



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A. RANTOS

fremsat den 21. september 2023¹

Sag C-301/22

Peter Sweetman

mod

An Bord Pleanála,

Ireland and the Attorney General,

procesdeltagere

Bradán Beo Teoranta,

Galway City Council,

Environmental Protection Agency

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court (ret i første instans, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2000/60/EF – ramme for Den Europæiske Unions vandpolitiske foranstaltninger – artikel 4, stk. 1, litra a) – miljømål for overfladevand – medlemsstaternes forpligtelse til ikke at tillade projekter, der kan have en negativ indvirkning på overfladevandområdets tilstand – artikel 5 og bilag II – karakterisering af typer af overfladevandområder – artikel 8 og bilag V – klassifikation af den økologiske tilstand for overfladevand – sø med et overfladeareal på mindre end 0,5 km² – ingen forpligtelse til at karakterisere og klassificere vandområdet – forpligtelse for denne medlemsstat ved projekter, som kan påvirke nævnte vandområde«

I. Indledning

1. Skal en medlemsstat foretage karakterisering som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2000/60/EF² og bilag II hertil og derefter klassifikation af den økologiske tilstand som omhandlet i direktivets artikel 8 og bilag V af alle søer på dets område, som har et overfladeareal, der er mindre end 0.5 km²? Hvis dette ikke er tilfældet, hvilke forpligtelser gælder da i medfør af nævnte direktiv for denne medlemsstat til at sikre beskyttelsen af et sådant vandområde, når et projekt kan have en negativ indvirkning på det? Det er nærmere bestemt disse spørgsmål, der er rejst af High Court (ret i første instans, Irland).

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).

2. Disse spørgsmål følger i forlængelse af dom af 1. juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 50), hvor Domstolen fastslog, at enhver forringelse af tilstanden for et vandområde skal undgås, medmindre der indrømmes en fravigelse, uafhængigt af de mere langsigtede planer, der følger af forvaltningsplaner og indsatsprogrammer.

3. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Peter Sweetman (herefter »sagsøgeren«) og An Bord Pleanála (naturstyrelsen, Irland, herefter »styrelsen«) vedrørende tilladelse til et projekt om anvendelse af vand fra en sø med et overfladeareal på 0,083 km².

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Artikel 1 i direktiv 2000/60 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Direktivets overordnede formål er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som:

- a) forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for terrestriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne

[...]

5. Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv gælder følgende definitioner:

- 1) »Overfladevand«: indvand bortset fra grundvand; overgangsvande og kystvande, undtagen med hensyn til kemisk tilstand, hvor det også omfatter territorialfarvande.

[...]

5) »Sø«: indvand bestående af stillestående overfladevand.

[...]

- 10) »Overfladevandområde«: en afgrænset og betydelig mængde overfladevand, såsom en sø, et reservoir, et mindre eller større vandløb eller en kanal, en del af et mindre eller større vandløb eller en kanal, et overgangsvand eller en kystvandsstrækning.

[...]

- 17) »Overfladevandstilstand«: det samlede udtryk for et overfladevandområdes tilstand bestemt ved enten vandområdets økologiske tilstand eller dets kemiske tilstand, alt efter hvilken der er ringest.

[...]

21) »Økologisk tilstand«: et udtryk for kvaliteten af de med overfladevandet forbundne vandøkosystemers struktur og funktion, som klassificeret i henhold til bilag V.

[...]

6. Direktivets artikel 4 med overskriften »Miljømål« fastsætter i stk. 1:

»Ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:

a) overfladevand

- i) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8
- ii) medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder, med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8
- iii) medlemsstaterne beskytter og forbedrer alle kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8

[...]

c) beskyttede områder

medlemsstaterne skal overholde alle krav og mål senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, medmindre andet er fastsat i de fællesskabsretsakter, i henhold til hvilke de enkelte beskyttede områder er oprettet.

[...]

7. Artikel 5 i samme direktiv med overskriften »Vandområdedistriktets karakteristika, vurdering af menneskelige aktiviteterets indvirkning på miljøet og økonomisk analyse af vandanvendelsen« er affattet således i stk. 1:

»Hver medlemsstat sikrer, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, foretages

- en analyse af dets karakteristika
- en vurdering af menneskelige aktiviteterets indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand samt

– en økonomisk analyse af vand anvendelsen

i overensstemmelse med de tekniske specifikationer i bilag II og III, og at disse analyser og vurderinger afsluttes senest fire år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden.«

8. Artikel 6 i direktiv 2000/60 med overskriften »Register over beskyttede områder« fastsætter i stk. 1, at medlemsstaterne sørger for, at der oprettes et eller flere registre over alle områder inden for hvert vandområdedistrikt, der er udpeget som områder, der af hensyn til beskyttelsen af deres overfladevand og grundvand eller bevaringen af levesteder og dyre- og plantearter, der er direkte afhængige af vand, kræver særlig beskyttelse i henhold til konkrete fællesskabsretsakter.

9. Direktivets artikel 8 med overskriften »Overvågning af overfladevandets og grundvandets tilstand samt overvågning af beskyttede områder« bestemmer, at:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at der opstilles programmer for overvågning af vandtilstanden, for at der kan udarbejdes en sammenhængende og overordnet oversigt over denne inden for hvert vandområdedistrikt:

– for overfladevand skal programmerne omfatte:

i) mængde og niveau eller vandføring, i det omfang det er relevant for den økologiske og den kemiske tilstand og det økologiske potentiale, og

ii) den økologiske og kemiske tilstand og det økologiske potentiale

– [...]

– for beskyttede områder skal ovennævnte programmer suppleres med specifikationerne i den fællesskabslovgivning, i henhold til hvilken de enkelte beskyttede områder er udpeget.

2. [...] Overvågningen skal være i overensstemmelse med kravene i bilag V.

[...]«

10. Af artikel 11 i nævnte direktiv med overskriften »Indsatsprogram« fremgår i stk. 1-3:

»1. Hver medlemsstat sørger for, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, udarbejdes et indsatsprogram, idet der tages hensyn til resultaterne af de analyser, der kræves i henhold til artikel 5, med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat i henhold til artikel 4. Sådanne indsatsprogrammer kan referere til foranstaltninger, der følger af lovgivning, vedtaget på nationalt plan, der dækker en medlemsstats samlede område. Hvor det er relevant, kan en medlemsstat vedtage foranstaltninger for alle vandområdedistrikter og/eller for dele af internationale vandområdedistrikter, der ligger inden for dens område.

2. Hvert indsatsprogram skal indeholde de »grundlæggende« foranstaltninger, der er angivet i stk. 3, og om nødvendigt »supplerende« foranstaltninger.

3. »Grundlæggende foranstaltninger« er minimumskrav, der skal opfyldes og består af:

[...]

e) kontrol med indvinding af overfladeferskvand og grundvand samt opmagasinering af overfladeferskvand, inklusive et eller flere registre over vandindvindinger og krav om forhåndstilladelse til indvinding og opmagasinering. Denne kontrol skal regelmæssigt tages op til revision og om nødvendigt ajourføres. Medlemsstaterne kan undtage indvindinger og opmagasineringer uden væsentlig indflydelse på vandets tilstand fra denne kontrol

[...]«

11. Bilag II til direktiv 2000/60 har følgende ordlyd:

»1. Overfladevand

1.1. Karakterisering af typer af overfladevandområder

Medlemsstaterne angiver overfladevandområdernes beliggenhed og grænser og foretager en første karakterisering af sådanne vandområder efter nedenstående fremgangsmåde. Medlemsstaterne kan gruppere overfladevandområder med henblik på denne første karakterisering.

- i) Overfladevandområder i vandområdedistriktet karakteriseres enten som en af følgende kategorier overfladevand: vandløb, søer, overgangsvande eller kystvande, eller som kunstige overfladevandområder eller stærkt modificerede overfladevandområder.
- ii) For hver kategori overfladevand opdeles de relevante overfladevandområder i vandområdedistriktet efter type. Typerne er de vandområder, der defineres ved brug af enten system A eller system B som beskrevet i punkt 1.2.
- iii) Benyttes system A, henføres overfladevandområderne i vandområdedistriktet først til de relevante økoregioner i overensstemmelse med de geografiske områder, som anført i punkt 1.2 og vist på det relevante kort i bilag XI. Overfladevandområderne i hver økoregion opdeles derefter i typer af vandområder efter deskriptorerne i system A's tabeller.
- iv) Benyttes system B, skal medlemsstaterne mindst præstere samme opdelingsgrad, som de ville have opnået med system A. Det vil sige, at overfladevandområderne i vandområdedistriktet opdeles i typer ved brug af værdierne for de obligatoriske deskriptorer og for sådanne fakultative deskriptorer eller kombinationer af deskriptorer, som er nødvendige for at sikre, at typespecifikke biologiske referenceforhold kan afledes med den fornødne pålidelighed.

[...]

1.2. Økoregioner og typer af overfladevandområder

[...]

1.2.2. Søer

System A

Fast typologi	Deskriptorer
Økoregion	Økoregioner som vist på kort A i bilag XI
Type	Højdetypologi høj: > 800 m mellem: 200-800 m lav: < 200 m Dybdetypologi på grundlag af middeldybde < 3 m 3-15 m > 15 m Størrelsetypologi på grundlag af overfladeareal 0,5-1 km ² 1-10 km ² 10-100 km ² > 100 km ² Geologi kalkholdig kiselholdig organisk

System B

Alternativ karakterisering	Fysiske og kemiske faktorer, der bestemmer søens karakteristika og dermed den biologiske populations struktur og sammensætning
Obligatoriske faktorer	højde breddegrad længdegrad dybde geologi areal
Fakultative faktorer	[...]

[...]«

12. Bilag IV til dette direktiv med overskriften »Beskyttede områder« fastsætter i punkt 1, at det register over beskyttede områder, der kræves i henhold til direktivets artikel 6, omfatter forskellige typer beskyttede områder, herunder områder, der er udpeget til beskyttelse af levesteder eller arter, hvor opretholdelse eller forbedring af vandets tilstand er en vigtig faktor i deres beskyttelse, herunder de relevante Natura 2000-lokaliteter, der er udpeget efter direktiv 92/43/EØF³ og direktiv 79/409/EØF⁴.

13. Samme direktivs bilag V præciserer for så vidt angår tilstanden for overfladevand (punkt 1) kvalitetselementerne til klassifikation af den økologiske tilstand (punkt 1.1), navnlig for søer (punkt 1.1.2).

³ – Rådets direktiv af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7).

⁴ – Rådets direktiv af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1).

B. Irsk ret

14. Direktiv 2000/60 er blevet gennemført i irsk ret ved forskellige retsakter, herunder European Communities (Water Policy) Regulations 2003 (forordning om Det Europæiske Fællesskab (vandpolitik) fra 2003)⁵ og European Union (Water Policy) Regulations 2014 (forordning om Den Europæiske Union (vandpolitik) fra 2014)⁶.

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

15. Loch an Mhuilinn er en privatejet sø med indvand, der ikke er tidevandspåvirket, som befinder sig på øen Gorumna i Galway County (Irland), hvis overfladeareal er 0,083 km², eller 8,3 ha (herefter »søen«). Denne var ikke af Environmental Protection Agency (miljøagentur, Irland, herefter »EPA«)⁷ blevet identificeret som et vandområde som omhandlet i direktiv 2000/60, idet den ikke opfyldte de kriterier, der fremgår af dette direktiv vedrørende overfladearealet eller beliggenheden i et beskyttet område. Som følge heraf klassificerede EPA søens økologiske tilstand som omhandlet i nævnte direktivs bilag V⁸.

16. Selskabet Bradán Beo Teoranta ansøgte styrelsen om tilladelse til at indvinde maksimalt 4 680 m³ ferskvand om ugen fra søen i op til 22 uger om året i perioden fra maj til september⁹. Indvindingen skulle finde sted fire timer om dagen, i højst fire dage om ugen, idet det indvundne ferskvand skulle anvendes til at bade syge laks med henblik på at fjerne Amoebic Gill Disease og fiskelus. Disse laks befandt sig på fire godkendte områder, der blev drevet af dette selskab i Kilkieran Bay i County Galway. Ferskvandet skulle pumpes fra søen via en rørledning til en foreslået hovedvæg ved kystvejen, hvor en anden rørledning skulle føre ferskvandet til presenninger, der skulle slæbes med båd til de områder, hvor fiskene skulle behandles (herefter »projektet«). Styrelsen besluttede at give selskabet den søgte tilladelse.

17. Sagsøgeren har anlagt et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved High Court (ret i første instans, Irland), den forelæggende ret, og gjort gældende, at styrelsen ved at give tilladelse til projektet har tilsidesat forpligtelsen, der følger af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2000/60, til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for dette overfladevandområde.

18. Ved dom af 15. januar 2021 ophævede den forelæggende ret afgørelsen om tilladelse til projektet alene med den begrundelse, at det ikke opfyldte betingelserne fastsat i direktiv 2000/60. Projektet påvirkede ifølge den forelæggende ret vandområdet, der udgjordes af søen. Idet EPA havde undladt at foretage en klassifikation af søens økologiske tilstand, havde styrelsen imidlertid umuligt kunne vurdere, om projektet opfyldte betingelserne som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 1.

⁵ – S.I. nr. 722/2003.

⁶ – S.I. nr. 350/2014.

⁷ – Det følger af forelæggelsesafgørelsen, at EPA i medfør af artikel 7 i Regulations 2003 [om Det Europæiske Fællesskab (vandpolitik) fra 2003] er den kompetente myndighed i Irland til at identificere vandområderne i henhold til direktiv 2000/60.

⁸ – Hvad angår overfladevandområder foreskriver dette bilag en skala med fem klasser af økologisk tilstand, dvs. »høj«, »god«, »moderat«, »ringe« og »dårlig«. Se dom af 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, præmis 93).

⁹ – I sit skriftlige indlæg har styrelsen redegjort for, at disse betingelser stilles for at sikre beskyttelsen af det pågældende vandområde.

19. Efter afsigelsen af denne dom besluttede Bradán Beo Teoranta at indhente en udtalelse fra EPA, som ikke var procesdeltager i hovedsagen og ikke deltog i retsmødet om sagens realitet, om dens rolle i identifikationen af vandområder som omhandlet i direktiv 2000/60. I sit svar af 28. januar 2021 (herefter »EPA's svar«), som blev omdelt til samtlige parter, oplyste EPA, at der ifølge dette agentur ikke eksisterede nogen forpligtelse til at klassificere den økologiske tilstand i alle vandområder, og at agenturet ikke var forpligtet til, hverken tidligere eller nu, at klassificere søens økologiske tilstand. EPA understregede i den forbindelse, at inden for rammen af den fælles strategi for gennemførelsen af direktiv 2000/60, som gælder for Europa-Kommissionen, alle medlemsstaterne, ansøgerlandene, Norge og andre berørte parter og ikke-statslige organisationer, har Kommissionen udarbejdet et vejledende dokument nr. 2 med titlen »Identifikation af vandområder«¹⁰ (herefter »vejledende dokument nr. 2«). Det følger af dokumentets afsnit 3.5¹¹, at medlemsstaterne har råderum til at afgøre, om direktivets formål, som finder anvendelse for alt overfladevand, kan opnås uden at skulle identificere enhver mindre, men afgrænset og betydelig mængde overfladevand som et vandområde.

20. EPA gjorde i sit svar ligeledes gældende, at i medfør af artikel 5 i direktiv 2000/60 og af direktivets bilag II, punkt 1.2.2, skal søer med et overfladeareal på mere end 0,5 km² identificeres som vandområder som omhandlet i direktivet. Hvad angår søer, der har et overfladeareal, der er mindre end denne grænse, kan medlemsstaterne beslutte at identificere dem som vandområder som omhandlet i nævnte direktiv, navnlig hvis de er vigtige på det økologiske plan, hvis de er beliggende i et af de beskyttede områder, der er oplistet i bilag IV til samme direktiv, eller hvis de har en betydelig negativ indvirkning på andre overfladevandområder. Disse principper blev anvendt af EPA og de irske koordinerende myndigheder for vandområdedistrikter i forbindelse med udvælgelsen af søvandområder. Alle søer, der er større end 0,5 km², og mindre søer i beskyttede områder blev således identificeret som vandområder i henhold til direktiv 2000/60¹². EPA fastholdt, at for overfladevandområder, der ikke er identificeret som værende omfattet af direktivet, følger det af afsnit 3.5 i vejledende dokument nr. 2, at de »grundlæggende foranstaltninger« som omhandlet i nævnte direktivs artikel 11 ville finde anvendelse for disse områder.

21. Den forelæggende ret har anført, at EPA's opfattelse, hvorefter direktiv 2000/60 ikke indeholder nogen forpligtelse til at identificere søen som vandområde, der er omfattet af direktivet, ikke var blevet meddelt denne ret i forbindelse med retsmødet om sagens realitet, der fandt sted inden dommen af 15. januar 2021. Henset til EPA's svar anmodede styrelsen om fornyet behandling af hovedsagen. Den forelæggende ret imødekom den 16. april 2021 denne anmodning ved at genindføre sagen på retslisten. Retten understreger i den forbindelse, at de elementer, som EPA i sit svar har påberåbt sig, kan påvirke tvisten i hovedsagen, og at fristen for genåbning af denne sag, henset til den nationale retspraksis vedrørende betingelserne for fornyet behandling af en dom fra High Court (ret i første instans), stort set er nået.

22. Hvad angår afgørelsen om at udarbejde en præjudiciel forelæggelse har den forelæggende ret fremhævet, at hovedsagen rejser spørgsmålet om, hvorvidt alle vandområder, uafhængigt af størrelse, skal karakteriseres ved anvendelse af direktiv 2000/60, således at den nationale ret, for hvilken sagen verserer, for så vidt angår en ansøgning om tilladelse til en indvinding, der kan

¹⁰ – Dokumentet (kun på engelsk) kan findes på følgende hjemmeside:
<https://circabc.europa.eu/sd/a/655e3e31-3b5d-4053-be19-15bd22b15ba9/Guidance%20No%202%20-%20Identification%20of%20water%20bodies.pdf>. De citerede uddrag herfra er [en] oversættelse.

¹¹ – Se s. 12 i dokumentet.

¹² – EPA præciserede i sit svar, at antallet af søer i Irland estimeres til 12 000, med meget varierende størrelse, og at EPA har identificeret 800 søer som vandområder i henhold til direktiv 2000/60.

påvirke et overfladevandområde, er i stand til at vurdere denne indvinding med henvisning til begreberne »ferringelse« og »god tilstand for overfladevand« som omhandlet i dette direktiv. Den forelæggende ret henviser i den forbindelse for det første til Domstolens dom af 1. juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), for det andet til den omstændighed, at EPA hovedsageligt støttede sig til vejledende dokument nr. 2 og Kommissionens praksis, og for det tredje til Domstolens manglende praksis vedrørende dette spørgsmål.

23. På denne baggrund har High Court (ret i første instans) besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

- »1) a) Skal medlemsstater karakterisere og efterfølgende klassificere samtlige vandområder uanset størrelse, og gælder der nærmere bestemt noget krav om at karakterisere og klassificere samtlige søer med et topologisk overfladeareal på mindre end 0,5 km²?
- b) I hvilket omfang ændrer dette forhold sig om overhovedet for så vidt angår vandområder i et beskyttet område?
- 2) Såfremt [det første spørgsmål, litra a),] besvares bekræftende, kan den kompetente myndighed da meddele tilladelse til et projekt, der kan berøre vandområdet forud for, at det karakteriseres og klassificeres?
- 3) Såfremt [det første spørgsmål, litra a),] besvares benægtende, hvad er den kompetente myndighed da forpligtet til i forbindelse med dens behandling af en ansøgning om tilladelse, der potentielt berører et vandområde, der ikke er karakteriseret og/eller klassificeret?»

24. Der er indgivet skriftlige indlæg til Domstolen af sagsøgeren, styrelsen, Irland, den franske, den nederlandske og den polske regering samt af Kommissionen.

IV. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål, litra a)

25. Med det første spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5 og 8 i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at de forpligter medlemsstaterne til at karakterisere og klassificere alle søer med et overfladeareal på mindre end 0,5 km².

26. I medfør af artikel 1, litra a), i direktiv 2000/60 har dette til formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af navnlig vandløb og søer, som forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og hvad angår deres vandbehov også tilstanden for terrestriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne.

27. Direktivets artikel 4, stk. 1, opstiller i den forbindelse to særskilte, men indbyrdes tæt forbundne mål. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i nævnte direktiv gælder for det første, at medlemsstaterne ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, for så vidt angår overfladevand iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7 i denne bestemmelse, jf. dog bestemmelsens stk. 8 (forpligtelse til at forebygge forringelse). Under anvendelse af artikel 4,

stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), gælder for det andet, at medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med henblik på at opnå en god tilstand senest i slutningen af 2015 (forpligtelse til forbedring)¹³.

28. For at sikre, at medlemsstaterne opfylder disse miljømål, indeholder samme direktiv en række bestemmelser, navnlig dem i direktivets artikel 3, 5, 8, 11 og 13 samt i bilag V hertil, der danner en kompleks proces og omfatter etaper, der er detaljeret reguleret, med henblik på at gøre det muligt for medlemsstaterne at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige på baggrund af de særlige egenskaber og karakteristika, der er identificeret for vandområderne på deres område¹⁴.

29. Mere specifikt gælder det, som det følger af Domstolens praksis, at for at opfylde de i artikel 4 i direktiv 2000/60 oplyste miljømål skal medlemsstaterne have et samlet overblik over de pågældende vandområders karakteristika. I overensstemmelse med direktivets artikel 3¹⁵ afgrænser medlemsstaterne i den forbindelse først de enkelte vandløbsoplande, henlægger dem under distrikter og fastlægger de kompetente myndigheder. Herefter foretager de den *karaktisering* af vandforekomster, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i nævnte direktiv og i bilag II (herefter »bilag II«) og III hertil. I medfør af denne bestemmelse sikrer hver medlemsstat, at der for hvert vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, foretages en analyse af dets karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteters indvirkning på grundvandets tilstand samt en økonomisk analyse af vandanvendelsen i overensstemmelse med de tekniske specifikationer i nævnte bilag II og III¹⁶.

30. Hvad angår disse tekniske specifikationer omhandler punkt 1 i bilag II overfladevand, og punkt 1.1 heri beskriver de forpligtelser, som medlemsstaterne efter at have angivet beliggenheden og grænserne for overfladevandområderne skal opfylde i forbindelse med den første karakterisering af alle disse vandområder¹⁷. Bilagets punkt 1.1, nr. i), fastsætter i den forbindelse, at overfladevandområder i vandområdedistriktet karakteriseres enten som en af følgende kategorier overfladevand: »vandløb, søer, overgangsvande eller kystvande, eller som kunstige overfladevandområder eller stærkt modificerede overfladevandområder«. Punkt 1.1, nr. ii), i nævnte bilag fastsætter, at for hver kategori overfladevand opdeles de relevante overfladevandområder i vandområdedistriktet efter type, som defineres ved brug af enten system A eller B, der er defineret i punkt 1.2 i samme bilag. Det præciseres i punkt 1.1, nr. iii), i bilag II, at hvis system A benyttes, henføres overfladevandområderne i vandområdedistriktet først til de relevante økoregioner i overensstemmelse med de geografiske områder som anført i punkt 1.2 i bilaget, og at overfladevandområderne i hver økoregion derefter opdeles i typer af vandområder efter *deskriptorerne i system A's tabeller*.

¹³ – Jf. dom af 5.5.2022, Association France Nature Environnement (Midlertidige virkninger på overfladevand) (C-525/20, EU:C:2022:350, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁴ – Jf. dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 42), samt i denne retning dom af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 41).

¹⁵ – Artikel 3 i direktiv 2000/60 med overskriften »Koordinering af administrative ordninger inden for vandområdedistrikter« fastsætter i stk. 1, at »[m]edlemsstaterne afgrænser de enkelte vandløbsoplande inden for deres nationale territorium og henlægger dem med henblik på dette direktiv under særskilte vandområdedistrikter. Små vandløbsoplande kan kombineres med større vandløbsoplande eller føjes til tilstødende små vandløbsoplande, så de tilsammen danner et særskilt vandområdedistrikt, hvor dette findes hensigtsmæssigt. I det omfang grundvand ikke fuldt ud følger et bestemt vandløbsopland, afgrænses og henlægges sådant grundvand under det nærmeste eller mest hensigtsmæssige vandområdedistrikt [...]«.

¹⁶ – Jf. i denne retning dom af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 85-87).

¹⁷ – Bestemmelsen præciserer, at medlemsstaterne »kan« gruppere overfladevandområder med henblik på den første karakterisering. Det følger heraf, at der er tale om en mulighed med henblik på at sikre en bedre beskyttelse af disse vandområder og ikke en forpligtelse.

31. I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret oplyst, om der for en sø med et overfladeareal på mindre end 0,5 km² skal foretages karakterisering i medfør af artikel 5, stk. 1, i direktiv 2000/60 og bilag II hertil og efterfølgende klassifikation i medfør af direktivets artikel 8, stk. 1, og bilag V. Som denne ret har anført, rejser der sig ud over tilfældet med en sådan sø et mere generelt spørgsmål om, hvorvidt alle vandområder i alle medlemsstaterne skal karakteriseres og klassificeres inden for nævnte direktivs anvendelsesområde.

32. Artikel 2, nr. 5), i direktiv 2000/60 definerer en »sø« som værende »indvand bestående af stillestående overfladevand«. Da denne definition ikke henviser til overfladearealet eller andre kriterier, er det ikke nødvendigvis en selvfølge at sondre mellem en »sø« og andre stillestående vandområder af mindre størrelse, som f.eks. en dam. Det er i den foreliggende sag imidlertid ikke anfægtet, at Loch an Mhuilinn er en sø som omhandlet i artikel 2, nr. 5).

33. For så vidt angår søer fremgår der i bilag II, punkt 1.2.2, inden for rammerne af system A en række deskriptorer, der er baseret på disse vandområders fysiske karakteristika, f.eks. »højdetypologi«, »dybdetypologi på grundlag af middeldybde«, »geologi« samt »størrelsetypologi på grundlag af overfladeareal«. Sidstnævnte er præciseret på følgende måde: »0,5-1 km²«, »1-10 km²«, »10-100 km²« og »> 100 km²«. Følgelig fastsætter deskriptoren for overfladeareal i system A en mindstetærskel på 0,5 km² for søer.

34. For så vidt som artikel 5, stk. 1, i direktiv 2000/60 udtrykkeligt fastsætter, at karakteriseringen skal foretages i overensstemmelse med de tekniske specifikationer, der navnlig fremgår af bilag II, konstateres det, at direktivet ikke forpligter medlemsstaterne til ved anvendelse af system A at karakterisere søer, hvis overfladeareal er mindre end 0,5 km².

35. Den forelæggende ret har i et svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen oplyst, at Irland brugte system B, som ikke refererer til numeriske værdier, til at karakterisere overfladevandområderne. Det følger i den forbindelse af punkt 1.2.2 i bilag II inden for rammerne af system B og vedrørende søer, at under de »[f]ysiske og kemiske faktorer, der bestemmer søens karakteristika og dermed den biologiske populations struktur og sammensætning«, er de obligatoriske faktorer højde, breddegrad, længdegrad, dybde, geologi og *areal*. Det følger af dette bilags punkt 1.1, nr. iv), at hvis system B benyttes, »skal medlemsstaterne mindst præstere samme opdelingsgrad, som de ville have opnået med system A«, og følgelig at »overfladevandområderne i vandområdedistriktet opdeles i typer ved brug af værdierne for de obligatoriske deskriptorer og for sådanne fakultative deskriptorer eller kombinationer af deskriptorer, som er nødvendige for at sikre, at typespecifikke biologiske referenceforhold kan afledes med den fornødne pålidelighed«. Det følger af denne bestemmelse, at i det omfang der ved anvendelsen af system A henvises til det mindste overfladeareal på 0,5 km² ved karakteriseringen af en sø som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2000/60, fører anvendelsen af system B til, at en sø skal have et sådant overfladeareal for at kunne danne grundlag for en karakterisering af den pågældende medlemsstat.

36. Denne fortolkning underbygges af vejledende dokument nr. 2. Selvom sådan et dokument ikke har en retlig bindende karakter¹⁸, er det interessant at bemærke, at det af dokumentets afsnit 3.5 vedrørende »små overfladevande« fremgår, at formålet med direktiv 2000/60 er at etablere en »ramme for beskyttelse af alle vande, herunder vandløb og søer, overgangsvande,

¹⁸ – Jf. i denne retning dom af 5.5.2022, Association France Nature Environnement (Midlertidige virkninger på overfladevand) (C-525/20, EU:C:2022:350, præmis 31). I denne dom fulgte Domstolen således også en anden fortolkning end den, der fremgår af vejledende dokument nr. 36 om »undtagelser fra miljømålene i overensstemmelse med artikel 4, stk. 7«, som ligeledes falder inden for den fælles strategi for gennemførelsen af direktiv 2000/60.

kystvande og grundvand«, men at »overfladevand omfatter et stort antal vande af meget små størrelser, og forvaltningen heraf medfører en administrativ byrde, der kan være meget stor«¹⁹. Det tilføjes i dokumentet under samme afsnit 3.5, at dette direktiv ikke fastsætter tærskler for »meget små vandområder«, og at »medlemsstaterne har råderum til at afgøre, om direktivets formål, som finder anvendelse for alt overfladevand, kan opnås uden at skulle identificere enhver mindre, men afgrænset og betydelig mængde overfladevand som et vandområde«, inden en mulig tilgang til beskyttelse af disse vande foreslås²⁰.

37. Jeg er i den forbindelse enig i Irlands analyse, hvoraf det fremgår, at den omstændighed, at der pålægges så omfattende administrative forpligtelser for så vidt angår små overfladevandområder, vil kunne omdirigere ressourcer, der var tilsigtet håndhævelsen af konkrete forpligtelser vedrørende store vandområder, som følger af direktiv 2000/60. Det følger heraf, at den omstændighed, at søer med et overfladeareal på mindre end 0,5 km² ikke er underlagt en karakterisering som omhandlet i direktivets artikel 5, ikke i sig selv ses at være i uoverensstemmelse med nævnte direktivs formål om at forebygge forringelse af overfladevand.

38. Efter karakteriseringen af overfladevandområder som omhandlet i denne artikel 5 skal medlemsstaterne klassificere områdernes økologiske tilstand som fastsat i artikel 8 i direktiv 2000/60 og bilag V hertil. Eftersom medlemsstaterne for søer med et overfladeareal på mindre end 0,5 km² ikke skal foretage karakterisering, må det imidlertid logisk følge, at de heller ikke er forpligtet til at klassificere den økologiske tilstand i disse søer²¹. Det skal hertil tilføjes, at direktivet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne, når de finder det begrundet, foretager karakterisering og klassifikation af søer med et overfladeareal på mindre end 0,5 km²²².

39. Henset til disse betragtninger foreslår jeg, at det første spørgsmål besvares med, at artikel 5 og 8 i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at de ikke forpligter medlemsstaterne til at karakterisere og klassificere alle søer med et overfladeareal på mindre end 0,5 km².

B. Det første præjudicielle spørgsmål, litra b)

40. Med det første spørgsmål, litra b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om svaret på det første spørgsmål, litra a), er et andet, når det pågældende vandområde er beliggende i et beskyttet område som omhandlet i direktiv 2000/60.

1. Formaliteten

41. Det tilkommer udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten i hovedsagen er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom,

¹⁹ – Understregning fremgår af den originale version. Dette afsnit 3.5 indikerer ligeledes, at et stort antal overfladevande vil falde under minimumsværdierne for de størrelser, der er fastsat for vandløb og søer i bilag II, punkt 1.2.

²⁰ – Understregning fremgår af den originale version. Det følger af dette samme afsnit 3.5 for så vidt angår anvendelsesområdet for system B, at det anbefales at anvende størrelsen af små vandløb og søer i henhold til system A.

²¹ – Således som det følger af bedømmelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål, har den pågældende medlemsstat – når et projekt kan have en negativ indvirkning på tilstanden for en sø med et overfladeareal på mindre end 0,5 km² – pligt til at sikre beskyttelsen heraf på grundlag af direktiv 2000/60.

²² – Den franske regering har i sit skriftlige indlæg fremført, at de kompetente nationale myndigheder har karakteriseret og derefter klassificeret de små alpine søer med et overfladeareal på mindre end 0,5 km² med den begrundelse, at disse er blevet fulgt på det økologiske og videnskabelige plan siden det 19. århundrede, og at de derfor udgør en særlig betydningsfuld og nyttig prøve til at følge udviklingen af vandtilstanden i det alpine miljø gennem en længere periode.

som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål, som er forelagt af de nationale retter, er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af disse spørgsmål²³.

42. Det fremgår i det foreliggende tilfælde af forelæggelsesafgørelsen, at EPA i sit svar har fastholdt, at søen ikke opfyldte kriteriet vedrørende beliggenhed i et beskyttet område som omhandlet i direktiv 2000/60. Den forelæggende ret har i et svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen præciseret, at søen ikke er beliggende i et beskyttet område, men at den er direkte forbundet med det særlige bevaringsområde²⁴ ved Kilkieran-bugten og -øerne via en direkte tidevandsforbindelse²⁵.

43. Det må derfor fastslås, at søen ikke er beliggende i et beskyttet område som omhandlet i bilag IV til direktiv 2000/60. Jeg er således af den opfattelse, at det første spørgsmål, litra b), er hypotetisk og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling.

2. Realiteten

44. Såfremt Domstolen måtte vurdere, at det første spørgsmål, litra b), kan antages til realitetsbehandling, gør jeg opmærksom på, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i direktiv 2000/60 for så vidt angår beskyttede områder principielt skal overholde alle krav og mål senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden. Direktivets artikel 6 bestemmer, at medlemsstaterne skal sørge for, at der oprettes et eller flere registre over alle beskyttede områder. Det fremgår desuden af samme direktivs artikel 8, stk. 1, tredje led, at for beskyttede zoner skal programmer for overvågning af vandtilstanden suppleres med specifikationerne i EU-lovgivningen, i henhold til hvilken de enkelte beskyttede områder er udpeget.

45. Direktiv 2000/60 bestemmer således, at der skal ske supplerende kontrol af beskyttede områder. Direktivet indeholder derimod ingen bestemmelse, der vil kunne ændre den territoriale anvendelse af forpligtelsen til at karakterisere og klassificere overfladevandområder, sådan som den er fastsat i direktivets bilag II og V, baseret på de fysiske karakteristika heri. Det skal tilføjes, at medlemsstaterne, således som det fremgår af punkt 38 i nærværende forslag til afgørelse, kan vælge at karakterisere og derefter klassificere søer med et overfladeareal på mindre end 0,5 km², hvis de er beliggende i et beskyttet område²⁶.

²³ – Jf. dom af 9.2.2023, VZ (Tilbudsgiver, der er endeligt udelukket) (C-53/22, EU:C:2023:88, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

²⁴ – Artikel 1, litra l), i direktiv 92/43 fastsætter, at et »særligt bevaringsområde« er »et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget«.

²⁵ – En »tidevandszone« er området for tidevandets svingning.

²⁶ – Irland har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at EPA har karakteriseret alle søer beliggende i beskyttede områder, herunder også dem med et overfladeareal på mindre end 0,5 km², og gør desuden gældende, at denne praksis ikke er påkrævet i henhold til direktiv 2000/60.

46. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at svaret på det første spørgsmål, litra a), ikke er et andet, når det pågældende vandområde er beliggende i et beskyttet område som omhandlet i direktiv 2000/60.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

47. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, oplyst, om direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed kan give tilladelse til et projekt, der kan have en negativ indvirkning på et overfladevandområde, når dette vandområde ikke er blevet karakteriseret og klassificeret i henhold til direktivets artikel 5 og 8.

48. Henset til det foreslåede svar på det første spørgsmål er jeg af den opfattelse, at det er uforholdsmæssigt at svare på det andet spørgsmål.

D. Det tredje præjudicielle spørgsmål

49. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret, såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at det forpligter de kompetente nationale myndigheder, som træffer afgørelse om tilladelse til et projekt, der kan have indvirkning på en sø, der ikke er blevet karakteriseret og klassificeret i henhold til direktivets artikel 5 og 8 på grund af dens lille overfladeareal, til at sikre beskyttelse af vandområdet.

50. Således som det fremgår af punkt 28 i nærværende forslag til afgørelse, fastsætter direktiv 2000/60 en række bestemmelser, navnlig dem i direktivets artikel 3, 5, 8, 11 og 13, der danner en kompleks proces og omfatter faser, der er detaljeret reguleret, med henblik på at gøre det muligt for medlemsstaterne at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige på baggrund af de særlige egenskaber og karakteristika, der er identificeret for vandområderne på deres område.

51. I den foreliggende sag, således som det fremgår af det foreslåede svar på det første spørgsmål, var den pågældende medlemsstat ikke forpligtet til at karakterisere og klassificere søen som omhandlet i direktivets artikel 5 og 8. Spørgsmålet er således, i hvilket omfang de efterfølgende faser i processen fastsat i dette direktiv med henblik på at sikre beskyttelsen af overfladevandområder skal opfyldes. Falder små overfladevandområder med andre ord generelt uden for direktivets anvendelsesområde? Jeg er af den opfattelse, at spørgsmålet skal besvares benægtende.

52. Der skal i den henseende henvises til Domstolens almindelige praksis, hvorefter artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/60 ikke begrænser sig til ved en programmatisk formulering at anføre simple mål for forvaltningsplaner, men har bindende virkning, så snart det pågældende vandområdes økologiske tilstand er fastslået, i alle faser i den procedure, der er fastlagt ved dette direktiv. Denne bestemmelse indeholder således ikke kun programmatiske forpligtelser, men vedrører også enkeltprojekter. Medmindre der indrømmes en fravigelse, skal enhver forringelse af tilstanden for et vandområde således undgås, uafhængigt af de mere langsigtede planer, der følger af forvaltningsplaner og indsatsprogrammer. Forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder er bindende i hver fase af gennemførelsen af dette direktiv og gælder for *alle typer* overfladevandområder og *alle tilstande*, for hvilke der er vedtaget eller burde være vedtaget en forvaltningsplan. Den pågældende medlemsstat er følgelig forpligtet til at afslå tilladelse til et projekt, såfremt sidstnævnte kan medføre en forringelse af tilstanden for det

pågældende vandområde eller indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand, medmindre det pågældende projekt anses for at være omfattet af en undtagelse i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 7. Dette indebærer, at de kompetente myndigheder under godkendelsesproceduren for et projekt, og således inden der træffes afgørelse, har pligt til i medfør af artikel 4 i direktiv 2000/60 at kontrollere, om dette projekt kan have negative indvirkninger på vandområdet, som er i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse og forpligtelsen til at forbedre tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster²⁷.

53. Denne retspraksis følger den klassiske proces for beskyttelse af vandområder i medlemsstaterne som nævnt i punkt 50 i nærværende forslag til afgørelse, navnlig hvad angår »fastsættelse af vandområdets økologiske tilstand« og »vedtagelsen af en vandområdeplan« som forudgående elementer. Det ville kunne udledes heraf, at i og med at disse vande ikke er blevet identificeret således som i hovedsagen, falder det pågældende vandområde ikke inden for anvendelsesområdet for direktiv 2000/60.

54. På samme måde tilsigter direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), at forebygge forringelse af tilstanden for alle »overfladevandområder«. Direktivets artikel 2, nr. 10), definerer et »overfladevandområde« som en afgrænset og »betydelig« mængde overfladevand, såsom en sø, et reservoir, et mindre eller større vandløb eller en kanal, en del af et mindre eller større vandløb eller en kanal, et overgangsvand eller en kystvandsstrækning. Denne bestemmelse kunne således fortolkes sådan, at en lille sø ikke udgør en »betydelig« mængde overfladevand, således som Irland samt den franske og den nederlandske regering har gjort gældende.

55. Dels følger det imidlertid af den retspraksis, der er nævnt i punkt 52 i nærværende forslag til afgørelse, at forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder gælder for »alle typer overfladevandområder og alle tilstande«. Ud over overholdelsen af den proces, der er fastsat i direktiv 2000/60, er formålet med sidstnævnte således beskyttelsen af alle vandløb og søer. Det er dette formål, der skal tillægges størst vægt i de tilfælde, hvor det pågældende vandområde ikke er blevet karakteriseret og klassificeret i henhold til bilag II på grund af dets lille overfladeareal.

56. Dels hvad angår begreberne »betydelig mængde« i artikel 2, nr. 10), i direktiv 2000/60 henvises til direktivets forarbejder. I forslaget til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger²⁸, fremsat den 26. februar 1997, definerede Kommissionen således i forslagets artikel 2, nr. 7), en »vandmasse« som værende »en særskilt og homogen mængde overfladevand eller grundvand, så som vandmagasin, sø, reservoir, strækning af vandløb, flod eller kanal, flodmunding eller kystvandsstrækning«²⁹, og i bestemmelsens nr. 8) fremgik følgende definition for en »betydelig vandmasse«: »i artikel 8 alt vand beregnet til indvinding af drikkevand fra en enkelt kilde, som leverer vand til mere end 15 husstande«. Disse definitioner er ikke blevet fastholdt i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 2000/60, dog med den undtagelse, at begrebet »betydelig« mængde er defineret.

57. Irland har efter et skriftligt spørgsmål fra Domstolen vedrørende baggrunden for, at EU-lovgiver har bevæget sig væk fra det første begreb »vandmasse«, gjort gældende, at forarbejderne underbygger Irlands holdning, i henhold til hvilken EU-lovgivers hensigt var at fastsætte en minimis-tærskel, der var anvendelig i praksis. Den nederlandske regering har anført,

²⁷ – Jf. dom af 5.5.2022, Association France Nature Environnement (Midlertidige virkninger på overfladevand) (C-525/20, EU:C:2022:350, præmis 24-26 og den deri nævnte retspraksis).

²⁸ – KOM(97) 49 endelig udg.

²⁹ – Min fremhævelse.

at begreberne »betydelig mængde« henviser til et rumligt kriterium, altså størrelse. For så vidt angår Kommissionen vurderede denne, at der ikke skal skabes en forbindelse mellem tillægsordet »betydelig« og et område med et overfladeareal på mindst 0,5 km², idet det følger af de forskellige sprogversioner af direktiv 2000/60, at grænsen for, hvornår et vandområde udgør en »afgrænset og betydelig mængde [overfladevand]«, i højere grad vedrører de topologiske karakteristika end størrelsen i sig selv.

58. Jeg konstaterer i den henseende, at direktivet ikke indeholder en bestemmelse, der forbinder deskriptorerne, som fremgår af tabellerne for system A, med begrebet afgrænset og »betydelig« mængde overfladevand. Et »overfladevandområde«, defineret som en »afgrænset og betydelig mængde overfladevand, såsom en sø, et reservoir, et mindre eller større vandløb eller en kanal, en del af et mindre eller større vandløb eller en kanal, et overgangsvand eller en kystvandsstrækning«, kan således – sammen med udtrykket »f.eks.« – forstås som værende en *type* af vand, uafhængigt af dets størrelse, dvs. som i den foreliggende sag alle »søer«. En mængde, der ikke er en »betydelig« mængde overfladevand, vil med andre ord kunne være vand, der ikke er omfattet af denne definition, som f.eks. en »dam«.

59. Deskriptorerne, der fremgår af tabellen for system A, indikerer ganske vist, at EU-lovgiver ikke har ønsket, at små søer skulle karakteriseres og klassificeres i henhold til artikel 5 og 8 i direktiv 2000/60. Ikke desto mindre, således som det følger af nævnte direktivs opbygning, har denne lovgiver villet sikre beskyttelsen af alle vande i medlemsstaterne. For overfladevande, som er naturligt forbundet, kan kvaliteten af et lille overfladevandområde (uden at være ubetydelig) endvidere påvirke kvaliteten af et større vandområde³⁰. En sø med et overfladeareal på mindre end 0,5 km² skal således beskyttes på grundlag af dette direktiv.

60. Det følger heraf, at når den kompetente nationale myndighed, således som Kommissionen har anført, modtager en ansøgning om tilladelse til et projekt, gælder forpligtelsen til at forebygge forringelse for alle overfladevandområder, som kan påvirkes af projektet. For at garantere, at denne forpligtelse opfyldes, skal der derfor iværksættes indsatsprogrammer for disse vandområder som omhandlet i direktivets artikel 11³¹. Programmet skal navnlig, således som det fremgår af bestemmelsens stk. 3, litra e), indeholde »grundlæggende foranstaltninger«, hvilket bl.a. omfatter kontrol med indvinding af overfladeferskvand. Et sådan indsatsprogram er dog efter min mening næppe tilstrækkeligt til at forebygge al forringelse af tilstanden i et lille vandområde. Under henvisning til den retspraksis, der er nævnt i punkt 52 i nærværende forslag til afgørelse, skal det omhandlede projekt nemlig undersøges.

61. Den kompetente nationale myndighed skal således, når der ansøges om tilladelse til et projekt, *ad hoc* afklare det pågældende vandområdes tilstand med henblik på at sikre, at projektet ikke medfører en forringelse heraf. Efter min opfattelse skal medlemsstaten i den forbindelse med henvisning til artikel 5, stk. 1, i direktiv 2000/60 sikre, at der foretages en analyse af det pågældende vandområdes karakteristika, en vurdering af menneskelige aktiviteterets indvirkning på vandområdets tilstand samt en økonomisk analyse af vandanvendelsen. Det skal nemlig fastslås, hvilke vurderingskriterier der skal lægges til grund, i det omfang forpligtelsen – ifølge Domstolens praksis – til at forebygge forringelse af et vandområde omfatter alle ændringer, som kan indebære risiko for, at direktivets hovedmål ikke opnås³². En sådan undersøgelse frembyder

³⁰ – I sit skriftlige indlæg har sagsøgeren gjort gældende, at søen er en del af en gruppe af forbundne søer, hvis samlede areal overstiger 50 ha.

³¹ – Jf. i denne retning, afsnit 3.5 i vejledende dokument nr. 2.

³² – Jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 66).

ganske vist nogle særlige praktiske udfordringer, idet der ikke er foretaget en forudgående karakterisering og klassifikation. Det må dog være nødvendigt for at sikre beskyttelsen af overfladevandet i EU³³.

62. Således som det følger af den retspraksis, der er gengivet i punkt 52 i dette forslag til afgørelse, vedrørende artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/60, er den pågældende medlemsstat forpligtet til at afslå tilladelse til et projekt, såfremt sidstnævnte kan medføre en forringelse af tilstanden for det pågældende vandområde eller indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand, medmindre det pågældende projekt anses for at være omfattet af en undtagelse i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 7.

63. Jeg foreslår således, at det tredje spørgsmål besvares med, at direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at inden for rammerne af proceduren for tilladelse til et projekt vedrørende en sø, der på grund af dens lille overfladeareal ikke er blevet karakteriseret og klassificeret, skal de kompetente nationale myndigheder ved ad hoc at foretage en analyse sikre, at projektet ikke kan medføre en forringelse af tilstanden i overfladevandområdet som omhandlet i nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i).

V. Forslag til afgørelse

64. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra High Court (ret i første instans, Irland) på følgende måde:

»1) Artikel 5 og 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

skal fortolkes således, at

de ikke forpligter medlemsstaterne til at karakterisere og klassificere alle søer med et overfladeareal på mindre end 0,5 km².

2) Direktiv 2000/60

skal fortolkes således, at

inden for rammerne af proceduren for tilladelse til et projekt vedrørende en sø, der på grund af dens lille overfladeareal ikke er blevet karakteriseret og klassificeret, skal de kompetente nationale myndigheder ved ad hoc at foretage en analyse sikre, at projektet ikke kan medføre en forringelse af tilstanden i overfladevandområdet som omhandlet i nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i).«

³³ – Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse Association France Nature Environnement (Midlertidige virkninger på overfladevand) (C-525/20, EU:C:2022:16, punkt 72), er direktiv 2000/60 udformet med henblik på så vidt muligt at forebygge forringelse af vandområdernes tilstand, og at der, som det fremgår af 25. betragtning til nævnte direktiv, bør fastsættes miljømål, som kan sikre en god tilstand for overfladevand og grundvand i hele Unionen, og som kan forebygge forringelse af vandets tilstand på EU-niveau; disse ambitiøse mål indebærer nødvendigvis byrder for medlemsstaterne.