



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

5. maj 2022 \*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2000/60/EF – ramme for Den Europæiske Unions vandpolitiske foranstaltninger – artikel 4, stk. 1, litra a) – miljømål for overfladevand – medlemsstaternes forpligtelse til ikke at tillade et projekt, som kan medføre en forringelse af et overfladevandområdes tilstand – begrebet »forringelse« af et overfladevandområdes tilstand – artikel 4, stk. 6 og 7 – undtagelser fra forbuddet mod forringelse – betingelser – program eller projekt med midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser for et overfladevandområdes tilstand«

I sag C-525/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 14. oktober 2020, indgået til Domstolen den 19. oktober 2020, i sagen

**Association France Nature Environnement**

mod

**Premier ministre,**

**Ministre de la Transition écologique et solidaire,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

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

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. oktober 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

– association France Nature Environnement ved B. Hogommat,

\* Processprog: fransk.

- den franske regering ved T. Stéhelin, W. Zemamta og E. Toutain, som befuldmægtigede,
  - den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,
  - den nederlandske regering ved K. Bulterman og A.M. de Ree, som befuldmægtigede,
  - Europa-Kommissionen ved C. Valero og O. Beynet, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. januar 2022, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem association France Nature Environnement (foreningen France Nature Environnement) på den ene side og Premier ministre (premierministeren, Frankrig) og ministre de la Transition écologique et solidaire (ministeren for økologisk og solidarisk omstilling, Frankrig) på den anden side vedrørende lovligheden af et dekret om udviklingskemaerne for planlægning og forvaltning af vand og om planerne for planlægning og forvaltning af vand.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 11., 25., 26. og 32. betragtning til direktiv 2000/60 har følgende ordlyd:
  - »(11) Som fastsat i traktatens artikel 174 skal Fællesskabets miljøpolitik bidrage til forfølgelse af målene om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten ved en fornuftig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.
- [...]
- (25) Der bør fastlægges fælles definitioner for vands tilstand med hensyn til kvalitet og, når det er relevant i forbindelse med miljøbeskyttelse, mængde. Der bør fastsættes miljømål, som kan sikre en god tilstand for overfladevand og grundvand i hele Fællesskabet, og som kan forebygge forringelse af vandets tilstand på fællesskabsniveau.

(26) Medlemsstaterne bør sigte mod at opfylde målet for i det mindste god vandtilstand ved at fastlægge og gennemføre de fornødne foranstaltninger inden for integrerede indsatsprogrammer under hensyntagen til eksisterende fællesskabskrav. Hvor vandtilstanden allerede er god, bør den opretholdes. For så vidt angår grundvand bør der stilles krav om en god vandtilstand. Herudover bør enhver betydelig og vedvarende stigende tendens i koncentrationen af forurenende stoffer identificeres og vendes.

[...]

(32) Der kan være grunde til undtagelser fra kravet om at undgå yderligere forringelse eller at opnå en god tilstand under specifikke forhold, hvis bestræbelserne mislykkes på grund af uforudsete eller ekstraordinære omstændigheder, navnlig oversvømmelser eller tørke, eller nye ændringer af et overfladevandområdes fysiske karakteristika eller ændringer i grundvandsstanden af hensyn til væsentlige samfundsinteresser. Men der må i så fald træffes enhver rimelig foranstaltning for at afbøde den skadelige virkning på vandområdets tilstand.«

4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« fastsætter:

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

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

[...]«

5 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I dette direktiv gælder følgende definitioner:

1) »[o]verfladevand«: indvand bortset fra grundvand; overgangsvande og kystvande, undtagen med hensyn til kemisk tilstand, hvor det også omfatter territorialfarvande

[...]

10) »[o]verfladevandområde«: en afgrænset og betydelig mængde overfladevand, såsom en sø, et reservoir, et mindre eller større vandløb eller en kanal, en del af et mindre eller større vandløb eller en kanal, et overgangsvand eller en kystvandsstrækning

[...]

17) »[o]verfladevandstilstand«: det samlede udtryk for et overfladevandområdes tilstand bestemt ved enten vandområdets økologiske tilstand eller dets kemiske tilstand, alt efter hvilken der er ringest

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

[...]«

6 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Miljømål« bestemmer i stk. 1 og 6-8:

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

a) overfladevand

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

[...]

6. Midlertidig forringelse af vandforekomsternes tilstand er ikke i modstrid med kravene i dette direktiv, hvis forringelsen skyldes omstændigheder af naturlig art eller force majeure, som er ekstraordinære eller ikke med rimelighed kunne have været forudset, navnlig voldsomme oversvømmelser og langvarig tørke, eller skyldes omstændigheder som følge af ulykker, der ikke med rimelighed kunne have været forudset, såfremt følgende betingelser alle er opfyldt:

- a) [D]er tages alle praktisk gennemførlige skridt for at forebygge yderligere forringelse af tilstanden og for ikke at hindre opfyldelse af målene i dette direktiv i andre forekomster af vand, der ikke er berørt af disse omstændigheder.
- b) [V]andområdeplanen redegør for de betingelser, hvorunder omstændigheder, der er ekstraordinære eller ikke med rimelighed kunne have været forudset, kan påberåbes, herunder fastlæggelse af passende indikatorer.
- c) [D]e foranstaltninger, der skal træffes under sådanne ekstraordinære omstændigheder, indgår i indsatsprogrammet og vil ikke bringe genoprettelsen af vandforekomstens kvalitet i fare, når omstændighederne ikke længere foreligger.
- d) [V]irkningerne af de omstændigheder, der er ekstraordinære eller ikke med rimelighed kunne have været forudset, gennemgås årligt, og under hensyn til de årsager, der er fastsat i stk. 4, litra a), træffes alle praktisk gennemførlige foranstaltninger for så hurtigt, som det kan lade sig gøre, at genetablere den tilstand, vandforekomsten havde, inden virkningerne af disse omstændigheder viste sig, [...]

e) [E]n oversigt over virkningerne af omstændighederne og af de foranstaltninger, der er truffet eller skal træffes i henhold til litra a) og d), medtages i den næste ajourføring af vandområdeplanen.

7. Medlemsstaterne misligholder ikke dette direktiv, hvis:

- manglende opnåelse af god grundvandstilstand, god økologisk tilstand eller, hvor det er relevant, godt økologisk potentiale, eller manglende forebyggelse af forringelse af et overfladevandområdes eller en grundvandsforekomsts tilstand skyldes nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau, eller hvis
- manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden »høj« til tilstanden »god« skyldes nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter

og følgende betingelser alle er opfyldt

- a) [D]er tages alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på vandforekomstens tilstand.
- b) [G]rundene til disse ændringer eller forandringer er specifikt angivet og forklaret i den vandområdeplan, der kræves i henhold til artikel 13, og målene revideres hvert sjette år.
- c) [Æ]ndringerne eller forandringerne er begrundet i væsentlige samfundsinteresser, og/eller nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af målene i stk. 1 er mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling, [...]
- d) [D]e nyttige mål, der tilsigtes ved de nye ændringer eller forandringer af vandområdet, kan ikke på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning.

8. En medlemsstat, som anvender stk. 3, 4, 5, 6 og 7, sørger for, at anvendelsen ikke vedvarende udelukker eller hindrer opfyldelse af målene i dette direktiv i andre forekomster af vand inden for samme vandområdedistrikt, og at den er forenelig med gennemførelsen af anden fællesskabslovgivning på miljøområdet.«

7 Artikel 5 i direktiv 2000/60 med overskriften »Vandområdedistriktets karakteristika, vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på miljøet og økonomisk analyse af vandanvendelsen« fastsætter:

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

- en analyse af dets karakteristika
- en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand samt
- en økonomisk analyse af vandanvendelsen

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

2. De i stk. 1 omhandlede analyser og vurderinger revideres og ajourføres om nødvendigt senest 13 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden og derefter hvert sjette år.«

8 Direktivets artikel 8 med overskriften »Overvågning af overfladevandets og grundvandets tilstand samt overvågning af beskyttede områder« fastsætter:

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

– for overfladevand skal programmerne omfatte:

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

[...]

2. Disse programmer skal være operationelle senest seks år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, medmindre andet følger af den pågældende lovgivning. Overvågningen skal være i overensstemmelse med kravene i bilag V.

[...]«

9 Direktivets artikel 11 med overskriften »Indsatsprogram« har følgende ordlyd:

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

[...]

8. Indsatsprogrammerne revideres og ajourføres om nødvendigt senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden og derefter hvert sjette år. Enhver ny eller ændret foranstaltning, der fastlægges i et ajourført program, skal være operationel senest tre år efter fastlæggelsen.«

10 Artikel 13 i samme direktiv med overskriften »Vandområdeplaner« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at der udarbejdes en vandområdeplan for hvert vandområdedistrikt, der som helhed ligger inden for deres område.

[...]

4. Vandområdeplanen skal omfatte de oplysninger, der er nævnt i bilag VII.

[...]

6. Vandområdeplanerne offentliggøres senest ni år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden.

7. Vandområdeplanerne revideres og ajourføres senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden og derefter hvert sjette år.«

11 Bilag V til direktiv 2000/60 fastsætter i punkt 1.3 og 1.3.4:

»1.3. Overvågning af overfladevands økologiske og kemiske tilstand

Overvågningsnettet for overfladevand oprettes i overensstemmelse med kravene i artikel 8. Overvågningsnettet udformes på en sådan måde, at det giver et sammenhængende og generelt overblik over den økologiske og kemiske tilstand inden for hvert vandløbsopland og giver mulighed for klassificering af vandområderne i fem klasser i overensstemmelse med de normgivende definitioner i punkt 1.2. Medlemsstaterne udarbejder et eller flere kort, der viser overvågningsnettet for overfladevand i vandområdeplanen.

[...]

1.3.4. Overvågningsfrekvens

I kontrolovervågningsperioden gælder de frekvenser, der er anført nedenfor, for overvågningsparametre, der er indikatorer for fysisk-kemiske kvalitetselementer, medmindre større intervaller er berettigede på grundlag af teknisk viden og ekspertvurderinger. For biologiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer foretages overvågningen mindst én gang i kontrolovervågningsperioden.

Operationel overvågning: [F]rekvensen af den overvågning, der er nødvendig for alle parametre, fastsættes af medlemsstaterne på en sådan måde, at der fremkommer tilstrækkelig mange data til en pålidelig vurdering af det relevante kvalitetselements tilstand. Som en retningslinje bør overvågningen finde sted med intervaller, der ikke er længere end dem, der er angivet i oversigten nedenfor, medmindre større intervaller vil være berettigede på grundlag af teknisk viden og ekspertvurderinger.

Frekvenserne vælges på en sådan måde, at der opnås et acceptabelt pålideligheds- og præcisionsniveau. Vandområdeplanen skal indeholde skøn over det pålideligheds- og præcisionsniveau, der er opnået i overvågningssystemet.

Der vælges overvågningsfrekvenser, der tager hensyn til variabiliteten i parametre, der er et resultat af både naturlige og menneskelige forhold. De tidspunkter, hvorpå overvågningen foretages, udvælges på en sådan måde, at årstidsvariationernes virkning på resultaterne minimeres, og det sikres, at resultaterne afspejler ændringer i vandområdet, der skyldes ændringer som følge af menneskelige belastninger. Supplerende overvågning på forskellige årstider inden for samme år foretages om nødvendigt for at opfylde dette mål.

Kvalitetselement	Vandløb	Søer	Overgangs- vande	Kystvande
------------------	---------	------	---------------------	-----------

<b>Biologisk</b>				
Fytoplankton	6 måneder	6 måneder	6 måneder	6 måneder
Anden akvatisk flora	3 år	3 år	3 år	3 år
Makroinvertebrater	3 år	3 år	3 år	3 år
Fisk	3 år	3 år	3 år	
<b>Hydromorfologisk</b>				
Kontinuitet	6 år			
Hydrologi	kontinuerlig	1 måned		
Morfologi	6 år	6 år	6 år	6 år
<b>Fysisk-kemisk</b>				
Termiske forhold	3 måneder	3 måneder	3 måneder	3 måneder
Iltning	3 måneder	3 måneder	3 måneder	3 måneder
Salinitet	3 måneder	3 måneder	3 måneder	
Næringsstofftilstand	3 måneder	3 måneder	3 måneder	3 måneder
Forsuringstilstand	3 måneder	3 måneder		
Andre forurenende stoffer	3 måneder	3 måneder	3 måneder	3 måneder
Stoffer på listen over prioriterede stoffer	1 måned	1 måned	1 måned	1 måned

[...]«

12 Bilag VII til direktiv 2000/60 med overskriften »Vandområdeplaner« har følgende ordlyd:

»A. Vandområdeplanerne skal omfatte følgende elementer:

[...]

5. En liste over de miljømål, der er opstillet i medfør af direktivets artikel 4 for overfladevand, grundvand og beskyttede områder, herunder navnlig identifikation af tilfælde, hvor der er gjort brug af direktivets artikel 4, stk. 4, 5, 6 og 7, samt de dertil hørende oplysninger, som krævet i denne artikel.

[...]«



### *Fransk ret*

13 Artikel L. 212-1 i code de l'environnement (miljøloven) bestemmer:

»[...]

III. – Hvert vandløbsopland eller hver gruppe af vandløbsoplande skal have et eller flere udviklingskemaer for planlægning og forvaltning af vand, som fastsætter de mål, der er omhandlet i denne artikels stk. IV [...]

IV. – Målsætningerne for vandkvalitet og -mængder, som er fastsat i udviklingskemaerne for planlægning og forvaltning af vand, svarer:

1° for overfladevand, med undtagelse af kunstige overfladevandområder eller stærkt modificerede overfladevandområder som følge af menneskelige aktiviteter, til en god økologisk og kemisk tilstand

2° for kunstige eller stærkt modificerede overfladevandområder som følge af menneskelige aktiviteter, til et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand

[...]

4° til forebyggelse af forringelse af vandkvaliteten

[...]

VII. – Ændringer af vandets fysiske karakteristika eller udøvelse af nye menneskelige aktiviteter kan på de betingelser, der er fastsat i det i stk. XIII omhandlede dekret, berettigede begrundede undtagelser fra overholdelsen af de mål, der er nævnt i stk. IV, nr. 1.-4. [...].

[...]

XI. – Programmer og administrative afgørelser på vandområdet skal være forenelige med eller gøres forenelige med bestemmelserne i udviklingskemaerne for planlægning og forvaltning af vand.

[...]

XIII. – Gennemførelsesbestemmelserne til nærværende artikel fastsættes ved dekret fra Conseil d'État [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig)].«

- 14 Miljølovens artikel R. 212-13, som ændret ved dekret 2018-847 af 4. oktober 2018 om udviklingsskemaerne for planlægning og forvaltning af vand og skemaerne for planlægning og forvaltning af vand (JORF af 6.10.2018, tekst nr. 11), bestemmer:

»Med henblik på anvendelsen af artikel L. 212-1, stk. IV, nr. 4., består forebyggelse af forringelsen af vandkvaliteten:

- for overfladevandets økologiske tilstand og økologiske potentiale i at sikre, at ingen af de kvalitetselementer, der kendetegner denne tilstand eller dette potentiale, befinder sig i en tilstand, som svarer til en lavere klasse end den, der tidligere kendetegnede det
- for overfladevandets kemiske tilstand i at sikre, at koncentrationerne af forurenende stoffer ikke overstiger miljøkvalitetskravene, hvis de ikke overskred dem tidligere

[...]

Ved vurderingen af, hvorvidt de programmer og administrative afgørelser, der er nævnt i artikel L. 212-1, stk. XI, er forenelige med formålet om at forebygge forringelse af vandkvaliteten, som er nævnt i artikel L. 212-1, stk. IV, nr. 4, tages der hensyn til de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og begrænse denne forringelse, og der tages ikke hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser.«

- 15 Miljølovens artikel R. 212-16 har følgende ordlyd:

»[...]

I a) - De undtagelser, der er fastsat i artikel L. 212-1, stk. VII, kan kun indrømmes for et projekt, der medfører ændringer i vandområdernes fysiske karakteristika eller udøvelsen af nye menneskelige aktiviteter, når følgende betingelser alle er opfyldt:

1° Der tages alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på den berørte vandforekomsts tilstand.

2° Ændringerne eller forandringerne af vandområder er begrundet i væsentlige samfundsinteresser, eller nyttevirkningerne af projektet for befolkningens sundhed, opretholdelse af menneskers sikkerhed eller en bæredygtig udvikling medfører miljø- og samfundsmæssige fordele, der er forbundet med virkeliggørelsen af målene i artikel L. 212-1, IV.

3° De nyttige mål, der tilsigtes med projektet, kan ikke på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning.

Den ansvarlige for vandområdet vedtager listen over projekter, der opfylder eller kan forventes at opfylde disse betingelser, jf. artikel L. 212-1, kapitel VII.

Årsagerne til ændringer eller forandringer af vandområderne under disse betingelser er udtrykkeligt angivet og forklaret i udviklingsskemaerne for planlægning og forvaltning af vand i forbindelse med ajourføringen heraf.

[...]«

## Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 16 Ved stævning og et yderligere processkrift, der blev registreret henholdsvis den 1. april 2019 og den 22. september 2020, har foreningen France Nature Environnement anlagt sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) med påstand om annullation af dekret 2018-847, for så vidt som det bestemmer, at der i miljølovens artikel R. 212-13 tilføjes et sidste afsnit, i henhold til hvilket der ved vurderingen af, hvorvidt programmer og administrative afgørelser, der er vedtaget på vandområdet, er forenelige med formålet om at forebygge forringelse af vandkvaliteten, »[ikke] tages [...] hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser«, og af den stiltiende afgørelse, der følger af premierministerens afslag på foreningens anmodning om, at denne bestemmelse ophæves.
- 17 Til støtte for sit søgsmål har foreningen gjort gældende, at den omtvistede bestemmelse er i strid med direktiv 2000/60/EF, navnlig direktivets artikel 4, stk. 1, som forbyder enhver forringelse af tilstanden for vandområder, uanset om den er midlertidig eller langsigtet.
- 18 Den forelæggende ret har anført, at Domstolen i sin dom af 1. juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), fastslog, at artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)-iii), i direktiv 2000/60/EF skal fortolkes således, at medlemsstaterne – medmindre der indrømmes en fravigelse i henhold til stk. 6 og 7 i nævnte artikel – er forpligtede til at nægte at godkende et enkeltprojekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand på den i direktivet fastsatte dato.
- 19 Ministeren for økologisk og solidarisk omstilling har over for den forelæggende ret gjort gældende, at den omtvistede bestemmelse ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 6, i direktiv 2000/60/EF, som skal følge af omstændigheder af naturlig art eller force majeure, men derimod af undtagelsen i artiklens stk. 7, hvoraf det fremgår, at direktivet ikke misligholdes, hvis forringelser af et overfladevandområdes tilstand skyldes nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter, og såfremt de fire betingelser, der er nævnt i dette stykke, alle er opfyldt. Ministeren har i denne forbindelse fremlagt vejledning nr. 36 om »undtagelser fra miljømålene i overensstemmelse med artikel 4, stk. 7«, som blev udarbejdet inden for rammerne af den såkaldte »fælles gennemførelsesstrategi for vandrammedirektivet og oversvømmelsesdirektivet« af medlemsstaternes og Europa-Kommissionens berørte myndigheder i løbet af december 2017, hvoraf det fremgår, at når sådanne aktiviteter kun har en midlertidig kortsigtet virkning, som er uden langsigtede konsekvenser for et vandområdes tilstand, kan de godkendes, uden at denne godkendelse er betinget af, at betingelserne i direktivets artikel 4, stk. 7, er opfyldt.
- 20 Ifølge den forelæggende ret afhænger svaret på det anbringende, som den sagsøgende forening har fremsat, derfor af spørgsmålet om, hvorvidt den administrative myndighed, henset til formålet om at forebygge forringelse af kvaliteten af overfladevand, kan undlade at tage hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser af de programmer og projekter, der kræver dens tilladelse, og i bekræftende fald under hvilke betingelser og begrænsninger.

- 21 Under disse omstændigheder har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 4 i [...] direktiv [2000/60] fortolkes således, at den giver medlemsstaterne mulighed for, når de godkender et program eller et projekt, ikke at tage hensyn til deres midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser for overfladevandets tilstand?
- 2) I bekræftende fald, hvilke betingelser skal disse programmer og projekter da opfylde, jf. direktivets artikel 4, og navnlig artikel 4, stk. 6 og 7?«

### Om de præjudicielle spørgsmål

- 22 Med sine to spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at den giver medlemsstaterne mulighed for, når de vurderer, om et program eller et enkeltprojekt er foreneligt med formålet om at forebygge forringelse af vandkvaliteten, ikke at tage hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser for vandkvaliteten, og i bekræftende fald under hvilke betingelser.
- 23 Direktiv 2000/60 fastsætter i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), at medlemsstaterne ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, med hensyn til overfladevand iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog artiklens stk. 8.
- 24 Domstolen har i den henseende fastslået, at artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/60 ikke begrænser sig til ved en programmatisk formulering at anføre simple mål for forvaltningsplaner, men har bindende virkning, så snart det pågældende vandområdes økologiske tilstand er fastslået, i alle faser i den procedure, der er fastlagt ved dette direktiv. Denne bestemmelse indeholder således ikke kun programmatiske forpligtelser, men vedrører også enkeltprojekter (jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 43 og 47).
- 25 Medmindre der indrømmes en fravigelse, skal enhver forringelse af tilstanden for et vandområde undgås, uafhængigt af de mere langsigtede planer, der følger af forvaltningsplaner og indsatsprogrammer. Forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder er bindende i hver fase af gennemførelsen af direktiv 2000/60 og gælder for alle typer overfladevandområder og alle tilstande, for hvilke der er vedtaget eller burde være vedtaget en forvaltningsplan. Den pågældende medlemsstat er følgelig forpligtet til at nægte at godkende et projekt, såfremt sidstnævnte kan medføre en forringelse af tilstanden for det berørte vandområde eller indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand, medmindre det pågældende projekt anses for at være omfattet af en undtagelse i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 7 (dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 50).
- 26 Det følger heraf, at de kompetente myndigheder under tilladelsesproceduren for et projekt, og således inden der træffes afgørelse, i henhold til artikel 4 i direktiv 2000/60 er forpligtet til at kontrollere, om projektet kan have skadelige virkninger på vandmiljøet, som vil være i strid med

forpligtelsen til at forebygge forringelse og forpligtelsen til at forbedre tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster (dom af 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, præmis 76).

- 27 Hvad angår begrebet »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde, som ikke er defineret i direktiv 2000/60, har Domstolen præciseret, at der foreligger forringelse af tilstanden for overfladevand som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i dette direktiv, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i bilag V til direktivet falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i dette bilag imidlertid allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en forringelse af et overfladevandområdes tilstand (dom af 4.5.2016, Kommissionen mod Østrig, C-346/14, EU:C:2016:322, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 I det foreliggende tilfælde bestemmer den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse, at der med henblik på den kontrol af forebyggelse af forringelse af tilstanden for overfladevandområder, der er nævnt i denne doms præmis 26, »ikke [tages] hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger uden langsigtede konsekvenser«.
- 29 Det følger således af selve ordlyden af denne bestemmelse og af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den nævnte bestemmelse bl.a. har til formål at tillade, at et program eller et projekt, der kun har en sådan midlertidig indvirkning på tilstanden for et overfladevandområde, godkendes, uden at det i så fald skal efterprøves, om de kumulative betingelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 7, i direktiv 2000/60, og som i det væsentlige er gentaget i miljølovens artikel R. 212-16, er opfyldt.
- 30 I denne henseende har de regeringer, der er indtrådt i sagen, og Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at selv når de medfører en forringelse som anført i denne doms præmis 27, udgør midlertidige kortsigtede virkninger uden langsigtede konsekvenser for tilstanden for et overfladevandområde ikke nødvendigvis en forringelse, der er forbudt i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/60, således som det bl.a. fremgår af redegørelsen i den vejledning, der er omhandlet i denne doms præmis 19. I denne sammenhæng har de navnlig henvist til det interval, der gælder for vurderingen af menneskelige aktiviteters indvirkning på overfladevandets tilstand, som omhandlet i dette direktivs artikel 5, for ajourføringen af indsatsprogrammerne, som omhandlet og i direktivets artikel 11, samt for de overvågningsfrekvenser, der med henblik på programmerne for overvågning af vandtilstanden, som omhandlet i direktivets artikel 8, og som fremgår af skemaet i bilag V, punkt 1.3.4, til dette direktiv. Hvis der ikke foreligger en forringelse, der er forbudt, er der imidlertid heller ikke grundlag for at iværksætte en undtagelse som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 7.
- 31 En sådan fortolkning, som bl.a. fremgår af ovennævnte vejledning, hvis ikke-bindende karakter generaladvokaten har fremhævet i punkt 75 i forslaget til afgørelse, følger imidlertid ikke af bestemmelserne i direktiv 2000/60 og modsiges desuden af direktivets generelle opbygning og de formål, det forfølger. Selv om forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder ikke indebærer, at medlemsstaterne, når de vurderer, om et bestemt program eller et bestemt projekt er foreneligt med målet om at forebygge forringelse af vandkvaliteten, er forpligtet til at tage hensyn til midlertidige virkninger af kort varighed og uden langsigtede konsekvenser, når det er fastslået, at sådanne virkninger i sagens natur kun har ringe indvirkning på vandområdernes tilstand, og at de derfor ikke kan medføre nogen forringelse af

disse, forholder det sig anderledes, når det er fastslået, at sådanne virkninger kan medføre en forringelse som omhandlet i præmis 27 i denne dom, selv om denne forringelse er af midlertidig karakter.

- 32 Det følger for det første af artikel 4, stk. 1, sammenholdt med bestemmelsens stk. 6, i direktiv 2000/60, at forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder omfatter forpligtelsen til at forebygge en midlertidig forringelse af disse områders tilstand. Den omstændighed, at der i direktivets artikel 4, stk. 6, fastsættes en undtagelse for en sådan forringelse, bekræfter således, at direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), forpligter medlemsstaterne til ligeledes at træffe skridt til at forebygge denne forringelse.
- 33 I medfør af artikel 1, litra a), i direktiv 2000/60 har dette direktiv til formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som forebygger enhver yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for terrestriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne. På samme måde henviser 32. betragtning til dette direktiv til »kravet« om at undgå enhver yderligere forringelse af tilstanden.
- 34 Domstolen har desuden fastslået, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 2000/60 opstiller to særskilte, men indbyrdes tæt forbundne mål. For det første iværksætter medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/60 de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder (forpligtelsen til at forebygge forringelse). Under anvendelse af artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), beskytter, forbedrer og restaurerer medlemsstaterne for det andet alle overfladevandområder med henblik på at opnå en god tilstand senest i slutningen af 2015 (forpligtelsen til forbedring) (dom af 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Denne forpligtelse til at forebygge forringelse af vandområder har således af EU-lovgiver fået selvstændig status og er ikke blot et redskab, der kan anvendes i forbindelse med forpligtelsen til forbedring af tilstanden for vandområder (dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 49).
- 36 Domstolen har desuden for så vidt angår forpligtelsen til at forebygge forringelse fremhævet, at enhver forringelse af et overfladevands tilstand, med forbehold for indrømmelse af en undtagelse, skal undgås (dom af 4.5.2016, Kommissionen mod Østrig, C-346/14, EU:C:2016:322, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Domstolen har nærmere bestemt gentagne gange fastslået, at hvad angår de kriterier, der gør det muligt at konkludere, at der foreligger en forringelse af et vandområdes tilstand, fremgår det af opbygningen af artikel 4 i direktiv 2000/60, og navnlig af stk. 6 og 7 heri, at – selv midlertidige – forringelser af tilstanden i et vandområde kun er tilladte under meget strenge omstændigheder, og at det følger heraf, at den tærskel, hvorover der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden af en forekomst af vand, skal være så lav som mulig (jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 67, og af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 48).
- 38 Endelig skal det i denne sammenhæng bemærkes, at direktiv 2000/60 blev vedtaget på grundlag af artikel 175, stk. 1, EF (nu artikel 192, stk. 1, TEUF). I denne henseende fremgår det af 11. betragtning til dette direktiv, at Unionens politik på miljøområdet, som anført i artikel 174 EF

(nu artikel 191 TEUF), skal bidrage til forfølgelse af målene om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten ved en fornuftig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og at den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats samt princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden.

- 39) Såvel de ovenfor nævnte mål og principper som det endelige mål med direktiv 2000/60 om at opnå en »god tilstand« for alt overfladevand i Unionen og at opretholde denne tilstand, som fastsat i 26. betragtning til direktivet (jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 37), bekræfter den fortolkning, hvorefter enhver forringelse af tilstanden for et vandområde, selv midlertidig eller flygtig og af kort varighed, med forbehold af anvendelsen af nævnte direktivs artikel 4, stk. 6 og 7, og med forbehold af denne artikels stk. 8, skal undgås, henset til de skadelige virkninger på miljøet eller befolkningens sundhed, som kan følge heraf.
- 40) Henset til frekvensen af den overvågning, der er fastsat i punkt 1.3.4 i bilag V til direktiv 2000/60, kan det ganske vist i praksis forekomme, at der i forbindelse med den overvågning af overfladevandets tilstand, der kræves i dette direktivs artikel 8, ikke opdages en midlertidig forringelse af et kvalitetselement som omhandlet i denne doms præmis 27.
- 41) Som generaladvokaten har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse, kan sådanne overvågningsfrekvenser, der gennemføres med henblik på analyse, overvågning og eventuel detektion, der alt efter omstændighederne kan strække sig fra en måned til seks år, imidlertid ikke anses for et relevant kriterium med henblik på at vurdere en potentiel forringelse af tilstanden for et overfladevandområde i forbindelse med den forudgående overvågning, der er omhandlet i denne doms præmis 26. At tillade en fortolkning, hvorefter en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde af en forventet varighed, der regnes i måneder eller år, ikke er i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1, og at et projekt, der kan medføre en sådan forringelse, derfor kan godkendes, uden at betingelserne i direktivets artikel 4, stk. 7, er opfyldt, dvs. uden nogen form for overvågning, ville være åbenbart uforeneligt med det, der bl.a. er anført i nærværende doms præmis 38 og 39.
- 42) I modsætning til, hvad den franske regering har gjort gældende, fratager en fortolkning, hvorefter forpligtelsen til at forebygge en forringelse af tilstanden i overfladevandområdet også omfatter en kortsigtet midlertidig forringelse uden langsigtede konsekvenser, ikke bestemmelserne i artikel 4 i direktiv 2000/60 deres logiske sammenhæng. Et projekt, der kan medføre en midlertidig kortsigtet forringelse uden langsigtede konsekvenser, kan, som alle andre projekter, der kan medføre en forringelse af tilstanden i overfladevandområdet, principielt blive godkendt på grundlag af artikel 4, stk. 7, i dette direktiv.
- 43) I denne sammenhæng og navnlig med hensyn til projekter, der har til formål at beskytte eller endog forbedre overfladevandområdernes tilstand som f.eks. de såkaldte »genforvildningsprojekter«, som den franske regering har nævnt, fremgår det således navnlig a priori, at sådanne projekter er begrundet i væsentlige samfundsinteresser, eller at nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af målene i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2000/60 med hensyn til sådanne projekter er mindre end de nyttevirkninger, der følger for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling af sådanne projekter, sådan som det kræves i henhold til direktivets artikel 4, stk. 7, litra c), nævnte mål.

- 44 Hvad angår betingelsen i artikel 4, stk. 7, litra b), i direktiv 2000/60, hvorefter »grundene til disse ændringer eller forandringer [skal være] specifikt angivet og forklaret i den vandområdeplan, der kræves i henhold til [dette direktivs] artikel 13, og målene revideres hvert sjette år«, fremgår det af Domstolens praksis (dom af 4.5.2016, Kommissionen mod Østrig, C-346/14, EU:C:2016:322, præmis 66 og 68 og den deri nævnte retspraksis), og af ordlyden af del A, punkt 5, i bilag VII hertil, at betingelsen kan anses for opfyldt, når grundene til det omhandlede projekt på datoen for godkendelsen af dette projekt kun er indeholdt i afgørelsen om godkendelse af projektet.
- 45 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de to forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 4 i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at den ikke giver medlemsstaterne mulighed for, når de vurderer, om et program eller et enkeltprojekt er foreneligt med formålet om at forebygge forringelse af vandkvaliteten, ikke at tage hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser for vandkvaliteten, medmindre det er åbenbart, at sådanne virkninger efter deres art kun har en ringe indvirkning på tilstanden i det omhandlede vandområde, og at de ikke kan medføre »forringelse« af området i nævnte bestemmelses forstand. Hvis de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af tilladelsesproceduren for et program eller et projekt fastslår, at det kan medføre en sådan forringelse, kan programmet eller projektet, selv om denne forringelse er af midlertidig karakter, kun godkendes, hvis betingelserne i direktivets artikel 4, stk. 7, er opfyldt.

### Sagsomkostninger

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

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

**Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger skal fortolkes således, at den ikke giver medlemsstaterne mulighed for, når de vurderer, om et program eller et enkeltprojekt er foreneligt med formålet om at forebygge forringelse af vandkvaliteten, ikke at tage hensyn til midlertidige kortsigtede virkninger, som er uden langsigtede konsekvenser for vandkvaliteten, medmindre det er åbenbart, at sådanne virkninger efter deres art kun har en ringe indvirkning på tilstanden i det omhandlede vandområde, og at de ikke medfører »forringelse« af området i bestemmelsens forstand. Hvis de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af tilladelsesproceduren for et program eller et projekt fastslår, at det kan medføre en sådan forringelse, kan programmet eller projektet, selv om denne forringelse er af midlertidig karakter, kun godkendes, hvis betingelserne i direktivets artikel 4, stk. 7, er opfyldt.**

Underskrifter