



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 28 februari 2012*

”Miljöskydd — Direktiv 2001/42/EG — Artiklarna 2 och 3 — Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan — Skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket — Plan eller program — Miljöbedömning har inte gjorts i förväg — Ogiltigförklaring av en plan eller ett program — Möjlighet att låta planens eller programmets rättsverkningar bestå — Villkor”

I mål C-41/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d'État (Belgien) genom beslut av den 18 januari 2011, som inkom till domstolen den 26 januari 2011, i målet

Inter-Environnement Wallonie ASBL,

Terre wallonne ASBL

mot

Région wallonne, meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot och U. Löhmus samt domarna A. Rosas, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 november 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Inter-Environnement Wallonie ASBL, genom J. Sambon, avocat,
- Terre wallonne ASBL, genom A. Lebrun, avocat,
- Belgiens regering, genom T. Materne, i egenskap av ombud, biträdd av A. Gillain, avocat,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues, A. Adam och S. Menez, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom P. Oliver, A. Marghelis och B.D. Simon, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

och efter att den 8 december 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser frågan under vilka villkor en ”plan” eller ett ”program” i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, s. 30), som inte har varit föremål för någon miljöbedömning – trots att detta föreskrivs i direktivet – tillfälligt kan få fortsätta att gälla.
- 2 Begäran har framställts i mål mellan Inter-Environnement Wallonie ASBL (nedan kallad Inter-Environnement) och Terre wallonne ASBL (nedan kallad Terre wallonne), å ena sidan, och Région wallonne (regionen Vallonien), å andra sidan. Målen rör ogiltigförklaring av en förordning, utfärdad av regeringen i Vallonien den 15 februari 2007, om ändring av andra avdelningen (livre II) i miljö- och vattenlagen angående en hållbar hantering av kväve i jordbruket (Code de l’environnement constituant le code de l’eau en ce qui concerne la gestion durable de l’azote en agriculture) (*Moniteur belge* av den 7 mars 2007, s. 11118) (nedan kallad den angripna förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Direktiv 91/676/EEG

- 3 Syftet med rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192) är, enligt artikel 1, att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening.
- 4 Artikel 3.1 och 3.2 i detta direktiv har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall i enlighet med kriterierna i bilaga 1 förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas om åtgärder i enlighet med artikel 5 inte vidtas.

2. Inom en tvåårsperiod efter dagen för anmälan av detta direktiv skall medlemsstater som känsliga områden ange alla kända områden inom deras territorier från vilka avrinning sker till de vattenområden som förtecknats enligt punkt 1 och som bidrar till förorening. De skall underrätta kommissionen om dessa områden inom 6 månader.”
- 5 I artikel 4.1 a i direktivet föreskrivs att ”[i] syfte att för alla vatten åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar, skall medlemsstaterna inom två år efter dagen för anmälan av detta direktiv ... utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas av jordbrukare på frivillig basis och som åtminstone omfattar de punkter som anges i bilaga 2 avsnitt A”.
- 6 I artikel 5 i direktivet föreskrivs följande:

”1. ... medlemsstaterna [ska] för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena.

2. Ett åtgärdsprogram kan avse alla känsliga områden inom medlemsstatens territorium. Om medlemsstaten finner det lämpligt kan olika åtgärdsprogram upprättas för olika känsliga områden eller delar av områden.

3. I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till

- a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor,
- b) miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga.

4. Åtgärdsprogrammen skall genomföras inom fyra år från det att de upprättades och skall omfatta följande obligatoriska åtgärder:

- a) åtgärderna i bilaga 3,
- b) de åtgärder som medlemsstaterna har angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed enligt artikel 4, utom när detta är överflödigt på grund av åtgärderna i bilaga 3.

5. Inom ramen för åtgärdsprogrammen skall medlemsstaterna dessutom vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de syften som anges i artikel 1. Medlemsstaterna skall vid valet av åtgärder ta hänsyn till om åtgärderna är effektiva och lönsamma i förhållande till andra tänkbara förebyggande åtgärder.

...”

- 7 I bilaga 3 till direktiv 91/676, vilken rör ”[å]tgärder som skall ingå i åtgärdsprogram enligt artikel 5.4 a”, föreskrivs bland annat att dessa åtgärder ska omfatta regler om bland annat stallgödselbehållarnas lagringskapacitet.

Direktiv 2001/42

- 8 Artikel 2 i direktiv 2001/42 har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) planer och program: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem
 - som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och
 - som krävs i lagar och andra författningar,
- b) miljöbedömning: utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt bestämmelsen om information om beslutet i enlighet med artiklarna 4–9.

...”

9 Artikel 3 i direktivet har följande lydelse:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program

a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till [rådets] direktiv 85/337/EEG [av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt rådets direktiv av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5) (nedan kallat direktiv 85/337) eller

b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i [rådets] direktiv 92/43/EEG [av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114)].

...

4. Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

5. Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.

...”

Direktiv 85/337

10 I enlighet med artikel 4 i direktiv 85/337 ska de projekt som redovisas i bilaga I i det direktivet vara föremål för en bedömning vad gäller deras miljöpåverkan. När det gäller projekt som redovisas i bilaga II ska det bestämmas genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten eller genom granskning från fall till fall om projekten ska vara föremål för en sådan bedömning.

11 I bilaga I i direktiv 85/337 anges bland annat ”[an]läggningar för djurhållning av fjäderfä eller av svin med mer än ... 85 000 platser för gödkycklingar, 60 000 platser för hönor, ... 3 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion (>30 kg), eller ... 900 platser för suggor”. I bilaga II till detta direktiv anges områdena jordbruk, skogsbruk och vattenbruk, varvid bland annat nämns projekt för utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk och projekt för anläggningar för intensiv djuruppfödning som inte omfattas av bilaga I i direktivet

Nationell rätt

Bestämmelser för införlivande av direktiv 2001/42

12 Direktiv 2001/42 har genomförts i regionen Vallonien genom artikel D. 52 och följande artiklar i första avdelningen i miljölagen (Code de l'environnement) (*Moniteur belge* av den 9 juli 2004, s. 54654).

13 Artikel D. 53 i miljölagen har följande lydelse:

”1. En bedömning i enlighet med artiklarna 52–61 av planers och projekts miljöpåverkan samt av den miljöpåverkan som ändringar i dessa planer eller projekt har ska göras för de planer och projekt som finns upptagna i förteckning I. Förteckning I upprättas av regeringen. Följande omfattas:

1° Planer och projekt som utarbetas inom jordbruk, skogsbruk, fiskeri, ..., industri, ..., vattenförvaltning, markanvändning, ... och som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt, som finns upptagna i förteckningen i artikel 66.2.

2° Planer och projekt som är föremål för en bedömning i enlighet med artikel 29 i lagen av den 12 juli 1973 om naturskydd (loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature).

...

3. Regeringen får besluta att det ska göras en bedömning av miljöpåverkan i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel avseende planer och program som kan antas medföra icke ringa miljöpåverkan och som inte föreskrivs i dekret, förordning eller administrativa bestämmelser.

...”

14 I artikel R. 47 i miljölagen föreskrivs följande:

”Förteckningen över de planer och program som avses i artikel 53.1 i det avsnitt som regleras genom dekret fastställs i bilaga V.”

15 Nämnda bilaga V har upprättats av regeringen i Vallonien genom en förordning av den 17 mars 2005 angående första avdelningen i miljölagen (*Moniteur belge* av den 4 maj 2005, s. 21184). Bilaga V innehåller bland annat åtgärdsprogrammet för luftkvalitet, åtgärdsprogrammet för markkvalitet och åtgärdsprogrammet för naturskydd. I bilaga V finns dock inte åtgärdsprogrammet för hantering i känsliga områden av kväve från jordbruket, vilket ursprungligen hade inrättats i regionen Vallonien genom en förordning av den 10 oktober 2002.

Bestämmelser som har samband med direktiv 91/676

16 De relevanta bestämmelserna i regionen Vallonien avseende sistnämnda åtgärdsprogram fanns i den angripna förordningen. I den fastställs de villkor som gäller för hantering av kväve från jordbruket i hela regionen Vallonien. I förordningen regleras även hantering av kväve i känsliga områden. I detta hänseende utgör den angripna förordningen det åtgärdsprogram som föreskrivs i artikel 5 i direktiv 91/676. 42 procent av regionen Valloniens yta utgörs av känsliga områden och 54 procent av regionens jordbruksareal utgörs av sådana områden.

Bestämmelser som har samband med tvisten vid Conseil d'État

17 I artikel 14ter i de samordnade lagarna om Conseil d'État föreskrivs följande:

”Om Conseil d'État anser det nödvändigt anger den, genom ett allmänt beslut, vilka av de ogiltigförklarade bestämmelsernas rättsverkningar som ska anses definitiva eller som ska gälla tillfälligt under den tid som Conseil d'État fastställer.”

Målet vid den nationella domstolen och begäran om förhandsavgörande i de förenade målen C-105/09 och C-110/09

- 18 I dom av den 22 september 2005 i mål C-221/03, kommissionen mot Belgien (REG 2005, s. I-8307), slog domstolen fast att Konungariket Belgien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/676 genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att på ett fullständigt och korrekt sätt genomföra artiklarna 3.1, 3.2, 5 och 10 i nämnda direktiv i regionen Vallonien.
- 19 För att följa denna dom antog regeringen i Vallonien den angripna förordningen i enlighet med artikel 5 i direktiv 91/676. Genom denna förordning ändras andra avdelningen (livre II) i miljö- och vattenlagen angående en hållbar hantering av kväve i jordbruket, och förordningen innehåller en uttrycklig hänvisning till domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien.
- 20 Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie ansökte hos Conseil d'État om att den angripna förordningen skulle ogiltigförklaras. Till stöd för sin ansökan gjorde de gällande att förordningen utgjorde ett "program" i den mening som avses i direktiv 2001/42 och att den följaktligen borde ha varit föremål för en miljöbedömning i enlighet med detta direktiv. Regeringen i Vallonien gjorde å sin sida gällande att programmet för hantering av kväve från jordbruket inte omfattades av direktiv 2001/42.
- 21 Terre Wallonne hade dessutom ansökt om att Conseil d'État skulle bevilja uppskov med verkställigheten av den angripna förordningen. Genom beslut av den 7 augusti 2007 avslag Conseil d'État denna begäran, med motiveringen att "ett uppskov med verkställigheten av den angripna förordningen skulle medföra att motpartens passivitet, vilken förelåg redan innan rättsakten antogs, skulle fortgå". Conseil d'État angav dessutom att Terre Wallonne inte hade styrkt att en omedelbar verkställighet av den angripna förordningen skulle kunna åsamka organisationen allvarlig skada som svårigen skulle kunna repareras.
- 22 Det var under dessa omständigheter som Conseil d'État den 11 mars 2009 beslutade att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:
- "1) Utgör ett sådant program för hantering av kväve avseende angivna känsliga områden, som ska upprättas enligt artikel 5.1 i direktiv [91/676], en sådan plan eller ett sådant program som avses i artikel 3.2 a [i direktiv 2001/42,] som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning, och anges förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna 1 och 2 till direktiv 85/337 i programmet?
- 2) Utgör ett sådant program för hantering av kväve avseende angivna känsliga områden, som ska upprättas enligt artikel 5.1 i [direktiv 91/676], en sådan plan eller ett sådant program som avses i artikel 3.2 b i [direktiv 2001/42], beträffande vilket det krävs en bedömning enligt artiklarna 6 och 7 i [direktiv 92/43] (med beaktande av den påverkan som programmet kan ha på dessa områden), särskilt när det aktuella programmet tillämpas på alla känsliga områden som regionen Vallonien angett?
- 3) Utgör ett sådant program för hantering av kväve avseende angivna känsliga områden, som ska upprättas enligt artikel 5.1 i [direktiv 91/676], en annan plan eller ett annat program än de planer eller program som avses i artikel 3.2 i [direktiv 2001/42] och i vilket förutsättningarna fastställs för kommande tillstånd för projekt beträffande vilka medlemsstaterna enligt artikel 3.4 i [direktiv 2001/42] ska avgöra om de, i enlighet med artikel 3.5 [i det direktivet], kan antas medföra betydande miljöpåverkan?"

- 23 Domstolen meddelade dom avseende dessa tolkningsfrågor den 17 juni 2010 i de förenade målen C-105/09 och C-110/09, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (REU 2010, s. I-5611). Domstolen slog där fast följande:

”Ett åtgärdsprogram som har antagits enligt artikel 5.1 i ... direktiv 91/676 ... utgör i princip en sådan plan eller ett sådant program som avses i artikel 3.2 a i ... direktiv 2001/42 ..., när det utgör en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i sistnämnda direktiv och när det innehåller åtgärder, vilka måste genomföras för att tillstånd ska beviljas för utförandet av projekt som räknas upp i bilagorna 1 och 2 till ... direktiv 85/337.”

Utvecklingen i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan i förevarande mål

- 24 I beslutet av den 11 mars 2009, genom vilket Conseil d'État begärde ett förhandsavgörande från domstolen i målet Inter-Environnement Wallonie (mål C-110/09), ogiltigförklarade Conseil d'État också vissa artiklar i den angripna förordningen men förordnade i fråga om vissa artiklar att rättsverkningarna av beviljade undantag och av beslut som fattats tidigare skulle bestå. Följaktligen rör målet vid den nationella domstolen numera huvudsakligen talan av Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne i den del som avser ogiltigförklaring av underavsnitt 6 i avsnitt 3 i den angripna förordningen rörande ”hantering av kväve i känsliga områden”.
- 25 Det framgår i detta avseende av beslutet om hänskjutande att Inter-Environnement Wallonie har ifrågasatt den angripna förordningens lagenlighet endast vad gäller känsliga områden, vilka omfattas av underavsnitt 6 i avsnitt 3 i förordningen. I och med att denna förordning, som är ett kapitel i vattenlagen, utgör en helhet av bestämmelser som inte kan avskiljas från övriga bestämmelser, har Inter-Environnement Wallonie yrkat att alla förordningens bestämmelser ska ogiltigförklaras, inbegripet dem som eventuellt inte omfattas av begreppet program i den mening som avses i direktiv 2001/42 eller som eventuellt inte är ett sådant program. Terre wallonne är också av den uppfattningen att den angripna förordningen ska ogiltigförklaras i sin helhet, eftersom de bestämmelser som ingår i den inte kan avskiljas från varandra. Denna part har dock medgett vid Conseil d'État att en ogiltigförklaring inte måste ha retroaktiv verkan förutsatt att verkningarna av den angripna rättsakten består under endast en begränsad tid.
- 26 Regionen Vallonien anser å sin sida att flertalet bestämmelser i den angripna förordningen inte omfattas av begreppet åtgärdsprogram som antagits med stöd av artikel 5 i direktiv 91/676 och följaktligen inte heller av begreppet program i den mening som avses i direktiv 2001/42, särskilt på grund av att dessa bestämmelser inte rör sådana projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv 85/337. Enligt regionen Vallonien är det endast underavsnitt 6 i avsnitt 3 i den angripna förordningen, som rör hantering av kväve i känsliga områden, som skulle kunna omfattas av begreppet åtgärdsprogram och, följaktligen, av begreppet program i den mening som avses i direktiv 2001/42. Av detta följer att det endast är detta underavsnitt som ska ogiltigförklaras på grund av att det inte gjorts någon miljöbedömning i enlighet med kraven i direktiv 2001/42. Detta underavsnitt kan nämligen, enligt regionen Vallonien, avskiljas från den angripna förordningens övriga bestämmelser vilka utgör kärnan i de bestämmelser genom vilka direktiv 91/676 införlivats.
- 27 Till följd av domen i de ovannämnda förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie slog Conseil d'État fast att den angripna förordningen utgjorde en ”plan” eller ett ”program” i den mening som avses i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42. Följaktligen fann Conseil d'État att den angripna förordningen skulle ogiltigförklaras, eftersom den före dess antagande inte hade varit föremål för någon miljöbedömning enligt detta direktiv och eftersom domstolen inte hade begränsat rättsverkningarna i tiden av domen i de ovannämnda förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie.

- 28 Den hänskjutande domstolen har emellertid angett att en retroaktiv ogiltigförklaring av den angripna förordningen skulle medföra att direktiv 91/676 inte alls genomförs i belgisk rätt vad gäller regionen Vallonien fram till dess att den ogiltigförklarade rättsakten ersatts av en ny rättsakt, vilket skulle innebära att Konungariket Belgien åsidosatte sina skyldigheter enligt detta direktiv.
- 29 Under dessa omständigheter beslutade Conseil d'État att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”När Conseil d'Etat,

- efter det att talan om ogiltigförklaring av [den angripna förordningen] har väckts,
- dels konstaterar att denna förordning har antagits utan att det förfarande som föreskrivs i ... direktiv 2001/42 ... iakttagits, vilket medför att förordningen strider mot unionsrätten och ska ogiltigförklaras,
- dels konstaterar att den angripna förordningen ändå säkerställer ett lämpligt genomförande av ... direktiv 91/676 ...,

får Conseil d'Etat då skjuta upp verkningarna av sin ogiltigförklaring under den korta period som är nödvändig för att ersätta den ogiltigförklarade rättsakten för att unionens miljö rätt till viss del ska kunna genomföras konkret utan avbrott?”

Utvecklingen i målet efter det att begäran om förhandsavgörande framställdes

- 30 Av uppgifter som Terre wallonne, den belgiska regeringen och kommissionen har lämnat i sina skriftliga yttranden framgår det – och detta har bekräftats av den hänskjutande domstolen – att regeringen i Vallonien den 31 mars 2011 antog en förordning om ändring av andra avdelningen i miljö- och vattenlagen angående en hållbar hantering av kväve i jordbruket (nedan kallad den nya förordningen).
- 31 I skälen i denna förordning anges att den har antagits med stöd särskilt av del V i avdelning I i miljölagen, rörande bedömningen av miljöpåverkan. Antagandet föregicks också av ett yttrande om den strategiska miljöbedömningsrapport som det vallonska miljörådet för hållbar utveckling avgav den 5 mars 2009 samt av ett samråd med allmänheten som genomfördes från den 5 januari till den 19 februari 2009.
- 32 Enligt artikel 1 i den nya förordningen införlivar den direktiv 91/676, och i artikel 4 föreskrivs att den angripna förordningen upphävs. Däremot följer av artikel 8 i den nya förordningen att de förordningar som utfärdats för att genomföra den angripna förordningen ska fortsätta att gälla till dess att de upphävs av den som utfärdat dem. I artikel 3 i den nya förordningen föreskrivs dessutom att artikel R. 460 i miljö- och vattenlagen ska ersättas av en ny bestämmelse, med föreskrifter om att vissa jordbruksanläggningar ska anpassas så att de uppfyller gällande krav bland annat vad gäller lagring av stallgödsel, gödsel från fjäderfäuppfödning, flytgödsel och gödselvatten. De datum då dessa anpassningar efter gällande krav ska ha skett är den 31 december 2008, den 31 december 2009 och den 31 december 2010, det vill säga före antagandet av den nya förordningen. Dessa datum har fastställts huvudsakligen utifrån vissa gränsvärden för kväveutsläpp från i synnerhet boskap. Vid force majeure eller under synnerliga omständigheter kan emellertid dessa tidsfrister skjutas fram.

Upptagande till sakprövning av begäran om förhandsavgörande

- 33 Kommissionen har i första hand gjort gällande att begäran om förhandsavgörande, med hänsyn till att den nya förordningen har antagits, numera saknar föremål och således ska avvisas.

- 34 Som svar på en fråga från domstolen har emellertid Conseil d'État angett att den vidhåller sin tolkningsfråga. Den nya förordningen har nämligen inte någon inverkan på den aktuella tvisten i och med att förordningen inte rör den tidsperiod som tvisten avser, eftersom den, enligt Conseil d'État, inte har retroaktiv verkan.
- 35 Enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av omständigheter och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har fastställt och som det inte ankommer på EU-domstolen att pröva riktigheten av. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållandena eller de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt (se, senast, dom av den 22 juni 2010 i de förenade målen C-188/10 och C-189/10, Melki och Abdeli, REU 2010, s. I-5667, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 36 Likaså ankommer det enligt fast rättspraxis på de nationella domstolarna vid vilka ett mål är anhängigt att bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (dom av den 24 juni 2008 i mål C-188/07, Commune de Mesquer, REG 2008, s. I-4501, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 37 Det framgår av de upplysningar som den hänskjutande domstolen har lämnat att frågan som den har ställt är relevant för det mål den har att avgöra och att ett svar på denna fråga är nödvändigt för att den ska kunna avgöra målet.
- 38 Under dessa omständigheter ska domstolen besvara den fråga som Conseil d'État ställt.

Prövning av tolkningsfrågan

- 39 Med hänsyn till utvecklingen i det nationella målet avser tolkningsfrågan huruvida det är tillåtet att den hänskjutande domstolen – under förevarande omständigheter då talan har väckts om ogiltigförklaring av en nationell rättsakt som utgör en "plan" eller ett "program" i den mening som avses i direktiv 2001/42 och nämnda domstol konstaterar att ifrågavarande plan eller program förvisso har antagits i strid med skyldigheten enligt direktivet att först göra en miljöbedömning, men att den angripna rättsakten ändå genomför direktiv 91/676 på ett lämpligt sätt – tillämpar en nationell bestämmelse enligt vilken den kan förordna att vissa tidigare rättsverkningar av nämnda rättsakt ska bestå till dess att de åtgärder som ska avhjälpa den konstaterade bristen har trätt i kraft.
- 40 Det ska inledningsvis erinras om att det huvudsakliga syftet med direktiv 2001/42, såsom framgår av artikel 1 i direktivet, är att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning, vilken ska företas under utarbetandet av planerna och därmed innan de antas (domen i de ovannämnda förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, punkt 32, och dom av den 22 september 2011 i mål C-295/10, Valčiukienė m.fl., REU 2011, s. I-8819, punkt 37).
- 41 I direktivet uppställs minimiregler beträffande utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av resultatet av miljöbedömningen och information om det beslut som fattas efter bedömningen (domen i de ovannämnda förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, punkt 33).
- 42 I avsaknad av bestämmelser i direktivet om följderna av ett åsidosättande av dess handläggningsbestämmelser ankommer det på medlemsstaterna att, inom ramen för sin behörighet, vidta nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att alla "planer" eller "program" som

kan medföra ”betydande miljöpåverkan” i den mening som avses i direktiv 2001/42 innan de antas blir föremål för en miljöbedömning i enlighet med de förfaranden och kriterier som föreskrivs i detta direktiv (se, analogt, dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkt 61, av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl., REG 1999, s. I-5613, punkt 70, och av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells, REG 2004, s. I-723, punkt 65).

- 43 Det följer nämligen av fast rättspraxis att medlemsstaterna, enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, är skyldiga att se till att de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av unionsrätten upphör (se, bland annat, dom av den 16 december 1960 i mål 6/60, Humblet mot belgiska staten, REG 1960, s. 1125 och s. 1146, svensk specialutgåva, volym 1, s. 47, och av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl., REG 1991, s. I-5357, punkt 36, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-435). En sådan skyldighet åligger varje organ i den berörda medlemsstaten inom ramen för dess behörighet (dom av den 12 juni 1990 i mål C-8/88, Tyskland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2321, punkt 13, och domen i det ovannämnda målet Wells, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 44 Av detta följer att behöriga myndigheter, för det fall en ”plan” eller ett ”program” före antagandet borde ha varit föremål för en miljöbedömning vad gäller dess miljöpåverkan, är skyldiga att vidta alla nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att avhjälpa underlåtenheten att göra en sådan bedömning (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Wells, punkt 68).
- 45 En sådan skyldighet åligger även nationella domstolar som ska pröva en talan som väckts mot en sådan nationell rättsakt och det ska i detta avseende erinras om att förfarandereglerna för talan som kan väckas avseende sådana ”planer” eller ”program” följer av varje medlemsstats interna rättsordning enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se domen i det ovannämnda målet Wells, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 46 Följaktligen ska domstolar vid vilka en sådan talan väckts vidta åtgärder, med stöd av nationell rätt, för inhibition eller ogiltigförklaring av en ”plan” eller ett ”program” som har antagits i strid med skyldigheten att genomföra en miljöbedömning (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Wells, punkt 65).
- 47 Det huvudsakliga syftet med direktiv 2001/42 skulle nämligen inte uppnås om nationella domstolar vid vilka en sådan talan väckts inte, inom gränserna för deras processuella autonomi, vidtog de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för att förhindra att en sådan plan eller ett sådant program – däri inbegripet projekt som ska genomföras inom ramen för programmet – genomförs, om en miljöbedömning inte har gjorts.
- 48 En sådan talan har i förevarande fall väckts vid den hänskjutande domstolen. Det måste dock fastställas huruvida den hänskjutande domstolen, inom ramen för denna talan och samtidigt som den ogiltigförklarar den angripna förordningen, undantagsvis och med hänsyn till de specifika omständigheterna i förevarande mål, får tillämpa en nationell bestämmelse enligt vilken nämnda domstol kan förordna att vissa tidigare rättsverkningar av nämnda rättsakt ska bestå till dess att de åtgärder som ska avhjälpa den konstaterade bristen har trätt i kraft.
- 49 Enligt Conseil d’État kan det vara motiverat att låta den angripna förordningen, vilken antagits i strid med kraven i direktiv 2001/42, behålla sina rättsverkningar. En retroaktiv ogiltigförklaring av förordningen skulle nämligen medföra att direktiv 91/676 inte alls genomförs i belgisk rätt vad gäller regionen Vallonien. Dessutom skulle rättsverkningarna bestå under en relativt begränsad tid, eftersom det endast skulle gälla till dess att den nya förordningen träder i kraft.

- 50 Conseil d'État anser vidare, även om det inte är klart fastställt, att särskilt kommissionens beslut 2008/96/EG av den 20 december 2007 om medgivande av ett undantag på begäran av Belgien för regionen Valloniens räkning i enlighet med rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EUT L 32, 2008, s. 21) tyder på att den angripna förordningen överensstämmer med direktiv 91/676. I syfte att kunna tillåta att denna medlemsstat sprider en större mängd stallgödsel än den mängd som anges i punkt 2 andra stycket första meningen led a i bilaga 3 till direktiv 91/676 hade kommissionen nämligen gjort en granskning av denna förordning, vilken nämns i skäl 6 och i artikel 10 i detta beslut. Kommissionen anförde inte någon invändning mot det sätt på vilket direktiv 91/676 hade införlivats i regionen Vallonien genom den angripna förordningen. Inte heller invände kommissionen mot det faktum att det åtgärdsprogram vad gäller nitrater i känsliga områden, som krävs enligt artikel 5 i detta direktiv och som utgjordes av underavsnitt 6 i avsnitt 3 i den angripna förordningen, hade antagits utan föregående miljöbedömning i den mening som avses i direktiv 2001/42.
- 51 Conseil d'État anser också att den angripna förordningen, vad gäller de känsliga områdena, är ett "program" i den mening som avses i artikel 2 i direktiv 2001/42, eftersom det enligt artikel 5 i direktiv 91/676 krävs att förordningen antas och eftersom den har utarbetats av en myndighet på nationell eller regional nivå.
- 52 Conseil d'État har vidare angett att domstolen i domen i de ovannämnda förenade målen Terre Wallonne och Inter-Environnement Wallonie endast uttalade sig om de åtgärdsprogram som krävs enligt artikel 5.1 i direktiv 91/676, såsom det åtgärdsprogram som förekommer i underavsnitt 6 i avsnitt 3 i den angripna förordningen. Detta till trots anser Conseil d'État att förutsättningarna för tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337 anges i förordningen sedd som en helhet, eftersom den, för alla områden, inbegripet känsliga områden, uppställer krav på åtgärder av det slag som anges i artikel 5 och i bilaga 3 till direktiv 91/676, vilka syftar till att bekämpa nitratföroreningar. Det ska således anses att den angripna förordningen utgör en "plan" eller ett "program" i den mening som avses i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 som ska vara föremål för en miljöbedömning oavsett om det har konstaterats att planen eller programmet medför betydande miljöpåverkan.
- 53 Conseil d'État har dessutom konstaterat att den angripna förordningen utgör ett organiserat system vars delar inte kan avskiljas från varandra, vilket medför att det inte är möjligt att ogiltigförklara endast den del av förordningen som rör användning av kväve i känsliga områden, närmare bestämt underavsnitt 6 i avsnitt 3 i förordningen.
- 54 Conseil d'État har sålunda angett att den angripna förordningen, under förevarande omständigheter, ska ogiltigförklaras på grund av att den inte varit föremål för en sådan miljöbedömning som föreskrivs i direktiv 2001/42. Detta gäller trots att förordningen har omfattats av ett offentligt samråd i vilket sökandena i det nationella målet har deltagit, och trots att dessa inte har visat att regionen Vallonien inte beaktade de synpunkter som de framfört under detta samråd. Genom en sådan ogiltigförklaring skulle Conseil d'État emellertid skapa ett rättsligt tomrum vad gäller genomförandet av direktiv 91/676, trots att detta direktiv, vilket har antagits i syfte att förbättra miljön, kräver att åtgärder för införlivande antas i nationell rätt och trots att den aktuella förordningen dessutom har antagits i syfte att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien.
- 55 Enligt Conseil d'État är det inte uteslutet att målet att nå en hög miljöskyddsnivå, vilket i enlighet med artikel 191 FEUF är syftet med Europeiska unionens politik på detta område, kan uppnås bättre i det nationella målet om verkningarna av den ogiltigförklarade förordningen får bestå under den korta period som är nödvändig för att den ska ersättas av en ny förordning än om förordningen ogiltigförklaras med retroaktiv verkan.
- 56 Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande mål som beskrivits ovan i punkterna 50–55, anser domstolen att en ogiltigförklaring av den angripna förordningen – vilken skulle avhjälpa den brist i förfarandet för antagande av förordningen som föreligger mot bakgrund av direktiv 2001/42 – innebär en

risk för att Conseil d'État skapar ett rättsligt tomrum i strid med den aktuella medlemsstatens skyldighet att vidta dels åtgärder för att införliva direktiv 91/676, dels de åtgärder som denna stat ska vidta för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien.

- 57 Det kan härvid konstateras att Conseil d'État inte har anfört ekonomiska skäl för att få tillåtelse att låta rättsverkningarna av den angripna förordningen bestå, utan enbart har hänvisat till målet att skydda miljön, vilket är ett av unionens huvudsakliga mål som är av tvärgående och grundläggande karaktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet, REG 2005, s. I-7879, punkterna 41 och 42).
- 58 Mot bakgrund av detta mål kan det undantagsvis tillåtas att Conseil d'État, eftersom det föreligger tvingande miljöskyddshänsyn, tillämpar den nationella bestämmelse som ger den instansen behörighet att förordna att vissa rättsverkningar av en nationell rättsakt som ogiltigförklarats ska bestå. Detta gäller under förutsättning att nedan angivna villkor är uppfyllda.
- 59 För det första ska den angripna förordningen utgöra ett korrekt införlivande av direktiv 91/676.
- 60 För det andra ska den hänskjutande domstolen ta ställning till huruvida antagandet och ikraftträdandet av den nya förordningen – i vilken det i artikel 8 föreskrivs att vissa rättsakter som utfärdats på grundval av den angripna förordningen ska fortsätta att gälla – inte gör det möjligt att förhindra den skadliga inverkan på miljön som följer av ogiltigförklaringen av den angripna förordningen.
- 61 För det tredje ska en ogiltigförklaring av den angripna förordningen skapa ett rättsligt tomrum när det gäller införlivandet av direktiv 91/676, vilket skulle vara skadligare för miljön. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida så är fallet. Ett sådant rättsligt tomrum skulle kunna uppstå om en ogiltigförklaring ledde till ett minskat skydd mot vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket, eftersom det skulle strida mot direktivets huvudsakliga syfte att förhindra sådan förorening.
- 62 För det fjärde kan det endast vara motiverat att undantagsvis låta rättsverkningarna av en sådan rättsakt bestå under den tid som är absolut nödvändig för att vidta de åtgärder som avhjälp den konstaterade bristen.
- 63 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. När talan om ogiltigförklaring av en nationell rättsakt som utgör en "plan" eller ett "program" i den mening som avses i direktiv 2001/42 har väckts vid en nationell domstol enligt nationell rätt, och den nationella domstolen konstaterar att ifrågavarande plan eller program har antagits i strid med skyldigheten enligt direktivet att först göra en miljöbedömning, är den domstolen skyldig att vidta alla nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för att avhjälpa underlåtenheten att göra en sådan bedömning, inbegripet inhibition eller ogiltigförklaring av den angripna "planen" eller det angripna "programmet". Med hänsyn till de specifika omständigheterna i det nationella målet kan det emellertid undantagsvis tillåtas att den nationella domstolen tillämpar den nationella bestämmelse som ger den instansen behörighet att förordna att vissa rättsverkningar av en nationell rättsakt som ogiltigförklarats ska bestå. Detta gäller under förutsättning att
- den nationella rättsakten utgör ett korrekt införlivande av direktiv 91/676,
 - antagandet och ikraftträdandet av den nya nationella rättsakt som innehåller åtgärdsprogrammet, i den mening som avses i artikel 5 i detta direktiv, inte gör det möjligt att förhindra den skadliga inverkan på miljön som följer av ogiltigförklaringen av den angripna förordningen,
 - en ogiltigförklaring av den angripna förordningen skulle skapa ett rättsligt tomrum när det gäller införlivandet av direktiv 91/676, vilket skulle vara skadligare för miljön i så måtto att en ogiltigförklaring skulle leda till ett minskat skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket och på så vis strida mot direktivets huvudsakliga syfte, och förutsatt att

- rättsverkningarna av en sådan rättsakt undantagsvis består endast under den tid som är absolut nödvändig för att vidta de åtgärder som avhjälpes den konstaterade bristen.

Rättegångskostnader

- ⁶⁴ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

När talan om ogiltigförklaring av en nationell rättsakt som utgör en "plan" eller ett "program", i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, har väckts vid en nationell domstol enligt nationell rätt, och den nationella domstolen konstaterar att ifrågavarande plan eller program har antagits i strid med skyldigheten enligt direktivet att först göra en miljöbedömning, är den domstolen skyldig att vidta alla nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för att avhjälpa underlåtenheten att göra en sådan bedömning, inbegripet inhibition eller ogiltigförklaring av den angripna "planen" eller det angripna "programmet". Med hänsyn till de specifika omständigheterna i det nationella målet kan det emellertid undantagsvis tillåtas att den nationella domstolen tillämpar den nationella bestämmelse som ger denna instans behörighet att förordna att vissa rättsverkningar av en nationell rättsakt som ogiltigförklarats ska bestå. Detta gäller under förutsättning att

- den nationella rättsakten utgör ett korrekt införlivande av rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket,
- antagandet och ikraftträdandet av den nya nationella rättsakt som innehåller åtgärdsprogrammet, i den mening som avses i artikel 5 i detta direktiv, inte gör det möjligt att förhindra den skadliga inverkan på miljön som följer av ogiltigförklaringen av den angripna förordningen,
- en ogiltigförklaring av den angripna förordningen skulle skapa ett rättsligt tomrum när det gäller införlivandet av direktiv 91/676, vilket skulle vara skadligare för miljön i så måtto att en ogiltigförklaring skulle leda till ett minskat skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket och på så vis strida mot direktivets huvudsakliga syfte, och förutsatt att
- rättsverkningarna av en sådan rättsakt undantagsvis består endast under den tid som är absolut nödvändig för att vidta de åtgärder som avhjälpes den konstaterade bristen.

Underskrifter