



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

28. februar 2012 \*

»Miljøbeskyttelse — direktiv 2001/42/EF — artikel 2 og 3 — vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet — beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget — planer eller programmer — manglende forudgående miljøvurdering — annullation af en plan eller et program — mulighed for at opretholde virkningerne af planen eller programmet — betingelser«

I sag C-41/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Belgien) ved afgørelse af 18. januar 2011, indgæet til Domstolen den 26. januar 2011, i sagen:

**Inter-Environnement Wallonie ASBL,**

**Terre wallonne ASBL**

mod

**Région wallonne,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot og U. Löhmus samt dommerne A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig R. Šereš,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. november 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Inter-Environnement Wallonie ASBL ved avocat J. Sambon
- Terre wallonne ASBL ved avocat A. Lebrun
- den belgiske regering ved T. Materne, som befuldmægtiget, bistået af avocat A. Gillain

\* Processprog: fransk.

— den franske regering ved G. de Bergues, A. Adam og S. Menez, som befuldmægtigede  
— Europa-Kommissionen ved P. Oliver, A. Marghelis og B.D. Simon, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. december 2011,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører de betingelser, hvorunder der midlertidigt kan opretholdes en »plan« eller et »program« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet (EFT L 197, s. 30), som ikke har været genstand for en miljøvurdering, skønt dette er et krav i henhold til direktivet.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med retstvister mellem på den ene side Inter-Environnement Wallonie ASBL (herefter »Inter-Environnement Wallonie«) og Terre wallonne ASBL (herefter »Terre wallonne«) og på den anden side regionen Vallonien vedrørende annullation af den vallonske regerings bekendtgørelse af 15. februar 2007 om ændring af anden bog i code de l'environnement (miljøloven), som udgør code de l'eau en ce qui concerne la gestion durable de l'azote en agriculture (vandloven om bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget) (*Moniteur belge* af 7.3.2007, s. 11118, herefter »den anfægtede bekendtgørelse«).

### Retsforskrifter

#### *EU-retlige forskrifter*

#### Direktiv 91/676/EØF

- 3 I henhold til artikel 1 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, s. 1), tilsigter direktivet at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art.
- 4 Direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer følgende:  
  
»1. Vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, skal kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I.  
  
2. Medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1. De underretter Kommissionen om denne oprindelige udpegelse inden seks måneder.«
- 5 Direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), bestemmer, at »[m]ed henblik på for alt vand at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forurening skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv [...] udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter«.

6 Nævnte direktivs artikel 5 fastsætter:

»1. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne [...] handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

2. Et handlingsprogram kan vedrøre alle sårbare zoner på en medlemsstats område, eller der kan, hvis medlemsstaten finder det hensigtsmæssigt, udarbejdes forskellige programmer for forskellige sårbare zoner eller dele af zoner.

3. I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

- a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder
- b) miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

- a) foranstaltningerne i bilag III
- b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

5. Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne desuden de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.

[...]«

7 Bilag III til direktiv 91/676 vedrørende »Foranstaltninger, der skal medtages i de i artikel 5, stk. 4, litra a), omhandlede handlingsprogrammer«, bestemmer bl.a., at foranstaltningerne skal omfatte regler vedrørende bl.a. kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning.

Direktiv 2001/42

8 Artikel 2 i direktiv 2001/42 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne, der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri
  - som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
  - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

- b) »miljøvurdering«: udarbejdelse af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved beslutningstagning samt underretning om afgørelsen i overensstemmelse med artikel 4-9.

[...]«

- 9 Direktivets artikel 3 bestemmer følgende:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [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), som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997 (EFT L 73, s. 5, herefter »direktiv 85/337«)], eller
- b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i [Rådets] direktiv 92/43/EØF [af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7)].

[...]

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

5. Medlemsstaterne afgør, om de planer eller programmer, som er omhandlet i stk. 3 og 4, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, enten ved at undersøge hvert enkelt tilfælde eller ved at opstille typer af planer og programmer eller ved at kombinere de to metoder. I den forbindelse tager medlemsstaterne i alle tilfælde hensyn til de relevante kriterier, der er nævnt i bilag II, med henblik på at sikre, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, er omfattet af dette direktiv.

[...]«

Direktiv 85/337

- 10 I henhold til artikel 4 i direktiv 85/337 skal projekter, der er omhandlet i bilag I til direktivet, underlægges en vurdering af deres indvirkning på miljøet ligesom de projekter, der er opregnet i bilag II, skal det, men ved hjælp af grænseværdier fastsat af medlemsstaten eller ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde.
- 11 Bilag I til direktiv 85/337 nævner bl.a. »[a]nlæg til intensiv fjerkræavl og svineavl med mere end [...] 85 000 slagtekyllinger, 60 000 høner [...], 3 000 slagtesvin (over 30 kg) eller [...] 900 søer«, mens bilag II til dette direktiv nævner landbrug, skovbrug og akvakultur, herunder projekter vedrørende inddragning af uopdyrket land eller delvise naturområder til intensiv landbrugsvirksomhed og anlæg til intensiv husdyravl, som ikke er omfattet af bilag I.

### *Nationale retsfor skrifter*

#### Bestemmelser til gennemførelse af direktiv 2001/42

12 Direktiv 2001/42 er blevet gennemført i regionen Valloniens ret ved artikel D. 52 ff. i første bog i miljøloven (*Moniteur belge* af 9.7.2004, s. 54654).

13 Denne lovs artikel D. 53 bestemmer:

»1. Der skal i henhold til artikel 52-61 gennemføres en vurdering af planers og programmets indvirkning på miljøet for de planer og programmer, samt ændringerne hertil, der er opstillet på regeringens liste I, og som:

1°udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, [...] industri, [...] vandforvaltning, arealanvendelse [...], og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er opført på listen, der er opstillet i henhold til artikel 66 [stk. 2]

2°er underlagt en vurdering i henhold til artikel 29 i lov af 12. juli 1973 om naturfredning.

[...]

3. Regeringen kan i henhold til dette kapitel underkaste planer eller programmer, der kan få væsentlige miljøvirkninger, og som ikke er omfattet af dekret- eller lovbestemmelser eller af administrative bestemmelser, en vurdering af indvirkning på miljøet.

[...]«

14 Samme lovs artikel R. 47 bestemmer:

»Listen over planer og programmer, der er omfattet af artikel 53, stk. [1], i dekretdelen, fastsættes i bilag V.«

15 Det nævnte bilag V, som er vedtaget ved den vallonske regerings bekendtgørelse af 17. marts 2005 om første bog i miljøloven (*Moniteur belge* af 4.5.2005, s. 21184), indeholder bl.a. handlingsprogrammet for luftkvalitet, handlingsprogrammet for jordbundskvalitet og handlingsprogrammet til naturbeskyttelse. Dette bilag omfatter imidlertid ikke handlingsprogrammet til forvaltning af kvælstof i landbruget i de sårbare zoner, som oprindeligt blev indført i regionen Valloniens ret ved bekendtgørelse af 10. oktober 2002.

#### Bestemmelser til gennemførelse af direktiv 91/676

16 Hvad specifikt angår sidstnævnte handlingsprogram findes de relevante gældende bestemmelser i regionen Valloniens ret i den anfægtede bekendtgørelse. Denne bekendtgørelse fastsætter de betingelser, der finder anvendelse på forvaltning af kvælstof i landbruget på hele regionen Valloniens område. Den vedrører også forvaltning af kvælstof i de sårbare zoner, hvor den udgør det handlingsprogram, som er foreskrevet i artikel 5 i direktiv 91/676. De sårbare zoner udgør 42% af denne regions område og 54% af regionens udnyttede landbrugsareal.

Bestemmelser vedrørende den tvist, der er indbragt for Conseil d'État

17 Artikel 14b i de koordinerede love om Conseil d'État fastsætter:

»Såfremt afdelingen for forvaltningsretssager finder det nødvendigt, tilkendegiver denne generelt, hvilke af de annullerede retsakters virkninger der skal betragtes som bestående eller midlertidigt opretholdt i en periode, som afdelingen fastsætter.«

### **Twisten i hovedsagen og den præjudicielle forelæggelse i de forenede sager C-105/09 og C-110/09**

18 Domstolen fastslog i dom af 22. september 2005, Kommissionen mod Belgien (sag C-221/03, Sml. I, s. 8307), at Kongeriget Belgien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 91/676, idet det ikke inden for den fastsatte frist havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at foretage en fuldstændig og korrekt gennemførelse af artikel 3, stk. 1 og 2, samt artikel 5 og 10 i direktiv 91/676 i regionen Vallonien.

19 Til opfyldelse af dommen vedtog den vallonske regering i henhold til artikel 5 i direktiv 91/676 den anfægtede bekendtgørelse. Denne bekendtgørelse ændrede anden bog i miljøloven, som udgør vandloven om bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget, og indeholder en udtrykkelig henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Belgien.

20 Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie har nedlagt påstand ved Conseil d'État om annullation af den pågældende bekendtgørelse, idet de særligt har anført, at den udgør et »program« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2001/42, og at den derfor burde have været gjort til genstand for en miljøvurdering i henhold til dette direktiv. Den vallonske regering har derimod gjort gældende, at programmet til forvaltning af kvælstof i landbruget ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2001/42.

21 Terre wallonne havde i øvrigt anmodet om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede bekendtgørelse i form af en foreløbig forholdsregel. Den forelæggende ret har imidlertid ved dom af 7. august 2007 afvist denne begæring, idet den fastslog, at »udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede bekendtgørelse ville medføre en forlængelse af modpartens passivitet forud for denne retsakt«, og at sammenslutningen i øvrigt ikke havde godtgjort konkretiseringen af den betingelse, der var forbundet med risikoen for et alvorligt vanskeligt afhjælpeligt tab, forårsaget af den umiddelbare gennemførelse af den anfægtede retsakt.

22 Under disse omstændigheder har Conseil d'État ved afgørelse af 11. marts 2009 besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er kvælstofforvaltningsprogrammet for de udpegede sårbare zoner, hvis udarbejdelse er foreskrevet i artikel 5, stk. 1 [i direktiv 91/676], en plan eller et program som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), [i direktiv 2001/42], som er udarbejdet inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og fastlægger det rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til [direktiv 85/337]?

2) Er kvælstofforvaltningsprogrammet for de udpegede sårbare zoner, hvis udarbejdelse er foreskrevet i artikel 5, stk. 1, [i direktiv 91/676], en plan eller et program som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra b), [i direktiv 2001/42], for hvilken eller hvilket det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 [i direktiv 92/43], navnlig når det omhandlede kvælstofforvaltningsprogram finder anvendelse på alle de sårbare zoner, som regionen Vallonien har udpeget?

3) Er kvælstofforvaltningsprogrammet for de udpegede sårbare zoner, hvis udarbejdelse er foreskrevet i artikel 5, stk. 1, [i direktiv 91/676], en plan eller et program, som ikke falder ind under [...] artikel 3, stk. 2, [i direktiv 2001/42], men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, for hvilke medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 4, [i direktiv 2001/42] skal afgøre, om de kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet i overensstemmelse med stk. 5?»

23 Disse præjudicielle forelæggelser har givet anledning til dom af 17. juni 2010, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (forenede sager C-105/09 og C-110/09, Sml. I, s. 5611), hvori Domstolen udtalte:

»Et handlingsprogram, som er vedtaget i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 91/676[...], er i princippet en plan eller et program som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42[...], eftersom det udgør en »plan« eller et »program« som omhandlet i sidstnævnte direktivs artikel 2, litra a), og indeholder foranstaltninger, hvis overholdelse er en betingelse for udstedelsen af den tilladelse, der kan gives til gennemførelsen af de i bilag I og II til direktiv 85/337[...] opregnede projekter.«

### **Den senere udvikling i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i denne sag**

24 Med dom af 11. marts 2009, hvorved Conseil d'État havde forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål i sagen Inter-Environnement Wallonie (sag C-110/09), ophævede det samtidig visse artikler i den anfægtede bekendtgørelse, idet det samtidig opretholdt virkningen af visse af de nævnte artikler for så vidt angår de tildelte undtagelser og virkningerne af de afgørelser, der tidligere var truffet. Følgelig vedrører tvisten i hovedsagen herefter først og fremmest de sager, der er anlagt af Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, for så vidt som de tilsigter en annullation af den anfægtede bekendtgørelses afdeling 3, underafdeling 6, vedrørende »forvaltningen af kvælstof i sårbare zoner«.

25 Det fremgår i denne forbindelse af forelæggelsesafgørelsen, at Inter-Environnement Wallonie alene har rejst tvivl ved lovligheden af den anfægtede bekendtgørelse for så vidt angår sårbare zoner, som omhandles i bekendtgørelsens afdeling 3, underafdeling 6. Da sammenslutningen fandt, at den pågældende bekendtgørelse, som udgør et kapitel i vandloven, omfatter en helhed af uadskillelige bestemmelser, har den konkluderet, at alle bestemmelser i bekendtgørelsen skal annulleres, herunder også de bestemmelser, som eventuelt ikke henhører under et »program« i direktiv 2001/42's forstand, eller som eventuelt ikke udgør et sådan program. Terre wallonne er ligeledes af den opfattelse, at hele den anfægtede bekendtgørelse skal annulleres på grund af den uadskillelige karakter af bestemmelserne heri. Denne sagsøger har imidlertid erkendt ved den forelæggende ret, at annullationen kan bestemmes uden tilbagevirkende kraft på betingelse af, at opretholdelsen af virkningerne af den anfægtede bekendtgørelse er tidsbegrænset.

26 Regionen Vallonien er derimod af den opfattelse, at størstedelen af bestemmelserne i den anfægtede bekendtgørelse ikke falder inden for begrebet program i henhold til artikel 5 i direktiv 91/676 og følgelig begrebet »program« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2001/42, særligt fordi de pågældende bestemmelser ikke definerer gennemførelsen af de projekter, der er opregnet i bilag I og II til direktiv 85/337. Ifølge sagsøgte i hovedsagen er det alene den anfægtede bekendtgørelses afdeling 3, underafdeling 6, der – for så vidt som den vedrører forvaltning af kvælstof i sårbare zoner – kan falde inden for begrebet handlingsprogram i henhold til artikel 5 i direktiv 91/676 og følgelig »program« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2001/42. Det følger heraf, at på grund af den manglende miljøvurdering i overensstemmelse med kravene i direktiv 2001/42 er det alene denne underafdeling, som skal annulleres, idet denne ifølge regionen Vallonien kan adskilles fra de andre bestemmelser i den anfægtede bekendtgørelse, som udgør de væsentligste foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 91/676.

- 27 Som følge af dommen i sagen Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie fastslog Conseil d'État, at den anfægtede bekendtgørelse udgjorde en »plan« eller et »program« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. For så vidt som denne bekendtgørelse for det første ikke før sin vedtagelse havde været genstand for en miljøvurdering som fastsat i dette direktiv, og da Domstolen for det andet ikke har begrænset virkningerne af sin dom i sagen Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie tidsmæssigt, skal bekendtgørelsen følgelig annulleres.
- 28 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at en annullation med tilbagevirkende kraft af den anfægtede bekendtgørelse ville bevirke, at den belgiske retsorden ikke længere gennemfører direktiv 91/676 i regionen Vallonien, indtil den annullerede retsakt er blevet omarbejdet, og ville således skabe en situation, hvor Kongeriget Belgien tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til dette direktiv.
- 29 Conseil d'État har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når Conseil d'État

- har fået forelagt en sag med påstand om annullation af [den anfægtede bekendtgørelse]
- har fastslået, at denne bekendtgørelse er vedtaget, uden at den procedure, som er foreskrevet i [direktiv 2001/42], 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 [direktiv 91/676],

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?»

### **Sagens udvikling efter indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse**

- 30 Det fremgår af de oplysninger, der er fremlagt i de skriftlige indlæg af Terre wallonne, den belgiske regering og Kommissionen og bekræftet af den forelæggende ret, at den vallonske regering den 31. marts 2011 har vedtaget en bekendtgørelse til ændring af anden bog i miljøloven, som udgør vandloven om bæredygtig forvaltning af kvælstof i landbruget (herefter »den nye bekendtgørelse«).
- 31 Det fremgår af henvisningerne i bekendtgørelsen, at den er blevet vedtaget med hjemmel særligt i del V i første bog i miljøloven vedrørende vurderinger af virkningerne på miljøet og dels efter udtalelse vedrørende rapporten om den strategiske miljøvurdering afgivet den 5. marts 2009 af det vallonske råd for bæredygtig udvikling, dels efter offentlig høring, som blev afholdt fra den 5. januar til den 19. februar 2009.
- 32 I den nye bekendtgørelses artikel 1 anføres, at bekendtgørelsen gennemfører direktiv 91/676, mens det i artikel 4 bestemmes, at den anfægtede bekendtgørelse ophæves. Derimod bestemmes det i den nye bekendtgørelses artikel 8, at gennemførelsesforanstaltningerne til den anfægtede bekendtgørelse opretholdes, indtil de ophæves af udstederen. Det bestemmes i øvrigt i bekendtgørelsens artikel 3, at indholdet af artikel R. 460 i miljøloven vedrørende vandloven erstattes af en tekst, som tilpasser visse infrastrukturer i landbruget, bl.a. vedrørende opbevaring af gødning, fjerkrægødning, gylle og ajle. Disse tilpasninger skal finde sted den 31. december 2008, den 31. december 2009 og den 31. december 2010, dvs. før vedtagelsen af den nye bekendtgørelse, og de fastsættes særligt i forhold til visse grænseværdier for kvælstofproduktion, bl.a. pr. besætning. Disse frister kan imidlertid forlænges i tilfælde af force majeure, eller hvis der foreligger usædvanlige omstændigheder.



### **Om formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse**

- 33 Kommissionen har principalt gjort gældende, at henset til vedtagelsen af den nye bekendtgørelse er anmodningen om præjudiciel afgørelse blevet uden genstand og skal derfor afvises.
- 34 Conseil d'État har som svar på en anmodning fra Domstolen imidlertid anført, at det opretholder sit præjudicielle spørgsmål, for så vidt som den nye bekendtgørelse ikke havde indflydelse på den sag, det skal tage stilling til, idet den pågældende bekendtgørelse ikke regulerer den omhandlede periode, da bekendtgørelsen efter rettens opfattelse ikke har tilbagevirkende kraft.
- 35 Ifølge fast retspraksis er der formodning for, at de spørgsmål om EU-retten's fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. senest dom af 22.6.2010, forenede sager C-188/10 og C-189/10, Melki og Abdeli, Sml. I, s. 5667, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Endvidere tilkommer det ifølge Domstolens faste praksis de nationale retter, for hvem en tvist er indbragt, at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig, for at de kan afsige dom, som om de spørgsmål, de forelægger for Domstolen, er relevante (dom af 24.6.2008, sag C-188/07, Commune de Mesquer, Sml. I, s. 4501, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det fremgår i denne forbindelse af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, at det forelagte spørgsmål er relevant i forhold til den tvist, der er indbragt for retten, og at en besvarelse af dette spørgsmål er nødvendig for, at den kan afsige dom i sagen.
- 38 Under disse omstændigheder skal Conseil d'États spørgsmål besvares.

### **Om det præjudicielle spørgsmål**

- 39 Med det forelagte spørgsmål, og henset til udviklingen i hovedsagen, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retten under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor der er blevet indbragt en sag for den med påstand om annullation af en national retsakt, som udgør en »plan« eller et »program« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i direktiv 2001/42, og hvor den har fastslået, at der ved vedtagelsen af en sådan plan eller et sådant program er sket tilsidesættelse af forpligtelsen i direktivet til at foretage en forudgående miljøvurdering, når den imidlertid konstaterer, at den anfægtede retsakt udgør en passende gennemførelse af direktiv 91/676, kan gøre brug af en national bestemmelse, der gør det muligt at opretholde visse virkninger af den pågældende retsakt indtil det tidspunkt, hvor de foranstaltninger, der skal afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed, træder i kraft.
- 40 Det skal indledningsvis bemærkes, at som det fremgår af artikel 1 i direktiv 2001/42, er direktivets væsentligste formål, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal underkastes en miljøvurdering i forbindelse med deres udarbejdelse og inden deres vedtagelse (dommen i sagen Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie, præmis 32, og dom af 22.9.2011, sag C-295/10, Valčiukienė m.fl., endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 37).

- 41 Direktiv 2001/42 fastsætter minimumsbestemmelser for udarbejdelsen af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til resultaterne af miljøvurderingen samt underretning om afgørelsen, der er truffet på baggrund af miljøvurderingen (dommen i sagen Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie, præmis 33).
- 42 Da der ikke i dette direktiv er bestemmelser om de konsekvenser, der skal drages af en tilsidesættelse af dets processuelle bestemmelser, tilkommer det medlemsstaterne inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at alle »planer« og »programmer«, som kan have »væsentlig indvirkning på miljøet«, i direktiv 2001/42's forstand, underkastes en miljøvurdering i overensstemmelse med fremgangsmåden og kriterierne i direktivet, inden deres vedtagelse (jf. analogt dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 61, af 16.9.1999, sag C-435/97, WWF m.fl., Sml. I, s. 5613, præmis 70, og af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 65).
- 43 Det følger således af fast retspraksis, at medlemsstaterne i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør (jf. bl.a. dom af 16.12.1960, sag 6/60, Humblet mod Belgien, Sml. 1954-1964, s. 207, org.ref.: Rec. s. 1125, på s. 1146, og af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 36). En sådan forpligtelse påhviler enhver myndighed i den pågældende medlemsstat inden for rammerne af dens kompetence (dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 13, og Wells-dommen, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Det følger heraf, at når en »plan« eller et »program« skulle have været underkastet en vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til kravene i direktiv 2001/42, er de kompetente myndigheder forpligtede til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at råde bod på, at der ikke er blevet foretaget en sådan vurdering (jf. analogt Wells-dommen, præmis 68).
- 45 En sådan forpligtelse påhviler ligeledes de nationale retter, for hvem der er indbragt en sag til prøvelse af en sådan national retsakt, og det skal herved bemærkes, at de processuelle regler, der finder anvendelse i forbindelse med sådanne sager, som kan anlægges til prøvelse af sådanne »planer« og »programmer«, henhører under hver medlemsstats nationale retsorden i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, dog på betingelse af, at disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende interne forhold (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der hjemles i Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. Wells-dommen, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Følgelig skal de retter, der skal træffe afgørelse i sådanne sager, træffe foranstaltninger på grundlag af national ret med henblik på suspension eller annullation af den »plan« eller det »program«, der er vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering (jf. analogt Wells-dommen, præmis 65).
- 47 Det grundlæggende formål med direktiv 2001/42 ville således blive tilsidesat, hvis de nationale retter, for hvem der var indbragt sådanne sager, ikke i forbindelse med sagerne iværksatte de foranstaltninger efter national ret, som var egnede til at forhindre, at en sådan plan eller et sådant program, herunder projekter, der skal gennemføres inden for rammerne af programmet, kan gennemføres uden en miljøvurdering.
- 48 Det er ubestridt i hovedsagen, at der er indbragt en sådan sag for den forelæggende ret. Det er imidlertid vigtigt at vide, om den inden for rammerne af en sådan sag, og idet den annullerer den anfægtede bekendtgørelse, undtagelsesvist, og henset til hovedsagens særlige omstændigheder, kan anvende en bestemmelse i national ret, som giver den mulighed for at opretholde virkningerne af den pågældende bekendtgørelse indtil tidspunktet for ikrafttrædelsen af de foranstaltninger, der skal afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed.

- 49 Den forelæggende ret har anført, at opretholdelsen af virkningerne af den anfægtede bekendtgørelse, som er vedtaget i strid med kravene i direktiv 2001/42, for det første kan begrundes, for så vidt som en annullation af bekendtgørelsen med tilbagevirkende kraft ville bevirke, at den belgiske retsorden ikke længere gennemfører direktiv 91/676 i regionen Vallonien. For det andet vil opretholdelsen være relativt tidsbegrænset, idet det alene vil være perioden indtil tidspunktet for den nye bekendtgørelses ikrafttrædelse.
- 50 Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at uden at det er fastslået med sikkerhed, synes den anfægtede bekendtgørelses overensstemmelse med direktiv 91/676 især at fremgå af Kommissionens beslutning 2008/96/EF af 20. december 2007 om indrømmelse af en undtagelse, Belgien har anmodet om for regionen Vallonien, i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EUT 2008 L 32, s. 21). For at give denne medlemsstat tilladelse til at tilføre en større mængde husdyrgødning, end den mængde, der er anført i punkt 2, andet afsnit, første punktum, litra a), i bilag III til direktiv 91/676, gennemførte Kommissionen en undersøgelse af den pågældende bekendtgørelse, som nævnes i sjette betragtning til denne beslutning og i beslutningens artikel 10, uden at gøre indsigelser mod den måde, hvorpå direktivet var blevet gennemført i regionen Vallonien ved den anfægtede bekendtgørelse, eller mod den omstændighed, at handlingsprogrammet for så vidt angår nitrater i sårbare zoner som krævet i dette direktivs artikel 5, og som udgjordes af den anfægtede bekendtgørelses afdeling 3, underafdeling 6, ikke var blevet vedtaget efter en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42.
- 51 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at for så vidt den vedrører sårbare zoner, udgør den anfægtede bekendtgørelse et »program« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2 i direktiv 2001/42, idet det er krævet i henhold til artikel 5 i direktiv 91/676, og idet det er udarbejdet af en national eller regional myndighed.
- 52 Skønt Domstolen i dommen i sagen Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie alene tog stilling til handlingsprogrammer krævet efter artikel 5, stk. 1, i direktiv 91/676, såsom dem, der udgøres af den anfægtede bekendtgørelses afdeling 3, underafdeling 6, er den forelæggende ret af den opfattelse, at da den anfægtede bekendtgørelse pålægger foranstaltninger af den type, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 91/676 og i bilag III hertil, der har til formål at bekæmpe forurening forårsaget af nitrater, i alle zoner, herunder sårbare zoner, udgør denne bekendtgørelse i sin helhed rammerne for tilladelser til de projekter, der er opregnet i bilag I og II til direktiv 85/337, hvorfor den bør betragtes som en »plan« eller et »program« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, for hvilke en miljøvurdering er obligatorisk og ikke afhænger af en forudgående konstatering af væsentlige indvirkninger på miljøet.
- 53 Retten har endvidere fastslået, at den anfægtede bekendtgørelse udgør en organiseret og sammenhængende ordning, hvorfor den ikke blot kan annullere den del af bekendtgørelsen, som vedrører anvendelsen af kvælstof i sårbare zoner, nemlig bekendtgørelsens afdeling 3, underafdeling 6.
- 54 Conseil d'État har således anført, at den under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede må annullere den anfægtede bekendtgørelse, fordi den – skønt den har været genstand for en offentlig høring, hvori sagsøgerne i hovedsagen har deltaget, og skønt disse ikke har været i stand til at bevise, at regionen Vallonien ikke har taget deres bemærkninger fremsat under denne høring i betragtning – imidlertid ikke har været genstand for en miljøvurdering som fastsat i direktiv 2001/42. Ved at gøre dette ville den imidlertid skabe et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af direktiv 91/676, skønt dette direktiv, som blev vedtaget for at forbedre miljøkvaliteten, bestemmer, at der skal være gennemførelsesforanstaltninger i national ret, og at den pågældende bekendtgørelse i øvrigt blev vedtaget for at sikre opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Belgien.

- 55 Ifølge denne ret vil det imidlertid ikke være udelukket, at formålet med et højt miljøbeskyttelsesniveau, som i overensstemmelse med artikel 191 TEUF forfølges med Den Europæiske Unions politik på dette område, kan opnås i hovedsagen ved hjælp af en opretholdelse af virkningerne af den annullerede bekendtgørelse i en kortvarig periode, som er nødvendig med henblik på bekendtgørelsens omarbejdning, snarere end en annulation med tilbagevirkende kraft.
- 56 Henset til de særlige omstændigheder i nærværende sag, således som de er fremstillet i denne doms præmis 50-55, foreligger der en risiko for, at den forelæggende ret ved at afhjælpe den uregelmæssighed, som proceduren for vedtagelsen af den anfægtede bekendtgørelse er behæftet med i forhold til direktiv 2001/42, ved hjælp af en annulation af denne bekendtgørelse, vil blive ført til at skabe et retligt tomrum, som er uforeneligt med medlemsstatens forpligtelse vedrørende vedtagelse af foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 91/767, og de foranstaltninger som opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Belgien medførte for denne medlemsstat.
- 57 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den forelæggende ret ikke har fremført økonomiske begrundelser for at kunne foretage en sådan opretholdelse af virkningerne af den anfægtede bekendtgørelse, men alene har henvist til formålet med miljøbeskyttelse, som udgør et af Unionens væsentligste tværgående og grundlæggende mål (jf. i denne retning dom af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 41 og 42).
- 58 Henset til dette mål kan den forelæggende ret i betragtning af, at der foreligger et tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen, undtagelsesvist gøre brug af den nationale bestemmelse, der giver den mulighed for at opretholde virkningerne af en national annulleret retsakt, for så vidt som følgende betingelser er opfyldt.
- 59 Den anfægtede bekendtgørelse skal for det første udgøre en foranstaltning til korrekt gennemførelse af direktiv 91/676.
- 60 Den forelæggende ret skal for det andet vurdere, om vedtagelsen og ikrafttrædelsen af den nye bekendtgørelse, som bl.a. i artikel 8 foreskriver opretholdelse af visse retsakter vedtaget med hjemmel i den anfægtede bekendtgørelse, ikke gør det muligt at undgå skadelige virkninger på miljøet, som følger af annulationen af den anfægtede bekendtgørelse.
- 61 For det tredje skal annulationen af den anfægtede bekendtgørelse medføre – hvilket det tilkommer den forelæggende ret at fastslå – at der skabes et retligt tomrum, for så vidt angår gennemførelsen af direktiv 91/676, som ville være mere skadeligt for miljøet. Dette ville være tilfældet, hvis en sådan annulation ville betyde ringere beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, idet dette ville modvirke selve dette direktivs væsentligste formål, som består i at forhindre en sådan forurening.
- 62 Endelig kan en opretholdelse af virkningerne af en sådan national retsakt for det fjerde alene være begrundet i en tidsperiode, som er begrænset til det strengt nødvendige til vedtagelse af foranstaltninger, der kan afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed.
- 63 Henset til ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at når der i henhold til national ret er indbragt en sag for en national ret med påstand om annulation af en national retsakt, som udgør en »plan« eller et »program« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i direktiv 2001/42, og når den har fastslået, at der ved vedtagelsen af en sådan »plan« eller et sådant »program« er sket tilsidesættelse af forpligtelsen i direktivet til at foretage en forudgående miljøvurdering, skal denne ret træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger fastsat i national ret for at afhjælpe undladelsen af en sådan vurdering, herunder eventuelt udsættelse eller annulation af den anfægtede »plan« eller det

anfægtede »program«. Henset til de særlige omstændigheder i hovedsagen kan den forelæggende ret undtagelsesvist gøre brug af den nationale bestemmelse, der giver den mulighed for at opretholde virkningerne af en annulleret national retsakt, for så vidt som:

- denne nationale retsakt udgør en foranstaltning til korrekt gennemførelse af direktiv 91/676
- vedtagelsen og ikrafttrædelsen af den nye nationale retsakt, som indeholder handlingsprogrammet i henhold til dette direktivs artikel 5, ikke gør det muligt at undgå skadelige virkninger på miljøet, som følger af annullationen af den anfægtede retsakt
- annullationen af den anfægtede retsakt skal medføre, at der skabes et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af direktiv 91/676, som ville være mere skadelig for miljøet i den forstand, at annullationen ville betyde ringere beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og ville således modvirke selve dette direktivs væsentligste formål, og
- en opretholdelse af virkningerne af en sådan retsakt omfatter alene en tidsperiode, som er begrænset til det strengt nødvendige til vedtagelse af foranstaltninger, der kan afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed.

### Sagens omkostninger

- <sup>64</sup> Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender

Domstolen (Store Afdeling)

for ret:

Når der i henhold til national ret er indbragt en sag for en national ret med påstand om annullation af en national retsakt, som udgør en »plan« eller et »program« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet, og når den har fastslået, at der ved vedtagelsen af en sådan »plan« eller et sådant »program« er sket tilsidesættelse af forpligtelsen i direktivet til at foretage en forudgående miljøvurdering, skal denne ret træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger fastsat i national ret for at afhjælpe unkladelsen af en sådan vurdering, herunder eventuelt udsættelse eller annullation af den anfægtede »plan« eller det anfægtede »program«. Henset til de særlige omstændigheder i hovedsagen kan den forelæggende ret undtagelsesvist gøre brug af den nationale bestemmelse, der giver den mulighed for at opretholde virkningerne af en annulleret national retsakt, for så vidt som:

- denne nationale retsakt udgør en foranstaltning til korrekt gennemførelse af Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget
- vedtagelsen og ikrafttrædelsen af den nye nationale retsakt, som indeholder handlingsprogrammet i henhold til dette direktivs artikel 5, ikke gør det muligt at undgå skadelige virkninger på miljøet, som følger af annullationen af den anfægtede retsakt

- annullationen af den anfægtede retsakt skal medføre, at der skabes et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af direktiv 91/676, som ville være mere skadelig for miljøet i den forstand, at annullationen ville betyde ringere beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og ville således modvirke selve dette direktivs væsentligste formål, og
- en opretholdelse af virkningerne af en sådan retsakt omfatter alene en tidsperiode, som er begrænset til det strengt nødvendige til vedtagelse af foranstaltninger, der kan afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed.

Underskrifter