



Datum van
inontvangstneming

:

23/08/2022

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-301/22 - 1

Zaak C-301/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

3 mei 2022

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 januari 2022

Verzoekende partij:

NN

Verwerende partijen:

An Bord Pleanála (nationale beroepsinstantie voor ruimtelijke ordening)

Ierland en de Attorney General (procureur-generaal)

Interveniënten:

Bradán Beo Teoranta

Galway County Council (graafschapsraad van Galway)

[OMISSIS]

[OMISSIS] [nationaal referentienummer]

[OMISSIS] [naam van de president]

[OMISSIS] [namen van de partijen zoals hierboven weergegeven]

[OMISSIS]

NL

[OMISSIS] DE HIGH COURT [OMISSIS] stelt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) krachtens artikel 267 VWEU de hiernavolgende vragen.

Eerste vraag

- a) Zijn de lidstaten verplicht om alle waterlichamen, ongeacht hun grootte, te karakteriseren en vervolgens in te delen, en moeten in het bijzonder alle meren met een topologisch oppervlak van minder dan 0,5 km² worden gekarakteriseerd en ingedeeld?
- b) Indien de situatie anders is voor waterlichamen die gelegen zijn in een beschermd gebied, in hoeverre is dat dan het geval?

Tweede vraag

Indien de eerste vraag, onder a), bevestigend wordt beantwoord, kan een bevoegde instantie in het kader van een vergunningaanvraag dan vóór de karakterisering en indeling van een waterlichaam een vergunning verlenen voor een project dat gevolgen kan hebben voor het waterlichaam?

Derde vraag

Indien de eerste vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord, welke verplichtingen rusten dan op een bevoegde instantie wanneer zij beslist over een vergunningaanvraag voor een project dat gevolgen kan hebben voor een waterlichaam dat niet is gekarakteriseerd en/of ingedeeld?

[OMISSIS] [procesrechtelijke richtlijnen] [OMISSIS] [identiteit van de griffier van de High Court]

29 APRIL 2022

[OMISSIS] [vertegenwoordigers van de partijen]

[OMISSIS] [lijst van de aan de High Court overgelegde stukken]

[OMISSIS] DE HIGH COURT (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland)

[OMISSIS] [nationaal referentienummer]

TUSSEN

[OMISSIS] [NN]

VERZOEKENDE PARTIJ

EN

AN BORD PLEANÁLA

EERSTE VERWEERSTER

EN

IERLAND EN DE PROCUREUR-GENERAAL

TWEEDE VERWEERDER

EN

BRADÁN BEO TEORANTA

GALWAY COUNTY COUNCIL

INTERVENIËNTEN

BESLISSING van [OMISSIS] de [president] van 6 december 2021

Samenvatting

- 1 In de zaak ██████████ An Bord Pleanála & Ors [2021] IEHC 16 van 15 januari 2021, [OMISSIS], werd de beslissing van de An Bord Pleanála (nationale beroepsinstantie voor ruimtelijke ordening) tot goedkeuring van een project voor de onttrekking van zoet water uit Loch an Mhuilinn, Gorumna Island, Co[unty Galway], [vernietigd] wegens het enkele feit dat niet was voldaan aan de vereisten van de kaderrichtlijn water [richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (hierna: „KRW”). [OMISSIS]
- 2 Nadat die beslissing was gegeven [OMISSIS], vond er een briefwisseling plaats tussen de eerste interveniënte en het Environmental Protection Agency (bureau voor milieubescherming; hierna: „EPA”). Het EPA is geen interveniënt in de onderhavige procedure en is evenmin op enigerlei wijze betrokken bij de terechtzitting ten gronde [OMISSIS].
- 3 De memorie van antwoord van het EPA is aan alle partijen toegezonden. Daarop heeft eerste verweerder een verzoek tot heropening van de zaak ingediend. In het kader van dat verzoek heeft verzoekster mij verzocht om [OMISSIS] [OMISSIS] het Hof krachtens artikel 267 VWEU prejudiciële vragen te stellen.
- 4 Na onderzoek van de argumenten van de partijen heb ik besloten dat een prejudiciële verwijzing gerechtvaardigd is [OMISSIS].

Aard van het geschil

- 5 Met het betrokken planningverzoek werd om een vergunning gevraagd voor de onttrekking van maximaal 4 680 m³ zoet water per week uit Loch an Mhuilinn, een particulier binnenmeer zonder getijde invloeden (dat uit hoofde van de KRW als oppervlaktewaterlichaam wordt gekarakteriseerd), gedurende een periode van maximaal 22 weken per jaar van mei tot en met september. De onttrekking zou vier uur per dag plaatsvinden gedurende ten hoogste vier dagen per week. Het onttrokken zoete water zou worden gebruikt voor het wassen van zieke zalmen ter bestrijding van amoebenkieuwziekte en visluis. Deze zalmen bevinden zich op vier locaties waarvoor een vergunning is verleend, en die worden geëxploiteerd door de eerste interveniënte, Bradán Beo Teoranta, Kilkieran Bay, County Galway. Het zoete water zou door een pijpleiding uit het meer worden gepompt naar de beoogde kopwand langs de kustweg, waar een andere pijpleiding het zoete water naar zeildoeken zou overbrengen die per boot zouden worden versleept naar de plek waar de zalmen zouden worden behandeld.

Beslissing van 15 januari 2021

- 6 Verzoekster [OMISSIS] heeft terecht aangevoerd dat de An Bord Pleanála met het verlenen van de vergunning voor het project haar in artikel 4, lid 1, [van de KRW] neergelegde verplichting had geschonden om bij de goedkeuring van een project dat gevolgen heeft voor een oppervlaktewaterlichaam, achteruitgang te voorkomen en ervoor te zorgen dat er een goede oppervlaktewatertoestand wordt bereikt. Ik heb vastgesteld dat het project aantasting van Loch an Mhuilinn, een oppervlaktewaterlichaam, tot gevolg heeft. Het EPA heeft echter nagelaten om, na een nauwkeurige beoordeling en monitoring, de toestand van Loch an Mhuilinn vast te stellen, zoals de KRW en de uitvoeringsbepalingen van Ierland vereisen. De begrippen „achteruitgang” en „goede oppervlaktewatertoestand” zijn onlosmakelijk verbonden met het in de KRW vastgestelde complexe beoordelingskader. Gelet op het feit dat het EPA de toestand van Loch an Mhuilinn niet heeft vastgesteld, was ik van oordeel dat de An Bord Pleanála onmogelijk kon beoordelen of het project in overeenstemming was met artikel 4, lid 1, van de KRW. Het beroep van de inspecteur en de An Bord Pleanála op een soort beoordeling op afstand, waarin zij verwezen naar begrippen uit de KRW, volstond mijns inziens niet voor de vaststelling dat de KRW in acht was genomen. Gelet daarop heb ik het besluit van de An Bord Pleanála enkel om die reden vernietigd.

Aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 7 Na mijn uitspraak heeft de eerste interveniënte besloten het standpunt van het EPA over de opgeworpen vragen in te winnen. Het door het EPA bij brief van 28 januari 2021 verstrekte antwoord is op 19 februari 2021 naar alle partijen toegezonden.

8 In het antwoord van het EPA van 28 januari 2021 heeft het in dertien [OMISSIS] punten uiteengezet wat zijns inziens „de rol van het EPA was bij de aanwijzing van waterlichamen krachtens de kaderrichtlijn water”. Samengevat gaf het aan dat er geen enkele verplichting bestond om de toestand van alle waterlichamen in de staat vast te stellen en dat het niet gehouden was de toestand van Loch an Mhuillin vast te stellen[:] [OMISSIS];

- „i. *Het doel en de bepalingen van de kaderrichtlijn water (KRW) zijn van toepassing op alle wateren, met inbegrip van oppervlaktewater en grondwater [artikel 1 (Doel) en artikel 2 (Definities)].*
- ii. *Het zogenaamde ‚waterlichaam’ is de in de richtlijn gebruikte basiseenheid. Waterlichamen worden gebruikt om verslag uit te brengen over het bereiken van de belangrijkste milieudoelstellingen van de richtlijn.*
- iii. *De richtlijn verplicht de lidstaten om de (in artikel 2, lid 10, gedefinieerde) waterlichamen aan te wijzen in het kader van de analyse van de kenmerken van stroomgebiedsdistricten (artikel 5 en bijlage II).*
- iv. *Het EPA is de instantie die in Ierland bevoegd is om de waterlichamen aan te wijzen krachtens de KRW (Article 7, SI No. 722 of 2003. European Communities (Water Policy) Regulations).*
- v. *De Europese Commissie stelt richtsnoeren op om de lidstaten te helpen bij de uitvoering van de eisen van de KRW. Richtsnoer nr. 2 betreft de aanwijzing van waterlichamen.*

https://ec.europa.eu/environment/water/waterframework/facts_figures/guidance_docs_nl.htm
- vi. *In richtsnoer nr. 2 wordt erkend dat de aanwijzing van alle oppervlaktewateren als onderscheiden waterlichamen een zeer grote last op de lidstaten zou leggen.*
- vii. *In het richtsnoer wordt aangegeven dat de lidstaten de vrijheid hebben om te beslissen of de doelstellingen van de richtlijn, die van toepassing zijn op alle oppervlaktewateren, kunnen worden bereikt zonder dat alle kleine, maar onderscheiden oppervlaktewateren van aanzienlijke omvang als waterlichaam hoeven te worden aangewezen (punt 3.5 van richtsnoer [nr. 2]).*
- viii. *De richtlijn schrijft voor dat alle meren met een oppervlakte van meer dan 50 hectare (0,5 km²) als KRW-waterlichaam moeten worden aangewezen (artikel 5, bijlage 2, punt 1.2.2).*

- ix. *De lidstaten kunnen besluiten kleinere meren als KRW-waterlichaam op te nemen indien ze significant zijn in de context van de doelstellingen en de bepalingen van de richtlijn [bijvoorbeeld vanwege een ecologisch belang, een belang voor de doelstellingen van een beschermd gebied (zoals vermeld in bijlage 5 bij de richtlijn) of een significant negatief effect op andere oppervlaktewateren].*
- x. *Op basis van deze beginselen hebben het EPA en de River Basin District Coordinating Authorities een selectie gemaakt van meren in Ierland (zie ‘Characterisation Report’ in de link hieronder). Alle meren met een oppervlakte van meer dan 50 hectare en kleinere meren in de beschermingsgebieden (speciale beschermingsgebieden of gebieden voor de onttrekking van drinkwater) zijn aangewezen als KRW-waterlichamen.*
- https://www.epa.ie/pubs/reports/water/other/wfd/EPA_water_WFD_moni_faring_programme_analysis_of_river_basins.pdf
- xi. *Ierland heeft naar schatting 12 000 meren, van kleine vijvers tot de grootste meren, zoals Lough Conn en Lough Derg. Het EPA heeft 800 meren [als] KRW-waterlichaam aangewezen.*
- xii. *Loch an Mhuilin is niet als KRW-waterlichaam aangewezen, aangezien het niet voldoet aan de oppervlaktecriteria en niet in een beschermd gebied ligt. Het EPA stelt daarom niet vast wat de toestand ervan is.*
- xiii. *Voor oppervlaktewateren die niet als KRW-waterlichaam zijn aangewezen, zijn de in artikel 11 van de richtlijn genoemde beschermende basismaatregelen van toepassing (punt 3.5 van het richtsnoer [nr.]2).*
- 9 Het EPA [OMISSIS] achtte het kortom niet nodig om Loch an Mhuilin als KRW-waterlichaam aan te wijzen. Dit standpunt is tijdens de terechtzitting voorafgaand aan de beslissing van 15 januari 2020 nooit aan mij ter kennis gebracht. Zoals de An Bord Pleanála in haar opmerkingen [OMISSIS] heeft aangegeven „moet worden gezegd dat alle partijen en de Court zijn uitgegaan van de algemene veronderstelling dat de toestand van Loch an Mhuilin in de zin van de KRW [moest] worden en/of zou worden vastgesteld, en dat thans blijkt dat die algemene veronderstelling mogelijk onjuist was”.
- 10 Op 16 april 2021 is de zaak opnieuw op de rol gezet. [OMISSIS] [OMISSIS] In dat stadium heeft de [tweede] interveniënt aangegeven dat hij niet van plan was om aan een nieuwe zitting deel te nemen of om nieuwe opmerkingen in te dienen.
- 11 [OMISSIS].
- 12 [OMISSIS] [proceshandelingen in de nationale procedure]

Heropening van een beslissing van de High Court

- 13 Gezien mijn eerdere beslissing over deze zaak moet ik toelichten waarom ik heb besloten om, zowel op verzoek van de An Bord Pleanála als van verzoekster, de zaak te heropenen.
- 14 De rechtspraak waarin de criteria worden vastgesteld voor de heropening van een beslissing van de High Court in verschillende omstandigheden [zie beslissing in de zaak (OMISSIS) DPP/Lavery (nr. 3) (2018) IEHC 185] is omvangrijk. In deze zaak heb ik een schriftelijk vonnis gewezen, maar de rechterlijke beslissing was nog niet definitief. Deze omstandigheden zijn dus vergelijkbaar met die van de klassieke zaak *In Re [REDACTED] Homes* [2011] IEHC 25.
- 15 [OMISSIS]
- 16 [OMISSIS]
- 17 [OMISSIS]
- 18 [OMISSIS] [Uiteenzetting van de overwegingen voor de heropening van de procedure na een beslissing in de nationale rechtspraak]
- 19 [OMISSIS]
- 20 Zoals in punt [OMISSIS][40] van de zaak [REDACTED] Minister for Agriculture [2021] IEHC 647 is [OMISSIS] uiteengezet, waren de beslissingen in de zaak [REDACTED] en de zaak Nash het gevolg van omstandigheden waarin een zekere feitelijke vergissing aan het licht was gekomen. In de zaak [REDACTED] [OMISSIS] werd [de rechter] verzocht een beslissing te heroverwegen die zij had genomen over de rechtstreekse werking van richtlijn 2001/82, gelet op de conclusie van advocaat-generaal Bobek in het kader van de procedure van artikel 267. In die omstandigheden heeft zij opgemerkt dat de beslissing van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie) in het arrest *Abbeydrive Developments/Kildare County Council* [2010] 2 IR 397 bijzonder „pregnant” was, aangezien zij betrekking had op de heropening van een beslissing op basis van de uitlegging van het Unierecht. In casu doen zich vergelijkbare omstandigheden voor.
- 21 [[OMISSIS]] [Feiten die ten grondslag liggen aan dat arrest van de Supreme Court]
- 22 In dat arrest van de Supreme Court heeft president Kearns geoordeeld [OMISSIS] dat een beslissing van de Supreme Court in normale omstandigheden weliswaar onherroepelijk was, maar dat de Supreme Court in bijzondere of ongebruikelijke omstandigheden haar bijzondere bevoegdheid uitoefent om „*niettemin in haar eigen beslissing te interveniëren*”. [OMISSIS] De Supreme Court heeft duidelijk gemaakt dat zij in voorkomend geval haar conclusies zou heroverwegen indien in het tegenovergestelde geval afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de

constitutionele bescherming van billijke procedures. [OMISSIS] Voor de uitoefening van de bijzondere bevoegdheid moet rekening worden gehouden met het algemene belang van het opgeworpen punt en „*moet het gaan om een punt dat, indien het gegrond zou zijn, naar alle waarschijnlijkheid van invloed zou zijn geweest op de oplossing van het geschil*”. [OMISSIS]

Beslissing tot heropening

- 23 Op grond van bovengenoemde beginselen kunnen de in de brief van het EPA aan de orde gestelde problemen ongetwijfeld van invloed zijn op de oplossing van het geschil. Verzoekster is slechts op één grond in het gelijk gesteld: dat er sprake is van een inbreuk op de KRW omdat het desbetreffende meer niet was aangewezen, zodat het effect van het project niet kon worden beoordeeld zoals de richtlijn vereist. Het EPA betoogt in zijn brief dat er krachtens de richtlijn geen verplichting bestaat om elk waterlichaam aan te wijzen, of dat de richtlijn er niet toe strekt dat alle waterlichamen worden aangewezen, en dat dit niet in de weg staat aan de toepassing van de richtlijn. Het EPA voegt hieraan toe dat dit ook het standpunt is van de Europese Commissie en dat nooit bezwaar is gemaakt tegen het besluit van Ierland om niet alle waterlichamen aan te wijzen.
- 24 Dat werpt een fundamentele vraag op, die de kern van de zaak vormt, aangezien er volgens mij sprake is van een inbreuk op de KRW door onttrekking uit een niet aangewezen waterlichaam toe te staan. Bovendien gaat het om een punt dat gevolgen kan hebben voor alle waterlichamen in alle lidstaten, en waarover het Hof geen uitspraak lijkt te hebben gedaan. Op grond van het door de [Supreme Court] ontwikkelde criterium zou dat punt zeer waarschijnlijk van invloed zijn geweest op de oplossing van het geschil, als het gegrond zou zijn.
- 25 Het punt in kwestie wordt opgeworpen in het kader van nieuwe gegevens die aan de rechter zijn voorgelegd. Die gegevens hadden naar mijn mening redelijkerwijs tijdens de oorspronkelijke terechtzitting aan de rechter kunnen worden voorgelegd overeenkomstig de criteria [van het arrest In Re ██████████ Homes] [OMISSIS]. Dit pleit tegen heropening van de zaak. Wegens het bijzondere belang van het betrokken punt en de toepasselijkheid ervan die verder gaat dan de omstandigheden van de onderhavige zaak, heb ik niettemin besloten dat ik niet kan weigeren om de zaak te heropenen op de enkele grond dat deze gegevens vóór de terechtzitting bekend hadden moeten worden gemaakt en aan de rechter hadden moeten worden voorgelegd.
- 26 In die omstandigheden [OMISSIS] ben ik ervan overtuigd dat de in de Ierse wetgeving voor de heropening van de zaak gestelde voorwaarden duidelijk zijn vervuld. Het opgeworpen punt raakt de kern van mijn beslissing. Ik kom nu tot de elementen die relevant zijn voor het verzoek om een prejudiciële beslissing.

Relevante vaststelling van de feiten

- 27 [OMISSIS] Alle relevante feiten zijn uiteengezet in de beslissing [van 15 januari 2021]. [OMISSIS]

Nationale bepalingen/nationale rechtspraak

- 28 De relevante bepalingen van nationaal recht zijn de regelingen voor de tenuitvoerlegging van de KRW in Ierland, te weten S.I. No. 722/2003, the European Communities (Water Policy) Regulations 2003 en S.I. No. 350/2014, the European [U]nion (Water Policy) Regulations 2014.

Beslissing tot prejudiciële verwijzing

- 29 [OMISSIS] [V]oor de beantwoording van deze vraag moet het Hof om hulp worden gevraagd, aangezien (a) de zaak aanleiding geeft tot een vraag over de juiste uitlegging van de KRW, met name gezien de beslissing van het Hof in zaak C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (ECLI:C:2015:433) (zaak Weser), b) het EPA zich voornamelijk heeft beroepen op de richtsnoeren en de praktijk van de Europese Commissie, waardoor het wenselijk is dat de Commissie haar opmerkingen hierover indient, en c) er rechtspraak van het Hof hierover ontbreekt [OMISSIS]. Gelet op die omstandigheden heb ik besloten om krachtens artikel 267 VWEU een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen.
- 30 Met betrekking tot de aard van de uitleggingsvraag[OMISSIS] heeft de instantie die in Ierland met de aanwijzing is belast (EPA), het waterlichaam, Loch an Mhuilinn, dat het voorwerp van het onderhavige geschil is, kennelijk wegens de grootte ervan niet aangewezen krachtens de KRW. Bijgevolg is daarvoor op grond van de KRW geen toestand vastgesteld. Ik heb geoordeeld dat in die omstandigheden de achteruitgang niet kon worden beoordeeld op basis van de criteria voor de analyse van de toestand, en evenmin het effect op de goede oppervlaktewatertoestand of de eventuele ecologische of chemische toestand van de geplande onttrekking kon worden beoordeeld.
- 31 Volgens het EPA is deze benadering onjuist. Het betoogt dat er voor de aanwijzing van meren in de zin van de KRW een drempelwaarde geldt van 0,5 km²/50 hectare, die is opgenomen in bijlage II, afdeling 1.2.2, volgens welke de kleinste meren kunnen worden aangewezen bij een oppervlakte van 0,5 tot 1 km², waarmee een drempelwaarde geldt van 0,5 km² (met uitzondering van de krachtens artikel 6 beschermde gebieden). Het EPA stelt dat het bij de tenuitvoerlegging van de KRW voor alle waterlichamen met een oppervlakte van meer dan 0,5 km² en beschermde gebieden een toestand heeft vastgesteld. Het EPA stelt dat het begrip „aanzienlijk” van belang is wanneer moet worden vastgesteld welke lichamen moeten worden aangewezen. Het verklaart dat het in 2004 aan de Europese Commissie duidelijk heeft gemaakt welke benadering het

volgt toen het overeenkomstig artikel 5 van de KRW zijn stukken indiende, en dat zijn benadering door de Commissie is beoordeeld zonder dat deze een kritische kanttekening heeft geplaatst bij het gebruik van de oppervlaktedrempel van 0,5 km² in combinatie met de opname van beschermde gebieden die qua oppervlakte kleiner zijn. Het EPA wijst erop dat de Commissie geen inbreukprocedure heeft ingesteld. Het betoogt dat de benadering van Ierland in heel Europa is te zien en dat de Commissie dit heeft erkend. Bij wijze van voorbeeld haalt het EPA het verslag van de Commissie over Finland aan in het kader van het onderzoek van de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) uit de eerste cyclus (lidstaat: Finland Com (2012) 670 final) waarin zij verwijst naar de „grenswaarden van de KRW van systeem A van 0,5 km² voor meren en 10 km² voor stroomgebieden van rivieren”. In die omstandigheden betreft de aan de orde zijnde kwestie volgens het EPA een *acte clair*, ook al bestaat er geen rechtspraak hierover.

- 32 Bij mijn beslissing [van 15 januari] heb ik de uitlegging van de KRW uit het arrest Weser van het Hof als uitgangspunt genomen, volgens welke de begrippen „achteruitgang” en „goede oppervlaktewatertoestand” onlosmakelijk verbonden zijn met het in de KRW vastgestelde complexe beoordelingskader. Ik heb geoordeeld dat wanneer de toestand niet overeenkomstig de KRW is vastgesteld, het niet mogelijk is om te beoordelen of er sprake is van een achteruitgang van die toestand en dus of is voldaan aan artikel 4, lid 1, KRW.
- 33 Bijgevolg bestaat er een cruciale vraag over de uitlegging van de KRW die volgens mij alleen het Hof kan beantwoorden, namelijk of alle waterlichamen, ongeacht hun oppervlakte, krachtens de KRW moeten worden aangewezen opdat een rechter in het kader van een vergunningaanvraag voor een project dat gevolgen heeft voor een oppervlaktewaterlichaam, het project kan beoordelen op basis van de achteruitgang en de goede oppervlaktewatertoestand. [OMISSIS] Bovendien gaat het in het bijzonder bij deze vraag over de juiste uitlegging van de KRW, met name in het licht van het oordeel van het Hof in de zaak Weser.

34 [OMISSIS]

Opmerkingen van de partijen over de prejudiciële vragen

35 [OMISSIS]

36 [OMISSIS]

37 [OMISSIS]

38 [OMISSIS]

Prejudiciële vragen

[OMISSIS]