



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

28 juli 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2001/42/EG — Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's — Nationale handeling die onverenigbaar is met het Unierecht — Rechtsgevolgen — Bevoegdheid van de nationale rechter om bepaalde gevolgen van deze handeling voorlopig te handhaven — Artikel 267, derde alinea, VWEU — Verplichting het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing”

In zaak C-379/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (raad van state, Frankrijk) bij beslissing van 26 juni 2015, ingekomen bij het Hof op 16 juli 2015, in de procedure

Association France Nature Environnement

tegen

Premier Ministre,

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie,

wijst HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 februari 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- Association France Nature Environnement, vertegenwoordigd door E. Wormser als gemachtigde, bijgestaan door M. Le Berre, avocat,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door S. Ghiandoni, F.-X. Bréchet, D. Colas en G. de Bergues als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en C. Hermes als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 april 2016,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 267 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de vereniging Association France Nature Environnement enerzijds, en de Premier ministre (Franse minister-president) en de ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (Franse minister van Milieubescherming, Duurzame Ontwikkeling en Energie) anderzijds, inzake een verzoek tot nietigverklaring, wegens bevoegdheidsoverschrijding, van décret n° 2012-616 relatif à l'évaluation de certains plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement, van 2 mei 2012 (besluit nr. 2012-616 betreffende de beoordeling van bepaalde plannen en programma's die gevolgen hebben voor het milieu; JORF van 4 mei 2012, blz. 7884).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 1 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 2001, L 197, blz. 30), luidt als volgt:

„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.”

- 4 Artikel 2 van deze richtlijn luidt als volgt:

„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 [...];

[...]”

5 Artikel 3 van de richtlijn bepaalt:

„1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd [...] 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

[...]

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

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.

6. Bij het onderzoek per geval en bij de specificatie van soorten plannen en programma's, zoals bedoeld in lid 5, worden de in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties geraadpleegd.

7. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 5 bedoelde vaststellingen, inbegrepen de redenen waarom geen milieubeoordeling overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9 wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld.

[...]”

6 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De in artikel 3 bedoelde milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma.

2. De voorschriften van deze richtlijn worden ofwel verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's ofwel opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze richtlijn te voldoen.

3. Voor plannen en programma's die deel uitmaken van een hiërarchie van plannen en programma's houden de lidstaten, om overlapping van beoordelingen te voorkomen, rekening met het feit dat de beoordeling, overeenkomstig deze richtlijn, op verschillende niveaus van de hiërarchie wordt uitgevoerd. [...]”

7 Artikel 6 van richtlijn 2001/42 luidt als volgt:

„1. Het ontwerpplan of ontwerpprogramma en het overeenkomstig artikel 5 opgestelde milieurapport worden voor de in lid 3 bedoelde instanties en voor het publiek beschikbaar gesteld.

2. De in lid 3 bedoelde instanties en het in lid 4 bedoelde publiek wordt tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieuraapport.

3. De lidstaten wijzen de te raadplegen instanties aan, die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen.

4. De lidstaten bepalen het publiek als bedoeld in lid 2, met inbegrip van het publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties.

5. De lidstaten stellen de nadere regels vast voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek.”

8 Artikel 13 van richtlijn 2001/42 luidt als volgt:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om vóór 21 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen. [...]

[...]

3. De in artikel 4, lid 1, bedoelde verplichting is van toepassing op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na het in lid 1 vermelde tijdstip. Plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden na dat tijdstip worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, vallen onder de verplichting van artikel 4, lid 1, tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is en het publiek van hun beslissing op de hoogte stellen.

[...]”

Frans recht

9 Richtlijn 2001/42 is in het Franse recht omgezet in meerdere rechtsinstrumenten, namelijk ordonnance n° 2004-489 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, van 3 juni 2004 (besluit nr. 2004-489 houdende omzetting 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; JORF van 5 juni 2004, blz. 9979), twee besluiten van 27 mei 2005, het ene tot wijziging van de code de l'environnement (milieuwetboek) (besluit nr. 2005-613), het andere tot wijziging van code de l'urbanisme (wetboek van ruimtelijke ordening) (besluit nr. 2005-608), en loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement, van 12 juli 2010 (wet nr. 2010-788 houdende de nationale inzet voor het milieu; JORF van 13 juli 2010, blz. 12905). De artikelen L. 122-4 tot en met L. 122-11 van het milieuwetboek zijn gewijzigd bij de artikelen 232 en 233 van deze laatste wet.

10 Artikel L. 122-4 van het milieuwetboek, zoals gewijzigd bij wet nr. 2010-788, bepaalt:

„I. - Van de plannen, schema's, programma's en andere planningsdocumenten die gevolgen kunnen hebben voor het milieu en – zonder op zich de uitvoering van de werkzaamheden toe te staan of projecten voor de ruimtelijke ordening te eisen – van toepassing zijn op de uitvoering van dergelijke werkzaamheden of projecten, wordt aan de hand van de criteria in bijlage II bij richtlijn [2001/42] een milieueffectbeoordeling gemaakt:

1° De plannen, schema's, programma's en andere planningsdocumenten die zijn vastgesteld door de Staat, de decentrale overheden of hun samenwerkingsverbanden en de hiervan afhankelijke publieke instellingen, inzake de landbouw, bosbouw, visserij, energie of industrie, vervoer, afval- of waterbeheer, telecommunicatie, toerisme of ruimtelijke ordening, die tot doel hebben het kader te bepalen voor de uitvoering van de werkzaamheden en projecten van ruimtelijke ordening die ingevolge artikel L. 122-1 binnen de werkingssfeer van de effectbeoordeling vallen;

2° De plannen, schema's, programma's en andere planningsdocumenten die zijn vastgesteld door de Staat, de decentrale overheden of hun samenwerkingsverbanden en de hiervan afhankelijke publieke instellingen, anders dan die welke in 1° van dit artikel zijn vermeld, die tot doel hebben het kader te bepalen voor de uitvoering van de werkzaamheden en projecten van ruimtelijke ordening indien deze aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

3° De plannen, schema's, programma's en andere planningsdocumenten waarvoor, gelet op de effecten die zij voor gebieden kunnen hebben, een effectbeoordeling vereist is uit hoofde van artikel L. 414-4.

II. - De milieubeoordeling van de plannen, schema's, programma's en andere planningsdocumenten vermeld in de artikelen L. 121-10 van het wetboek van ruimtelijke ordening en in de artikelen L. 4424-9 en L. 4433-7 van de code général des collectivités territoriales (algemeen wetboek van lagere overheden) wordt beheerst door het bepaalde in de artikelen L. 121-10 tot en met L. 121-15 van het wetboek van ruimtelijke ordening.

III. - De plannen, schema's, programma's en andere planningsdocumenten die bepalen hoe gebieden met een geringe oppervlakte worden gebruikt, worden niet beoordeeld overeenkomstig deze afdeling indien hun toepassing geen aanzienlijk milieueffect kan hebben gelet op met name de gevoeligheid van de omgeving, het doel van het plan of de inhoud van het project.

IV. - Bij besluit van de Conseil d'État wordt bepaald welke in I en III bedoelde plannen, schema's, programma's en documenten na een beoordeling per geval door de op het gebied van milieu bevoegde bestuursrechtelijke instantie van de Staat worden onderworpen aan een milieubeoordeling.

V. - Van de plannen en documenten die uitsluitend ten behoeve van defensie of burgerbescherming zijn opgesteld wordt geen milieubeoordeling gemaakt.”

11 Artikel L. 122-5 van het milieuwetboek, zoals gewijzigd bij wet nr. 2010-788, luidt als volgt:

„In het geval wijzigingen worden aangebracht aan de plannen en documenten waarop het bepaalde van punt I van artikel L. 122-4 van toepassing is, wordt hiervan een nieuwe milieubeoordeling gemaakt, dan wel de beoordeling die tijdens de opstelling ervan is gemaakt bijgewerkt, tenzij deze wijzigingen van geringe aard zijn.

Of wijzigingen van geringe aard zijn wordt beoordeeld aan de hand van de criteria in bijlage II bij richtlijn [2001/42]. Bij besluit van de Conseil d'État wordt bepaald in welke gevallen, na een beoordeling per geval door de op het gebied van milieu bevoegde administratieve instantie van de Staat, van wijzigingen een milieubeoordeling wordt gemaakt.”

- 12 Artikel L. 122-7 van het milieuwetboek, zoals gewijzigd bij wet nr. 2010-788, bepaalt:

„De publiekrechtelijke persoon die verantwoordelijk is voor het opstellen van een plan of document legt het overeenkomstig artikel L. 122-4 opgestelde ontwerp van dit plan of document, vergezeld van het milieurapport, voor advies voor aan een op het gebied van milieu bevoegde administratieve instantie van de Staat.”

Indien het advies niet binnen drie maanden wordt uitgebracht, wordt het als een positief advies beschouwd.

De op het gebied van milieu bevoegde instantie van de Staat wordt voor zover noodzakelijk geraadpleegd over de mate van nauwkeurigheid van de informatie die in het milieurapport moet zijn opgenomen.”

- 13 Artikel L. 122-11 van het milieuwetboek bepaalt:

„De voorwaarden voor toepassing van deze afdeling op iedere categorie plannen of documenten worden voor zover noodzakelijk nader bepaald bij besluit van de Conseil d'État.”

- 14 Voor de toepassing van de artikelen 232 en 233 van wet nr. 2010-788 en ter omzetting van richtlijn 2001/42, heeft de Premier ministre met name besluit nr. 2012-616 vastgesteld. Bij dit besluit is de lijst opgesteld van ontwerpplannen, schema's, programma's en planningsdocumenten waarvan een milieubeoordeling moet worden gemaakt, hetzij systematisch, hetzij na een beoordeling per geval door de hiertoe aangewezen administratieve instantie. Bij dit besluit is tevens bepaald welke op het gebied van milieu bevoegde instantie moet worden geraadpleegd in het kader van deze milieubeoordeling. Daarnaast bevat dit besluit een uitgewerkte tabel met daarin de plannen, schema's, programma's en planningsdocumenten waarvan een milieubeoordeling moet worden gemaakt.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 15 Op 13 juni 2012 heeft de vereniging Association France Nature Environnement bij de verwijzende rechter een beroep tot nietigverklaring van besluit nr. 2012-616 ingediend onder aanvoering van, meer bepaald, schending van richtlijn 2001/42, in het bijzonder door het feit dat meerdere milieu-instanties niet beschikken over de door deze richtlijn vereiste administratieve autonomie.
- 16 Bij uitspraak van 26 juni 2015 heeft de verwijzende rechter het verzoek tot nietigverklaring van besluit nr. 2012-616 toegewezen wat betreft de artikelen 1 en 7 ervan.
- 17 De verwijzende rechter heeft in de eerste plaats geoordeeld dat artikel 1 van dit besluit strijdig is met de vereisten van artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42. Krachtens deze nationaalrechtelijke bepaling is namelijk dezelfde autoriteit bevoegd voor enerzijds het opstellen en het goedkeuren van bepaalde plannen en programma's en anderzijds het verstrekken van milieuvragen over deze plannen en programma's, zonder dat wordt gewaarborgd dat de tweede bevoegdheid, binnen deze instantie, wordt uitgeoefend door een entiteit die beschikt over een daadwerkelijke autonomie.
- 18 In de tweede plaats was de verwijzende rechter van oordeel dat artikel 7 van het besluit de vereisten schendt om het nationale recht in overeenstemming te brengen met het Unierecht door, zonder rechtvaardiging wegens dwingende redenen van rechtszekerheid of openbare orde, de

bestuursrechtelijke maatregelen ter omzetting van richtlijn 2001/42 met betrekking tot de handvesten van regionale natuurparken die vóór 1 januari 2013 moesten zijn opgesteld of herzien buiten toepassing te laten, ofschoon de omzettingstermijn voor deze richtlijn was verstreken.

- 19 Nadat de verwijzende rechter had vastgesteld dat de artikelen 1 en 7 van besluit nr. 2012-616 onrechtmatig waren, heeft hij zich afgevraagd wat de gevolgen zijn van een dergelijke constatering.
- 20 In dat verband heeft deze rechter overwogen dat de terugwerkende kracht van de gedeeltelijke nietigverklaring van dit besluit leidde tot het risico dat niet alleen de rechtmatigheid van de op basis daarvan vastgestelde plannen en programma's ter discussie werd gesteld, maar ook de rechtmatigheid van iedere handeling die op basis van deze laatste was vastgesteld, gezien de in het Franse bestuursrecht bestaande mogelijkheid om de onrechtmatigheid van dergelijke bestuurshandelingen in te roepen zonder dat een bepaalde termijn in acht hoeft te worden genomen. Een dergelijke situatie zou schadelijk zijn zowel voor de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel als voor het bereiken van de doelstellingen van de Unie op het gebied van bescherming van het milieu. Daarenboven zou een rechtsvacuüm in de weg lijken te staan aan de uitvoering van de nationale bepalingen ter omzetting van richtlijn 2001/42: de nationale rechter zou de gevolgen in de tijd van de nietigverklaring van dit besluit derhalve moeten kunnen aanpassen.
- 21 De verwijzende rechter heeft toen opgemerkt dat dergelijke overwegingen, wat betreft de voorwaarden waaronder de Franse bestuursrechter gebruik kan maken van zijn bevoegdheid om de gevolgen van een nietigverklaring aan te passen, ertoe zouden kunnen leiden dat de gevolgen van de artikelen 1 en 7 van besluit nr. 2012-616 in stand worden gehouden in de periode die strikt noodzakelijk is voor de aanpassing van de regels ter inrichting van een passend systeem voor administratieve instanties die belast zijn met de milieubeoordeling overeenkomstig richtlijn 2001/42. Deze rechter vraagt zich dientengevolge af of het mogelijk is te bepalen dat de gedeeltelijke nietigverklaring van dat besluit pas geldt vanaf 1 januari 2016 en, behoudens de geschilprocedures die vóór de datum van de verwijzingsbeslissing tegen op basis daarvan vastgestelde handelingen zijn ingesteld, de gevolgen die het bestreden besluit vóór de nietigverklaring ervan heeft gehad, als definitief kunnen worden beschouwd.
- 22 Daarop heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet een nationale rechter, die de gewone rechter is inzake het recht van de Unie, in alle gevallen het Hof verzoeken om een prejudiciële beslissing opdat dit beoordeelt of de bepalingen die door de nationale rechter in strijd zijn geacht met het Unierecht, voorlopig in stand moeten worden gehouden?
- 2) Indien deze eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, wordt dan de eventueel door de Conseil d'État te nemen beslissing tot instandhouding, tot 1 januari 2016, van de gevolgen van de bepalingen van artikel 1 van besluit [nr. 2012-616], waarvan de Conseil d'État heeft geoordeeld dat ze onrechtmatig zijn, met name gerechtvaardigd door een dwingende overweging van bescherming van het milieu?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

- 23 Met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen onder welke voorwaarden een nationale rechter bij wie een geschil aanhangig is, bepaalde gevolgen in de tijd kan beperken van een verklaring dat een bepaling van nationaal recht, die is vastgesteld in strijd met de verplichtingen van richtlijn 2001/42, meer bepaald die welke voortvloeien uit artikel 6, lid 3, ervan, onrechtmatig is.
- 24 Er zij op gewezen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in de context van een rechtmatigheidstoetsing inzake de verenigbaarheid van een zeker aantal bepalingen van nationaal recht met richtlijn 2001/42. In het kader van deze procedure heeft de verwijzende rechter met name vastgesteld dat de bij artikel 6, lid 3, van deze richtlijn gestelde vereisten zijn geschonden door bepalingen van nationaal recht ter omzetting van dat artikel van de richtlijn.
- 25 Onder verwijzing naar het arrest van 20 oktober 2011, Seaport (NI) e.a. (C-474/10, EU:C:2011:681), merkt de verwijzende rechter meer bepaald op dat de bepalingen van besluit nr. 2012-616 onrechtmatig zijn, omdat zij niet kunnen zorgen voor de functionele onafhankelijkheid van de milieu-instantie, aangezien zij niet waarborgen dat de raadgevende bevoegdheid op milieugebied binnen deze instantie wordt uitgeoefend door een entiteit die beschikt over daadwerkelijke autonomie.
- 26 In punt 39 van dat arrest heeft het Hof namelijk benadrukt dat de bepalingen van richtlijn 2001/42 geen enkele nuttige werking meer zouden hebben wanneer, in het geval de ingevolge artikel 6, lid 3, van deze richtlijn aangewezen instantie tevens zelf een plan of programma moet opstellen of vaststellen, er in de bestuursstructuur van de betrokken lidstaat geen ander orgaan gemachtigd is die raadgevende taak te vervullen.
- 27 Naar oordeel van de verwijzende rechter voldoen de artikelen 1 en 7 van besluit nr. 2012-616 niet aan dit autonomievereiste, zodat deze bepalingen nietig moeten worden verklaard. Hij vraagt zich echter af wat de rechtsgevolgen van een dergelijke nietigverklaring zijn.
- 28 Meer bepaald vreest de verwijzende rechter dat deze nietigverklaring leidt tot het risico dat wordt geraakt aan de rechtmatigheid van een groot aantal plannen en programma's alsmede handelingen die op basis daarvan zijn vastgesteld, en een dergelijke situatie mogelijk een rechtsvacuüm in het leven roept dat ten koste gaat van de bescherming van het milieu. Daar de nietigverklaring van deze bepalingen van nationaal recht terugwerkende kracht heeft, worden de raadplegingen die op basis ervan zijn verricht, geacht onrechtmatig te zijn uitgevoerd.
- 29 Dit is de context waarin de verwijzende rechter melding maakt van het arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103).
- 30 Het Hof heeft in punt 42 van dat arrest beslist dat, daar in richtlijn 2001/42 geen bepalingen te vinden zijn betreffende de gevolgen die moeten worden verbonden aan een schending van de daarin vastgestelde procedurele bepalingen, de lidstaten in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene en bijzondere maatregelen dienen te treffen om te verzekeren dat alle plannen of programma's die aanzienlijke milieueffecten in de zin van deze richtlijn kunnen hebben, vóór de vaststelling ervan, worden onderworpen aan een milieubeoordeling overeenkomstig de in die richtlijn vastgestelde procedurevoorschriften en criteria.

- 31 In punt 43 van dat arrest heeft het Hof aangegeven dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, de lidstaten verplicht zijn de onwettige gevolgen van een schending van het Unierecht ongedaan te maken en een dergelijke verplichting, in het kader van hun bevoegdheden, rust op alle organen van de betrokken lidstaat.
- 32 Daarenboven vloeit uit de punten 44 tot en met 46 van dat arrest voort dat de verplichting tot herstel van het verzuim om een door richtlijn 2001/42 vereiste milieubeoordeling te verrichten, met inbegrip van de eventuele opschorting of de nietigverklaring van de door een dergelijk gebrek aangetaste handeling, ook geldt voor de nationale rechterlijke instanties waarbij beroep is ingesteld tegen een dergelijke nationale handeling die in schending met deze richtlijn is vastgesteld. Deze rechterlijke instanties moeten dus op basis van hun nationale recht maatregelen vaststellen strekkende tot opschorting of nietigverklaring van een plan of programma dat is vastgesteld zonder rekening te houden met de verplichting op voet van die richtlijn om een milieubeoordeling te verrichten.
- 33 Met betrekking tot de zorgen die door de verwijzende rechter zijn geuit inzake eventuele schadelijke gevolgen op het gebied van milieu van een nietigverklaring van bepalingen van nationaal recht die als onverenigbaar met het Unierecht worden beschouwd, komt uit de punten 66 en 67 van het arrest van 8 september 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), naar voren dat enkel het Hof, bij wijze van uitzondering en om dwingende overwegingen van rechtszekerheid, een voorlopige opschorting kan toestaan van het effect dat een rechtstreeks toepasselijke regel van het recht van de Unie op het daarmee strijdige nationale recht heeft, namelijk de terzijdestelling daarvan. Indien de nationale rechterlijke instanties bevoegd zouden zijn voorrang te geven aan de nationale bepalingen boven het daarmee strijdige Unierecht, al ware het slechts tijdelijk, zou immers afbreuk worden gedaan aan de uniforme toepassing van het Unierecht.
- 34 Wat het betrokken gebied betreft, heeft het Hof in punt 58 van zijn arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), echter geoordeeld dat het een nationale rechter, gelet op het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu, bij uitzondering is toegestaan 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 in dat arrest gepreciseerde voorwaarden. Uit dat arrest komt zo naar voren dat het Hof, per geval en bij wijze van uitzondering, een nationale rechterlijke instantie de mogelijkheid heeft willen toekennen de gevolgen van een nietigverklaring van een nationale bepaling die onverenigbaar is geacht met het recht van de Unie, te regelen.
- 35 De Unie moet namelijk, zoals blijkt uit artikel 3, derde alinea, VEU en artikel 191, leden 1 en 2, VWEU, een hoog niveau van bescherming en een verbetering van de bescherming van het milieu garanderen.
- 36 Vanuit dit oogpunt heeft het Hof, in zijn arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), de beginselen van legaliteit en van voorrang van het Unierecht enerzijds, en het uit deze bepalingen van primair Unierecht voortvloeiende dwingende vereiste van bescherming van het milieu anderzijds, in overeenstemming willen brengen.
- 37 Zoals uit punt 34 van het onderhavige arrest naar voren komt, heeft het Hof in punt 58 van dat arrest aan de mogelijkheid om bij uitzondering bepaalde gevolgen van een met het Unierecht onverenigbare nationale handeling te handhaven, derhalve een aantal voorwaarden gesteld.
- 38 Deze voorwaarden zijn vermeld in het dictum van het arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103). In de eerste plaats moet met de bestreden nationale handeling naar behoren uitvoering worden 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 (PB 1991, L 375, blz. 1). In de tweede plaats moeten de vaststelling en inwerkingtreding van een nieuwe nationale handeling de uit de nietigverklaring van de bestreden

handeling voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen. In de derde plaats moet de nietigverklaring van deze handeling tot gevolg hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van richtlijn 91/676 een voor het milieu nadelig rechtvacuüm ontstaat. Tot slot, in de vierde plaats, mag de uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van een dergelijke nationale handeling slechts duren zolang dit absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.

- 39 Ofschoon het Hof in punt 59 van het arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), ten aanzien van de eerste voorwaarde inderdaad heeft opgemerkt dat, gelet op de bijzondere omstandigheden van de zaak die tot dat arrest heeft geleid, met de handeling die daarin aan de orde was naar behoren uitvoering moest zijn gegeven aan richtlijn 91/676, dient te worden opgemerkt dat deze voorwaarde, in het licht van het bestaan van een dwingende overweging van bescherming van het milieu, die in punt 58 van dat arrest door het Hof is erkend, aldus moet worden opgevat dat zij geldt voor iedere maatregel waarmee, ofschoon hij is vastgesteld in schending van de voorwaarden van richtlijn 2001/42, naar behoren uitvoering wordt gegeven aan het Unierecht op het gebied van bescherming van het milieu.
- 40 In ieder geval kan de uitzonderlijke mogelijkheid die hiermee aan de nationale rechter wordt toegekend, enkel per geval worden uitgeoefend en niet op een abstracte of algemene wijze. Zoals het Hof al heeft geoordeeld, moet deze mogelijkheid namelijk worden uitgeoefend in het licht van de specifieke omstandigheden van de aanhangige zaak (zie in die zin arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, punt 63).
- 41 De nationale rechterlijke instantie moet derhalve aantonen dat aan alle voorwaarden zoals die welke naar voren komen uit het arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), is voldaan en vaststellen of de nietigverklaring van de handeling van nationaal recht die aan de orde is in de zaak die voor haar aanhangig is, negatieve gevolgen voor het milieu zou meebrengen waardoor de doelstellingen die op dat gebied door het Unierecht worden nagestreefd, in gevaar komen.
- 42 In deze context moet de nationale rechterlijke instantie bij haar beoordeling rekening houden met, hoofdzakelijk, de doelstelling en de inhoud van de handeling die in deze zaak aan de orde is en met de gevolgen ervan op andere bepalingen inzake de bescherming van het milieu.
- 43 Uit het voorgaande vloeit voort dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat een nationale rechterlijke instantie, wanneer het nationale recht dit toestaat, bij uitzondering en per geval, bepaalde gevolgen van een verklaring dat een bepaling van nationaal recht die is vastgesteld in strijd met de verplichtingen van richtlijn 2001/42, meer bepaald die van artikel 6, lid 3, ervan, onrechtmatig is, in de tijd mag beperken, mits een dergelijke beperking is vereist door een dwingende overweging in verband met de bescherming van het milieu en gelet op de specifieke omstandigheden van de bij haar aanhangige zaak. Deze bijzondere mogelijkheid kan echter slechts worden uitgeoefend wanneer alle voorwaarden die volgen uit het arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), zijn vervuld, namelijk:
- dat met de bestreden nationale bepaling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan het Unierecht op het gebied van bescherming van het milieu;
 - dat de vaststelling en de inwerkingtreding van een nieuwe bepaling van nationaal recht de uit de nietigverklaring van de bestreden bepaling van nationaal recht voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;

- dat de nietigverklaring van deze bestreden bepaling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van het Unierecht op het gebied van bescherming van het milieu een voor het milieu nadeliger rechtsvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van het Unierecht, en
- dat een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van de bestreden bepaling van nationaal recht slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.

Eerste vraag

- 44 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale rechterlijke instantie, alvorens gebruik te maken van de buitengewone mogelijkheid die zij heeft om, onder de voorwaarden die volgen uit het arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), bepaalde gevolgen te handhaven van een nationale handeling die onverenigbaar is met het Unierecht, in alle gevallen verplicht is het Hof om een prejudiciële beslissing verzoeken.
- 45 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 267 VWEU de nationale rechterlijke instanties waarvan de beslissingen volgens het nationale recht vatbaar zijn voor beroep, de mogelijkheid biedt zich voor een prejudiciële beslissing tot het Hof te wenden.
- 46 Het is uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (arrest van 9 september 2015, *X en Van Dijk*, C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:564, punt 57).
- 47 Indien daarentegen een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor beroep vaststelt dat de uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil dat bij haar aanhangig is, is zij krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU, gehouden een verzoek om een prejudiciële beslissing tot het Hof te richten.
- 48 In dat verband heeft het Hof, in punt 16 van het arrest van 6 oktober 1982, *Cilfit e.a.* (283/81, EU:C:1982:335), geoordeeld dat de juiste toepassing van het Unierecht zo evident kan zijn, dat redelijkerwijze geen twijfel kan bestaan omtrent de wijze waarop de gestelde vraag moet worden opgelost. Alvorens tot het besluit te komen dat dit het geval is, dient de nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet, ervan overtuigd te zijn dat die oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en voor het Hof. Enkel wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, kan deze nationale rechterlijke instantie ervan afzien de vraag aan het Hof voor te leggen, en haar op eigen verantwoordelijkheid oplossen.
- 49 Daarenboven dient deze nationale rechterlijke instantie aan de hand van de kenmerken van het Unierecht en de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging ervan, te onderzoeken in hoeverre zij niet gehouden is zich voor een prejudiciële beslissing tot het Hof te wenden. Zo moet iedere bepaling van het Unierecht, met inbegrip van de rechtspraak van het Hof op het betrokken gebied, in haar context worden geplaatst en worden uitgelegd in het licht van dit recht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingsstand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast (zie in die zin arrest van 6 oktober 1982, *Cilfit e.a.*, 283/81, EU:C:1982:335, punten 17 en 20).

- 50 In dat verband heeft het Hof in punt 21 van het arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335), geoordeeld dat een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, gehouden is een vraag van Unierecht die voor haar rijst, te verwijzen, tenzij zij heeft vastgesteld dat de juiste toepassing van het Unierecht zo evident is, dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan en dat bij de vraag of een dergelijk geval zich voordoet, rekening moet worden gehouden met de eigen kenmerken van het Unierecht, de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging ervan en het gevaar van uiteenlopende rechtspraak binnen de Unie.
- 51 Aangezien, ten eerste, de mogelijkheid voor een nationale rechterlijke instantie tot beperking in de tijd van bepaalde gevolgen van een verklaring dat een bepaling van nationaal recht die is vastgesteld in strijd met de verplichtingen van richtlijn 2001/42, meer bepaald die van artikel 6, lid 3, ervan, onrechtmatig is, geen voorwerp is geweest van een andere beslissing van het Hof sinds het arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), en, ten tweede, een dergelijke mogelijkheid buitengewoon is, zoals blijkt uit het antwoord op de tweede vraag, moet de nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep zich, met betrekking tot een zaak als in het hoofdgeding, voor een prejudiciële beslissing tot het Hof wenden wanneer bij haar de minste twijfel rijst over de uitlegging of de juiste toepassing van het Unierecht.
- 52 Meer bepaald is deze nationale rechterlijke instantie, aangezien de uitoefening van deze buitengewone mogelijkheid afbreuk kan doen aan de eerbiediging van de voorrang van het Unierecht, alleen dan niet gehouden zich voor een prejudiciële beslissing tot het Hof te wenden wanneer zij ervan overtuigd is dat over de uitoefening van deze buitengewone mogelijkheid redelijkerwijs geen twijfel bestaat. Het ontbreken van dergelijke twijfel moet bovendien uitvoerig worden aangetoond.
- 53 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat, bij de huidige stand van het Unierecht, een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet meer vatbaar zijn voor hoger beroep, in beginsel gehouden is zich voor een prejudiciële beslissing tot het Hof te wenden, zodat dit kan beoordelen of, bij uitzondering, de bepalingen van nationaal recht die strijdig zijn geacht met het Unierecht voorlopig kunnen worden gehandhaafd in het licht van een dwingende overweging in verband met de bescherming van het milieu en gelet op de specifieke omstandigheden van de zaak die bij deze nationale rechterlijke instantie aanhangig is. Deze nationale rechterlijke instantie is slechts van deze plicht vrijgesteld indien zij ervan overtuigd is, hetgeen zij uitvoerig moet aantonen, dat over de uitlegging en de toepassing van de voorwaarden die volgen uit het arrest van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), redelijkerwijs geen enkele twijfel bestaat.

Kosten

- 54 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Een nationale rechterlijke instantie mag, wanneer het nationale recht dit toestaat, bij uitzondering en per geval, bepaalde gevolgen van een verklaring dat een bepaling van nationaal recht die is vastgesteld in strijd met de verplichtingen 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, meer bepaald die van artikel 6, lid 3, ervan, onrechtmatig is, in de tijd beperken, mits een dergelijke beperking is vereist door een dwingende overweging in verband met de bescherming van het milieu en

gelet op de specifieke omstandigheden van de bij haar aanhangige zaak. Deze bijzondere mogelijkheid kan echter slechts worden uitgeoefend wanneer alle voorwaarden die volgen uit het arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), zijn vervuld, namelijk:

- dat met de bestreden nationale bepaling naar behoren uitvoering wordt gegeven aan het Unierecht op het gebied van bescherming van het milieu;
 - dat de vaststelling en de inwerkingtreding van een nieuwe bepaling van nationaal recht de uit de nietigverklaring van de bestreden bepaling van nationaal recht voortvloeiende nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen voorkomen;
 - dat de nietigverklaring van deze bestreden bepaling tot gevolg zou hebben dat er met betrekking tot de uitvoering van het Unierecht op het gebied van bescherming van het milieu een voor het milieu nadeliger rechtvacuüm ontstaat, in die zin dat deze nietigverklaring zou resulteren in een lager niveau van bescherming en aldus zou indruisen tegen de wezenlijke doelstelling van het Unierecht, en
 - dat een uitzonderlijke handhaving van de gevolgen van de bestreden bepaling van nationaal recht slechts de periode betreft die absoluut noodzakelijk is om de maatregelen vast te stellen waarmee de vastgestelde onregelmatigheid kan worden verholpen.
- 2) Bij de huidige stand van het Unierecht is een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet meer vatbaar zijn voor hoger beroep, in beginsel gehouden zich voor een prejudiciële beslissing tot het Hof te wenden, zodat dit kan beoordelen of, bij uitzondering, de bepalingen van nationaal recht die strijdig zijn geacht met het Unierecht voorlopig kunnen worden gehandhaafd in het licht van een dwingende overweging in verband met de bescherming van het milieu en gelet op de specifieke omstandigheden van de zaak die bij deze nationale rechterlijke instantie aanhangig is. Deze nationale rechterlijke instantie is slechts van deze plicht vrijgesteld indien zij ervan overtuigd is, hetgeen zij uitvoerig moet aantonen, dat over de uitlegging en de toepassing van de voorwaarden die volgen uit het arrest van 28 februari 2012, *Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), redelijkerwijs geen enkele twijfel bestaat.

ondertekeningen