

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
A. RANTOS
van 21 mei 2026 ([1](#))

Zaak C-325/25

**Eneco Wind Belgium NV
tegen
Waals Gewest**

[verzoek van de Raad van State (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verordening (EU) 2022/2577 – Kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen – Artikel 3, lid 2 – Bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur – Plannings- en vergunningsprocedure – Projecten die van hoger openbaar belang worden geacht – Voorrang bij de afweging van rechtmatige belangen in individuele gevallen – Materiële werkingssfeer van de voorrang – Wijze van erkenning van het hoger openbaar belang – Absolute of principiële voorrang – Windturbines – Bescherming van landschap en erfgoed ”

I. Inleiding

1. In overweging 1 van verordening (EU) 2022/2577([2](#)) staat te lezen dat „[d]e aanvalsoorlog van de Russische Federatie tegen Oekraïne en de ongeken­de beperking van aardgasleveringen van de Russische Federatie aan de lidstaten [...] een gevaar voor de voorzieningszekerheid van de Unie en haar lidstaten [vormen]”. In deze omstandigheden zijn bij deze verordening, die een aanvulling vormt op het op 8 maart 2022 door de Europese Commissie ingediende REPowerEU-plan([3](#)), tijdelijke noodregels vastgesteld om de vergunningsprocedure die van toepassing is op de productie van energie uit hernieuwbare energiebronnen te versnellen. Zo is in artikel 3, lid 2, van deze verordening bepaald dat „voorrang” wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, in ieder geval voor projecten die van hoger openbaar belang worden geacht.

2. In het hoofdgeding heeft het Waalse Gewest (België) de door de vennootschap Eneco Wind Belgium (hierna: „verzoekster”) ingediende aanvraag voor de bouw en exploitatie van twee windturbines afgewezen op grond dat dit project het landschap en het erfgoed in de betrokken nabije omgeving zou aantasten. In dat verband rijst de vraag welke uitlegging moet worden gegeven aan het begrip „voorrang” in de zin van artikel 3, lid 2, van deze verordening met betrekking tot een project voor de productie van energie uit hernieuwbare energiebronnen (hierna: „HEB-project”), met name in het licht van het rechtmatige belang van de bescherming van het landschap en het erfgoed? Dit is in essentie de vraag die de Raad van State (België) heeft gesteld.

3. Deze zaak, die zonder precedent is, zal het Hof ertoe brengen te verduidelijken in hoeverre de lidstaten een beoordelingsbevoegdheid behouden met betrekking tot de verlening van een vergunning voor een HEB-project dat binnen de werkingssfeer van verordening 2022/2577 valt.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. *Richtlijn 92/43*

4. Artikel 6, leden 3 en 4, van richtlijn 92/43/EEG(4) bepaalt:

„3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. [...]

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. [...]

[...]”

5. Artikel 16 van deze richtlijn bepaalt in lid 1, onder c):

„Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, [onder] a) en b):

[...]

c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten”.

2. *Richtlijn 2000/60*

6. Artikel 4 van richtlijn 2000/60/EG(5), met als opschrift „Milieudoelstellingen”, bepaalt in lid 7:

„De lidstaten maken geen inbreuk 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 aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

a) alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan;

b) de redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst;

- c) de redenen voor die veranderingen of wijzigingen zijn van hoger openbaar belang en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling, en
- d) het nuttige doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het waterlichaam wordt gediend, kan vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen.”

3. *Richtlijn 2009/147*

7. Artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/147/EG([6](#)) bepaalt:

„De lidstaten mogen, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5 tot en met 8:

- a) – in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid,
- in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer,
- ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren,
- ter bescherming van flora en fauna”.

4. *Richtlijn 2018/2001*

8. Artikel 2 van richtlijn (EU) 2018/2001([7](#)), met als opschrift „Definities”, bepaalt in de tweede alinea, onder 1):

„De volgende definities gelden eveneens:

1) ‚energie uit hernieuwbare bronnen’ of ‚hernieuwbare energie’: energie uit hernieuwbare niet-fossiele bronnen, namelijk windenergie, zonne-energie (thermische zonne-energie en fotovoltaïsche energie) en geothermische energie, osmose-energie, omgevingsenergie, getijdenenergie, golfslagenergie en andere energie uit de oceanen, waterkracht, en energie uit biomassa, stortgas, gas van rioolzuiveringsinstallaties en biogas”.

9. Artikel 16 septies van deze richtlijn draagt het opschrift „Hoger openbaar belang” en bepaalt:

„Uiterlijk op 21 februari 2024, totdat klimaatneutraliteit is bereikt, zorgen de lidstaten ervoor dat in de vergunningsprocedure, de planning, bouw en exploitatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie, de aansluiting van dergelijke installaties op het net, het bijbehorende net zelf, en opslagactiva worden vermoed van hoger belang te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen, wanneer rechtmatige belangen in afzonderlijke gevallen worden afgewogen voor de toepassing van artikel 6, lid 4, en artikel 16, lid 1, punt c), van richtlijn [92/43], artikel 4, lid 7, van richtlijn [2000/60] en artikel 9, lid 1, punt a), van richtlijn [2009/147]. De lidstaten kunnen in bepaalde gerechtvaardigde en specifieke omstandigheden de toepassing van dit artikel beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied, tot bepaalde soorten technologie of tot projecten met bepaalde technische kenmerken, overeenkomstig de prioriteiten die zijn vastgesteld in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen [...].”

5. *Verordeningen 2022/2577 en 2024/223*

10. In de overwegingen 8 en 9 van verordening 2022/2577 staat te lezen:

„(8) Een van de tijdelijke maatregelen is de invoering van een weerlegbaar vermoeden dat hernieuwbare-energieprojecten van hoger openbaar belang zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid ten goede komen voor de toepassing van de relevante milieuwetgeving van de Unie, tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn dat die projecten grote nadelige milieueffecten hebben die niet kunnen worden beperkt of gecompenseerd. Installaties voor hernieuwbare energie, inclusief warmtepompen of windenergie, zijn van

cruciaal belang om de klimaatverandering en de verontreiniging te bestrijden, de energieprijzen te verlagen, de afhankelijkheid van de Unie van fossiele brandstoffen te verminderen en de voorzieningszekerheid van de Unie te waarborgen. Door het vermoeden dat installaties voor hernieuwbare energie, inclusief warmtepompen, van hoger openbaar belang zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid dienen, zouden die projecten, indien nodig, met onmiddellijke ingang kunnen profiteren van een vereenvoudigde beoordeling voor een specifieke afwijking, zoals in de desbetreffende milieuwetgeving van de Unie is bepaald. De lidstaten zouden, rekening houdend [met] hun specifieke nationale kenmerken, de mogelijkheid moeten krijgen om de toepassing van dit vermoeden te beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied of bepaalde technologieën of projecten. De lidstaten kunnen overwegen dit vermoeden toe te passen in hun desbetreffende nationale landschapswetgeving.

(9) Dit weerspiegelt de belangrijke rol die hernieuwbare energie kan spelen bij de decarbonisatie van het energiesysteem van de Unie, door onmiddellijke oplossingen ter vervanging van op fossiele brandstoffen gebaseerde energie en door de verslechterende situatie op de markt. Om knelpunten in de vergunningsprocedure en de exploitatie van installaties voor hernieuwbare energie weg te nemen, moet bij de plannings- en vergunningsprocedure voorrang worden gegeven aan de bouw en de exploitatie van installaties voor energie uit hernieuwbare bronnen en de ontwikkeling van de daarmee verband houdende netwerkinfrastructuur, als in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, in ieder geval voor projecten die van algemeen belang worden geacht. Met betrekking tot de bescherming van soorten moet deze prioriteit alleen worden gegeven indien, en voor zover, passende instandhoudingsmaatregelen voor soorten worden getroffen die bijdragen tot het behouden of herstellen van de populaties in een gunstige staat van instandhouding, en voor dit doel voldoende financiële middelen en gebieden ter beschikking worden gesteld.”

11. Artikel 1 van deze verordening, met als opschrift „Onderwerp en toepassingsgebied”, bepaalt in de eerste en de tweede alinea:

„Bij deze verordening worden tijdelijke noodregels vastgesteld om de vergunningsprocedure die van toepassing is op de productie van energie uit hernieuwbare energiebronnen te versnellen, met bijzondere aandacht voor specifieke hernieuwbare-energie technologieën of specifieke soorten hernieuwbare-energieprojecten waarmee het tempo van de inzet van hernieuwbare energiebronnen in de Unie op korte termijn kan worden bespoedigd.

Deze verordening is van toepassing op alle vergunningsprocedures met een aanvangsdatum binnen de periode van toepassing ervan en laat de nationale bepalingen tot vaststelling van kortere termijnen dan die van de artikelen 4, 5 en 7 onverlet.”

12. Artikel 3 van deze verordening, met als opschrift „Hoger openbaar belang”, bepaalt:

„1. De planning, bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen, de aansluiting ervan op het net, het bijbehorende net zelf of opslagactiva worden geacht van hoger openbaar belang te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen, wanneer rechtmatige belangen in het afzonderlijke geval worden afgewogen voor de toepassing van artikel 6, lid 4, en artikel 16, lid 1, punt c), van richtlijn [92/43], artikel 4, lid 7, van richtlijn [2000/60] en artikel 9, lid 1, punt a), van richtlijn [2009/147]. De lidstaten kunnen de toepassing van die bepalingen beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied, tot bepaalde soorten technologieën of tot projecten met bepaalde technische kenmerken, overeenkomstig de prioriteiten die zijn vastgelegd in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat bij de plannings- en vergunningsprocedure voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, in ieder geval voor projecten die van hoger openbaar belang worden geacht. Ter zake van beschermde soorten geldt de vorige zin alleen indien en voor zover passende instandhoudingsmaatregelen voor soorten worden getroffen die bijdragen tot het behouden of herstellen van de populaties in een gunstige staat van instandhouding, en voor dat doel voldoende financiële middelen en gebieden ter beschikking worden gesteld.”

13. Artikel 10 van deze verordening, met als opschrift „Inwerkingtreding en toepassing”, bepaalt dat zij in werking trad op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en dat zij van toepassing was voor een periode van 18 maanden vanaf haar inwerkingtreding.(8)

14. Verordening 2022/2577 is gewijzigd bij verordening (EU) 2024/223(9). In de overwegingen 13 en 14 van daarvan staat het volgende te lezen:

„(13) Een van de tijdelijke maatregelen van verordening [2022/2577], waarvan de positieve effecten zijn aangetoond en die in de toekomst aanzienlijk kan worden versneld, is de invoering in artikel 3, lid 1, van een weerlegbaar vermoeden dat hernieuwbare-energieprojecten van hoger openbaar belang zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid dienen, met het oog op specifieke afwijkingen waarin de relevante milieuwetgeving van de Unie voorziet, behalve wanneer er duidelijk bewijs is dat dergelijke projecten grote nadelige milieueffecten hebben die niet kunnen worden beperkt of gecompenseerd. Bij richtlijn [2018/2001] is door middel van artikel 16 septies een weerlegbaar vermoeden ingevoerd dat hernieuwbare-energieprojecten van hoger openbaar belang zijn en de volksgezondheid en veiligheid dienen, met een vrijwel identieke formulering als de formulering van artikel 3, lid 1, van verordening [2022/2577]. Daarom is het niet nodig om de toepassing van artikel 3, lid 1, van verordening [2022/2577] te verlengen, aangezien een dergelijk weerlegbaar vermoeden van toepassing zal zijn op grond van artikel 16 septies van richtlijn [2018/2001].

(14) Op grond van artikel 3, lid 2, van verordening [2022/2577] moet evenwel voorrang worden gegeven aan projecten die van hoger openbaar belang worden geacht, wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen moeten worden afgewogen, en voor zover die projecten in aanvullende compensatie-eisen voor de bescherming van soorten voorzien. Er is geen analoge bepaling opgenomen in richtlijn [2018/2001]. De eerste zin van artikel 3, lid 2, van verordening [2022/2577] bezit, in het licht van de huidige acute en nog steeds onstabiele toestand van de energiemarkt waar de Unie mee wordt geconfronteerd, het potentieel om hernieuwbare-energieprojecten verder te versnellen, aangezien de lidstaten hierdoor worden verplicht om die hernieuwbare-energieprojecten te bevorderen door er in het kader van hun plannings- en vergunningsprocedures prioriteit aan te geven bij de behandeling van verschillende conflicterende belangen die verder gaan dan milieukwesties. Het verslag van de Commissie⁽¹⁰⁾ heeft de waarde aangetoond van de eerste zin van artikel 3, lid 2, van verordening [2022/2577], waarin het relatieve belang van de inzet van hernieuwbare energie in de huidige moeilijke energiecontext wordt erkend, naast de specifieke doelstellingen van de afwijkingen waarin de in artikel 3, lid 1, van verordening [2022/2577] bedoelde richtlijnen voorzien. Gezien de bijzonder ernstige situatie op het gebied van energievoorziening waar de Unie op dit moment mee wordt geconfronteerd, is het wenselijk de toepassing van artikel 3, lid 2, van verordening [2022/2577] te verlengen om op passende wijze de cruciale rol te erkennen die installaties voor hernieuwbare energie spelen bij het tegengaan van klimaatverandering en milieuvervuiling, het verlagen van de energieprijzen, het verminderen van de afhankelijkheid van de Unie van fossiele brandstoffen en het waarborgen van de voorzieningszekerheid van de Unie bij de afweging van de juridische belangen door vergunningverlenende autoriteiten of nationale rechtbanken. Tegelijkertijd is het ook wenselijk de milieuwaarborg te behouden, zodat voor projecten die zijn erkend als projecten van hoger openbaar belang wordt voorzien in passende instandhoudingsmaatregelen voor soorten en in toereikende financiering van die maatregelen.”

15. Artikel 1 van verordening 2024/223, met als opschrift „Wijzigingen van verordening [2022/2577]”, bepaalt:

„Verordening [2022/2577] wordt als volgt gewijzigd:

[...]

2) In artikel 3 wordt lid 2 vervangen door:

„De lidstaten zorgen ervoor dat bij het plannings- en vergunningverleningsproces voor projecten die van hoger openbaar belang worden geacht voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen.

Ter zake van beschermde soorten geldt de eerste alinea alleen indien en voor zover passende instandhoudingsmaatregelen voor soorten worden getroffen die bijdragen tot het behouden of herstellen van de populaties in een gunstige staat van instandhouding, en voor dat doel voldoende financiële middelen en gebieden ter beschikking worden gesteld.’

[...]

6) Aan artikel 10 wordt de volgende alinea toegevoegd:

„Artikel 1, artikel 2, punt 1), artikel 3, lid 2, artikel 3 bis, artikel 5, lid 1, artikel 6 en artikel 8 blijven evenwel van toepassing tot en met 30 juni 2025.”

B. Belgisch recht

1. *Wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen*

16. Artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen([11](#)) bepaalt:

„De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.”

17. Artikel 3 van deze wet bepaalt:

„De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij moet afdoende zijn.”

2. *Code du développement territorial wallon*

18. Artikel D.IV.53 van de code du développement territorial wallon (Waals wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt:

„Op grond van een gepaste motivering kan de vergunning geweigerd worden, met of zonder voorwaarden, met of zonder stedenbouwkundige lasten afgeleverd worden of afwijkingen of verschillen toestaan, bepaald in dit Wetboek.

De voorwaarden zijn nodig voor ofwel de integratie van het project in de bebouwde en onbebouwde omgeving, ofwel voor de haalbaarheid van het project, namelijk zijn uitvoering en zijn exploitatie.

Naast de verenigbaarheid met de inhoud van het gewestplan, met inbegrip van het bodembestemmingsplan, van de ontwikkelingsplannen, de bebouwingsvergunningen en de leidraden, wordt de vergunning of de weigering van de vergunning op plaatselijke stedenbouwkundige kenmerken gegrond en kan ze met name op de motieven en voorwaarden bedoeld in deze afdeling gegrond worden.”

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

19. Op 26 april 2023 heeft verzoekster een aanvraag ingediend voor een eenmalige vergunning([12](#)) voor de bouw en exploitatie van twee windturbines met elk een maximaal vermogen van 4,28 megawatt (MW) en alle bijbehorende hulpmiddelen, te weten montageplaatsen, toegangswegen, hoofdcabine en ondergrondse elektriciteitskabels, in een inrichting in Namen (België) (hierna: „betrokken project”). Deze aanvraag had betrekking op installaties van klasse 1 waarvoor een milieuvergunning moest worden verkregen, en ging met name vergezeld van een milieueffectbeoordeling. Op 16 mei 2023 hebben de door de Waalse regering aangewezen ambtenaren van respectievelijk het bestuur Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (hierna: „gemachtigde ambtenaar”) en het bestuur Leefmilieu (hierna: „technisch ambtenaar”), die gezamenlijk bevoegd zijn om kennis te nemen van verzoeksters aanvraag, een ontvangstbevestiging afgegeven waaruit bleek dat verzoeksters dossier volledig was.

20. Van 7 juni tot en met 10 juli 2023 is een openbaar onderzoek naar de door verzoekster ingediende aanvraag verricht. Op 2 oktober 2023 hebben de technische ambtenaar en de gemachtigde ambtenaar een besluit tot weigering van de aangevraagde eenmalige vergunning vastgesteld. Uit dat besluit blijkt met name dat bij de installatie van de twee windturbines het visuele comfort voor tien woningen sterk zou worden gewijzigd, dat het landschappelijke kader in het betrokken gebied aanzienlijk zou worden gewijzigd, dat het betrokken project het enige zou zijn in een gebied zonder windturbines binnen een straal van zeven kilometer maar in het noorden en zuiden zou worden omringd door twee grote windmolenparken, dat het in 2013 vastgestelde referentiekader voor de bouw van windturbines in het Waalse Gewest voorrang geeft aan parken die ten minste vijf windturbines bevatten, en ten slotte dat „de ontwikkeling van windturbines niet ten koste mag gaan van de kwaliteiten op het gebied van landschap en erfgoed van het omliggende gebied”.

21. Op 19 oktober 2023 heeft verzoekster tegen dit besluit administratief beroep ingesteld bij de Waalse regering. Op 30 januari 2024 hebben de technisch ambtenaar en de gemachtigde ambtenaar, die bevoegd waren om uitspraak te doen op dit beroep, hun syntheserapport toegezonden aan de minister van Ruimtelijke Ordening (Waals Gewest, België) en de minister van Milieu (Waals Gewest, België) en voorgesteld om de aangevraagde eenmalige vergunning onder voorwaarden af te geven. Op 15 maart 2024 hebben deze ambtenaren verzoekster meegedeeld dat deze ministers niet binnen de in artikel 95, § 7, van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning([13](#)) gestelde termijn kennis hadden gegeven van een beslissing over haar beroep, zodat het besluit van 2 oktober 2023 werd bekrachtigd.

22. Op 14 mei 2024 heeft verzoekster tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Raad van State, de verwijzende rechter, met als enige middel schending van artikel D.IV.53 van het Waalse wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 3 van verordening 2022/2577 en van een ontoereikende motivering, aangezien „de bevoegde autoriteit geen afweging van rechtmatige belangen heeft gemaakt en niets heeft gezegd over het prioritaire karakter van haar project, dat van hoger openbaar belang wordt geacht”. Ter ondersteuning van haar middel heeft verzoekster aangevoerd dat de door het Unierecht vereiste afweging van rechtmatige belangen hoofdzakelijk betrekking had op de belangen die verband houden met enerzijds de bescherming van het milieu, zoals de biodiversiteit en de volksgezondheid, en anderzijds de belangen die verband houden met het project zelf.

23. Wat de bescherming van het milieu betreft, heeft verzoekster opgemerkt dat dit begrip met name het landschap omvat, zoals blijkt uit artikel D.6, punt 11°, onder a), van boek I van de code de l’environnement wallon (Waals milieuwetboek), en dat de beoordeling van de gevolgen van een project voor het landschap deel uitmaakt van de milieueffectbeoordeling. Zij heeft betoogd dat de verplichting om in dat kader de rechtmatige belangen af te wegen zowel geldt voor de technisch ambtenaar en de gemachtigde ambtenaar als voor de ministers die bevoegd zijn om in het kader van een beroep uitspraak te doen. Verzoekster heeft daaraan toegevoegd dat verordening 2022/2577 vereist dat bij deze afweging wordt erkend dat de productie van hernieuwbare energie voorrang heeft, welk vereiste volgens haar moet blijken uit de motivering van de bestreden handeling. In casu blijkt uit het besluit van 2 oktober 2023 noch dat de opstellers ervan hebben erkend dat het betrokken project voorrang heeft aangezien het van hoger openbaar belang wordt geacht, noch dat daarmee rekening is gehouden bij de afweging van de betrokken rechtmatige belangen.

24. Het Waalse Gewest heeft op zijn beurt verklaard zich te verlaten op de wijsheid van de verwijzende rechter, „aangezien de ministers geen uitspraak hebben gedaan”.

25. Deze rechter benadrukt dat volgens een eerste uitlegging de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 identiek is aan die van lid 1 van dit artikel. In die zin verleent lid 1 aan HEB-projecten een bepaalde hoedanigheid op grond waarvan zij kunnen concurreren met de door de richtlijnen 92/43, 2000/60 en 2009/147 (hierna: „genoemde richtlijnen”) beschermde belangen, terwijl lid 2 van dit artikel voorschrijft dat deze projecten en de daarmee samenhangende belangen voorrang hebben boven die milieubelangen. Deze uitlegging wordt bevestigd door de structuur van deze verordening, aangezien het vermoeden van een hoger openbaar belang en de voorrang van het project in één bepaling zijn ondergebracht.

26. Volgens een tweede uitlegging heeft artikel 3, lid 2, van deze verordening een autonome en ruimere draagwijdte dan lid 1 van dit artikel, aangezien het de bevoegde nationale autoriteiten verplicht om bij elke afweging van rechtmatige belangen in individuele gevallen ervoor te zorgen dat voorrang wordt gegeven aan HEB-projecten, zelfs buiten de genoemde richtlijnen, voor zover deze projecten van hoger openbaar belang worden geacht. Daartoe zouden de verwezenlijking van die projecten en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur niet alleen voorrang hebben op het milieubelang, maar ook op elk ander concurrerend belang, met name de belangen die verband houden met de bescherming van het landschap en het erfgoed. Het algemene karakter van de bewoordingen van artikel 3, lid 2, van deze verordening bevestigt deze uitlegging en lijkt de wil van de Uniewetgever, zoals die blijkt uit de overwegingen 13 en 14 van verordening 2024/223, beter weer te geven. Die wil komt ook tot uiting in overweging 9 van verordening 2022/2577, waarin wordt verwezen naar de doelstelling om „knelpunten in de vergunningsprocedure en de exploitatie van installaties voor hernieuwbare energie weg te nemen”, zonder dat deze overweging zich uitdrukkelijk beperkt tot potentiële belemmeringen die rechtstreeks verband houden met de verplichtingen inzake natuurbehoud en waterbescherming.

27. Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af wat de draagwijdte is van de zinsnede „in ieder geval voor projecten die van hoger openbaar belang worden geacht” in artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577, met name wat de term „geacht” betreft. Afhankelijk van de vraag of artikel 3, lid 2, al dan niet een autonome draagwijdte heeft, kan deze zinsnede ofwel worden opgevat als verwijzing naar het feit dat het in lid 1 van dit artikel bedoelde vermoeden niet wordt weerlegd (of zelfs naar de in dit lid genoemde mogelijkheid om de toepassing van dit vermoeden te beperken), ofwel juist als veronderstelling dat er sprake is van een specifiek besluit van de bevoegde instanties van een lidstaat waarbij bepaalde projecten uitsluitend voor de toepassing van artikel 3, lid 2, als „van hoger openbaar belang” worden aangemerkt. Uit de keuze voor het werkwoord „achten” en de proactieve houding die dit impliceert, kan worden afgeleid dat aan deze tweede uitlegging de voorkeur wordt gegeven. De noodzaak van specifieke erkenning door de lidstaten lijkt echter niet verenigbaar met de doelstelling van deze verordening, namelijk de inzet van hernieuwbare energie bevorderen en de procedures voor de verlening van de desbetreffende vergunningen versnellen door middel van een rechtstreeks toepasselijk rechtsinstrument. Vanuit dit oogpunt lijkt de Uniewetgever ervoor te hebben gekozen de vereisten van deze verordening rechtstreeks en volledig te doen gelden, waarbij hij aan de lidstaten de mogelijkheid heeft voorbehouden om de toepassing ervan te beperken of uit te sluiten.

28. Volgens de verwijzende rechter rijst bovendien de vraag welke uitlegging moet worden gegeven aan de verplichting om ervoor te zorgen dat aan projecten die binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 vallen, „voorrang wordt gegeven [...] wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen”. Deze „voorrangsregel” kan enerzijds worden opgevat als een absolute voorrang ten gunste van HEB-projecten, waardoor de instantie die belast is met de afweging tussen de belangen van deze projecten en de concurrerende belangen, verplicht is om eerstgenoemde belangen te laten prevaleren. Bij deze eerste hypothese zou artikel 3, lid 2, leiden tot een bijzonder grote inmenging in de beoordelingsmarge van de bevoegde nationale autoriteiten bij de verlening van vergunningen voor dergelijke projecten. Anderzijds kan deze „voorrangsregel” ook aldus worden uitgelegd dat daarin een principiële voorrang wordt verleend, waaraan die autoriteiten zich moeten houden, met behoud van de mogelijkheid om daarvan af te wijken, in voorkomend geval door middel van een specifieke motivering. Bij deze tweede hypothese zou aan de belangen in verband met projecten voor hernieuwbare energie een bijzonder gewicht worden toegekend bij de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde nationale autoriteiten, zonder dat zij evenwel stelselmatig voorrang zouden krijgen boven concurrerende belangen.

29. Deze rechter voegt daaraan toe dat artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 nog niet door het Hof is uitgelegd en dat die uitlegging niet zo evident is dat redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan bestaan.

30. In deze omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 3, lid 2, van verordening [2022/2577] aldus worden uitgelegd dat de verplichting van de lidstaten om ervoor te zorgen dat voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de

productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur alleen geldt wanneer de rechtmatige belangen als bedoeld in lid 1 van [dat artikel] worden afgewogen, met andere woorden wanneer de rechtmatige belangen worden afgewogen voor de toepassing van artikel 6, lid 4, en artikel 16, lid 1, onder c), van richtlijn [92/43], artikel 4, lid 7, van richtlijn [2000/60] en artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn [2009/147], of geldt deze verplichting bij elke afweging van rechtmatige belangen die de voor de afgifte van vergunningen bevoegde instantie moet maken, ook wanneer het concurrerende belang niet binnen de werkingssfeer van de [genoemde] richtlijnen valt (in casu de bescherming van landschap en erfgoed)?

2) Moeten de bewoordingen ‚projecten die van hoger openbaar belang worden geacht’ in de eerste zin van artikel 3, lid 2, van die verordening aldus worden uitgelegd dat zij vereisen dat de lidstaten op specifieke, algemene of individuele wijze erkennen dat een project van ‚hoger openbaar belang’ is, dan wel dat zij verwijzen naar het feit dat het in artikel 3, lid 1, van deze verordening bedoelde vermoeden niet is weerlegd of zelfs naar het feit dat het project niet is uitgesloten van de werkingssfeer van dat vermoeden, zoals deze uitsluiting is toegestaan bij artikel 3, lid 1, in fine?

3) Moet de in voornoemd artikel 3, lid 2, vastgestelde verplichting om ervoor te zorgen dat, in ieder geval voor projecten die van hoger openbaar belang worden geacht, bij de plannings- en vergunningsprocedure ‚voorrang’ wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, aldus worden uitgelegd dat daarmee een absolute voorrang ten gunste van deze projecten wordt verleend – onder voorbehoud van de in datzelfde lid neergelegde milieuvoorwaarde betreffende de bescherming van soorten – of moet die verplichting worden opgevat als een principiële voorrang waarvan de lidstaten op grond van specifieke redenen kunnen afwijken?”

31. De verwijzende rechter heeft het Hof verzocht om deze zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Bij beschikking van de president van het Hof van 2 september 2025([14](#)) is dit verzoek afgewezen.

32. De Belgische, de Tsjechische, de Italiaanse en de Poolse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof.

IV. Analyse

A. Beantwoording van de eerste prejudiciële vraag

33. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de plannings- en vergunningsprocedure voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, uitsluitend voor de toepassing van artikel 6, lid 4, en artikel 16, lid 1, onder c), van richtlijn 92/43, artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 en artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/147, dan wel dat deze voorrangsregel ook van toepassing is met betrekking tot de concurrerende rechtmatige belangen die buiten de werkingssfeer van die bepalingen vallen, met name de bescherming van landschap en erfgoed.

34. Om te beginnen merk ik op dat het hoofdgeding betrekking heeft op een op 26 april 2023 ingediende vergunningsaanvraag voor de bouw en exploitatie van twee windturbines. Deze aanvraag is door de bevoegde nationale autoriteiten afgewezen op grond dat het betrokken project afbreuk zou kunnen doen aan de kwaliteit van het landschap en het erfgoed van de nabije omgeving ervan.

35. Wat de in deze zaak toepasselijke bepalingen van het Unierecht betreft, bepaalt verordening 2022/2577, betreffende de inzet van hernieuwbare energie, in artikel 1, tweede alinea, dat deze verordening van toepassing is op alle vergunningsprocedures([15](#)) met een aanvangsdatum binnen de periode van toepassing ervan. In dit verband volgt uit artikel 10, in de oorspronkelijke versie ervan, dat deze verordening in werking is getreden op 30 december 2022 en van toepassing was tot en met 30 juni 2024. Bovendien definieert artikel 2, tweede alinea, onder 1), van richtlijn 2018/2001 het begrip

„energie uit hernieuwbare bronnen” als onder meer „windenergie”. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat verordening 2022/2577 *ratione temporis* en *ratione materiae* van toepassing is op genoemde zaak.

36. Deze verordening is gebaseerd op artikel 122, lid 1, VWEU, volgens hetwelk de Raad in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen kan vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen. Zo bepaalt artikel 1, eerste alinea, van deze verordening dat zij tijdelijke noodregels vaststelt om de vergunningsprocedure die van toepassing is op de productie van energie uit hernieuwbare energiebronnen te versnellen. In dit verband omschrijft artikel 3 van deze verordening, met als opschrift „Hoger openbaar belang”, de voorwaarden waaronder de rechtmatige belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen, met name met betrekking tot de bouw en de exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur.

37. In casu vraagt de verwijzende rechter zich af hoe lid 2 van artikel 3 moet worden uitgelegd, hetgeen, gelet op de algemene opzet van dit artikel, betekent dat eerst de draagwijdte van lid 1 moet worden onderzocht. Uit dit lid volgt dat met name de bouw en de exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en het daarmee verband houdende netwerk als zodanig worden geacht van *hoger openbaar belang* te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen, wanneer rechtmatige belangen in het afzonderlijke geval worden afgewogen voor de toepassing van artikel 6, lid 4, en artikel 16, lid 1, onder c), van richtlijn 92/43 (inzake de bescherming van habitats en de wilde flora en fauna), artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 (inzake de bescherming van het water) en artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/147 (inzake de bescherming van de vogelstand), waarbij de lidstaten echter de mogelijkheid behouden om de toepassing van deze bepalingen te beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied en tot bepaalde soorten technologieën of projecten met bepaalde technische kenmerken, in overeenstemming met de prioriteiten die zijn vastgesteld in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen.

38. Bijgevolg kent artikel 3, lid 1, van verordening 2022/2577 aan HEB-projecten niet in het algemeen de status van „hoger openbaar belang” toe, ook al stelt deze verordening tijdelijke noodregels vast om de vergunningsprocedure te versnellen, maar erkent het deze status uitsluitend in het licht van de bepalingen van de genoemde richtlijnen inzake de bescherming van het milieu, waarin is bepaald dat voor een project dat gevolgen kan hebben voor een gebied toch een vergunning kan worden verleend wanneer aan verschillende cumulatieve voorwaarden is voldaan, waaronder het bestaan van een „hoger openbaar belang”. Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen de geplande maatregelen krachtens artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43, zelfs wanneer uit de beoordeling blijkt dat zij negatieve gevolgen zullen hebben voor het gebied en er geen alternatieve oplossingen zijn, om dwingende redenen van groot openbaar belang toch worden gerealiseerd, voor zover de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.⁽¹⁶⁾ Wat richtlijn 2000/60 betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de rechter, om te bepalen of voor een project vergunning is verleend zonder dat inbreuk is gemaakt op die richtlijn, kan onderzoeken of de instantie die de vergunning heeft afgegeven heeft voldaan aan de in artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van deze richtlijn vastgelegde voorwaarden, door met name na te gaan of de betrokken activiteiten van algemeen belang waren en/of het nut van het bereiken van de in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving werd overtroffen door het nut van de uitvoering van die activiteiten voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling.⁽¹⁷⁾

39. Om de draagwijdte van artikel 3, lid 1, van verordening 2022/2577 te bepalen, herinner ik eraan dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de considerans van een Uniehandeling weliswaar niet juridisch verbindend is en niet kan worden aangevoerd om af te wijken van de bepalingen zelf van de betreffende handeling of om die bepalingen uit te leggen in een zin die in strijd is met hun bewoordingen, maar de inhoud van de bepalingen van de handeling in kwestie kan preciseren, aangezien de in de considerans vervatte overwegingen een belangrijk interpretatief element zijn, dat licht kan werpen op de wil van degene door wie die handeling is vastgesteld.⁽¹⁸⁾ Bovendien is het dispositief van een handeling onafscheidelijk verbonden met de motivering ervan, zodat het indien nodig moet worden uitgelegd met inachtneming van de overwegingen die tot de vaststelling ervan hebben geleid.⁽¹⁹⁾

40. Hieruit volgt dat artikel 3, lid 1, van deze verordening moet worden uitgelegd in het licht van overweging 8 ervan, waarin staat te lezen dat bij deze bepaling een *weerlegbaar vermoeden* wordt ingevoerd dat hernieuwbare-energieprojecten van hoger openbaar belang zijn voor de toepassing van de relevante milieuwetgeving van de Unie, tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn dat die projecten grote nadelige milieueffecten hebben die niet kunnen worden beperkt of gecompenseerd. Deze overweging verduidelijkt ook het doel van de invoering van dit vermoeden, namelijk de mogelijkheid bieden dat die projecten, indien nodig, met onmiddellijke ingang kunnen profiteren van een vereenvoudigde beoordeling voor een specifieke afwijking, zoals in de desbetreffende milieuwetgeving van de Unie is bepaald.

41. Ik voeg hieraan toe dat artikel 3, lid 1, van deze verordening, gelet op die overweging, niet uitsluitend betrekking heeft op de genoemde richtlijnen. In dezelfde overweging staat namelijk te lezen dat de lidstaten, rekening houdend met hun specifieke nationale kenmerken, kunnen overwegen om dit vermoeden toe te passen in hun desbetreffende nationale *landschapswetgeving*. Bijgevolg verleent de Uniewetgever de lidstaten de mogelijkheid om in hun wetgeving een weerlegbaar vermoeden op te nemen dat hernieuwbare-energieprojecten, waaronder windturbines, ten opzichte van de bescherming van het landschap van hoger openbaar belang zijn, teneinde de installatie ervan op het nationale grondgebied te vergemakkelijken. Deze mogelijkheid berust op de premisse dat de nationale wettelijke regeling het landschap in de betrokken lidstaat beschermt.(20)

42. Zoals de Tsjechische regering heeft benadrukt, moet het vermoeden dat een HEB-project wordt gekenmerkt door een *hoger openbaar belang* dus op een rechtsgrondslag berusten, in het kader van het Unierecht (voor de genoemde richtlijnen) ofwel in het kader van het nationale recht, waarbij de lidstaten krachtens artikel 3, lid 1, de toepassing van dit vermoeden kunnen beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied of tot bepaalde technologieën of projecten.

43. In casu wenst de verwijzende rechter te vernemen of de voorrangsregel van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 uitsluitend van toepassing is in het kader van de genoemde richtlijnen, dan wel of deze regel zich ook uitstrekt tot rechtmatige belangen die buiten de werkingssfeer van deze drie richtlijnen vallen, met name de bescherming van het landschap en het erfgoed.

44. Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.(21)

45. Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 betreft, wordt hierin bepaald dat „[d]e lidstaten [...] ervoor [zorgen] dat bij de plannings- en vergunningsprocedure voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, in ieder geval voor projecten die van hoger openbaar belang worden geacht. Ter zake van beschermde soorten geldt de vorige zin alleen indien en voor zover passende instandhoudingsmaatregelen voor soorten worden getroffen die bijdragen tot het behouden of herstellen van de populaties in een gunstige staat van instandhouding, en voor dat doel voldoende financiële middelen en gebieden ter beschikking worden gesteld.”

46. Uit de bewoordingen van lid 2 volgt dat dit lid betrekking heeft op een situatie die chronologisch volgt op de in lid 1 van dit artikel bedoelde situatie. De voorrang speelt namelijk pas wanneer een project in het kader van de afweging van de rechtmatige belangen in individuele gevallen van hoger openbaar belang wordt geacht.(22) Zoals de verwijzende rechter heeft uiteengezet, blijkt uit de bewoordingen van lid 2 echter niet duidelijk of dit lid uitsluitend betrekking heeft op de genoemde richtlijnen.(23) In dit verband bevatten de voorbereidende werkzaamheden die tot de vaststelling van verordening 2022/2577 hebben geleid, geen aanvullende aanwijzingen over de draagwijdte van lid 2. (24) Bovendien noemt artikel 3, lid 2, tweede volzin, van deze verordening weliswaar de beschermde soorten, maar uit deze verwijzing volgt niet dat dit lid zich noodzakelijkerwijs beperkt tot die drie richtlijnen.

47. Wat in de tweede plaats de context van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 betreft, merk ik op dat in overweging 14 van verordening 2024/223, waarbij verordening 2022/2577 is gewijzigd,

staat te lezen dat artikel 3, lid 2, eerste volzin, de lidstaten verplicht om HEB-projecten te bevorderen door er in het kader van hun plannings- en vergunningsprocedures prioriteit aan te geven bij de behandeling van verschillende conflicterende belangen *die verder gaan dan milieukwesties* en dat deze bepaling het relatieve belang van de inzet van hernieuwbare energie erkent *naast de specifieke doelstellingen* van de afwijkingen waarin de genoemde richtlijnen voorzien. Hoewel verordening 2024/223, zoals de Tsjechische regering heeft benadrukt, *ratione temporis* niet van toepassing is op het hoofdgeding en deze overweging 14 niet tot uitdrukking komt in de tekst van deze verordening, biedt deze overweging, overeenkomstig de in punt 39 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak, niettemin de mogelijkheid om duidelijkheid te verschaffen over de bedoeling van de Raad ten tijde van de vaststelling en de verlenging(25) van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577, namelijk dat de werkingssfeer van deze bepaling zich niet beperkt tot de genoemde richtlijnen.

48. In dezelfde zin blijkt uit de overwegingen 13 en 14 van verordening 2024/223 dat de toepassing van artikel 3, lid 1, van verordening 2022/2577 niet is verlengd, aangezien het daarin vastgestelde weerlegbare vermoeden van toepassing zal zijn op grond van artikel 16 septies van richtlijn 2018/2001, anders dan artikel 3, lid 2, van deze verordening, aangezien in deze richtlijn geen bepaling is opgenomen die vergelijkbaar is met lid 2. Een dergelijk onderscheid lijkt erop te wijzen dat de twee leden van artikel 3 van verordening 2022/2577 niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en verschillende materiële werkingssferen kunnen hebben.

49. Wat in de derde plaats en tot slot de doelstellingen van verordening 2022/2577 betreft, volgt uit artikel 1, eerste alinea, van deze verordening dat deze tot doel had om de vergunningsprocedure voor HEB-projecten te versnellen. Zoals in overweging 9 van deze verordening wordt aangegeven, heeft de voorrangsregel van artikel 3, lid 2, ervan tot doel om knelpunten in de vergunningsprocedure en de exploitatie van installaties voor hernieuwbare energie weg te nemen. De verwezenlijking van deze doelstelling impliceert logischerwijs dat deze voorrangsregel verder gaat dan alleen de belangen waarop de genoemde richtlijnen betrekking hebben. Bovendien zou het paradoxaal zijn als deze regel wordt toegepast bij de afweging van rechtmatige belangen in individuele gevallen met betrekking tot habitats (richtlijn 92/43), vogels (richtlijn 2009/147) en water (richtlijn 2000/60), waarvoor artikel 191, lid 2, VWEU bepaalt dat de Unie in het beleid daarvoor streeft naar een hoog niveau van bescherming, maar geen betrekking heeft op andere rechtmatige belangen die in het kader van het Unierecht geen vergelijkbare bescherming genieten, met name op het gebied van landschap en erfgoed. Derhalve ben ik, net als de verwijzende rechter, van mening dat de uitlegging volgens welke de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 zich niet beperkt tot de genoemde richtlijnen, beter strookt met de wil van de Uniewetgever.

50. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging om op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de plannings- en vergunningsprocedure voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, en dit niet uitsluitend voor de toepassing van artikel 6, lid 4, en artikel 16, lid 1, onder c), van richtlijn 92/43, artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 en artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/147, maar ook met betrekking tot de concurrerende rechtmatige belangen die buiten de werkingssfeer van die bepalingen vallen, met name de bescherming van landschap en erfgoed.

B. Beantwoording van de tweede prejudiciële vraag

51. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 aldus moet worden uitgelegd dat de uitdrukking „projecten die van hoger openbaar belang worden geacht” betekent dat een dergelijk belang uitdrukkelijk door de betrokken lidstaat moet worden erkend, dan wel aldus moet worden opgevat dat het verwijst naar het feit dat het in lid 1 van dit artikel bedoelde vermoeden niet is weerlegd of, gelet op lid 1, in fine, naar het feit dat deze projecten niet van de werkingssfeer van dat vermoeden zijn uitgesloten.

52. Wat betreft het begrip „projecten die van hoger openbaar belang worden geacht”(26) in de zin van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577, lijkt het mij noodzakelijk om drie gevallen te onderscheiden.

53. Om te beginnen blijkt, zoals in antwoord op de eerste prejudiciële vraag is benadrukt, uit artikel 3, lid 1, van verordening 2022/2577, gelezen in samenhang met overweging 8 ervan, dat bij deze bepaling een weerlegbaar vermoeden wordt ingevoerd dat HEB-projecten worden geacht van hoger openbaar belang te zijn voor de toepassing van de relevante milieuwetgeving van de Unie, tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn dat die projecten grote nadelige milieueffecten hebben die niet kunnen worden beperkt of gecompenseerd, waarbij de lidstaten bovendien bevoegd zijn om de toepassing van dat vermoeden te beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied of tot bepaalde technologieën of projecten. Zoals ook in die overweging wordt aangegeven, heeft dit weerlegbare vermoeden tot doel dat die projecten kunnen profiteren van een vereenvoudigde beoordeling voor een specifieke afwijking, zoals in die milieuwetgeving is bepaald. Bijgevolg volgt uit deze bepalingen dat – behalve wanneer het vermoeden is weerlegd (na een beoordeling per geval met betrekking tot een bepaald project en de kenmerken ervan, waaruit blijkt dat er sprake is van grote nadelige milieueffecten) en/of wanneer de toepassing van dit vermoeden door de betrokken lidstaat is beperkt onder de voorwaarden van artikel 3, lid 1, van verordening 2022/2577 – een HEB-project moet worden geacht van hoger openbaar belang te zijn voor de toepassing van de genoemde richtlijnen, zonder dat een uitdrukkelijke handeling van erkenning vereist is.

54. Vervolgens volgt, zoals ik in punt 41 van deze conclusie heb aangegeven, uit overweging 8 van verordening 2022/2577 ook dat de lidstaten kunnen overwegen om dit vermoeden toe te passen in hun desbetreffende nationale landschapswetgeving. Wanneer een lidstaat in zijn desbetreffende nationale wetgeving een dergelijk vermoeden heeft ingevoerd, moet dus een regeling worden toegepast die vergelijkbaar is met die van de genoemde richtlijnen, namelijk een regeling die inhoudt dat, wanneer het vermoeden noch wordt weerlegd noch beperkt, het betrokken HEB-project moet worden geacht van hoger openbaar belang te zijn ten opzichte van het belang van landschapsinrichting. In een dergelijke situatie kan van de betrokken lidstaat geen formele handeling van erkenning worden verlangd.

55. Wat ten slotte de rechtmatige belangen betreft die in verordening 2022/2577 niet uitdrukkelijk in het kader van de toepassing van artikel 3 ervan worden genoemd, met name het rechtmatige belang dat bestaat in de bescherming van erfgoed – waarbij het begrip „erfgoed” mijns inziens ruim moet worden opgevat, zodat het alle goederen omvat die van historisch, artistiek, archeologisch, esthetisch, wetenschappelijk of technisch belang zijn –, geldt er geen vermoeden van een hoger openbaar belang van een HEB-project ten opzichte van dat rechtmatige belang en moet het hogere rechtmatige belang van dat project vooraf een specifieke, algemene⁽²⁷⁾ of individuele erkenning krijgen op basis van een beoordeling per geval, waardoor dit project in aanmerking kan komen voor de in lid 2 van dit artikel vastgestelde voorrangsregel.

56. In deze context geef ik in overweging om op de tweede vraag te antwoorden dat artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 aldus moet worden uitgelegd dat de uitdrukking „projecten die van hoger openbaar belang worden geacht” betekent dat, wanneer het in lid 1 van dit artikel bedoelde weerlegbare vermoeden niet is weerlegd en wanneer de toepassing van dit vermoeden door de betrokken lidstaat niet is beperkt onder de in laatstgenoemde bepaling gestelde voorwaarden, een dergelijk belang niet uitdrukkelijk hoeft te worden erkend voor wat betreft de genoemde richtlijnen alsook wanneer deze lidstaat in zijn relevante nationale wetgeving een dergelijk vermoeden met betrekking tot de landschapsinrichting heeft ingevoerd. Wat daarentegen de rechtmatige belangen betreft die in deze verordening niet uitdrukkelijk in het kader van de toepassing van artikel 3 ervan worden genoemd, met name het rechtmatige belang dat bestaat in de bescherming van erfgoed, moet het hogere openbare belang van een project vooraf uitdrukkelijk worden erkend op basis van een beoordeling per geval.

C. Beantwoording van de derde vraag

57. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de lidstaten ervoor zorgen dat in ieder geval aan de projecten die van hoger openbaar belang worden geacht, „voorrang” wordt gegeven wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, deze voorrang, onder voorbehoud van de bescherming van de soorten waarin deze bepaling voorziet, wordt opgevat als absolute voorrang dan wel als principiële voorrang, waarvan de lidstaten met een specifieke en omstandige motivering kunnen afwijken.

58. Zoals in punt 44 van deze conclusie in herinnering is gebracht, moet bij de vaststelling van de draagwijdte van de voorrangsregel van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 rekening worden gehouden met de bewoordingen van deze bepaling, de context ervan en de doelstellingen van deze verordening.

59. Wat de bewoordingen van deze bepaling betreft, betoogt de Commissie dat uit de frase „de lidstaten zorgen ervoor dat”, in de tegenwoordige tijd, blijkt dat er sprake is van een duidelijke en niet van afwijkingen voorziene verplichting voor deze staten met betrekking tot het prioritaire karakter van HEB-projecten, onder voorbehoud van de bescherming van de soorten waarin deze bepaling voorziet. De Commissie verwijst ook naar de context van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 en merkt op dat op grond van deze bepaling volgens overweging 14 van verordening 2024/223 „voorrang [*moet*] worden gegeven aan projecten die van hoger openbaar belang worden geacht”(28). De Tsjechische regering voert aan dat indien de bevoegde nationale autoriteit tot de slotsom komt dat het vermoeden van een hoger openbaar belang in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening 2022/2577 niet wordt weerlegd (d.w.z. dat het betrokken HEB-project geen grote nadelige milieueffecten heeft) en dat de kwestie van de bescherming van soorten in de zin van lid 2 van dat artikel niet aan de orde is of dat daarin op passende wijze is voorzien, aan dit project absolute voorrang moet worden toegekend bij de afweging van de rechtmatige belangen in het kader van de in lid 1 opgesomde procedures.

60. Ik ben echter van mening dat het gebruik van de werkwoorden „zorgen voor” en „moeten” niet eenduidig is. Zij kunnen namelijk ook aldus worden opgevat dat zij de lidstaten verplichten om de voorrangsregel toe te passen, zonder evenwel absolute voorrang te verlenen. Een dergelijke voorrang brengt mee dat de lidstaten noodzakelijkerwijs verplicht zijn om HEB-projecten goed te keuren en de bijbehorende vergunningen te verlenen wanneer deze vooraf worden geacht van hoger openbaar belang te zijn.

61. Voorts verwijst artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 naar de situatie waarin „in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen”, hetgeen erop lijkt te wijzen dat de lidstaten elk project individueel moeten beoordelen. Zoals in punt 40 van deze conclusie is uiteengezet, voert lid 1 van dit artikel bovendien een weerlegbaar vermoeden in. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat in lid 2 van dit artikel naar analogie een principiële voorrang is vastgelegd die voor een bepaald HEB-project, gelet op de specifieke kenmerken ervan, kan worden uitgesloten.

62. Meer fundamenteel blijkt uit de bewoordingen van de genoemde richtlijnen dat de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken om na te gaan of voor een bepaald project een vergunning moet worden verleend, rekening houdend met de milieueffecten ervan. Het komt mij dan ook voor dat de lidstaten, zelfs wanneer het vermoeden van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 niet is weerlegd of beperkt, de mogelijkheid behouden om alle kenmerken en de context van een project voor hernieuwbare energie te beoordelen alvorens hun definitieve beslissing te nemen. Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met het feit dat, volgens de door de verwijzende rechter gebruikte uitdrukking, aan de belangen in verband met HEB-projecten een „bijzonder gewicht” moet worden toegekend.

63. Voorts merk ik op dat de bescherming van het landschap en het erfgoed(29) niet vreemd is aan verordening 2022/2577. Naast de reeds vermelde overweging 8 van deze verordening, die verwijst naar landschapsinrichting, bepaalt artikel 4 van deze verordening, met als opschrift „Versnelling van de vergunningsprocedure voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie”, in lid 2 dat de lidstaten bepaalde gebieden of constructies kunnen uitsluiten van de bepalingen van lid 1 van dit artikel (waarin de maximale duur van de vergunningsprocedure voor de installatie van apparatuur voor zonne-energie en op dezelfde locatie gelegen energieopslagfaciliteiten wordt vastgesteld op drie maanden, wanneer de productie van zonne-energie niet het primaire doel daarvan is) „om redenen die verband houden met de bescherming van cultureel of historisch erfgoed, of om redenen die verband houden met nationale defensiebelangen of veiligheid”.(30) Bijgevolg wordt in deze verordening rekening gehouden met het erfgoed, als een te beschermen rechtmatig belang, hoewel het niet wordt genoemd in artikel 3 van verordening nr. 2022/2577 of de bijbehorende overwegingen.(31)

64. Bovendien moeten de lidstaten hun internationale verbintenissen nakomen, waaronder, na ratificatie, het op 20 oktober 2000 te Florence (Italië) aangenomen Landschapsverdrag van de Raad van

Europa, zoals gewijzigd bij het protocol van 1 augustus 2016⁽³²⁾. Met name artikel 5 van dit verdrag, met als opschrift „Algemene maatregelen”, bepaalt onder d) dat elke partij zich ertoe verbindt „het landschap te integreren in het beleid van ruimtelijke ordening, stedenbouw en het cultureel, milieu-, landbouw-, sociaal en economisch beleid evenals in andere beleidsdomeinen die rechtstreeks of onrechtstreeks invloed hebben op het landschap”. Wat meer in het bijzonder windturbines betreft, blijkt, zoals de Poolse regering heeft opgemerkt, uit het verslag getiteld „Paysage et éoliennes” (landschap en windturbines) van 21 maart 2011, dat is opgesteld in het kader van de zesde conferentie van de Raad van Europa over dat verdrag van 3 en 4 mei 2011, dat „[n]et zoals andere belangrijke infrastructuur [...] windturbines [moeten] worden gepland op het niveau van het grondgebied, met toepassing van de beginselen van ruimtelijke ordening. Die planning vormt de sleutel tot een goede integratie in het landschap en dus tot een algemene samenhang die voor een groot deel van de bevolking begrijpelijk en aanvaardbaar is.”⁽³³⁾

65. In dezelfde zin bepaalt de Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa⁽³⁴⁾, die op 3 oktober 1985 te Granada (Spanje) is goedgekeurd, in artikel 4, punt 2, onder a), met name dat iedere partij zich ertoe verplicht „te voorkomen dat beschermde goederen worden ontsierd, vernield of afgebroken. Daartoe verplicht iedere partij zich ertoe, indien dit nog niet is geschied, in haar wetgeving bepalingen op te nemen die erop zijn gericht[] een bevoegde autoriteit in kennis te stellen van alle plannen tot afbraak of verandering van reeds beschermde monumenten en van monumenten waarvoor bescherming wordt overwogen, alsmede van ieder project waardoor de omgeving van deze monumenten wordt aangetast”. Het Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed⁽³⁵⁾, dat op 16 januari 1992 te Valletta (Malta) is aangenomen, bepaalt onder meer in artikel 5, met het opschrift „Geïntegreerd behoud van het archeologische erfgoed”, onder iii), dat iedere partij zich ertoe verplicht „te waarborgen dat milieueffectrapportages en de daaruit voortvloeiende beslissingen ten volle rekening houden met archeologische vindplaatsen en hun context”.

66. Ik ben dan ook van mening dat de in artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 vastgestelde voorrangregel, indien deze moet worden opgevat als een absolute voorrang, die dus automatisch wordt toegepast, op buitensporige wijze afbreuk zou doen aan het recht van de lidstaten om te bepalen hoe zij hun grondgebied inrichten. In dit verband kan de doelstelling om de vergunningsprocedure voor de productie van energie uit hernieuwbare energiebronnen in de huidige internationale context te versnellen, mijns inziens niet rechtvaardigen dat de lidstaten elke beoordelingsmarge wordt ontnomen bij de afweging van rechtmatige belangen in individuele gevallen, met name wanneer de beschermde concurrerende belangen behoren tot gebieden die niet door het Unierecht zijn geharmoniseerd en dus door het nationale recht worden geregeld.

67. Ik voeg hieraan toe dat artikel 3, lid 2, waarbij een tijdelijke noodregel is ingevoerd die niet is verlengd in het kader van richtlijn 2018/2001⁽³⁶⁾, mijns inziens niet kan leiden tot een fundamentele aantasting van het door de lidstaten tot stand gebrachte evenwicht tussen de verschillende betrokken rechtmatige belangen⁽³⁷⁾, met name wanneer een HEB-project, zoals windturbines, meerdere decennia kan lopen.

68. Bijgevolg ben ik van mening dat de voorrangregel van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 moet worden opgevat als een principiële voorrang, waardoor een lidstaat bij wijze van uitzondering de mogelijkheid heeft om de vergunning voor een HEB-project te weigeren, mits hij een specifieke en omstandige motivering verstrekt en zijn besluit baseert op een grondige beoordeling waaruit blijkt dat een in die staat beschermd concurrerend rechtmatig belang wordt aangetast.⁽³⁸⁾ Een dergelijke motivering moet de verantwoordelijke voor het betrokken HEB-project in staat stellen om de redenen voor de afwijzing van zijn aanvraag te begrijpen en hem aldus in staat stellen om zijn rechten te verdedigen.

69. Gelet op een en ander geef ik in overweging om op de derde vraag te antwoorden dat artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de lidstaten ervoor zorgen dat in ieder geval aan HEB-projecten die van hoger openbaar belang worden geacht, „voorrang” wordt gegeven wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, deze voorrang, onder voorbehoud van de bescherming van de soorten waarin die bepaling voorziet, wordt opgevat als een principiële voorrang, waarvan die lidstaten, na een grondige beoordeling waaruit blijkt dat een in

de betrokken lidstaat beschermd rechtmatig belang wordt aangetast, met een specifieke en omstandige motivering kunnen afwijken.

V. Conclusie

70. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Raad van State te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 3, lid 2, van verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen

moet aldus worden uitgelegd dat

de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de plannings- en vergunningsprocedure voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, en dit niet uitsluitend voor de toepassing van artikel 6, lid 4, en artikel 16, lid 1, onder c), van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, artikel 4, lid 7, 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 en artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, maar ook met betrekking tot de concurrerende rechtmatige belangen die buiten de werkingssfeer van die bepalingen vallen, met name de bescherming van landschap en erfgoed.

2) Artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577

moet aldus worden uitgelegd dat

de uitdrukking ‚projecten die van hoger openbaar belang worden geacht’ betekent dat, wanneer het in lid 1 van dit artikel bedoelde weerlegbare vermoeden niet is weerlegd en wanneer de toepassing van dit vermoeden door de betrokken lidstaat niet is beperkt onder de in laatstgenoemde bepaling gestelde voorwaarden, een dergelijk belang niet uitdrukkelijk hoeft te worden erkend voor wat betreft de drie genoemde richtlijnen alsook wanneer deze lidstaat in zijn relevante nationale wetgeving een dergelijk vermoeden met betrekking tot de landschapsinrichting heeft ingevoerd. Wat daarentegen de rechtmatige belangen betreft die in deze verordening niet uitdrukkelijk in het kader van de toepassing van artikel 3 ervan worden genoemd, met name het rechtmatige belang dat bestaat in de bescherming van erfgoed, moet het hogere openbare belang van een project vooraf uitdrukkelijk worden erkend op basis van een beoordeling per geval.

3) Artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577

moet aldus worden uitgelegd dat

wanneer de lidstaten ervoor zorgen dat in ieder geval aan projecten die van hoger openbaar belang worden geacht, ‚voorrang’ wordt gegeven wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, deze voorrang, onder voorbehoud van de bescherming van de soorten waarin die bepaling voorziet, wordt opgevat als een principiële voorrang, waarvan die lidstaten, na een grondige beoordeling waaruit blijkt dat een in de betrokken lidstaat beschermd rechtmatig belang wordt aangetast, met een specifieke en omstandige motivering kunnen afwijken.”

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² Verordening van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen (PB 2022, L 335, blz. 36). Deze verordening is voorwerp geweest van een bij het Gerecht ingesteld beroep tot nietigverklaring van besluiten van de Raad van de Europese Unie tot afwijzing van verzoeken tot interne herziening die zijn ingediend krachtens artikel 10, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake

milieuaangelegenheden op de instellingen en organen van de Unie (PB 2006, L 264, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2021/1767 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2021 (PB 2021, L 356, blz. 1). Deze beroepen zijn door het Gerecht verworpen [arresten van 12 november 2025, Föreningen Svenskt Landskapsskydd e.a./Raad (T-534/23, EU:T:2025:1020), en CEE Bankwatch Network en Ökobüro/Raad (T-535/23, EU:T:2025:1021)], waartegen momenteel hogere voorziening is ingesteld bij het Hof (het gaat om respectievelijk de zaken C-33/26 P, Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines e.a./Raad, en C-25/26 P, CEE Bankwatch Network en Ökobüro/Raad).

-
- [3](#) Dit plan heeft tot doel om een einde te maken aan de afhankelijkheid van de Unie van Russische fossiele energie door middel van nieuwe acties om de productie van groene energie te verhogen, de voorziening te diversifiëren en de vraag te verminderen. Zie met name de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, met als titel „REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare, veiligere en duurzamere energie” [COM(2022) 108 final].
-
- [4](#) Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7).
-
- [5](#) Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1).
-
- [6](#) Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7).
-
- [7](#) Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB 2018, L 328, blz. 82), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 (PB L, 2023/2413) (hierna: „richtlijn 2018/2001”).
-
- [8](#) Met het oog op de leesbaarheid wordt in deze conclusie in de tegenwoordige tijd verwezen naar verordening 2022/2577, hoewel deze niet meer van kracht is.
-
- [9](#) Verordening van de Raad van 22 december 2023 tot wijziging van verordening (EU) 2022/2577 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen (PB L, 2024/223).
-
- [10](#) Verslag van de Commissie aan de Raad van 28 november 2023 over de evaluatie van verordening [2022/2577] [COM(2023) 764 final].
-
- [11](#) *Belgisch Staatsblad* van 12 september 1991, blz. 19976.
-
- [12](#) Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat een dergelijke vergunning het besluit van de bevoegde overheid met betrekking tot een gemengd project vormt, dat zowel een milieu- als een stedenbouwvergunning inhoudt.
-
- [13](#) *Belgisch Staatsblad* van 8 juni 1999, blz. 21114.
-
- [14](#) Beschikking Eneco Wind Belgium (C-325/25, EU:C:2025:677).
-
- [15](#) Dit begrip wordt gedefinieerd in artikel 2, punt 1), van verordening 2022/2577.
-
- [16](#) Zie in die zin arrest van 7 december 2023, Latvijas valsts meži (C-434/22, EU:C:2023:966, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
-
- [17](#) Zie arrest van 1 juni 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Wat artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2009/147 betreft, komt het mij voor dat het betrokken belang geen hoger openbaar belang is, maar dat het de volksgezondheid en de openbare veiligheid dient, hetgeen eveneens wordt genoemd in artikel 3, lid 1, van verordening 2022/2577.
-
- [18](#) Zie arrest van 26 januari 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 en C-423/19, EU:C:2021:63, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

-
- [19](#) Zie arrest van 26 maart 2020, Hungeod e.a. (C-496/18 en C-497/18, EU:C:2020:240, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
-
- [20](#) Verzoekster heeft voor de verwijzende rechter betoogd dat de bescherming van het milieu volgens de in het hoofdgeding toepasselijke Belgische regeling het landschap omvat (zie punt 23 van deze conclusie).
-
- [21](#) Arrest van 12 februari 2026, Stichting Koskea (C-490/24, EU:C:2026:89, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
-
- [22](#) De Italiaanse regering betoogt dat de twee leden van artikel 3 van verordening 2022/2577 een verschillende functie vervullen, in die zin dat lid 1, door een weerlegbaar vermoeden van „hoger openbaar belang” in te voeren, voorziet in een „gerichte” afwijking, terwijl lid 2, door voorrang te geven aan HEB-projecten, een „procedurele voorrang” invoert.
-
- [23](#) De Italiaanse regering en de Commissie betogen dat, gelet op de bewoordingen van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577, het gebruik van de uitdrukkingen „[afweging van rechtmatige belangen] in individuele gevallen” (zoals ook de Belgische regering opmerkt) en „bij de plannings- en vergunningsprocedure” getuigt van de algemene strekking van deze bepaling, die niet kan worden beperkt tot de in lid 1 van dit artikel genoemde milieubelangen. Ik deel deze uitlegging niet. Ten eerste komt in lid 1 van dit artikel namelijk de vergelijkbare uitdrukking „[afweging van de] rechtmatige belangen in het afzonderlijke geval” voor. Ten tweede heeft zowel lid 1 als lid 2 van artikel 3 van deze verordening betrekking op de plannings- en vergunningsprocedure, aangezien het toepassingsgebied van deze verordening, zoals is bepaald in artikel 1, eerste alinea, ervan, de „vergunningsprocedure” is.
-
- [24](#) Het voorstel van de Commissie van 9 november 2022 voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een kader om de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen [COM(2022) 591 final] bevat een artikel 2, met als opschrift „Hoger openbaar belang”, waarvan de bewoordingen van lid 1 overeenkomen met die van artikel 3, lid 1, van verordening 2022/2577, waarbij wordt verwezen naar dezelfde bepalingen van de genoemde richtlijnen, terwijl artikel 2, lid 2, tweede volzin, in nagenoeg identieke bewoordingen is opgesteld als artikel 3, lid 2, van deze verordening. Bovendien komen de overwegingen 7 en 9 van dit voorstel overeen met de overwegingen 8 en 9 van deze verordening.
-
- [25](#) Artikel 1, punt 6, van verordening 2024/223 bepaalt dat de toepassing van artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 tot en met 30 juni 2025 werd verlengd.
-
- [26](#) Bij verordening 2024/223 is artikel 3, lid 2, van verordening 2022/2577 gewijzigd door de zinsnede „in ieder geval voor” te schrappen. Deze wijziging kan niet leiden tot een andere uitlegging van deze bepaling in het kader van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.
-
- [27](#) Ik ben van mening dat een algemene erkenning verschillende vormen kan aannemen, zoals erkenning bij wet of verordening, per categorie maar ook door het opstellen van lijsten van verschillende gebieden die volgens gemeenschappelijke criteria zijn erkend.
-
- [28](#) Cursivering van mij.
-
- [29](#) De term „erfgoed” moet ruim worden opgevat. Zie in dat verband punt 55 van deze conclusie.
-
- [30](#) Artikel 7 van verordening 2022/2577, met als opschrift „Snellere inzet van warmtepompen”, bevat in lid 3 een soortgelijke bepaling.
-
- [31](#) Andere instrumenten van het Unierecht waarborgen eveneens de bescherming van het landschap en het erfgoed. Dat geldt met name voor verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 (PB 2021, L 435, blz. 1), waarvan artikel 6, met als opschrift „Specifieke doelstellingen”, in lid 1, onder f), bepaalt dat de algemene doelstellingen worden nagestreefd aan de hand van onder meer de volgende specifieke doelstelling: „bijdragen tot het tot staan brengen en ombuigen van biodiversiteitsverlies, tot versterking van ecosysteemdiensten en tot de instandhouding van *habitats en landschappen*” (cursivering van mij).
-

- [32](#) Dit verdrag is in het Engels en het Frans (officiële talen) alsmede in het Duits, het Italiaans en het Russisch te raadplegen op <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=176>. Een vertaling in het Nederlands kan worden geraadpleegd op https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2004/11/24_1.pdf#Page5.
-
- [33](#) Zie blz. 19 van dit verslag, dat in het Frans kan worden geraadpleegd op <https://rm.coe.int/16806f40cc>.
-
- [34](#) Dit verdrag kan in het Engels en het Frans (officiële talen) alsmede in het Duits, het Italiaans en het Russisch worden geraadpleegd op <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=121>. Een vertaling in het Nederlands kan worden geraadpleegd op https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/1993/10/29_1.pdf#Page3.
-
- [35](#) Dit verdrag kan in het Engels en het Frans (officiële talen) alsmede in het Duits, het Italiaans en het Russisch worden geraadpleegd op <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=121>. Een vertaling in het Nederlands kan worden geraadpleegd op https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2011/03/30_1.pdf#Page8. Het Koninkrijk België heeft deze drie verdragen van de Raad van Europa geratificeerd.
-
- [36](#) Zie punt 48 van deze conclusie.
-
- [37](#) In die zin heeft de Poolse regering opgemerkt dat een absolute voorrang voor HEB-projecten kan leiden tot aanzienlijke verstoringen van het natuurlijke systeem of van de reeds lang bestaande ruimtelijke ontwikkeling met betrekking tot de bescherming van de waarden van natuurlijk, cultureel of landschapserfgoed.
-
- [38](#) Zie met betrekking tot de noodzaak om een juist evenwicht te vinden tussen energiezekerheid en milieubescherming, Tla da Silva, E., „In Search of the Golden Ratio: The Conundrum of Balancing Environmental Protection and Energy Security”, *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, deel 33, nr. 6, blz. 263-273.