



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΡΑΝΤΟΥ
της 13ης Ιανουαρίου 2022¹

Υπόθεση C-525/20

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

[αίτηση του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Οδηγία 2000/60/ΕΚ – Πλαίσιο δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων – Άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α' – Περιβαλλοντικοί στόχοι για τα επιφανειακά ύδατα – Υποχρέωση των κρατών μελών να μην εγκρίνουν σχέδιο ικανό να προκαλέσει υποβάθμιση της κατάστασης υδατικού συστήματος – Έννοια της “υποβάθμισης” της κατάστασης συστήματος επιφανειακών υδάτων – Τρόποι αξιολόγησης – Άρθρο 4, παράγραφοι 6 και 7 – Παρεκκλίσεις από την απαγόρευση υποβάθμισης – Προϋποθέσεις – Πρόγραμμα ή σχέδιο με προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας οι οποίες δεν έχουν μακροπρόθεσμες συνέπειες στην κατάσταση υδατικού συστήματος»

I. Εισαγωγή

1. Όπως υπογραμμίζεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2000/60/ΕΚ², «[τ]ο ύδωρ δεν είναι εμπορικό προϊόν όπως όλα τα άλλα, αλλά αποτελεί κληρονομιά που πρέπει να προστατεύεται και να τυγχάνει της κατάλληλης μεταχείρισης». Με την υπερθέρμανση του πλανήτη³, η ανάγκη να διασφαλιστεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση η προστασία του κοινού αυτού αγαθού αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

² Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (ΕΕ 2000, L 327, σ. 1).

³ Βλ., για τις επιπτώσεις της υπερθέρμανσης του πλανήτη, έγγραφα σχετικά με την έκτη έκθεση αξιολόγησης της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC), η οποία θα ολοκληρωθεί τον Σεπτέμβριο του 2022, διαθέσιμα στον ακόλουθο διαδικτυακό σύνδεσμο: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

2. Η ως άνω οδηγία παρέχει ένα γενικό πλαίσιο εντός του οποίου οι αρχές της Ένωσης, εθνικές και περιφερειακές, μπορούν να διαμορφώσουν ολοκληρωμένες και συνεκτικές πολιτικές στον τομέα των υδάτων⁴. Υπό το πρίσμα αυτό, ένας από τους στόχους της εν λόγω οδηγίας είναι η πρόληψη της υποβάθμισης της κατάστασης όλων των συστημάτων επιφανειακών υδάτων στην Ένωση.

3. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο Premier ministre (Πρωθυπουργός) της Γαλλικής Δημοκρατίας εξέδωσε διάταγμα το οποίο ορίζει ότι για την αξιολόγηση της συμβατότητας των προγραμμάτων και των διοικητικών αποφάσεων με τον στόχο της πρόληψης της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων «δεν λαμβάνονται υπόψη οι προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών». Η Association France Nature Environnement άσκησε αίτηση ακυρώσεως, λόγω υπέρβασης εξουσίας, ενώπιον του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία), υποστηρίζοντας ότι η διάταξη αυτή δεν συνάδει με την οδηγία 2000/60 η οποία απαγορεύει οποιαδήποτε υποβάθμιση, έστω και προσωρινή, της κατάστασης του συστήματος επιφανειακών υδάτων.

4. Το Δικαστήριο καλείται, επομένως, να εξετάσει αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, της ως άνω οδηγίας επιτρέπει στις αρμόδιες εθνικές αρχές να μη λαμβάνουν υπόψη, κατά τη διαδικασία έγκρισης συγκεκριμένου προγράμματος ή σχεδίου, προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, στην κατάσταση συστήματος επιφανειακών υδάτων και, εφόσον αυτό ισχύει, υπό ποιες προϋποθέσεις μπορούν να εφαρμοστούν οι παρεκκλίσεις από την απαγόρευση υποβάθμισης υδατικού συστήματος οι οποίες προβλέπονται στις παραγράφους 6 και 7 του ανωτέρω άρθρου 4.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

5. Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 25 και 33 της οδηγίας 2000/60 έχουν ως εξής:

«(1) Το ύδωρ δεν είναι εμπορικό προϊόν όπως όλα τα άλλα, αλλά αποτελεί κληρονομιά που πρέπει να προστατεύεται και να τυγχάνει της κατάλληλης μεταχείρισης.

[...]

(25) Θα πρέπει να καθιερωθούν κοινοί ορισμοί για την κατάσταση των υδάτων από άποψη ποιότητας και, όπου εξυπηρετεί το στόχο της προστασίας του περιβάλλοντος, από άποψη ποσότητας. Θα πρέπει να ορισθούν περιβαλλοντικοί στόχοι για να εξασφαλίσουν ότι επιτυγχάνεται η καλή ποιότητα των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων σε όλη την Κοινότητα και ότι αποφεύγεται η επιδείνωση της κατάστασης των υδάτων σε κοινοτικό επίπεδο.

[...]

⁴ Βλ. αιτιολογική έκθεση της αρχικής πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου περί θεσπίσεως πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, σ. 7 [COM(97) 49 τελικό· ΕΕ 1997, C 184, σ. 20].

(33) Ο στόχος για την επίτευξη καλής κατάστασης των υδάτων θα πρέπει να επιδιωχθεί για κάθε λεκάνη απορροής ποταμού, ούτως ώστε να συντονίζονται τα μέτρα που αφορούν επιφανειακά και υπόγεια ύδατα που ανήκουν στο ίδιο οικολογικό, υδρολογικό και υδρογεωλογικό σύστημα.»

6. Το άρθρο 1 της ως άνω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Σκοπός», ορίζει τα εξής:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση πλαισίου για την προστασία των εσωτερικών επιφανειακών, των μεταβατικών, των παράκτιων και των υπόγειων υδάτων, το οποίο:

α) να αποτρέπει την περαιτέρω επιδείνωση, να προστατεύει και να βελτιώνει την κατάσταση των υδάτινων οικοσυστημάτων, καθώς και των αμέσως εξαρτώμενων από αυτά χερσαίων οικοσυστημάτων και υγροτόπων σε ό,τι αφορά τις ανάγκες τους σε νερό·

[...]».

7. Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα ακόλουθα:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) “Επιφανειακά ύδατα”: τα εσωτερικά ύδατα, εκτός των υπόγειων υδάτων· τα μεταβατικά και τα παράκτια ύδατα, εκτός εάν πρόκειται για τη χημική τους κατάσταση, οπότε περιλαμβάνουν και τα χωρικά ύδατα.

[...]

10) “Σύστημα επιφανειακών υδάτων”: διακεκριμένο και σημαντικό στοιχείο επιφανειακών υδάτων, όπως π.χ. μια λίμνη, ένας ταμειυτήρας, ένα ρεύμα, ένας ποταμός ή μια διώρυγα, ένα τμήμα ρεύματος, ποταμού ή διώρυγας, μεταβατικά ύδατα ή ένα τμήμα παράκτιων υδάτων·

[...]».

8. Το άρθρο 4 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Περιβαλλοντικοί στόχοι», ορίζει τα εξής:

«1. Προκειμένου να καταστούν λειτουργικά τα προγράμματα για τη λήψη μέτρων που καθορίζονται στα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού:

α) για τα επιφανειακά ύδατα

i) τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα αναγκαία μέτρα για την πρόληψη της υποβάθμισης της κατάστασης όλων των συστημάτων επιφανειακών υδάτων, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των παραγράφων 6 και 7 και με την επιφύλαξη της παραγράφου 8·

[...]

6. Προσωρινή υποβάθμιση της κατάστασης των υδατικών συστημάτων δεν συνιστά παράβαση των απαιτήσεων της παρούσας οδηγίας εάν οφείλεται σε περιστάσεις που απορρέουν από φυσικά αίτια ή από ανωτέρα βία και είναι εξαιρετικές ή δεν θα μπορούσαν ευλόγως να έχουν

προβλεφθεί, ιδίως ακραίες πλημμύρες και παρατεταμένες ξηρασίες, ή εάν οφείλεται σε περιστάσεις λόγω ατυχημάτων οι οποίες δεν θα μπορούσαν ευλόγως να έχουν προβλεφθεί, εφόσον πληρούνται όλες οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α) λαμβάνονται όλα τα πρακτικώς εφικτά μέτρα για να προληφθεί η περαιτέρω υποβάθμιση της κατάστασης και για να μην υπονομευθεί η επίτευξη των στόχων της παρούσας οδηγίας σε άλλα υδατικά συστήματα που δεν θίγονται από τις περιστάσεις αυτές·
- β) το σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού αναφέρει τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να κηρύσσονται οι απρόβλεπτες ή εξαιρετικές αυτές περιστάσεις, συμπεριλαμβανομένης της θέσπισης των κατάλληλων δεικτών·
- γ) τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται στις εξαιρετικές αυτές περιστάσεις περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα μέτρων και δεν θα υπονομεύσουν την αποκατάσταση της ποιότητας του υδατικού συστήματος μετά τη λήξη των περιστάσεων·
- δ) οι επιπτώσεις των εξαιρετικών περιστάσεων ή των περιστάσεων που δεν θα μπορούσαν ευλόγως να έχουν προβλεφθεί επισκοπούνται ετησίως και, με την επιφύλαξη των λόγων που εκτίθενται στην παράγραφο 4 στοιχείο α), έχουν ληφθεί όλα τα πρακτικώς εφικτά μέτρα για την ευλόγως ταχύτερη δυνατή αποκατάσταση του υδατικού συστήματος στην κατάσταση στην οποία βρισκόταν πριν από τις επιπτώσεις των περιστάσεων αυτών και
- ε) η επόμενη ενημέρωση του σχεδίου διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού περιλαμβάνει περίληψη των συνεπειών των περιστάσεων και των μέτρων που ελήφθησαν ή θα ληφθούν σύμφωνα με τα στοιχεία α) και δ).

7. Τα κράτη μέλη δεν παραβιάζουν την παρούσα οδηγία εφόσον:

- η αδυναμία επίτευξης καλής κατάστασης των υπόγειων υδάτων, καλής οικολογικής κατάστασης ή, κατά περίπτωση, καλού οικολογικού δυναμικού ή πρόληψης της υποβάθμισης της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων, οφείλεται σε νέες τροποποιήσεις των φυσικών χαρακτηριστικών του συστήματος επιφανειακών υδάτων ή σε μεταβολές της στάθμης των συστημάτων υπόγειων υδάτων ή
- η αδυναμία πρόληψης της υποβάθμισης από την άριστη στην καλή κατάσταση ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων είναι αποτέλεσμα νέων ανθρώπινων δραστηριοτήτων βιώσιμης ανάπτυξης

και εφόσον πληρούνται όλες οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- α) λαμβάνονται όλα τα πρακτικώς εφικτά μέτρα για το μετριασμό των αρνητικών επιπτώσεων στην κατάσταση του υδατικού συστήματος·
- β) η αιτιολογία των τροποποιήσεων ή των μεταβολών εκτίθεται ειδικά στο σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού που επιβάλλει το άρθρο 13, οι δε στόχοι αναθεωρούνται ανά εξαετία·

γ) οι λόγοι για τις τροποποιήσεις ή τις μεταβολές αυτές υπαγορεύονται επιτακτικά από το δημόσιο συμφέρον ή/και τα οφέλη για το περιβάλλον και την κοινωνία από την επίτευξη των στόχων που εξαγγέλλονται στην παράγραφο 1 υπερκαλύπτονται από τα οφέλη των νέων τροποποιήσεων ή μεταβολών για την υγεία των ανθρώπων, για τη διαφύλαξη της ασφάλειάς τους ή για τη βιώσιμη ανάπτυξη και

δ) οι ευεργετικοί στόχοι τους οποίους εξυπηρετούν αυτές οι τροποποιήσεις ή μεταβολές των υδάτινων συστημάτων δεν μπορούν για τεχνικούς λόγους ή λόγω υπέρμετρου κόστους να επιτευχθούν με άλλα μέσα που συνιστούν πολύ καλύτερη περιβαλλοντική επιλογή.

[...]»

9. Το άρθρο 8 της οδηγίας 2000/60, το οποίο φέρει τον τίτλο «Παρακολούθηση της κατάστασης των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων και των προστατευόμενων περιοχών», έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την κατάρτιση προγραμμάτων για την παρακολούθηση της κατάστασης των υδάτων, ώστε να υπάρχει συνεκτική και συνολική εικόνα της κατάστασης των υδάτων σε κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού:

– για τα επιφανειακά ύδατα, τα προγράμματα καλύπτουν:

- i) τον όγκο και τη στάθμη ή το ρυθμό ροής στο μέτρο που αφορά την οικολογική και τη χημική τους κατάσταση και το οικολογικό τους δυναμικό·
- ii) την οικολογική και τη χημική τους κατάσταση και το οικολογικό τους δυναμικό,

[...]

2. Τα προγράμματα αυτά τίθενται σε εφαρμογή το αργότερο έξι έτη μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας, εκτός αν ορίζεται άλλως στην οικεία νομοθεσία. Η ως άνω παρακολούθηση πρέπει να συμφωνεί με τις απαιτήσεις του παραρτήματος V.

[...]»

10. Τα σημεία 1.3, 1.3.1 και 1.3.4 του παραρτήματος V της ως άνω οδηγίας προβλέπουν τα ακόλουθα:

«1.3. Παρακολούθηση της οικολογικής και χημικής κατάστασης των επιφανειακών υδάτων

Το δίκτυο παρακολούθησης των επιφανειακών υδάτων καθορίζεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 8. Το δίκτυο παρακολούθησης σχεδιάζεται έτσι ώστε να παρέχει μια συνεκτική και συνολική εποπτεία της οικολογικής και χημικής κατάστασης σε κάθε λεκάνη απορροής ποταμού και επιτρέπει την ταξινόμηση των υδατικών συστημάτων σε πέντε κατηγορίες που αντιστοιχούν στους κανονιστικούς ορισμούς του σημείου 1.2. Τα κράτη μέλη παρέχουν έναν ή περισσότερους χάρτες, στους οποίους φαίνεται το δίκτυο παρακολούθησης των επιφανειακών υδάτων στο σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού.

[...]

1.3.1. Σχεδιασμός της εποπτικής παρακολούθησης

[...]

Επιλογή σημείων παρακολούθησης

Η εποπτική παρακολούθηση διενεργείται σε επαρκή συστήματα επιφανειακών υδάτων έτσι ώστε να παρέχει εκτίμηση της συνολικής κατάστασης των επιφανειακών υδάτων σε κάθε υδρολογική λεκάνη ή υδρολογικές υπολεκάνες εντός της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού. Κατά την επιλογή των συστημάτων αυτών, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, όπου αυτό ενδείκνυται, η παρακολούθηση να γίνεται σε σημεία όπου:

- υπάρχει σημαντική ροή ύδατος εντός της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού στο σύνολό της, συμπεριλαμβανομένων των σημείων μεγάλων ποταμών όπου η έκταση της υδρολογικής λεκάνης είναι μεγαλύτερη από 2 500 km²,
- υπάρχει σημαντικός όγκος ύδατος εντός της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού, συμπεριλαμβανομένων των μεγάλων λιμνών και ταμιευτήρων,
- υπάρχουν σημαντικά υδατικά συστήματα, τα οποία διασχίζουν τα σύνορα κράτους μέλους,
- υπάρχουν τόποι προσδιοριζόμενοι σύμφωνα με την απόφαση 77/795/ΕΟΚ ^[5] για την ανταλλαγή πληροφοριών και
- υπάρχουν άλλοι τέτοιοι τόποι που είναι απαραίτητοι προκειμένου να εκτιμηθεί το φορτίο των ρύπων, το οποίο μεταφέρεται διά μέσου των συνόρων κράτους μέλους, καθώς και στο θαλάσσιο περιβάλλον.

[...]

1.3.4. Συχνότητα της παρακολούθησης

Για την περίοδο της εποπτικής παρακολούθησης, πρέπει να εφαρμόζονται οι ακόλουθες συχνότητες για παραμέτρους παρακολούθησης ενδεικτικές των ποιοτικών φυσικοχημικών στοιχείων, εκτός εάν δικαιολογούνται μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα με βάση τις τεχνικές γνώσεις και την κρίση των εμπειρογνομώνων. Όσον αφορά τα ποιοτικά βιολογικά ή υδρομορφολογικά στοιχεία, διενεργείται μία τουλάχιστον παρακολούθηση στη διάρκεια της περιόδου εποπτικής παρακολούθησης.

Για την επιχειρησιακή παρακολούθηση: η συχνότητα της παρακολούθησης που απαιτείται για κάποια παράμετρο καθορίζεται από τα κράτη μέλη έτσι ώστε να παρέχει επαρκή δεδομένα για μια αξιόπιστη αξιολόγηση της κατάστασης του σχετικού ποιοτικού στοιχείου. Σε γενικές γραμμές, πρέπει να πραγματοποιείται παρακολούθηση κατά διαστήματα που δεν υπερβαίνουν τα ακόλουθα χρονικά όρια, εκτός εάν δικαιολογούνται μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα με βάση τις τεχνικές γνώσεις και την κρίση των εμπειρογνομώνων.

⁵ Απόφαση του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1977, περί καθιέρωσης κοινής διαδικασίας ανταλλαγής πληροφοριών για την ποιότητα των γλυκών επιφανειακών υδάτων της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 015/001, σ. 146).

Οι συχνότητες επιλέγονται έτσι ώστε να επιτυγχάνεται ένα αποδεκτό επίπεδο πιστότητας και ακρίβειας. Οι εκτιμήσεις για την πιστότητα και την ακρίβεια που επιτυγχάνονται από το χρησιμοποιούμενο σύστημα παρακολούθησης αναφέρονται στο σχέδιο διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού.

Στις επιλεγόμενες συχνότητες, λαμβάνεται υπόψη η διακύμανση των παραμέτρων λόγω φυσικών αλλά και ανθρωπογενών συνθηκών. Η χρονική στιγμή που διενεργείται η παρακολούθηση επιλέγεται έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι επιπτώσεις των εποχικών διακυμάνσεων στα αποτελέσματα, και έτσι να εξασφαλίζεται ότι τα αποτελέσματα αντικατοπτρίζουν μεταβολές στο υδατικό σύστημα που προέρχονται από μεταβολές οφειλόμενες σε ανθρωπογενή πίεση. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, διενεργείται, όπου αυτό είναι απαραίτητο, πρόσθετη παρακολούθηση σε διάφορες εποχές του ίδιου έτους.

Ποιοτικό στοιχείο	Ποταμοί	Λίμνες	Μεταβατικά	Παράκτια
Βιολογικό				
Φυτοπλαγκτόν	6 μήνες	6 μήνες	6 μήνες	6 μήνες
Λοιπή υδατική χλωρίδα	3 έτη	3 έτη	3 έτη	3 έτη
Μακροασπόνδυλα	3 έτη	3 έτη	3 έτη	3 έτη
Ψάρια	3 έτη	3 έτη	3 έτη	
Υδρομορφολογικό				
Συνέχεια	6 έτη			
Υδρολογία	Συνεχής	1 μήνας		
Μορφολογία	6 έτη	6 έτη	6 έτη	6 έτη
Φυσικοχημικό				
Θερμικές συνθήκες	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες
Οξυγόνωση	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες
Αλατότητα	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες	
Θρεπτικές ουσίες	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες
Κατάσταση οξίνισης	3 μήνες	3 μήνες		
Λοιποί ρύποι	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες	3 μήνες
Ουσίες προτεραιότητας	1 μήνας	1 μήνας	1 μήνας	1 μήνας

[...]»

11. Το σημείο 2.4 του παραρτήματος V της εν λόγω οδηγίας αφορά την παρακολούθηση της χημικής κατάστασης των υπόγειων υδάτων και προβλέπει, μεταξύ άλλων, στο σημείο 2.4.1 του παραρτήματος ότι «[τ]ο δίκτυο παρακολούθησης σχεδιάζεται έτσι ώστε να παρέχεται συνεκτική και συνολική εποπτεία της χημικής κατάστασης των υπόγειων υδάτων σε κάθε λεκάνη απορροής ποταμού και να ανιχνεύεται η παρουσία μακροπρόθεσμων ανθρωπογενούς αιτίας ανοδικών τάσεων των ρύπων».

B. Το γαλλικό δίκαιο

12. Το άρθρο L. 212-1 του code de l'environnement (περιβαλλοντικού κώδικα), ως είχε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, ορίζει τα εξής:

«I. - Η διοικητική αρχή οριοθετεί τις λεκάνες ή συνενώσεις λεκανών απορροής ποταμών καθορίζοντας, κατά περίπτωση, τα συστήματα υπόγειων υδάτων και τα εσωτερικά και χωρικά θαλάσσια ύδατα που υπάγονται σε αυτές.

[...]

III. - Κάθε λεκάνη απορροής ποταμού ή συνένωση λεκανών απορροής ποταμών διαθέτει ένα ή περισσότερα προσχέδια διευθέτησης και διαχείρισης των υδάτων, τα οποία καθορίζουν τους στόχους που προβλέπονται στην παράγραφο IV του παρόντος άρθρου και τις κατευθυντήριες γραμμές που καθιστούν δυνατή τη συμμόρφωση προς τις αρχές που ορίζονται στα άρθρα L. 211-1 και L. 430-1. [...]

IV. - Οι στόχοι ποιότητας και ποσότητας των υδάτων που ορίζονται στα προσχέδια σχέδια διευθέτησης και διαχείρισης των υδάτων αντιστοιχούν:

1° Για τα επιφανειακά ύδατα, με εξαίρεση τα τεχνητά υδατικά συστήματα και εκείνα τα οποία έχουν τροποποιηθεί σε μεγάλο βαθμό από ανθρώπινες δραστηριότητες, στην καλή οικολογική και χημική κατάσταση:

[...]

4° Στην πρόληψη της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων:

[...]

VII. – Μεταβολές των φυσικών χαρακτηριστικών των υδάτων ή η άσκηση νέων ανθρώπινων δραστηριοτήτων μπορούν να δικαιολογήσουν, υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο διάταγμα που προβλέπεται στην παράγραφο XIII, αιτιολογημένες παρεκκλίσεις από την τήρηση των στόχων που ορίζονται στα σημεία 1 έως 4 της παραγράφου IV και στην παράγραφο VI.

[...]

XI. - Τα προγράμματα και οι διοικητικές αποφάσεις στον τομέα των υδάτων πρέπει να είναι συμβατά ή να καταστούν συμβατά με τις διατάξεις των κατευθυντήριων σχεδίων διευθέτησης και διαχείρισης των υδάτων.

[...]

XIII. - Με διάταγμα του Conseil d'État [Συμβουλίου της Επικρατείας] καθορίζονται οι λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος άρθρου.»

13. Το άρθρο R. 212-13 του περιβαλλοντικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκε με το διάταγμα αριθ. 2018-847⁶, ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του άρθρου L. 212-1, παράγραφος IV, σημείο 4, η πρόληψη της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων συνίσταται στη διασφάλιση ότι:

- για την οικολογική κατάσταση και το οικολογικό δυναμικό των επιφανειακών υδάτων, κανένα από τα ποιοτικά στοιχεία που χαρακτηρίζουν την κατάσταση αυτή ή το δυναμικό αυτό δεν είναι σε κατάσταση που αντιστοιχεί σε κλάση χαμηλότερη από εκείνη που τα χαρακτηρίζει προηγουμένως·
- για τη χημική κατάσταση των επιφανειακών υδάτων, οι συγκεντρώσεις ρύπων δεν υπερβαίνουν τα πρότυπα περιβαλλοντικής ποιότητας εφόσον δεν τα υπερέβαιναν προηγουμένως·

[...]

Για την αξιολόγηση της συμβατότητας των προγραμμάτων και των διοικητικών αποφάσεων που προβλέπονται στην παράγραφο XI του άρθρου L. 212-1 με τον στόχο της πρόληψης της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων, που προβλέπεται στο σημείο 4 της παραγράφου IV του ίδιου άρθρου, λαμβάνονται υπόψη τα μέτρα αποφυγής και μείωσης και δεν λαμβάνονται υπόψη οι προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών.»

III. Η διαφορά της κύριας δίκης, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

14. Με εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο και υπόμνημα που πρωτοκολλήθηκαν την 1η Απριλίου 2019 και την 22α Σεπτεμβρίου 2020, αντιστοίχως, η Association France Nature Environnement άσκησε ενώπιον του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας) κατά του Πρωθυπουργού και της ministre de la Transition écologique et solidaire (Υπουργού Οικολογικής και Αλληλέγγυας Μετάβασης) αίτηση ακυρώσεως, λόγω υπέρβασης εξουσίας, αφενός, του διατάγματος 2018-847, κατά το μέρος που προβλέπει την προσθήκη στο άρθρο R. 212-13 του περιβαλλοντικού κώδικα ενός τελευταίου εδαφίου, κατά το οποίο, για την αξιολόγηση της συμβατότητας των προγραμμάτων και των διοικητικών πράξεων που εγκρίνονται στον τομέα της πολιτικής των υδάτων προς τον στόχο της πρόληψης της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων, «δεν λαμβάνονται υπόψη οι προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών» (στο εξής: επίμαχη διάταξη), καθώς και της εκ μέρους του Πρωθυπουργού σιωπηρής απόρριψης του αιτήματός της περί απόσυρσης της εν λόγω διάταξης.

15. Προς στήριξη της αιτήσεως ακυρώσεως, η ως άνω ένωση προβάλλει ότι η επίμαχη διάταξη αντιβαίνει στην οδηγία 2000/60, και ιδίως στο άρθρο της 4, παράγραφος 1, το οποίο απαγορεύει οποιαδήποτε υποβάθμιση, προσωρινή ή μακροπρόθεσμη, της κατάστασης των υδατικών συστημάτων.

⁶ Διάταγμα της 4ης Οκτωβρίου 2018, σχετικά με τα προσχέδια και τα σχέδια διευθέτησης και διαχείρισης των υδάτων (JORF αριθ. 231 της 6ης Οκτωβρίου 2018, κείμενο 11).

16. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, με την απόφασή του της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433)⁷, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημεία i έως iii, της οδηγίας 2000/60 έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα, υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής παρεκκλίσεως, να αρνούνται την έγκριση συγκεκριμένου σχεδίου, όταν το σχέδιο αυτό δύναται να προκαλέσει υποβάθμιση της κατάστασης συστήματος επιφανειακών υδάτων ή όταν διακυβεύει την επίτευξη καλής κατάστασης των επιφανειακών υδάτων ή καλού οικολογικού δυναμικού και καλής χημικής κατάστασης για τα επιφανειακά ύδατα κατά την ημερομηνία που ορίζεται από την ως άνω οδηγία.

17. Κατά το αιτούν δικαστήριο, από την οδηγία 2000/60 προκύπτει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να αρνηθούν την έγκριση συγκεκριμένου σχεδίου όταν το σχέδιο αυτό, μεταξύ άλλων, δύναται να προκαλέσει υποβάθμιση της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, με την επιφύλαξη των δύο περιπτώσεων παρεκκλίσεως που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφοι 6 και 7, της οδηγίας αυτής.

18. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η Υπουργός Οικολογικής και Αλληλέγγυας Μετάβασης υποστήριξε ότι η επίμαχη διάταξη δεν εμπίπτει στην παρέκκλιση που προβλέπεται στην παράγραφο 6 του άρθρου 4 της οδηγίας 2000/60, η οποία πρέπει να δικαιολογείται από περιστάσεις απορρέουσες από φυσικά αίτια ή από ανωτέρα βία, αλλά σε εκείνη που προβλέπεται στην παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου, η οποία εξαιρεί από το πεδίο των παραβάσεων της ως άνω οδηγίας τις υποβαθμίσεις της κατάστασης υδατικού συστήματος που είναι αποτέλεσμα νέων ανθρώπινων δραστηριοτήτων βιώσιμης ανάπτυξης, εφόσον πληρούνται σωρευτικώς οι τέσσερις προϋποθέσεις που καθορίζονται στην ίδια παράγραφο. Η ως άνω Υπουργός προσκόμισε, συναφώς, έγγραφο που είχε καταρτισθεί τον Δεκέμβριο του 2017 από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές των κρατών μελών και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σύμφωνα με το οποίο, όταν τέτοιες δραστηριότητες έχουν μόνον προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, επί της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος, μπορούν να εγκριθούν χωρίς η έγκριση να εξαρτάται από την τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 4, παράγραφος 7, της εν λόγω οδηγίας.

19. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Έχει το άρθρο 4 της οδηγίας [2000/60] την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη, όταν εγκρίνουν ένα πρόγραμμα ή ένα σχέδιο, να μη λαμβάνουν υπόψη τις προσωρινές επιπτώσεις τους μικρής διάρκειας ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών στην κατάσταση των επιφανειακών υδάτων;
- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, ποιες προϋποθέσεις πρέπει να πληρούν τα εν λόγω προγράμματα και σχέδια κατά την έννοια του άρθρου 4 της οδηγίας 2000/60 και ιδίως των παραγράφων του 6 και 7;»

⁷ Για σχολιασμό της αποφάσεως αυτής, βλ. Clément, M., *Droit européen de l'environnement*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2021, σ. 456 έως 463. Βλ. επίσης Paloniitty, T., «The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany», *Journal of Environmental Law*, 2016, τεύχος 28, αριθ. 1, σ. 151 έως 158.

20. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Association France Nature Environnement, η Γαλλική, η Τσεχική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή. Η Association France Nature Environnement, η Γαλλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή ανέπτυξαν και προφορικώς τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 28ης Οκτωβρίου 2021.

IV. Ανάλυση

21. Με τα δύο ερωτήματά του, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60 έχει την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη, κατά την αξιολόγηση της συμβατότητας ενός συγκεκριμένου προγράμματος ή σχεδίου με τον στόχο της πρόληψης της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων, να μη λαμβάνουν υπόψη τις προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, επί της κατάστασης συστήματος επιφανειακών υδάτων και, εφόσον αυτό ισχύει, ποιες προϋποθέσεις πρέπει να πληροί το εν λόγω πρόγραμμα ή σχέδιο προκειμένου να εγκριθεί σύμφωνα με τις παραγράφους 6 και 7 του ως άνω άρθρου 4.

22. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η οδηγία 2000/60 αποτελεί οδηγία-πλαίσιο η οποία έχει εκδοθεί βάσει του άρθρου 175, παράγραφος 1, ΕΚ (νυν άρθρου 192, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ). Η εν λόγω οδηγία καθιερώνει κοινές αρχές και ένα συνολικό πλαίσιο δράσης για την προστασία των υδάτων και εξασφαλίζει τον συντονισμό, την ενσωμάτωση και, πιο μακροπρόθεσμα, την ανάπτυξη γενικών αρχών και δομών που θα καθιστούν δυνατή την προστασία και τη βιώσιμη χρήση των υδάτων εντός της Ένωσης. Οι κοινές αρχές και το συνολικό πλαίσιο δράσης που θέτει η εν λόγω οδηγία πρέπει να αναπτυχθούν εν συνεχεία από τα κράτη μέλη, τα οποία καλούνται να λάβουν σειρά ειδικών μέτρων εντός των οριζόμενων από την οδηγία προθεσμιών. Εντούτοις, η οδηγία δεν έχει ως σκοπό την πλήρη εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών στον τομέα του ύδατος⁸.

23. Κατά το άρθρο 1, στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας, σκοπός της είναι η θέσπιση πλαισίου για την προστασία των εσωτερικών επιφανειακών, των μεταβατικών, των παράκτιων και των υπόγειων υδάτων, το οποίο να αποτρέπει την περαιτέρω επιδείνωση, να προστατεύει και να βελτιώνει την κατάσταση των υδάτινων οικοσυστημάτων, καθώς και των αμέσως εξαρτώμενων από αυτά χερσαίων οικοσυστημάτων και υγροτόπων σε ό,τι αφορά τις ανάγκες τους σε νερό.

24. Προκαταρκτικώς, επισημαίνω ότι, με το πρώτο προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται στην κατάσταση των «επιφανειακών υδάτων». Ως εκ τούτου, η ανάλυση που ακολουθεί θα επικεντρωθεί στα «επιφανειακά ύδατα», όπως ορίζονται στο άρθρο 2, σημείο 1, της οδηγίας 2000/60.

25. Συναφώς, το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της ως άνω οδηγίας ορίζει ότι, προκειμένου να καταστούν λειτουργικά τα προγράμματα για τη λήψη μέτρων που καθορίζονται στα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού για τα επιφανειακά ύδατα, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα αναγκαία μέτρα για την πρόληψη της υποβάθμισης της κατάστασης όλων των συστημάτων επιφανειακών υδάτων, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των παραγράφων 6 και 7 του ως άνω άρθρου και με την επιφύλαξη της παραγράφου 8 του εν λόγω άρθρου.

⁸ Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Υποβάθμιση της φυσικής περιοχής Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

26. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2000/60 δεν περιορίζεται στον καθορισμό, υπό μορφή προγραμματικής εξαγγελίας, απλών στόχων διαχειριστικού σχεδιασμού, αλλά παράγει δεσμευτικά αποτελέσματα, αφότου καθοριστεί η περιβαλλοντική κατάσταση του οικείου υδατικού συστήματος, σε κάθε στάδιο της διαδικασίας που καθιερώνει η εν λόγω οδηγία⁹.

27. Με άλλα λόγια, το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας δεν περιλαμβάνει μόνον υποχρεώσεις μακροπρόθεσμου σχεδιασμού που προβλέπονται από τα σχέδια διαχείρισης και τα προγράμματα μέτρων, αλλά αφορά και *συγκεκριμένα σχέδια* τα οποία, επίσης, καταλαμβάνει η απαγόρευση υποβάθμισης της κατάστασης των υδατικών συστημάτων¹⁰. Επομένως, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να μη χορηγούν άδεια για σχέδιο όταν αυτό δύναται, ως εκ της φύσεώς του, να υποβαθμίσει την κατάσταση του οικείου υδατικού συστήματος ή να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη «καλής κατάστασης» των συστημάτων επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων, υπό την επιφύλαξη των παρεκκλίσεων τις οποίες, επίσης, προβλέπει το ως άνω άρθρο 4¹¹.

28. Ως εκ τούτου, κατά τη διαδικασία έγκρισης ενός σχεδίου, και, επομένως, πριν από τη λήψη απόφασης, οι αρμόδιες εθνικές αρχές υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 4 της οδηγίας 2000/60, να ελέγχουν αν το σχέδιο ενδέχεται να έχει αρνητικές συνέπειες για τα ύδατα οι οποίες αντιβαίνουν στις υποχρεώσεις πρόληψης της υποβάθμισης και βελτίωσης της κατάστασης των συστημάτων επιφανειακών και υπόγειων υδάτων. Κατά συνέπεια, η εν λόγω διάταξη δεν επιτρέπει ο έλεγχος αυτός να διενεργείται μόνον εκ των υστέρων¹².

29. Η ως άνω οδηγία δεν περιέχει ορισμό της φράσης «υποβάθμιση της κατάστασης» συστήματος επιφανειακών υδάτων¹³. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει παράσχει σημαντικές διευκρινίσεις όσον αφορά τα κριτήρια βάσει των οποίων μπορεί να διαπιστώνεται η υποβάθμιση της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος. Το Δικαστήριο έχει επισημάνει, ειδικότερα, ότι από την όλη οικονομία του άρθρου 4 της εν λόγω οδηγίας, και ιδίως από τις παραγράφους 6 και 7, προκύπτει ότι *η έστω και σε μεταβατικό στάδιο υποβάθμιση της κατάστασης υδατικού συστήματος επιτρέπεται μόνον υπό αυστηρές προϋποθέσεις*. Επομένως, το όριο πέραν του οποίου διαπιστώνεται παράβαση της υποχρέωσης πρόληψης της υποβάθμισης της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος *πρέπει να είναι όσο το δυνατόν χαμηλότερο*¹⁴.

30. Υπό το πρίσμα αυτό, η έννοια «υποβάθμιση της κατάστασης» συστήματος επιφανειακών υδάτων, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της οδηγίας 2000/60, έχει την έννοια ότι τέτοια υποβάθμιση υφίσταται όταν η κατάσταση τουλάχιστον ενός από τα ποιοτικά στοιχεία κατά την έννοια του παραρτήματος V της εν λόγω οδηγίας¹⁵ υποβαθμίζεται κατά μία κλάση, ακόμη και αν η υποβάθμιση αυτή δεν συνεπάγεται τη χαμηλότερη ταξινόμηση του συστήματος επιφανειακών υδάτων στο σύνολό του. Πάντως, αν το οικείο ποιοτικό στοιχείο

⁹ Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁰ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), η οποία αφορούσε τη διευθέτηση πλωτής οδού της 11ης Σεπτεμβρίου 2012, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας κ.λπ. (C-43/10, EU:C:2012:560), για την εκτροπή του ρου ποταμού, και της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), σχετικά με την κατασκευή τμήματος αυτοκινητοδρόμου.

¹¹ Απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, σκέψη 74 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Οι παρεκκλίσεις από την απαγόρευση υποβάθμισης της κατάστασης υδατικού συστήματος προβλέπονται στις παραγράφους 6 και 7 του εν λόγω άρθρου 4.

¹² Απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, σκέψη 76).

¹³ Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 53).

¹⁴ Απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, σκέψη 101 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁵ Τα ποιοτικά αυτά στοιχεία είναι βιολογικού, υδρομορφολογικού ή φυσικοχημικού χαρακτήρα.

εντάσσεται ήδη στη χαμηλότερη κλάση, οποιαδήποτε υποβάθμιση του εν λόγω στοιχείου συνιστά «υποβάθμιση της κατάστασης» συστήματος επιφανειακών υδάτων, κατά την έννοια της διάταξης αυτής¹⁶.

31. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, με την επιφύλαξη της εφαρμογής παρεκκλίσεως, οποιαδήποτε υποβάθμιση της κατάστασης ορισμένου υδατικού συστήματος πρέπει να αποτρέπεται *ανεξάρτητα* από τους πιο μακροπρόθεσμους σχεδιασμούς που προβλέπονται με τα σχέδια διαχείρισεως και τα προγράμματα μέτρων και ότι η υποχρέωση προς πρόληψη της υποβάθμισης της κατάστασης των συστημάτων επιφανειακών υδάτων παραμένει δεσμευτική σε κάθε στάδιο της εφαρμογής της οδηγίας 2000/60 και *ισχύει για κάθε τύπο και για κάθε κατάσταση συστήματος επιφανειακών υδάτων* για το οποίο έχει ή έπρεπε να έχει καταρτισθεί σχέδιο διαχείρισεως¹⁷. Επιπλέον, η έννοια «υποβάθμιση της κατάστασης» των υδάτων πρέπει να ερμηνεύεται με αναφορά τόσο σε ορισμένο ποιοτικό στοιχείο όσο και σε ορισμένη ουσία. Συνεπώς, η υποχρέωση πρόληψης της υποβάθμισης της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος διατηρεί εξ ολοκλήρου την πρακτική αποτελεσματικότητά της, υπό την προϋπόθεση ότι καλύπτει *οποιαδήποτε μεταβολή* ικανή να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη του κύριου σκοπού της ως άνω οδηγίας¹⁸.

32. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει, επομένως, ότι, αφενός, βάσει της εν λόγω οδηγίας, οι αρμόδιες εθνικές αρχές υποχρεούνται, κατά τη διαδικασία έγκρισης ενός συγκεκριμένου προγράμματος ή σχεδίου, να ελέγχουν αν αυτό ενδέχεται να επιφέρει υποβάθμιση της κατάστασης των οικείων συστημάτων επιφανειακών υδάτων. Αφετέρου, καλύπτονται όλες οι υποβαθμίσεις της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος, όπως αυτές έχουν προσδιοριστεί από το Δικαστήριο, συμπεριλαμβανομένων των υποβαθμίσεων σε μεταβατικό στάδιο.

33. Ασφαλώς, η ερμηνεία της έννοιας της «υποβάθμισης» της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος που υιοθετήθηκε, μεταξύ άλλων, από το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου με την απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), μπορεί να φαίνεται ότι συνεπάγεται δυσεπίτευκτες απαιτήσεις για τα κράτη μέλη, τα οποία μπορούν να εγκρίνουν ένα πρόγραμμα ή σχέδιο μόνον υπό αυστηρές προϋποθέσεις, ακόμη και στην περίπτωση που η υποβάθμιση ενδέχεται να είναι μικρής διάρκειας¹⁹. Πλην όμως, όπως επισήμανε το Δικαστήριο με την ως άνω απόφαση, η ερμηνεία αυτή απορρέει από το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της οδηγίας 2000/60 και από το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η εν λόγω διάταξη²⁰.

34. Εν προκειμένω, η επίμαχη διάταξη ορίζει ότι, κατά την αξιολόγηση της συμβατότητας των προγραμμάτων και των διοικητικών αποφάσεων στον τομέα της πολιτικής των υδάτων με τον στόχο της πρόληψης της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων, «δεν λαμβάνονται υπόψη οι προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών»²¹.

¹⁶ Απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, σκέψη 92 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁷ Πρβλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 50).

¹⁸ Απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, σκέψη 100 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁹ Βλ. van Rijswijk, H. F. M. W., και Backes, C. W., «Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards?», *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, τεύχος 12, αριθ. 3 και 4, σ. 363 έως 377, ιδίως σ. 375, σύμφωνα με τους οποίους οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την απόφαση αυτή είναι περισσότερο δεσμευτικές από ό,τι ανέμεναν ή ήλπιζαν πολλά κράτη μέλη.

²⁰ Βλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 54).

²¹ Στην καθομιλουμένη, «προσωρινός» σημαίνει «αυτός που διαρκεί ή προορίζεται να διαρκέσει για περιορισμένο μόνο χρονικό διάστημα». Βλ. Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, 2011.

35. Τέτοιες επιπτώσεις μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές, αλλά, βάσει της οδηγίας 2000/60, κριτήριο αναφοράς είναι το αν υφίσταται ή όχι υποβάθμιση της κατάστασης του οικείου υδατικού συστήματος.

36. Από την επίμαχη διάταξη προκύπτει ότι οι προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, δεν λαμβάνονται υπόψη κατά το στάδιο της διαδικασίας έγκρισης ενός προγράμματος ή σχεδίου. Η διάταξη αυτή βασίζεται στο σκεπτικό ότι τέτοιου είδους επιπτώσεις ενδέχεται να έχουν *ασήμαντες*²² συνέπειες επί της κατάστασης του συγκεκριμένου συστήματος επιφανειακών υδάτων. Ωστόσο, το νόημα της εν λόγω διάταξης, κατ' εμέ, δεν είναι προφανές.

37. Σύμφωνα με μια πρώτη δυνατή ερμηνεία της επίμαχης διάταξης, οι αρμόδιες εθνικές αρχές θεωρούν, εκ πρώτης όψεως και χωρίς να διενεργήσουν ουσιαστικό έλεγχο, ότι ορισμένα προγράμματα ή σχέδια, λόγω των χαρακτηριστικών τους, δεν θα επιφέρουν υποβάθμιση της κατάστασης του οικείου συστήματος επιφανειακών υδάτων. Υπό την έννοια αυτή, η ως άνω διάταξη περιέχει συλλογισμό κατά τον οποίο, θεωρητικώς, από τα εν λόγω προγράμματα ή σχέδια δεν μπορεί από τη φύση τους να προκύπτουν αρνητικές συνέπειες για την κατάσταση του υδατικού αυτού συστήματος. Συναφώς, όπως επισήμανε η Association France Nature Environnement κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η εν λόγω διάταξη δεν θέτει ως προϋπόθεση την ανάλυση των επιπτώσεων ενός προγράμματος ή σχεδίου επί ενός τουλάχιστον από τα ποιοτικά στοιχεία που προβλέπονται στο παράρτημα V της οδηγίας 2000/60 και τα οποία καθορίζουν την ταξινόμηση του οικείου υδατικού συστήματος. Εάν η ως άνω ερμηνεία είναι αυτή που ακολουθείται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, φρονώ ότι είναι προβληματική από εννοιολογικής απόψεως. Συγκεκριμένα, πώς είναι δυνατό να διαπιστωθεί, χωρίς ουσιαστικό έλεγχο, ότι οι συνέπειες ενός προγράμματος ή σχεδίου επί της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος θα είναι ασήμαντες;

38. Ως εκ τούτου, μια τέτοια ερμηνεία δεν συνάδει με την οδηγία 2000/60²³. Πράγματι, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, κατά τη διαδικασία έγκρισης ενός σχεδίου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, σύμφωνα με το άρθρο 4 της ως άνω οδηγίας, να *ελέγχουν* αν το σχέδιο αυτό μπορεί να επιφέρει την *έστω και σε μεταβατικό στάδιο* υποβάθμιση της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος²⁴. Κατά συνέπεια, όλα τα προγράμματα και τα σχέδια πρέπει να υπόκεινται σε *ουσιαστική* αξιολόγηση των επιπτώσεων που ενδέχεται να επιφέρουν στην κατάσταση του οικείου υδατικού συστήματος.

39. Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Γαλλική Κυβέρνηση δεν αναφέρει ρητώς την ερμηνεία η οποία δίδεται στην επίμαχη διάταξη. Η Γαλλική Κυβέρνηση σημειώνει ειδικότερα ότι, «εντούτοις», κατ' εφαρμογήν της εθνικής κανονιστικής ρύθμισης, το σύνολο των επιπτώσεων επί των υδάτων ενός συγκεκριμένου σχεδίου, είτε πρόκειται για προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, είτε για κινδύνους υποβάθμισης της κατάστασης των υδατικών συστημάτων, πρέπει να αναλύονται λεπτομερώς στις μελέτες που επισυνάπτονται στον φάκελο της αίτησης έγκρισης του επίμαχου σχεδίου. Επιπλέον, κάθε

²² Σύμφωνα με την ορολογία που χρησιμοποιείται στην οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7) (άρθρο 6, παράγραφος 2).

²³ Στο ίδιο πνεύμα, η Επιτροπή επισήμανε, με τις γραπτές παρατηρήσεις της, ότι εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία θα εξαιρούσε γενικώς και αδιακρίτως τις «προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών» από την προηγούμενη εκτίμηση που πρέπει να διενεργήσει η αρμόδια αρχή σχετικά με σχέδιο δυνάμενο να έχει επιπτώσεις στην κατάσταση των υδάτων δεν συνάδει με τη νομολογία του Δικαστηρίου και ότι μια τέτοια ρύθμιση θα ισοδυναμούσε με *παρέκλιση μη προβλεπόμενη* από την οδηγία 2000/60.

²⁴ Βλ. σημείο 29 των παρούσων προτάσεων.

σχέδιο, από το στάδιο του σχεδιασμού του και μέχρι την ολοκλήρωσή του, πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα για τον περιορισμό των επιπτώσεών του, μεταξύ άλλων, επί της κατάστασης των υδατικών συστημάτων.

40. Ωστόσο, δεν είναι σαφές αν, αυτή καθ' εαυτήν, η επίμαχη διάταξη επιτάσσει την ως άνω ανάλυση ή αν, αντιθέτως, η διάταξη αυτή απαλλάσσει τις εθνικές αρχές από μια τέτοια ανάλυση, η οποία επιβάλλεται από άλλες διατάξεις του εθνικού δικαίου. Δεδομένου ότι ζητείται από το Δικαστήριο να διευκρινιστεί κατά πόσον η επίμαχη διάταξη είναι σύμφωνη με την οδηγία 2000/60, είναι κρίσιμο να προσδιοριστεί το ακριβές νόημα της εν λόγω διατάξεως.

41. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, το αιτούν δικαστήριο είναι το μόνο αρμόδιο να διαπιστώσει και να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί, καθώς και να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει το εθνικό δίκαιο²⁵. Κατά συνέπεια, στο δικαστήριο αυτό απόκειται να εξακριβώσει ποια ερμηνεία της επίμαχης διάταξης ακολουθείται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Σε περίπτωση που η ερμηνεία αυτή συνίσταται στη μη διενέργεια, στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης, ουσιαστικού ελέγχου των επιπτώσεων ενός προγράμματος ή σχεδίου επί της κατάστασης του οικείου υδατικού συστήματος για τον λόγο ότι οι επιπτώσεις αυτές θεωρούνται ασήμαντες, είμαι της γνώμης, όπως ήδη ανέφερα, ότι η ερμηνεία αυτή δεν συνάδει με το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60.

42. Από την άλλη πλευρά, εάν εφαρμοστεί η δεύτερη δυνατή ερμηνεία της επίμαχης διάταξης, ήτοι ότι αυτή επιβάλλει να διενεργείται, κατά τη διαδικασία έγκρισης, ουσιαστικός έλεγχος των επιπτώσεων ενός προγράμματος ή σχεδίου επί της κατάστασης του οικείου συστήματος επιφανειακών υδάτων, απαιτείται περαιτέρω ανάλυση.

43. Το πρόβλημα με τον έλεγχο αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι βασίζεται σε προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεων του επίμαχου προγράμματος ή σχεδίου επί της κατάστασης του συστήματος επιφανειακών υδάτων, οι οποίες είναι εγγενώς δύσκολο να προσδιοριστούν, πολλώ δε μάλλον καθόσον ένα υδατικό σύστημα έχει δυναμικό χαρακτήρα, η δε κατάστασή του μπορεί να μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου, ακόμη και χωρίς ανθρώπινη παρέμβαση. Το πρόβλημα αυτό, το οποίο ανακύπτει, εξ ορισμού, σε κάθε μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σημαίνει ότι ο εν λόγω έλεγχος πρέπει να στηρίζεται σε επιστημονικά μοντέλα τα οποία έχουν προσδιοριστεί εκ των προτέρων.

44. Επομένως, όπως επισήμανε η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, ο έλεγχος πρέπει να λαμβάνει τη μορφή λεπτομερούς και αιτιολογημένης εξέτασης, με βάση υπολογισμούς, τεχνικές κατάρτισης μοντέλων ή εκτιμήσεις που παρέχουν μια αρκούντως ακριβή εικόνα των επιπτώσεων, στον χώρο και τον χρόνο, του προγράμματος ή του σχεδίου επί της κατάστασης του οικείου συστήματος επιφανειακών υδάτων, λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά και την κατάσταση του εν λόγω συστήματος πριν από την εκτέλεση του εν λόγω προγράμματος ή σχεδίου²⁶. Ο ίδιος έλεγχος θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη οποιεσδήποτε άλλες σχετικές περιστάσεις, όπως την ύπαρξη πιθανών σωρευτικών επιπτώσεων από διάφορα προγράμματα ή σχέδια ή το γεγονός ότι υφίστανται πλείονα συστήματα επιφανειακών υδάτων τα οποία επηρεάζονται, προκειμένου να επιτευχθούν οι περιβαλλοντικοί στόχοι που ορίζονται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60.

²⁵ Απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2021, X-Beteiligungsgesellschaft mbH (ΦΠΑ – Διαδοχικές πληρωμές) (C-324/20, EU:C:2021:880, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁶ Συναφώς, το σημείο 1.3 του παραρτήματος II της οδηγίας 2000/60 αφορά τον καθορισμό τυποχαρακτηριστικών συνθηκών αναφοράς για τους διαφόρους τύπους συστημάτων επιφανειακών υδάτων.

45. Σε περίπτωση που, κατόπιν της εξέτασης στην οποία προβαίνουν, οι αρμόδιες εθνικές αρχές καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι το οικείο πρόγραμμα ή σχέδιο ενδέχεται να έχει *μόνον ασήμαντες και αναστρέψιμες* επιπτώσεις επί της κατάστασης του συστήματος επιφανειακών υδάτων και ότι, ως εκ τούτου, δεν θα προκαλέσει «υποβάθμιση» κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της οδηγίας 2000/60, το εν λόγω πρόγραμμα και σχέδιο μπορούν να εγκριθούν δυνάμει της ως άνω οδηγίας.

46. Αντιθέτως, εάν η εξέταση που διενεργείται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές τις οδηγεί στην εκτίμηση ότι το υπό εξέταση πρόγραμμα ή σχέδιο μπορεί να επιφέρει «υποβάθμιση» της κατάστασης του οικείου συστήματος επιφανειακών υδάτων, πρέπει να εξετασθεί αν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής των παρεκκλίσεων που προβλέπονται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60²⁷.

47. Με ποιον τρόπο θα προσδιοριστεί αν είναι πιθανό να επέλθει «υποβάθμιση» της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας αυτής, υπό το πρίσμα των προσωρινών επιπτώσεων μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, οι οποίες προβλέπονται στην επίμαχη διάταξη²⁸;

48. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, προκειμένου να εκτιμηθεί τι συνιστά προσωρινή επίπτωση μικρής διάρκειας που δεν οδηγεί σε «υποβάθμιση» κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως, οι συχνότητες παρακολούθησης που καθορίζονται στον πίνακα του σημείου 1.3.4 του παραρτήματος V της οδηγίας 2000/60, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 8 της εν λόγω οδηγίας, μπορούν να χρησιμεύσουν ως σημείο αναφοράς για τις αρμόδιες εθνικές αρχές που καλούνται να εγκρίνουν ένα συγκεκριμένο σχέδιο. Επομένως, οι αρχές αυτές θα μπορούσαν να θεωρήσουν ότι μια εφάπαξ υποβάθμιση, η οποία έχει εξαντλήσει τα αποτελέσματά της, ήτοι, κατά τη λήξη της οποίας το ποιοτικό στοιχείο που επηρεάστηκε έχει επανέλθει στην προτέρα κατάστασή του σε χρονικό διάστημα μικρότερο από τις εν λόγω συχνότητες, είναι δυνατό να μη συνιστά «υποβάθμιση» κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της εν λόγω οδηγίας.

49. Δεν θεωρώ πειστικό το επιχείρημα αυτό. Συγκεκριμένα, αφενός, η οδηγία 2000/60 ουδόλως διακρίνει αναλόγως του αν η «υποβάθμιση» είναι μικρής ή μεγάλης διάρκειας. Αντιθέτως, το άρθρο 4, παράγραφος 6, της ως άνω οδηγίας αναφέρεται στην «προσωρινή» υποβάθμιση της κατάστασης των υδατικών συστημάτων, πράγμα που σημαίνει ότι και αυτό το είδος υποβάθμισης καλύπτεται από την εν λόγω οδηγία. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει αναφερθεί σε υποβάθμιση που είναι έστω και σε *μεταβατικό στάδιο*²⁹, ήτοι παροδικού χαρακτήρα. Με άλλα λόγια, η *προσωρινή* υποβάθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της ίδιας οδηγίας.

50. Από την άλλη πλευρά, από πρακτικής απόψεως, το σημείο 1.3.4 του παραρτήματος V της οδηγίας 2000/60 ορίζει ότι, για την περίοδο της εποπτικής παρακολούθησης, πρέπει να εφαρμόζονται διαφορετικές συχνότητες για παραμέτρους παρακολούθησης ενδεικτικές των

²⁷ Με τις προτάσεις του στην υπόθεση Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, σημείο 79), ο γενικός εισαγγελέας N. Jääskinen δέχθηκε ερμηνεία προς την ίδια κατεύθυνση υπογραμμίζοντας ότι, *υπό την επιφύλαξη της περιπτώσεως κατά την οποία δεν έχουν σχεδόν καμία επίπτωση επί της καταστάσεως υδατικών συστημάτων* και, επομένως, επί της διαχείρισεως περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού, τα εν λόγω σχέδια εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της γενικής απαγορεύσεως υποβαθμίσεως της καταστάσεως των υδατικών συστημάτων, χωρίς, εντούτοις, να αποκλείεται η έγκρισή τους κατ' εφαρμογήν του προβλεπόμενου από το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60 συστήματος εξαιρέσεων.

²⁸ Η Γαλλική Κυβέρνηση ανέφερε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι το γαλλικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει στοιχεία τα οποία να καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό του περιεχομένου των εκφράσεων «προσωρινές», «μικρής διάρκειας» και «μακροπρόθεσμες» που περιέχονται στην εν λόγω διάταξη και ότι ο ορισμός των εκφράσεων αυτών δεν δίδεται ούτε σε κείμενα χωρίς νομικώς δεσμευτικό χαρακτήρα, όπως οδηγίες της Διοίκησης ή σχετικούς με το θέμα οδηγούς.

²⁹ Βλ. νομολογία μνημονεύομενη στο σημείο 29 των παρούσων προτάσεων.

ποιοτικών φυσικοχημικών στοιχείων. Ορισμένες είναι ένας μήνας, όπως για τις ουσίες προτεραιότητας, άλλες είναι τρία έτη, όπως για παράδειγμα για τα μακροασπόνδυλα και τα ψάρια, και κάποιες άλλες φτάνουν τα έξι έτη, ήτοι για τη «συνέχεια» και τη «μορφολογία». Για τα δύο αυτά τελευταία ποιοτικά στοιχεία, το χρονικό κριτήριο που πρέπει να ληφθεί υπόψη προκειμένου να προσδιοριστεί εάν θα επέλθει υποβάθμιση είναι, επομένως, μία εξαετία³⁰. Δεν αντιλαμβάνομαι πώς μια τέτοια υποβάθμιση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «προσωρινή μικρής διάρκειας».

51. Με άλλα λόγια, η παραπομπή στις συχνότητες παρακολούθησης που προβλέπονται στο σημείο 1.3.4 του παραρτήματος V της οδηγίας 2000/60 δεν αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, αποφασιστικό κριτήριο για την αξιολόγηση της υποβάθμισης της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, δεδομένου ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, το όριο πέραν του οποίου διαπιστώνεται παράβαση της υποχρέωσης πρόληψης της υποβάθμισης της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος *πρέπει να είναι όσο το δυνατόν χαμηλότερο* και η υποχρέωση αυτή περιλαμβάνει *οποιαδήποτε μεταβολή* ικανή να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη του κύριου σκοπού της ως άνω οδηγίας³¹.

52. Εν πάση περιπτώσει, από την υποβληθείσα ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία δεν προκύπτει ότι η σχετική γαλλική κανονιστική ρύθμιση παραπέμπει στις συχνότητες παρακολούθησης που προβλέπονται στο παράρτημα V της εν λόγω οδηγίας.

53. Επιπλέον, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, κατ' εφαρμογήν της ίδιας οδηγίας, κατ' αρχάς, ο κύκλος, η συχνότητα και τα σημεία παρακολούθησης επιλέγονται κατά τρόπον ώστε τα δεδομένα των μετρήσεων να παρέχουν μια αντιπροσωπευτική και αξιόπιστη εικόνα της κατάστασης ενός ποιοτικού στοιχείου ή μιας ουσίας εντός του συνολικού συστήματος επιφανειακών υδάτων. Εν συνεχεία, τα δεδομένα που λαμβάνονται σε κάθε σημείο παρακολούθησης μετατρέπονται σε μια ενιαία τιμή, η οποία αθροίζεται τόσο σε χωρικό όσο και σε χρονικό επίπεδο. Τέλος, ένα ποιοτικό στοιχείο ή μια ουσία σε ένα υδατικό σύστημα ταξινομείται βάσει εκτίμησης της υπολογισθείσας και της συγκεντρωτικής τιμής αυτού του ποιοτικού στοιχείου ή αυτής της ουσίας σε σχέση με τα πρότυπα ταξινόμησης της οδηγίας 2000/60.

54. Συναφώς, επισημαίνω ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι από τον ρόλο και τη σημασία κάθε τόπου παρακολούθησης στο σύστημα παρακολούθησης της ποιότητας των υπογείων υδάτων το οποίο καθιερώνει η οδηγία 2000/60, ιδίως με το σημείο 2.4 του παραρτήματος V, προκύπτει ότι η μη τήρηση ενός και μόνον ποιοτικού στοιχείου σε ένα μόνο σημείο παρακολούθησης αρκεί για να διαπιστωθεί η ύπαρξη υποβάθμισης της κατάστασης ορισμένου συστήματος υπογείων υδάτων, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το σημείο 2.4 του παραρτήματος V της οδηγίας, η τοποθεσία των σημείων παρακολούθησης πρέπει να παρέχει δυνατότητα συνεκτικής και συνολικής εποπτείας της χημικής κατάστασης των υπογείων υδάτων σε κάθε λεκάνη απορροής ποταμού. Προς τούτο, η διάταξη αυτή προβλέπει διάφορα κριτήρια για την επιλογή των τόπων παρακολούθησης η οποία, όπως επιβεβαιώνει το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/118/EK³² πρέπει να οδηγεί στη συγκέντρωση αντιπροσωπευτικών δεδομένων. Συνεπώς, η μη τήρηση ενός ποιοτικού στοιχείου σε ένα μόνο

³⁰ Εν προκειμένω, η προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεων του επίμαχου προγράμματος ή σχεδίου δεν επικεντρώνεται στο *συγκεκριμένο αποτέλεσμα* της παρακολούθησης που πρέπει να διενεργηθεί όσον αφορά τα φυσικοχημικά ποιοτικά στοιχεία, αλλά στην *πιθανή διάρκεια* των επιπτώσεων αυτών στην κατάσταση του οικείου υδατικού συστήματος.

³¹ Βλ. νομολογία μνημονεύμενη στα σημεία 29 και 31 των παρούσων προτάσεων.

³² Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση και την υποβάθμιση (ΕΕ 2006, L 372, σ. 19).

σημείο παρακολούθησης υποδηλώνει τη συνδρομή περίπτωσης, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, της οδηγίας 2000/60, υποβάθμισης της χημικής κατάστασης σημαντικού τμήματος του συστήματος υπογείων υδάτων³³.

55. Η Επιτροπή ανέφερε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, υπό το πρίσμα της ως άνω νομολογίας του Δικαστηρίου, δεν αντιλαμβάνεται πώς μια μικρής διάρκειας και πλήρως αναστρέψιμη μεταβολή θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αρκούντως αντιπροσωπευτική και σημαντική για την κατάσταση ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων.

56. Ασφαλώς, η εν λόγω νομολογία αφορά τα υπόγεια ύδατα, το δε Δικαστήριο παραπέμπει στο σημείο 2.4 του παραρτήματος V της οδηγίας 2000/60, κατά το οποίο το δίκτυο παρακολούθησης σχεδιάζεται έτσι ώστε να παρέχεται *συνεκτική και συνολική εποπτεία* της χημικής κατάστασης των υπόγειων υδάτων σε κάθε λεκάνη απορροής ποταμού και να ανιχνεύεται η παρουσία μακροπρόθεσμων ανθρωπογενούς αιτίας ανοδικών τάσεων των ρύπων.

57. Ωστόσο, ομοίως, σε σχέση με τα επιφανειακά ύδατα, το σημείο 1.3 του παραρτήματος V της ως άνω οδηγίας ορίζει ότι «[τ]ο δίκτυο παρακολούθησης των επιφανειακών υδάτων καθορίζεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 8. Το δίκτυο παρακολούθησης σχεδιάζεται έτσι ώστε να παρέχει μια *συνεκτική και συνολική εποπτεία* της οικολογικής και χημικής κατάστασης σε κάθε λεκάνη απορροής ποταμού και επιτρέπει την ταξινόμηση των υδατικών συστημάτων σε πέντε κατηγορίες που αντιστοιχούν στους κανονιστικούς ορισμούς του σημείου 1.2»³⁴. Στο σημείο 1.3.1 του ως άνω παραρτήματος διευκρινίζεται ότι η παρακολούθηση γίνεται σε σημεία εντός της περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού όπου υπάρχει σημαντική ροή ύδατος και σημαντικός όγκος ύδατος.

58. Επιπλέον, η αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας 2000/60 προβλέπει ότι τα μέτρα που αφορούν επιφανειακά και υπόγεια ύδατα που ανήκουν στο ίδιο οικολογικό, υδρολογικό και υδρογεωλογικό σύστημα πρέπει να συντονίζονται. Όμως, κατά τον συντονισμό αυτό δεν διασφαλίζεται αν γίνεται διάκριση μεταξύ της αντιπροσωπευτικότητας των σημείων παρακολούθησης της ποιότητας των υπόγειων υδάτων και εκείνης των επιφανειακών υδάτων.

59. Υπό τις συνθήκες αυτές, είμαι της γνώμης ότι η νομολογία σχετικά με τον τρόπο αξιολόγησης της χημικής υποβάθμισης της κατάστασης των υπόγειων υδάτων μπορεί να εφαρμοστεί και στα επιφανειακά ύδατα. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί ότι η μη τήρηση ενός ποιοτικού στοιχείου σε ένα μόνο σημείο παρακολούθησης υποδηλώνει την ύπαρξη υποβάθμισης, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της οδηγίας 2000/60, της κατάστασης τουλάχιστον ενός σημαντικού τμήματος του συστήματος επιφανειακών υδάτων.

60. Προσθέτω ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η δυναμική ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων είναι πολύ μεγαλύτερη από εκείνη ενός συστήματος υπόγειων υδάτων και ότι ασκούν επιρροή φυσικοί και ανθρωπογενείς παράγοντες, όπως οι βροχοπτώσεις, η ξηρασία, η θερμοκρασία, η ναυσιπλοΐα ή οι δραστηριότητες αναψυχής. Λόγω της δυναμικής αυτής, η κατάσταση ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων δεν μπορεί να προσδιοριστεί με βάση μία μόνο μέτρηση σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή.

³³ Απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, σκέψεις 113 έως 115).

³⁴ Η υπογράμμιση δική μου.

61. Ωστόσο, υπενθυμίζω ότι ο έλεγχος τον οποίο οφείλουν να διενεργούν οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχει *χαρακτήρα προηγούμενου ελέγχου* και πρέπει να βασίζεται σε επιστημονικά μοντέλα τα οποία έχουν προσδιοριστεί εκ των προτέρων³⁵. Στο πλαίσιο αυτό, οι ως άνω αρχές πρέπει να εξετάζουν τις επιπτώσεις του οικείου προγράμματος ή σχεδίου και να προσδιορίζουν τον βαθμό στον οποίο οι επιπτώσεις, αυτές καθ' εαυτές, οδηγούν σε υποβάθμιση της κατάστασης του υδατικού συστήματος, ανεξαρτήτως της δυναμικής του υδατικού αυτού συστήματος.

62. Σε περίπτωση που ενδέχεται να προκληθεί «υποβάθμιση», κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης, της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι παρεκκλίσεις που προβλέπονται στο άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60.

63. Συναφώς, το άρθρο 4, παράγραφος 6, της ως άνω οδηγίας ορίζει ότι προσωρινή υποβάθμιση της κατάστασης των υδατικών συστημάτων δεν συνιστά παράβαση των απαιτήσεων της εν λόγω οδηγίας εάν οφείλεται σε περιστάσεις που απορρέουν από φυσικά αίτια ή από ανωτέρα βία και είναι εξαιρετικές ή δεν θα μπορούσαν ευλόγως να έχουν προβλεφθεί –ιδίως ακραίες πλημμύρες και παρατεταμένες ξηρασίες–, ή εάν οφείλεται σε περιστάσεις λόγω ατυχημάτων οι οποίες δεν θα μπορούσαν ευλόγως να έχουν προβλεφθεί, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

64. Με άλλα λόγια, η παρέκκλιση αυτή εφαρμόζεται εκ των υστέρων και αφορά τυχαίες αιτίες υποβάθμισης. Όπως ορθώς επισήμανε η Γαλλική Κυβέρνηση, η υποβάθμιση της κατάστασης ενός υδατικού συστήματος που ενδέχεται να προκληθεί από ένα πρόγραμμα ή σχέδιο δεν εμπίπτει, εξ ορισμού, στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω διάταξης.

65. Επιπλέον, το άρθρο 4, παράγραφος 7, της οδηγίας 2000/60 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη δεν παραβιάζουν την οδηγία αυτή, εφόσον η αδυναμία επίτευξης καλής κατάστασης των υπόγειων υδάτων, καλής οικολογικής κατάστασης ή, κατά περίπτωση, καλού οικολογικού δυναμικού ή πρόληψης της υποβάθμισης της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών ή υπόγειων υδάτων, οφείλεται σε νέες τροποποιήσεις των φυσικών χαρακτηριστικών του συστήματος επιφανειακών υδάτων ή σε μεταβολές της στάθμης των συστημάτων υπόγειων υδάτων. Επίσης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τα κράτη μέλη παραβιάζουν την οδηγία, εφόσον η αδυναμία πρόληψης της υποβάθμισης από την άριστη στην καλή κατάσταση ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων είναι αποτέλεσμα νέων ανθρώπινων δραστηριοτήτων βιώσιμης ανάπτυξης³⁶.

66. Με άλλα λόγια, η διάταξη αυτή εφαρμόζεται στις νέες τροποποιήσεις ή μεταβολές ή στις δραστηριότητες αιεφόρου ανάπτυξης, εφόσον πληρούνται σειρά κριτηρίων και προϋποθέσεων³⁷, σε σχέση με τα προγράμματα και τα σχέδια.

67. Επομένως, όταν ένα σχέδιο ενδέχεται να έχει αρνητικές συνέπειες για τα ύδατα, μπορεί να αδειοδοτηθεί μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 4, παράγραφος 7, στοιχεία α' έως δ', της οδηγίας 2000/60. Οι αρμόδιες για την έγκριση του σχεδίου εθνικές αρχές είναι αυτές που υπέχουν υποχρέωση να ελέγχουν αν πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις πριν χορηγήσουν τη σχετική άδεια, με την επιφύλαξη τυχόν δικαστικού ελέγχου³⁸.

68. Σύμφωνα με τη Γαλλική Κυβέρνηση, αν γινόταν δεκτό ότι οι προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και μπορούν, επομένως, να δικαιολογήσουν την άρνηση έγκρισης του επίμαχου προγράμματος ή σχεδίου, οι

³⁵ Βλ. σημείο 43 των παρούσων προτάσεων.

³⁶ Απόφαση της 1ης Ιουνίου 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, σκέψη 29).

³⁷ Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Μ. Bobek στην υπόθεση Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, σημείο 59).

³⁸ Απόφαση της 28ης Μαΐου 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, σκέψη 75 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

διατάξεις του άρθρου 4 της οδηγίας 2000/60 θα στερούνταν συνέπειας. Πράγματι, ενώ τα προγράμματα ή σχέδια που ενδέχεται να προκαλέσουν υποβάθμιση της κατάστασης του συστήματος επιφανειακών υδάτων θα μπορούσαν να αδειοδοτηθούν βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 7, της ως άνω οδηγίας, εκείνα τα οποία προκαλούν μόνον προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, θα μπορούσαν, για τον λόγο αυτό, να απαγορευθούν, χωρίς να υφίσταται δυνατότητα κατά παρέκκλιση αδειοδότησής τους, βάσει των ίδιων διατάξεων. Μια τέτοια ερμηνεία θα οδηγούσε, επομένως, στο οξύμωρο να εμπίπτουν στο λιγότερο αυστηρό –δεδομένου ότι συνοδεύεται από παρεκκλίσεις– καθεστώς απαγόρευσης τα προγράμματα ή σχέδια τα οποία, ωστόσο, είναι τα μόνα που ενδέχεται να προκαλέσουν υποβάθμιση της κατάστασης του οικείου συστήματος επιφανειακών υδάτων.

69. Δεν συμφωνώ με το επιχείρημα αυτό. Συγκεκριμένα, όλα τα προγράμματα ή σχέδια υπόκεινται στο ίδιο νομικό καθεστώς, αν μπορούν να προκαλέσουν «υποβάθμιση» της κατάστασης του οικείου συστήματος επιφανειακών υδάτων. Επομένως, ακόμη και προγράμματα ή σχέδια των οποίων οι επιπτώσεις είναι προσωρινές, μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, αλλά τα οποία θα κατέληγαν να προκαλέσουν τέτοια υποβάθμιση, θα μπορούσαν να τύχουν παρέκκλισης σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 7, της οδηγίας 2000/60.

70. Κατά συνέπεια, σχέδια που ενδέχεται να έχουν βραχυπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες επί της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, όπως οι εργασίες οικολογικής αποκατάστασης, οι οποίες είναι θετικές για την προστασία του περιβάλλοντος, θα μπορούσαν να τύχουν της εν λόγω παρέκκλισης και να αδειοδοτηθούν στο πλαίσιο αυτό.

71. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση επισήμανε ότι η εφαρμογή της παρέκκλισης του άρθρου 4, παράγραφος 7, της οδηγίας 2000/60 είναι προβληματική για τα κράτη μέλη, ιδίως όσον αφορά το σχετικό κόστος.

72. Πλην όμως, η ως άνω οδηγία θεσπίστηκε με σκοπό να αποτρέψει, στο μέτρο του δυνατού, την υποβάθμιση της κατάστασης των υδατικών συστημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 25 της εν λόγω οδηγίας, θα πρέπει να ορισθούν περιβαλλοντικοί στόχοι για να εξασφαλίσουν ότι επιτυγχάνεται η καλή ποιότητα των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων σε όλη την Ένωση και ότι αποφεύγεται η επιδείνωση της κατάστασης των υδάτων εντός της Ένωσης. Οι φιλόδοξοι αυτοί στόχοι συνεπάγονται κατ' ανάγκην επιβαρύνσεις για τα κράτη μέλη, οι οποίες δικαιολογούνται ακόμη περισσότερο λόγω της τρέχουσας κλιματικής αλλαγής.

73. Τέλος, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει σε έγγραφο καθοδήγησης που εγκρίθηκε από τους διευθυντές των οργανισμών ύδρευσης της Ένωσης κατά τη συνεδρίαση που πραγματοποιήθηκε στο Ταλίν (Εσθονία) από τις 4 έως τις 5 Δεκεμβρίου 2017³⁹, σύμφωνα με το οποίο «[α]ν η κατάσταση ή το δυναμικό ενός στοιχείου επηρεάζεται μόνον προσωρινά για μικρό χρονικό διάστημα και αναμένεται να αποκατασταθεί σύντομα, είτε με φυσικό τρόπο είτε ως αποτέλεσμα μέτρων μετριασμού, και αν δεν προκύπτουν μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες, οι εν λόγω διακυμάνσεις δεν συνιστούν υποβάθμιση της κατάστασης/του δυναμικού και δεν απαιτείται η εφαρμογή του ελέγχου του άρθρου 4[, παράγραφος 7]. Αν οι επιπτώσεις στην κατάσταση/στο

³⁹ Το έγγραφο αυτό έχει τίτλο «Κοινή στρατηγική για την εφαρμογή της οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδατα και της οδηγίας για τις πλημμύρες – Έγγραφο καθοδήγησης αριθ. 36 –Παρεκκλίσεις από τους περιβαλλοντικούς στόχους σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 7 – Νέες τροποποιήσεις των φυσικών χαρακτηριστικών των συστημάτων επιφανειακών υδάτων, μεταβολές της στάθμης συστημάτων υπογείων υδάτων ή νέες ανθρώπινες δραστηριότητες για τη βιώσιμη ανάπτυξη». Είναι διαθέσιμο, στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις, μέσω του ακόλουθου διαδικτυακού συνδέσμου:
https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-cccf-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified_DESC.

δυναμικό του υδατικού συστήματος αναμένεται να είναι μόνιμες ή να διαρκέσουν για μεγάλο χρονικό διάστημα, οι εν λόγω δραστηριότητες θα πρέπει να υπόκεινται σε έλεγχο του άρθρου 4[, παράγραφος 7]»⁴⁰.

74. Η Γαλλική, η Τσεχική και η Ολλανδική Κυβέρνηση παραπέμπουν στο έγγραφο αυτό προκειμένου να υποστηρίξουν ότι η επίμαχη διάταξη συνάδει με το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60.

75. Συναφώς, επισημαίνεται ότι, όπως ρητώς αναφέρεται στο εν λόγω έγγραφο, το οποίο σκοπεύει να διευκολύνει την εφαρμογή της ως άνω οδηγίας, αυτό δεν είναι νομικώς δεσμευτικό και δεν αντανακλά κατ' ανάγκην τις απόψεις της Επιτροπής, καθόσον το Δικαστήριο είναι αποκλειστικώς αρμόδιο να παρέχει δεσμευτική ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης.

76. Ωστόσο, όπως προανέφερα, ο ορισμός της έννοιας της «υποβάθμισης» κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της οδηγίας 2000/60 δεν διακρίνει μεταξύ υποβάθμισης μικρής ή μεγάλης διάρκειας. Το μόνο κριτήριο που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης ενός προγράμματος ή σχεδίου είναι το κατά πόσον μπορεί να επέλθει ή μη «υποβάθμιση» κατά την έννοια της διάταξης αυτής. Ως εκ τούτου, είμαι της γνώμης ότι το εν λόγω έγγραφο δεν αντικατοπτρίζει το περιεχόμενο της ως άνω οδηγίας, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο.

77. Υπό το πρίσμα του συνόλου των προεκτεθέντων, φρονώ ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60 δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη, κατά την αξιολόγηση της συμβατότητας ενός συγκεκριμένου προγράμματος ή σχεδίου με τον στόχο της πρόληψης της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων, να μη λαμβάνουν υπόψη τις προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, επί της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων. Οσάκις, στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης ενός προγράμματος ή σχεδίου, οι αρμόδιες εθνικές αρχές διαπιστώνουν ότι αυτό ενδέχεται να προκαλέσει «υποβάθμιση», κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της οδηγίας αυτής, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο, της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, το εν λόγω πρόγραμμα ή σχέδιο μπορεί να εγκριθεί μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 4, παράγραφος 7, στοιχεία α' έως δ', της εν λόγω οδηγίας.

V. Πρόταση

78. Κατόπιν των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία) ως εξής:

Το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη, κατά την αξιολόγηση της συμβατότητας ενός συγκεκριμένου προγράμματος ή σχεδίου με τον στόχο της πρόληψης της υποβάθμισης της ποιότητας των υδάτων, να μη λαμβάνουν υπόψη τις προσωρινές επιπτώσεις μικρής διάρκειας, ελλείψει μακροπρόθεσμων συνεπειών, επί της κατάστασης των συστημάτων επιφανειακών υδάτων. Οσάκις, στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης ενός προγράμματος ή σχεδίου, οι αρμόδιες εθνικές αρχές διαπιστώνουν ότι αυτό ενδέχεται να προκαλέσει «υποβάθμιση», κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της οδηγίας

⁴⁰ Βλ. σ. 26 και 27 του ως άνω εγγράφου.

αυτής, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο, της κατάστασης ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, το εν λόγω πρόγραμμα ή σχέδιο μπορεί να εγκριθεί μόνον εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 4, παράγραφος 7, στοιχεία α' έως δ', της εν λόγω οδηγίας.