

Zaak C-525/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

19 oktober 2020

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 oktober 2020

Verzoekende partij:

Association France Nature Environnement

Verwerende partijen:

Premier ministre

Ministre de la Transition écologique et solidaire

CONSEIL D'ÉTAT (hoogste bestuursrechter, Frankrijk)

rechtdoende

in bestuursgeschillen

[omissis]

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

[omissis]

Gelet op de hiernavolgende procedure:

Bij verzoekschrift en een andere memorie, die op 1 april 2019 en 22 september 2020 zijn neergelegd bij het secretariaat geschillen van de Conseil d'État, vraagt de association France Nature Environnement aan de Conseil d'État om:

1) decreet nr. 2018-847 van 4 oktober 2018 nietig te verklaren wegens bevoegdheidsoverschrijding, voor zover het in artikel 7 bepaalt dat „[b]ij de

beoordeling van de verenigbaarheid van de in artikel L. 212-1, lid XI, vermelde programma's en besluiten met de in lid IV, 4°, van ditzelfde artikel vermelde doelstelling om achteruitgang van de waterkwaliteit te voorkomen, [...] de voorkomings- en verminderingsmaatregelen in aanmerking [worden] genomen, maar [...] de tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijneffecten hebben buiten beschouwing [worden] gelaten", alsook het impliciete besluit dat voortvloeit uit de weigering om haar verzoek tot intrekking van deze bepalingen in te willigen;

2) het Hof van Justitie van de Europese Unie, zo nodig, een prejudiciële vraag te stellen teneinde vast te stellen of een lidstaat voldoet aan artikel 4, lid 6, van richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000, wanneer hij in zijn regelgeving bepaalt dat er, bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de op het gebied van water vastgestelde programma's en besluiten met de in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn genoemde doelstelling om achteruitgang van de waterkwaliteit te voorkomen, geen rekening wordt gehouden met de tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijneffecten hebben;

[omissis] **[or. 2]** [omissis]

Zij stelt dat het bestreden decreet, voor zover het in artikel 7 bepaalt dat er, bij de beoordeling van de verenigbaarheid van programma's en besluiten met de doelstelling om achteruitgang van de waterkwaliteit te voorkomen, geen rekening wordt gehouden met de tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijneffecten hebben, in strijd is met richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000, met name met artikel 4, lid 1 ervan, dat zich verzet tegen elke achteruitgang – tijdelijk of op lange termijn – van de toestand van waterlichamen.

Bij verweerschrift, ingeschreven op 11 juni 2020, concludeert de ministre de la Transition écologique et solidaire (minister van Ecologische en Solidaire Transitie) tot afwijzing van het verzoek. Zij stelt dat het middel ongegrond is.

[omissis]

Gelet op:

- richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000;
- de code de l'environnement (Frans milieuwetboek);
- decreet nr. 2005-475 van 16 mei 2005;
- arrest C-461/13 van 1 juli 2015 van het Hof van Justitie van de Europese Unie;

[omissis]

Overwegende hetgeen volgt:

1. In haar verzoekschrift verzoekt de association France Nature Environnement (FNE) om nietigverklaring wegens bevoegdheidsoverschrijding van het decreet van 4 oktober 2018, voor zover artikel 7 ervan bepaalt dat aan artikel R. 212-13 van het milieuwetboek een afsluitende alinea wordt toegevoegd die eindigt met de woorden: „[er] wordt geen rekening gehouden met de tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijneffecten hebben”, alsook van het impliciete besluit dat voortvloeit uit de weigering van de Premier ministre (eerste minister) ten aanzien van haar verzoek om deze bepalingen in te trekken, op grond dat zij in strijd zijn met de doelstellingen 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, met name met deze van artikel 4 ervan, doordat zij, bij de beoordeling **[or. 3]** door de administratieve autoriteit van de verenigbaarheid van programma's en besluiten met de in de wet vastgestelde doelstelling om achteruitgang van de waterkwaliteit te voorkomen, de tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijneffecten hebben, uitsluiten.
2. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 bepaalt dat de lidstaten, bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma, voor oppervlaktewateren, „i) [...] *de nodige maatregelen ten uitvoer [leggen] ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen, onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8;* ii) *[alle oppervlaktewateren] beschermen, verbeteren en herstellen [...], onder voorbehoud van punt iii) voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;* iii) *[alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen] beschermen en verbeteren [...], met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8; [...]*”. In het arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland/Bondsrepubliek Duitsland (C-461/13) van 1 juli 2015, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie de betekenis van het begrip „achteruitgang van de toestand van een waterlichaam” verduidelijkt, waarbij het heeft gesteld dat artikel 4, lid 1, onder a), punten i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000 „aldus [moet] worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel

en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt”.

3. De leden 6 en 7 van artikel 4 van deze richtlijn voorzien echter in twee afwijkingen. Lid 6 bepaalt dat „[e]en tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen [...] niet strijdig [is] met de voorschriften van deze richtlijn, indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien, met name extreme overstromingen of lange droogteperioden, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen [...]”, en verbindt aan deze afwijking vijf cumulatieve voorwaarden. Lid 7 bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] geen inbreuk [maken] op de richtlijn wanneer het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, of het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of wanneer het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling”, en wanneer aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan.
4. Uit de richtlijn van 23 oktober 2000 volgt dus dat de lidstaten, vanuit de doelstelling om achteruitgang van de kwaliteit van de oppervlaktewateren te voorkomen, hun goedkeuring voor een specifiek project moeten weigeren wanneer dit project een [or. 4] achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken, op het volgens deze richtlijn relevante tijdstip, van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dit water in gevaar brengt, behoudens de afwijkingen waarin de richtlijn voorziet, met name in artikel 4, leden 6 en 7 ervan.
5. Volgens artikel L. 212-1, lid IV, van het milieuwetboek, dat strekt tot omzetting van deze richtlijn, is het voorkomen van achteruitgang van de waterkwaliteit een van de doelstellingen inzake de kwaliteit en de kwantiteit van het water die door de masterplannen voor waterinrichting en -beheer worden vastgesteld, waarbij lid XI van dit artikel bepaalt dat de programma's en besluiten op het gebied van water verenigbaar moeten zijn of moeten worden gemaakt met deze plannen.
6. De minister van Ecologische Transitie stelt in de memorie die zij bij de Conseil d'État heeft ingediend dat artikel 7 van het bestreden decreet, dat door verzoekster wordt aangevochten, niet valt onder de afwijking inzake de tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen ten gevolge van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of door overmacht voordoen, die is vastgesteld in artikel 4, lid 6, van bovengenoemde richtlijn, dat is omgezet door artikel 22 van het decreet van 16 mei 2005 betreffende de masterplannen voor waterinrichting en -beheer en is gecodificeerd in artikel

R. 212-24 van het milieuwetboek, maar onder de in artikel 4, lid 7, van deze richtlijn vastgestelde afwijking, die stelt dat geen inbreuk wordt gemaakt op de richtlijn wanneer de achteruitgang van de toestand van een waterlichaam het gevolg is van nieuwe activiteiten inzake duurzame menselijke ontwikkeling, mits cumulatief is voldaan aan vier voorwaarden. In dit verband legt zij een in december 2017 door de betrokken overheidsinstanties van de lidstaten van de Unie en de Commissie opgesteld document over, met het opschrift „Common implementation strategy for the water framework directive and the floods directive”, waarin wordt gesteld dat wanneer dergelijke activiteiten op de toestand van een waterlichaam slechts een tijdelijk effect hebben dat van korte duur is en geen langetermijngevolgen heeft, de betrokken activiteiten kunnen worden toegestaan zonder dat deze toestemming afhankelijk wordt gesteld van de naleving van de in artikel 4, lid 7, van de genoemde richtlijn vastgestelde cumulatieve voorwaarden.

7. In deze omstandigheden hangt het antwoord op het door verzoekster aangevoerde middel inzake de schending van artikel 4 van de richtlijn van 23 oktober 2000 af van de vraag of, rekening houdende met de doelstelling dat een achteruitgang van de kwaliteit van de oppervlaktewateren moet worden voorkomen, op grond waarvan de lidstaten, tenzij een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een specifiek project moeten weigeren wanneer dit project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dit water in gevaar brengt, de administratieve autoriteit wat de haar ter goedkeuring voorgelegde programma's en projecten betreft de tijdelijke effecten daarvan die van korte duur zijn en geen langetermijngevolgen hebben, buiten beschouwing mag laten, en zo ja, onder welke voorwaarden en binnen welke grenzen.
8. Aangezien deze vraag een ernstige moeilijkheid stelt inzake de uitlegging van het recht van de Europese Unie, dient zij overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. De behandeling van het verzoek wordt geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan. **[or. 5]**

BESLUIT:

[omissis] De behandeling van het verzoek van de association France Nature Environnement wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft beslist over de volgende prejudiciële vragen:

- „Dient artikel 4 van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 aldus te worden uitgelegd dat de lidstaten, bij het verlenen van toestemming voor een programma of project, op grond van dit artikel geen rekening hoeven te houden met de tijdelijke effecten daarvan die van korte duur zijn en geen

langetermijngevolgen voor de toestand van het oppervlaktewater hebben?

- Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, aan welke voorwaarden in de zin van artikel 4 van de richtlijn, en met name de leden 6 en 7 van dit artikel, moeten deze programma's en projecten dan voldoen?"

[omissis] **[or. 6]** [omissis]

WERKDOCUMENT