



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

5 май 2022 година*

„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 — 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“

По дело C-525/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Франция) с акт от 14 октомври 2020 г., постъпил в Съда на 19 октомври 2020 г., в рамките на производство по дело

Association France Nature Environnement

срещу

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: А. Prechal, председател на състав, J. Passer (докладчик), F. Biltgen, N. Wahl и M. L. Arastey Sahún, съдии,

генерален адвокат: А. Rantos,

секретар: М. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 октомври 2021 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за сдружение France Nature Environnement, от В. Hogommat,

* Език на производството: френски.

- за френското правителство, от Т. Stéhelin, W. Zemanта и Е. Toutain, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от М. Smolek, J. Vlácil и L. Dvořáková, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от К. Bulterman и А. М. de Ree, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от С. Valero и О. Beunet, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 13 януари 2022 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на 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 (ОВ L 327, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между сдружението France Nature Environnement, от една страна, и Premier ministre (министър-председателят) (Франция) и ministre de la Transition écologique et solidaire (министърът на солидарния екологичен преход) (Франция), от друга страна, по повод законосъобразността на Указ за общите планове за устройство на водните обекти и управление на водите и плановете за устройство на водните обекти и управление на водите.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Съгласно съображения 11, 25, 26 и 32 от Директива 2000/60:
„(11) Съгласно член 174 от Договора политиката на Общността за околната среда трябва да допринася за постигане целите на предпазване, опазване и подобряване качеството на околната среда посредством внимателното и рационално използване на природните ресурси, както и следва да се основава на принципите на предпазни и превантивни мерки, на принципа на приоритетно коригиране на екологичните щети при източника както и на принципа „замърсителят плаща“.

[...]

- (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.
- (26) Държавите членки следва да се стремят да достигнат целта за поне добро състояние на водите посредством определяне и прилагане на необходимите мерки в интегрирани програми от мерки, като вземат предвид съществуващите изисквания в Общността. Там, където състоянието на водите е вече добро, следва то да бъде поддържано. В допълнение към изискванията за добро състояние по отношение на подземните води следва да се определят и да се отстраняват своевременно всякакви тенденции за нарастване концентрациите на каквито и да било замърсители в тях.

[...]

- (32) Може да съществуват основания за отклонения от изискванията за достигане на добро състояние или опазването от [всяко допълнително] влошаване на състоянието, например когато това е вследствие на изключителни или непредвидени обстоятелства, като наводнения и разливи или по причини от надделяващ обществен интерес, нови въздействия и промени във физическите характеристики в повърхностния воден обект или колебания в нивата на подземен воден обект. В тези случаи следва да се осигури предприемането на всички възможни практически действия за опазване от и намаляване на вредното въздействие върху състоянието на водния обект“.

4 Член 1 от тази директива, озаглавен „Цел“, предвижда:

„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 [всяко] 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;

[...]“.

5 Съгласно член 2 от същата директива, озаглавен „Определения“:

„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 повърхостни води, като езеро, язовир, поток, река или канал, част от поток, река или канал, преходни води или разширение на крайбрежни води.

[...]

17) „Състояние на повърхостните води“ е общ израз на състоянието на повърхностен воден обект, определено от най-лошото му екологично състояние и химичното му състояние.

18) „Добро състояние на повърхостните води“ означава състоянието, постигнато от повърхостния воден обект, когато и екологичното, и химичното му състояние са поне добри.

[...]“.

6 Член 4 от същата директива, озаглавен „Екологични цели“, предвижда в параграфи 1 и 6—8:

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

а) за повърхостни 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 повърхостни водни обекти от влошаване;

ii) всички водни обекти за повърхостни води бъдат опазвани, разширявани и възстановявани от държавите членки, при спазване на прилагането на подточка iii), за изкуствени и силно модифицирани водни обекти, с цел постигане доброто им състояние най-много до 15 години от датата на влизане в сила на настоящата директива, в съответствие с разпоредбите на приложение V, при спазване на удължаванията, определени в съответствие с параграф 4, и при прилагане на параграфи 5, 6 и 7, и без да се засяга параграф 8;

iii) държавите членки опазват и разширяват всички изкуствени и силно модифицирани водни обекти с цел постигане на добър екологичен потенциал и добро химично състояние на повърхостните води най-късно до 15 години от датата на влизане в сила на настоящата директива в съответствие с разпоредбите на приложение V, при спазване на удължаванията, определени в съответствие с параграф 4, и при прилагане на параграфи 5, 6 и 7, и без да се засяга параграф 8;

[...]

6. 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 особено силни наводнения и продължителни 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.

8. При прилагането на параграфи 3, 4, 5, 6 и 7, държавите членки осигуряват, че то не изключва постоянно или не е в противоречие с постигането на целите на настоящата директива за други водни обекти в рамките на същия район на речен басейн, както и съответствието с останалото екологично законодателство на Общността“.

7 Член 5 от Директива 2000/60, озаглавен „Характеристики на района на речния басейн, преглед на въздействието на човешките дейности върху околната среда и икономически анализ на водоползването“, предвижда:

„1. За всеки район на речен басейн или част от международен такъв, попадащ на нейна територия, всяка държава членка трябва да осигури:

- анализ на характеристиките му,
- преглед на въздействието на човешките дейности върху състоянието на повърхностните и подземни води, и
- икономически анализ на водоползването[„]

които да се извършат в съответствие с техническите спецификации, установени с приложения II и III и най-късно до 4 години от датата на влизане в сила на настоящата директива.

2. Посочените по-горе анализи и прегледи трябва да бъдат преразгледани и при необходимост актуализирани най-късно 13 години след влизането в сила на настоящата директива и на всеки 6 години след това.“

8 Съгласно член 8 от тази директива, 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.

[...]“.

- 9 Съгласно член 11 от посочената директива, озаглавен „Програми от мерки“:

„1. За всеки район на речен басейн или част от международен такъв на нейна територия, всяка държава членка разработва и установява програма от мерки, като взема предвид резултатите от анализите, изискуеми по член 5, с цел постигане на целите, установени в член 4. Тези програми от мерки могат да препращат към мерките следващи от законодателството, прието на национално ниво и покриващи цялата територия на държавата членка. Когато това е подходящо, държавата членка може да приеме мерки, приложими за всички райони на речни басейни и/или части от международни райони на речни басейни, попадащи на нейна територия.

[...]

8. Програмите от мерки се преразглеждат и, при необходимост, подновяват най-късно 15 години след влизането в сила на настоящата директива и на всеки 6 години след това. Всички нови или ревизирани мерки, установени при преразглеждането трябва да са в действие до 3 години от установяването им“.

- 10 Член 13 от същата директива, озаглавен „Планове за управление на речни басейни“, предвижда:

„1. Държавите членки осигуряват разработването на планове за управление на речните басейни за всеки район на речен басейн в рамките на нейната територия.

[...]

4. Плановете за управление на речни басейни съдържат информацията описана в приложение VII.

[...]

6. Плановете за управление на речни басейни трябва да бъдат публикувани най-късно 9 години след влизане в сила на настоящата директива.

7. Плановете за управление на речни басейни се преразглеждат и обновяват най-късно 15 години след датата на влизане в сила на настоящата директива и на всеки 6 години след това“.

- 11 Точки 1.3 и 1.3.4 от приложение V към Директива 2000/60 гласят:

„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.

[...]

1.3.4. 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 | | | |
| 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 |

[...]“.

- 12 Съгласно приложение VII към Директива 2000/60, озаглавено „Планове за управление на речни басейни“:

„Плановете за управление на речни басейни включват следните елементи:

[...]

5. Списък на екологичните цели, установени съгласно член 4 за повърхностни води, подземни води и защитени територии, включително определянето на случаите, когато са използвани член 4, параграфи 4, 5, 6 и 7, както и свързаната информация, изискуема по този член.

[...]“.

Френското право

13 Член L. 212-1 от Code de l'environnement (Кодекс за околната среда) предвижда:

„[...]

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 [...]

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;

2° За изкуствените или силно модифицирани повърхностни водни обекти от човешки дейности, добър екологичен потенциал и добро 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.“

- 14 Член R. 212—13 от Кодекса за околната среда, изменен с 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 от 6 октомври 2018 г., текст № 11) 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“.

- 15 Съгласно член R. 212—16 от Кодекса за околната среда:

„[...]

„Ia. - Дерогациите, предвидени в параграф VII от член L. 212—1, могат да се предоставят за проект, водещ до промени във физическите характеристики на водите или упражняването на нови човешки дейности, само ако са изпълнени кумулативно следните условия:

1° Предприети са всички практически действия за намаляване отрицателния ефект върху състоянието на водния обект;

2° Измененията или влошаването на състоянието на водните обекти са от преимуществен обществен интерес или очакваната полза от проекта в областта на човешкото здраве, поддържането на безопасността за хората или устойчивото развитие надделява над ползите за околната среда и обществото, свързани с постигането на целите, определени в член L. 212—1, параграф IV;

3° Преследваните с проекта полезни цели не могат по технически причини или непропорционалност на разходите да бъдат постигнати с други средства, които представляват значително по-добра екологична възможност.

Префектът координатор на водния басейн определя списъка на проектите, които отговарят или могат да отговарят на тези условия, предвиден в член L. 212—1, параграф VII.

Причините за измененията или влошаване на състоянието на водните обекти при тези условия се посочват изрично и мотивирано в общия план за устройство и управление на водите при неговото актуализиране.

[...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 16 С жалба и молба, заведени съответно на 1 април 2019 г. и на 22 септември 2020 г., сдружение France Nature Environnement иска от Conseil d'État (Държавен съвет) (Франция) да отмени Указ № 2018-847, 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, приети в областта на водите, с целта за предпазване на качеството на водите от влошаване, „не се вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици“, както и мълчаливия отказ на министър-председателя да уважи искането му за заличаване на тази разпоредба.
- 17 В подкрепа на жалбата си това сдружение поддържа, че посочената разпоредба 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.
- 18 Запитващата юрисдикция посочва, че в решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), Съдът по-специално 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 предоставено изключение по параграфи 6 и 7 от този член, 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 тази директива.
- 19 Пред тази юрисдикция министърът на солидарния екологичен преход поддържа, че разглежданата в главното производство разпоредба 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 на този член, съгласно което влошаването на състоянието на воден обект в резултат от нови устойчиви човешки дейности по развитието не попада сред нарушенията на тази директива, стига да са изпълнени четирите кумулативни условия, посочени в този параграф. В тази връзка посоченият министър представя Ръководен документ № 36, посветен на „дерогации от екологичните цели съгласно член 4, параграф 7“, изготвен в рамките на процеса, наречен „Обща стратегия за изпълнение на Рамковата директива за водите и Директивата за наводненията“ от съответните административни органи на държавите членки и на Европейската комисия през декември 2017 г., съгласно който, когато подобни дейности оказват върху състоянието на воден обект само краткотрайно временно въздействие без дългосрочни последици, те могат да бъдат разрешени, без да се спазват посочените условия по член 4, параграф 7 от Директивата.

- 20 При това положение според запитващата юрисдикция отговорът на основанието, изтъкнато от сдружението жалбоподател, зависи от отговора на въпроса дали предвид целта за предпазване от влошаване на качеството на повърхностните води административният орган може да не вземе предвид временното въздействие с кратка продължителност и без дългосрочни последици на програмите и проектите, за които се изисква неговото разрешение, и ако това е така, при какви условия и граници.
- 21 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 него, следва да отговарят тези програми и проекти?“.

По преюдициалните въпроси

- 22 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 краткосрочното временно въздействие и без дългосрочни последици за същите и евентуално при какви условия.
- 23 Съгласно член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60 за постигането на пълна ефективност на програмите от мерки, установени в плановете за управление на речните басейни, държавите членки 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.
- 24 В това отношение Съдът е приел, че член 4, параграф 1, буква а) от Директива 2000/60 не се ограничава да посочи прагматично формулирани обикновени цели за планиране на управлението, а веднага след определянето на екологичното състояние на съответния воден обект проявява обвързващо действие във всеки етап от предписаната в тази директива процедура. Следва, че тази разпоредба не съдържа само принципни задължения, а се отнася и до отделните проекти (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 43 и 47).
- 25 От това следва, че освен при прилагане на 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. Задължението за предпазване от влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти остава задължително за 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 управление. Следователно съответната държава членка е длъжна да откаже разрешение за

проект, когато последният може да влоши състоянието на засегнатия воден обект или да застраши достигането на добро състояние на повърхностните водни обекти, освен ако се приеме, че посоченият проект попада в обхвата на изключението по силата на член 4, параграф 7 от Директивата (решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 50).

- 26 Това означава, че в хода на процедурата за издаване на разрешение за проект и следователно преди решението да е взето, компетентните органи са длъжни по силата на член 4 от Директива 2000/60 да проверят дали проектът може да доведе до отрицателни последици за водите, които са в разрез със задълженията за предпазване от влошаване и за подобряване на състоянието на повърхностните и подземните водни обекти (решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, т. 76).
- 27 Що се отнася до понятието „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект, което не е определено в Директива 2000/60, Съдът е уточнил, че следва да се счита, че „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60 е налице, когато състоянието на поне един от качествените елементи по смисъла на приложение V към Директивата се влоши с един клас, дори влошаването да не води до влошаване на класирането на повърхностния воден обект като цяло. Ако обаче съответният качествен елемент по смисъла на приложението вече е в най-ниския клас, всяко влошаване на този елемент представлява „влошаване на състоянието“ на повърхностен воден обект (решение от 4 май 2016 г., Комисия/Австрия, C-346/14, EU:C:2016:322, т. 59 и цитираната съдебна практика).
- 28 В случая разглежданата в главното производство национална разпоредба предвижда, че за целите на контрола за предпазване от влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти, посочен в точка 26 от настоящото решение, „не се вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици“.
- 29 Така от самия текст на тази разпоредба, както и от преюдициалното запитване следва, че посочената разпоредба има за цел по-специално да позволи разрешаването на програма или проект, която/който ще има само такова временно въздействие върху състоянието на повърхностен воден обект, без в този случай да е необходимо да се проверява дали са изпълнени кумулативните условия, предвидени в член 4, параграф 7 от Директива 2000/60 и възпроизведени по същество в член R. 212—16 от Кодекса за околната среда.
- 30 В това отношение встъпилите правителства, както и Комисията поддържат по същество, че дори когато предизвикват влошаване в смисъла, посочен в точка 27 от настоящото решение, краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици за състоянието на повърхностен воден обект не представляват непременно влошаване, забранено от член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от Директива 2000/60, както следва по-специално от разсъжденията, изложени в ръководния документ, посочен в точка 19 от настоящото решение. В този контекст те се позовават по-специално на установената периодичност за прегледа на въздействието на човешката дейност върху състоянието на повърхностните води в член 5 от тази директива, а за актуализирането на програмите от мерки — в член 11 от нея, както и на интервалите от наблюдение, посочени за целите на програмите за мониторинг на състоянието на водите по член 8 от посочената директива, в таблицата, съдържаща се в точка 1.3.4 от приложение V към нея. При липсата на забранено влошаване обаче не би било налице и основание за изключение по смисъла на член 4, параграф 7 от същата директива.

- 31 При все това подобно тълкуване, както е възприето по-специално в посочения ръководен документ, чийто правно необвързващ характер генералният адвокат е подчертал в точка 75 от заключението си, не произтича от разпоредбите на Директива 2000/60 и освен това е в разрез с общата структура на тази директива, както и с преследваните от нея цели. Всъщност, докато задължението за предпазване от влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти не означава, че при преценката на съвместимостта на конкретна програма или проект с целта за предпазване от влошаване на качеството на водите държавите членки са длъжни да вземат предвид краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици, когато е установено, че такива въздействия по естеството си имат само слабо отражение върху състоянието на водните обекти, и следователно не могат да доведат до влошаване на състоянието на същите, това не е така, когато е установено, че подобни въздействия могат да предизвикат влошаване по смисъла, посочен в точка 27 от настоящото решение, дори то да има временен характер.
- 32 Най-напред, от съвместния прочит на член 4, параграфи 1 и 6 от Директива 2000/60 следва, че задължението за предпазване от влошаване на състоянието на повърхностните водни обекти включва задължението за предпазване от временно влошаване на състоянието на посочените обекти. Всъщност предвиждането в член 4, параграф 6 от тази директива на дерогация за такова влошаване потвърждава, че член 4, параграф 1, буква а), подточка i) от посочената директива съдържа задължение на държавите членки за предпазване и от това влошаване.
- 33 По-нататък следва да се отбележи, че съгласно член 1, буква а) от Директива 2000/60 тя има за цел да установи рамка за опазването на вътрешнотериториалните повърхностни води, преходните води, крайбрежните води и подземните води, която предпазва от „всяко“ по-нататъшно влошаване, опазва и подобрява състоянието на водните екосистеми, както и, съобразно нуждите им от вода, земните екосистеми и влажните зони, пряко зависими от тях. Също така съображение 32 от тази директива се позовава на „изискванията“ за предпазване от „всяко“ допълнително влошаване на състоянието на водите.
- 34 Освен това Съдът е постановил, че член 4, параграф 1 от Директива 2000/60 налага две отделни, макар и неразривно свързани цели. От една страна, съгласно член 4, параграф 1, буква а), подточка i) държавите членки изпълняват необходимите мерки, за да предпазят от влошаване състоянието на всички повърхностни водни обекти (задължение за предпазване от влошаване). От друга страна, съгласно член 4, параграф 1, буква а), подточки ii) и iii) държавите членки опазват, подобряват и възстановяват всички повърхностни водни обекти с цел постигане на „доброто им състояние“ най-много до края на 2015 г. (задължение за подобряване) (решение от 28 май 2020 г., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 35 По този начин на това задължение за предпазване от влошаване на състоянието на водните обекти законодателят на Съюза придава самостоятелен статут, без да се ограничава до инструмент, поставен в услуга на задължението за подобряване на състоянието на водните обекти (решение от 1 юли 2015 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 49).
- 36 Що се отнася до задължението за предпазване от влошаване, Съдът впрочем е подчертал, че освен при разрешено дерогиране, всяко влошаване на състоянието на повърхностен воден обект трябва да се избягва (решение от 4 май 2016 г., Комисия/Австрия, C-346/14, EU:C:2016:322, т. 64 и цитираната съдебна практика).

- 37 По-специално Съдът многократно е постановявал, че що се отнася до критериите, позволяващи да се направи извод за влошаване на състоянието на воден обект, от структурата на член 4 от Директива 2000/60, и по-специално от параграфи 6 и 7 от него, следва, че влошаването на състоянието на воден обект, дори преходно, е разрешено само при много строги условия и че следователно прагът, отвъд който се констатира нарушение на задължението за предпазване от влошаване на състоянието на воден обект, трябва да бъде възможно най-нисък (вж. в този смисъл решения от 1 юли 2015 г., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 67, както и от 24 юни 2021 г., *Комисия/Испания (Влошаване на състоянието на природната зона Доняна)*, C-559/19, EU:C:2021:512, т. 48).
- 38 Накрая, в този контекст следва да се припомни, че Директива 2000/60 е приета на основание член 175, параграф 1 ЕО (понастоящем член 192, параграф 1 ДФЕС). В това отношение съображение 11 от тази директива припомня, че както е посочено в член 174 ЕО (понастоящем член 191 ДФЕС), политиката на Съюза в областта на околната среда трябва да допринася за постигането на целите, свързани с опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда, както и внимателното и рационално използване на природните ресурси, и трябва да се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия и на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на екологичните щети.
- 39 Както припомнените цели и принципи, така и крайната цел на Директива 2000/60, състоящи се в постигане поне на „добро състояние“ на всички повърхностни води на Съюза и в поддържането му, както гласи съображение 26 от тази директива (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2015 г., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, т. 37), обаче потвърждават на свой ред тълкуването, че при спазване на член 4, параграфи 6 и 7 от посочената директива и без да се засяга параграф 8 от този член, всяко влошаване на състоянието на воден обект, дори и временно или преходно и краткотрайно, трябва да се избягва с оглед на неблагоприятните последици върху околната среда или човешкото здраве, до които то може да доведе.
- 40 Безспорно, на практика, с оглед на честотата на мониторинга, предвиден в точка 1.3.4 от приложение V към Директива 2000/60, е възможно в рамките на изисквания от член 8 от тази директива мониторинг на състоянието на повърхностните води да не бъде констатирано временно влошаване на качествено елемент по смисъла, припомнен в точка 27 от настоящото решение.
- 41 При все това, както отбелязва генералният адвокат в точка 51 от заключението си, такива честоти на проверките, извършвани за целите на анализ, мониторинг и евентуално откриване, които в зависимост от случая могат да продължат от един месец до шест години, не могат да се считат за релевантен критерий за оценка на потенциалното влошаване на състоянието на повърхностен воден обект в рамките на контрола *ex ante*, посочен в точка 26 от настоящото решение. Да се приеме тълкуване, че влошаването на състоянието на повърхностен воден обект с предвидима продължителност, изчислена в месеци или години, не противоречи на задължението за предпазване от влошаване, посочено в член 4, параграф 1 от тази директива, и че при това положение проект, който може да предизвика такова влошаване, може да бъде разрешен, без да са изпълнени условията, предвидени в член 4, параграф 7 от посочената директива, тоест следователно без всякакъв контрол, би било явно несъвместимо с отбелязаното по-специално в точки 38 и 39 от настоящото решение.

- 42 За сметка на това, противно на твърдяното от френското правителство, тълкуване, че задължението за предпазване от влошаване на състоянието на повърхностен воден обект обхваща и краткотрайните временни въздействия без дългосрочни последици, не лишава от последователност разпоредбите на член 4 от Директива 2000/60. Всъщност, също както всеки проект, който може да доведе до влошаване на състоянието на повърхностен воден обект, проектът, който може да предизвика краткотрайно временно влошаване без дългосрочни последици, може по принцип да бъде разрешен на основание член 4, параграф 7 от тази директива.
- 43 В този контекст и що се отнася по-специално до проекти за опазване и дори подобряване на състоянието на повърхностни водни обекти, като например проектите за „екологично възстановяване“, споменати от френското правителство, става ясно по-специално, че а priori такива проекти ще отговарят на преимуществен обществен интерес или че ползите за околната среда и обществото, свързани с постигането на целите по член 4, параграф 1 от Директива 2000/60, при тези проекти ще са по-незначими от произтичащите от тях ползи за човешкото здраве, за поддържане на човешката безопасност или за устойчивото развитие, както се изисква в член 4, параграф 7, буква в) от тази директива.
- 44 Що се отнася до условието, предвидено в член 4, параграф 7, буква б) от Директива 2000/60, че „причините за тези модификации или промени в нивото [трябва да] са изрично посочени и обяснени в плана за управление на речния басейн, изискван съгласно член 13 [от тази директива], като целите се преразглеждат всеки 6 години“, от практиката на Съда (решение от 4 май 2016 г., Комисия/Австрия, С-346/14, EU:C:2016:322, т. 66 и 68 и цитираната съдебна практика) и от текста на част А, точка 5 от приложение VII към посочената директива следва, че то може да се счита за изпълнено, когато съображенията за спорния проект се съдържат към датата на неговото разрешаване само в решението за разрешаването.
- 45 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставените два въпроса следва да се отговори, че член 4 от Директива 2000/60 трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява на държавите членки, когато преценяват съвместимостта на конкретна програма или проект с целта за предпазване от влошаване на качеството на водите, да не вземат предвид краткотрайни временни въздействия без дългосрочни последици върху тях, освен ако е очевидно, че такива въздействия по естеството си имат само слабо отражение върху състоянието на съответните водни обекти и че не могат да доведат до неговото „влошаване“ по смисъла на тази разпоредба. Когато в рамките на процедурата по издаване на разрешение за програма или проект компетентните национални органи определят, че той може да предизвика такова влошаване, тази програма или проект може, дори ако влошаването е с временен характер, да бъде разрешен(а) само ако са изпълнени условията, предвидени в член 4, параграф 7 от посочената директива.

По съдебните разноски

- 46 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

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, когато преценяват съвместимостта на конкретна програма или проект с целта за предпазване от влошаване на качеството на водите, да не вземат предвид краткотрайни временни въздействия без дългосрочни последици върху тях, освен ако е очевидно, че такива въздействия по естеството си имат само слабо отражение върху състоянието на съответните водни обекти и че не могат да доведат до неговото „влошаване“ по смисъла на тази разпоредба. Когато в рамките на процедурата по издаване на разрешение за програма или проект компетентните национални органи определят, че той може да предизвика такова влошаване, тази програма или проект може, дори ако влошаването е с временен характер, да бъде разрешен(а) само ако са изпълнени условията, предвидени в член 4, параграф 7 от посочената директива.

Подписи