



Datum van
inontvangstneming

:

02/12/2022

Zaak C-671/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

25 oktober 2022

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 oktober 2022

Verzoekster tot *Revision*:

T GmbH

Verwerende autoriteit:

Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Richtlijn 2000/60/EG – Toestand van een oppervlaktewaterlichaam – Biologische kwaliteitselementen – Visfauna – Antropogene invloeden

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Moet bijlage V, punt 1.2.2. (definities voor zeer goede, goede en matige ecologische toestand in meren), 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, aldus worden uitgelegd dat onder „verstoorde omstandigheden”, in de tabel „biologische kwaliteitselementen”, regel „visfauna”, kolom „zeer goed”, uitsluitend

antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen moeten worden verstaan?

Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

2. Moet de genoemde bepaling aldus worden uitgelegd dat wanneer het biologische kwaliteitselement „visfauna” afwijkt van de zeer goede toestand en deze afwijking te wijten is aan andere verstoorde omstandigheden dan antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen, dit ertoe leidt dat het biologische kwaliteitselement „visfauna” ook niet in een „goede toestand” of een „matige toestand” kan worden ingedeeld?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 (hierna: „richtlijn 2000/60”)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wasserrechtsgesetz 1959 (wet inzake het waterrecht van 1959; hierna: „WRG 1959”)

§ 30a. (1) Oppervlaktewateren, met inbegrip van sterk veranderde en kunstmatige wateren (§ 30b), dienen zodanig te worden beschermd, verbeterd en hersteld dat [...] de beoogde toestand wordt bereikt op uiterlijk 22 december 2015. De beoogde toestand van een oppervlaktewater wordt als bereikt beschouwd wanneer het oppervlaktewaterlichaam ten minste een goede ecologische en een goede chemische toestand heeft. De beoogde toestand in een sterk veranderd of kunstmatig water wordt als bereikt beschouwd wanneer het oppervlaktewaterlichaam ten minste een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand heeft.

§ 104a. (1) Projecten die

1. wegens veranderingen van de hydromorfologische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de waterstand van grondwaterlichamen ertoe leiden dat

a) een goede toestand van het grondwater, een goede ecologische toestand of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel niet wordt bereikt dan wel dat

b) de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam achteruitgaat,

[...]

moeten hoe dan ook worden aangemerkt als projecten die mogelijkwijs een impact op openbare belangen zullen hebben (§ 104, lid 1, en § 106).

§ 105. (1) In het algemeen belang kan een aanvraag voor een vergunning voor een project met name als niet-ontvankelijk worden beschouwd of slechts onder vervulling van bepaalde voorwaarden en inachtneming van aanvullende voorschriften worden goedgekeurd wanneer:

[...]

m) dat project een ernstige aantasting van de ecologische toestand van de wateren dreigt mee te brengen;

n) dat project de doelstellingen die uit andere bepalingen van het Unierecht voortvloeien, ernstig kan ondermijnen.

[...]

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekster tot *Revision* heeft in 2013 bij het districtsbestuur van Spittal an der Drau (Oostenrijk) een vergunning krachtens de natuurbeschermings- en waterwetgeving aangevraagd voor de bouw van een boothuis aan de Weißensee (Oostenrijk). Het districtsbestuur heeft de aanvraag in 2016 afgewezen.
- 2 Verzoekster tot *Revision* heeft hiertegen beroep ingesteld bij het Landesverwaltungsgericht Kärnten (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Karinthië, Oostenrijk), dat dit beroep in tweede aanleg op 21 februari 2020 ongegrond heeft verklaard. Het Landesverwaltungsgericht heeft in zijn motivering uiteengezet dat de algehele toestand van de Weißensee als „onbevredigend” moet worden beoordeeld, aangezien het biologische kwaliteitselement „visfauna” in een onbevredigende toestand verkeert en het criterium met de slechtste ontwikkeling beslissend is voor de algehele beoordeling. De onbevredigende toestand van de visfauna is hoofdzakelijk te wijten aan het feit dat er nog slechts zes van de acht oorspronkelijke vissoorten aanwezig zijn, terwijl er negen niet-oorspronkelijke vissoorten zijn bijgekomen. De oorzaak hiervan is vooral „verkeerd visbeheer”.
- 3 Volgens de bepalingen van richtlijn 2000/60 en het Oostenrijkse WRG 1959 wordt naar een „goede” toestand van het oppervlaktewater gestreefd. Er moeten maatregelen worden genomen die erop gericht zijn dit doel te bereiken en alles moet worden verboden wat het bereiken van een goede toestand van de Weißensee in gevaar zou brengen (verbeteringsvereiste volgens de waterwetgeving). Op grond van het verbeteringsvereiste moet elke maatregel worden verboden die aan een verbetering in de weg staat of er niet op gericht is om tot een verbetering bij te dragen. Het boothuis zelf zou de toestand van de Weißensee weliswaar niet als geheel veranderen, maar in het gebied waar het zal

worden gebouwd zou er een ecologische verandering optreden, aangezien de natuurlijke paaiplaatsen voor vissen door een constructie aan de oever van het meer zouden worden verdrongen. Zelfs dergelijke kleine invloeden zouden aan een verbetering in de weg staan en er zou het gevaar bestaan dat [de toestand van] het hele waterlichaam achteruitgaat, in zoverre bij de beoordelingen ook rekening wordt gehouden met mogelijke toekomstige bebouwingen.

- 4 Verzoekster tot *Revision* heeft tegen deze beslissing beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk). Zij betoogt in wezen dat het in de waterwetgeving vastgestelde verbeteringsvereiste zich niet verzet tegen de verlening van de aangevraagde vergunning.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 5 Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake richtlijn 2000/60 moeten de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een specifiek project weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van een oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van een oppervlaktewater op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt (arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 71). Voorts is het de lidstaten niet toegestaan om bij de beoordeling of een specifiek programma of project verenigbaar is met de doelstelling te voorkomen dat de waterkwaliteit achteruitgaat, tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijngevolgen voor het water hebben buiten beschouwing te laten, behalve indien het duidelijk is dat dergelijke effecten naar hun aard slechts een geringe impact hebben op de toestand van de betrokken waterlichamen en niet kunnen leiden tot „achteruitgang” daarvan in de zin van die bepaling [arrest van 5 mei 2022, Association France Nature Environnement (Tijdelijke effecten op de toestand van oppervlaktewater), C-525/20, EU:C:2022:35, punt 46].
- 6 De verwijzende rechter gaat er op basis van die rechtspraak van uit dat projecten die niet bijdragen tot het noodzakelijke bereiken van een goede toestand van een oppervlaktewater, maar die het bereiken van de doelstelling evenmin in gevaar brengen (neutrale projecten), op grond van richtlijn 2000/60 niet mogen worden verboden. Indien een project echter in de weg staat aan het bereiken van een goede toestand omdat niet duidelijk is dat het naar zijn aard slechts een geringe impact heeft op de toestand van de betrokken waterlichamen, mag geen goedkeuring worden verleend.
- 7 Tegen deze achtergrond is de verwijzende rechter van mening dat het Landesverwaltungsgericht nader moet vaststellen welke maatregelen voor het bereiken van een goede toestand van de Weißensee beoogd of noodzakelijk zijn. Op basis daarvan zou vervolgens moeten worden beoordeeld of het specifieke

project de maatregelen meer dan slechts in geringe mate belemmert en dus in de weg staat aan het bereiken van de doelstelling.

- 8 Voorwaarde hiervoor is dat de huidige algemene ecologische toestand van de Weißensee daadwerkelijk als minder dan „goed” dient te worden ingedeeld. De verwijzende rechter betwijfelt of dit daadwerkelijk aan de orde is in het onderhavige geval waarin de aantasting van de visfauna uitsluitend het gevolg is van maatregelen in verband met het visserijbeheer en niet van antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen. De te maken indeling hangt bijgevolg voornamelijk af van het antwoord op de eerste prejudiciële vraag. Indien deze ontkennend wordt beantwoord, is voor de verdere stappen beslissend of het element „visfauna” een goede of zeer goede toestand voor het bereiken van de vereiste goede toestand moet hebben (tweede vraag).
- 9 Richtlijn 2000/60 stelt voor de toestand van de afzonderlijke biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen verschillende klassen vast. In dit verband wordt alleen bij de beschrijving van het biologische kwaliteitselement „visfauna” vereist dat er sprake is van een afwijking van de zeer goede toestand „ten gevolge van antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen”; de andere beschrijvingen gaan niet in op de oorzaken. Andere oorzaken van de achteruitgang van de visfauna (bijvoorbeeld maatregelen in verband met het visserijbeheer) zouden bijgevolg uitgesloten zijn.
- 10 Deze afwijkende definitie wijst erop dat voor de visfauna een speciale regeling zou moeten worden getroffen waarbij ook rekening wordt gehouden met de oorzaken van de afwijking van de oorspronkelijke toestand. Een reden voor deze andere aanpak kan niet rechtstreeks uit de richtlijn worden opgemaakt.
- 11 In de normatieve beschrijving van de zeer goede toestand van het biologische kwaliteitselement „visfauna” noemt de richtlijn echter, net zoals bij alle andere kwaliteitselementen, telkens „onverstoorde omstandigheden” (zonder verdere beperkingen). Dit is niet helemaal verenigbaar met de beperking tot specifieke oorzaken in de beschrijving van de goede en matige toestand.
- 12 Volgens de verwijzende rechter zijn er drie uitleggingen mogelijk, die moeten worden verduidelijkt door de prejudiciële vragen.
- 13 Eerste mogelijke uitlegging: *Voor de indeling van de toestand van de visfauna in alle klassen zijn uitsluitend antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen relevant (bevestigend antwoord op de eerste vraag).* Voor deze uitlegging pleit dat er rekening wordt gehouden met de hierboven beschreven speciale regeling voor de visfauna en deze grotendeels overeenstemt met de bewoordingen van de richtlijn. Bovendien past deze in het systeem van de toestandsklassen.

- 14 Tegen deze uitlegging kan echter worden aangevoerd dat het begrip „verstoorde omstandigheden” in de beschrijving van de zeer goede toestand van het biologische kwaliteitselement „visfauna” in vergelijking met de andere kwaliteitselementen een andere betekenis zou moeten worden verleend, namelijk in die zin dat deze is beperkt tot antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen. Dit zou de vaststelling van de toestand van de visfauna vooral kunnen bemoeilijken wanneer de achteruitgang ten opzichte van de zeer goede toestand meerdere oorzaken heeft. Bovendien zou op deze manier geen volledige bescherming van de aquatische ecosystemen kunnen worden bereikt, aangezien verstoorde omstandigheden op de visfauna die niet te wijten zijn aan de genoemde oorzaken, bij de toepassing van de richtlijn buiten beschouwing zouden blijven.
- 15 Tweede mogelijke uitlegging: *Voor de indeling van de toestand van de visfauna in de klassen „goed” en „matig” zijn uitsluitend antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen relevant (ontkennend antwoord op de eerste vraag en bevestigend antwoord op de tweede vraag).* Voor deze uitlegging pleit dat zij volledig overeenstemt met de bewoordingen van de richtlijn. Indien de visfauna vanwege verstoorde omstandigheden niet in een zeer goede toestand verkeert, kan deze ook dan niet als „goed” of „matig” worden ingedeeld wanneer de afwijking andere oorzaken heeft dan antropogene invloeden op de fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen. Zelfs in het geval van geringe afwijkingen zou dan hoogstens een indeling als „onbevredigend” mogelijk zijn. De bescherming van de aquatische ecosystemen zou bijgevolg uitgebreider zijn dan bij de eerste mogelijke uitlegging.
- 16 Tegen deze uitlegging kan worden aangevoerd dat zij niet past in het overige systeem van de toestandsklassen. Een hoogstens „onbevredigende” toestand met slechts geringe of matige afwijkingen van de toestand met onverstoorde omstandigheden is niet te verklaren door de algemene definities voor de vijf toestandsklassen. Bovendien vereist deze uitlegging voor het bereiken van een goede algemene toestand van een oppervlaktewater een zeer goede toestand van het biologische kwaliteitselement „visfauna”, omdat een goede of matige toestand reeds per definitie uitgesloten is. Dit zou uiteindelijk tot strengere regels voor invloeden op de visfauna leiden dan voor andere verstoorde omstandigheden.
- 17 Derde mogelijke uitlegging: *Voor de indeling van de toestand van de visfauna in alle klassen zijn alle oorzaken van de afwijking van de zeer goede toestand even relevant (ontkennend antwoord op de eerste en de tweede vraag).* Voor deze uitlegging pleit dat het biologische kwaliteitselement „visfauna” op dezelfde wijze wordt behandeld als alle andere kwaliteitselementen, in die zin dat de indeling plaatsvindt zonder rekening te houden met de oorzaken. Ook hierdoor worden de aquatische ecosystemen uitgebreid beschermd, de indeling wordt relatief eenvoudig en deze komt overeen met de rechtsopvatting van het Landesverwaltungsgericht Kärnten in deze zaak.

- 18 Tegen deze uitlegging pleit dat hierbij de bovengenoemde bijzondere kenmerken van de richtlijn niet in acht worden genomen.