



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ATHANASIOS RANTOS
prednesené 13. januára 2022¹

Vec C-525/20

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 2000/60/ES – Rámec pre politiku Európskej únie v oblasti vodného hospodárstva – Článok 4 ods. 1 písm. a) – Environmentálne ciele týkajúce sa povrchových vôd – Povinnosť členských štátov nepovoliť projekt, ktorý môže spôsobiť zhoršenie stavu vodného útvaru – Pojem ‚zhoršenie‘ stavu útvaru povrchovej vody – Spôsoby posudzovania – Článok 4 ods. 6 a 7 – Výnimky zo zákazu zhoršenia – Podmienky – Program alebo projekt s krátkodobým dočasným vplyvom, ktorý nemá dlhodobé následky na stav vodného útvaru“

I. Úvod

1. Ako sa zdôrazňuje v odôvodnení 1 smernice 2000/60/ES², „voda nie je komerčný výrobok ako iné výrobky ale skôr dedičstvo, ktoré treba chrániť, brániť a nakladať s ním ako takým“. S klimatickým otepľovaním³ má potreba zabezpečiť v Európskej únii ochranu tohto spoločného majetku ešte väčší význam.

2. Táto smernica poskytuje všeobecný rámec, v rámci ktorého môžu národné a regionálne orgány Únie definovať integrované a konzistentné politiky v oblasti vodného hospodárstva.⁴ V tejto súvislosti je jedným z cieľov uvedenej smernice zabrániť zhoršeniu stavu všetkých útvarov povrchovej vody v Únii.

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva (Ú. v. ES L 327, 2000, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 275).

³ Pokiaľ ide o účinky klimatického otepľovania, pozri dokumenty pripojené k šiestej hodnotiacej správe medzivládnej skupiny expertov na vývoj klímy (GIEC), ktorá bude dokončená v septembri 2022, k nahliadnutiu prostredníctvom nasledujúceho internetového odkazu: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

⁴ Pozri dôvodovú správu k pôvodnému návrhu smernice Rady, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre činnosť Spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva, s. 7 [KOM(97) 49 v konečnom znení, Ú. v. ES C 184, 1997, s. 20].

3. Vo veci samej Premier ministre de la République française (predseda vlády, Francúzsko) prijal dekrét, podľa ktorého sa pri posudzovaní zlučiteľnosti programov a správnych rozhodnutí s cieľom zabrániť zhoršeniu kvality vôd „nezohľadňujú krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky“. Združenie Association France Nature Environnement podalo žalobu pre prekročenie právomoci na Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko), pričom tvrdila, že toto ustanovenie nie je v súlade so smernicou 2000/60, ktorá zakazuje akékoľvek zhoršenie stavu útvarov povrchovej vody, hoci aj len dočasné.

4. Súdny dvor má teda preskúmať, či článok 4 ods. 1 tejto smernice umožňuje príslušným vnútroštátnym orgánom, aby v priebehu povoľovacieho konania týkajúceho sa určitého programu alebo projektu nezohľadnili krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky, na stav útvaru povrchovej vody, a prípadne za akých podmienok možno uplatniť výnimky zo zákazu zhoršenia stavu vodného útvaru stanovené v odsekoch 6 a 7 tohto článku 4.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

5. Podľa odôvodnení 1, 25 a 33 smernice 2000/60:

„(1) Voda nie je komerčný výrobok ako iné výrobky ale skôr dedičstvo, ktoré treba chrániť, brániť a nakladať s ním ako takým.

...

(25) Je potrebné vytvoriť všeobecne platné definície kvalitatívneho a, ak je to relevantné pre účel ochrany životného prostredia, aj kvantitatívneho stavu vôd. Na zabezpečenie dosiahnutia dobrého stavu povrchovej a podzemnej vody v spoločenstve a zabránenie zhoršovaniu stavu vôd na úrovni spoločenstva majú byť stanovené environmentálne ciele.

...

(33) Cieľ dosiahnuť dobrý stav vôd sa má sledovať v každom povodí tak, aby opatrenia týkajúce sa povrchových a podzemných vôd patriacich do toho istého ekologického, hydrologického a hydrogeologického systému boli koordinované.“

6. Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Účel“, stanovuje:

„Účelom tejto smernice je ustanoviť rámec ochrany vnútrozemských povrchových vôd, brakických vôd, pobrežných vôd a podzemných vôd, ktorý:

a) zabráni ďalšiemu zhoršovaniu, ochráni a zlepši stav vodných ekosystémov, a s ohľadom na ich potrebu vody suchozemských ekosystémov a mokradí, ktoré sú priamo závislé od vodných ekosystémov;

...“

7. Článok 2 uvedenej smernice, nazvaný „Definície“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa prijímajú nasledujúce definície:

1. ‚Povrchová voda‘ znamená vnútrozemskú vodu, okrem podzemnej vody; brakické vody a pobrežnú vodu, vo vzťahu k chemického stavu bude výnimočne zahŕňať tiež výsočné vody.

...

10. ‚Útvar povrchovej vody‘ znamená vymedziteľný a významný prvok povrchovej vody, ako napríklad jazero, nádrž, potok, rieka alebo kanál, časť potoka, rieky alebo kanála, brakickej vody, alebo pásmo pobrežnej vody.

...“

8. Článok 4 tej istej smernice, nazvaný „Environmentálne ciele“, stanovuje:

„1. Pri realizácii programov opatrení špecifikovaných v plánoch vodohospodárskeho manažmentu povodia:

a) pre povrchové vody:

i) členské štáty vykonajú potrebné opatrenia na zabránenie zhoršeniu stavu všetkých útvarov povrchovej vody, v súlade s odsekmi 6 a 7 [s výhradou odsekov 6 a 7 – *neoficiálny preklad*] a bez toho, aby bol dotknutý odsek 8;

...

6. Dočasné zhoršenie stavu vodných útvarov sa nebude považovať za porušenie požiadaviek tejto smernice, ak je výsledkom pôsobenia výnimočných alebo nepredvídateľných prírodných síl alebo vyššej moci, najmä mimoriadne silných povodní a dlhodobého sucha, alebo dôsledkom nepredvídateľných havárií, ak boli splnené všetky nasledujúce podmienky:

a) uskutočnia sa všetky realizovateľné kroky, aby sa zabránilo ďalšiemu zhoršovaniu stavu a neohrozovalo sa dosiahnutie cieľov tejto smernice v iných vodných útvaroch, ktoré nie sú ovplyvnené týmito mimoriadnymi okolnosťami;

b) podmienky, za ktorých možno deklarováť, že došlo k mimoriadnej situácii vrátane prijatia vhodných indikátorov, sú ustanovené v pláne vodohospodárskeho manažmentu povodia;

c) opatrenia, ktoré je potrebné realizovať v takýchto mimoriadnych situáciách, sú zahrnuté v programe opatrení a neohrozia obnovu kvality vody vodného útvaru, keď mimoriadne okolnosti pominú;

d) účinky nepredvídateľných mimoriadnych okolností sa každoročne preskúmajú a s ohľadom na dôvody ustanovené odsekom 4 písm. a) sa podniknú všetky realizovateľné opatrenia s cieľom čo najskôr obnoviť taký stav vodného útvaru, aký bol pred mimoriadnou udalosťou a

e) súhrn účinkov okolností a opatrení prijatých v súlade s písmenami a) a d) bude zahrnutý v nasledujúcej aktualizácii plánu vodohospodárskeho manažmentu povodia.

7. Členské štáty neporušia túto smernicu, keď:

- je neúspech pri dosahovaní dobrého stavu podzemnej vody, dobrého ekologického stavu, prípadne dobrého ekologického potenciálu, alebo pri predchádzaní zhoršenia stavu útvaru povrchovej alebo podzemnej vody dôsledkom nových modifikácií fyzikálnych vlastností útvaru povrchových vôd alebo zmien úrovne hladiny útvarov podzemnej vody, alebo
- sa nepodarí zabrániť zhoršeniu stavu útvaru povrchovej vody z veľmi dobrého na dobrý v dôsledku nových trvalo udržateľných rozvojových činností človeka

a súčasne sú splnené všetky nasledujúce podmienky:

- a) uskutočnia sa všetky realizovateľné kroky na obmedzenie nepriaznivého dopadu na stav vodného útvaru;
- b) dôvody úprav alebo zmien sú menovite uvedené a vysvetlené v pláne vodohospodárskeho manažmentu povodia vyžadovaného článkom 13 a ciele sa vyhodnotia každých šesť rokov;
- c) dôvody pre tieto úpravy alebo zmeny sú dôvodmi nadradeného verejného záujmu a/alebo prínosy z dosiahnutia cieľov stanovených v odseku 1 pre životné prostredie a spoločnosť sú prevážené prínosmi nových úprav alebo zmien pre ľudské zdravie, udržanie ľudskej bezpečnosti alebo trvalo udržateľného rozvoja a
- d) očakávané prínosy týchto úprav alebo zmien vodného útvaru, nie je možné z dôvodov technickej realizovateľnosti alebo neprímeraných nákladov dosiahnuť inými prostriedkami, ktoré sú podstatne lepšou environmentálnou voľbou.

...“

9. Článok 8 smernice 2000/60, nazvaný „Monitorovanie stavu povrchovej vody, stavu podzemnej vody a chránených oblastí“, znie takto:

„1. Členské štáty zabezpečia vytvorenie programov pre monitorovanie stavu vody, aby sa vytvoril zosúladený a komplexný prehľad stavu vody v každom správnom území povodia:

- pre povrchové vody takéto programy budú zahŕňať:
 - i) objem a hladinu alebo prietok v rozsahu zodpovedajúcom stanoveniu ekologickému a chemickému stavu a ekologickému potenciálu a
 - ii) ekologický stav, chemický stav a ekologický potenciál;

...

2. Tieto programy nadobudnú účinnosť najneskôr do šiestich rokov od nadobudnutia účinnosti tejto smernice, pokiaľ to v príslušných právnych predpisoch nie je uvedené ináč. Takýto monitoring bude v súlade s požiadavkami prílohy V.

...“

10. Body 1.3, 1.3.1 a 1.3.4 prílohy V tejto smernice stanovujú:

„1.3. Monitorovanie ekologického stavu a chemického stavu povrchových vôd

Monitorovacia sieť povrchových vôd bude vytvorená v súlade s požiadavkami článku 8. Monitorovacia sieť bude navrhnutá tak, aby zabezpečila zosúladený a úplný prehľad ekologického a chemického stavu v každom povodí a aby umožnila klasifikáciu vodných útvarov do piatich tried v súlade s normatívnymi definíciami v časti 1.2. Mapu alebo mapy s vyznačenou monitorovacou sieťou povrchovej vody poskytnú členské štáty v plánoch vodohospodárskeho manažmentu povodia.

...

1.3.1. Návrh inšpekčného monitorovania

...

Výber monitorovacích miest

Inšpekčné monitorovanie sa bude uskutočňovať v dostatočnom počte útvarov povrchových vôd tak, aby umožnilo hodnotenie celkového stavu povrchových vôd v rámci každého povodia alebo čiastkového povodia v každom správnom území povodia. Členské štáty pri výbere týchto útvarov zabezpečia, aby sa monitorovanie podľa možnosti robilo v miestach, kde:

- veľkosť prietoku vody je významná v správnom území povodia ako celku; vrátane miest na veľkých riekach, ktorých plocha povodia je väčšia ako 2 500 km²,
- množstvo prítomnej vody je významné pre celú správnu oblasť povodia vrátane veľkých jazier a vodných nádrží,
- významné vodné útvary presahujú hranicu členského štátu,
- sú určené miesta rozhodnutím o výmene informácií 77/795/EHS^[5], a
- na takých ostatných miestach, ktoré sú potrebné pre odhad prenosu zaťaženia znečisťujúcimi látkami cez hranice členského štátu a do morského prostredia.

...

1.3.4. Frekvencia monitorovania

Indikatívne ukazovatele fyzikálno-chemických kvalitatívnych prvkov by sa mali sledovať s frekvenciou uvedenou v tabuľke nižšie, pokiaľ nebudú na základe technických znalostí a odborného posúdenia zdôvodnené väčšie intervaly inšpekčného monitorovania. Pre biologické a hydromorfologické kvalitatívne prvky by sa monitorovanie malo uskutočniť aspoň raz počas inšpekčného monitorovania.

⁵ Rozhodnutie Rady z 12. decembra 1977, ktorým sa ustanovuje spoločný postup pre výmenu informácií o kvalite sladkých povrchových vôd v spoločenstve (Ú. v. ES L 334, 1977, s. 29; Mim. vyd. 15/001, s. 63).

Pre prevádzkové monitorovanie určia členské štáty frekvenciu monitorovania každého ukazovateľa tak, aby monitorovanie poskytlo dostatočné údaje pre spoľahlivé vyhodnotenie stavu príslušného kvalitatívneho prvku. Monitorovanie by sa malo spravidla uskutočňovať v intervaloch, ktoré nie sú väčšie ako intervaly uvedené v nasledujúcej tabuľke, pokiaľ to nebude odôvodnené na základe technických znalostí a odborného posúdenia.

Frekvencia sa zvolí tak, aby sa dosiahol prijateľný stupeň spoľahlivosti a presnosti. Odhady spoľahlivosti a presnosti daného monitorovacieho systému sa uvedú v pláne vodohospodárskeho manažmentu povodia.

Frekvencia monitorovania sa zvolí tak, aby zohľadňovala premenlivosť ukazovateľov vyplývajúcu tak z prírodných ako aj antropogénnych podmienok. Obdobie monitorovania sa vyberie tak, aby sa minimalizoval dopad sezónnych zmien na výsledky a tým sa zabezpečilo, že výsledky budú odrážať zmeny vo vodnom útvare spôsobené zmenami antropogénnych vplyvov. Na dosiahnutie tohto cieľa sa v prípade potreby uskutoční doplnkové monitorovanie v priebehu rôznych ročných období toho istého roka.

Kvalitatívny prvok	Rieky	Jazerá	Brakické	Pobrežné
Biologické				
Fytoplanktón	6 mesiacov	6 mesiacov	6 mesiacov	6 mesiacov
Iná vodná flóra	3 roky	3 roky	3 roky	3 roky
Makrozoobentos	3 roky	3 roky	3 roky	3 roky
Ryby	3 roky	3 roky	3 roky	
Hydromorfologické				
Priechodnosť	6 rokov			
Hydrológia	priebežne	1 mesiac		
Morfológia	6 rokov	6 rokov	6 rokov	6 rokov
Fyzikálno-chemické				
Teplotné podmienky	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace
Kyslíkové pomery	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace
Soľnosť	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace	
Obsah živín	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace
Acidobázický stav	3 mesiace	3 mesiace		
Iné znečisťujúce látky	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace	3 mesiace
Prioritné látky	1 mesiac	1 mesiac	1 mesiac	1 mesiac

...“

11. Bod 2.4 prílohy V uvedenej smernice sa týka monitorovania chemického stavu podzemných vôd, pričom v bode 2.4.1 okrem iného stanovuje, že „monitorovacia sieť sa navrhne tak, aby poskytovala ucelený a súhrnný prehľad o chemickom stave podzemnej vody v každom povodí a umožnila zistiť prítomnosť dlhodobu stúpajúcich trendov koncentrácií znečisťujúcich látok, vyvolaných antropogénnymi vplyvmi“.

B. Francúzske právo

12. Článok L. 212-1 code de l'environnement (Zákonník o životnom prostredí) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej stanovuje:

„I. - Správne orgány vymedzujú povodia alebo zoskupenia povodí tak, že v prípade potreby určí útvary podzemných vôd a vnútrozemské a teritoriálne morské vody, ktoré sú s nimi spojené.

...

III. - Pre každé povodie alebo zoskupenie povodí sa vypracuje jedna alebo viacero hlavných schém organizácie a manažmentu vôd, ktoré stanovujú ciele uvedené v časti IV tohto článku a usmernenia, ktoré umožňujú dodržať zásady stanovené v článkoch L. 211-1 a L. 430-1. ...

IV. - Kvalitatívne a kvantitatívne ciele týkajúce sa vôd, ktoré stanovujú hlavné schémy organizácie a manažmentu vôd, predstavujú:

1° v prípade povrchových vôd, s výnimkou umelých vodných útvarov alebo útvarov výrazne zmenených ľudskými činnosťami, dobrý ekologický a chemický stav;

...

4° zabránenie zhoršeniu kvality vôd;

...

VII. - Zmeny vo fyzických charakteristikách vôd alebo výkon nových ľudských činností môžu za podmienok definovaných dekrétom uvedeným v časti XIII odôvodniť výnimky z dodržiavania cieľov uvedených v bodoch 1 až 4 časti IV a v časti VI.

...

XI. - Programy a správne rozhodnutia v oblasti vôd musia byť zlučiteľné alebo uvedené do súladu s ustanoveniami hlavných schém organizácie a manažmentu vôd.

...

XIII. - Dekrét Conseil d'État [Štátna rada] stanovuje podrobné pravidlá uplatňovania tohto článku.“

13. Článok R. 212 – 13 Zákonníka o životnom prostredí, zmeneného dekrétom č. 2018-847⁶, stanovuje:

„Na účely uplatňovania bodu 4 časti IV článku L. 212 – 1 predchádzanie zhoršeniu kvality vôd spočíva v tom, že:

- pokiaľ ide o ekologický stav a ekologický potenciál povrchových vôd, žiadny z prvkov kvality charakteristických pre tento stav alebo tento potenciál nebude v stave zodpovedajúcom nižšej triede, ako je trieda, ktorá ho predtým charakterizovala,
- pokiaľ ide o chemický stav povrchových vôd, koncentrácie znečisťujúcich látok nebudú presahovať environmentálne normy kvality, pokiaľ ich predtým neprekračovali;

...

Pri posudzovaní zlučiteľnosti programov a správnych rozhodnutí uvedených v časti XI článku L. 212 – 1 s cieľom predchádzať zhoršeniu kvality vôd uvedeným v bode 4 časti IV toho istého článku sa zohľadňujú opatrenia vylúčenia a zníženia a nezohľadňujú sa krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky.“

III. Spor vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

14. Návrhom a iným podaním, ktoré boli zaregistrované 1. apríla 2019 a 22. septembra 2020, podalo Association France Nature Environnement na Conseil d'État (Štátna rada) žalobu proti Premier ministre (predseda vlády) a Ministre de la Transition écologique et solidaire (ministerka pre ekologickú a solidárnu transformáciu), ktorou sa domáhalo zrušenia, z dôvodu prekročenia právomoci, dekrétu č. 2018-847 v rozsahu, v akom stanovuje, že do článku R. 212-13 Zákonníka o životnom prostredí sa pridáva posledný odsek, podľa ktorého na účely posúdenia zlučiteľnosti programov a správnych rozhodnutí prijatých v oblasti vôd s cieľom predchádzania zhoršeniu kvality vôd „sa nezohľadňujú krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky“ (ďalej len „sporné ustanovenie“), ako aj zrušenia implicitného rozhodnutia vzniknutého odmietnutím, zo strany Premier ministre (predseda vlády), vyhovieť žiadosti združenia Association France Nature Environnement o zrušenie tohto ustanovenia.

15. Na podporu svojej žaloby Association France Nature Environnement uviedlo, že sporné ustanovenie porušuje smernicu 2000/60, najmä jej článok 4 ods. 1, ktorý zakazuje akékoľvek zhoršenie stavu vodných útvarov, či už dočasné alebo dlhodobé.

16. Vnútroštátny súd uvádza, že Súdny dvor vo svojom rozsudku z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433)⁷, rozhodol, že článok 4 ods. 1 písm. a) body i) až iii) smernice 2000/60 sa má vykladať v tom zmysle, že členské štáty sú s výhradou udelenia výnimky povinné odmietnuť povolenie určitého projektu, ak môže spôsobiť zhoršenie

⁶ Décret du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (dekrét zo 4. októbra 2018 o hlavných schémach organizácie a manažmentu vôd a schémach organizácie a manažmentu vôd) (JORF č. 231 zo 6. októbra 2018, text č. 11).

⁷ Pokiaľ ide o komentár k tomuto rozsudku, pozri CLÉMENT, M.: *Droit européen de l'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2021, s. 456 až 463. Pozri tiež PALONIITTY, T.: The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany. In: *Journal of Environmental Law*, 2016, zv. 28, č. 1, s. 151 až 158.

stavu vodného útvaru alebo ak narúša dosiahnutie dobrého stavu povrchových vôd alebo dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu takýchto vôd k dátumu stanovenému touto smernicou.

17. Podľa vnútroštátneho súdu zo smernice 2000/60 vyplýva, že členské štáty musia odmietnuť povolenie konkrétneho projektu, ak tento projekt môže najmä spôsobiť zhoršenie stavu útvaru povrchovej vody, s výhradou dvoch prípadov výnimiek, ktoré táto smernica stanovuje v odsekoch 6 a 7 jej článku 4.

18. Pred týmto súdom Ministre de la Transition écologique et solidaire (ministerka pre ekologickú a solidárnu transformáciu) tvrdila, že na sporné ustanovenie sa nevzťahuje výnimka stanovená v článku 4 ods. 6 smernice 2000/60, ktorá musí vyplývať z okolností spôsobených prírodnými príčinami alebo vyššou mocou, ale pod výnimku uvedenú v odseku 7 tohto článku, ktorá vylučuje z rozsahu porušenia tejto smernice tie zhoršenia stavu vodného útvaru, ktoré vyplývajú z nových trvalo udržateľných ľudských rozvojových činností, pokiaľ sú splnené štyri kumulatívne podmienky uvedené v tomto odseku. Uvedená ministerka v tejto súvislosti predložila dokument vypracovaný dotknutými správnymi orgánmi členských štátov a Európskou komisiou v priebehu decembra 2017, podľa ktorého ak takéto činnosti majú na stav vodného útvaru len krátkodobý dočasný vplyv, ktorý nemá dlhodobé následky, môžu byť predmetom povolenia bez toho, aby toto povolenie podliehalo dodržaniu podmienok uvedených v článku 4 ods. 7 uvedenej smernice.

19. Za týchto podmienok Conseil d'État (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa článok 4 smernice [2000/60] vykladať tak, že umožňuje členským štátom, aby v prípade, že povoľujú program alebo projekt, nezohľadnili ich krátkodobý dočasný vplyv, ktorý nemá dlhodobé následky na stav povrchovej vody?
2. Ak áno, aké podmienky musia tieto programy a projekty spĺňať v zmysle článku 4 smernice 2000/60, a najmä jej odsekov 6 a 7?“

20. Písomné pripomienky predložili Association France Nature Environnement, francúzska, česká a holandská vláda, ako aj Komisia. Association France Nature Environnement, francúzska a holandská vláda, ako aj Komisia tiež predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 28. októbra 2021.

IV. Analýza

21. Svojimi dvoma otázkami, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 4 smernice 2000/60 vykladať v tom zmysle, že umožňuje členským štátom, aby pri posudzovaní zlučiteľnosti určitého programu alebo projektu s cieľom predchádzať zhoršeniu kvality vôd nezohľadnili krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky na stav útvaru povrchovej vody, a prípadne podmienky, ktoré tento program alebo tento projekt musia splniť na to, aby získali povolenie vzhľadom na odseky 6 a 7 tohto článku 4.

22. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že smernica 2000/60 je rámcová smernica prijatá na základe článku 175 ods. 1 ES (teraz článok 192 ods. 1 ZFEÚ). Stanovuje spoločné zásady a globálny rámec činností na ochranu vôd a zabezpečuje koordináciu, integráciu a v dlhodobjšej

perspektíve aj rozvoj všeobecných zásad a štruktúr ochrany a trvalo udržateľného využívania vôd v Únii. Spoločné zásady a globálny rámec činností, ktoré zakotvuje, musia byť neskôr rozvinuté členskými štátmi, ktoré musia prijať osobitné opatrenia v súlade s lehotami stanovenými touto smernicou. Táto smernica však nesmeruje k úplnej harmonizácii právnych predpisov členských štátov v oblasti vôd.⁸

23. Podľa článku 1 písm. a) uvedenej smernice je jej účelom ustanoviť rámec ochrany vnútrozemských povrchových vôd, brakických vôd, pobrežných vôd a podzemných vôd, ktorý zabráni ďalšiemu zhoršovaniu, ochráni a zlepši stav vodných ekosystémov, a s ohľadom na ich potrebu vody, suchozemských ekosystémov a mokradí, ktoré sú priamo závislé od vodných ekosystémov.

24. Na úvod poznamenávam, že vnútroštátny súd sa vo svojej prvej prejudiciálnej otázke zameriava na stav „povrchovej vody“. Nasledujúca analýza sa preto bude týkať „povrchových vôd“, ako sú definované v článku 2 bode 1 smernice 2000/60.

25. V tejto súvislosti článok 4 ods. 1 písm. a) bod i) tejto smernice stanovuje, že pri realizácii programov opatrení špecifikovaných v plánoch vodohospodárskeho manažmentu povodia, pokiaľ ide o povrchové vody, členské štáty vykonajú potrebné opatrenia na zabránenie zhoršeniu stavu všetkých útvarov povrchovej vody, s výhradou uplatnenia odsekov 6 a 7 tohto článku a bez toho, aby bol dotknutý odsek 8 uvedeného článku.

26. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa článok 4 ods. 1 písm. a) smernice 2000/60 neobmedzuje na programové vyhlásenia samotných cieľov plánovania manažmentu, ale ukladá povinnosť zabrániť zhoršeniu stavu vodných útvarov, ktorá má záväzné účinky voči členským štátom hneď, ako sa určí ekologický stav dotknutého vodného útvaru, v každej etape postupu stanoveného v tejto smernici.⁹

27. Inými slovami, článok 4 uvedenej smernice neobsahuje len povinnosti dlhodobého plánovania stanovené v plánoch manažmentu a programových opatreniach, ale týka sa aj *osobitných projektov*, na ktoré sa rovnako vzťahuje zákaz zhoršenia stavu vodných útvarov.¹⁰ Členský štát je v dôsledku toho povinný odmietnuť povolenie projektu, ak tento projekt môže zhoršiť stav dotknutého vodného útvaru alebo ohroziť dosiahnutie „dobrého stavu“ útvarov povrchovej alebo podzemnej vody s výhradou výnimiek stanovených v tomto článku 4.¹¹

28. Preto sú príslušné vnútroštátne orgány v priebehu konania o povolení projektu, a teda pred prijatím rozhodnutia, povinné podľa článku 4 smernice 2000/60 preskúmať, či tento projekt môže mať negatívne účinky na vodu, ktoré by boli v rozpore s povinnosťami zabrániť zhoršeniu stavu útvarov povrchovej a podzemnej vody a zlepšiť ich stav. Toto ustanovenie teda bráni tomu, aby sa uvedené posúdenie uskutočnilo až po tomto okamihu.¹²

⁸ Rozsudok z 24. júna 2021, Komisia/Španielsko (Zhoršenie stavu prírodnej zóny Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, bod 35 a citovaná judikatúra).

⁹ Rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten – und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 32 a citovaná judikatúra).

¹⁰ Napríklad rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), sa týkal úpravy vodnej cesty; rozsudok z 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a i. (C-43/10, EU:C:2012:560), sa týkal odklonu kurzu rieky a rozsudok z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), sa týkal výstavby diaľničného úseku.

¹¹ Rozsudok z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, bod 74 a citovaná judikatúra). Výnimky zo zákazu zhoršenia stavu vodného útvaru sú uvedené v odsekoch 6 a 7 uvedeného článku 4.

¹² Rozsudok z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, bod 76).

29. Pojem „zhoršenie stavu“ útvaru povrchovej vody nie je v tejto smernici definovaný.¹³ Súdny dvor však poskytol dôležité spresnenia, pokiaľ ide o kritériá umožňujúce dospieť k záveru o zhoršení stavu vodného útvaru. Súdny dvor tak uviedol, že zo štruktúry článku 4 uvedenej smernice a najmä z jeho odsekov 6 a 7 vyplýva, že *zhoršenia stavu vodného útvaru, hoci len prechodné, sú povolené iba za prísnych podmienok. Z toho vyplýva, že hranica, pri ktorej prekročení sa konštatuje porušenie povinnosti zabrániť zhoršeniu stavu vodného útvaru, musí byť čo najnižšia.*¹⁴

30. V tejto súvislosti sa má pojem „zhoršenie stavu“ útvaru povrchovej vody uvedený v článku 4 ods. 1 písm. a) bode i) smernice 2000/60 vykladať v tom zmysle, že k zhoršeniu dochádza vtedy, keď sa stav prinajmenšom jedného z kvalitatívnych prvkov uvedených v prílohe V tejto smernice¹⁵ zhorší o jednu triedu, a to aj v prípade, že toto zhoršenie kvalitatívneho prvku nevedie k celkovo horšiemu zaradeniu útvaru povrchovej vody. Pokiaľ sa však dotknutý kvalitatívny prvok už nachádza v najnižšej triede, akékoľvek zhoršenie tohto prvku je „zhoršením stavu“ útvaru povrchovej vody v zmysle tohto ustanovenia.¹⁶

31. Súdny dvor spresnil, že s výhradou udelenia výnimky sa musí zabrániť *akémukoľvek zhoršeniu stavu vodného útvaru, nezávisle od dlhodobých plánovaní stanovených v plánoch manažmentu a programoch opatrení, a že povinnosť zabrániť zhoršeniu stavu útvarov povrchovej vody zostáva záväzná v každom štádiu vykonávania smernice 2000/60 a je uplatniteľná na každý druh a každý stav útvaru povrchovej vody, pre ktorý sa prijal alebo mal prijať plán manažmentu.*¹⁷ Okrem toho je potrebné pojem „zhoršenie stavu“ vôd vykladať tak vo vzťahu ku kvalitatívnemu prvku, ako aj k látke samotnej. Povinnosť zabrániť zhoršeniu stavu vodného útvaru si teda zachováva celý svoj potrebný účinok pod podmienkou, že zahŕňa *každú zmenu*, ktorá by mohla ohroziť dosiahnutie hlavného cieľa tejto smernice.¹⁸

32. Z judikatúry Súdneho dvora tak na jednej strane vyplýva, že na základe uvedenej smernice sú príslušné vnútroštátne orgány povinné v priebehu povoľovacieho konania týkajúceho sa konkrétneho programu alebo projektu preskúmať, či tento program alebo projekt môže mať za následok zhoršenie stavu dotknutých útvarov povrchovej vody. Na druhej strane sa to týka všetkých zhoršení stavu vodného útvaru, ako ich určil Súdny dvor, vrátane tých, ktoré majú prechodnú povahu.

33. Je pravda, že výklad pojmu „zhoršenie“ stavu vodného útvaru, z ktorého vychádzal najmä Súdny dvor, v zložení veľkej komory v rozsudku z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), sa môže javiť ako náročný pre členské štáty, ktoré môžu povoliť program alebo projekt iba za prísnych podmienok, a to aj v prípade, ak by zhoršenie mohlo byť krátkodobé.¹⁹ Ako však Súdny dvor uviedol v tomto rozsudku, takýto výklad vyplýva zo znenia článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) smernice 2000/60 a kontextu tohto ustanovenia.²⁰

¹³ Rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 53).

¹⁴ Rozsudok z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, bod 101 a citovaná judikatúra).

¹⁵ Tieto kvalitatívne prvky majú biologickú, hydromorfologickú alebo fyzikálno-chemickú povahu.

¹⁶ Rozsudok z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, bod 92 a citovaná judikatúra).

¹⁷ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 50).

¹⁸ Rozsudok z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, bod 100 a citovaná judikatúra).

¹⁹ Pozri VAN RIJSWICK, H. F. M. W. a BACKES, C. W.: Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards? In: *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, zv. 12, č. 3 a 4, s. 363 až 377, najmä s. 375, podľa ktorých povinnosti vyplývajúce z tohto rozsudku sú prísnejšie ako to, čo mnohé členské štáty očakávali alebo v čo dúfali.

²⁰ Pozri rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 54).

34. V prejednávanej veci sporné ustanovenie uvádza, že na posúdenie zlučiteľnosti programov a správnych rozhodnutí v oblasti vôd s cieľom predchádzať zhoršeniu kvality vôd sa „nezohľadňujú krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky“²¹.

35. Takéto vplyvy môžu mať rôzne formy, ale vzhľadom na smernicu 2000/60 je referenčným kritériom existencia alebo neexistencia zhoršenia stavu dotknutého vodného útvaru.

36. Zo sporného ustanovenia vyplýva, že k nezohľadneniu krátkodobých dočasných vplyvov, ktoré nemajú dlhodobé následky, dochádza v *štádiu povolovacieho konania* týkajúceho sa programu alebo projektu. Toto ustanovenie je založené na myšlienke, že takéto vplyvy môžu mať *nepodstatné*²² účinky na stav dotknutého útvaru povrchovej vody. Zmysel, ktorý treba dať uvedenému ustanoveniu, však podľa môjho názoru nie je na prvý pohľad jasný.

37. Podľa prvého možného výkladu sporného ustanovenia príslušné vnútroštátne orgány na prvý pohľad a bez účinnej kontroly usudzujú, že niektoré programy alebo projekty vzhľadom na ich charakteristiky nespôsobujú zhoršenie stavu dotknutého útvaru povrchovej vody. V tomto zmysle toto ustanovenie obsahuje všeobecnú zásadu, podľa ktorej platí, že pre tieto programy alebo projekty neexistujú nepriaznivé následky na stav tohto vodného útvaru. V tejto súvislosti, ako uviedlo Association France Nature Environnement na pojednávaní, uvedené ustanovenie nestanovuje ako podmienku analýzu vplyvov programu alebo projektu na aspoň jeden z prvkov kvality uvedených v prílohe V smernice 2000/60, ktoré určujú klasifikáciu dotknutého vodného útvaru. Ak je toto výklad, ktorý nasledujú príslušné vnútroštátne orgány, domnievam sa, že je problematický z koncepčného hľadiska. Ako sa totiž bez účinnej kontroly určí, že účinky programu alebo projektu budú nepodstatné z hľadiska stavu vodného útvaru?

38. Preto takýto výklad nie je v súlade so smernicou 2000/60.²³ Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že členské štáty sú v priebehu konania o povolení projektu podľa článku 4 tejto smernice povinné *preskúmať*, či tento projekt môže spôsobiť zhoršenie stavu vodného útvaru, hoci aj *prechodné*.²⁴ V dôsledku toho musí byť každý program a každý projekt predmetom *účinného* posúdenia účinkov, ktoré môžu mať na stav dotknutého vodného útvaru.

39. Francúzska vláda vo svojich písomných pripomienkach neuvádza výslovne výklad, ktorý pripisuje spornému ustanoveniu. Táto vláda totiž uvádza, že podľa vnútroštátnej právnej úpravy „však“ musia byť všetky vplyvy na vodu, ktoré predstavuje konkrétny projekt, či už ide o krátkodobý dočasný vplyv, ktorý nemá dlhodobé následky alebo o riziká zhoršenia stavu vodných útvarov, podrobne analyzované v štúdiách pripojených k spisu k žiadosti o povolenie predmetného projektu. Okrem toho všetky projekty sú sprevádzané opatreniami zameranými na obmedzenie ich vplyvu najmä na stav vodných útvarov, a to od ich navrhovania až po ich realizáciu.

²¹ V bežnom jazyku „dočasný“ znamená, niečo, „čo trvá alebo má trvať len obmedzený čas“. Pozri *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, 2011.

²² Aby som použil terminológiu použitú v smernici Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102) (článok 6 ods. 2).

²³ V tom istom zmysle Komisia vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že vnútroštátna právna úprava, ktorá vyžala *všeobecným a nerozlišujúcim spôsobom* „dočasné krátkodobé vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky“ z predchádzajúceho hodnotenia, ktoré musí príslušný orgán vykonať, pokiaľ ide o projekt, ktorý môže mať účinok na stav vody, nie je zlučiteľná s judikatúrou Súdneho dvora a že takáto právna úprava vyzera ako *výnimka nestanovená* smernicou 2000/60.

²⁴ Pozri bod 29 vyššie.

40. Nie je však jasné, či sporné ustanovenie samo osebe vyžaduje túto analýzu, alebo či toto ustanovenie naopak oslobodzuje vnútroštátne orgány od takejto analýzy a že táto analýza vyplýva z iných ustanovení vnútroštátneho práva. Keďže sa však Súdnu dvoru kladie otázka o súlade sporného ustanovenia so smernicou 2000/60, je dôležité poznať presný význam tohto ustanovenia.

41. V tejto súvislosti podľa ustálenej judikatúry výlučne vnútroštátny súd má právomoc zistiť a posúdiť skutkový stav veci, ktorú prejednáva, ako aj vykladať a uplatňovať vnútroštátne právo.²⁵ Tomuto súdu preto prináleží overiť, aký výklad sporného ustanovenia uplatňujú príslušné vnútroštátne orgány. V prípade, že tento výklad spočíva v tom, že sa v rámci postupu schvaľovania nevykonáva účinná kontrola účinkov programu alebo projektu na stav dotknutého vodného útvaru z dôvodu, že sa predpokladá, že tieto účinky sú nepodstatné, zastávam názor, ako už bolo uvedené, že takýto výklad nie je v súlade s článkom 4 smernice 2000/60.

42. Naproti tomu v prípade, že sa uplatní druhý možný výklad sporného ustanovenia, a to, že toto ustanovenie v rámci povoloacieho konania zahŕňa vykonanie účinnej kontroly účinkov programu alebo projektu na stav dotknutého útvaru povrchovej vody, je potrebné ďalej spresniť analýzu.

43. Ťažkosti spojené s touto kontrolou vyplývajú zo skutočnosti, že sa zakladá na *predchádzajúcom posúdení* účinkov predmetného programu alebo projektu na stav útvaru povrchovej vody, ktoré je v podstate ťažko preukázať, a to o to viac, že vodný útvar je dynamickým systémom, ktorého stav sa môže postupom času vyvíjať, a to aj bez ľudského zásahu. Táto ťažkosť, ktorá sa zo svojej podstaty objavuje v prípade každej štúdie vplyvu na životné prostredie, znamená, že uvedená kontrola sa musí opierať o vopred vypracované vedecké modely.

44. Preto, ako uviedla Komisia vo svojich písomných pripomienkach, musí mať podobu podrobného a odôvodneného preskúmania na základe výpočtov, modelovacích techník alebo odhadov, ktoré umožňujú dostatočne presnú predstavu o účinkoch programu alebo projektu v čase a priestore na stav dotknutého útvaru povrchovej vody vzhľadom na jeho vlastnosti a stav pred vykonaním tohto programu alebo projektu.²⁶ To isté preskúmanie bude musieť zohľadniť všetky ďalšie relevantné okolnosti, akými sú existencia prípadných kumulatívnych účinkov viacerých programov alebo projektov alebo prítomnosť viacerých útvarov povrchovej vody, ktoré by boli ovplyvnené, aby sa splnili environmentálne ciele definované v článku 4 smernice 2000/60.

45. V prípade, že príslušné vnútroštátne orgány po dokončení preskúmania dospejú k záveru, že dotknutý program alebo projekt môže mať len *nepodstatné a zvrátiteľné* účinky na stav útvaru povrchovej vody a že z tohto dôvodu nedôjde k „zhoršeniu“ v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) smernice 2000/60, tento program a tento projekt môžu byť z hľadiska tejto smernice povolené.

46. Naopak, ak preskúmanie vykonané príslušnými vnútroštátnymi orgánmi povedie tieto orgány k záveru, že skúmaný program alebo projekt môže viesť k „zhoršeniu“ stavu dotknutého útvaru povrchovej vody, bude potrebné uplatniť výnimky stanovené v článku 4 smernice 2000/60.²⁷

²⁵ Rozsudok z 28. októbra 2021, X-Beteiligungsgesellschaft mbH (DPH – Postupné platby) (C-324/20, EU:C:2021:880, bod 31 a citovaná judikatúra).

²⁶ V tejto súvislosti sa bod 1.3 prílohy II smernice 2000/60 týka stanovenia referenčných podmienok charakteristických pre typy útvarov povrchovej vody.

²⁷ Generálny advokát Jääskinen vo svojich návrhoch vo veci Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, bod 79) uplatnil výklad v rovnakom zmysle, keď zdôraznil, že *ak nejde o projekty, ktoré nemajú takmer nijaký vplyv na stav vodných útvarov*, a teda na vodohospodársky manažment správneho územia povodia, spadajú do pôsobnosti všeobecného zákazu zhoršenia stavu vodných útvarov, pričom však môžu byť schválené na základe systému výnimiek podľa článku 4 smernice 2000/60.

47. Ako určiť, či „zhoršenie“ stavu vodného útvaru v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) tejto smernice môže nastať vzhľadom na krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky a sú uvedené v spornom ustanovení?²⁸

48. Komisia vo svojich písomných pripomienkach tvrdí, že na posúdenie toho, čo predstavuje krátkodobý dočasný vplyv, ktorý nevedie k „zhoršeniu“ v zmysle tohto ustanovenia, môžu frekvencie kontrol uvedené v tabuľke nachádzajúcej sa v bode 1.3.4 prílohy V smernice 2000/60, na ktorú odkazuje článok 8 tejto smernice, slúžiť ako referenčný bod pre príslušné vnútroštátne orgány, ktoré majú povoliť konkrétny projekt. Tieto orgány by tak mohli dospieť k záveru, že chvílkové zhoršenie, ktorého účinky už skončili, t. j. v rámci ktorého dotknutý kvalitatívny prvok bol opäť uvedený do svojho predchádzajúceho stavu v časovom rozpätí, ktoré je kratšie ako tieto frekvencie, nemusí predstavovať „zhoršenie“ v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) uvedenej smernice.

49. Túto argumentáciu nepovažujem za presvedčivú. Na jednej strane totiž smernica 2000/60 nestanovuje žiadne rozlišovanie podľa toho, či je „zhoršenie“ krátkodobé alebo dlhodobé. Na druhej strane článok 4 ods. 6 tejto smernice uvádza „dočasné“ zhoršenie stavu vodných útvarov, čo znamená, že na tento druh zhoršenia sa uvedená smernica takisto vzťahuje. Súdny dvor tak odkázal na *prechodné* zhoršenia,²⁹ to znamená na pominuteľné. Inými slovami, *dočasné* zhoršenia patria do pôsobnosti článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) tej istej smernice.

50. Na druhej strane z praktického hľadiska bod 1.3.4 prílohy V smernice 2000/60 stanovuje, že počas monitorovaného obdobia by sa mali indikatívne ukazovatele fyzikálno-chemických kvalitatívnych prvkov sledovať v rôznych frekvenciách. Niektoré frekvencie sú jeden mesiac, ako napríklad pri prioritných látkach, iné sú tri roky, ako napríklad pre makrozoobentos a ryby, a ďalšie siahajú až na šesť rokov, a to pokiaľ ide o „priechodnosť“ a „morfológiu“. Pokiaľ ide o tieto dva posledné prvky kvality, časové kritérium, ktoré sa má zohľadniť pri určení, či dôjde k zhoršeniu, bude teda šesť rokov.³⁰ Nie je mi jasné, ako by takéto zhoršenie mohlo byť kvalifikované ako „krátkodobé dočasné“.

51. Inak povedané, odkaz na frekvencie kontrol uvedené v bode 1.3.4 prílohy V smernice 2000/60 sa mi nezdá byť relevantným kritériom na posúdenie zhoršenia stavu útvaru povrchovej vody, zatiaľ čo podľa judikatúry Súdneho dvora hranica, pri ktorej prekročení sa konštatuje porušenie povinnosti zabrániť zhoršeniu stavu vodného útvaru, *musí byť čo najnižšia* a táto povinnosť zahŕňa *akúkoľvek zmenu*, ktorá by mohla ohroziť realizáciu hlavného cieľa tejto smernice.³¹

52. V každom prípade zo spisu predloženého Súdnu dvoru nevyplýva, že relevantná francúzska právna úprava odkazuje na frekvencie kontrol stanovené v prílohe V uvedenej smernice.

53. Okrem toho holandská vláda tvrdí, že podľa tej istej smernice sa v prvom rade cyklus, frekvencia a monitorovacie miesta vyberajú tak, aby merané údaje mohli poskytnúť reprezentatívny a dôveryhodný obraz stavu kvalitatívneho prvku alebo látky v celom útvare povrchovej vody. Ďalej údaje získané na každom monitorovacom mieste sú konvertované na

²⁸ Francúzska vláda na pojednávaní uviedla, že francúzske právo neobsahuje prvky umožňujúce spresniť rozsah výrazov „dočasné“, „krátkodobé“ a „dlhodobé“ uvedené v tomto ustanovení a že tieto výrazy nie sú definované ani v textoch, ktoré nemajú právnu záväznosť, ako sú pokyny správnych orgánov alebo relevantné usmernenia v danej oblasti.

²⁹ Pozri judikatúru citovanú v bode 29 vyššie.

³⁰ V prejednávanej veci sa v rámci predchádzajúceho posúdenia účinkov predmetného programu alebo projektu otázka netýka *konkrétneho výsledku* kontrol, ktoré treba vykonať v súvislosti s prvkami fyzikálno-chemickej kvality, ale *potenciálnej dĺžky* trvania týchto účinkov na stav dotknutého vodného útvaru.

³¹ Pozri judikatúru citovanú v bodoch 29 a 31 vyššie.

jednotnú hodnotu, ktorá je agregovaná tak z priestorového, ako aj časového hľadiska. Napokon kvalitatívny prvok alebo látka vo vodnom útvare sa klasifikuje prostredníctvom vyhodnotenia vypočítanej a agregovanej hodnoty tohto kvalitatívneho prvku alebo tejto látky vzhľadom na klasifikačné normy stanovené smernicou 2000/60.

54. V tejto súvislosti poznamenávam, že Súdny dvor rozhodol, že z úlohy a významu každého monitorovacieho miesta v systéme monitorovania kvality podzemných vôd zavedenom smernicou 2000/60, najmä v bode 2.4 jej prílohy V, vyplýva, že nedodržanie kvalitatívneho prvku v jedinom monitorovacom mieste postačuje na konštatovanie existencie zhoršenia stavu útvaru podzemnej vody v zmysle článku 4 ods. 1 tejto smernice. V súlade s bodom 2.4 prílohy V uvedenej smernice totiž umiestnenie monitorovacích miest musí poskytovať *ucelený a súhrnný obraz* chemického stavu podzemných vôd každého správneho územia povodia. Na tento účel sú v tomto ustanovení stanovené rôzne kritériá na výber kontrolných miest, ktoré, ako to potvrdzuje článok 4 ods. 3 smernice 2006/118/ES³², musia poskytovať reprezentatívne údaje z monitorovania. Nedodržanie kvalitatívneho prvku na jedinom monitorovacom mieste teda v zmysle článku 4 ods. 1 písm. b) bodu i) smernice 2000/60 naznačuje existenciu zhoršenia chemického stavu prinajmenšom významnej časti útvaru podzemnej vody.³³

55. Komisia na pojednávaní uviedla, že vzhľadom na túto judikatúru Súdneho dvora nerozumie, ako možno krátkodobú a úplne zvrátiteľnú zmenu kvalifikovať ako dostatočne reprezentatívnu a významnú zmenu stavu útvaru povrchovej vody.

56. Je pravda, že uvedená judikatúra sa týka podzemných vôd a Súdny dvor odkázal na bod 2.4 prílohy V smernice 2000/60, podľa ktorého monitorovacia sieť musí byť navrhnutá tak, aby poskytovala *ucelený a súhrnný obraz* chemického stavu podzemných vôd každého správneho územia povodia a umožnila zistiť prítomnosť dlhodobých narastajúcich trendov znečistenia spôsobeného antropogénnou činnosťou.

57. Pokiaľ však ide o povrchové vody, bod 1.3 prílohy V tejto smernice tiež stanovuje, že „monitorovacia sieť povrchových vôd bude vytvorená v súlade s požiadavkami článku 8. Monitorovacia sieť bude navrhnutá tak, aby zabezpečila *zosúladený a úplný prehľad* ekologického a chemického stavu v každom povodí a aby umožnila klasifikáciu vodných útvarov do piatich tried v súlade s normatívnymi definíciami v časti 1.2“³⁴. Bod 1.3.1 tejto prílohy spresňuje, že kontrola sa vykonáva v reprezentatívnych bodoch správneho územia povodia, pokiaľ ide o veľkosť prietoku vody a množstvo prítomnej vody.

58. Okrem toho odôvodnenie 33 smernice 2000/60 uvádza, že opatrenia týkajúce sa povrchových a podzemných vôd patriacich do toho istého ekologického a hydrologického systému musia byť koordinované. Takáto koordinácia by však nebola zabezpečená, ak by sa rozlišovalo medzi reprezentatívnosťou monitorovacích miest kvality podzemných vôd a tých, ktoré sa týkajú povrchových vôd.

³² Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o ochrane podzemných vôd pred znečistením a zhoršením kvality (Ú. v. EÚ L 372, 2006, s. 19).

³³ Rozsudok z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, body 113 až 115).

³⁴ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

59. Za týchto podmienok zastávam názor, že judikatúru týkajúcu sa spôsobov, ktoré umožňujú vyhodnotiť chemické zhoršenie stavu podzemných vôd, možno uplatniť aj na povrchové vody. Preto navrhujem, aby Súdny dvor dospel k záveru, že nedodržanie kvalitatívneho prvku na jedinom monitorovacom mieste naznačuje existenciu zhoršenia stavu prinajmenšom významnej časti útvaru povrchovej vody v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) smernice 2000/60.

60. Dodávam, že na pojednávaní holandská vláda tvrdila, že dynamika útvaru povrchovej vody je oveľa väčšia než dynamika útvaru podzemnej vody a že prírodné a ľudské faktory, ako sú napríklad zrážky, sucho, teplota, plavba alebo rekreačné aktivity, majú vplyv. Z dôvodu tejto dynamiky stav útvaru povrchovej vody nemožno určiť na základe jediného opatrenia v konkrétnom okamihu.

61. Pripomínam však, že kontrola, ktorú musia vykonať príslušné vnútroštátne orgány, má *predbežnú povahu* a musí sa opierať o vopred vytvorené vedecké modely.³⁵ V tomto rámci musia tieto orgány preskúmať účinky dotknutého programu alebo projektu a určiť, v akom rozsahu tieto vplyvy samy osebe vedú k zhoršeniu stavu vodného útvaru bez ohľadu na dynamiku tohto vodného útvaru.

62. Ak môže nastať „zhoršenie“ stavu útvaru povrchovej vody v zmysle tohto ustanovenia, treba odkázať na výnimky stanovené v článku 4 smernice 2000/60.

63. V tejto súvislosti článok 4 ods. 6 tejto smernice stanovuje, že dočasné zhoršenie stavu vodných útvarov sa nepovažuje za porušenie požiadaviek uvedenej smernice, ak vyplýva z okolností spôsobených prírodnými príčinami alebo vyššou mocou, ktoré sú výnimočné alebo nemohli byť rozumne predpokladané – najmä vážne povodne a dlhodobé sucho – alebo z okolností vyplývajúcich z havárií, ktoré nemohli byť rozumne predpokladané, ak sú splnené určité podmienky.

64. Inými slovami, táto výnimka sa uplatňuje *a posteriori* a týka sa náhodných dôvodov zhoršenia. Ako správne uviedla francúzska vláda, zhoršenie stavu vodného útvaru, ktoré môže vyvolať program alebo projekt, zo svojej podstaty nepatrí do pôsobnosti tohto ustanovenia.

65. Okrem toho článok 4 ods. 7 smernice 2000/60 stanovuje, že členské štáty sa nedopúšťajú porušenia tejto smernice, keď je neúspech pri dosahovaní dobrého stavu podzemnej vody, dobrého ekologického stavu, prípadne dobrého ekologického potenciálu, alebo pri predchádzaní zhoršenia stavu útvaru povrchovej alebo podzemnej vody dôsledkom nových modifikácií fyzikálnych vlastností útvaru povrchových vôd alebo zmien úrovne hladiny útvarov podzemnej vody. Členské štáty sa tiež nedopustia porušenia, keď sa nepodarí zabrániť zhoršeniu stavu útvaru povrchovej vody z veľmi dobrého na dobrý v dôsledku nových trvalo udržateľných rozvojových činností človeka.³⁶

66. Inými slovami, toto ustanovenie sa uplatňuje na nové modifikácie, zmeny alebo nové činnosti trvalo udržateľného rozvoja pod podmienkou splnenia určitých kritérií a podmienok,³⁷ pokiaľ ide o programy a projekty.

³⁵ Pozri bod 43 vyššie.

³⁶ Rozsudok z 1. júna 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, bod 29).

³⁷ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, bod 59).

67. Ak teda projekt môže mať nepriaznivé účinky na vodu, môže byť povolený len vtedy, ak sú splnené podmienky stanovené v článku 4 ods. 7 písm. a) až d) smernice 2000/60. Je na vnútroštátnych orgánoch, ktoré sú príslušné na povolenie projektu, aby overili, či sú tieto podmienky splnené pred vydaním takéhoto povolenia bez toho, aby tým bolo dotknuté prípadné súdne preskúmanie.³⁸

68. Podľa francúzskej vlády to, že by sa museli vziať do úvahy krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky, a preto by mohli odôvodniť zamietnutie povolenia predmetného programu alebo projektu, by zbavilo ustanovenia článku 4 smernice 2000/60 koherentnosti. Zatiaľ čo totiž programom alebo projektom, ktoré môžu spôsobiť zhoršenie stavu útvaru povrchovej vody, možno udeliť povolenie na základe článku 4 ods. 7 tejto smernice, tie, ktoré vyvolávajú iba krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky, môžu byť z tohto dôvodu zakázané bez toho, aby tie isté ustanovenia vo vzťahu k nim upravovali možnosť udelenia výnimky. Takýto výklad by teda paradoxne viedol k tomu, že by programy alebo projekty, ktoré môžu samy osebe spôsobiť zhoršenie stavu dotknutého útvaru povrchovej vody, podliehali najmenej prísnemu režimu zákazov, pretože sa na ne vzťahujú výnimky.

69. S touto argumentáciou nesúhlasím. Všetky programy alebo projekty totiž podliehajú rovnakému právnemu režimu, ak môžu spôsobiť „zhoršenie“ stavu dotknutého útvaru povrchovej vody. Výnimka na základe článku 4 ods. 7 smernice 2000/60 tak môže byť priznaná aj pre programy alebo projekty, ktorých vplyv je síce krátkodobý, dočasný a bez dlhodobých následkov, ale ktoré by viedli k takému zhoršeniu.

70. V dôsledku toho projekty, ktoré môžu mať v krátkodobom horizonte negatívne účinky na stav útvaru povrchovej vody, ako sú napríklad činnosti renaturácie, ktoré majú pozitívny charakter na ochranu životného prostredia, môžu využívať túto výnimku a byť v tomto rámci povolené.

71. Holandská vláda na pojednávaní zdôraznila, že uplatnenie výnimky uvedenej v článku 4 ods. 7 smernice 2000/60 je pre členské štáty problematické, najmä pokiaľ ide o súvisiace náklady.

72. Táto smernica však bola v rámci možností koncipovaná tak, aby sa zabránilo zhoršeniu stavu vodných útvarov. V tomto zmysle, ako uvádza odôvodnenie 25 uvedenej smernice, by sa mali stanoviť environmentálne ciele tak, aby sa zabezpečil dobrý stav povrchovej a podzemnej vody v celej Európskej únii a aby sa zabránilo zhoršovaniu stavu vôd na úrovni Únie. Tieto ambiciózne ciele so sebou nevyhnutne prinášajú záťaž pre členské štáty, ktorá sa zdá byť ešte viac odôvodnená vzhľadom na súčasné klimatické zmeny.

73. Napokon vnútroštátny súd spomína usmerňovací dokument schválený riaditeľmi Únie vo veciach vodného hospodárstva na stretnutí, ktoré sa konalo v Tallinne (Estónsko) od 4. do 5. decembra 2017³⁹, podľa ktorého „ak je stav alebo potenciál prvku ovplyvnený len dočasne na krátky čas a za krátky čas sa obnoví, buď prirodzene, alebo v dôsledku zmiernenia, a to bez dlhodobých nepriaznivých dôsledkov, takéto fluktuácie nepredstavujú zhoršenie stavu/potenciálu

³⁸ Rozsudok z 28. mája 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, bod 75 a citovaná judikatúra).

³⁹ Tento dokument má názov „Spoločná vykonávací stratégia rámcovej smernice o vode a smernice povodniach – Usmerňovací dokument č. 36 – Výnimky z environmentálnych cieľov podľa článku 4 [ods. 7] – Nové úpravy fyzikálnych vlastností útvarov povrchových vôd, zmeny hladiny podzemných vôd alebo nové trvalo udržateľné rozvojové činnosti človeka“. Vo svojich rôznych jazykových verziách je prístupný na tomto internetovom odkaze: https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-ccef-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified_DESC.

a nebude sa vyžadovať testovanie podľa článku 4 ods. 7. Ak sa očakáva, že účinky na stav/potenciál vodného útvaru budú trvalé alebo dlhodobé, takéto činnosti podliehajú testovaniu podľa článku 4 ods. 7⁴⁰.

74. Francúzska, česká a holandská vláda odkazujú na tento dokument na účely záveru, že sporné ustanovenie je v súlade s článkom 4 smernice 2000/60.

75. V tejto súvislosti treba uviesť, že podľa výslovného znenia tohto dokumentu tento dokument, ktorého cieľom je uľahčiť vykonanie tejto smernice, nie je právne záväzný a nevyhnutne neodráža názory Komisie, pričom iba Súdny dvor má právomoc poskytnúť záväzný výklad práva Únie.

76. Ako som už uviedol, definícia pojmu „zhoršenie“ v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) smernice 2000/60 nerozlišuje podľa toho, či je zhoršenie krátkodobé alebo dlhodobé. Jediným kritériom, ktoré treba zohľadniť v rámci povoľovacieho konania týkajúceho sa programu alebo projektu, je skutočnosť, či môže alebo nemôže dôjsť k „poškodeniu“ v zmysle tohto ustanovenia. Preto zastávam názor, že uvedený dokument neodráža obsah tejto smernice, ako ju vykladá Súdny dvor.

77. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že článok 4 smernice 2000/60 neumožňuje členským štátom pri posudzovaní zlučiteľnosti určitého programu alebo projektu s cieľom zabrániť zhoršeniu kvality vôd nezohľadniť krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky, na stav útvaru povrchovej vody. Ak v rámci povoľovacieho konania týkajúceho sa programu alebo projektu príslušné vnútroštátne orgány určia, že tento program alebo projekt môže spôsobiť „zhoršenie“ stavu útvaru povrchovej vody v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) tejto smernice a v zmysle výkladu Súdneho dvora, tento program alebo projekt možno povoliť len vtedy, ak sú splnené podmienky stanovené v článku 4 ods. 7 písm. a) až d) uvedenej smernice.

V. Návrh

78. So zreteľom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položila Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko), takto:

Článok 4 smernice 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva, sa má vykladať v tom zmysle, že neumožňuje členským štátom pri posudzovaní zlučiteľnosti určitého programu alebo projektu s cieľom zabrániť zhoršeniu kvality vôd nezohľadniť krátkodobé dočasné vplyvy, ktoré nemajú dlhodobé následky, na stav útvaru povrchovej vody. Ak v rámci povoľovacieho konania týkajúceho sa programu alebo projektu príslušné vnútroštátne orgány určia, že tento program alebo projekt môže spôsobiť „zhoršenie“ stavu útvaru povrchovej vody v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) tejto smernice a v zmysle výkladu Súdneho dvora, tento program alebo projekt možno povoliť len vtedy, ak sú splnené podmienky stanovené v článku 4 ods. 7 písm. a) až d) uvedenej smernice.

⁴⁰ Pozri s. 26 a 27 tohto dokumentu.