



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 13 януари 2022¹

Дело C-525/20

Association France Nature Environnement
срещу
Premier ministre,
Ministre de la Transition écologique et solidaire

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2000/60/ЕО — Рамка за действие на Европейския съюз в областта на политиката за водите — Член 4, параграф 1, буква а) — Екологични цели относно повърхностните води — Задължение на държавите членки да не разрешават проект, който може да предизвика влошаване на състоянието на воден обект — Понятие за влошаване на състоянието на повърхностен воден обект — Ред и условия за оценяване — Член 4, параграфи 6 и 7 — Изключения от забраната за влошаване — Условия — Програма или проект с краткотрайни временни въздействия без дългосрочни последици върху състоянието на воден обект“

I. Въведение

1. Както се подчертава в първо съображение от Директива 2000/60/ЕС², „[в]одата не е просто търговски продукт, а по-скоро наследство, което следва да бъде опазено, защитено и третирано като такова“. В условията на глобално затопляне³ необходимостта да се осигури защитата на това общо благо в Европейския съюз придобива все по-голямо значение.
2. Тази директива предоставя обща рамка, в която органите на Съюза, национални и регионални, могат да определят интегрирани и съгласувани политики в областта на водите⁴. В това отношение една от целите на посочената директива е да се предотврати влошаването на състоянието на всички повърхностни водни обекти в Съюза.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193).

³ Вж. относно последиците от глобалното затопляне, документите, свързани с Шестия доклад за оценка на Междуправителствения комитет по изменение на климата (IPCC), който ще бъде завършен през септември 2022 г., достъпни на следния адрес в интернет: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

⁴ Вж. изложението на мотивите на първоначалното Предложение за директива на Съвета за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите, стр. 7 (СОМ(97) 49 окончателен; ОВ С 184, 1997 г., стр. 20).

3. В делото по главното производство Premier ministre (министър-председателят) на Френската република приема указ, съгласно който при преценката за съвместимост на програмите и административните решения с целта за предпазване на качеството на водите от влошаване „не се вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици“. Сдружение France Nature Environnement подава пред Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) жалба, основана на превишаване на правомощия, като твърди, че тази разпоредба не е в съответствие с Директива 2000/60, която забранява всяко влошаване, включително и временно, на състоянието на повърхностните водни обекти.

4. Така от Съда се иска да провери дали член 4, параграф 1 от тази директива позволява на компетентните национални органи да не вземат предвид в процедурата по издаване на разрешение за конкретна програма или проект краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици върху състоянието на повърхностен воден обект и евентуално при какви условия могат да се прилагат предвидените в посочения член 4, параграфи 6 и 7 изключения от забраната за влошаване на състоянието на воден обект.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

5. Съгласно съображения 1, 25 и 33 от Директива 2000/60:

„(1) Водата не е просто търговски продукт, а по-скоро наследство, което следва да бъде опазено, защитено и третирано като такова.

[...]

(25) Следва да се установят общи дефиниции за състоянието на водите по отношение на качеството им и, където е необходимо за целите на опазването на околната среда — [н]а количеството им. Следва да се установят екологични качествени стандарти, осигуряващи достигането на добро състояние на повърхностните и подземните води в Общността, както и предпазването им на ниво Общност от влошаване на състоянието.

[...]

(33) За всеки речен басейн следва да се преследват целите за достигане на добро състояние, и то така, че да се координират мерките, касаещи повърхностни и подземни водни обекти, принадлежащи на една и съща екологична, хидроложка или хидрогеоложка система“.

6. Член 1 от тази директива, озаглавен „Цел“, гласи:

„Целта на настоящата директива е да установи рамка за опазването на вътрешнотериториалните повърхностни води, преходните води, крайбрежните води и подземните води, която:

а) предпазва от по-нататъшно влошаване и опазва и подобрява състоянието на водните екосистеми и, съобразно нуждите им [от вода], земните екосистеми и влажните зони, зависими директно от водните екосистеми;

[...]“.

7. Член 2 от посочената директива, озаглавен „Определения“, предвижда:

„За целите на настоящата директива:

1) „Повърхностни води“ означава[...] вътрешнотериториални води, с изключение на подземните; преходни води и крайбрежни води, освен по отношение на химическото състояние, за което ще се включват и териториални води.

[...]

10) „Повърхностен воден обект“ означава отделен и значителен елемент от повърхностни води, като езеро, язовир, поток, река или канал, част от поток, река или канал, преходни води или разширение на крайбрежни води.

[...]“.

8. Член 4 от същата директива, озаглавен „Екологични цели“, гласи:

„1. За постигане пълна ефективност на програмите от мерки, установени в плановете за управление на речните басейни:

а) за повърхностни води

i) при спазване на параграфи 6 и 7 и без да се засяга параграф 8, държавите членки изпълняват необходимите мерки за предпазване състоянието на всички повърхностни водни обекти от влошаване;

[...]

б) Временното влошаване на състоянието на водните обекти няма да бъде нарушение на изискванията на настоящата директива, ако е в резултат на естествени причини или обстоятелства, свързани с непреодолима сила, които са изключителни или не са могли да бъдат предсказани, и [по-специално] силни наводнения и продължител[н]и засушавания, или пък [...] в резултат на обстоятелства, предизвикани от непредсказуеми инциденти[,] и при положение че са изпълнени всички следващи условия:

а) предприети са всички практически действия за предпазване от по-нататъшно влошаване състоянието на водния обект, така че да бъдат достигнати целите на настоящата директива за другите водни обекти, незасегнати от тези обстоятелства;

б) условията, съгласно които тези обстоятелства са изключителни или не са могли да бъдат предвидени, да са декларирани, включително приемането на съответни индикатори, и записани в плана за управление на речния басейн;

в) мерките, които следва да се предприемат при такива извънредни обстоятелства да са включени в програмите от мерки и да не [възпрепятстват] възстановяване[то на] качеството на водния обект след отминаване на тези обстоятелства;

- г) ефекта от такива извънредни или непредвидими обстоятелства да се разглежда веднъж годишно и, съобразно причините по параграф 4, буква а), да се предприемат всички практически мерки за възстановяване на водния обект до състоянието му преди тези обстоятелства възможно най-скоро; и
- д) обобщение на последствията от обстоятелствата и предприетите съобразно букви а) и г) мерки да се включат в следващото актуализиране на плана за управление на речния басейн.

7. Държавите членки не са в нарушение разпоредбите на настоящата директива, когато:

- невъзможността за достигане на добро състояние на подземния воден обект, добро[...] екологично състояние или, където е необходимо, добър екологичен потенциал, или за опазване повърхностния или подземен воден обект от влошаване на състоянието му, е в резултат на нови модификации на физическите характеристики на повърхностния или промени в нивото на подземния воден обект, или
- невъзможността за предпазване на отличното състояние на повърхностен воден обект от влошаване е в резултат от нови устойчиви човешки дейности по развитието

и всички следващи условия са спазени:

- а) предприети са всички практически действия за намаляване отрицателния ефект върху състоянието на водния обект;
- б) причините за тези модификации или промени в нивото са изрично посочени и обяснени в плана за управление на речния басейн по член 13, като целите се преразглеждат всеки 6 години;
- в) причините за тези промени или модификации са от преимуществен обществен интерес и/или ползите за околната среда и обществото от постигане на целите по параграф 1 са по-незначими от ползите от новите модификации или промени в нивото за човешкото здраве, за поддържане на човешката безопасност или за устойчивото развитие; и
- г) полезните цели, обслужвани от тези модификации или промени в нивото на водния обект, не могат по технически причини или непропорционалност на разходите да бъдат постигнати с други средства, които са по-добрата екологична възможност.

[...]“.

9. Съгласно член 8 от Директива 2000/60, озаглавен „Мониторинг на състоянието на повърхностните, подземните води и защитените територии“:

„1. Държавите членки трябва да осигурят програми за мониторинг на състоянието на водите, с цел събирането на подробна информация за него на територията на всеки район на речен басейн:

- за повърхностните води тези програми трябва да покриват:

i) обема и нивото на потока, в степен, релевантна за екологичното и химическо състояние и екологичния потенциал; и

ii) екологичното и химическо състояние и екологичния потенциал;

[...]

2. Тези програми трябва да действат най-късно 6 години след датата на влизане в сила на настоящата директива, освен ако в съответното законодателство не е предвидено друго. Подобен мониторинг трябва да бъде в съответствие с изискванията на приложение V.

[...]“.

10. Раздели 1.3, 1.3.1 и 1.3.4 от приложение V към тази директива предвиждат:

„1.3. Мониторинг на екологичното състояние и химическото състояние на повърхностните води

В съответствие с изискванията на член 8 се създава мрежа за мониторинг на повърхностните води. Мониторинговата мрежа трябва да бъде така устроена, че да осигурява подробни и детайлни обобщения на екологичното и химическо състояние в рамките на всеки речен басейн и да осигурява класификацията на водните обекти в пет класа в съответствие с нормативните определения в раздел 1.2. Държавите членки ще предоставят карти на мрежите за мониторинг на повърхностни води в плана за управление на речни басейни.

[...]

1.3.1. Наблюдаващ мониторинг

[...]

Избор на пунктове за мониторинг

Наблюдаващ мониторинг се провежда на достатъчен брой повърхностни водни обекти, така че да се осигури оценка на цялостното състояние на повърхностните води във всеки водосбор или под-водосбор[...] в района на речния басейн. При избора на тези обекти държавите членки осигуряват провеждането на мониторинг в пунктове, където:

- нивото на водния поток е значително като цяло в района на речния басейн; включително пунктове на големи реки, където областта на водосбор е по-голяма от 2 500 km²,
- обемът на водата е значителен в рамките на района на речния басейн, включително големи езера и язовири,
- значителни водни обекти пресичат границата на държавата членка,

- обектите са определени съобразно Решение за обмен на информация 77/795/ЕИО^[5], и
- във всички други обекти, позволяващи да се изчисли товара от замърсителите, пренесен през границите на държавите членки и прехвърлен в морската среда.

[...]

1.3.4. Честота на мониторинга

За периода на наблюдавания мониторинг се прилагат [дадените по-долу] честоти[...] за мониторинг на параметрите, показателни за физико-химичните качествени елементи [...], освен ако не са установени по-големи интервали на базата на техническите познания и експертната преценка. За биологичните или хидроморфологичните качествени елементи, мониторинг се провежда поне веднъж за периода на наблюдавания мониторинг.

Що се отнася до оперативния мониторинг, честотите, изискуеми за всеки параметър[,] се определят от държавите членки така[,] че да осигурят достатъчно данни за надеждна оценка на състоянието на съответния качествен елемент. Като ръководна линия, мониторинг се провежда на интервали, ненадвишаващи дадените в таблицата по-долу, освен ако не са установени по-дълги на базата на техническите познания и експертната преценка.

Честотите се избират така[,] че да достигнат приемливо ниво на надеждност и прецизност. Изчисленията на надеждността и прецизността, [постигнати] чрез използваната мониторингова система[,] се посочват в плана за управление на речния басейн.

Честотите за мониторинг се избират като се държи сметка за променливостта на параметрите вследствие както на естествени, така и на антропогенни условия. Времето, в което се провежда мониторинг[,] се избира така[,] че да минимизира влиянието на сезонните промени в резултата, като по този начин се осигури отразяването от резултатите на промените във водния обект в резултат на промени поради антропогенни натоварвания. Трябва да се провежда допълнителен мониторинг през различните сезони на годината за достигането на тази цел.

Качествен елемент	Реки	Езера	Преходни	Крайбрежни
Биологични				
Фитопланктон	6 месеца	6 месеца	6 месеца	6 месеца
Друга водна флора	3 години	3 години	3 години	3 години
Макро безгръбначни	3 години	3 години	3 години	3 години
Риби	3 години	3 години	3 години	
Хидроморфологични				
[Непрекъснатост]	6 години			

⁵ Решение на Съвета от 12 декември 1977 година за установяване на обща процедура за обмена на информация относно качеството на повърхностните пресни води в Общността (ОВ L 334, 1977 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 42).

Хидрология	непрекъснат	1 месец		
Морфология	6 години	6 години	6 години	6 години
Физико-химични				
[Температура]	3 месеца	3 месеца	3 месеца	3 месеца
Окисляемост	3 месеца	3 месеца	3 месеца	3 месеца
Соленост	3 месеца	3 месеца	3 месеца	
Хранително състояние	3 месеца	3 месеца	3 месеца	3 месеца
Киселинно състояние	3 месеца	3 месеца		
Други замърсители	3 месеца	3 месеца	3 месеца	3 месеца
Приоритетни вещества	1 месец	1 месец	1 месец	1 месец

[...]“.

11. Раздел 2.4 от приложение V към посочената директива се отнася до мониторинга на химичното състояние на подземните води и предвижда, по-специално в раздел 2.4.1., че „[м]режата за мониторинг е устроена така, че да осигурява подробни и детайлни данни за химичното състояние на подземните води в рамките на всеки речен басейн и да открива присъствието на дългосрочни антропогенно предизвикани възходящи тенденции в замърсителите“.

Б. Френското право

12. Член L. 212-1 от Code de l'environnement (Кодекс за околната среда), в приложимата му към спора в главното производство редакция, гласи:

„I. - Административният орган очертава речните басейни или групите от речни басейни, като определя при необходимост подземните водни обекти и вътрешните и териториалните морски води, прилежащи към тях.

[...]

III. - Всеки речен басейн или група от речни басейни има един или повече общи планове за устройство на водния обект и управление на водите, в които се определят целите, посочени в параграф IV от този член, и насоките за изпълнение на принципите, предвидени в членове L. 211-1 и L. 430-1. [...]

IV. - С общите планове за устройство на водните обекти и управление на водите се поставят следните цели за качество и количество на водите:

1° За повърхностните води, с изключение на изкуствените или силно модифицираните от човешката дейност водни обекти — да са в добро екологично и химично състояние;

[...]

4° Да се предпази качеството на водите от влошаване;

[...]

VII. - Изменения във физичните характеристики на водите или нови човешки дейности могат да обосноват, при условията, определени в предвидения в параграф XIII указ, мотивирани изключения от спазването на целите, посочени в параграф IV, точки 1°—4° и параграф VI.

[...]

XI. - Програмите и административните решения във водния сектор трябва да съответстват на или да бъдат приведени в съответствие с разпоредбите на общите планове за устройство на водните обекти и управление на водите.

[...]

XIII. - Редът и условията за прилагането на този член се определят с указ на Държавния съвет“.

13. Член R. 212-13 от Кодекса за околната среда, изменен с Décret n° 2018-847 (Указ № 2018-847)⁶, гласи:

„За целите на член L. 212-1, параграф IV, точка 4 предпазването на качеството на водата от влошаване се състои в това да се гарантира, че:

- по отношение на екологичното състояние и екологичния потенциал на повърхностните води нито един от качествените елементи, които характеризират това състояние или този потенциал, не съответства на по-нисък клас от досегашния;
- по отношение на химичното състояние на повърхностните води концентрациите на замърсителите продължават да не надвишават екологичните стандарти за качество;

[...]

За да се прецени съвместимостта на програмите и административните решения, посочени в член L. 212-1, параграф XI, с целта за предпазване на качеството на водите от влошаване, посочена в параграф IV, точка 4 от същия член, се вземат предвид мерките за избягване и намаляване, но не се вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици“.

⁶ Décret du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Указ от 4 октомври 2018 г. за общите планове за устройство на водните обекти и управление на водите и планове за устройство на водните обекти и управление на водите) (JORF, бр. 231 от 6 октомври 2018 г., текст № 11).

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

14. С жалба и молба, заведени съответно на 1 април 2019 г. и на 22 септември 2020 г., сдружение France Nature Environnement иска от Държавния съвет да отмени поради превишаване на правомощия Указ № 2018-847 от 4 октомври 2018 г. на *Ministre de la Transition écologique et solidaire* (министърът на солидарния екологичен преход), доколкото същият предвижда допълването на член R. 212-13 от Кодекса за околната среда, с последна алинея, съгласно която, за да се прецени съвместимостта на програмите и административните решения с целта за предпазване на качеството на водите от влошаване, „се вземат предвид мерките за избягване и намаляване, но не се вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици“ (наричана по-нататък „спорната разпорежба“), както и мълчаливия отказ на министър-председателя да уважи искането му за оттегляне на тези разпорежди.

15. В подкрепа на жалбата си това сдружение поддържа, че спорната разпорежба противоречи на Директива 2000/60, и по-специално на член 4 параграф 1 от нея, който забранява всякакво влошаване на състоянието на водните обекти, независимо дали е временно или дългосрочно.

16. Запитващата юрисдикция посочва, че в решение от 1 юли 2015 г., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433)*⁷, Съдът е постановил, че член 4, параграф 1, буква а), подточки i)–iii) от Директива 2000/60 трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки са длъжни, освен ако бъде допуснато изключение, да откажат разрешение за определен проект, когато той може да предизвика влошаване на състоянието на повърхностен воден обект или когато застрашава постигането на добро състояние на повърхностните води или на добър екологичен потенциал и на добро химично състояние на повърхностните води към датата, предвидена в Директивата.

17. Според запитващата юрисдикция от Директива 2000/60 следва, че държавите членки са длъжни да откажат разрешение за определен проект, ако той може по-специално да предизвика влошаване на състоянието на повърхностен воден обект, освен в двете хипотези на изключения, предвидени в член 4, параграфи 6 и 7 от нея.

18. Пред тази юрисдикция министърът на солидарния екологичен преход поддържа, че спорната разпорежба се обхваща не от предвиденото в член 4, параграф 6 от Директива 2000/60 изключение в случаите на естествени причини или обстоятелства, свързани с непреодолима сила, а от изключението, предвидено в параграф 7, съгласно което влошаването на състоянието на воден обект в резултат от нови устойчиви човешки дейности по развитието не попада сред нарушенията на Директивата, стига да са изпълнени четирите кумулативни условия, посочени в този параграф. В тази връзка посоченият министър представя документ, изготвен през декември 2017 г. от съответните административни органи на държавите членки и от Европейската комисия, в който се посочва, че когато оказват върху това състояние само краткотрайно временно въздействие без дългосрочни последици, подобни дейности могат да бъдат разрешени, без да се спазват кумулативните условия по член 4, параграф 7 от посочената директива.

⁷ За коментар на това решение, вж. *Clément*, M. *Droit européen de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2021, 456–463. Вж. също *Palonitty*, T. *The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany*. — *Journal of Environmental Law*, 2016, vol. 28, № 1, 151–158.

19. При тези обстоятелства Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 4 от Директива [2000/60] да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки при даване на разрешение за програма или проект да не вземат предвид нейните/неговите краткотрайни временни въздействия без дългосрочни последици върху състоянието на повърхностните води?
- 2) При утвърдителен отговор, на какви условия по смисъла на член 4 от Директива [2000/60], и по-специално на параграфи 6 и 7 от нея, следва да отговарят тези програми и проекти?“.

20. Писмени становища представят сдружение France Nature Environnement, френското, чешкото и нидерландското правителство, както и Комисията. Сдружение France Nature Environnement, френското и нидерландското правителство, както и Комисията представят и устни становища в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, проведено на 28 октомври 2021 г.

IV. Анализ

21. С двата си въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4 от Директива 2000/60 трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки при преценката на съвместимостта на конкретна програма или проект с целта за предпазване на качеството на водите от влошаване да не вземат предвид нейните/неговите краткотрайни временни въздействия без дългосрочни последици върху състоянието на повърхностен воден обект, и ако това е така, на какви условия по смисъла на член 4, параграфи 6 и 7 следва да отговарят тези програми или проекти, за да бъдат разрешени.

22. В това отношение следва да се припомни, че Директива 2000/60 е рамкова директива, приета на основание член 175, параграф 1 ЕО (понастоящем член 192, параграф 1 ДФЕС). Тя установява общи принципи и цялостна рамка за действия по опазването на водите и осигурява координацията, интеграцията, както и, в дългосрочна перспектива, развитието на общите принципи и структури за опазване и устойчиво използване на водите в Съюза. Установените в нея общи принципи и цялостна рамка за действия трябва да се развиват по-нататък от държавите членки чрез приемане на конкретни мерки в сроковете, предвидени в тази директива. Тя обаче не цели пълна хармонизация на правната уредба на държавите членки в областта на водите⁸.

23. Съгласно член 1, буква а) от посочената директива тя има за цел да установи рамка за опазването на вътрешнотериториалните повърхностни води, преходните води, крайбрежните води и подземните води, която предпазва от по-нататъшно влошаване и опазва и подобрява състоянието на водните екосистеми и, съобразно нуждите им от вода, сухоземните екосистеми и влажните зони, пряко зависими от водните екосистеми.

⁸ Решение от 24 юни 2021 г., Комисия/Испания (Влошаване на състоянието на природната зона Доняна) (C-559/19, EU:C:2021:512, т. 35 и цитираната съдебна практика).

24. В самото начало следва да се посочи, че в първия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция споменава състоянието на „повърхностните води“. Ето защо анализът, който следва, ще се отнася за „повърхностните води“, така, както са определени в член 2, точка 1 от Директива 2000/60.

25. В това отношение член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от тази директива гласи, че за постигането на пълна ефективност на програмите от мерки, установени в планове за управление на речните басейни, държавите членки, що се отнася до повърхностните води, изпълняват, при спазване на параграфи 6 и 7 и без да се засяга параграф 8 от посочения член, необходимите мерки за предпазване състоянието на всички повърхностни водни обекти от влошаване.

26. Съгласно постоянната практика на Съда член 4, параграф 1, буква а) от Директива 2000/60 не се ограничава да посочи прагматично формулирани обикновени цели за планиране на управлението, а налага задължение състоянието на водните обекти да се предпазва от влошаване, което задължение, веднъж определено екологичното състояние на съответния воден обект, обвързва държавите членки на всеки етап от предписаната в тази директива процедура⁹.

27. С други думи, член 4 от посочената директива не съдържа само задължения за дългосрочно планиране, предвидени в планове за управление и програми от мерки, но се отнася и до *отделните проекти*, по отношение на които също се прилага забраната за влошаване на състоянието на водните обекти¹⁰. Следователно държавата членка е длъжна да откаже разрешение за проект, когато последният може да влоши състоянието на съответния воден обект или да застраши достигането на „добро състояние“ на повърхностните или подземни водни обекти, като се имат предвид изключенията, също предвидени в този член 4¹¹.

28. Ето защо в хода на процедурата за издаване на разрешение за проект и следователно преди решението да е взето, компетентните национални органи са длъжни по силата на член 4 от Директива 2000/60 да проверят дали проектът може да доведе до отрицателни за водите последици, които биха били в разрез със задълженията за предпазване от влошаване и за подобряване на състоянието на повърхностните и подземните водни обекти. Следователно тази разпоредба не допуска такава проверка да бъде извършена едва след този момент¹².

29. Понятието „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект не е определено в тази директива¹³. При все това Съдът е направил важни уточнения по отношение на критериите, въз основа на които може да се направи извод, че е налице влошаване на състоянието на воден обект. В този смисъл Съдът е посочил, че от системата на член 4 от посочената директива, и по-специално от параграфи 6 и 7 от него, става ясно, че

⁹ Решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 32 и цитираната съдебна практика).

¹⁰ Вж. например решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), което се отнася до проект за преустройство на воден път, решение от 11 септември 2012 г., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias и др. (C-43/10, EU:C:2012:560), относно отклоняване на река и решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), свързано с изграждане на участък от магистрала.

¹¹ Решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 74 и цитираната съдебна практика). Изключенията от забраната за влошаване на състоянието на воден обект са посочени във въпросния член 4, параграфи 6 и 7.

¹² Решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 76).

¹³ Решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 53).

влошаването на състоянието на воден обект, дори и преходно, е разрешено само при строги условия. От това следва, че прагът, отвъд който се констатира нарушение на задължението за предпазване на състоянието на воден обект от влошаване, трябва да бъде възможно най-нисък¹⁴.

30. В това отношение понятието „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект в член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60 трябва да се тълкува в смисъл, че е налице влошаване, когато състоянието на поне един от качествените елементи в приложение V към тази директива¹⁵ се е влошил с един клас, дори това да не води до влошаване на класирането на разглеждания воден обект като цяло. Ако обаче съответният качествен елемент вече е в най-ниския клас, всяко влошаване на този елемент представлява „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект по смисъла на тази разпоредба¹⁶.

31. Съдът е уточнил, че освен ако е допуснато изключение, всяко влошаване на състоянието на воден обект трябва да се избягва, независимо от дългосрочно планиране, предвидено в план за управление и програма от мерки, и че задължението за предпазване на състоянието на повърхностните водни обекти от влошаване остава обвързващо на всеки стадий от изпълнението на Директива 2000/60 и се прилага за всеки вид и за всяко състояние на повърхностен воден обект, за който е приет или е трябвало да се приеме план за управление¹⁷. Освен това понятието „влошаване на състоянието“ на водите следва да се тълкува от гледна точка както на определен качествен елемент, така и на определено вещество. Така задължението за предпазване от влошаване на състоянието на воден обект запазва цялото си полезно действие, при условие че обхваща всяка промяна, която може да застраши постигането на основната цел на тази директива¹⁸.

32. В този смисъл, както следва от практиката на Съда, от една страна, в хода на процедурата за издаване на разрешение за конкретна програма или проект компетентните национални органи са длъжни по силата на посочената директива да проверят дали тя или той може да доведе до влошаване на състоянието на съответните повърхностни водни обекти. От друга страна, става въпрос за всяко влошаване на състоянието на воден обект, така както то е определено от Съда, дори такова с преходен характер.

33. Трябва да се признае, че тълкуването на понятието „влошаване“ на състоянието на воден обект, възприето от Съда, заседаващ в голям състав, в решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), може да изглежда взискателно към държавите членки, които могат да разрешат програма или проект само при спазване на строги условия, включително когато влошаването е възможно да бъде краткотрайно¹⁹. Както обаче посочва Съдът в това решение, подобно тълкуване произтича от текста на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60 и от контекста на тази разпоредба²⁰.

¹⁴ Решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 101 и цитираната съдебна практика).

¹⁵ Тези качествени елементи са от биологично, хидроморфологично и физико-химично естество.

¹⁶ Решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 92 и цитираната съдебна практика).

¹⁷ Вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 50).

¹⁸ Решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 100 и цитираната съдебна практика).

¹⁹ Вж. Van Rijswick, H.F.M.W., Backes, C. W. Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards?. Journal for European Environmental & Planning Law, 2015 г., vol. 12, No. 3—4, 363—377, и по-специално стр. 375, съгласно които произтичащите от това решение задължения са по-обвързващи спрямо очакванията или надеждите на много държави членки.

²⁰ Вж. решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, т. 54).

34. В случая спорната разпоредба гласи, че за да се прецени съвместимостта на програмите и административните решения в областта на водите с целта за предпазване на качеството на водите от влошаване, „не се вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици“²¹.

35. Подобни въздействия могат да приемат различни форми, но от гледна точка на Директива 2000/60 референтният критерий е наличието или липсата на влошаване на състоянието на съответния воден обект.

36. От спорната разпоредба следва, че неотчитането на краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици е *по време на процедурата по издаване на разрешение* за програма или проект. Тази разпоредба се основава на идеята, че такива въздействия може да се окажат *незначителни*²² за състоянието на съответния повърхностен воден обект. Не ми се струва обаче, че смисълът на тази разпоредба е съвсем ясен.

37. Според първото възможно тълкуване на спорната разпоредба компетентните национални органи приемат, на пръв поглед и без действителна проверка, че с оглед на характеристиките си някои програми или проекти няма да доведат до влошаване на състоянието на съответния повърхностен воден обект. Посочената разпоредба съответно съдържа постановката, че по презумпция тези програми или проекти нямат отрицателни последици върху състоянието на водния обект. В това отношение, както отбелязва сдружение France Nature Environnement в съдебното заседание, посочената разпоредба не изисква анализ на въздействието на програмата или проекта по отношение дори на един от посочените в приложение V към Директива 2000/60 качествени елементи, които определят класирането на съответния воден обект. Макар това тълкуване да е възприето от компетентните национални органи, според мен то е проблематично от концептуална гледна точка. Всъщност как може без ефективна проверка да се определи, че дадена програма или проект ще има незначително въздействие върху състоянието на съответния воден обект?

38. Следователно подобно тълкуване не би било в съответствие с Директива 2000/60²³. Всъщност от практиката на Съда следва, че в процедурата по издаване на разрешение за проект държавите членки са длъжни по силата на член 4 от тази директива да *проверят* дали този проект може да доведе до влошаване на състоянието на воден обект, *дори и преходно*²⁴. Следователно всяка програма и всеки проект трябва да бъдат предмет на *ефективна* оценка, що се отнася до евентуалното им въздействие върху състоянието на съответния воден обект.

²¹ В общоупотребимия език „временен“ означава „който трае или трябва да трае само до определено време“. Вж. Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française, 2011.

²² За да използваме терминологията от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 14, стр. 57) (член 6, параграф 2).

²³ В същия смисъл Комисията отбелязва в писменото си становище, че национална правна уредба, която *общо и без разлика* изключва „краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици“ от предварителната оценка, която компетентният орган трябва да извърши по отношение на проект, който би могъл да окаже въздействие върху състоянието на водите, не би била съвместима с практиката на Съда и че такава уредба би била равнозначна на *изключение, което не е предвидено* в Директива 2000/60.

²⁴ Вж. точка 29 от настоящото заключение.

39. В писменото си становище френското правителство не посочва изрично тълкуването, което се дава на спорната разпоредба. Всъщност това правителство отбелязва, че „все пак“ съгласно националната правна уредба цялостното въздействие на конкретен проект върху водите, независимо дали става въпрос за неговите краткотрайни временни въздействия без дългосрочни последици или за рисковете от влошаване на състоянието на водните обекти, трябва да се анализира подробно в проучванията, приложени към преписката по заявлението за издаване на разрешение за въпросния проект. Освен това от момента на неговото създаване до завършването му всеки проект бива придружаван от мерки, предназначени да ограничат въздействието му, по-специално върху състоянието на водните обекти.

40. Не става ясно обаче дали спорната разпоредба сама по себе си изисква такъв анализ, или напротив, освобождава националните органи от такъв анализ и той произтича от други разпоредби на националното право. След като обаче отправеният до Съда въпрос е относно съответствието на спорната разпоредба с Директива 2000/60, е важно да се установи точният смисъл на тази разпоредба.

41. В това отношение съгласно постоянната съдебна практика единствено запитващата юрисдикция е компетентна да установи и прецени обстоятелствата по спора, с които е сезирана, както и да тълкува и да приложи националното право²⁵. Следователно нейна задача е да провери кое тълкуване на спорната разпоредба е възприето от компетентните национални органи. В случай че същото се състои в това в хода на разрешителната процедура да не се извършва ефективна проверка на въздействието на дадена програма или проект върху състоянието на съответния воден обект, тъй като се предполага, че това въздействие не е значително, считам, както вече посочих, че такова тълкуване не е в съответствие с член 4 от Директива 2000/60.

42. За сметка на това, ако се прилага второто възможно тълкуване на спорната разпоредба, а именно че тя предполага в хода на разрешителната процедура да се извършва ефективна проверка на въздействието на дадена програма или проект върху състоянието на съответния повърхностен воден обект, анализът трябва да се задълбочи.

43. Трудността на тази проверка се дължи на факта, че тя се основава на *предварителна оценка* на въздействието на въпросната програма или проект върху състоянието на повърхностния воден обект, което въздействие по своята същност е трудно да се определи, особено като се има предвид, че водният обект е динамична система, чието състояние може да се променя във времето, дори и без човешка намеса. Тази трудност, която по дефиниция е налице при всяка оценка на въздействието върху околната среда, предполага, че посочената проверка се основава на предварително установени научни модели.

44. Ето защо, както отбелязва Комисията в писменото си становище, тя трябва да е под формата на подробно и обосновано проучване, основано на изчисления, техники за моделиране или оценки, които позволяват да се добие достатъчно точна представа за въздействието на програмата или проекта във времето и пространството върху състоянието на съответния повърхностен воден обект с оглед на характеристиките и състоянието му преди изпълнението на програмата или проекта²⁶. За да се постигнат

²⁵ Решение от 28 октомври 2021 г., X-Beteiligungsgesellschaft mbH (ДАС — Последователни плащания) (C-324/20, EU:C:2021:880, т. 31 и цитираната съдебна практика).

²⁶ В това отношение раздел 1.3. от приложение II към Директива 2000/60 се отнася до установяването на специфични референтни условия за типовете повърхностни водни обекти.

екологичните цели, определени в член 4 от Директива 2000/60, същата проверка трябва да вземе предвид всяко друго относимо обстоятелство, като например наличието на възможно кумулативно въздействие на няколко програми или проекти или наличието на няколко повърхностни водни обекта, които биха били засегнати.

45. В случай че след проверката компетентните национални органи стигат до заключението, че съответната програма или проект може да доведе само до *незначително и обратимо* въздействие върху състоянието на повърхностния воден обект и че поради това няма да настъпи „влошаване“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60, тази програма и този проект могат да бъдат разрешени от гледна точка на Директивата.

46. Ако обаче извършената от компетентните национални органи проверка ги доведе до извода, че съответната програма или проект може да доведе до „влошаване“ на състоянието на повърхностния воден обект, следва да се приложат изключенията, предвидени в член 4 от Директива 2000/60²⁷.

47. Как следва да се определи дали може да настъпи „влошаване“ на състоянието на воден обект по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от тази директива с оглед на споменатите в спорната разпоредба краткотрайни временни въздействия без дългосрочни последици?²⁸

48. В писменото си становище Комисията поддържа, че за да се прецени какво представлява краткотрайно временно въздействие, което не води до „влошаване“ по смисъла на тази разпоредба, честотите за мониторинг, посочени в таблицата в точка 1.3.4 от приложение V към Директива 2000/60, към която препраща член 8 от тази директива, биха могли да служат като отправна точка за компетентните национални органи, от които е поискано издаването на разрешение за конкретен проект. В този смисъл посочените органи биха могли да сметнат, че еднократното влошаване, което изчерпва всички свои последици, т.е. след края на което засегнатият качествен елемент би възвърнал предишното си състояние в по-кратък от посочения в тези честоти период, може да не представлява „влошаване“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директивата.

49. Не намирам тези доводи за убедителни. Всъщност, от една страна, Директива 2000/60 не прави никакво разграничение според това дали „влошаването“ е краткотрайно или дълготрайно. Напротив, в член 4, параграф 6 от тази директива се споменава „временното“ влошаване на състоянието на водните обекти, което означава, че тази директива се отнася и до този вид влошаване. В този смисъл Съдът говори за влошаване, дори *преходно*²⁹, т.е. *непостоянно*. С други думи, *временното* влошаване попада в обхвата на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от същата директива.

²⁷ В заключението си по дело Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, т. 79) генералният адвокат Jääskinen поддържа тълкуване в същия смисъл, като подчертава, че *освен ако не става дума за проекти, които нямат почти никакво въздействие върху състоянието на водните обекти и следователно, върху управлението на даден район на речния басейн, те попадат под общата забрана за влошаване на състоянието на водните обекти, като същевременно могат да бъдат разрешени в приложение на системата от предвидените в член 4 от Директива 2000/60 изключения.*

²⁸ В съдебното заседание френското правителство посочва, че френското право не съдържа норма, позволяваща да се уточни обхватът на термините „временни“, „краткотрайни“ и „дългосрочни“, съдържащи се в тази разпоредба, нито пък тези термини са дефинирани в актове без задължителна правна сила, като административни инструкции или приложимите насоки в тази област.

²⁹ Вж. съдебната практика, цитирана в точка 29 от настоящото заключение.

50. От друга страна, от практическа гледна точка, в раздел 1.3.4 от приложение V към Директива 2000/60 се посочва, че по време на периода на мониторинг параметрите, показателни за физико-химичните качествени елементи, следва да се наблюдават с различна честота. При някои, като приоритетните вещества, тази честота е един месец, при други, като макро безгръбначните и рибите например, е три години, а при трети, и по-специално „непрекъснатост“ и „морфология“ — достига до шест години. За последните два качествени елемента времевият критерий, който следва да се вземе предвид, за да се определи дали в този случай ще настъпи влошаване, би бил следователно шест години³⁰. Не виждам как такова влошаване би могло да се квалифицира като „краткотрайно временно“ влошаване.

51. С други думи, позоваването на честотите за мониторинг, посочени в раздел 1.3.4 от приложение V към Директива 2000/60, според мен не е релевантен критерий за оценка на влошаването на състоянието на повърхностен воден обект, въпреки че съгласно практиката на Съда прагът, отвъд който се констатира нарушение на задължението за предпазване на състоянието на воден обект от влошаване, *трябва да бъде възможно най-нисък* и това задължение обхваща *всяка промяна*, която може да застраши постигането на основната цел на тази директива³¹.

52. Във всеки случай от предоставената на Съда преписка не следва, че в относимата френска правна уредба се споменават честотите за мониторинг, предвидени в приложение V към посочената директива.

53. От друга страна, нидерландското правителство поддържа, че съгласно същата директива, на първо място, цикълът, честотата и пунктовете за мониторинг се избират така, че данните от измерването да дадат надеждна и представителна картина на състоянието на качествен елемент или вещество в целия повърхностен воден обект. По-нататък, получените във всеки пункт данни се преобразуват в единна стойност, обобщена както в пространствено, така и във времево отношение. Накрая, качествен елемент или вещество във воден обект се класифицира чрез оценка на изчислената и обобщена стойност на този качествен елемент или на това вещество с оглед на предвидените в Директива 2000/60 класификационни стандарти.

54. В това отношение отбелязвам, че Съдът е постановил, че от ролята и значението на всяка област за мониторинг в системата за мониторинг на качеството на подземните води, установена с нея, в частност в раздел 2.4 от приложение V, следва, че неспазването на качествен елемент само в един пункт за мониторинг, е достатъчно, за да трябва да се констатира влошаване на състоянието на подземен воден обект по смисъла на член 4, параграф 1 от тази директива. Всъщност в съответствие с раздел 2.4 от приложение V към посочената директива местонахождението на пунктовете за мониторинг трябва да осигури *подробни и детайлни данни* за химичното състояние на подземните води в рамките на всеки речен басейн. За тази цел са предвидени различни критерии в тази разпоредба за избора на областите за мониторинг, които, както потвърждава член 4, параграф 3 от Директива 2006/118/ЕО³², трябва да предоставят представителни данни от мониторинга.

³⁰ В случая предварителната оценка на въздействието на разглежданата програма или проект се съсредоточава не върху *конкретния резултат* от проверките, които трябва да бъдат извършени по отношение на физико-химичните качествени елементи, а върху *възможната продължителност* на това въздействие върху състоянието на съответния воден обект.

³¹ Вж. съдебната практика, цитирана в точки 29 и 31 от настоящото заключение.

³² Директива на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за опазване на подземните води от замърсяване и влошаване на състоянието им (ОВ L 372, 2006 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр. 209).

Така неспазването на качествен елемент в само един пункт за мониторинг указва наличието по смисъла на член 4, параграф 1, буква б), подточка i) от Директива 2000/60 на влошаване на химичното състояние на поне една съществена част от подземен воден обект³³.

55. В съдебното заседание Комисията посочва, че с оглед на тази практика на Съда не вижда как краткотрайно и напълно обратимо изменение би могло да се квалифицира като достатъчно представително и съществено за състоянието на даден повърхностен воден обект.

56. Вярно е, че посочената съдебна практика се отнася до подземните води и Съдът се е позовал на раздел 2.4 от приложение V към Директива 2000/60, съгласно който мрежата за мониторинг е устроена така, че да осигурява *подробни и детайлни данни* за химичното състояние на подземните води в рамките на всеки речен басейн и да открива присъствието на дългосрочни антропогенно предизвикани възходящи тенденции в замърсителите.

57. По същия начин обаче, що се отнася до повърхностните води, в раздел 1.3. от приложение V от тази директива се посочва следното: „[в] съответствие с изискванията на член 8 се създава мрежа за мониторинг на повърхностните води. Мониторинговата мрежа трябва да бъде така устроена, че да осигурява *подробни и детайлни обобщения* на екологичното и химическо състояние в рамките на всеки речен басейн и да осигурява класификацията на водните обекти в пет класа в съответствие с нормативните определения в раздел 1.2“³⁴. В раздел 1.3.1 от това приложение се уточнява, че мониторингът се провежда в пунктове в района на речния басейн, които са представителни от гледна точка на нивото на водния поток и на обема на водата.

58. Освен това съображение 33 от Директива 2000/60 гласи, че трябва да бъдат координирани мерките, касаещи повърхностните и подземните водни обекти, принадлежащи на една и съща екологична, хидроложка или хидрогеоложка система. Такова координиране обаче не би било гарантирано, ако се направи разграничение между представителността на пунктовете за мониторинг на качеството на подземните води и тази за повърхностните води.

59. При това положение считам, че съдебната практика относно реда и условията за оценяване на химичното влошаване на състоянието на подземните води може да се отнесе към повърхностните води. Ето защо предлагам на Съда да приеме, че неспазването на качествен елемент в само един пункт за мониторинг указва наличието по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60 на влошаване на състоянието на поне една съществена част от повърхностен воден обект.

60. Ще добавя, че в съдебното заседание нидерландското правителство изтъква, че динамиката на повърхностните водни обекти е много по-голяма от тази на подземните водни обекти и че оказват влияние естествени и човешки фактори, като валежи, суша, температура, корабоплаване или развлекателни дейности. Поради тази динамика състоянието на даден повърхностен воден обект не можело да се определи въз основа само на едно измерване в конкретен момент.

³³ Решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 113—115).

³⁴ Курсивът е мой.

61. Припомням обаче, че проверката, която трябва да извършват компетентните национални органи, е *предварителна* и трябва да се основава на предварително установени научни модели³⁵. В този контекст посочените органи трябва да преценят въздействието на програмата или проекта и да определят в каква степен самата програма или самият проект води до влошаване на състоянието на водния обект, независимо от динамиката на този воден обект.

62. Тъй като може да настъпи „влошаване“ по смисъла на тази разпоредба на състоянието на повърхностен воден обект, следва да се вземат предвид изключенията, предвидени в член 4 от Директива 2000/60.

63. В това отношение член 4, параграф 6 от тази директива гласи, че временното влошаване на състоянието на водните обекти няма да бъде нарушение на изискванията на посочената директива, ако е в резултат на естествени причини или обстоятелства, свързани с непреодолима сила, които са изключителни или не са могли да бъдат предсказани, и по-специално силни наводнения и продължителни засушавания, или пък в резултат на обстоятелства, предизвикани от непредсказуеми инциденти, и при положение че са изпълнени редица условия.

64. С други думи, това изключение се прилага a posteriori и се отнася до случайни причини за влошаване. Както правилно посочва френското правителство, евентуално предизвиканото от дадена програма или проект влошаване на състоянието на воден обект не попада по дефиниция в приложното поле на тази разпоредба.

65. Освен това член 4, параграф 7 от Директива 2000/60 предвижда, че държавите членки не са в нарушение на разпоредбите на тази директива, когато невъзможността за достигане на добро състояние на подземния воден обект, добро екологично състояние или, където е необходимо, добър екологичен потенциал, или за опазване повърхностния или подземен воден обект от влошаване на състоянието му, е в резултат на нови модификации на физическите характеристики на повърхностния или промени в нивото на подземния воден обект. Не може да се приеме, че държавите членки са извършили нарушение и когато невъзможността за предпазване на отличното състояние на повърхностен воден обект от влошаване е в резултат от нови устойчиви човешки дейности по развитието³⁶.

66. С други думи тази разпоредба се прилага за нови модификации или промени, или нови дейности за устойчиво развитие, ако са изпълнени няколко критерия и условия³⁷ по отношение на програмите и проектите.

67. В този смисъл, когато е възможно да доведе до отрицателни за водите последици, даден проект може да бъде разрешен само ако са изпълнени условията по член 4, параграф 7, букви а)–г) от Директива 2000/60. Без да се засяга възможността за извършване на съдебен контрол, именно задача на националните органи, компетентни да издадат разрешение за проект, е да проверят, преди да предоставят такова разрешение, дали тези условия са изпълнени³⁸.

³⁵ Вж. точка 43 от настоящото заключение.

³⁶ Решение от 1 юни 2017 г., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, т. 29).

³⁷ Вж. заключение на генералния адвокат Bobek по дело Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, т. 59).

³⁸ Решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, т. 75 и цитираната съдебна практика).

68. Според френското правителство, ако се приеме, че краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици би трябвало да се вземат предвид и съответно биха могли да обосноват отказа да се издаде разрешение за разглежданата програма или проект, това би довело до несъгласуваност на разпоредбите на член 4 от Директива 2000/60. Всъщност, докато програмите или проектите, които биха могли да предизвикат влошаване на състоянието на повърхностния воден обект, можело да бъде разрешени на основание член 4, параграф 7 от тази директива, програмите или проектите, които оказват единствено краткотрайно временно въздействие без дългосрочни последици, можело да се окажат забранени на това основание, без същите разпоредби да предвиждат по отношение на тях възможността за издаване на разрешение по изключение. Така подобно тълкуване би довело до парадоксалното положение, за програмите или проектите, които същевременно единствени могат да доведат до влошаване на състоянието на съответния повърхностен воден обект, да се прилага най-малко строг забранителен режим, тъй като за него са предвидени изключения.

69. Не споделям тези доводи. Всъщност всички програми или проекти са подчинени на един и същ правен режим, ако могат да доведат до „влошаване“ на състоянието на съответния повърхностен воден обект. Така дори за програми или проекти, които имат краткотрайно и без дългосрочни последици въздействие, но които биха довели до такова влошаване, е приложимо изключението по член 4, параграф 7 от Директива 2000/60.

70. Следователно проекти, които могат да окажат краткосрочно отрицателно въздействие върху състоянието на повърхностен воден обект, като например дейности по екологично възстановяване, които имат положително значение за опазването на околната среда, биха могли да се ползват от това изключение и да бъдат съответно разрешени.

71. В съдебното заседание нидерландското правителство подчертава, че прилагането на изключението по член 4, параграф 7 от Директива 2000/60 създава проблем за държавите членки, по-специално що се отнася до съответните разходи.

72. Тази директива обаче е създадена, за да се избегне, доколкото е възможно, влошаването на състоянието на водните обекти. В този смисъл, както се посочва в съображение 25 от нея, следва да се установят екологични цели, осигуряващи достигането на добро състояние на повърхностните и подземните води в Съюза, както и предпазването им в рамките на Съюза от влошаване на състоянието. Тези амбициозни цели неизбежно предполагат за държавите членки задължения, които изглеждат още по-обосновани с оглед на настоящите климатични промени.

73. Накрая запитващата юрисдикция споменава ръководен документ, одобрен от директорите на службите по водите в ЕС на срещата им в Талин (Естония), проведена на 4 и 5 декември 2017 г.³⁹, съгласно който „[а]ко състоянието или потенциалът на даден елемент е засегнат само временно за кратък период от време и се очаква да се възстанови в кратък период от време, естествено или в резултат на [подобрителни мерки], и няма да има дългосрочни неблагоприятни последици, тези колебания не представляват влошаване на състоянието/потенциала и не се изисква прилагането на тест съгласно член 4, параграф 7.

³⁹ Този документ е озаглавен „Обща стратегия за изпълнение на Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията — Ръководен документ № 36 — Изключения от екологичните цели съгласно член 4, параграф 7 — Нови модификации на физическите характеристики на повърхностните водни обекти, промени в нивото на подземните водни обекти или нови устойчиви човешки дейности по развитието“. Той е достъпен на различни езици на следния адрес в интернет: https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-cccf-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified_DESC.

Ако се очаква ефектът върху състоянието/потенциала на водния обект да бъде постоянен или за продължителен период от време, тези дейности следва да бъдат предмет на тест по член 4, параграф 7⁴⁰.

74. Френското, чешкото и нидерландското правителство се позовават на този документ, за да стигнат до извода, че спорната разпоредба е в съответствие с член 4 от Директива 2000/60.

75. В това отношение следва да се отбележи, че както е изрично посочено в този документ, който има за цел да улесни прилагането на въпросната директива, той не е правно обвързващ и не отразява непременно становищата на Комисията, доколкото единствено Съдът е компетентен да даде задължително тълкуване на правото на Съюза.

76. Както посочих обаче, определението на понятието „влошаване“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60 не прави разграничение според това дали влошаването е краткотрайно или дълготрайно. Единственият критерий, който трябва да се вземе предвид в производството по издаване на разрешение за програма или проект, е дали може да настъпи „влошаване“ по смисъла на тази разпоредба. Ето защо считам, че посоченият документ не отразява съдържанието на тази директива, така както е тълкувана от Съда.

77. С оглед на изложеното по-горе считам, че член 4 от Директива 2000/60 не позволява на държавите членки при преценката на съвместимостта на конкретна програма или проект с целта за предпазване на качеството на водите от влошаване да не вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици върху състоянието на повърхностен воден обект. Когато в производство за издаване на разрешение на програма или проект компетентните национални органи установят, че същата или същият може да предизвика „влошаване“ — по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от тази директива и тълкуването на Съда — на състоянието на повърхностен воден обект, тази програма или проект може да бъде разрешен(а) само ако са изпълнени условията по член 4, параграф 7, букви а)—г) от посочената директива.

V. Заключение

78. Предвид изложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) преюдициални въпроси по следния начин:

„Член 4 от Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява на държавите членки при преценката на съвместимостта на конкретна програма или проект с целта за предпазване на качеството на водите от влошаване да не вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици върху състоянието на повърхностни водни обекти. Когато в производство за издаване на разрешение на програма или проект компетентните национални органи установят, че същата или същият може да предизвика „влошаване“ — по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от тази директива и

⁴⁰ Вж. стр. 26 и 27 от този документ.

тълкуването на Съда — на състоянието на повърхностен воден обект, тази програма или проект може да бъде разрешен(а) само ако са изпълнени условията по член 4, параграф 7, букви а)–г) от посочената директива“.