Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

21. marts 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Unionens vandpolitiske foranstaltninger – direktiv 2000/60/EF – miljømål for overfladevand – forebyggelse af forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder – bilag V, punkt 1.2.2 – definitioner af høj, god og moderat økologisk tilstand i søer – kriterier for vurdering af det biologiske kvalitetselement »fiskefauna««

I sag C-671/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 20. oktober 2022, indgået til Domstolen den 25. oktober 2022, i sagen

T GmbH

mod

Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne J. Passer (refererende dommer) og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– T GmbH ved Rechtsanwältin V. Rastner,

– den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og M. Kopetzki, som befuldmægtigede,

– Irland ved Chief State Solicitor M. Browne samt A. Joyce, D. O'Reilly og M. Tierney, som befuldmægtigede, bistået af J. Doherty, SC, og E. McGrath, SC,

* Processprog: tysk.

– Europa-Kommissionen ved C. Hermes og E. Sanfrutos Cano, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. november 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af punkt 1.2.2 i bilag V til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem T GmbH og Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau (den administrative myndighed i distriktet Spittal an der Drau, Østrig) (herefter »den administrative myndighed«) vedrørende sidstnævntes afslag på at give sagsøgeren i hovedsagen tilladelse til at opføre et bådeskur ved en sø.

Retsforskrifter

EU-retten

3 25. betragtning til direktiv 2000/60 har følgende ordlyd:

»Der bør fastlægges fælles definitioner for vands tilstand med hensyn til kvalitet og, når det er relevant i forbindelse med miljøbeskyttelse, mængde. Der bør fastsættes miljømål, som kan sikre en god tilstand for overfladevand og grundvand i hele Fællesskabet, og som kan forebygge forringelse af vandets tilstand på Fællesskabsniveau.«

4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»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:

[…]

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.

18) »God overfladevandstilstand«: den tilstand, et overfladevandområde har nået, når både dets økologiske tilstand og dets kemiske tilstand i det mindste er »god«.

[...]

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

22) »God økologisk tilstand«: tilstand for et overfladevandområde, som klassificeret i henhold til bilag V.

[...]«

6 Artikel 4 i direktiv 2000/60 med overskriften »Miljømål« fastsætter:

»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

[...]«

7 Punkt 1.2 i bilag V til samme direktiv med overskriften »Normgivende definitioner af klassifikationer af økologisk tilstand« bestemmer:

»Tabel 1.2. Generel definition for vandløb, søer, overgangsvande og kystvande

Følgende tekst giver en generel definition af økologisk kvalitet. De ved klassificeringen anvendte værdier for kvalitetselementerne for den økologiske tilstand for hver kategori overfladevand er anført i tabel 1.2.1-1.2.4 nedenfor.

Element	Høj tilstand	God tilstand	Moderat tilstand
Generelt	Der er ingen eller kun meget ubetydelige menneskeskabte ændringer i værdierne for de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevandområde i forhold til, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold. Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for overfladevandområdet svarer til, hvad der normalt gælder for den pågældende type under uberørte forhold, og der er ingen eller kun meget ubetydelige tegn på ændring. Der forekommer typespecifikke forhold og samfund.	Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevandområde udviser niveauer, der er svagt ændret som følge af menneskelig aktivitet, men afviger kun lidt fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold.	Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevand afviger i mindre grad fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold. Værdierne viser mindre tegn på ændring som følge af menneskelig aktivitet og er signifikant mere forstyrrede end under forhold med god tilstand.

Vandområder, der har en tilstand under moderat, klassificeres som ringe eller dårlige.

Vandområder, der viser tegn på større ændringer i værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevandområde, og hvori de relevante biologiske samfund afviger væsentligt fra, hvad der normalt gælder for den pågældende type overfladevandområde under uberørte forhold, klassificeres som ringe.

Vandområder, der viser tegn på alvorlige ændringer i værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevandområde, og hvori store dele af de relevante biologiske samfund, der normalt karakteriserer den pågældende type overfladevandområde under uberørte forhold, ikke forekommer, klassificeres som dårlige.

[...]

1.2.2. Definitioner af høj, god og moderat økologisk tilstand i søer

Biologiske kvalitetselementer

Element	Høj tilstand	God tilstand	Moderat tilstand
[...]	[...]	[...]	[...]
Fiskefauna	Artssammensætning og -tæthed svarer fuldstændig eller næsten fuldstændig til uberørte forhold. Alle typespecifikke miljøfølsomme arter forekommer. Fiskesamfundenes aldersstruktur viser næsten ikke tegn på menneskeskabt forstyrrelse og indicerer ikke manglende reproduktion eller udvikling for nogen bestemt art.	Der er i forhold til de typespecifikke samfund svage ændringer i artssammensætning og -tæthed som følge af menneskeskabte påvirkninger af fysisk-kemiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer. Fiskesamfundenes aldersstruktur viser tegn på forstyrrelse som følge af menneskeskabte påvirkninger af fysisk-kemiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer og indicerer i nogle få tilfælde manglende reproduktion eller udvikling for en bestemt art, idet nogle aldersklasser eventuelt ikke forekommer.	Fiskearternes sammensætning og tæthed afviger i mindre grad fra de typespecifikke samfund som følge af menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer. Fiskesamfundenes aldersstruktur viser betydelige tegn på forstyrrelse som følge af menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer, idet en vis andel af de typespecifikke fiskearter ikke forekommer eller har en meget lav tæthed.

[...]«

Østrigsk ret

8 § 30a, stk. 1, i Wasserrechtsgesetz 1959 (vandloven af 1959) af 16. oktober 1959 (BGBl., 215/1959), som affattet den 22. november 2018 (BGBl. I, 73/2018) (herefter »vandloven«), bestemmer i det væsentlige, at overfladevand skal beskyttes, forbedres og saneres for at forebygge forringelse af dets tilstand, og at måltilstanden for overfladevand er opnået, når overfladevandområdet har en økologisk tilstand og en kemisk tilstand, der i der mindste er god.

9 Som omhandlet i vandlovens § 104a, stk. 1, nr. 1, litra b), er projekter, hvor det på grund af ændringer af et overfladevandområdes hydromorfologiske egenskaber eller ændringer af grundvandsforekomsters vandniveau må påregnes, at overfladevandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand vil blive forringet, i hvert fald projekter, for hvilke der må forventes indvirkning på offentlige hensyn.

10 I henhold til vandlovens § 105, stk. 1, kan en ansøgning om tilladelse til et projekt afslås i offentlighedens interesse, hvis der er risiko for en betydelig forringelse af vandets økologiske tilstand eller væsentlig skade på de mål, der følger af andre bestemmelser i EU-retten.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Den 7. november 2013 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning til den administrative myndighed om tilladelse til at opføre et bådeskur med en størrelse på 7 m x 8,5 m ved Weißensee-søen (Østrig). Denne naturlige sø ligger i delstaten Kärnten og har et areal på 6,53 km^2.

12 Da denne ansøgning blev afslået ved afgørelse af 25. maj 2016, anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag ved Landesverwaltungsgericht Kärnten (den regionale forvaltningsdomstol i Kärnten, Østrig), som ved dom af 21. februar 2020 stadfæstede afslaget. Denne ret fandt, at overfladevandets generelle tilstand i søen var »ringe« på grund af fiskefaunaens kvalitet. Denne ret var af den opfattelse, at selv om alle de hydromorfologiske og fysisk-kemiske kvalitetselementer samt de biologiske kvalitetselementer »fytoplankton« og »makrofyter« befandt sig i høj tilstand, var den forpligtet til at foretage en samlet vurdering af kvalitetselementerne og som afgørende kriterium for klassificeringen at anvende det element, der havde den laveste værdi. Den ringe tilstand af det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« skyldtes en dårlig forvaltning af fiskeressourcerne, idet den aktuelle optælling af fiskebestandene gjorde det muligt at konstatere, at kun seks af de otte oprindelige fiskearter var tilbage, mens der var kommet ni fremmede fiskearter til.

13 Landesverwaltungsgericht Kärnten (den regionale forvaltningsdomstol i Kärnten) var af den opfattelse, at forpligtelsen til at forbedre tilstanden for overfladevandet og forpligtelsen til at opnå en god tilstand for dette vand, som påhviler medlemsstaterne i henhold til direktiv 2000/60, forbyder dem at træffe enhver foranstaltning, der kan hindre en forbedring, eller som ikke har til formål at bidrage til en forbedring. Denne ret har præciseret, at hvis opførelsen af et bådeskur i nærheden af søen ikke vil medføre en ændring af søens generelle tilstand, vil den ikke føre til en forbedring af overfladevandets tilstand, eftersom den vil skade de eksisterende naturlige vandressourcer.

14 Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), som er den forelæggende ret, for hvilken sagsøgeren har iværksat revisionsanke til prøvelse af dommen af 21. februar 2020, er af den opfattelse, at det ikke på grundlag af direktiv 2000/60 er et krav, at der meddeles afslag på tilladelse til projekter, der, selv om de ikke medfører en forringelse af vandområdernes tilstand, ikke bidrager til opnåelse af en god tilstand for overfladevand, men kun, at der meddeles afslag på tilladelse til projekter, der har ikke ubetydelige indvirkninger på de pågældende vandområders tilstand.

15 Den forelæggende ret har anført, at medlemsstaterne ifølge Domstolens praksis, og navnlig præmis 51 i dom af 1. juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), er forpligtede til – medmindre der indrømmes en fravigelse – at nægte at godkende et enkeltprojekt, såfremt dette kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand. Den forelæggende ret har ligeledes henvist til retspraksis, hvorefter medlemsstaterne ved vurderingen af, om et program eller et enkeltprojekt er foreneligt med formålet om at forebygge forringelse af vandkvaliteten, ikke kan undlade at tage hensyn til disse programmers eller projekters midlertidige negative konsekvenser for vandkvaliteten, medmindre det er åbenbart, at sådanne virkninger kun har ringe indvirkning på de pågældende vandområders tilstand.

16 I det foreliggende tilfælde er den forelæggende ret af den opfattelse, at det i den tvist, der verserer for den, først er nødvendigt at vurdere de foranstaltninger, som har til formål at opnå en god tilstand for overfladevand, og dernæst at vurdere, om dette projekt har ikke ubetydelige

konsekvenser for foranstaltningerne. Denne ret har præciseret, at en sådan vurdering forudsætter, at overfladevandets tilstand klassificeres som dårligere end »god tilstand«. Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt den forstyrrelse af den i hovedsagen omhandlede fiskefauna, der ifølge den forelæggende ret udelukkende skyldes de foranstaltninger, der er iværksat af fiskeindustrien, og ikke menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer, fører til, at overfladevandets tilstand skal klassificeres på et lavere niveau end »god tilstand«.

17 Den forelæggende ret har anført, at hvis der ved fastlæggelsen af overfladevandets økologiske tilstand skal tages hensyn til andre årsager end menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer, skal den omhandlede søs tilstand klassificeres som »ringe«. I dette tilfælde er den forelæggende ret i tvivl om, hvorledes det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« skal klassificeres, og hvilket klassifikationsniveau det skal have.

18 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal bilag V, [punkt] 1.2.2 ([D]efinitioner af høj, god og moderat økologisk tilstand i søer), [til] direktiv [2000/60] fortolkes således, at begrebet »forstyrrelse« i tabellen »Biologiske kvalitetselementer«, linje »Fiskefauna«, spalte »Høj tilstand«, udelukkende omfatter menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer?

2) [Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, s]kal den nævnte bestemmelse [da] fortolkes således, at en afvigelse i det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« fra den høje tilstand, som skyldes andre forstyrrelser end menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer, fører til, at det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« heller ikke skal klassificeres i en »god tilstand« eller en »moderat tilstand«?«

Formaliteten

19 Europa-Kommissionen har indledningsvis i sit skriftlige indlæg anført, at den forelæggende ret med sine spørgsmål forudsætter, at fejl i forbindelse med forvaltningen af fiskeressourcer og »menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer« som omhandlet i punkt 1.2.2 i bilag V til direktiv 2000/60 er to forskellige menneskeskabte påvirkninger. Kommissionen har fremhævet, at de præjudicielle spørgsmål ville være irrelevante, hvis de fejl, som de østrigske retter anser for at være årsagen til klassificeringen af det pågældende overfladevand som »ringe«, skulle anses for »menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer« som omhandlet i punkt 1.2.2 i dette bilag V.

20 Det bemærkes i denne henseende, at der ifølge Domstolens faste praksis gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger,

som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 25.5.2023, WertInvest Hotelbetrieb, C-575/21, EU:C:2023:425, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

21 Det bemærkes endvidere, at det ligeledes af fast praksis fremgår, at det inden for rammerne af proceduren i artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, alene tilkommer den nationale ret at fastslå og vurdere de faktiske omstændigheder i hovedsagen samt at fastlægge den nøjagtige rækkevidde af nationale retsregler og administrative forskrifter. Domstolen har alene kompetence til at udtale sig om fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten med hensyn til de faktiske og retlige omstændigheder, som de er beskrevet af den forelæggende ret, uden hverken at kunne stille spørgsmålstegn herved eller at kunne efterprøve, om de er korrekte (dom af 9.9.2021, Real Vida Seguros, C-449/20, EU:C:2021:721, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

22 Selv om det i det foreliggende tilfælde ikke kan udelukkes, at fiskeriet kan påvirke overfladevandets fysisk-kemiske og eventuelt hydromorfologiske kvalitetselementer, fremgår det ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at foranstaltningerne til forvaltning af fiskeressourcerne under alle omstændigheder udgør foranstaltninger, der medfører menneskeskabte påvirkninger af overfladevandets fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer.

23 Følgelig kan de forelagte spørgsmål, som ikke synes at være uden relevans, antages til realitetsbehandling.

De præjudicielle spørgsmål

24 Med spørgsmålene, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 1.2.2 i bilag V til direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at »menneskeskabte forstyrrelser« af fiskearternes sammensætning og tæthed i forhold til de typespecifikke samfund som omhandlet i dette punkt for så vidt angår kriterierne for vurdering af det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« kun kan følge af »menneskeskabte påvirkninger af fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer« i søer og ikke af andre menneskeskabte virkninger, såsom foranstaltninger til forvaltning af fiskeressourcerne. I benægtende fald ønsker den oplyst, om alle årsager til forstyrrelserne er relevante for klassificeringen af den økologiske tilstand af »fiskefauna«.

25 Den forelæggende ret har præciseret, at såfremt disse forstyrrelser skal anses for at kunne være forårsaget af foranstaltninger til forvaltning af fiskeressourcerne, skal den omhandledes søs økologiske tilstand klassificeres som »ringe«. Hvis dette er tilfældet, finder denne ret det i forbindelse med tilladelsesproceduren for det i hovedsagen omhandlede projekt nødvendigt at afgøre, om den økologiske tilstand for det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« skal være »god« eller »høj«, for at helhedstilstanden for søens vand kan anses for god. Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om, hvilke konsekvenser det har for klassificeringen af det biologiske kvalitetselement »fiskefauna«, at der tages hensyn til forstyrrelser, der ikke skyldes menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer. Denne ret er i tvivl om, hvorvidt dette element derfor bedst kan klassificeres som »ringe«, eller om det derimod skal tages i betragtning ved alle niveauer, idet alle afvigelser i forhold til »høj [økologisk] tilstand« i dette tilfælde er relevante.

26 I henhold til Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 2.9.2015, Surmačs, C-127/14, EU:C:2015:522, præmis 28, og af 16.11.2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, præmis 19).

27 For det første følger det af punkt 1.2.2 i bilag V til direktiv 2000/60, at klassificeringen af en søs økologiske tilstand som »høj«, »god« eller »moderat« med hensyn til det økologiske kvalitetselement »fiskefauna« bl.a. afhænger af den forskel, der er mellem sammensætningen og tætheden af de fiskearter, der findes i søen, og de typespecifikke samfund. I dette punkt præciseres det, at denne artssammensætning og -tæthed alt efter omstændighederne er fri for »menneskeskabt forstyrrelse« eller ændret i forhold til de typespecifikke samfund som følge af »menneskeskabte påvirkninger«.

28 Henvisningen til menneskeskabte årsager for at måle afvigelser i fiskearternes sammensætning og tæthed i forhold til de typespecifikke samfund finder således anvendelse på definitionen af alle økologiske tilstande. I de økologiske tilstande »god« og »moderat«, der defineres i forhold til omfanget af disse afvigelser, præciseres det imidlertid, at der tages hensyn til årsager af en vis art. Det fremgår nemlig af definitionen af disse to økologiske tilstande, at de små eller moderate forskelle mellem de arter, der findes i en sø, i forhold til de typespecifikke samfund for denne sø, skal skyldes »menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer«.

29 Det kan således følge af en ordlydsfortolkning af punkt 1.2.2 i bilag V til direktiv 2000/60, at alene sådanne påvirkninger er afgørende for at anvende den ene eller den anden af disse tilstandsklassifikationer. I et sådant tilfælde er ændringer i artssammensætningen eller -tætheden som følge af foranstaltninger til forvaltning af fiskeressourcerne eller enhver foranstaltning, der ikke skyldes menneskeskabte påvirkninger af de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer, ikke relevante for vurderingen af, om et overfladevandområde skal anses for at have en »god« eller »moderat« økologisk tilstand.

30 Det er korrekt, at det af Domstolens faste praksis følger, at fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse i lyset af dens sammenhæng og formål ikke kan føre til, at bestemmelsens klare og præcise ordlyd fratages enhver effektiv virkning. Når betydningen af en bestemmelse i EU-retten således er utvetydig i henhold til selve bestemmelsens ordlyd, kan Domstolen ikke fravige denne fortolkning (dom af 13.7.2023, Mensing, C-180/22, EU:C:2023:565, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

31 Det må imidlertid konstateres, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 27-31 i forslaget til afgørelse, at punkt 1.2.2 bilag V til direktiv 2000/60 ikke er helt utvetydigt.

32 Det følger heraf, at en fortolkning af punkt 1.2.2 i bilag V til direktiv 2000/60 ikke alene kan baseres på ordlyden heraf, men at der i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 26, skal tages hensyn til den sammenhæng, hvori dette direktiv indgår, og de mål, der forfølges hermed.

33 For det andet er det således nødvendigt at undersøge den sammenhæng, som punkt 1.2.2 indgår i, og navnlig de forskellige tabeller i punkt 1.2 og de efterfølgende punkter i bilag V til direktiv 2000/60. Punkt 1.2, der er gengivet i denne doms præmis 7, indeholder en tabel 1.2 med

overskriften »Generel definition for vandløb, søer, overgangsvande og kystvande«, hvori der gives samlet beskrivelse af de tre økologiske tilstande for disse vandområder, nemlig »høj«, »god« og »moderat«, og tre afsnit, der definerer, hvad der skal forstås ved »ringe« og »dårlig« klassificering af de nævnte vandområder. Punkt 1.2.1-1.2.4 i dette bilag indeholder specifikke definitioner af økologisk tilstand for henholdsvis vandløb, søer, overgangsvande og kystvande. Ved vurderingen af den økologiske tilstand for hver type overfladevandområde skal medlemsstaterne tage hensyn til tre kategorier af kvalitetselementer, nemlig biologiske kvalitetselementer, hydromorfologiske kvalitetselementer og fysisk-kemiske kvalitetselementer, idet hvert af de nævnte kvalitetselementer indeholder specifikke parametre.

34 Når tabel 1.2 generelt definerer overfladevandets tilstand som »høj«, henviser den til den omstændighed, at »[v]ærdierne for de biologiske kvalitetselementer for overfladevandområdet svarer til, hvad der normalt gælder for den pågældende type under uberørte forhold, og der er ingen eller kun meget ubetydelige tegn på ændring«, og præciserer, at »[d]er forekommer typespecifikke forhold og samfund«.

35 Hvad angår den »gode« økologiske tilstand fremgår det af den nævnte tabel 1.2, at »[v]ærdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevandområde udviser niveauer, der er svagt ændret som følge af menneskelig aktivitet, men afviger kun lidt fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold«, mens tabellen for den »moderate« økologiske tilstand angiver, at disse værdier »viser mindre tegn på ændring som følge af menneskelig aktivitet og er signifikant mere forstyrrede end under forhold med god tilstand«, og at de »afviger i mindre grad fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold«.

36 Som generaladvokaten har anført i punkt 38 i forslaget til afgørelse, henvises der i den generelle definition af økologisk kvalitet af overfladevand ikke til forstyrrelse, der har specifikke årsager, såsom menneskeskabte ændringer i værdierne for de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer.

37 For så vidt angår kategorien »høj« økologisk tilstand følger det således hverken af den generelle definition af økologisk kvalitet i tabel 1.2 i bilag V til direktiv 2000/60 eller af definitionen af det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« i tabel 1.2.2 i dette bilag, at de menneskeskabte ændringer, de menneskeskabte forstyrrelser eller de forandringer, der er henvist til, alene vedrører de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer.

38 For kategorierne »god« økologisk tilsand og »moderat« økologisk tilstand ville det, eftersom disse tilstande i de to tabeller er defineret på grundlag af de samme indikatorer som den »høje« økologiske tilstand, dvs. på grundlag af den konstaterede afvigelse fra de normale værdier, være selvmodsigende, således som generaladvokaten har anført i punkt 40 i forslaget til afgørelse, at tage hensyn til enhver forstyrrelse ved vurderingen af sidstnævnte tilstand og at undlade at tage hensyn til visse af disse forstyrrelser, når afvigelsen mellem den nævnte tilstand og tilstandene »god« og »moderat« skal måles.

39 En sådan fortolkning er for det tredje i overensstemmelse med de formål, som forfølges ved direktiv 2000/60. En sådan snæver fortolkning af kriteriet »under uberørte forhold« som omhandlet i tabel 1.2 i bilag V til direktiv 2000/60, som i forbindelse med klassificeringen af det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« ville føre til, at der ikke blev taget hensyn til visse menneskeskabte påvirkninger, såsom foranstaltninger til forvaltning af fiskeressourcerne, ville nemlig være i strid med det endelige formål med direktiv 2000/60, således som det følger af 25.

betragtning til og artikel 1, litra a), i dette direktiv, som består i ved en koordineret indsats at opnå en »god tilstand« for alt overfladevand i Den Europæiske Union inden udgangen af 2015 (jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 35-37).

40 Det fremgår nemlig af artikel 1, litra a), i direktiv 2000/60, at direktivets overordnede formål er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, 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.

41 De miljømål, som medlemsstaterne er forpligtede til at opnå for så vidt angår overfladevand, præciseres i direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), der, som Domstolen har præciseret, opstiller to særskilte, men indbyrdes tæt forbundne mål. For det første iværksætter medlemsstaterne i henhold til nr. i) i denne bestemmelse de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder (forpligtelsen til at forebygge forringelse). For det andet beskytter, forbedrer og restaurerer medlemsstaterne i henhold til den nævnte bestemmelses nr. ii) og iii) alle overfladevandområder med henblik på at opnå en »god tilstand« for disse vandområder senest den 22. december 2015 (forpligtelsen til forbedring) (jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 39).

42 Såvel forpligtelsen til forbedring som forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder tilsigter at opfylde de kvalitative mål, som EU-lovgiver søger at opnå, dvs. forbedring eller restaurering med henblik på at opnå en god tilstand, et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand (dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 41).

43 I denne henseende begrænser artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/60 sig ikke 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 (dom af 5.5.2022, Association France Nature Environnement (Midlertidige virkninger på overfladevand), C-525/20, EU:C:2022:350, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

44 Under tilladelsesproceduren for et projekt, og således inden der træffes afgørelse, er de kompetente nationale myndigheder i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2000/60 forpligtede til at kontrollere, om projektet kan have skadelige virkninger på vandmiljøet, som vil være i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse og forpligtelsen til at forbedre tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster (dom af 5.5.2022, Association France Nature Environnement (Midlertidige virkninger på overfladevand), C-525/20, EU:C:2022:350, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

45 Beskyttelsen af vandøkosystemernes økologiske tilstand kan imidlertid ikke sikres, hvis det i forbindelse med vurderingen af tilstanden for fiskefauna i søer er tilladt at se bort fra menneskeskabte forstyrrelser i fiskearternes sammensætning og tæthed, som ikke skyldes en ændring af de fysisk-kemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer.

46 Desuden ville en streng fortolkning af punkt 1.2.2 i bilag V til direktiv 2000/60, hvorefter der i forbindelse med den »høje« økologiske tilstand for fiskefauna ikke skal tages hensyn til visse menneskeskabte ændringer, fratage selve det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« sin relevans. I lyset af formålene med direktiv 2000/60 ville det nemlig være i strid hermed at lægge til grund, at visse forringelser af fiskefaunaen, såsom i givet fald forringelse af fiskebestande, ikke påvirker klassificeringen af fiskefaunaens kvalitet i henhold til de relevante bestemmelser i bilag V til dette direktiv.

47 Som det fremgår af denne doms præmis 39, bekræfter en fortolkning ud fra formålet med de relevante bestemmelser således, at der med henblik på definitionen af økologisk tilstand for fiskefauna skal tages hensyn til alle forstyrrelser af fiskearternes sammensætning og tæthed samt af disse fiskesamfunds aldersstruktur.

48 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at punkt 1.2.2 i bilag V til direktiv 2000/60 skal fortolkes således, dels at der for så vidt angår kriterierne for vurdering af det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« ved »menneskeskabt forstyrrelse« som omhandlet i dette punkt skal forstås enhver forstyrrelse, der hidrører fra menneskelig aktivitet, herunder enhver ændring, der kan påvirke fiskearternes sammensætning og tæthed, dels at alle disse forstyrrelser er relevante for klassificeringen af den økologiske tilstand for »fiskefauna«.

Sagsomkostninger

49 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

Punkt 1.2.2 i bilag V 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

der dels for så vidt angår kriterierne for vurdering af det biologiske kvalitetselement »fiskefauna« ved »menneskeskabt forstyrrelse« som omhandlet i dette punkt skal forstås enhver forstyrrelse, der hidrører fra menneskelig aktivitet, herunder enhver ændring, der kan påvirke fiskearternes sammensætning og tæthed, dels at alle disse forstyrrelser er relevante for klassificeringen af den økologiske tilstand for »fiskefauna«.

Underskrifter