



Datum van inontvangstneming : 09/03/2026

Zaak C-687/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

28 oktober 2025

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Valencia, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 september 2025

Verzoekende partij:

Eólicas Mare Nostrum, S. L.

Verwerende partij:

Consellería de Medio Ambiente, Agua e Infraestructura y Territorio de la Generalitat Valenciana

Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (eerste afdeling van de bestuursrechtelijke kamer van de Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana)

[OMISSIS] **Gewone procedure 75/2024.**

Bestreden handeling: Besluit van 7 februari 2024 van de Consellería de Medio Ambiente, Agua e Infraestructura y Territorio de la Generalitat Valenciana (ministerie van Milieu, Water, Infrastructuur en Landgebruik van de autonome regio Valencia, Spanje) tot afwijzing van het bezwaar tegen het besluit van 15 november 2023 inzake milieueffectbeoordelingsprocedure nr. 2977824 betreffende het project voor de fotovoltaïsche zonne-energiecentrale „Las Sabinillas” in Camporrobles.

[OMISSIS]

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA

COMUNIDAD VALENCIANA
BESTUURSRECHTELIJKE KAMER

AFDELING 1

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[identificatie van de verwijzende rechterlijke instantie, de procedure en de partijen]

BESCHIKKING

Valencia, 25 september 2025.

FEITEN

EEN. De handelsvennootschap Eólicas Mare Nostrum S.L. heeft bestuursrechtelijk beroep ingesteld tegen het besluit van 7 februari 2024 van de Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Territorio (regionale ministerie van Milieu en Landgebruik van de autonome regio Valencia, Spanje) tot afwijzing van het door haar aangetekende bezwaar tegen het besluit van 15 november 2023 van de Dirección General de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental (directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening, Landschap en Milieueffectbeoordeling van de autonome regio Valencia, Spanje) waarbij de procedure voor de milieueffectbeoordeling van het project voor de fotovoltaïsche energiecentrale Las Sabinillas in Camporrobles, Valencia, is beëindigd.

Het besluit tot beëindiging is gebaseerd op de overweging, na toepassing van artikel 37, artikel 39 en artikel 40, lid 1, van Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (wet 21/2013 van 9 december 2013 inzake de milieueffectbeoordeling; hierna: „LEA”), dat de vergunningsinstantie, nadat zij was verzocht om toezending van het dossier en de voorgeschreven documenten, specifiek het verslag inzake de tijdens de openbare-informatieprocedure ontvangen bezwaren en opmerkingen, het verslag van de raadpleging van de betrokken overheidsinstanties, het verslag over de effecten op cultureel erfgoed (artikel 11 van Ley 4/98 (wet 4/98)), en het verslag over de ruimtelijkeordenings- en landschapsaspecten van project ([Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica] (wetsbesluit 14/2020 van 7 augustus 2020 van de regering van de autonome regio Valencia tot vaststelling van maatregelen om de vestiging van installaties te versnellen teneinde het gebruik van hernieuwbare energie te benutten in het licht van de klimaatcrisis en de dringende noodzaak van economische reactivering; hierna: „DL 14/2020”), heeft nagelaten dat te doen.

TWEE. Nadat het beroep ontvankelijk was verklaard, is het behandeld conform de toepasselijke voorschriften. Na daarover te hebben gestemd en beslist, is bij

beschikking van 19 juni 2025 besloten de partijen te horen over de mogelijke indiening van een prejudiciële verwijzing bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

1. Het openbaar ministerie heeft verklaard dat het zich, overeenkomstig Instructie 1/2016 van 7 januari van de Fiscalía General del Estado (procureur-generaal, Spanje), onthoudt van deelname aan de procedure.

2. De advocaat van de Generalitat [Valenciana] (overheid van de autonome regio Valencia, Spanje) heeft zich, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 mei 2023 [(C-575/21, EU:C:2023:425)] verzet tegen de indiening van een prejudiciële verwijzing op grond dat milieueffectbeoordelingen moeten worden uitgevoerd met inachtneming van de criteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92, hetgeen niet mogelijk is als verplichte documenten ontbreken in het dossier.

Subsidiair heeft hij verzocht om in overweging te nemen of het, teneinde de toepassing van de Unierechtelijke regels te waarborgen, zou volstaan om aansprakelijkheid te vorderen wegens het niet uitbrengen van verslagen, dan wel of de opdrachtgever van het project de mogelijkheid heeft om de verslagen te verkrijgen door zich tot de bevoegde rechter te wenden.

Voorts heeft de advocaat van de Generalitat de verwijzende rechter verzocht te overwegen of de milieubeoordelingsprocedure kan worden voortgezet zonder de voor het uitbrengen van de bevindingen daarvan vereiste verslagen.

3. Eólicas Mare Nostrum S. L. heeft zich positief uitgelaten over het indienen van een prejudiciële verwijzing, waarbij zij de hiernavolgende argumenten aanvoerde.

De toepassing van artikel 40 LEA staat de perverse combinatie toe dat tussen twee instanties die onder dezelfde overheid ressorteren, nalatigheid door de eerste instantie het voor de tweede instantie onmogelijk maakt om de milieueffectbeoordeling uit te voeren, met als gevolg dat het procedure wordt beëindigd en de opdrachtgever van het project wordt benadeeld.

Dit maakt het voor de overheid mogelijk om op arbitraire wijze, zonder aan enig criterium te zijn gebonden, vergunningen te verlenen of te weigeren.

De regel is niet alleen in strijd met het beginsel van behoorlijk bestuur, maar ook met de beginselen van antiformalisme, pro actione en effectieve rechterlijke bescherming.

De regel vormt een schending van de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 2, lid 2, artikel 6, lid 3, en artikel 8 van richtlijn 2011/92 en de artikelen 15 en 16 van richtlijn 2018/2001 en strookt niet met de rechtspraak tot uitlegging van die artikelen.

[OMISSIS]

[procedurele formule]

RECHTSOVERWEGINGEN

EEN. Feitelijke achtergrond en bestuurlijke procedure

1.1 Verzoek Eólicas Mare Nostrum S. L. heeft op 25 november 2021 een aanvraag voor een bestuurlijke vergunning voor de bouw en vestiging van een fotovoltaïsche centrale ingediend bij de Servicio Territorial de Industria, Energía y Minas (territoriale dienst voor Industrie, Energie en Mijnbouw) van de Generalitat Valenciana (de vergunningsinstantie), evenals een aanvraag voor een verklaring van openbaar nut.

De energiecentrale zou worden aangelegd op bedrijventerrein 5, percelen 9003 en 9004, bedrijventerrein 11, percelen 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 24, 27, 28, 29, 35, 36, 37, 38, 59, 60, 114, 135, 143, 9001, 9002 en 9007, bedrijventerrein 13, percelen 3, 9001 en 9004, bedrijventerrein 14, percelen 138, 139, 141, 144, 192 en 9006 in de gemeente Camporrobles (autonome regio Valencia, Spanje), en op bedrijventerrein 14, percelen 143 en 153 in de gemeente Fuenterrobles (autonome regio Valencia, Spanje), en de totale oppervlakte zou 528 206 m² bedragen.

Daarnaast voorziet het project in een recht van overpad voor een ondergrondse verbindinglijn, die een oppervlakte van 2 328,60 m² beslaat.

De installatiekosten bedragen 22 218 854,99 EUR, en het door 56 784 fotovoltaïsche modules opgewekte vermogen van de centrale is maximaal 32 210 kW.

Het verzoek gaat vergezeld van, onder meer, een beschrijving van het project, een milieueffectstudie, een studie naar de integratie van de centrale in het landschap, een memorie, een ontmantelingsplan, een lijst van relevante goederen en rechten en de eigenaren ervan ten behoeve van de verklaring van openbaar nut en de onteigening, alsmede afzonderlijke documenten die zijn bestemd voor de gemeenten Camporrobles en Fuenterrobles, de Consellerías de Territorio y Agricultura (regionale ministeries van Ruimtelijke Ordening en Landbouw), de Confederación Hidrográfica del Júcar (waterbeheerder voor het stroomgebied van de rivier de Júcar) en Red Eléctrica de España (nationale transmissiesysteembeheerder).

Ook is bij het verzoek een verslag inzake de planologische verenigbaarheid voor de gemeente Camporrobles gevoegd, dat door die gemeente niet is uitgebracht.

Voorts is de zekerheid voor de door Red Eléctrica de España te verlenen toegang gestort, is bewijs van de beschikbaarheid of toegezegde beschikbaarheid van ten

minste 25 % van de door het project te gebruiken grond gedeponneerd en is de vergoeding voor de behandeling van het verzoek betaald.

1.2 Toelating en openbare informatie Het voorstel is toegelaten voor behandeling door de vergunningsinstantie, de Servicio Territorial de Industria, Energía y Minas, bij besluit van 14 september 2022 (document 2 van het dossier), waarbij werd gelast het publiek te informeren door middel van bekendmakingen in de [Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (publicatieblad van de overheid van de autonome regio Valencia; hierna: „DOGV”)] van 20 december 2022 en het [Boletín Oficial de la Provincia de Valencia (publicatieblad van de provincie Valencia)] van 23 december 2022, evenals in de pers.

Bij besluit van 1 december 2022 (document 1 A van het dossier) verzocht deze instantie de Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (milieueffectbeoordelingsdienst van de autonome regio Valencia; hierna: „milieuinstantie” of „SEIA”) om een vereenvoudigde milieueffectbeoordeling, onder toezending van de ingediende documenten aan de SEIA.

Voorts werd besloten om verslagen op te vragen bij de gemeenten Camporrobles en Fuenterrobles, de regionale ministeries van Ruimtelijke Ordening en Landbouw, de Confederación Hidrográfica del Júcar en Red Eléctrica de España.

1.3 Milieueffectbeoordeling Op 27 januari 2023 heeft de SEIA meegedeeld (document 6 van het dossier) dat de aanleg van de bovengrondse enkel-circuit 132 kV-hoogspanningslijn, met een lengte van 1 300 m, krachtens de LEA moest worden onderworpen aan een gewone milieueffectbeoordelingsprocedure.

De gewone milieueffectbeoordelingsprocedure moest worden uitgevoerd volgens de LEA vanwege het fundamentele karakter van deze wet, waarvan artikel 39, lid 1, voorschrijft dat de aanvraag van een milieueffectbeoordeling vergezeld moet gaan van de volgende documenten:

- a) het technische document van het project;
- b) de milieueffectstudie; en
- c) de tijdens de openbare informatieprocedure en de raadpleging van de betrokken overheidsinstanties en belanghebbenden ontvangen bezwaren en opmerkingen.

Artikel 25 DL 14/2020 bepaalt dat er een verslag over de ruimtelijkeordenings- en landschapsaspecten van projecten moet worden uitgebracht, en artikel 11 van de Ley de Patrimonio Cultural Valenciano (wet inzake het cultureel erfgoed van de autonome regio Valencia) vereist dat er een verslag over de effecten op cultureel erfgoed wordt opgesteld.

Op 20 december 2022 is in de DOGV bekendgemaakt dat het project ter inzage van het publiek werd gelegd, zonder dat de ontvangen bezwaren en opmerkingen,

en specifiek de bindende verslagen over de ruimtelijkeorderings- en landschapsaspecten van het project, de motivering dat er geen vergunning voor de aanleg op niet-bebouwbaar grond was vereist volgens de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, planologie en landschapsbeheer, en het verslag over de effecten op cultureel erfgoed, aan de SEIA werden toegezonden.

1.4 Beëindiging Conform artikel 40, lid 1, LEA heeft de milieu-instantie, de SEIA, de vergunningsinstantie, de Servicio Territorial de Industria, Energía y Minas, verzocht de ontbrekende documenten binnen drie maanden toe te zenden, met de waarschuwing dat de milieueffectbeoordelingsprocedure anders zou worden beëindigd en afgesloten.

Uiteindelijk is bij besluit van 15 november 2023, waarvan de bevestiging in de bezwaarprocedure het voorwerp van het onderhavige beroep is, besloten tot archivering.

TWEE. Nationale wetgeving inzake de installatie van fotovoltaïsche centrales voor de opwekking van hernieuwbare zonne-energie

2.1. Nationale wetgeving

2.1.1. Ley estatal 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (nationale wet 24/2013 van 26 december 2013 betreffende de elektriciteitssector; hierna: „LSE”) heeft een fundamenteel karakter (aangezien daarin de economische regelingen voor de activiteiten in de sector zijn vastgesteld en de voorzieningszekerheid voor consumenten wordt gewaarborgd).

Aangezien de energiecentrale in kwestie een geïnstalleerd vermogen van niet meer dan 50 MW zal hebben, staat het overeenkomstig artikel 3, lid 13 LSE (en artikel 7 DL 14/2020) aan de overheid van de autonome regio om al dan niet een vergunning voor de bouw van de centrale te verlenen.

2.1.2. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (wet 21/2013 van 9 december 2013 inzake de milieueffectbeoordeling) regelt op uniforme wijze de milieubeoordeling van ruimtelijke-orderings- en planologische instrumenten en projecten.

Deze wet heeft een fundamenteel karakter (artikel 45 en artikel 149, lid 1, punt 23, van de Spaanse grondwet), onverminderd de bevoegdheden van de autonome regio’s, en regelt, in hoofdstuk II, afdeling 1, de gewone procedure voor de milieueffectbeoordeling van projecten.

Deze procedure wordt gepresenteerd als een instrumentele procedure ten opzichte van de vergunningsprocedure, waarin het vergunningsbesluit wordt genomen.

Het project is, zoals reeds opgemerkt, onderworpen aan de gewone milieueffectbeoordeling.

De procedure wordt geregeld door de artikelen 33 tot en met 44 LEA: de opdrachtgever moet een aanvraag indienen bij de vergunningsinstantie, vergezeld van onder meer een beschrijving van het project en de milieueffectbeoordeling. De vergunningsinstantie legt beide ter inzage en houdt raadplegingen, waarvan het resultaat moet worden toegezonden aan de milieu-instantie.

Indien de door artikel 37, lid 2, voorgeschreven verslagen niet aan haar worden toegezonden, geeft de milieu-instantie de vergunningsinstantie een termijn van drie maanden om dit alsnog te doen, waarna, indien hieraan geen gevolg wordt gegeven, het milieudossier wordt gesloten, zoals bepaald in artikel 40, lid 1, LEA.

2.1.3. In arrest 53/2017 van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 11 mei 2017, geregistreerd onder nummer 1410/2014, dat draaide om de grondwettigheid van bepaalde voorschriften van de LEA, waaronder artikel 40, lid 3, in de oorspronkelijke versie daarvan, is geoordeeld dat het verzoek van de milieu-instantie aan de hiërarchisch hoger geplaatste vergunningsinstantie die verslagen niet heeft ingediend, grondwettig was, aangezien de bijdrage van de milieu-instantie van fundamenteel belang is, maar dat de gedetailleerde uitvoering van de procedure – die onder de bevoegdheid van elke overheid valt, in dit geval de overheid van de autonome regio – in strijd was met de bevoegdheidsverdeling.

2.1.4. Voor het verlenen van vergunningen voor de toegang tot en de aansluiting op het net is de transmissiesysteembeheerder, Red Eléctrica de España S. A., een vennootschap die deel uitmaakt van de nationale publieke sector, de verantwoordelijke instantie (artikel 33 en artikel 34, lid 2, LSE).

Het dossier bevat het ontwerp voor het transformatoronderstation Las Sabinillas, dat de hoogspanningsinfrastructuur van acht windparken omvat, waaraan de fotovoltaïsche installatie in kwestie zal worden toegevoegd.

Het aansluitpunt (knooppunt, in de netaansluitingsterminologie) is het elektrische onderstation van Requena, dat onderdeel is van het transmissienet van Red Eléctrica de España en waarvoor de transmissiesysteembeheerder een vergunning heeft verleend (blad 7 van de memorie).

De toegang is beperkt tot de capaciteit van het netwerk, en de vergunning wordt verleend aan de hand van temporele criteria, op basis van de datum van de aanvraag (artikel 7 van [Real Decreto] 1183/2020 (koninklijk besluit 1183/2020; hierna: „RD 1183/2020”), of door middel van overeenkomsten na gevraagde aanbiedingen wanneer de vraag meer dan drie keer zo hoog is als de capaciteit (artikel 18 [RD 1183/2020]).

2.1.5. De aanvraag moet vergezeld gaan van bewijs van betaling van de voor de [vergunningsinstantie] te stellen zekerheid en bewijs van betaling van de bedragen uit hoofde van de uitgevoerde toegangs- en aansluitingsstudies (artikel 6, lid 4, en artikel 5 [RD 1183/2020]), waarvan de berekeningsmethode niet is uitgewerkt.

Het bedrag van de zekerheid is vastgesteld op 40 EUR/kW aan geïnstalleerd vermogen (artikel 23, lid 1, [RD 1183/2020]) en zou in het geval van verzoekster derhalve 1 288 400 EUR bedragen, eventuele fouten of omissies daargelaten.

De toegangsvergunning vervalt na vijf jaar indien er geen bestuurlijke exploitatievergunning is verkregen (artikel 26 [RD 1183/2020]).

Die vervaldatum brengt met zich mee dat de financiële zekerheid opeisbaar wordt voor de vergunningsinstantie (artikel 23, lid 6, [RD 1183/2020]), hoewel de instantie *een uitzondering op de tenuitvoerlegging* daarvan kan maken *indien het verval voortvloeit uit een verslag of besluit van een overheidsinstantie dat de bouw verhindert, en indien de vergunninghouder hierom verzoekt*. Het betreft hier duidelijk een facultatieve bevoegdheid.

Artikel 24 RD 1183/2020 voorziet in betalingen voor werkzaamheden aan de transmissie- of distributienetwerken na het verkrijgen van de toegangs- en aansluitingsvergunningen voor opwekkingsinstallaties, ten belope van 10 % van de waarde van de investering in de werkzaamheden aan het netwerk [derde aanvullende bepaling van [Real Decreto Legislativo] 15/2018, de 5 de octubre (koninklijk wetgevingsbesluit 15/2018 van 5 oktober 2018)].

2.2. Regels van de autonome regio Valencia

Artikel 3 bis en hoofdstuk I van titel III van DL 14/2020 bevatten de planologische criteria voor de bouw van hernieuwbare-energiecentrales, terwijl hoofdstuk II de vergunningsprocedure voor fotovoltaïsche centrales op niet-bebouwbaar grond regelt.

Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental (wet 2/1989 van 3 maart 1989 inzake milieueffectbeoordelingen) is ingetrokken met ingang van 11 juli 2024, maar was van kracht ten tijde van de behandeling van het litigieuze milieueffectbeoordelingsdossier.

Deze wet was vastgesteld ter uitvoering van de nationale basiswet, met toepassing van artikel 31, lid 2, punt 6, van het autonomiestatuut inzake milieu.

Voor de milieueffectbeoordeling heeft de milieu-instantie de in de LEA vastgestelde procedure gevolgd.

DRIE. Bepalingen van Unierecht

3.1 Procedurele bepalingen

Artikel 267 VWEU kent nationale rechterlijke instanties de bevoegdheid toe, of verplicht hen, om een vraag ten aanzien van de uitlegging van de Verdragen of van door instellingen, organen of instanties van de EU vastgestelde bepalingen

voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wanneer dat noodzakelijk is voor het wijzen van vonnis.

Artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Unie reguleert de inhoud van de vragen, waarbij de procedure van de artikelen 95 en volgende moet worden gevolgd.

Protocol nr. 3 bij het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in de versie van 1 september 2024, verdeelt de bevoegdheid om kennis te nemen van een vraag tussen het Hof van Justitie en het Gerecht, hoewel de vraag in ieder geval aan het Hof van Justitie wordt voorgelegd overeenkomstig het nieuwe artikel 50 ter.

In aanbevelingen C/2024/6008, die zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie van 9 oktober 2024, worden de inhoud en de vormvereisten van prejudiciële verwijzingen nader gepreciseerd.

3.2 Materiële bepalingen

3.2.1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 2 VWEU verleent voorrang aan het Unierecht op de gebieden waar de lidstaten een met de Unie gedeelde bevoegdheid uitoefenen, waaronder milieu en energie (artikel 4, lid 2, onder e) en i), VWEU).

Artikel 6 verleent de Unie de bevoegdheid om op te treden op het gebied van administratieve coördinatie, hetgeen relevant is omdat in casu nationale regels aan de orde zijn die een gebrekkige coördinatie toestaan tussen overheden (de nationale overheid, een overheidsonderneming, verleent de vergunning voor de aansluiting, en de overheid van de autonome regio laat na zich uit te spreken over de vergunning voor de installatie) en tussen instanties van eenzelfde overheid (het nalaten door de vergunningsinstantie leidt tot de afsluiting van het milieueffectbeoordelingsdossier door de milieu-instantie).

Krachtens de artikelen 11 en 14 moeten milieubescherming en diensten van algemeen economisch belang onderdeel zijn van het beleid en het optreden van de Unie.

Wat het milieu betreft, kent artikel 192 VWEU het Parlement en de Raad de wetgevingsbevoegdheid toe om „maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening” vast te stellen.

Op het gebied van energie vermeldt artikel 194 als doelstellingen het waarborgen van de voorziening, het stimuleren van energie-efficiëntie, de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen en het bevorderen van de interconnectie van netwerken.

3.2.2 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 41 verankert het recht op behoorlijk bestuur, dat in beginsel betrekking heeft op de instellingen, organen en instanties van de Unie, maar als algemeen beginsel ten grondslag ligt aan het hele acquis van de Unie en als zodanig kan worden ingeroepen tegen nationale autoriteiten wanneer zij bepalingen toepassen die onder de exclusieve bevoegdheid of, zoals in het onderhavige geval, onder een gedeelde bevoegdheid van de Unie vallen (zie arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 maart 2025 [(C-471/23, EU:C:2025:155)]).

Het beginsel behelst onder meer het recht op een onpartijdige en billijke behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, het recht op inzage in het dossier en de plicht van de overheid om haar beslissingen met redenen te omkleden.

Artikel 47 regelt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht van verdediging, dat kan worden uitgeoefend ten aanzien van de nationale autoriteiten op gebieden van Unierecht. De kern van dit recht is het recht op inzage in het dossier [zie arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 februari 2025 [(C-277/24, EU:C:2025:130)], en 10 september 2025 [(C-383/13, EU:C:2013:533)], in welk laatste arrest in punt 35 wordt verklaard dat de verplichting tot eerbiediging van dat recht „rust op de administratieve overheden van de lidstaten wanneer zij maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen [...]”.

3.2.3 Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011

De richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling van [bepaalde] openbare en particuliere projecten bepaalt in artikel 2 dat de milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de vergunningsprocedure voor het project of, bij wijze van alternatief, afzonderlijk kan worden uitgevoerd.

In artikel 6 worden de volgende premissen vastgesteld:

Het project en de bijbehorende documentatie die door de opdrachtgever worden verstrekt, moeten ter beschikking worden gesteld van de instanties die op grond van hun bevoegdheden op milieugebied betrokken zijn bij het project (gemeenten, de regionale ministeries van Infrastructuur en Landbouw, stroomgebiedbeheerders) en van het publiek, zodat zij opmerkingen kunnen indienen (openbare-informatie- en raadplegingsprocedure).

Vervolgens moeten zowel het door de opdrachtgever voorgelegde project, met de bijlagen daarbij, als de in de eerdere procedure aan de vergunningsinstantie toegezonden verslagen en adviezen ter beschikking worden gesteld aan het publiek, overeenkomstig artikel 6, lid 3, en overeenkomstig richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

Tot slot moeten in het kader van de vergunningsprocedure de resultaten van de raadplegingen en de ingewonnen informatie in aanmerking worden genomen (artikel 8). In casu is verhinderd dat deze informatie ter beschikking werd gesteld en in aanmerking werd genomen in de afzonderlijk uitgevoerde milieueffectbeoordelingsprocedure, die verplicht moet worden gevolgd met het oog op de vergunningverlening.

3.2.4 Richtlijn (EU) 2018/2001 van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen

In overweging 43 wordt verklaard: *De voor de toestemming voor en de certificering en het vergunnen van installaties die gebruikmaken van energie uit hernieuwbare bronnen, gebruikte procedure moet objectief, transparant, niet-discriminerend en evenredig zijn bij de toepassing van de voorschriften op specifieke projecten. Het is vooral zaak ervoor te zorgen dat elke onnodige belasting, die zich zou kunnen voordoen als projecten voor energie uit hernieuwbare bronnen worden behandeld als installaties met een groot gezondheidsrisico, wordt vermeden.*

In overweging 50 staat te lezen dat *[h]et gebrek aan transparante regels en coördinatie tussen de verschillende vergunningsinstanties [...] een hinderpaal voor de ontwikkeling van energie uit hernieuwbare bronnen [is] gebleken.*

Artikel 15 van de richtlijn schrijft voor dat de regels van vergunningsprocedures voor dergelijke installaties evenredig en noodzakelijk moeten zijn en het beginsel van energie-efficiëntie in acht moeten nemen.

Daartoe voorziet dat artikel in maatregelen inzake vereenvoudiging, versnelling, transparantie, evenredigheid en non-discriminatie tussen deelnemers.

Artikel 16 bepaalt dat de vergunningsprocedure moet voorzien in één enkel contactpunt voor de opdrachtgever, dat alle nodige informatie moet verschaffen en zo nodig ook andere autoriteiten moet inschakelen.

In het arrest van het Gerecht van 27 januari 2021 [(T-9/19, EU:T:2021:42)], wordt in punt 171 verklaard dat in de milieueffectbeoordeling met name *de duurzaamheid van het [project] en van de mate waarin dit project zou bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie* moeten worden beoordeeld, op basis van formele criteria, zij het in die zaak in verband met de financiering van het project.

VIER. Noodzaak en relevantie van het indienen van een prejudiciële verwijzing bij het Hof van Justitie van de Europese Unie

De verzoekende vennootschap heeft in haar verzoekschrift verzocht dat de nationale milieueffectbeoordelingsprocedure, zoals geregeld door artikel 35, lid 1, artikel 37, lid 1, en artikel 40, lid 1, LEA, buiten toepassing wordt gelaten op

grond dat, volgens de achtste slotbepaling van die wet, die voorschriften niet een fundamenteel karakter hebben, en dat de procedure van het regionale DL 14/2020 moet worden toegepast.

De bestuursrechtelijke kamer heeft niet alleen de toepasselijkheid van DL 14/2020 onderzocht, maar ook die van de ten tijde van de feiten geldende [Ley 2/89, de Impacto Ambiental] (wet 2/89 inzake milieueffecten; hierna: „LEIA”) van de autonome regio Valencia. Geen van beide regels voorziet echter in het geval waarin de vergunningsinstantie nalaat de resultaten van verslagen en raadplegingen en opmerkingen die tijdens de openbare informatieprocedure zijn verzameld, toe zenden aan de milieu-instantie, zodat zij geen oplossing bieden voor het gerezen probleem. In artikel 5 [LEIA] wordt bepaald dat de beslechting van geschillen tussen de vergunningsinstantie en de milieu-instantie wordt toevertrouwd aan de Consell (regering van de autonome regio Valencia, Spanje), maar deze bepaling is in casu niet van toepassing omdat er geen sprake is van een geschil, maar van een nalaten door de vergunningsinstantie.

Artikel 149, lid 3, van de Spaanse grondwet bepaalt dat nationaal recht – en bijgevolg ook artikel 40, lid 1, LEA, dat bepaalt dat de procedure moet worden beëindigd – „in alle gevallen” van aanvullende toepassing is, op grond van louter procedurele overwegingen.

De bestuursrechtelijke kamer ziet zich gedwongen om een nationale wettelijke bepaling toe te passen die zou impliceren dat het bestuurlijke besluit tot beëindiging, om formele redenen die aan de overheid zelf kunnen worden toegeschreven, rechtmatig is.

De bestuursrechtelijke kamer is echter van opvatting dat de bestuurlijke constructie die tot gevolg heeft dat de procedure wordt beëindigd wegens nalatigheid van een van de twee bij de verlening van de vergunning betrokken instanties, in strijd is met voornoemde Uniebeginselen en -bepalingen. Derhalve wordt besloten tot het indienen van een prejudiciële verwijzing, met het oogmerk om de nationale norm buiten toepassing te laten.

4.2 De advocaat van de Generalitat heeft verklaard de prejudiciële verwijzing niet noodzakelijk te achten, aangezien de verzoekende vennootschap een procedurele optie had, namelijk om gerechtelijke stappen te ondernemen tegen het nalaten door de vergunningsinstantie.

De bestuursrechtelijke kamer acht het, in het licht van het bepaalde in de artikelen 15 en 16 van richtlijn (EU) 2018/2001 van 11 december 2011, niet aanvaardbaar om van de opdrachtgever te vereisen dat hij alle rechtsmiddelen tegen de vergunningsinstantie uitput alleen om documentatie te verkrijgen die een milieueffectbeoordeling met een onzekere uitkomst mogelijk zou maken, met het risico om het aanzienlijke bedrag van de gestelde zekerheid en de investering in het opstellen van ontwerpen, contracten, vergoedingsregelingen en andere zaken te verliezen.

4.3 De advocaat van de Generalitat heeft ervoor gepleit, als laatste alternatief voor het indienen van een prejudiciële verwijzing, om de milieueffectbeoordeling uit te brengen zonder de voorgeschreven verslagen. Dit voorstel is in strijd met de door de Generalitat aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, met de milieueffectbeoordelingsrichtlijn en met het nationale recht.

VIJF. Toepassing van het Europees recht op dit geding

5.1 De in punt 3.2.1 aangehaalde bepalingen van het VWEU, te weten artikel 2, en artikel 4, lid 2, onder e) en i), kennen de Unie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid toe op het gebied van milieu en energie, waarbij het beginsel van voorrang van het Unierecht geldt.

De onderhavige verwijzing ziet op beide beleidsgebieden, aangezien zij betrekking heeft op de milieueffectbeoordelingsprocedure voor een project voor de aanleg van een installatie voor de opwekking van hernieuwbare zonne-energie.

Artikel 6 verleent de [instellingen, organen en instanties] van de Unie bovendien de bevoegdheid om op te treden op het gebied van administratieve coördinatie, hetgeen relevant is omdat het probleem in casu verband houdt met een gebrek aan administratieve coördinatie, dat tot gevolg heeft dat de legitieme verwachtingen van de opdrachtgever zijn gefrustreerd zonder dat hij daar zelf schuld aan heeft.

Een eerste conflict doet zich voor tussen de bevoegdheden van de Staat en die van de autonome regio.

Het is een bevoegdheid van de Staat om – via [Red Eléctrica de España], een staatsorgaan – de aansluiting van de energiecentrale op het transmissienet goed te keuren, zoals opgemerkt in punt 2.1.4, zonder andere beperkingen dan de capaciteit van het net zelf.

Het is een bevoegdheid van de autonome regio om, na een milieueffectbeoordeling, een vergunning te verlenen voor de installatie, waarbij de belangen van andere regionale autoriteiten (gemeenteraden van de betrokken gemeenten) en van de eigenaren van de te onteigenen grond in het geding zijn.

Het tweede conflict vloeit voort uit de opsplitsing van de vergunningsprocedure in twee delen, een vergunningsdossier en een milieudossier, waarbij beide instanties van de autonome regio onderling van elkaar afhankelijk zijn.

De verlening van een vergunning is gereguleerd, zodat de weigering ervan naar behoren moet worden gemotiveerd, en het lijkt niet aanvaardbaar dat een wettelijke norm het zonder meer beëindigen van de procedure legitimeert op grond van louter een nalatigheid van de vergunningsinstantie.

De vorengenoemde artikelen 11, 14, 192 en 194 [VWEU] ondersteunen deze conclusie volledig.

5.2 Met betrekking tot het Handvest van de grondrechten beroept de verwijzende rechter zich op het beginsel van behoorlijk bestuur, zoals verankerd in artikel 41 [van het Handvest], aangezien dat, in het geval van uitoefening van gedeelde bevoegdheden, op het gebied van milieu en energie, als algemeen beginsel ten grondslag moet liggen aan het optreden door de overheidsinstanties die deze bevoegdheden uitoefenen.

Dit beginsel omvat enerzijds het recht van de gebruiker, in dit geval de opdrachtgever, op een billijke behandeling van zijn zaak, in die zin dat hij een met redenen omklede beslissing ten gronde krijgt die niet is gebaseerd op formele kwesties van interne bestuurlijke werking waar hijzelf niet rechtstreeks bij betrokken is, en anderzijds het recht van inzage in het dossier, dat bewust is achtergehouden. Het beginsel van transparantie op dit gebied is opgelegd, aan de Commissie, in een recent arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 14 mei 2025 [(T-36/23, EU:T:2025:483)].

Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht van verdediging overeenkomstig artikel 47, zoals aangehaald in punt 3.2.2, is van toepassing omdat de nationale regel die het achterhouden van het dossier door de vergunningsinstantie legitimeert, niet alleen heeft geleid tot beëindiging van de bestuurlijke en de milieueffectbeoordelingsprocedure, maar er ook aan in de weg staat dat de verwijzende rechter de zaak ten gronde kan onderzoeken, dan wel de opdrachtgever dwingt om verschillende procedures aanhangig te maken teneinde die instantie te verplichten tot toezending van de documenten, om vervolgens een beoordeling te verkrijgen waarvan de uitkomst onzeker is.

5.3 Artikel 6, lid 3, en artikel 8 van richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 zijn van toepassing op de onderhavige zaak, zoals vermeld in punt 3.2.3, aangezien de door de vergunningsinstantie in het kader van de openbare-informatie- en raadplegingsprocedure verkregen documenten niet ter beschikking van de milieu-instantie worden gesteld en niet in aanmerking kunnen worden genomen in het vergunningsdossier, specifiek in het deel dat betrekking heeft op de milieueffectbeoordeling van het project.

5.4 De artikelen 15 en 16 van richtlijn 2018/2001 van 11 december 2018, zoals aangehaald in punt 3.2.4, zijn van toepassing daar zij vereisen dat de criteria van evenredigheid, vereenvoudiging en transparantie worden toegepast in vergunningsprocedures voor hernieuwbare-energie-installaties, evenals dat er één contactpunt wordt ingesteld, terwijl er in casu twee procedures worden gevolgd en het verkrijgen van een gegronde beslissing door de opdrachtgever wordt gefrustreerd.

ZES. Vragen

6.1. Eerste vraag Moeten de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat de uitoefening van bevoegdheden op gebieden die onder de gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten vallen, zoals milieu en energie, van nationale overheidsinstanties die deze bevoegdheden uitoefenen vereist dat zij de in deze artikelen verankerde beginselen toepassen, zoals het recht van de opdrachtgever op een billijke behandeling van zijn zaak, op het verkrijgen van een met redenen omklede beslissing ten gronde en op inzage in het dossier, het beginsel van transparantie, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het recht van verdediging?

6.2. Tweede vraag Moeten artikel 6, lid 3, en artikel 8 van richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de nationale instantie die bevoegd is voor het verlenen van een vergunning voor een hernieuwbare-energie-installatie, door na te laten om tijdens de openbare informatie- en raadplegingsprocedure verkregen verslagen en opmerkingen over te dragen, verhindert dat documenten van het voorgeschreven onderzoek in aanmerking worden genomen in de milieueffectbeoordelingsprocedure, terwijl dit er zonder meer toe leidt dat de vergunningsprocedure wordt beëindigd?

6.3. Derde vraag Moeten de artikelen 2, 15 en 16 van richtlijn (EU) 2018/2001 van 11 december 2018 aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat het feit dat er twee verschillende procedures worden uitgevoerd (een vergunningsprocedure en een milieueffectbeoordelingsprocedure), wordt gebruikt om de behandeling daarvan te frustreren, het dossier achter te houden en, uiteindelijk, de aanleg van de betrokken installatie te bemoeilijken, met als gevolg dat een gemotiveerde beslissing ten gronde inzake de vergunningverlening, gebaseerd op de milieu- en energieaspecten van het project, uitblijft?

Gelet op het voorgaande,

BESLUIT DE KAMER:

1°. De in de zesde rechtsoverweging geformuleerde vragen **voor te leggen** aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

2°. De onderhavige zaak **te schorsen** in afwachting van het antwoord op deze prejudiciële verwijzing.

[OMISSIS]

[procedurele slotformules en ondertekening door de rechters]