



Datum van
inontvangstneming

:

09/10/2025

Zaak C-576/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

1 september 2025

Verwijzende rechter:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing

27 augustus 2025

Verzoekende partij:

Deutsche Umwelthilfe e. V.

Verwerende partijen:

Land Nordrhein-Westfalen [OMISSIS]

Land Niedersachsen [OMISSIS]

Land Baden-Württemberg [OMISSIS]

Freistaat Bayern [OMISSIS]

Land Hessen [OMISSIS]

Land Rheinland-Pfalz [OMISSIS]

Land Saarland [OMISSIS]

Freistaat Thüringen [OMISSIS]

[OMISSIS]

B e s l i s s i n g

In de bestuursrechtelijke procedure
van Deutsche Umwelthilfe e. V., [OMISSIS] Berlijn,

verzoeker,

[OMISSIS]

t e g e n

1. Land Nordrhein-Westfalen, [OMISSIS] Düsseldorf, [OMISSIS]

2. Land Niedersachsen, [OMISSIS] Hannover,

[OMISSIS]

3. Land Baden-Württemberg, [OMISSIS] Stuttgart, [OMISSIS]

4. Freistaat Bayern, [OMISSIS] München, [OMISSIS]

5. Land Hessen, [OMISSIS] Wiesbaden, [OMISSIS]

6. Land Rheinland-Pfalz, [OMISSIS] Mainz, [OMISSIS]

7. Land Saarland, [OMISSIS] Saarbrücken, [OMISSIS]

8. Freistaat Thüringen, [OMISSIS] Erfurt,

[OMISSIS]

verweerders,

[OMISSIS]

vanwege waterwetgeving;
hier: prejudiciële procedure

heeft de 20. Senat van het

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-
WESTFALEN

op 27 augustus 2025

als volgt beslist:

[OMISSIS]

De behandeling van de zaak voor het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen) wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Vereist artikel 11, lid 1, van 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 (PB 2000, L 327 blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 (PB 2014, L 311 blz. 32) (hierna: „kaderrichtlijn water”), de vaststelling van één enkel maatregelenprogramma door slechts één passende bevoegde autoriteit in de zin van artikel 3, lid 3, dat alle „basismaatregelen” en, waar nodig, „aanvullende maatregelen” bevat die nodig zijn om de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken voor het gehele stroomgebiedsdistrict of voor het gehele op het grondgebied van de lidstaat gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict?

2. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Is het, om aan de vereisten van artikel 11, lid 1, van de kaderrichtlijn water te voldoen, in beginsel voldoende dat meerdere op elkaar afgestemde en gecoördineerde maatregelenprogramma's worden opgesteld voor telkens een deel van een stroomgebiedsdistrict of een op het grondgebied van de lidstaat gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict?

3. Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:
 - a) Wat zijn de uit artikel 11, lid 1, van de kaderrichtlijn water voortvloeiende vereisten voor de afstemming en coördinatie van verschillende maatregelenprogramma's voor een stroomgebiedsdistrict of voor het op het grondgebied van een lidstaat gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict (bijvoorbeeld juridisch bindend karakter van de afstemming, vorm van coördinatie, monitoring van het effect van de maatregelen, gevolgen van ontoreikende maatregelen in individuele maatregelenprogramma's)?

 - b) Is het in het bijzonder voldoende dat de deelstaten van de Bondsrepubliek Duitsland op het gebied waarvan een deel van een stroomgebiedsdistrict of een deel van het op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict is gelegen, op basis van een bestuurlijke overeenkomst een orgaan oprichten bestaande uit leden van de verschillende ministeries van de deelstaten, teneinde besluiten te nemen over de coördinatie van de activiteiten van de deelstaten met het oog op het opstellen en bijwerken van beheersplannen en maatregelenprogramma's in het kader van de

kaderrichtlijn water, alsmede een werkgroep instellen die tot taak heeft de uitvoering van de kaderrichtlijn water te coördineren en daaraan bij te dragen, maar op eigen verantwoordelijkheid een maatregelenprogramma opstellen voor het deel van het stroomgebiedsdistrict binnen hun gebied of het op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland gelegen deel van het internationale stroomgebiedsdistrict?

Motivering

I.

- 1 Verzoeker is Deutsche Umwelthilfe e.V., een organisatie die is opgericht overeenkomstig de wet op de milieubescherming en is gevestigd in Berlijn, vertegenwoordigd door de raad van bestuur. Verweerders zijn de acht Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, Baden-Württemberg, Beieren, Hessen, Rijnland-Palts, Saarland en Thüringen, waarin het stroomgebiedsdistrict van de Rijn is gelegen (hierna: „FGE Rhein”), vertegenwoordigd door de telkens bevoegde ministeries van Milieu. Verzoeker vordert dat wordt vastgesteld dat verweerders verplicht zijn een doeltreffend, nationaal maatregelenprogramma op te stellen ter vermindering van de kwikverontreiniging van de Rijn. Hij beroept zich op een groot aantal bepalingen van het Unierecht en het nationale recht en is van mening dat de bestaande activiteiten van de autoriteiten ontoereikend zijn en in strijd zijn met het Unierecht.
- 2 De procedure heeft betrekking op fundamentele kwesties van het Unierecht in het kader van de uitvoering van 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: „kaderrichtlijn water”) en de omzetting ervan in nationaal recht bij het Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (wet op het waterbeheer; hierna: „WHG”) met betrekking tot het FGE Rhein. De kaderrichtlijn water heeft tot doel uiterlijk in 2027 een goede chemische en ecologische toestand van alle oppervlaktewateren in alle lidstaten te bereiken. De kernvraag in hoeverre meerdere onderling afgestemde programma’s van deelstaten voldoen aan de vereisten van artikel 11, lid 1, van de kaderrichtlijn water, dan wel of een nationaal programma dat de grenzen van de deelstaten overschrijdt, noodzakelijk is, moet aan het Hof worden voorgelegd in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 3 Het FGE Rhein is het grootste en economisch belangrijkste stroomgebiedsdistrict in Duitsland. Het strekt zich uit over meerdere deelstaten en meerdere lidstaten van de Europese Unie. De Rijn is sterk verontreinigd met kwik als gevolg van industriële ontwikkeling, energieproductie (met name kolencentrales), afvalwater, oude verontreinigde locaties en diffuse emissies. De inbreng van kwik in de Rijn is afkomstig van zowel directe industriële en lokale bronnen als van langdurig gedeponeerde oude verontreinigingen en van atmosferisch transport over lange afstanden. Op bijna alle meetpunten van het FGE Rhein worden de

EU-milieukwaliteitsnormen voor kwik (met name in biota) permanent overschreden. Volgens de huidige beheersplannen wordt, ondanks de bestaande mitigatiemaatregelen, naar verwachting niet tijdig aan de grenswaarden voldaan.

- 4 Verzoeker vordert dat de acht betrokken deelstaten worden verplicht om een effectief nationaal maatregelenprogramma voor het FGE Rhein op te stellen en uit te voeren om de kwikverontreiniging van het oppervlaktewater te verminderen, met name in de beheersperiode 2021-2027.
- 5 Verzoeker betoogt:

De Europese en nationale doelstellingen, in het bijzonder de artikelen 11 en 4 van de kaderrichtlijn water en § 82 WHG, zijn geschonden, aangezien tot dusver alleen gecoördineerde programma's van deelstaten bestaan en deze als ontoereikend moeten worden beschouwd, althans wat de gevaarlijke stof kwik betreft.

Ondanks de oprichting van de Flussgebietsgemeinschaft Rhein (stroomgebiedsgemeenschap Rijn, hierna: „FGG Rhein”) en alle coördinatiemaatregelen die zijn genomen, bestaat er geen juridisch bindend, nationaal maatregelenprogramma waardoor de eisen van een integraal waterbeheer per stroomgebied niet in acht worden genomen. Tot op heden hebben verweerders voor hun aandelen in de Rijn enkel afzonderlijke, van elkaar onderscheiden maatregelenprogramma's opgesteld. Deze programma's zijn weliswaar op bepaalde punten gecoördineerd, met name via FGG Rhein, maar zij vormen geen juridisch bindende en passende globale aanpak, zoals het Unierecht vereist. De kaderrichtlijn water vereist uitdrukkelijk voor elk stroomgebiedsdistrict of de nationale deelgebieden daarvan „een maatregelenprogramma” om de doelstellingen van een goede chemische en ecologische toestand daadwerkelijk te bereiken.

Bovendien zijn de inhoud en de methodologie van de programma's van de deelstaten onvoldoende op elkaar afgestemd. Er bestaat geen bindende algehele strategie om ervoor te zorgen dat alle maatregelen die nodig zijn om kwikemissies te verminderen/beëindigen, in alle wateren en geleidelijk ten uitvoer worden gelegd. De verschillende deelstaten hanteren verschillende benaderingen, stellen ten dele verschillende prioriteiten of methodologische benaderingen vast, waardoor de doeltreffende verwezenlijking van de beheersdoelstellingen in het hele stroomgebied van de Rijn wordt verhinderd. De deelstaatspecifieke programma's vertonen ook talrijke inhoudelijke tekortkomingen. Het emissiereductiepotentieel, met name op het gebied van kolencentrales, industrieel afvalwater, verontreinigde locaties en zuiveringsinstallaties, wordt niet op coherente wijze benut. Bovendien ontbreken er bindende mitigatieroutekaarten en termijnen voor de geleidelijke beëindiging van kwiklozingen, zoals vereist door de kaderrichtlijn water en de bijbehorende richtlijnen inzake milieukwaliteitsnormen. De verantwoordelijke autoriteiten van de deelstaten verwachten ook dat de grenswaarden voor kwik tot geruime tijd na 2027

aanhoudend zullen worden overschreden, hetgeen volgens verzoeker een systematische schending vormt van de krachtens artikel 16, lid 6, van de kaderrichtlijn water geldende uitfaseerverplichting van de Europese Unie. Bovendien is er een gebrek aan transparantie en aan voldoende controlemogelijkheden. De gefragmenteerde opstelling van individuele programma's bemoeilijkt de inspraak van het publiek en de controle, belemmert de controleerbaarheid van de effectiviteit van maatregelen en leidt tot een gebrekkige verantwoordingsplicht ten opzichte van de doelstellingen van het Unierecht. Verzoeker merkt in het bijzonder op dat de kaderrichtlijn water en de wet op het waterbeheer juist een beheer beogen dat de grenzen van de deelstaten overschrijdt. Volgens verzoeker kan dus slechts één enkel afgestemd en juridisch bindend nationaal maatregelenprogramma de naleving van de Duitse beheersdoelstellingen en van de door het Unierecht opgelegde verplichtingen in het FGE Rhein waarborgen. De tot dusver federaal georganiseerde individuele programma's zijn volgens hem in strijd met het Unierechtelijke beginsel van samenhang en het doeltreffendheidsbeginsel.

Ten slotte zijn de vragen of en hoe het vereiste van één enkel maatregelenprogramma voor een stroomgebiedsdistrict moet worden begrepen en in hoeverre federaal gestructureerde en enkel gecoördineerde maatregelenprogramma's binnen een lidstaat aan de vereisten van het Unierecht kunnen voldoen, vanuit het oogpunt van het Unierecht relevant. Een verduidelijking en bindende uitlegging van deze vragen door het Hof is noodzakelijk om de bestaande onzekerheid bij de uitvoering van de kaderrichtlijn water weg te nemen.

- 6 Verzoeker heeft op 6 december 2022 het onderhavige beroep ingesteld.
- 7 Verweerders voeren het volgende aan: Het is juist dat er geen nationaal maatregelenprogramma bestaat dat is samengevoegd in de zin van één enkel tekstdocument. Aan de vereisten en voorschriften van het Unierecht is evenwel voldaan door de vergaande coördinatie en samenwerking binnen FGGRhein en rekening houdend met de beheersplannen en maatregelenprogramma's van de respectieve deelstaten. Deze beheersplannen en maatregelenprogramma's zijn juridisch en inhoudelijk voldoende coherent en voldoen, gezien de afstemming, transparantie en medezeggenschapsverplichtingen, aan de vereisten die voortvloeien uit de kaderrichtlijn water, de wet op het waterbeheer en de beginselen van het Unierecht. Dit blijkt met name uit het feit dat FGGRhein de planning van het beheer en de maatregelen uitgebreid afstemt. De internationale en federale samenwerking biedt juist rechtszekerheid in het kader van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) en zorgt voor voldoende uitwisseling. Een als uniform nationaal document opgesteld programma is volgens het Unierecht niet verplicht. De kaderrichtlijn water laat veeleer modulaire en gecoördineerde deelprogramma's binnen een lidstaat toe, op voorwaarde dat coördinatie en verwezenlijking van de doelstellingen worden gewaarborgd, hetgeen volgens de overige toelichtingen het geval is. Bovendien moet de juridische en feitelijke autonomie binnen een federaal systeem op

dezelfde manier in aanmerking worden genomen als de procedurele en organisatorische autonomie van de lidstaten krachtens het Unierecht (artikel 291, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; hierna: „VWEU”). De beheersdoelstellingen zijn geïntegreerd in de deelstaatprogramma’s en de effecten ervan worden voldoende gecontroleerd en gedocumenteerd door de overheidsinstanties.

- 8 Na instelling van het beroep in december 2022 zijn zowel de absolute als de relatieve bevoegdheid verduidelijkt en is het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen aangewezen als bevoegde rechter. Partijen hebben uitgebreide memories, adviezen en wetenschappelijke analyses ingediend, alsmede opmerkingen over de voorgenomen verwijzing naar het Hof. Verzoeker heeft geen bezwaar gemaakt tegen de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter. Verweerders hebben in de eerste plaats voorgesteld om vooral rekening te houden met de federale coördinatiemechanismen en de procedurele autonomie in het Unierecht.

II.

- 9 De behandeling van de zaak moet worden geschorst.
- 10 Krachtens artikel 267 VWEU moet het Hof van Justitie van de Europese Unie worden gevraagd om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde vragen. Deze vragen hebben betrekking op de uitlegging van 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 (PB L 327, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 (PB L 311, blz. 32); hierna: „kaderrichtlijn water”. Aangezien het om de uitlegging van het Unierecht gaat, is het Hof bevoegd.
- 11 Voor de juridische beoordeling van de gestelde vragen zijn vanuit het Unierecht bezien met name de artikelen 3, 4, 11 en 13 van de kaderrichtlijn water en bijbehorende richtlijnen op het gebied van milieukwaliteitsnormen (MKN, richtlijn 2008/105/EG) en de bescherming van het grondwater (richtlijn 2006/118/EG), in het bijzonder de verplichting tot minimalisering of beëindiging van emissies van prioritaire stoffen zoals kwik (uitfaseerverplichting) tegen 2028, van belang voor de procedure.
- 12 Volgens de nationale wetgeving zijn met name relevant de hierna aangehaalde, in hun actuele versie weergegeven bepalingen van de Duitse wet op het waterbeheer (hierna: „WHG”) van 31 juli 2009 (BGBl. I blz. 2585), laatstelijk gewijzigd bij wet van 12 augustus 2025 (BGBl. I nr. 189), alsmede van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet voor de Bondsrepubliek Duitsland; hierna: „GG”) in de gerectificeerde versie die is bekendgemaakt in het Bundesgesetzblatt, deel III, nr. 100-1, laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 22 maart 2025 (BGBl. I, nr. 94).

13 § 7 WHG Beheer per stroomgebiedsdistrict

1) De wateren moeten worden beheerd per stroomgebiedsdistrict. De stroomgebiedsdistricten zijn:

[OMISSIS]

2. Rijn,

[OMISSIS]

De stroomgebiedsdistricten zijn in kaartvorm weergegeven in bijlage 2.

2) De bevoegde autoriteiten van de deelstaten coördineren hun planning en maatregelen op het gebied van waterbeheer voor zover de belangen van het waterbeheer per stroomgebied dit vereisen.

3) Ter verwezenlijking van de bij deze wet vastgestelde beheersdoelstellingen

1. coördineren de bevoegde autoriteiten de maatregelenprogramma's en beheersplannen met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten van de Europese Unie op het grondgebied waarvan de stroomgebiedsdistricten eveneens zijn gelegen,
2. streven de bevoegde autoriteiten van de deelstaten naar een coördinatie overeenkomstig punt 1 met de bevoegde autoriteiten van staten die geen lid zijn van de Europese Unie.

4) Voor zover het beheer van de federale waterwegen in het geding is, moet voor de in de leden 2 en 3 bedoelde coördinatie de instemming van het directoraat-generaal voor de binnenvaart en de scheepvaart worden verkregen. Voor zover nationale belangen in het geding zijn bij het onderhouden van de betrekkingen met de Europese Unie, met externe staten of internationale organisaties, is voor de in lid 3 bedoelde coördinatie de instemming van het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Duits ministerie van Milieu, Natuurbescherming, Nucleaire Veiligheid en Consumentenbescherming) vereist.

5) De bevoegde autoriteiten van de deelstaten wijzen binnen de grenzen van de deelstaten de stroomgebieden van oppervlaktewateren alsmede kustwateren en het grondwater toe aan een stroomgebiedsdistrict. In het geval van kustwateren geldt dit voor de gebieden aan de landzijde van een lijn waarop elk punt één zeemijl zeewaarts ligt van het dichtstbijzijnde punt van de basislijn waarvandaan de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten, ten minste tot aan de buitengrens van de wateren die hoofdzakelijk door zoetwaterstromen worden beïnvloed. De deelstaten kunnen de toewijzing ook bij wet regelen.

14 § 82 WHG Maatregelenprogramma

1) Voor elk stroomgebiedsdistrict wordt overeenkomstig de leden 2 tot en met 6 een maatregelenprogramma opgesteld om de in de §§ 27 tot en met 31, 44 en 47 bedoelde beheersdoelstellingen te bereiken. De doelstellingen van de ruimtelijke ordening moeten in acht worden genomen; er moet rekening worden gehouden met de beginselen en andere vereisten van ruimtelijke ordening.

2) In het maatregelenprogramma moeten basismaatregelen en, in voorkomend geval, aanvullende maatregelen worden opgenomen; er moet worden voorzien in een kostenefficiënte combinatie van maatregelen met betrekking tot watergebruik. Het maatregelenprogramma omvat ook maatregelen zoals bedoeld in de artikelen 4 tot en met 10 van richtlijn (EU) 2019/904.

3) Basismaatregelen zijn alle in artikel 11, lid 3, van richtlijn 2000/60/EG bedoelde maatregelen die dienen om de beheersdoelstellingen overeenkomstig de §§ 27 tot en met 31, 44 en 47 te bereiken of die bijdragen tot het bereiken van deze doelstellingen.

4) Aanvullende maatregelen, met name in de zin van artikel 11, lid 4, in samenhang met bijlage VI, deel B, bij richtlijn 2000/60/EG, worden in het maatregelenprogramma opgenomen naast de basismaatregelen, voor zover dit nodig is om de in de §§ 27 tot en met 31, 44 en 47 bedoelde beheersdoelstellingen te bereiken. Aanvullende maatregelen kunnen ook worden genomen om een verdergaande bescherming van de wateren te bereiken.

5) Indien uit de monitoring of andere bevindingen blijkt dat de in de §§ 27 tot en met 31, 44 en 47 bedoelde beheersdoelstellingen niet kunnen worden bereikt, moeten de oorzaken daarvan worden onderzocht, moeten de vergunningen voor het gebruik van wateren en de monitoringprogramma's worden getoetst en zo nodig aangepast, en moeten in het maatregelenprogramma aanvullende maatregelen worden opgenomen die achteraf noodzakelijk zijn.

6) De in lid 3 bedoelde basismaatregelen mogen niet leiden tot verdere verontreiniging van oppervlaktewateren, kustwateren of mariene wateren, tenzij de uitvoering ervan over het geheel genomen een gunstiger effect op het milieu zou hebben. De bevoegde autoriteit kan in het kader van de §§ 47 en 48 ook toestemming verlenen voor lozingen in het grondwater als bedoeld in artikel 11, lid 3, onder j), van richtlijn 2000/60/EG.

15 § 44 WHG Beheersdoelstellingen voor kustwateren

De §§ 27 tot en met 31 zijn van overeenkomstige toepassing op kustwateren zoals bedoeld in § 7, lid 5, tweede zin. Zeewaarts van de in § 7, lid 5, tweede zin, genoemde lijn zijn de §§ 27 tot en met 31 dienovereenkomstig van toepassing in kustwateren voor zover een goede chemische toestand moet worden bereikt.

16 § 47 WHG Beheersdoelstellingen voor het grondwater

1) Grondwater moet zodanig worden beheerd dat:

1. achteruitgang van zijn kwantitatieve en chemische toestand wordt voorkomen;
 2. alle significante en aanhoudende trends in de stijging van de concentraties van verontreinigende stoffen als gevolg van de gevolgen van menselijke activiteit worden omgekeerd;
 3. een goede kwantitatieve en chemische toestand wordt behouden of bereikt; een goede kwantitatieve toestand omvat onder meer een evenwicht tussen grondwateronttrekking en grondwateraanvulling.
- 2) De in lid 1, punt 3, bedoelde beheersdoelstellingen moeten uiterlijk op 22 december 2015 worden bereikt. Verlengingen van termijnen zijn toegestaan met overeenkomstige toepassing van § 29, leden 2 tot en met 4.
- 3) § 31, lid 1, lid 2, eerste zin, en lid 3, is van overeenkomstige toepassing op uitzonderingen op de beheersdoelstellingen zoals bedoeld in lid 1. Voorts is § 30 van overeenkomstige toepassing op de beheersdoelstellingen zoals bedoeld in lid 1, punt 3, met dien verstande dat overeenkomstig de eerste zin, punt 4, de best mogelijke kwantitatieve en chemische toestand van het grondwater moet worden bereikt.

17 **Artikel 2 GG**

1. Eenieder heeft recht op vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, mits hij daarbij geen afbreuk doet aan de rechten van derden, de constitutionele orde of de goede zeden.
2. Eenieder heeft recht op leven en lichamelijke integriteit. De vrijheid van de persoon is onschendbaar. Deze rechten kunnen slechts bij wet worden aangetast.

18 **Artikel 20a GG**

De staat beschermt, ook in het kader van de verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties, de natuurlijke leefmiddelen en de dieren in het kader van de constitutionele orde door middel van wetgeving en, overeenkomstig de wet en het recht, door de uitvoerende macht en de rechtspraak.

III.

- 19 De prejudiciële vragen zijn relevant voor de beslissing en vereisen een verduidelijking door het Hof. Zij worden niet verduidelijkt door zijn rechtspraak („acte éclairée”) en zijn evenmin voldoende duidelijk („acte clair”). Het geschil betreft de fundamentele vraag van het Unierecht of binnen een federaal georganiseerde lidstaat als de Bondsrepubliek Duitsland de vaststelling van „een” maatregelenprogramma in de zin van artikel 11 van de kaderrichtlijn water noodzakelijkerwijs moet worden opgevat als een nationaal document dat de

grenzen van de deelstaten overschrijdt, of dat een afgestemde en gecoördineerde, gezamenlijk ingediende modulaire structuur per deelstaat volstaat.

- 20 De bepalingen van de Duitse waterwetgeving berusten op Unierechtelijke voorschriften. Zonder een verduidelijking van het Hof heeft de verwijzende rechter niet de mogelijkheid om het Unierecht duidelijk uit te leggen. Om te beginnen wijst veel erop dat de doelstelling van de kaderrichtlijn water, te weten het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand van alle oppervlaktewateren, in beginsel doeltreffendheid, samenhang en controle vereist, en dus een strak, afgestemd en effectief stelsel van maatregelen. Over de vraag of dit stelsel van maatregelen één uniform nationaal programma vereist om de beheersdoelstellingen van het Unierecht te verwezenlijken, rekening houdend met het doeltreffendheidsbeginsel en gelet op de bewoordingen van de kaderrichtlijn water, dan wel of het ook kan worden uitgevoerd door middel van modulair gecoördineerde programma's, is nog niet beslist. Of de huidige som van gecoördineerde deelstaatprogramma's aan de vereisten van de kaderrichtlijn water voldoet, kan afhangen van de vraag hoe nauw en juridisch bindend deze programma's in materieel, procedureel en administratief opzicht zijn verweven, dan wel van de vraag of het ontbreken van een „coherent” nationaal programma structurele tekortkomingen met zich meebrengt. Dit kunnen met name tekortkomingen zijn bij de uitvoering, het risico dat de doelstellingen niet worden gehaald, ontbrekende of in elk geval ontoereikende interventiemogelijkheden en het verlies van transparantie. De beslissing van het geschil hangt dus in overwegende mate af van de vraag of de coördinatie en de consolidatie in FGG Rhein als een in beginsel passende vorm moeten worden beschouwd en, zo ja, of bovendien moet worden geëist dat deze vorm meer omvat dan een louter organisatorische afstemming. De bundeling van de juridische gevolgen, de tenuitvoerlegging van gezamenlijke inspraak van het publiek, het toezicht op en de monitoring van de verwezenlijking van de doelstellingen en een gestructureerde dialoog over verantwoordingsplicht kunnen als referentiepunten voor de minimumvereisten dienen. In dit verband is van belang of en hoe het Hof bepaalde minimumeisen definieert en de effectiviteit van de door verweerders gevolgde afstemmingsprocedure beoordeelt.
- 21 In detail:
- 22 Het antwoord op de eerste prejudiciële vraag is relevant voor de beslechting van het geding, aangezien deze rechtstreeks de rechtsgrondslag van de vordering bepaalt en betrekking heeft op een kernvraag van uitlegging van de kaderrichtlijn water.
- 23 In de onderhavige procedure vordert verzoeker verweerders te verplichten om voor het gehele FGE Rhein een uniform maatregelenprogramma op te stellen dat de grenzen van de deelstaten overschrijdt. Ter ondersteuning van hun standpunt voeren verweerders aan dat verschillende maatregelenprogramma's, die respectievelijk door de bevoegde autoriteiten van de deelstaat zijn vastgesteld en via FGG Rhein zijn gecoördineerd, reeds voldoen aan het Unierechtelijke vereiste

en dat één enkele nationale programmatekst door een centrale autoriteit niet noodzakelijk is. De vraag of artikel 11, lid 1, van de kaderrichtlijn water voorziet in het vereiste van één enkel maatregelenprogramma door „een enkele passende bevoegde autoriteit” voor het gehele stroomgebiedsdistrict, is dus van prejudicieel belang voor de gerechtelijke procedure. Indien alleen een dergelijk uniform maatregelenprogramma dat de grenzen van de deelstaten overschrijdt, in overeenstemming is met het Unierecht, is de Bondsrepubliek Duitsland deze verplichting niet nagekomen. In dat geval zou de vordering waarschijnlijk gegrond zijn. Indien het Hof daarentegen tot de conclusie komt dat individuele, op coherente wijze afgestemde programma’s volstaan, kan het door verzoeker aangevoerde recht op één enkel nationaal programma niet bestaan. De rechtsvraag is dus relevant voor de beslechting van het geding, aangezien de verwijzende rechter enkel door verduidelijking van deze uitleggingsvraag kan beoordelen of de door verweerders gevolgde praktijk in overeenstemming is met de vereisten van het toepasselijke Unierecht, dan wel of er sprake is van een onjuiste omzetting van het Unierecht die verweerders moeten verhelpen. Zonder verduidelijking van deze Unierechtelijke principiële vraag kan in het kader van het hoofdgeding geen uitspraak worden gedaan.

- 24 Voor het geval dat de eerste prejudiciële vraag niet reeds bevestigend wordt beantwoord, is de tweede prejudiciële vraag relevant voor de beslechting van het geding, aangezien zij in het licht van het Unierecht de alternatieve mogelijkheid van een modulair maatregelenprogramma verduidelijkt en van beslissende invloed is op de gevorderde verplichting van verweerders of anders op de afwijzing van de vordering.
- 25 Voor het geval dat het Hof de eerste vraag aldus beantwoordt dat één enkel, de grenzen van de deelstaten overschrijdend maatregelenprogramma niet verplicht is, staat het aan de verwijzende rechter om te bepalen onder welke voorwaarden verweerders praktijk om meerdere op deelstaatsniveau opgestelde programma’s vast te stellen, die via FGG Rijn worden afgestemd en gecoördineerd, in het licht van het Unierecht volstaat. De beantwoording van deze prejudiciële vraag is dus ook van prejudicieel belang: Indien het Unierecht in beginsel voorziet in de mogelijkheid om individuele op elkaar afgestemde en gecoördineerde programma’s uit te voeren en de praktijk voldoet aan de voorwaarden van de kaderrichtlijn water, is de vordering waarschijnlijk ongegrond. Mocht het Hof echter verdergaande materiële en procedurele voorwaarden voor de rechtmatigheid van dergelijke individuele programma’s formuleren, dan zou dit ertoe kunnen leiden dat de Duitse praktijk in het licht van het Unierecht laakbaar is en verweerders worden verplicht de programma’s te herdefiniëren of samen te voegen.
- 26 Zonder verduidelijking van deze Unierechtelijke voorwaarden is de verwijzende rechter niet in staat om een passende en met het Unierecht strokende beslissing te nemen, aangezien de wet op het waterbeheer ertoe strekt de kaderrichtlijn water in overeenstemming met het Unierecht om te zetten, maar zelf geen voorschriften bevat met betrekking tot de vraag of en, in voorkomend geval, onder welke

voorwaarden verschillende programma's van de bevoegde deelstaatautoriteiten met betrekking tot bepaalde delen van het FGE Rhein samen een toereikend maatregelenprogramma van een lidstaat kunnen vormen, dan wel of de opsplitsing of de ontbrekende of ontoereikende afstemming van de programma's van de deelstaten reeds een structurele tekortkoming vormt, ook al zouden de afzonderlijke programma's van de deelstaten op zichzelf niet inhoudelijk laakbaar zijn. In dit opzicht is de prejudiciële vraag rechtstreeks relevant voor de beslechting van het geding.

- 27 De derde prejudiciële vraag is relevant voor de beslechting van het geding, aangezien daarin de materiële en organisatorische vereisten met betrekking tot de afstemming en coördinatie van modulaire programma's worden geconcretiseerd en wordt beslist of het in de Bondsrepubliek Duitsland gehanteerde model in overeenstemming is met het Unierecht.

- 28 In casu is het niet duidelijk of de institutionele en juridische organisatie van de coördinatie, zoals die in de Bondsrepubliek Duitsland tot stand is gebracht door middel van bestuurlijke overeenkomsten, interministeriële organen en werkgroepen, en de vaststelling, op eigen verantwoordelijkheid, van maatregelenprogramma's op deelstaatniveau, voldoen aan de mogelijke Unierechtelijke vereisten inzake aannemelijkheid, doeltreffendheid en rechtszekerheid. In dit verband moet met name worden onderzocht of de juridische en organisatorische coördinatie via interministeriële organen (zoals FGG Rhein) voldoende is, wat de vereisten zijn inzake juridisch bindend karakter, institutionele transparantie en toezichtmechanismen, en hoe tekortkomingen in de verwezenlijking van de doelstellingen of bij de uitvoering van individuele maatregelen van afzonderlijke deelstaten moeten worden aangepakt.

- 29 De verduidelijking van deze Unierechtelijke voorschriften is rechtstreeks relevant voor de beslissing van de verwijzende rechter over de rechtmatigheid van de huidige praktijk en over eventuele verplichtingen van verweerdere tot verbetering of hercoördinatie. Zonder een definitieve Unierechtelijke beoordeling van deze materiële en organisatorische vereisten kan de verwijzende rechter niet beoordelen of het huidige Duitse coördinatiemodel in overeenstemming is met de richtlijn en of de vordering op dit punt moet worden afgewezen of toegewezen. Bijgevolg is ook de derde prejudiciële vraag noodzakelijk en relevant voor de beslechting van het hoofdgeding.

- 30 Samenvattend is de verwijzende rechter dus overeenkomstig de rechtspraak van het Hof verplicht om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, aangezien noch de rechtspraak, noch de wetgeving duidelijkheid verschaft over deze specifieke rechtsvraag die verder gaat dan het individuele geval. De doelstelling van de kaderrichtlijn water, namelijk het waarborgen van een ambitieus en doeltreffend waterbeheer, zou kunnen pleiten voor de verplichting om één uniform maatregelenprogramma op te stellen. De federale constitutionele structuur van de Bondsrepubliek Duitsland zou kunnen rechtvaardigen dat onder

bepaalde voorwaarden ook een afwijkende besluitvorming op deelstaatsniveau is toegestaan.

[OMISSIS]