CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 8 december 2011 [1]

Zaak C-41/11

Inter-Environnement Wallonie ASBL
en
Terre wallonne ASBL
tegen
Waals Gewest

[verzoek van de Raad van State (België) om een prejudiciële beslissing]

„Bescherming van het milieu — Richtlijn 2001/42/EG — Beoordeling van milieugevolgen van bepaalde plannen en programma's — Richtlijn 91/676/EEG — Bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen — Actieprogramma's voor de aangewezen kwetsbare zones — Vernietiging van een nationale regeling die is vastgesteld in strijd met richtlijn 2001/42/EG — Mogelijkheid om deze regeling gedurende een korte periode te handhaven"

I – Inleiding

1. Is het verenigbaar met het recht van de Unie om een actieprogramma op milieugebied dat is vastgesteld in strijd met een procedurele richtlijn, te handhaven totdat een vervangende maatregel is vastgesteld, indien dit programma inhoudelijk uitvoering geeft aan een andere richtlijn? Dit is in wezen de aan het Hof voorgelegde vraag in deze prejudiciële procedure.

2. De Belgische Raad van State heeft namelijk een vraag gesteld over de gevolgen van een schending van de richtlijn betreffende de beoordeling van de milieugevolgen van bepaalde plannen en programma's [2] (hierna: SMB-richtlijn; SMB staat voor strategische milieubeoordeling).

3. In het hoofdgeding gaat het om een geschil tussen twee Belgische NGO's, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne enerzijds en het Waals Gewest anderzijds, over de geldigheid van een actieprogramma dat het Gewest heeft vastgesteld ter uitvoering van de nitraatrichtlijn. [3]

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 (PB L 197, blz. 30).

3 — Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 tot aanpassing aan besluit 1999/468/EG van de Raad van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is (PB L 284, blz. 1).

4. De nitraatrichtlijn en de op grond daarvan vast te stellen actieprogramma's bevatten regels inzake de bemesting van landbouwgrond. Landbouwers bemesten hun grond niet alleen om hun gewassen beter te laten groeien, maar ook om dierlijke mest weg te werken. Wanneer een bedrijf meer meststoffen over het land verspreidt dan de gewassen kunnen opnemen, leidt dit tot overbemesting, wat regelmatig waterverontreiniging tot gevolg heeft. [4]

5. Het Hof heeft in een eerste prejudiciële procedure vastgesteld dat een dergelijk actieprogramma aan een milieubeoordeling volgens de SMB-richtlijn dient te worden onderworpen. [5]

6. Aangezien het litigieuze actieprogramma van het Waals Gewest volgens de Raad van State zonder een dergelijke beoordeling werd vastgesteld, dient thans te worden beslist of het programma dient te worden vernietigd. Volgens het prejudiciële verzoek is een vernietiging van het actieprogramma met terugwerkende kracht de gebruikelijke sanctie voor schending van de SMB-richtlijn. Dit zou echter noodzakelijkerwijs tot gevolg hebben dat Wallonië de nitraatrichtlijn niet volledig heeft uitgevoerd. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat beperkingen van het uitrijden van mest, maar mogelijk ook bemestingsrechten van landbouwers vervallen.

7. Het effect van een vernietiging zou echter in de tijd beperkt blijven, aangezien Wallonië ondertussen een nieuw actieprogramma heeft vastgesteld [6] en België, zoals de Commissie heeft aangegeven, daarbij rekening heeft gehouden met de SMB-richtlijn. Het gaat er dus om of het oude actieprogramma van het Waals Gewest met terugwerkende kracht voor de periode van 15 februari 2007 tot en met 6 mei 2011, de datum van inwerkingtreding van het nieuwe programma, dient te worden vernietigd.

II – Verzoek om een prejudiciële beslissing

8. De Raad van State heeft het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Kan de Raad van State,

— wanneer bij hem beroep is ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de Waalse Regering van 15 februari 2007 tot wijziging van Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, wat betreft het duurzaam beheer van stikstof in de landbouw,

— wanneer hij vaststelt dat dit besluit tot stand is gekomen zonder inachtneming van de door de SMB-richtlijn voorgeschreven procedure, en bijgevolg in strijd is met het recht van de Europese Unie en nietig moet worden verklaard,

— maar tegelijkertijd vaststelt dat het bestreden besluit op passende wijze uitvoering geeft aan de nitraatrichtlijn,

— gedurende een korte periode die noodzakelijk is voor het opnieuw redigeren van de nietig verklaarde handeling, de gevolgen van de rechterlijke nietigverklaring opschorten teneinde ervoor te zorgen dat het milieurecht van de Unie zonder onderbreking een zekere concrete uitvoering blijft krijgen?"

9. Inter-Environnement Wallonie ASBL, Terre wallonne ASBL, het Koninkrijk België, de Franse Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Op Terre wallonne na hebben deze partijen ook deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 8 november 2011.

4 — Zie met betrekking tot de eisen van de nitraatrichtlijn arresten van 8 maart 2001, Commissie/Luxemburg (C-266/00, Jurispr. blz. I-2073); 2 oktober 2003, Commissie/Nederland (C-322/00, Jurispr. blz. I-11267); 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, Jurispr. blz. I-8307), en 29 juni 2010, Commissie/Luxemburg (C-526/08, Jurispr. blz. I-6151).

5 — Arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, Jurispr. blz. I-5611).

6 — Besluit van de Waalse regering van 31 maart 2011 tot wijziging van Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, wat betreft het duurzaam beheer van stikstof in de landbouw (*Belgisch Staatsblad* van 26 april 2011, blz. 25217).

III – Rechtskader

10. De doelstellingen van de SMB-richtlijn zijn met name neergelegd in artikel 1 ervan:

„Deze richtlijn heeft ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen."

11. Dienaangaande staat in het vierde en vijfde punt van de considerans van de SMB-richtlijn:

„(4) De milieueffectbeoordeling is een belangrijk instrument voor de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en goedkeuring van bepaalde plannen en programma's die in de lidstaten aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, omdat zij garandeert dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van die plannen en programma's met de effecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden.

(5) De invoering van milieubeoordelingsprocedures voor plannen en programma's zal het bedrijfsleven ten goede komen doordat, met de verwerking van relevante milieu-informatie in de besluitvorming, een consistenter kader wordt geboden waarin gehandeld kan worden; het betrekken van meer factoren bij de besluitvorming zal bijdragen aan meer duurzame en doeltreffende oplossingen."

IV – Juridische beoordeling

A – *Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing*

12. De Commissie is van mening dat na vaststelling van het nieuwe Waalse actieprogramma een beantwoording van de prejudiciële vraag niet meer nodig is. Aangezien het Hof hypothetische vragen niet beantwoordt[7], is het verzoek dus niet-ontvankelijk, aldus de Commissie.

13. Op navraag van het Hof heeft de Raad van State echter meegedeeld dat een antwoord wel degelijk noodzakelijk is voor de beslechting van het onderhavige geschil. Het nieuwe actieprogramma heeft volgens de Raad van State geen terugwerkende kracht. Om die reden dient hij te beslissen of hij het oude actieprogramma nietig zal verklaren voor de periode vanaf de vaststelling tot aan de vervanging ervan door het nieuwe programma.

14. De stand van het geding in de onderhavige zaak verschilt van die in de zaak Fluxys. Daarin ging het om de verenigbaarheid van bepaalde nationale regelingen met het Unierecht.[8] Het Hof stelde vast dat op de gestelde prejudiciële vraag niet meer behoefde te worden beslist, nu het Belgische Grondwettelijk Hof de litigieuze regelingen *met terugwerkende kracht* had vernietigd[9] en deze derhalve in het hoofdgeding niet meer konden worden toegepast. In casu moet de Raad van State daarentegen nog beslissen of het oude actieprogramma met terugwerkende kracht nietig dient te worden verklaard.

15. Hieruit volgt dat de prejudiciële vraag dient te worden beantwoord.

7 — Zie bijvoorbeeld arrest van 15 september 2011, Gueye en Salmerón Sánchez (C-483/09 en C-1/10, Jurispr. blz. I-8263, punt 40).

8 — Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak van 28 september 2010, Fluxys (C-241/09, Jurispr. 2010, blz. I-12773).

9 — Arrest van 9 december 2010, Fluxys (C-241/09, Jurispr. blz. I-12773, punten 32 e.v.).

B – *De vraag van de Raad van State*

16. De Raad van State wenst te vernemen of hij tot aan de vaststelling van een vervangende regeling de handhaving van het in strijd met de SMB-richtlijn vastgestelde Waalse actieprogramma ter omzetting van de nitraatrichtlijn mag bevelen.

1. Arrest Winner Wetten

17. De Raad van State en partijen gaan in dit verband uitgebreid in op het arrest Winner Wetten.[10] Daar was de vraag aan de orde of nationale rechters de handhaving van een nationale kansspelregeling tijdens een overgangsperiode mochten bevelen, ondanks dat deze regeling onverenigbaar was met de fundamentele vrijheden.

18. In de regel vloeit uit de voorrang van het recht van de Unie voort dat nationale bepalingen die daarmee in strijd zijn, buiten toepassing treden.[11] Volgens het beginsel van de effectieve rechterlijke bescherming kunnen de justitiabelen deze voorrang tevens in rechte afdwingen.[12]

19. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof slechts bij uitzondering krachtens het aan de rechtsorde van de Unie inherente algemene rechtszekerheidsbeginsel beperkingen stellen aan de mogelijkheid voor iedere belanghebbende, met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen aan de orde te stellen. Een dergelijke beperking kan door het Hof slechts worden aangebracht in het arrest waarin de gevraagde uitlegging wordt gegeven.[13]

20. In de zaak Winner Wetten hadden de betrokken lidstaten in wezen gesteld dat de erkenning van het beginsel dat de gevolgen van een nationale norm die strijdig wordt bevonden met een rechtstreeks toepasselijke norm van Unierecht, in uitzonderlijke omstandigheden tijdens een overgangsperiode mogen worden gehandhaafd, gerechtvaardigd is op grond van een analoge toepassing van de rechtspraak die het Hof op grond van artikel 264, tweede alinea, VWEU heeft ontwikkeld om de gevolgen van Unierechtelijke handelingen die het krachtens artikel 263 VWEU nietig heeft verklaard of krachtens artikel 267 VWEU ongeldig heeft verklaard, tijdens een overgangsperiode te handhaven.[14]

21. In die zaak heeft het Hof echter niet beslist of de voorrang van het recht van de Unie op grond van zwaarder wegende andere belangen kan worden opgeschort, aangezien er in de zaak Winner Wetten geen dwingende overwegingen van rechtszekerheid waren die dit konden rechtvaardigen. Het heeft echter benadrukt dat slechts het Hof zelf een beslissing kan nemen over de voorwaarden van een dergelijke opschorting.[15]

22. Uit deze overwegingen in het arrest Winner Wetten leiden België, Frankrijk en de Commissie voor de onderhavige zaak af dat over de handhaving van het oude actieprogramma gedurende een overgangsperiode kan worden beslist op basis van een belangenafweging.

10 — Arrest van 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, Jurispr. blz. I-8015, punten 53-69).

11 — Arrest Winner Wetten (aangehaald in voetnoot 10, punten 53-57).

12 — Arrest Winner Wetten (aangehaald in voetnoot 10, punt 58).

13 — Arrest van 6 maart 2007, Meilicke e.a. (C-292/04, Jurispr. blz. I-1835, punten 35 en 36, alsmede de daar aangehaalde rechtspraak).

14 — Arrest Winner Wetten (aangehaald in voetnoot 10, punt 63).

15 — Arrest Winner Wetten (aangehaald in voetnoot 10, punt 67).

23. Voor het antwoord op de vraag van de Raad van State zijn het arrest Winner Wetten en soortgelijke zaken echter niet van belang.[16] Een met de fundamentele vrijheden — of een andere Unierechtelijke norm — onverenigbare nationale regeling is in strijd met het recht van de Unie telkens als deze opnieuw wordt toegepast. Een dergelijke regeling mag in beginsel niet worden toegepast, aangezien de (eenvormige) toepassing van het recht van de Unie anders in gevaar wordt gebracht.

24. Daarentegen vormt het verzuim van een voorgeschreven milieubeoordeling een op zichzelf staande schending van het recht van de Unie, die door de toepassing van het plan of programma niet (per se) verder wordt verzwaard. Het is mogelijk dat precies dezelfde maatregel was vastgesteld na het uitvoeren van de beoordeling.

25. Anders dan verschillende partijen menen, gaat het er niet om aan één richtlijn voorrang te geven boven een andere richtlijn, of een keuze te maken tussen de schending van een van beide richtlijnen. De SMB-richtlijn werd reeds geschonden. Alleen de gevolgen van deze schending kunnen worden afgezwakt. Maar indien op grond van de schending van de SMB-richtlijn het oude Waalse actieprogramma voor de tenuitvoerlegging van de nitraatrichtlijn nietig wordt verklaard, wordt niet alleen de SMB-richtlijn, maar tevens een andere richtlijn geschonden.

26. Noch het arrest Winner Wetten noch de voorrang van het recht van de Unie kan dus een geschikte grondslag bieden voor de beantwoording van de vraag van de Raad van State.

2. Doeltreffendheids- en gelijkwaardigheidsbeginsel

27. In dit verband zijn veeleer de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid van belang.

28. De voorrang van het recht van de Unie lost normconflicten op door de toepassing van het nationale recht te verbieden.[17]

29. Hoe met een regeling dient te worden omgegaan die zonder een door de SMB-richtlijn voorgeschreven milieubeoordeling is vastgesteld, maar inhoudelijk niet in strijd is met enige bepaling van het recht van de Unie, wordt in het Unierecht daarentegen niet nauwkeurig geregeld.

30. Noch de SMB-richtlijn noch de nitraatrichtlijn bevat regelingen met betrekking tot de gevolgen van fouten in de vaststellingsprocedure voor actieprogramma's.

31. Op het gebied van de MEB-richtlijn[18] heeft het Hof evenwel vastgesteld dat de lidstaten volgens het in artikel 4, lid 3, VWEU opgenomen beginsel van loyale samenwerking verplicht zijn de onrechtmatige gevolgen van een schending van het recht van de Unie ongedaan te maken.[19] Deze overweging moet ook gelden voor de SMB-richtlijn.

16 — Arrest Meilicke e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punt 36, alsmede de daar aangehaalde rechtspraak).

17 — Arresten van 15 juli 1964, Costa (6/64, Jurispr. blz. 1203, 1269 e.v.); 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, Jurispr. blz. 629, punten 21-24); 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punten 19-21), en 22 juni 2010, Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, Jurispr. blz. I-5667, punt 44).

18 — Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40).

19 — Arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 64).

32. Volgens vaste rechtspraak is het bij gebreke van regelgeving van de Unie ter zake de taak van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontlenen. Deze procedureregels mogen niet ongunstiger zijn dan die geldend voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen evenmin de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). [20]

33. Het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt in casu niet geschonden, aangezien, zoals de Raad van State heeft verklaard, hij ook in uitsluitend nationale gevallen bevoegd is bepalingen gedurende een overgangsperiode te handhaven na een nietigverklaring. [21]

34. Het doeltreffendheidsbeginsel zou evenwel in de weg kunnen staan aan een handhaving van het Waalse actieprogramma gedurende een overgangsperiode. Iedere zaak waarin de vraag aan de orde is of een nationale procesregel de toepassing van het recht van de Unie onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden beoordeeld met inaanmerkingneming van de plaats van die bepaling in de gehele procedure bij de verschillende nationale instanties, en van het verloop en de bijzondere kenmerken ervan. [22] Daarbij gaat het telkens om een beoordeling van de individuele zaak op basis van de algehele feitelijke en juridische context ervan, en de desbetreffende beoordeling kan niet automatisch gelden voor andere gebieden dan die waarop zij betrekking heeft. [23]

35. Eén onmogelijkheid is in casu in ieder geval niet aan de orde. Het recht op een milieubeoordeling met inspraak van het publiek zou in geval van tijdelijke handhaving van het oude actieprogramma ook worden geëffectueerd indien een nieuw programma met inachtneming van de SMB-richtlijn wordt vastgesteld.

36. Thans moet echter nog worden onderzocht of de tijdelijke handhaving van het oude actieprogramma de uitoefening van het recht op een milieubeoordeling uiterst moeilijk maakt.

37. Het recht op een milieubeoordeling is geen puur formele stap in de procedure, maar moet — zoals blijkt uit artikel 1 alsmede uit de punten 4 en 5 van de considerans van de SMB-richtlijn — garanderen dat reeds tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling van plannen en programma's met de aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering daarvan rekening wordt gehouden. Het betrekken van een breder spectrum van factoren bij de besluitvorming zal bijdragen aan meer duurzame en doeltreffende oplossingen.

38. Dientengevolge kan niet worden verondersteld dat de maatregel ook na een reguliere milieubeoordeling inhoudelijk op dezelfde wijze zou zijn vastgesteld. Veeleer moet ervan uit worden gegaan dat een beoordeelde maatregel gunstiger voor de bescherming van het milieu zou zijn geweest dan de niet beoordeelde maatregel. In het bijzonder kunnen minder nadelige gevolgen voor het milieu worden verwacht.

39. Zoals de Commissie aanvoert, bestaat juist bij de vaststelling van actieprogramma's conform de nitraatrichtlijn een mogelijkheid daartoe, aangezien de lidstaten over een beoordelingsmarge

20 — Arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057, punt 95); 12 september 2006, Eman en Sevinger (C-300/04, Jurispr. blz. I-8055, punt 67), en 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, Jurispr. blz. I-3673, punt 43).

21 — De Raad van State refereert aan artikel 14b van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

22 — Arresten van 14 december 1995, Peterbroeck (C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 14); 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 54), en 8 juli 2010, Bulicke (C-246/09, Jurispr. blz. I-7003, punt 35).

23 — Arrest van 21 november 2002, Cofidis (C-473/00, Jurispr. blz. I-10875, punt 37).

beschikken ten aanzien van de reikwijdte van de vast te stellen maatregelen. Bij het invullen van deze marge kunnen de resultaten van de milieubeoordeling een rol spelen.

40. Het vermoeden dat een beoordeelde maatregel gunstiger zou zijn uitgevallen, pleit er op het eerste gezicht voor, de verdere uitvoering van een niet beoordeelde maatregel op te schorten, althans totdat een milieubeoordeling heeft plaatsgevonden. In die zin heeft het Hof uiteengezet dat bijvoorbeeld de *intrekking* of de *opschorting* van een reeds verleende vergunning teneinde een (verzuimde) beoordeling van de milieueffecten van het betrokken project, zoals bedoeld in de MEB-richtlijn, te verrichten, een geschikte maatregel is om de schending van deze richtlijn te herstellen. [24]

41. Net als andere inzichten betreffende de MEB-richtlijn [25] kunnen deze overwegingen worden toegepast op plannen en programma's die een vereiste zijn voor de verwezenlijking van projecten met mogelijk nadelige milieueffecten. Net zoals bij een projectvergunning zou de opschorting of intrekking van het plan of programma voorlopig voorkomen dat de projecten worden uitgevoerd. Deze kunnen derhalve ook geen nadelige milieueffecten veroorzaken.

42. In tegenstelling tot projectvergunningen kunnen plannen en programma's echter ook deel uitmaken van een hiërarchie van regelingen of kunnen zij oudere regelingen vervangen. Indien dergelijke maatregelen worden ingetrokken of opgeschort, treden daarvoor algemenere of oudere regelingen in de plaats. Deze kunnen grotere milieueffecten hebben [26] dan de niet op regelmatige wijze vastgestelde maatregel. Indien dergelijke effecten te vrezen zijn, zou het in strijd zijn met de doelstellingen van de SMB-richtlijn om de litigieuze maatregel in te trekken of op te schorten.

43. Derhalve moet de rechter bij zijn beslissing over plannen en programma's die zonder de vereiste milieubeoordeling zijn vastgesteld, bezien welke regelingen ervoor in de plaats treden in geval van een intrekking of opschorting. Indien die regelingen nadeliger zijn voor het milieu dan de bestreden maatregel, kan de rechter, zonder schending van het doeltreffendheidsbeginsel, de tijdelijke handhaving van de bestaande maatregel bevelen, totdat een vervangende maatregel is vastgesteld op basis van een milieubeoordeling.

44. Voor een dergelijke beslissing is vanzelfsprekend vereist dat de nationale rechter daadwerkelijk bevoegd is om de handhaving van een op onregelmatige wijze vastgestelde regeling te bevelen. In zoverre kan de vraag opkomen of een dergelijke bevoegdheid uit Unierechtelijk oogpunt zou moeten bestaan, als de omstreden maatregel het recht van de Unie raakt. In casu hoeft het Hof deze vraag evenwel niet te beantwoorden. De Raad van State beschikt namelijk over de vereiste bevoegdheden. [27]

45. Verder dient eveneens in aanmerking te worden genomen dat een tijdelijke handhaving de druk kan verminderen om de op onregelmatige wijze vastgestelde maatregel te vervangen door een maatregel die berust op een passende milieubeoordeling. Het doeltreffendheidsbeginsel zou in ieder geval worden geschonden, indien de vaststelling van een op passende wijze beoordeelde maatregel onredelijk zou worden vertraagd omdat de oude maatregel is blijven voortbestaan. Welke sancties het recht van de Unie voor een dergelijk geval eist, hoeft in casu evenmin te worden beslist. Het staat namelijk vast dat reeds een vervangende maatregel bestaat waar, zoals België en de Commissie aanvoeren, een passende milieubeoordeling aan vooraf is gegaan.

24 — Arrest Wells (aangehaald in voetnoot 19, punt 65).

25 — Zie bijvoorbeeld arrest van 22 september 2011, Valčiukienė e.a. (C-295/10, Jurispr. blz. I-8819, punt 47), alsmede mijn conclusie van 4 maart 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, Jurispr. 2010, blz. I-5611, punt 30), en 13 oktober 2011 in de aanhangige zaak Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, punten 162 e.v. en 175), en boven, punt 31.

26 — Naast het onderhavige geval kan ook mijn conclusie van 17 november 2011 in de aanhangige zaak Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-567/10, punten 40 e.v.) ter illustratie dienen.

27 — Zie voetnoot 21.

46. In casu staat vast dat de voorafgaand aan de vaststelling van het oude actieprogramma geldende bepalingen niet voldeden aan de in de nitraatrichtlijn opgenomen vereisten.[28] Daarentegen voert de Commissie aan dat het oude programma voldoet aan de eisen van de nitraatrichtlijn. Derhalve kan worden verondersteld dat het milieu beter wordt beschermd tegen nitraatvervuiling, indien het oude actieprogramma gedurende een overgangsperiode wordt gehandhaafd dan wanneer het nietig wordt verklaard.

47. Of deze veronderstelde voordelen daadwerkelijk bestaan, kan evenwel alleen door de nationale rechter worden beoordeeld, vooral als gegronde inhoudelijke bezwaren worden ingediend tegen de regelingen van het oude actieprogramma.

V – Conclusie

48. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„De nationale rechter die dient te beslissen over een plan of programma dat zonder een op grond van richtlijn 2001/42/EG vereiste milieubeoordeling is vastgesteld, dient te onderzoeken welke regelingen in de plaats treden van de bestreden maatregel indien deze nietig zou worden verklaard. Als deze regelingen nadeliger zijn voor het milieu dan de litigieuze maatregel, kan de rechter, zonder schending van het doeltreffendheidsbeginsel, de tijdelijke handhaving van de bestaande maatregel bevelen, totdat een vervangende maatregel is vastgesteld op basis van een milieubeoordeling.

In het geval van actieprogramma's in de zin van richtlijn 91/676/EEG dient in de regel de voorkeur te worden gegeven aan de tijdelijke handhaving van een programma dat zonder milieubeoordeling is vastgesteld maar waartegen voor het overige geen bezwaren bestaan, in plaats van aan de onmiddellijke vernietiging ervan."

28 — Arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 4.