



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

28 februari 2012*

„Milieubescherming — Richtlijn 2001/42/EG — Artikelen 2 en 3 — Milieueffectbeoordeling van bepaalde plannen en programma's — Bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen — Plan of programma — Geen voorafgaande milieubeoordeling — Nietigverklaring van plan of programma — Mogelijkheid om gevolgen van plan of programma te handhaven — Voorwaarden”

In zaak C-41/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 18 januari 2011, ingekomen bij het Hof op 26 januari 2011, in de procedure

Inter-Environnement Wallonie ASBL,

Terre wallonne ASBL

tegen

Waals Gewest,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot en U. Löhmus, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 november 2011,

gelet op de opmerkingen van:

- Inter-Environnement Wallonie ASBL, vertegenwoordigd door J. Sambon, advocaat,
- Terre wallonne ASBL, vertegenwoordigd door A. Lebrun, advocaat,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne als gemachtigde, bijgestaan door A. Gillain, advocaat,

* Procestaal: Frans.

- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, A. Adam en S. Menez als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver, A. Marghelis en B.D. Simon als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 december 2011,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de voorwaarden waaronder een „plan” of „programma” in de zin van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s (PB L 197, blz. 30), waarvoor de nochtans door deze richtlijn voorgeschreven milieubeoordeling niet is uitgevoerd, voorlopig kan worden gehandhaafd.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen tussen enerzijds Inter-Environnement Wallonie ASBL (hierna: „Inter-Environnement Wallonie”) en Terre wallonne ASBL (hierna: „Terre wallonne”), en anderzijds het Waalse Gewest betreffende de nietigverklaring van het besluit van de Waalse Regering van 15 februari 2007 tot wijziging van Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, voor wat betreft het duurzaam beheer van stikstof in de landbouw (*Belgisch Staatsblad* van 7 maart 2007, blz. 11118; hierna: „bestreden besluit”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 91/676/EEG

- 3 Volgens artikel 1 van 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), heeft deze richtlijn tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.
- 4 Artikel 3, leden 1 en 2, van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven.

2. De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan. Zij doen binnen zes maanden mededeling van deze eerste aanwijzing aan de Commissie.”
- 5 In artikel 4, lid 1, sub a, van die richtlijn heet het dat „[de lidstaten,] [t]en einde voor alle wateren een algemeen beschermingsniveau te bieden tegen verontreiniging [...] binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn [...] een code of codes van goede landbouwpraktijken op[stellen], door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen, waarin ten minste bepalingen omtrent de in bijlage II A vermelde punten zijn opgenomen”.

6 Artikel 5 van die richtlijn luidt:

„1. [...] [D]e lidstaten [dienen] ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.

2. Een actieprogramma kan betrekking hebben op alle kwetsbare zones op het grondgebied van een lidstaat of er kunnen, indien de lidstaten zulks passend achten, verschillende programma's worden vastgesteld voor verschillende kwetsbare zones of gedeelten daarvan.

3. In de actieprogramma's wordt rekening gehouden met:

- a) de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, hoofdzakelijk wat betreft de respectieve bijdrage van stikstof uit agrarische en uit andere bronnen;
- b) de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat.

4. De actieprogramma's worden binnen vier jaar na opstelling uitgevoerd en bestaan uit de volgende verplichte maatregelen:

- a) de maatregelen van bijlage III;
- b) de maatregelen die de lidstaten hebben voorgeschreven in de overeenkomstig artikel 4 opgestelde code(s) van goede landbouwpraktijken, met uitzondering van de maatregelen welke zijn vervangen door die van bijlage III.

5. De lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.

[...]”

7 Bijlage III bij richtlijn 91/676 betreft de „maatregelen die in actieprogramma's als bedoeld in artikel 5, lid 4, sub a, moeten worden opgenomen” en bepaalt met name dat deze maatregelen voorschriften betreffende onder meer de opslagcapaciteit van tanks voor dierlijke mest behelzen.

Richtlijn 2001/42

8 Artikel 2 van richtlijn 2001/42 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) „plannen en programma's": plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,
 - die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
 - die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;

- b) „milieubeoordeling’: het opstellen van een milieurapport, het raadplegen, het rekening houden met het milieurapport en de resultaten van de raadpleging bij de besluitvorming, alsmede het verstrekken van informatie over het besluit, overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9;

[...]”

- 9 Artikel 3 van die richtlijn luidt:

„1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma’s die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma’s:

- a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PB L 73, blz. 5; hierna: „richtlijn 85/337’)] genoemde projecten, of
- b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van richtlijn 92/43/EEG [van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7)].

[...]

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma’s, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma’s, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma’s aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma’s met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt.

[...]”

Richtlijn 85/337

- 10 Volgens artikel 4 van richtlijn 85/337 worden de in bijlage I bij deze richtlijn bedoelde projecten onderworpen aan een beoordeling van hun milieueffecten terwijl de in bijlage II opgesomde projecten daaraan worden onderworpen op basis van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of van een onderzoek per geval.
- 11 Bijlage I bij richtlijn 85/337 vermeldt onder meer „[i]ninstallaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan [...] 85 000 plaatsen voor mesthoenders, 60 000 plaatsen voor hennen; [...] 3 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg) of [...] 900 plaatsen voor zeugen”, terwijl bijlage II van deze richtlijn verwijst naar activiteiten op het gebied van landbouw, bosbouw en aquacultuur, waaronder projecten voor het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of semi-natuurlijke gebieden voor intensieve landbouw alsook intensieve veeteeltbedrijven voor zover niet in bijlage I bij deze richtlijn opgenomen.

Nationaal recht

Regeling tot uitvoering van richtlijn 2001/42

12 Richtlijn 2001/42 is in het recht van het Waalse Gewest omgezet bij de artikelen D. 52 en volgende van boek I van het Milieuwetboek (*Belgisch Staatsblad* van 9 juli 2004, blz. 54654).

13 Artikel D. 53 van dat wetboek bepaalt:

„1. De milieueffecten van de plannen en programma's worden overeenkomstig de artikelen 52 tot 61 geëvalueerd voor de plannen en programma's, alsmede de wijzigingen ervan, waarvan lijst I door de Regering samengesteld is en:

1° die uitgewerkt worden voor de sectoren landbouw, bosbouw, visserij, [...], industrie, [...] waterbeheer, [en] bodems, [...] en het kader bepalen waarin de projecten die op de krachtens artikel 66, [lid] 2, samengestelde lijst voorkomen voortaan uitgevoerd zullen mogen worden;

2° die aan een evaluatie onderworpen worden krachtens artikel 29 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.

[...]

3. De Regering kan krachtens dit hoofdstuk een milieueffectevaluatie opleggen voor de plannen en programma's die vatbaar zijn voor aanzienlijke milieueffecten en die niet vastgelegd zijn bij decretale, reglementaire of administratieve bepalingen.

[...]”

14 Artikel R. 47 van dat wetboek luidt:

„De lijst der plannen en programma's bedoeld in artikel 53, [lid] 1, van het decreetgevende deel is bepaald in bijlage V.”

15 Deze bijlage V, die is vastgesteld bij besluit van de Waalse Regering van 17 maart 2005 betreffende Boek I van het Milieuwetboek (*Belgisch Staatsblad* van 4 mei 2005, blz. 21184) vermeldt onder meer het actieprogramma voor de luchtkwaliteit, het actieprogramma voor de bodemkwaliteit, en het actieprogramma voor de natuurbescherming. Zij verwijst echter niet naar het actieprogramma voor het beheer van stikstof in de landbouw in de kwetsbare gebieden, dat aanvankelijk bij besluit van 10 oktober 2002 was ingevoerd in het recht van het Waalse Gewest.

Regeling in verband met richtlijn 91/676

16 Wat in het bijzonder dit laatste actieprogramma betreft, waren de relevante bepalingen van het recht van het Waalse Gewest te vinden in het bestreden besluit. Dat besluit voorziet in de voorwaarden voor het beheer van stikstof in de landbouw op het hele grondgebied van het Waalse Gewest. Het regelt tevens het beheer van stikstof in de kwetsbare gebieden en vormt in dat verband het in artikel 5 van richtlijn 91/676 voorgeschreven actieprogramma. Kwetsbare gebieden maken 42 % van het grondgebied van het Waalse Gewest uit en 54 % van de benutbare landbouwgrond ervan.

Regeling inzake de bij de Raad van State aanhangige geschillen

17 Artikel 14 ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

„Zo de afdeling bestuursrechtspraak dit nodig oordeelt, wijst zij, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt.”

Hoofdgeding en prejudiciële verwijzingsprocedure in de gevoegde zaken C-105/09 en C-110/09

18 Met zijn arrest van 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, Jurispr. blz. I-8307), heeft het Hof onder meer vastgesteld dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn de nodige maatregelen te hebben vastgesteld voor de volledige en behoorlijke uitvoering van artikel 3, leden 1 en 2, en de artikelen 5 en 10 van richtlijn 91/676 in het Waalse Gewest, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

19 In het kader van de uitvoering van dat arrest heeft de Waalse regering uit hoofde van artikel 5 van richtlijn 91/676 het bestreden besluit vastgesteld. Dat besluit wijzigt boek II van het Milieuwetboek, welk boek het Waterwetboek inhoudt, voor wat betreft het duurzame beheer van stikstof in de landbouw, en verwijst uitdrukkelijk naar het reeds aangehaalde arrest Commissie/België.

20 Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie hebben de Raad van State verzocht om nietigverklaring van voormeld besluit, met name op grond dat het daarbij ging om een „programma” in de zin van richtlijn 2001/42 en dat het dus op die grond had moeten worden onderworpen aan een milieubeoordeling conform deze richtlijn. De Waalse regering daarentegen heeft betoogd dat het programma voor het beheer van stikstof in de landbouw niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/42 viel.

21 Voorts had Terre wallonne in kort geding verzocht om schorsing van het bestreden besluit. Bij arrest van 7 augustus 2007 heeft de verwijzende rechter dat verzoek evenwel afgewezen op grond dat „de schorsing van de uitvoering van de bestreden handeling zou resulteren in de verlenging van het aan die handeling voorafgaande verzuim van de tegenpartij”, en dat Terre wallonne bovendien niet had aangetoond hoe, wat haar betreft, concreet was voldaan aan de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel als gevolg van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden handeling.

22 In die omstandigheden heeft de Raad van State, bij arresten van 11 maart 2009, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is het beheersprogramma voor stikstof voor aangewezen kwetsbare zones, waarvan de opstelling is voorgeschreven in artikel 5, lid 1, van [richtlijn 91/676], een plan of programma als bedoeld in artikel 3, lid 2, sub a, van [richtlijn 2001/42], dat wordt voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij [richtlijn 85/337] genoemde projecten?

2) Is het beheersprogramma voor stikstof voor aangewezen kwetsbare zones, waarvan de opstelling is voorgeschreven in artikel 5, lid 1, van [richtlijn 91/676], een plan of programma als bedoeld in artikel 3, lid 2, sub b, van [richtlijn 2001/42], waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van [richtlijn 92/43], in het bijzonder wanneer het betrokken beheersprogramma voor stikstof van toepassing is op alle aangewezen kwetsbare zones in het Waalse Gewest?

3) Is het beheersprogramma voor stikstof voor aangewezen kwetsbare zones, waarvan de opstelling is voorgeschreven in artikel 5, lid 1, van [richtlijn 91/676], een ander plan of programma dan de in artikel 3, lid 2, van [richtlijn 2001/42] bedoelde plannen en programma's, dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, en met betrekking waartoe de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 4, [van richtlijn 2001/42] bepalen of het aanzienlijke milieueffecten kan hebben als bedoeld in [artikel 3, lid 5, van deze richtlijn]?"

23 Deze verzoeken om een prejudiciële beslissing hebben geleid tot het arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, Jurispr. blz. I-5611), waarin het Hof voor recht heeft verklaard:

„Een actieprogramma dat is vastgesteld krachtens artikel 5, lid 1, van [richtlijn 91/676], is in beginsel een plan of een programma als bedoeld in artikel 3, lid 2, sub a, van [richtlijn 2001/42], wanneer het een ‚plan‘ of een ‚programma‘ vormt in de zin van artikel 2, sub a, van deze laatste richtlijn en maatregelen bevat waarvan de nakoming een voorwaarde is voor de toekenning van de vergunning die kan worden verleend voor de verwezenlijking van de projecten die zijn vermeld in de bijlagen I en II bij [richtlijn 85/337].”

Ontwikkelingen in het hoofdgeding en de in de onderhavige zaak gestelde prejudiciële vraag

24 Bij zijn arrest van 11 maart 2009, waarmee de Raad van State het Hof prejudiciële vragen heeft gesteld in de zaak Inter-Environnement Wallonie (C-110/09), heeft hij tevens bepaalde artikelen van het bestreden besluit nietig verklaard, evenwel met handhaving van de gevolgen van een aantal van die artikelen wat toegestane afwijkingen en vroeger vastgestelde besluiten betreft. Bijgevolg heeft het hoofdgeding thans in het bijzonder betrekking op de beroepen van Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne voor zover deze strekken tot nietigverklaring van onderafdeling 6 van afdeling 3 van het bestreden besluit, waarin het gaat over het „beheer van de stikstof in kwetsbare gebieden”.

25 In dat verband blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Inter-Environnement Wallonie de rechtmatigheid van het bestreden besluit slechts aan de orde heeft gesteld voor zover dit de kwetsbare gebieden betrof, waarover het gaat in onderafdeling 6 van afdeling 3 van dat besluit. Zij was evenwel van mening dat voormeld besluit, dat een hoofdstuk vormt in het Waterwetboek, een reeks onscheidbare bepalingen bevat, en concludeerde daarom tot nietigverklaring van alle bepalingen van dat besluit, met inbegrip van de bepalingen die eventueel niet onder een „programma” in de zin van richtlijn 2001/42 vielen of eventueel geen dergelijk programma uitmaakten. Ook Terre wallonne heeft zich uitgesproken voor de nietigverklaring van het hele bestreden besluit wegens het onscheidbare karakter van de bepalingen ervan. Voor de verwijzende rechter heeft deze verzoekende partij evenwel aanvaard dat de nietigverklaring zonder terugwerkende kracht kon worden uitgesproken mits de handhaving van de gevolgen van de bestreden handeling zou worden beperkt in de tijd.

26 Het Waalse Gewest stelt dat de meeste bepalingen van het bestreden besluit niet vallen onder het begrip programma dat is vastgesteld uit hoofde van artikel 5 van richtlijn 91/676 en dus evenmin onder het begrip „programma” in de zin van richtlijn 2001/42, met name omdat bedoelde bepalingen niet voorzien in de uitvoering van projecten als bedoeld in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337. Volgens verweerder in het hoofdgeding zou alleen onderafdeling 6 van afdeling 3 van het bestreden besluit, aangezien het daarin gaat over het beheer van stikstof in kwetsbare gebieden, onder het begrip actieprogramma dat wordt voorgeschreven door artikel 5 van richtlijn 91/676, en dus onder het begrip „programma” in de zin van richtlijn 2001/42 kunnen vallen. Hieruit volgt dat alleen die onderafdeling nietig moet worden verklaard wegens het ontbreken van een milieubeoordeling overeenkomstig de eisen van richtlijn 2001/42, aangezien zij volgens het Waalse Gewest scheidbaar is van de andere bepalingen van het bestreden besluit die de kern van de uitvoeringsmaatregelen van richtlijn 91/676 uitmaken.

- 27 Naar aanleiding van het reeds aangehaalde arrest Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie was de Raad van State van oordeel dat het bestreden besluit een „plan” of „programma” in de zin van artikel 3, lid 2, sub a, van richtlijn 2001/42 was. Bijgevolg zou dat besluit nietig moeten worden verklaard, aangezien, enerzijds, het vóór de vaststelling ervan niet was onderworpen aan een milieubeoordeling als die waarin is voorzien bij deze richtlijn, en anderzijds, het Hof de gevolgen van zijn arrest Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie, niet in de tijd heeft beperkt.
- 28 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat de nietigverklaring met terugwerkende kracht van het bestreden besluit zou resulteren in het verdwijnen uit de Belgische rechtsorde van elke maatregel tot uitvoering van richtlijn 91/676 in het Waalse Gewest totdat de nietig verklaarde handeling opnieuw zou zijn geredigeerd, en dat aldus een situatie in het leven zou worden geroepen waarin het Koninkrijk België de krachtens deze laatste richtlijn op hem rustende verplichtingen niet zou nakomen.
- 29 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Kan de Raad van State,

- wanneer bij hem beroep is ingesteld tot nietigverklaring van het [bestreden] besluit [...],
- wanneer hij vaststelt dat dit besluit tot stand is gekomen zonder inachtneming van de procedure die wordt voorgeschreven door richtlijn 2001/42[...], 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 richtlijn 91/676[...],

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?”

Ontwikkelingen na de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 30 Blijkens de informatie in de schriftelijke opmerkingen van Terre wallonne, de Belgische regering en de Commissie, die door de verwijzende rechter is bevestigd, heeft de Waalse regering op 31 maart 2011 een besluit vastgesteld tot wijziging van Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, voor wat betreft het duurzame beheer van stikstof in de landbouw (hierna: „nieuw besluit”).
- 31 Uit de considerans van dat besluit blijkt dat het is vastgesteld op basis van met name deel V van boek I van het milieuwetboek dat de beoordeling van de milieueffecten betreft, en naar aanleiding van, enerzijds, een advies uitgebracht op 5 maart 2009 door de Conseil wallon de l’environnement pour le développement durable (Waalse milieuraad voor duurzame ontwikkeling) over het verslag over de strategische milieuevaluatie, en anderzijds, een openbaar onderzoek dat van 5 januari tot en met 19 februari 2009 had plaatsgevonden.
- 32 Artikel 1 van het nieuwe besluit stelt dat bij dit besluit richtlijn 91/676 wordt omgezet, terwijl artikel 4 bepaalt dat het bestreden besluit wordt opgeheven. Artikel 8 van het nieuwe besluit bepaalt daarentegen dat de uitvoeringsbesluiten van het bestreden besluit van toepassing blijven tot de opheffing ervan door hun auteur. Artikel 3 van dat besluit voorziet bovendien in de vervanging van de inhoud van artikel R. 460 van het Milieuwetboek, betreffende het Waterwetboek, door een bepaling die voorziet in de aanpassing aan de normen van bepaalde landbouwinfrastructuren, met name voor de opslag van mest, aalt van pluimvee op de hoeve en aalt en gier. Deze aanpassingen aan de normen dienen te worden uitgevoerd op 31 december 2008, 31 december 2009 of 31 december 2010, dus op

tijdstippen vóór de datum van vaststelling van het nieuwe besluit, en zijn hoofdzakelijk gebaseerd op bepaalde drempels van productie van stikstof, met name door het veebestand. Die uiterste tijdstippen kunnen echter worden uitgesteld in geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden.

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 33 De Commissie betoogt primair dat, gelet op de vaststelling van het nieuwe besluit, het verzoek om een prejudiciële beslissing zonder voorwerp is geraakt en dus niet-ontvankelijk moet worden verklaard.
- 34 In antwoord op een vraag van het Hof, heeft de Raad van State echter meegedeeld dat hij vasthield aan zijn prejudiciële vraag daar het nieuwe besluit geen gevolgen had voor het bij hem aanhangige beroep, gelet op het feit dat dit besluit, wegens het ontbreken van terugwerkende kracht, niet gold voor de in dat beroep aan de orde zijnde periode.
- 35 Volgens vaste rechtspraak rust er een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader: het staat niet aan het Hof de juistheid ervan te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie laatstelijk arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, Jurispr. blz. I-5667, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Voorts staat het volgens vaste rechtspraak aan de nationale rechterlijke instanties waaraan een geschil is voorgelegd, om zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van hun vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die zij aan het Hof voorleggen (arrest van 24 juni 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Jurispr. blz. I-4501, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 In dat verband blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens dat zijn vraag relevant is voor het nog steeds bij hem aanhangige geschil en dat een antwoord op die vraag voor hem noodzakelijk is om dat geschil te beslechten.
- 38 Derhalve dient de vraag van de Raad van State te worden beantwoord.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 39 Met zijn vraag en gelet op de ontwikkelingen in het hoofdgeding wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of hij in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin bij hem beroep wordt ingesteld tot nietigverklaring van een nationale handeling die een „plan” of „programma” in de zin van richtlijn 2001/42 is, en hij constateert dat een dergelijk plan of programma is vastgesteld zonder inachtneming van de in die richtlijn neergelegde verplichting om vooraf een milieubeoordeling uit te voeren, maar vaststelt dat de bestreden handeling op passende wijze uitvoering geeft aan richtlijn 91/676, gebruik kan maken van een nationaal voorschrift op grond waarvan hij bepaalde, reeds ingetreden gevolgen van die handeling kan handhaven tot de datum van inwerkingtreding van de maatregelen ter verhelping van de vastgestelde onregelmatigheid.
- 40 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het wezenlijke doel van richtlijn 2001/42, zoals volgt uit artikel 1 ervan, erin gelegen is dat plannen en programma's die aanzienlijke effecten voor het milieu kunnen hebben, tijdens hun voorbereiding en vóór hun vaststelling, aan een milieubeoordeling worden onderworpen (arrest Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punt 32, en arrest van 22 september 2011, Valčiukienė e.a., C-295/10, Jurispr. blz. I-8819, punt 37).

- 41 Die richtlijn voorziet in minimumvoorschriften voor de opstelling van het milieuraapport, de uitvoering van de raadpleging, de inaanmerkingneming van de resultaten van de milieubeoordeling, en de mededeling van informatie over het na afloop van de beoordeling vastgestelde besluit (arrest Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie, reeds aangehaald, punt 33).
- 42 Nu in die richtlijn geen bepalingen te vinden zijn betreffende de gevolgen die moeten worden verbonden aan een schending van de daarin vastgestelde procedurele bepalingen, dienen de lidstaten in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene en bijzondere maatregelen te treffen om te verzekeren dat alle „plannen” of „programma’s” die „aanzienlijke milieueffecten” in de zin van richtlijn 2001/42 kunnen hebben, vóór de vaststelling ervan, worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig de in die richtlijn vastgestelde procedurevoorschriften en criteria (zie naar analogie arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 61; 16 september 1999, WWF e.a., C-435/97, Jurispr. blz. I-5613, punt 70, en 7 januari 2004, Wells, C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 65).
- 43 Volgens vaste rechtspraak zijn de lidstaten immers op grond van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking verplicht de onwettige gevolgen van een schending van het gemeenschapsrecht ongedaan te maken (zie onder meer arresten van 16 december 1960, Humblet/Belgische Staat, 6/60, Jurispr. blz. 1146, en 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357, punt 36). Deze verplichting rust binnen de grenzen van hun bevoegdheden op alle organen van de betrokken lidstaat (arrest van 12 juni 1990, Duitsland/Commissie, C-8/88, Jurispr. blz. I-2321, punt 13, en arrest Wells, reeds aangehaald, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Wanneer voor een „plan” of „programma” overeenkomstig de vereisten van richtlijn 2001/42 een milieueffectbeoordeling had moeten worden verricht vóór de vaststelling ervan, dienen de bevoegde autoriteiten alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een dergelijke beoordeling te herstellen (zie naar analogie arrest Wells, reeds aangehaald, punt 68).
- 45 Een dergelijke verplichting rust tevens op de nationale rechterlijke instanties waarbij beroep is ingesteld tegen een dergelijke nationale handeling, en in dat verband zij eraan herinnerd dat de procedurele voorschriften voor dergelijke beroepen waarmee kan worden opgekomen tegen dergelijke „plannen” of „programma’s”, op grond van het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat zijn, met dien verstande evenwel dat zij niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie arrest Wells, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 De in dat verband aangezochte rechterlijke instanties moeten dus op basis van hun nationale recht maatregelen vaststellen strekkende tot opschorting of nietigverklaring van het „plan” of „programma” dat is vastgesteld zonder rekening te houden met de verplichting om een milieubeoordeling te verrichten (zie naar analogie arrest Wells, punt 65).
- 47 Het fundamentele doel van richtlijn 2001/42 zou immers niet in acht worden genomen indien de in dat verband aangezochte nationale rechterlijke instanties in het kader van dergelijke beroepen en binnen de grenzen van de procedurele autonomie niet de beschikbare nationaalrechtelijke maatregelen zouden nemen die kunnen verhinderen dat een dergelijk plan of programma, met inbegrip van de in het kader van dit programma uit te voeren projecten, kan worden uitgevoerd bij ontbreken van een milieubeoordeling.
- 48 In het hoofdgeding staat vast dat bij de verwijzende rechter een dergelijk beroep aanhangig is. De vraag rijst evenwel of hij, in het kader van een dergelijk beroep en wanneer hij het bestreden besluit nietig verklaart, bij wijze van uitzondering en gelet op de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding,

gebruik kan maken van een nationaal voorschrift op grond waarvan hij de reeds ingetreden gevolgen van dat besluit kan handhaven tot de datum van inwerkingtreding van de maatregelen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.

- 49 Volgens de verwijzende rechter kan de handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit, dat in strijd met voormelde voorschriften van richtlijn 2001/42 is vastgesteld, gerechtvaardigd zijn wanneer de nietigverklaring met terugwerkende kracht van dat besluit zou resulteren in het verdwijnen uit de Belgische rechtsorde van elke maatregel tot uitvoering van richtlijn 91/676 in het Waalse Gewest. Voorts zou die handhaving niet erg lang duren, aangezien zij slechts de periode tot de datum van inwerkingtreding van het nieuwe besluit betreft.
- 50 Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat de verenigbaarheid van het bestreden besluit met richtlijn 91/676 weliswaar niet met zekerheid is aangetoond, doch lijkt voort te vloeien uit met name beschikking 2008/96/EG van de Commissie van 20 december 2007 waarbij een door België voor het Waalse Gewest gevraagde afwijking krachtens richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen wordt toegestaan (PB 2008, L 32, blz. 21). De Commissie had immers, teneinde die lidstaat toe te staan een grotere hoeveelheid dierlijke mest op- of in te brengen dan vermeld in bijlage III, punt 2, tweede alinea, eerste zin, sub a, van richtlijn 91/676, voormeld besluit onderzocht (zie de verwijzingen naar het besluit in punt 6 van de considerans en in artikel 10 van die beschikking), zonder daarbij bezwaar te maken tegen de wijze waarop met het bestreden besluit in het Waalse Gewest aan die laatste richtlijn uitvoering was gegeven, en evenmin tegen het feit dat het actieprogramma voor stikstof in kwetsbare gebieden, zoals dit wordt voorgeschreven door artikel 5 van deze richtlijn en is opgenomen in onderafdeling 6 van afdeling 3 van het bestreden besluit, niet was vastgesteld na een milieubeoordeling in de zin van richtlijn 2001/42.
- 51 De verwijzende rechter is tevens van oordeel dat het bestreden besluit, wat de kwetsbare gebieden betreft, een „programma” in de zin van artikel 2 van richtlijn 2001/42 is, gelet op het feit dat het wordt voorgeschreven door artikel 5 van richtlijn 91/676 en is opgesteld door een nationale of regionale instantie.
- 52 Niettegenstaande het feit dat het Hof in het reeds aangehaalde arrest Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie slechts uitspraak heeft gedaan over de door artikel 5, lid 1, van richtlijn 91/676 voorgeschreven actieprogramma's, zoals het actieprogramma vervat in onderafdeling 6 van afdeling 3 van het bestreden besluit, neigt de verwijzende rechter voorts naar de opvatting dat, gelet op het feit dat het bestreden besluit voor elk gebied, met inbegrip van de kwetsbare gebieden, maatregelen en acties voorschrijft zoals bedoeld in artikel 5 van en bijlage III bij richtlijn 91/676, waarmee de verontreiniging door stikstof wordt bestreden, dit besluit in zijn geheel een kader vormt waarin de uitvoering van in de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337 vermelde projecten zal kunnen worden goedgekeurd, en dat het bijgevolg moet worden beschouwd als een „plan” of „programma” in de zin van artikel 3, lid 2, sub a, van richtlijn 2001/42, waarvoor een milieubeoordeling verplicht is en niet afhangt van de voorafgaande vaststelling van aanzienlijke milieueffecten.
- 53 Voorts stelt deze rechterlijke instantie vast, dat het bestreden besluit een gestructureerde en onscheidbare regeling vormt, en dat zij dus niet in staat zou zijn uitsluitend het deel van dat besluit dat het gebruik van stikstof in een kwetsbare gebied betreft, in casu onderafdeling 6 van afdeling 3 van dat besluit, nietig te verklaren.
- 54 Aldus geeft de Raad van State te kennen dat hij, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, het bestreden besluit nietig dient te verklaren op grond dat het besluit, hoewel dienaangaande een openbaar onderzoek is gevoerd waaraan verzoeksters in het hoofdgeding hebben deelgenomen en deze niet konden aantonen dat het Waalse Gewest geen rekening zou hebben gehouden met de opmerkingen die zij in het kader van dat onderzoek hadden ingediend, niet het voorwerp is geweest van een milieubeoordeling als bedoeld in richtlijn 2001/42. Door zich in die zin uit te spreken zou de

Raad van State evenwel een rechtsvacuüm creëren met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676, terwijl deze laatste richtlijn, die is vastgesteld om de kwaliteit van het milieu te verbeteren, verlangt dat er naar nationaal recht uitvoeringsmaatregelen bestaan, en voormeld besluit bovendien is vastgesteld om de uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/België te verzekeren.

- 55 Volgens die rechterlijke instantie is evenwel niet uitgesloten dat de doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming, die volgens artikel 191 VWEU door het beleid van de Unie op dat gebied wordt nagestreefd, in het hoofdgeding beter wordt verwezenlijkt door een handhaving van de gevolgen van het nietig verklaarde besluit gedurende een korte periode die noodzakelijk is voor het opnieuw redigeren ervan dan door een nietigverklaring met terugwerkende kracht.
- 56 Rekening houdend met de in de punten 50 tot en met 55 van het onderhavige arrest uiteengezette bijzonderheden van de onderhavige zaak, bestaat er een gevaar dat de verwijzende rechter, wanneer hij de onregelmatigheid waardoor de vaststellingsprocedure van dat besluit vanuit het oogpunt van richtlijn 2001/42 is aangetast, middels de nietigverklaring van het bestreden besluit verhelpt, een rechtsvacuüm creëert dat in strijd is met de verplichting voor de betrokken lidstaat om uitvoeringsmaatregelen voor richtlijn 91/676 vast te stellen, en om de maatregelen vast te stellen die deze staat dient te nemen ter uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/België.
- 57 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter geen economische gronden aanvoert om toelating te krijgen voor een dergelijke handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit, maar uitsluitend verwijst naar de doelstelling van milieubescherming, die een van de wezenlijke doelstellingen van de Unie is en een zowel sectoroverschrijdend als fundamenteel karakter heeft (zie in die zin arrest van 13 september 2005, Commissie/Raad, C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punten 41 en 42).
- 58 In het licht van die doelstelling zal het de verwijzende rechter, gelet op het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu, bij uitzondering toegestaan zijn een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan hij bepaalde gevolgen van een nietig verklaarde nationale handeling kan handhaven, mits is voldaan aan de hiernavolgende voorwaarden.
- 59 In de eerste plaats moet het bestreden besluit een maatregel zijn waarmee naar behoren uitvoering wordt gegeven aan richtlijn 91/676.
- 60 In de tweede plaats moet de verwijzende rechter beoordelen of de vaststelling en de inwerkingtreding van het nieuwe besluit, dat met name in artikel 8 ervan voorziet in de handhaving van bepaalde handelingen die op basis van het bestreden besluit zijn vastgesteld, het niet mogelijk maken de uit de nietigverklaring van het bestreden besluit voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.
- 61 In de derde plaats moet de nietigverklaring van het bestreden besluit tot gevolg hebben, hetgeen door de verwijzende rechter dient te worden beoordeeld, dat er met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676 een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat. Dat zou het geval zijn indien een dergelijke nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, gelet op het feit dat dit zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van deze richtlijn, die erin bestaat een dergelijke verontreiniging te voorkomen.
- 62 In de vierde plaats ten slotte kan een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van een dergelijke nationale handeling slechts gerechtvaardigd zijn zolang dit absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.
- 63 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat een nationale rechterlijke instantie, wanneer bij haar op basis van haar nationale recht beroep wordt ingesteld tot nietigverklaring van een nationale handeling die een „plan” of „programma” in de zin van richtlijn 2001/42 is, en zij

constateert dat een dergelijk „plan” of „programma” is vastgesteld zonder inachtneming van de in deze richtlijn neergelegde verplichting om vooraf een milieubeoordeling uit te voeren, alle in haar nationale recht beschikbare algemene en bijzondere maatregelen dient te treffen om het verzuim van een dergelijke beoordeling te herstellen, met inbegrip van de eventuele opschorting of nietigverklaring van het bestreden „plan” of „programma”. Gelet op de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding zal het de verwijzende rechterlijke instantie evenwel bij uitzondering toegestaan zijn een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan zij bepaalde gevolgen van een nietigverklarde nationale handeling kan handhaven wanneer:

- met deze nationale handeling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan richtlijn 91/676;
- de vaststelling en inwerkingtreding van de nieuwe nationale handeling die het actieprogramma in de zin van artikel 5 van die richtlijn bevat, de uit de nietigverklaring van de bestreden handeling voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;
- de nietigverklaring van deze bestreden handeling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676 een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van deze richtlijn; en
- een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van een dergelijke handeling slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.

Kosten

- ⁶⁴ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Wanneer bij een nationale rechterlijke instantie op basis van haar nationale recht beroep wordt ingesteld tot nietigverklaring van een nationale handeling die een „plan” of „programma” is in de zin van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s, en deze instantie constateert dat een dergelijk „plan” of „programma” is vastgesteld zonder inachtneming van de in deze richtlijn neergelegde verplichting om vooraf een milieubeoordeling uit te voeren, dient zij alle in haar nationale recht beschikbare algemene en bijzondere maatregelen te treffen om het verzuim van een dergelijke beoordeling te herstellen, met inbegrip van de eventuele opschorting of nietigverklaring van het bestreden „plan” of „programma”. Gelet op de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding zal het de verwijzende rechterlijke instantie evenwel bij uitzondering toegestaan zijn een nationaal voorschrift toe te passen op grond waarvan zij bepaalde gevolgen van een nietigverklarde nationale handeling kan handhaven wanneer:

- met deze nationale handeling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;

- de vaststelling en inwerkingtreding van de nieuwe nationale handeling die het actieprogramma in de zin van artikel 5 van die richtlijn bevat, de uit de nietigverklaring van de bestreden handeling voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;
- de nietigverklaring van deze bestreden handeling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676 een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van deze richtlijn; en
- een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van een dergelijke handeling slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.

ondertekeningen