



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

5. května 2022*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2000/60/ES – Rámec pro činnost Evropské unie v oblasti vodní politiky – Článek 4 odst. 1 písm. a) – Environmentální cíle týkající se povrchových vod – Povinnost členských států neschválit program nebo projekt, který může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody – Pojem „zhoršení“ stavu útvaru povrchové vody – Článek 4 odst. 6 a 7 – Výjimky ze zákazu zhoršení – Podmínky – Program nebo projekt, který má na stav útvaru povrchové vody dočasné krátkodobé dopady bez dlouhodobých důsledků“

Ve věci C-525/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Státní rada, Francie) ze dne 14. října 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 19. října 2020, v řízení

Association France Nature Environnement

proti

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Prechal, předsedkyně senátu, J. Passer (zpravodaj), F. Biltgen, N. Wahl a M. L. Arastey Sahún, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 28. října 2021,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za sdružení France Nature Environnement B. Hogommatem,
- za francouzskou vládu T. Stéhelinem, W. Zemamtou a E. Toutainem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

- za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a L. Dvořákovou, jako zmocněnci,
- za nizozemskou vládu K. Bulterman a M. A. M. de Ree, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi C. Valero a O. Beynet, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. ledna 2022,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi sdružením France Nature Environnement na jedné straně a Premier ministre (předseda vlády, Francie) a ministre de la Transition écologique et solidaire (ministerně pro ekologickou a solidární transformaci, Francie) na straně druhé ve věci legality nařízení o hlavních plánech vodního hospodářství a nakládání s vodami a plánech vodního hospodářství a nakládání s vodami.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 11, 25, 26 a 32 odůvodnění směrnice 2000/60 uvádějí:
 - „(11) Podle článku 174 Smlouvy má politika Společenství pro životní prostředí přispět k prosazování cílů zachování, ochrany a zvýšení kvality životního prostředí, při uvážlivém a rozumném využívání přírodních zdrojů a má být založena na zásadě předběžné opatrnosti, přijímání preventivních opatření, a především na zásadě nápravy škod na životním prostředí u zdroje a na zásadě, že znečišťovatel má platit.
- [...]
- (25) Má být stanovena obecná definice stavu vod, pokud jde o jejich jakost, a ve vztahu k účelům ochrany životního prostředí i definice množství. Mají být stanoveny environmentální cíle k tomu, aby bylo dosaženo dobrého stavu povrchových a podzemních vod v celém Společenství a na úrovni Společenství zabráněno zhoršování stavu vod.
- (26) Členské státy mají usilovat o dosažení přinejmenším dobrého stavu vod prostřednictvím stanovení a zavedení nezbytných opatření v rámci integrovaných programů opatření, a to s ohledem na stávající požadavky Společenství. Pokud dobrý stav vody již existuje, má být udržován. U podzemních vod má být navíc v rámci požadavku dobrého stavu identifikován a zvrácen jakýkoli významný a trvalý vzestupný trend koncentrace kterékoli znečišťující látky.

[...]

- (32) Ve specifických podmínkách mohou existovat důvody pro výjimky z požadavku na zamezení dalšího zhoršování nebo dosažení dobrého stavu, pokud je neúspěch výsledkem neočekávaných nebo výjimečných okolností, zejména povodní nebo suchých období, nebo z důvodů nadřazeného veřejného zájmu, nově změněných fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin u útvarů podzemní vody, za předpokladu, že se podstoupí všechny dostupné kroky ke zmírnění nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru.“

4 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Účel“, stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod, který:

- a) zabrání dalšímu zhoršování a ochrání a zlepší stav vodních ekosystémů, a s ohledem na jejich potřebu vody, suchozemských ekosystémů a mokřadů, které přímo závisejí na vodních ekosystémech;

[...]“

5 Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

- 1) ‚povrchovými vodami‘ rozumějí vnitrozemské vody s výjimkou vod podzemních, brakické a pobřežní vody; ve vztahu k problematice chemického stavu se též zahrnou teritoriální vody;

[...]

- 10) ‚útvarem povrchové vody‘ rozumí samostatný a významný prvek povrchové vody, jako jsou jezero, nádrž, tok, řeka nebo kanál, část toku, řeky nebo kanálu, brakické vody nebo úsek pobřežních vod;

[...]

- 17) ‚stavem povrchových vod‘ rozumí obecné vyjádření stavu útvaru povrchové vody určené[ho] buď ekologickým, nebo chemickým stavem, podle toho, který je horší;

- 18) ‚dobrým stavem povrchových vod‘ rozumí takový stav útvaru povrchové vody, kdy je jeho jak ekologický, tak chemický stav přinejmenším ‚dobrý‘;

[...]“

6 Článek 4 téže směrnice, nadepsaný „Environmentální cíle“, v odstavcích 1 a 6 až 8 uvádí:

„1. Při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí:

- a) pro povrchové vody

- i) členské státy provedou potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod s výhradou uplatnění odstavců 6 a 7 a aniž je dotčen odstavec 8;

- ii) členské státy zajistí ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech útvarů povrchových vod, s ohledem na ustanovení bodu iii) pro umělé a silně ovlivněné vodní útvary, s cílem dosáhnout dobrého stavu povrchových vod nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, v souladu s ustanoveními podle přílohy V, s výhradou prodloužení lhůty podle odstavce 4 a uplatnění odstavců 5, 6 a 7 a aniž je dotčen odstavec 8;
- iii) členské státy zajistí ochranu a zlepšení stavu všech umělých a silně ovlivněných vodních útvarů s cílem dosáhnout dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu povrchových vod nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, v souladu s ustanoveními podle přílohy V, s výhradou prodloužení lhůty podle odstavce 4 a uplatnění odstavců 5, 6 a 7 a aniž je dotčen odstavec 8;

[...]

6. Dočasné zhoršení stavu vodních útvarů není porušením požadavků této směrnice, pokud je výsledkem okolností přírodní povahy nebo vyšší moci, které jsou výjimečné nebo nemohly být rozumně předpokládány, zejména extrémních povodní a déletrvajících suchých období, nebo důsledkem okolností způsobených haváriemi, které nebylo možné rozumně předvídat, a budou-li splněny všechny následující podmínky:

- a) přijmou se všechny schůdné kroky s cílem předejít dalšímu zhoršování stavu a za účelem neustoupit od dosažení cílů této směrnice u ostatních vodních útvarů neovlivněných uvedenými mimořádnými okolnostmi;
- b) podmínky, za kterých mohou být okolnosti označeny za mimořádné nebo rozumně nepředvídatelné, jsou uvedeny, včetně zavedení příslušných ukazatelů, v plánu povodí;
- c) opatření, která mají být přijata za takovýchto mimořádných okolností, jsou zahrnuta do programů opatření a neoslabí obnovu kvality daného vodního útvaru po skončení mimořádných okolností;
- d) důsledky mimořádných nebo rozumně nepředvídatelných okolností se každoročně přezkoumají a s ohledem na důvody stanovené v odst. 4 písm. a) se přijmou všechna proveditelná opatření s cílem obnovit v co možná nejkratším čase ve vodním útvaru stav, který byl před mimořádnou událostí, a
- e) souhrn důsledků mimořádných okolností a opatření, která byla nebo mají být přijata v souladu s písmeny a) a d), se uvede v nejbližší aktualizaci plánu povodí.

7. Členské státy neporuší tuto směrnici, pokud:

- nedosažení dobrého stavu podzemních vod, dobrého ekologického stavu nebo případně dobrého ekologického potenciálu nebo neúspěch při předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody jsou důsledkem nových změn fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin útvarů podzemních vod, nebo
- neúspěch při zamezení zhoršování stavu útvaru povrchové vody z velmi dobrého na dobrý je důsledkem nových trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem, a

jsou-li splněny všechny následující podmínky:

- a) jsou učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru;
- b) důvody těchto změn nebo úprav jsou výslovně uvedeny a vysvětleny v plánu povodí požadovaném podle článku 13 a dané cíle se každých šest let přezkouvají;
- c) důvody těchto změn nebo úprav vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu nebo pokud jsou přínosy pro životní prostředí a společnost při dosahování cílů stanovených v odstavci 1 převáženy přínosy nových změn pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj, a
- d) prospěšné cíle, které z těchto změn nebo úprav vodního útvaru vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.

8. Při uplatňování odstavců 3, 4, 5, 6 a 7 členské státy zabezpečí, že nedojde k trvalému vyloučení nebo ústupkům při dosahování cílů požadovaných touto směrnicí v jiných vodních útvarech ležících v téže oblasti povodí a že uplatňování je v souladu se zaváděním jiných předpisů Společenství v oblasti životního prostředí.“

- 7 Článek 5 směrnice 2000/60, nadepsaný „Charakteristiky oblasti povodí, přezkoumání environmentálních důsledků lidské činnosti a ekonomická analýza využívání vod“, stanoví:

„1. Každý členský stát zajistí, aby byla pro každou oblast povodí a pro část mezinárodní oblasti povodí ležící na jeho území zpracována:

- analýza jejích charakteristik,
- přezkoumání dopadů lidské činnosti na stav povrchových vod a podzemních vod a
- ekonomická analýza využívání vod,

a to podle technických specifikací uvedených v přílohách II a III a ve lhůtě nejpozději do čtyř let ode dne vstupu této směrnice v platnost.

2. Analýzy a přezkoumání uvedené v odstavci 1 se přehodnotí a podle potřeby aktualizují nejpozději do 13 let ode dne vstupu této směrnice v platnost a dále každých šest let.“

- 8 Článek 8 této směrnice, nadepsaný „Monitorování stavu povrchových vod, podzemních vod a chráněných oblastí“, uvádí:

„1. Členské státy zajistí zřízení programů pro monitorování stavu vod za účelem zajištění provázaného a úplného přehledu o stavu vod v každé oblasti povodí:

- pro povrchové vody tyto programy zahrnou:
 - i) objem a hladinu nebo průtok vody v rozsahu, který je relevantní pro ekologický a chemický stav a ekologický potenciál, a
 - ii) ekologický a chemický stav a ekologický potenciál;

[...]

2. Tyto programy musí být proveditelné nejpozději do šesti let ode dne vstupu této směrnice v platnost, pokud příslušné právní předpisy nestanoví jinak. Takové monitorování je v souladu s požadavky uvedenými v příloze V.

[...]“

9 Článek 11 uvedené směrnice, nadepsaný „Program opatření“, stanoví:

„1. Každý členský stát vzhledem k výsledkům analýz požadovaných podle článku 5 a k dosažení cílů stanovených podle článku 4 zajistí, aby byl pro každou oblast povodí nebo část mezinárodní oblasti povodí ležící na jeho území vypracován program opatření. Tyto programy mohou odkazovat na opatření, která vyplývají z právních předpisů přijatých na vnitrostátní úrovni a pokrývají celé území členského státu. Členský stát může případně přijmout opatření uplatňovaná pro všechny oblasti povodí nebo pro všechny části mezinárodních oblastí povodí ležící na jeho území.

[...]

8. Programy opatření budou přezkoumány a podle potřeby aktualizovány nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost a dále každých šest let. Všechna nová nebo revidovaná opatření ustanovená podle aktualizovaného programu musí být proveditelná do tří let od svého přijetí.“

10 Článek 13 téže směrnice, nadepsaný „Plány povodí“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby byl pro každou oblast povodí ležící zcela na jejich území zpracován plán povodí.

[...]

4. Plán povodí obsahuje informace podrobně uvedené v příloze VII.

[...]

6. Plány povodí se zveřejní nejpozději do devíti let ode dne vstupu této směrnice v platnost.

7. Plány povodí budou přezkoumány a aktualizovány nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost a následně po každých šesti letech.“

11 Příloha V směrnice 2000/60 v bodech 1.3 a 1.3.4 uvádí:

„1.3 Monitorování ekologického stavu a chemického stavu povrchových vod

Monitorovací síť povrchových vod musí být zřízena v souladu s požadavky článku 8. Monitorovací síť musí být navržena tak, aby poskytla souvislý a souhrnný přehled o ekologickém a chemickém stavu v rámci každého povodí a aby umožnila klasifikaci vodních útvarů do pěti tříd odpovídajících normativním definicím v části 1.2. Členské státy zařadí do plánu povodí mapu nebo mapy znázorňující monitorovací síť povrchových vod.

[...]

1.3.4 Četnost monitorování

Pro období situačního monitorování mají být uplatněny níže uvedené hodnoty četností monitorování ukazatelů indikativních pro fyzikálně-chemické kvalitativní složky, pokud nebudou na základě odborných znalostí nebo expertního posudku zdůvodněny delší intervaly. Pro biologické nebo hydromorfologické kvalitativní složky by se monitorování mělo provádět alespoň jednou v průběhu období průzkumného monitorování.

Pro provozní monitorování stanoví členské státy potřebnou četnost monitorování pro každý ukazatel tak, aby zabezpečila dostatečné údaje pro spolehlivé vyhodnocení stavu příslušné kvalitativní složky. Vodítkem je, že se monitorování má uskutečňovat v intervalech, které nepřesahují intervaly uvedené v následující tabulce, pokud nebudou na základě odborných znalostí nebo expertního posudku zdůvodněny delší intervaly.

Četnost musí být zvolena tak, aby se dosáhla přijatelná úroveň spolehlivosti a přesnosti. Odhady spolehlivosti a přesnosti dosažené provozovaným monitorovacím systémem se uvedou v plánu povodí.

Četnost monitorování musí být zvolena se zřetelem k proměnlivosti ukazatelů vyplývajících jak z přírodních, tak z antropogenních podmínek. Období, ve kterých se bude monitorování provádět, musí být vybrána tak, aby se minimalizoval vliv sezónní proměnlivosti na výsledky a tím se zajistilo, že výsledky odrážejí změny ve vodním útvaru v důsledku změn antropogenních vlivů. Bude-li to nezbytné pro dosažení tohoto cíle, musí být prováděno dodatečné monitorování v průběhu různých ročních období téhož roku.

Složky kvality	Řeky	Jezera	Brakické vody	Pobřežní vody
Biologické				
Fytoplankton	6 měsíců	6 měsíců	6 měsíců	6 měsíců
Jiná akvatická flóra	3 roky	3 roky	3 roky	3 roky
Makrobezobratlí	3 roky	3 roky	3 roky	3 roky
Ryby	3 roky	3 roky	3 roky	
Hydromorfologické				
Kontinuita	6 let			
Hydrologie	nepřetržitě	1 měsíc		
Morfologie	6 let	6 let	6 let	6 let
Fyzikálně-chemické				
Teplotní poměry	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce
Kyslíkové poměry	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce
Slanost	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce	
Stav živin	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce
Stav acidifikace	3 měsíce	3 měsíce		
Ostatní znečišťující látky	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce	3 měsíce
Prioritní látky	1 měsíc	1 měsíc	1 měsíc	1 měsíc

[...]

- 12 Příloha VII směrnice 2000/60, nadepsaná „Plány povodí“, uvádí:

„A. Plány povodí zahrnují následující části:

[...]

5. Seznam environmentálních cílů přijatých podle článku 4 pro povrchové vody, podzemní vody a chráněné oblasti, zejména s uvedením případů, ve kterých byl použit čl. 4 odst. 4, 5, 6 a 7 a související informace požadované podle tohoto článku.

[...]

Francouzské právo

- 13 Článek L. 212-1 code de l'environnement (zákoník o životním prostředí) stanoví:

„[...]

III. - Pro každé povodí nebo skupinu povodí se vyhotoví jeden nebo více hlavních plánů vodního hospodářství a nakládání s vodami, které stanoví cíle uvedené v odst. IV tohoto článku [...].

IV. - Cíle v oblasti kvality a kvantity vod, které stanoví hlavní plány vodního hospodářství a nakládání s vodami, odpovídají:

1° U povrchových vod, s výjimkou umělých vodních útvarů nebo vodních útvarů silně ovlivněných lidskými činnostmi, dobrému ekologickému a chemickému stavu;

2° U umělých útvarů povrchových vod nebo útvarů povrchových vod silně ovlivněných lidskými činnostmi dobrému ekologickému potenciálu a dobrému chemickému stavu;

[...]

4° Zamezení zhoršování kvality vod;

[...]

VII. - Změny fyzikálních vlastností vod nebo výkon nových lidských činností mohou za podmínek vymezených nařízením podle odstavce XIII ospravedlnit odůvodněné výjimky z dodržování cílů uvedených v odst. IV bodech 1° až 4° [...]

[...]

XI. – Programy a správní rozhodnutí v oblasti vodní politiky musí být v souladu nebo uvedeny do souladu s ustanoveními hlavních plánů vodního hospodářství a nakládání s vodami.

[...]

XIII. - Conseil d'État (Státní rada) stanoví nařízením prováděcí pravidla k tomuto článku.“

- 14 Článek R. 212-13 code de l'environnement, ve znění nařízení č. 2018-847 ze dne 4. října 2018 o hlavních plánech vodního hospodářství a nakládání s vodami a o plánech vodního hospodářství a nakládání s vodami (JORF ze dne 6. října 2018, text č. 11), uvádí:

„Pro účely použití čl. L. 212-1 odst. IV bodu 4° spočívá zamezení zhoršení kvality vody v tom, že:

- pokud jde o ekologický stav a ekologický potenciál povrchových vod, žádná z kvalitativních složek charakterizujících tento stav nebo tento potenciál nesmí být ve stavu odpovídajícím nižší třídě, než která ji charakterizovala dříve;
- pokud jde o chemický stav povrchových vod, koncentrace znečišťujících látek nepřekročí normy environmentální kvality, pokud je dříve nepřekračovaly;

[...]

Při posuzování slučitelnosti programů a správních rozhodnutí uvedených v čl. L. 212-1 odst. XI s cílem zamezit zhoršení kvality vod uvedeným v odst. IV bodě 4 téhož článku se zohlední opatření k zamezení a snížení a nezohlední se dočasné krátkodobé dopady bez dlouhodobých důsledků.“

- 15 Článek L. 212-16 code de l'environnement stanoví:

„[...]

Ia. – Výjimky stanovené v čl. L. 212-1 odst. VII mohou být u projektu zahrnujícího změny fyzikálních vlastností vod nebo výkon nových lidských činností povoleny pouze tehdy, pokud jsou splněny všechny následující podmínky:

1° jsou učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů projektu na stav dotýčných vodních útvarů;

2° důvody změn nebo úprav vodních útvarů vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu nebo očekávané přínosy projektu pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj převažují nad přínosy pro životní prostředí a společnost při dosahování cílů stanovených v čl. L. 212-1 odst. IV;

3° prospěšné cíle, které z projektu vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.

Prefekt, který je odpovědný za povodí, vypracuje seznam projektů, které splňují nebo mohou splňovat tyto podmínky, jak je stanoven v čl. L. 212-1 odst. VII.

Důvody změn nebo úprav vodních útvarů za těchto podmínek jsou výslovně uvedeny a odůvodněny v hlavním plánu vodního hospodářství a nakládání s vodami při jeho aktualizaci.

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 Návrhem zapsaným dne 1. dubna 2019 a dalším podáním zapsaným dne 22. září 2020 podalo sdružení France Nature Environnement ke Conseil d'État (Státní rada, Francie) žalobu na zrušení nařízení č. 2018-847 v rozsahu, v němž stanoví, že do článku R. 212-13 code de l'environnement se vkládá poslední pododstavec, podle kterého se při posuzování slučitelnosti programů a správních rozhodnutí přijatých v oblasti vodní politiky s cílem zamezit zhoršování kvality vod „nezohledňují dočasné a krátkodobé dopady bez dlouhodobých důsledků“, a na zrušení implicitního rozhodnutí vyplývajícího z odmítnutí Premier ministre vyhovět žádosti sdružení o zrušení tohoto ustanovení.
- 17 Na podporu své žaloby toto sdružení uvedlo, že dané ustanovení je v rozporu se směrnicí 2000/60, a to zejména s jejím čl. 4 odst. 1, který zakazuje jakékoli zhoršení stavu vodních útvarů, ať dočasné nebo dlouhodobé.

- 18 Předkládající soud uvádí, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), mimo jiné rozhodl, že čl. 4 odst. 1 písm. a) body i) až iii) směrnice 2000/60 musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou výjimek stanovených v odstavcích 6 a 7 uvedeného článku – odmítnout schválení konkrétního projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody nebo pokud ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod či dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu takových vod ke dni stanovenému touto směrnicí.
- 19 Ministre de la Transition écologique et solidaire před předkládajícím soudem tvrdí, že na ustanovení dotčené v původním řízení se nevztahuje výjimka stanovená v čl. 4 odst. 6 směrnice 2000/60, která musí být výsledkem okolností přírodní povahy nebo vyšší moci, nýbrž výjimka uvedená v odstavci 7 tohoto článku, podle které zhoršení stavu vodního útvaru v důsledku nových trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem, nepředstavuje porušení této směrnice, jsou-li kumulativně splněny čtyři podmínky uvedené v tomto odstavci. Uvedená ministryně v tomto ohledu předložila Pokyny č. 36 pro „výjimky z environmentálních cílů podle čl. 4 odst. 7“, které v rámci procesu zvaného „Společná prováděcí strategie pro rámcovou směrnici o vodě a povodňovou směrnicí“ vypracovaly dotýčné administrativy členských států a Evropské komise v prosinci 2017 a které stanoví, že pokud takové činnosti mají na stav vodního útvaru pouze dočasný krátkodobý dopad bez dlouhodobých důsledků, mohou být předmětem schválení, aniž toto schválení podléhá splnění podmínek uvedených v čl. 4 odst. 7 dané směrnice.
- 20 Podle předkládajícího soudu tedy odpověď na žalobní důvod uplatněný žalujícím sdružením závisí na tom, zda je správní orgán s přihlédnutím k cíli zamezit zhoršování kvality povrchových vod oprávněn u programů a projektů podléhajících jeho schválení nezohlednit jejich dočasné krátkodobé dopady bez dlouhodobých důsledků, a pokud tomu tak je, za jakých podmínek a v jakých mezích tak lze učinit.
- 21 Za těchto okolností se Conseil d'État rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být článek 4 směrnice [2000/60] vykládán v tom smyslu, že členským státům umožňuje, aby při schvalování programu nebo projektu nezohlednily jeho dočasné krátkodobé dopady na stav povrchových vod, které nemají dlouhodobé důsledky?
- 2) V případě kladné odpovědi, jaké podmínky by tyto programy a projekty měly splňovat ve smyslu článku 4 [této] směrnice a zejména jeho odstavců 6 a 7?“

K předběžným otázkám

- 22 Podstatou těchto dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 4 směrnice 2000/60 musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje, aby členské státy při posuzování slučitelnosti konkrétního programu nebo projektu s cílem zamezit zhoršování kvality vod nezohlednily dopady na tyto vody, které jsou dočasné, krátkodobé a nemají dlouhodobé důsledky, a případně za jakých podmínek.
- 23 Článek 4 odst. 1 písm. a) bod i) směrnice 2000/60 stanoví, že při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí členské státy provedou potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod s výhradou uplatnění odstavců 6 a 7 tohoto článku a aniž je dotčen jeho odstavec 8.

- 24 Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2000/60 se neomezuje na programové uvedení pouhých cílů plánování hospodaření, ale jakmile je určen ekologický stav dotyčného vodního útvaru, vyvolává závazné účinky v každé etapě postupu stanoveného v této směrnici. Toto ustanovení tedy neobsahuje pouze základní povinnosti, ale týká se rovněž konkrétních projektů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, body 43 a 47).
- 25 S výhradou udělení výjimky tak musí být zabráněno jakémukoli zhoršení stavu vodního útvaru, a to bez ohledu na dlouhodobější plánování stanovené v plánech a programových opatřeních. Povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů povrchových vod zůstává závazná v každé fázi provádění směrnice 2000/60 a uplatní se na každý typ a stav útvaru povrchové vody, pro který byl nebo měl být přijat plán. Dotyčný členský stát je v důsledku toho povinen odmítnout schválení projektu, může-li daný projekt zhoršit stav dotyčného vodního útvaru nebo ohrozit dosažení dobrého stavu útvarů povrchových vod, ledaže by se mělo za to, že se na uvedený projekt vztahuje výjimka podle čl. 4 odst. 7 této směrnice (rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 50).
- 26 To znamená, že příslušné orgány jsou podle článku 4 směrnice 2000/60 povinny zkontrolovat, zda tento záměr může mít negativní účinky na vodu, které by byly v rozporu s povinnostmi zamezit zhoršení a zajistit zlepšení stavu útvarů povrchových a podzemních vod, během řízení o povolení projektu, a tedy před přijetím rozhodnutí (rozsudek ze dne 28. května 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, bod 76).
- 27 Pokud jde o pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody, který není ve směrnici 2000/60 definován, Soudní dvůr upřesnil, že je třeba mít za to, že o zhoršení stavu útvaru povrchové vody ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) této směrnice se jedná tehdy, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V uvedené směrnice zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. Pokud se však dotyčná kvalitativní složka ve smyslu této přílohy již nachází v nejnižší třídě, jakékoli zhoršení této složky představuje zhoršení stavu útvaru povrchové vody (rozsudek ze dne 4. května 2016, Komise v. Rakousko, C-346/14, EU:C:2016:322, bod 59 a citovaná judikatura).
- 28 V projednávaném případě vnitrostátní ustanovení dotčené v původním řízení uvádí, že při kontrole zamezení zhoršení stavu útvarů povrchové vody, která je uvedena v bodě 26 tohoto rozsudku, „se nepřihlíží k dočasným krátkodobým dopadům, které nemají dlouhodobé důsledky“.
- 29 Ze samotného znění tohoto ustanovení a z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tedy vyplývá, že cílem uvedeného ustanovení je mimo jiné umožnit schválení programu nebo projektu, který bude mít pouze takový dočasný dopad na stav útvaru povrchové vody, aniž je třeba v tomto případě ověřit, zda jsou splněny kumulativní podmínky, které jsou stanoveny v čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60 a v podstatě převzaty v článku R. 212-16 code de l'environnement.
- 30 Vlády, které předložily vyjádření, a Komise v tomto ohledu v podstatě tvrdí, že i když dopady na stav útvaru povrchové vody, které jsou dočasné, krátkodobé a nemají dlouhodobé důsledky, způsobují zhoršení ve smyslu uvedeném v bodě 27 tohoto rozsudku, nepředstavují nutně zhoršení zakázané v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě i) směrnice 2000/60, jak vyplývá zejména z úvah obsažených v Pokynech uvedených v bodě 19 tohoto rozsudku. V tomto kontextu odkazují zejména na pravidelnost, která je pro studium dopadů lidské činnosti na stav povrchových vod stanovena v článku 5 této směrnice a pro aktualizaci programů opatření v jejím článku 11, jakož i na intervaly kontrol, které jsou pro účely programů pro monitorování stavu vod podle článku 8

dané směrnice stanoveny v tabulce uvedené v příloze V bodě 1.3.4 této směrnice. Při neexistenci zakázaného zhoršení se přitom podle jejich názoru neuplatní ani výjimka ve smyslu čl. 4 odst. 7 téže směrnice.

- 31 Takový výklad, který je zastáván zejména v uvedených Pokynech, jejichž právně nezávaznou povahu zdůraznil generální advokát v bodě 75 svého stanoviska, však nevyplyvá z ustanovení směrnice 2000/60 a je kromě toho v rozporu s obecnou systematikou této směrnice a s cíli, které sleduje. I když totiž povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů povrchové vody neznamená, že jsou členské státy při posuzování slučitelnosti konkrétního programu nebo projektu s cílem zamezit zhoršení kvality vod povinny zohlednit dočasné krátkodobé dopady bez dlouhodobých důsledků, pokud se prokáže, že takové dopady mají ze své podstaty jen malý vliv na stav vodních útvarů, a nemohou v důsledku toho vést ani k jejich zhoršení, je tomu jinak, je-li prokázáno, že takové dopady mohou způsobit zhoršení ve smyslu uvedeném v bodě 27 tohoto rozsudku, i kdyby toto zhoršení bylo dočasné povahy.
- 32 Nejprve ze znění čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/60 ve spojení s jejím čl. 4 odst. 6 vyplývá, že povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů povrchových vod zahrnuje povinnost zamezit dočasnému zhoršení stavu uvedených útvarů. Skutečnost, že je v čl. 4 odst. 6 této směrnice stanovena výjimka z takového zhoršení, totiž potvrzuje, že čl. 4 odst. 1 písm. a) bod i) uvedené směrnice ukládá členským státům povinnost předcházet rovněž tomuto zhoršení.
- 33 Dále je třeba uvést, že podle čl. 1 písm. a) směrnice 2000/60 je účelem této směrnice stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod, který zabrání dalšímu zhoršování a ochrání a zlepší stav vodních ekosystémů, a s ohledem na jejich potřebu vody, suchozemských ekosystémů a mokřadů, které přímo závisejí na vodních ekosystémech. Stejně tak bod 32 odůvodnění této směrnice odkazuje na „požadavek“ zamezit dalšímu zhoršování stavu vod.
- 34 Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/60 stanoví dva odlišné, byť úzce související cíle. Zaprvé podle čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) této směrnice provedou členské státy potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod (povinnost zamezit zhoršení). Zadruhé na základě tohoto čl. 4 odst. 1 písm. a) bodů ii) a iii) zajistí členské státy ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech útvarů povrchových vod s cílem dosáhnout dobrého stavu nejpozději na konci roku 2015 (povinnost zajistit zlepšení) (rozsudek ze dne 28. května 2020, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, bod 68 a citovaná judikatura).
- 35 Povinnosti zamezit zhoršení stavu vodních útvarů tak unijní normotvůrce přiznal autonomní postavení a tato se neomezuje na nástroj sloužící povinnosti zajistit zlepšení stavu vodních útvarů (rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 49).
- 36 Pokud jde o povinnost zamezit zhoršení, Soudní dvůr ostatně zdůraznil, že s výhradou udělení výjimky musí být zabráněno jakémukoliv zhoršení stavu útvaru povrchových vod (rozsudek ze dne 4. května 2016, Komise v. Rakousko, C-346/14, EU:C:2016:322, bod 64 a citovaná judikatura).
- 37 Konkrétně je třeba uvést, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že pokud jde o kritéria umožňující dospět k závěru o zhoršení stavu vodního útvaru, ze systematiky článku 4 směrnice 2000/60 a zejména z jeho odstavců 6 a 7 vyplývá, že zhoršení stavu vodního útvaru – byť přechodná – jsou povolena pouze za velmi přísných podmínek, a že v důsledku toho prahová hodnota, při jejímž

překročení je konstatováno porušení povinnosti zamezit zhoršení stavu vodního útvaru, musí být co nejnížší [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 67, a rozsudek ze dne 24. června 2021, Komise v. Španělsko (Zhoršení stavu přírodní oblasti Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, bod 48].

- 38 Konečně je třeba v tomto kontextu připomenout, že směrnice 2000/60 byla přijata na základě čl. 175 odst. 1 ES (nyní čl. 192 odst. 1 SFEU). V tomto ohledu bod 11 odůvodnění této směrnice připomíná, že podle článku 174 ES (nyní článek 191 SFEU) má politika Unie v oblasti životního prostředí přispět k prosazování cílů zachování, ochrany a zvýšení kvality životního prostředí, při uvážlivém a rozumném využívání přírodních zdrojů a má být založena na zásadě předběžné opatrnosti, přijímání preventivních opatření a na zásadě nápravy škod na životním prostředí především u zdroje.
- 39 Takto připomenuté cíle a zásady i konečný cíl směrnice 2000/60, který spočívá v dosažení přinejmenším „dobrého stavu“ všech povrchových vod v Unii a v udržování tohoto stavu, jak uvádí bod 26 odůvodnění této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 37), přitom potvrzují výklad, podle kterého s výhradou použití čl. 4 odst. 6 a 7 uvedené směrnice a aniž je dotčen odstavec 8 tohoto článku musí být každému zhoršení stavu vodního útvaru – byť dočasnému nebo přechodnému a krátkodobému – zabráněno s ohledem na nepříznivé dopady na životní prostředí nebo lidské zdraví, které z toho mohou vyplývat.
- 40 Je pravda, že s ohledem na četnost kontrol podle přílohy V bodu 1.3.4 směrnice 2000/60 může v praxi nastat situace, kdy v rámci monitorování stavu povrchových vod požadovaného v článku 8 této směrnice nebude zjištěno dočasné zhoršení kvalitativní složky ve smyslu připomenutém v bodě 27 tohoto rozsudku.
- 41 Jak však uvedl generální advokát v bodě 51 svého stanoviska, takovou četnost kontrol vedených pro účely analýzy, monitorování a případného zjištění, která se může v závislosti na případě pohybovat od jednoho měsíce do šesti let, nelze považovat za relevantní kritérium pro posouzení potenciálního zhoršení stavu útvaru povrchové vody v rámci kontroly *ex ante* uvedené v bodě 26 tohoto rozsudku. Přijetí výkladu, podle kterého zhoršení stavu útvaru povrchové vody po předpokládanou dobu v řádu měsíců či let není v rozporu s povinností zamezit zhoršení, která je uvedena v čl. 4 odst. 1 této směrnice, a projekt, který může způsobit takové zhoršení, tedy může být schválen bez toho, aby byly splněny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice, tedy bez jakékoli kontroly, by bylo zjevně neslučitelné s tím, co bylo uvedeno zejména v bodech 38 a 39 tohoto rozsudku.
- 42 Naopak na rozdíl od toho, co tvrdí francouzská vláda, výklad, podle kterého povinnost zamezit zhoršení stavu útvaru povrchové vody zahrnuje rovněž dočasné krátkodobé zhoršení bez dlouhodobých důsledků, nemá za následek nesoudržnost ustanovení článku 4 směrnice 2000/60. Stejně jako každý jiný projekt, který může způsobit zhoršení stavu útvaru povrchové vody, totiž může být projekt, který může způsobit dočasné krátkodobé zhoršení bez dlouhodobých důsledků, v zásadě schválen na základě čl. 4 odst. 7 této směrnice.
- 43 V tomto kontextu a pokud jde zejména o projekty, jejichž cílem je chránit či dokonce zlepšit stav útvarů povrchové vody, jako jsou projekty zvané „renaturace“, na které poukazuje francouzská vláda, se tedy zejména jeví, že takové projekty budou *a priori* odpovídat nadřazenému veřejnému zájmu nebo že přínosy pro životní prostředí a společnost při dosahování cílů stanovených v čl. 4

odst. 1 směrnice 2000/60 budou v případě takových projektů převáženy přínosy pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj, které z nich budou vyplývat, jak je požadováno v čl. 4 odst. 7 písm. c) této směrnice.

- 44 Co se týče podmínky stanovené v čl. 4 odst. 7 písm. b) směrnice 2000/60, podle které „důvody [...] změn nebo úprav [musí být] výslovně uvedeny a vysvětleny v plánu povodí požadovaném podle článku 13 [této směrnice] a dané cíle se každých šest let přezkoumávají“, z judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 4. května 2016, Komise v. Rakousko, C-346/14, EU:C:2016:322, body 66 a 68 a citovaná judikatura) a ze znění části A bodu 5 přílohy VII uvedené směrnice vyplývá, že tuto podmínku lze považovat za splněnou, je-li odůvodnění dotyčného projektu ke dni jeho schválení obsaženo pouze v rozhodnutí o jeho schválení.
- 45 S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy je třeba na obě položené otázky odpovědět, že článek 4 směrnice 2000/60 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje, aby členské státy při posuzování slučitelnosti konkrétního programu nebo projektu s cílem zamezit zhoršování kvality vod nezohlednily dopady na tyto vody, které jsou dočasné, krátkodobé a nemají dlouhodobé důsledky, ledaže je zjevné, že takové dopady mají ze své podstaty jen malý vliv na stav dotyčných vodních útvarů a nemohou vést ke „zhoršení“ tohoto stavu ve smyslu uvedeného ustanovení. Pokud příslušné vnitrostátní orgány během procesu schvalování programu nebo projektu zjistí, že tento program nebo projekt může způsobit takové zhoršení, tento program nebo projekt může být – i když je toto zhoršení dočasné – schválen pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice.

K nákladům řízení

- 46 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Článek 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje, aby členské státy při posuzování slučitelnosti konkrétního programu nebo projektu s cílem zamezit zhoršování kvality vod nezohlednily dopady na tyto vody, které jsou dočasné, krátkodobé a nemají dlouhodobé důsledky, ledaže je zjevné, že takové dopady mají ze své podstaty jen malý vliv na stav dotyčných vodních útvarů a nemohou vést ke „zhoršení“ tohoto stavu ve smyslu uvedeného ustanovení. Pokud příslušné vnitrostátní orgány během procesu schvalování programu nebo projektu zjistí, že tento program nebo projekt může způsobit takové zhoršení, tento program nebo projekt může být – i když je toto zhoršení dočasné – schválen pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice.

Podpisy.