



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 8. december 2011¹

Sag C-41/11

**Inter-Environnement Wallonie ASBLog
Terre wallonne ASBL
mod
Région wallonne**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (Belgien))

»Miljøbeskyttelse — direktiv 2001/42/EF — vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet — direktiv 91/676/EØF — beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget — handlingsprogrammer for de områder, der er klassificeret som truede — annullation af en national ordning, der blev udstedt i strid med direktiv 2001/42/EF — mulighed for at opretholde denne ordning i en kortvarig periode«

I – Indledning

1. Er det foreneligt med EU-retten at opretholde et handlingsprogram inden for miljøområdet, som er vedtaget i strid med et procesretligt direktiv, indtil der udstedes en foranstaltning, som erstatter handlingsprogrammet, såfremt handlingsprogrammet gennemfører indholdet af et andet direktiv? Dette er det centrale punkt i det spørgsmål, Domstolen skal behandle i den foreliggende præjudicielle sag.
2. Det belgiske Conseil d'État har nemlig forelagt et spørgsmål om følgerne af en overtrædelse af direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet² (herefter »SMV-direktivet«, SMV står for »strategisk miljøvurdering«).
3. I hovedsagen er to belgiske NGO'er, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, uenige med den vallonske region om, hvorvidt et handlingsprogram, som regionen har vedtaget med det formål at gennemføre nitratdirektivet³, er gyldigt.
4. Nitratdirektivet og de handlingsprogrammer, der skal vedtages på grundlag af dette direktiv, vedrører gødsning af landbrugsarealer. Landbrugerne gødsker ikke blot deres jord for at få afgrøderne til at vokse bedre, men også for at skaffe sig af med husdyrenes urin og ekskrementer. Når en bedrift tilfører mere husdyrgødning til jorden, end afgrøderne kan optage, resulterer det i overgødsning, der ofte vil skade vandmiljøet⁴.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 (EFT L 197, s. 30).

3 — Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1), som affattet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter omfattet af proceduren i EF-traktatens artikel 251 (EFT L 284, s. 1).

4 — Jf. om nitratdirektivets krav dom af 8.3.2001, sag C-266/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2073, af 2.10.2003, sag C-322/00, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11267, af 22.9.2005, sag C-221/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8307, og af 29.6.2010, sag C-526/08, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 6151.

5. I en første præjudiciel afgørelse har Domstolen præciseret, at et sådant handlingsprogram skal underkastes en vurdering i henhold til SMV-direktivet⁵.

6. Da Conseil d'État har konstateret, at det handlingsprogram, som er omtvistet her, blev udstedt, uden at der var foretaget en sådan vurdering, skal det nu tage stilling til, om programmet skal ophæves. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den normale sanktion ved en overtrædelse af SMV-direktivet ville være en annullation af handlingsprogrammet med tilbagevirkende kraft. En annullation ville imidlertid nødvendigvis medføre, at Vallonien ikke har gennemført nitratdirektivet fuldstændigt. I praksis ville dette kunne betyde et bortfald af begrænsninger i gødskningen og muligvis også gødskningsrettigheder for landbrugere.

7. Virkningerne af en annullation ville være tidsmæssigt begrænset, da Vallonien har vedtaget et nyt handlingsprogram i mellemtiden⁶, og Belgien, lige som Kommissionen, har anført, at SMV-direktivet blev overholdt i denne forbindelse. Det relevante spørgsmål er derfor, om den vallonske regerings gamle handlingsprogram skal annulleres med tilbagevirkende kraft for perioden fra den 15. februar 2007 til den 6. maj 2011, hvor det nye handlingsprogram trådte i kraft.

II – Anmodning om præjudiciel afgørelse

8. Der spørges, om det forholder sig sådan, at når Conseil d'État

- har fået forelagt en sag med påstand om annullation af den vallonske regerings bekendtgørelse af 15. februar 2007 om ændring af anden bog i miljøloven – vandloven om bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget,
- har fastslået, at denne bekendtgørelse er vedtaget, uden at den procedure, som er foreskrevet i SMV-direktivet, er overholdt, og derfor er i strid med EU-retten og bør annulleres,
- men samtidig har konstateret, at den anfægtede bekendtgørelse medfører en passende gennemførelse af nitratdirektivet,
- kan Conseil d'État da udskyde virkningerne af denne annullation i en kortvarig periode, som er nødvendig med henblik på omarbejdning af den annullerede retsakt, med det formål at opretholde en praktisk gennemførelse af EU's miljølovgivning uden afbrydelse?

9. Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre wallonne ASBL, Kongeriget Belgien, Den Franske Republik og Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. Bortset fra Terre wallonne deltog disse parter også i den mundtlige forhandling den 8. november 2011.

III – Relevante retsfor skrifter

10. SMV-direktivets formål fremgår navnlig af artikel 1:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

5 — Dom af 17.6.2010, forenede sager C-105/09 og C-110/09, Terre wallonne, Sml. I, s. 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* af 26.4.2011, s. 25217).

11. I fjerde og femte betragtning til SMV-direktivet anføres der følgende herom:

- »(4) Miljøvurdering er et vigtigt værktøj til integrering af miljøhensyn i udarbejdelsen og vedtagelsen af visse planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet i medlemsstaterne, fordi det herved sikres, at der tages hensyn til en sådan indvirkning af gennemførelsen af planer og programmer under deres udarbejdelse, og inden de vedtages.
- (5) Vedtagelse af miljøvurderingsprocedurer i forbindelse med udarbejdelsen af planer og programmer vil gavne erhvervslivet, idet det får en mere ensartet ramme at arbejde inden for, når de relevante miljøoplysninger inddrages i beslutningsprocessen. Medtagelse af en bredere række faktorer i beslutningsprocessen vil bidrage til mere bæredygtige og effektive løsninger.«

IV – Retlig bedømmelse

A – Spørgsmålet, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

12. Kommissionen har fremført, at det efter udstedelsen af det nye vallonske handlingsprogram ikke længere er nødvendigt at besvare det præjudicielle spørgsmål. Da Domstolen ikke besvarer spørgsmål af hypotetisk karakter⁷, kan der ikke anmodes om præjudiciel afgørelse i det foreliggende tilfælde.

13. På forespørgsel fra Domstolen har Conseil d'État imidlertid meddelt, at en besvarelse er nødvendig for at kunne træffe afgørelse i den verserende sag. Det nye handlingsprogram gælder ikke med tilbagevirkende kraft. Conseil d'État skal derfor afgøre, om det skal annullere det gamle handlingsprogram for perioden fra det blev udstedt, og indtil det blev ophævet gennem det nye program.

14. Hermed adskiller den foreliggende sag sig navnlig fra Fluxys-dommen. Denne drejede sig om, hvorvidt visse nationale bestemmelser var forenelige med EU-retten⁸. Domstolen fastslog dog først, at den ikke længere kunne træffe afgørelse om det forelagte spørgsmål, efter at den belgiske forfatningsdomstol havde ophævet de omtvistede bestemmelser *med tilbagevirkende kraft*⁹, og de derfor ikke længere kunne anvendes i hovedsagen. I den foreliggende sag skal Conseil d'État derimod stadig tage stilling til, om det gamle handlingsprogram skal annulleres med tilbagevirkende kraft.

15. Anmodningen om præjudiciel afgørelse skal derfor antages til realitetsbehandling.

B – Spørgsmålet fra Conseil d'État

16. Conseil d'État ønsker oplyst, om det kan bestemme, at det vallonske handlingsprogram til gennemførelse af nitratdirektivet, der blev udstedt i strid med SMV-direktivet, fortsat skal gælde, indtil der er udstedt en omarbejdet ordning.

1. Winner Wetten-dommen

17. Conseil d'État og sagens parter har i denne forbindelse beskæftiget sig nøje med Winner Wetten-dommen¹⁰. Denne sag drejede sig om, hvorvidt nationale retsinstanser må beslutte, at nationale bestemmelser om hasardspil, som er uforenelige med de grundlæggende friheder, fortsat skal anvendes i en overgangsperiode.

7 — Jf. f.eks. dom af 15.9.2011, forenede sager C-483/09 og C-1/10, Gueye, Sml. I, s. 8263, præmis 40.

8 — Jf. herom forslag til afgørelse fra generaladvokat Trstenjak af 28.9.2010, sag C-241/09, Fluxys, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser.

9 — Dom af 9.12.2010, sag C-241/09, Fluxys, Sml. I, s. 12773, præmis 32 f.

10 — Dom af 8.9.2010, sag C-409/06, Winner Wetten, Sml. I, s. 8015, præmis 53-69.

18. Normalt følger det af EU-rettens forrang, at nationale bestemmelser, der strider mod denne, ikke kan anvendes¹¹. I henhold til princippet om effektiv retsbeskyttelse kan borgere også gøre denne ret gældende ved en domstol¹².

19. Domstolen kan kun undtagelsesvis under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er knæsat i EU's retsorden, finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. En sådan begrænsning kan kun foretages af Domstolen i den dom, hvori den træffer afgørelse vedrørende den anmodede fortolkning¹³.

20. I Winner Wetten-sagen havde samtlige de medlemsstater, der havde afgivet indlæg, i det væsentlige anført, at en anerkendelse af, at der gælder et princip, som i særlige tilfælde tillader en midlertidig opretholdelse af retsvirkningerne af en national bestemmelse, som er blevet fundet i strid med en direkte anvendelig EU-bestemmelse, kan være berettiget i analogi med den praksis, som Domstolen har udviklet på grundlag af artikel 264, stk. 2, EF, hvorved retsvirkningerne af fællesskabsretsakter, som den har annulleret i medfør af artikel 263 EF eller erklæret ugyldige i medfør af artikel 267 EF, midlertidigt kan opretholdes¹⁴.

21. I den pågældende sag afgjorde Domstolen imidlertid ikke, om EU-rettens forrang kan suspenderes som følge af andre mere tungtvejende interesser, da der i Winner Wetten-sagen ikke forelå nogen tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn, som kunne begrunde dette. Domstolen fremhævede imidlertid, at kun Domstolen kan fastsætte betingelserne for en sådan suspension¹⁵.

22. I den foreliggende sag har Belgien, Frankrig og Kommissionen udledt heraf, at det ved en afvejning kan besluttes, om det gamle handlingsprogram skal opretholdes midlertidigt.

23. Svaret på spørgsmålet fra Conseil d'État skal imidlertid ikke findes i Winner Wetten-dommen og lignende sager¹⁶. Nationale bestemmelser, der strider imod de grundlæggende friheder – eller en hvilken som helst anden EU-retlig norm – krænker EU-retten hver gang, de anvendes. De må principielt ikke anvendes, da man ellers vil kunne skade EU-rettens enhed.

24. Det forhold, at der ikke foretages en påbudt vurdering af indvirkningen på miljøet, er udtryk for en afsluttet overtrædelse af EU-retten, som ikke (nødvendigvis) forstærkes yderligere af, at den pågældende plan eller det pågældende program anvendes. Det kan tænkes, at man ville have udstedt nøjagtigt den samme foranstaltning efter gennemførelse af planen.

25. I modsætning til, hvad forskellige parter i sagen har gjort gældende, er der derfor ikke tale om at give ét direktiv forrang for et andet eller vælge mellem, om det ene eller det andet direktiv overtrædes. SMV-direktivet er allerede blevet overtrådt. Der er kun tale om, at følgevirkningerne af denne overtrædelse kan mindskes. Hvis man som følge af overtrædelsen af SMV-direktivet imidlertid annullerer det gamle vallonske handlingsprogram til gennemførelse af nitratdirektivet, vil der ud over overtrædelsen af SMV-direktivet også ske en overtrædelse af et yderligere direktiv.

26. Spørgsmålet fra Conseil d'État kan ikke besvares på grundlag af Winner Wetten-dommen og EU-rettens forrang.

11 — Winner Wetten-dommen (nævnt ovenfor i fodnote 10), præmis 53-57.

12 — Winner Wetten-dommen (nævnt ovenfor i fodnote 10), præmis 58.

13 — Dom af 6.3.2007, sag C-292/04, Meilicke m.fl., Sml. I, s. 1835, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis.

14 — Winner Wetten-dommen (nævnt ovenfor i fodnote 10), præmis 63.

15 — Winner Wetten-dommen (nævnt ovenfor i fodnote 10), præmis 67.

16 — Meilicke-dommen (nævnt ovenfor i fodnote 13), præmis 36 og den deri nævnte retspraksis.

2. Effektivitets- og ækvivalensprincippet

27. Man må derimod henholde sig til effektivitets- og ækvivalensprincippet.

28. EU-rettens forrang medfører, at det i tilfælde af en konflikt mellem denne og national ret er forbudt at anvende national ret¹⁷.

29. EU-retten regulerer derimod ikke nærmere, hvad der skal ske med bestemmelser, der vedtages uden den i SMV-direktivet påbudte miljøvurdering, men som indholdsmæssigt ikke strider imod nogen EU-retlig regel.

30. Det forholder sig navnlig således, at hverken SMV-direktivet eller nitratdirektivet indeholder nogen bestemmelser om, hvilke konsekvenser det har, hvis der er fejl i proceduren vedrørende udarbejdelse af handlingsprogrammer.

31. Hvad angår VVM-direktivet¹⁸ har Domstolen imidlertid fastslået, at medlemsstaterne i henhold til princippet i artikel 4, stk. 3, TEUF om loyalt samarbejde skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør¹⁹. Dette må også gælde for så vidt angår SMV-direktivet.

32. Da der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne. Disse regler må ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet)²⁰.

33. I det foreliggende tilfælde tilsidesættes ækvivalensprincippet ikke, da Conseil d'État har angivet, at man, også når der er tale om rent nationale omstændigheder, kan opretholde bestemmelser midlertidigt, efter at de er blevet erklæret ugyldige²¹.

34. Derimod kunne effektivitetsprincippet være til hinder for at opretholde det vallonske handlingsprogram midlertidigt. Hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser²². Der er tale om resultatet af bedømmelser i konkrete tilfælde, der er foretaget under hensyn til den samlede faktiske og retlige sammenhæng i den enkelte sag, som ikke automatisk kan overføres til andre områder end dem, på hvilke de nævnte bedømmelser er blevet foretaget²³.

35. I det foreliggende tilfælde kan det udelukkes, at der er tale om umulighed: Retten til en miljøvurdering under inddragelse af almenheden føres også ud i livet, hvis det gamle handlingsprogram opretholdes midlertidigt, såfremt der udstedes et nyt program under overholdelse af SMV-direktivet.

17 — Dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. s. 1253, 1269 f., af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, s. 629, præmis 21-24, af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame, Sml. I, s. 2433, præmis 19-21, og af 22.6.2010, forenede sager C-188/10 og C-189/10, Melki, Sml. I, s. 5667, præmis 44.

18 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

19 — Dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 64.

20 — Dom af 4.7.2006, sag C-212/04, Adeneler m.fl., Sml. I, s. 6057, præmis 95, af 12.9.2006, sag C-300/04, Eman og Sevinger, Sml. I, s. 8055, præmis 67, og af 12.5.2011, sag C-115/09, Trianel Kohlekraftwerk Lünen, Sml. I, s. 3673, præmis 43.

21 — Conseil d'État støtter sig til artikel 14b i Lois coordonnées, der gælder for Conseil d'État.

22 — Dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 14, af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 54, og af 8.7.2010, sag C-246/09, Bulicke, Sml. I, s. 7003, præmis 35.

23 — Dom af 21.11.2002, sag C-473/00, Cofidis, Sml. I, s. 10875, præmis 37.

36. Det skal dog stadig undersøges, om en midlertidig opretholdelse af det gamle handlingsprogram ville gøre det uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve retten til en miljøvurdering.

37. Retten til en miljøvurdering er ikke noget rent formelt processuelt skridt, men skal derimod i henhold til SMV-direktivets artikel 1 samt fjerde og femte betragtning til direktivet sikre, at der ved udarbejdelse og inden godkendelse af planer og programmer tages hensyn til, om gennemførelsen af disse kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Medtagelse af en bredere række faktorer i beslutningsprocessen vil i reglen bidrage til mere bæredygtige og effektive løsninger.

38. Man kan derfor ikke gå ud fra, at den pågældende foranstaltning også var blevet vedtaget i indholdsmæssigt samme form, efter at der var foretaget en korrekt miljøvurdering. Det må derimod formodes, at en foranstaltning, der havde været genstand for en vurdering, ville have været bedre for miljøet end den, man ikke har foretaget en vurdering af. Man må navnlig gå ud fra, at den ville få en mindre ufordelagtig indvirkning på miljøet.

39. Som Kommissionen har anført, foreligger der netop et sådant potentiale ved udstedelse af handlingsprogrammer i henhold til nitratudirektivet, da medlemsstaterne kan udøve et skøn for så vidt angår omfanget af de foranstaltninger, der skal iværksættes. Ved denne skønsudøvelse kan resultaterne af miljøvurderingen få betydning.

40. Formodningen om, at en foranstaltning, der havde været genstand for en vurdering, ville have været mere gunstig, taler umiddelbart for i det mindste at suspendere den videre gennemførelse af en foranstaltning, som ikke er blevet vurderet, indtil der er gennemført en miljøvurdering. I overensstemmelse hermed har Domstolen redegjort for, at bl.a. *tilbagekaldelse* eller *suspension* af en tilladelse, der allerede er blevet givet, med henblik på at foretage en (hidtil undladt) vurdering af det omhandlede projekts indvirkninger på miljøet som fastsat ved SMV-direktivet er egnet til at afhjælpe en tilsidesættelse af dette direktiv²⁴.

41. På lignende vis som andre konklusioner, der drages af SMV-direktivet²⁵, kan denne overvejelse overføres til planer og programmer, der er en forudsætning for at føre projekter ud i livet, der kan få en uheldig indvirkning på miljøet. Lige som det gælder for projektkodkender, ville en suspension eller tilbagekaldelse af planen eller programmet foreløbigt forhindre, at projekterne gennemføres. De kan derfor heller ikke få nogen ugunstig indvirkning på miljøet.

42. I modsætning til projektkodkender kan planer og programmer imidlertid også være en del af et hierarki af regler eller afløse ældre bestemmelser. Hvis sådanne foranstaltninger trækkes tilbage eller suspenderes, afløses de enten af mere generelle eller ældre bestemmelser. Disse vil kunne få mere ugunstige indvirkninger på miljøet²⁶ end den foranstaltning, der er truffet på fejlagtig vis. Hvis man må frygte, at sådanne indvirkninger sker, ville det stride imod SMV-direktivets formål at tilbagekalde eller suspendere den omtvistede foranstaltning.

43. Når en retsinstans træffer afgørelse angående planer og programmer, der er udstedt, uden at der er blevet foretaget en påbudt miljøvurdering, bør det derfor undersøges, hvilke bestemmelser der afløser planerne eller programmerne, såfremt disse ophæves eller suspenderes. Hvis de pågældende bestemmelser er mere ugunstige for miljøet end den omtvistede foranstaltning, kan retsinstansen – uden derved at tilsidesætte effektivitetsprincippet – beslutte, at den eksisterende foranstaltning skal opretholdes midlertidigt, indtil der er udstedt en foranstaltning, der erstatter denne, på grundlag af en miljøvurdering.

24 — Wells-dommen (nævnt ovenfor i fodnote 19), præmis 65.

25 — Jf. f.eks. dom af 22.9.2011, sag C-295/10, Valčiukienė m.fl., Sml. I, s. 8819, præmis 47, og mit forslag til afgørelse af 4.3.2010, forenede sager C-105/09 og C-110/09, Terre wallonne, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, punkt 30, samt af 13.10.2011 i den verserende sag C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl., punkt 162, 163 og 175, og dette forslag til afgørelse, ovenfor under punkt 31.

26 — Ud over den foreliggende sag kan dette også illustreres af mit forslag til afgørelse af 17.11.2011 i den verserende sag C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., punkt 40 og 41.

44. En sådan beslutning forudsætter naturligvis, at den nationale retsinstans i det hele taget har kompetence til at beslutte, at de bestemmelser, der er udstedt på processuelt fejlagtig vis, skal opretholdes. Der kan derfor opstå spørgsmål om, hvorvidt en sådan kompetence er påbudt EU-retligt, når den pågældende foranstaltning berører EU-retten. Domstolen skal imidlertid ikke besvare dette spørgsmål her, da Conseil d'État har de nødvendige beføjelser²⁷.

45. Endelig skal der også tages hensyn til, at en midlertidig opretholdelse kan mindske presset for at få erstattet den foranstaltning, der er truffet på processuelt fejlagtig vis, med en foranstaltning, der beror på en passende miljøvurdering. Effektivitetsprincippet vil i hvert fald være tilsidesat, hvis udstedelsen af en foranstaltning, der er blevet vurderet på passende vis, forhales urimeligt, fordi den gamle foranstaltning stadig gælder. Det er imidlertid heller ikke nødvendigt at afgøre, hvilke sanktioner der påbydes efter EU-retten i et sådant tilfælde. Det står nemlig fast, at der allerede er vedtaget en foranstaltning som erstatning for den gamle, og at den nye foranstaltning i henhold til Belgien og Kommissionens angivelser bygger på en forudgående, tilstrækkelig miljøvurdering.

46. I det foreliggende tilfælde står det fast, at de bestemmelser, som gjaldt inden udstedelsen af det gamle handlingsprogram, ikke opfyldte nitratdirektivets krav²⁸. Kommissionen har derimod gjort gældende, at det gamle program opfyldte nitratdirektivets krav. Man må derfor gå ud fra, at miljøet beskyttes bedre mod udledning af nitrattilførsler ved, at de gamle bestemmelser opretholdes midlertidigt end ved, at de annulleres.

47. Det kan dog kun efterprøves ved en national retssag, om disse formodede fordele faktisk består, navnlig hvis der fremføres begrundede materielle indsigelser mod bestemmelserne i det gamle handlingsprogram.

V – Forslag til afgørelse

48. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare den præjudicielle anmodning således:

»Ved en national retslig afgørelse om en plan eller et program, som er udstedt, uden at der er foretaget den i henhold til direktiv 2001/42/EF påkrævede vurdering, skal det undersøges, hvilke bestemmelser der træder i stedet for den omtvistede foranstaltning, såfremt denne annulleres. Hvis disse er mere ugunstige for miljøet end den omtvistede foranstaltning, kan retten, uden derved at tilsidesætte effektivitetsprincippet, beslutte, at den eksisterende foranstaltning skal opretholdes midlertidigt, indtil der træffes en foranstaltning, der kan erstatte den gamle, på grundlag af en miljøvurdering.

Ved handlingsprogrammer i henhold til direktiv 91/676/EØF vil man i reglen skulle foretrække at opretholde et program, som er blevet udstedt, uden at der er foretaget en miljøvurdering, men som ellers ikke anfægtes, i stedet for at ophæve det med det samme.«

27 — Jf. fodnote 21.

28 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt ovenfor i fodnote 4.