaštite okoliša koja bi za njega bila više štetna, u smislu da bi to poništenje rezultiralo manjom zaštitom te bi stoga bilo protivno samom osnovnom cilju prava Unije; i**

   — **ako iznimno održavanje na snazi učinaka pobijane odredbe nacionalnog prava traje samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno da bi se donijele mjere koje omogućuju ispravljanje utvrđene nezakonitosti.**

2. **Prema trenutnom stanju prava Unije, nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka načelno je dužan pokrenuti prethodni postupak pred Sudom kako bi on mogao ocijeniti mogu li, iznimno, odredbe nacionalnog prava za koje je utvrđeno da su u suprotnosti s pravom Unije biti privremeno održane na snazi zbog posebno važnog razloga vezanog uz zaštitu okoliša i uzimajući u obzir specifične okolnosti predmeta koji se vodi pred tim nacionalnim sudom. Taj je nacionalni sud od te obveze izuzet samo ako je uvjeren, što treba detaljno dokazati, da ne postoji nikakva razumna sumnja u pogledu tumačenja i primjene uvjeta koji proizlaze iz presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).**

Potpisi