



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

5. svibnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2000/60/EZ – Okvir za djelovanje Europske unije u području vodne politike – Članak 4. stavak 1. točka (a) – Okolišni ciljevi koji se odnose na površinske vode – Obveza država članica da uskrate odobrenje projektu koji može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda – Pojam ‚pogoršanja‘ stanja tijela površinskih voda – Članak 4. stavci 6. i 7. – Odstupanja od zabrane pogoršanja – Pretpostavke – Program ili projekt koji ima privremene učinke kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica na stanje vodnog tijela”

U predmetu C-525/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), odlukom od 14. listopada 2020., koju je Sud zaprimio 19. listopada 2020., u postupku

Association France Nature Environnement

protiv

Premier ministre

Ministre de la Transition écologique et solidaire

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, J. Passer (izvjestitelj), F. Biltgen, N. Wahl i M. L. Arastey Sahún, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. listopada 2021.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za association France Nature Environnement, B. Hogommat,
- za francusku vladu, T. Stéhelin, W. Zemamta i E. Toutain, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski

- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlácil i L. Dvořáková, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i A. M. de Ree, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, C. Valero i O. Beynet, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. siječnja 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između udruge Association France Nature Environnement i Premier ministrea (predsjednik vlade, Francuska) i Ministre de la Transition écologique et solidaire (ministrica ekološke i solidarne tranzicije, Francuska) u vezi sa zakonitošću uredbe koja se odnosi na glavne planove za upravljanje i razvoj voda te na planove za upravljanje i razvoj voda.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s uvodnim izjavama 11., 25., 26. i 32. Direktive 2000/60:

„(11) Kako je utvrđeno u članku 174. Ugovora, politika Zajednice u odnosu na okoliš ostvariti ciljeve očuvanja, zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, uz razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava, politika se mora temeljiti na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja, načelu da se šteta nanescena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te na načelu da onečišćivač plaća.

[...]

(25) Trebalo bi uspostaviti zajedničke definicije stanja voda glede kvalitete, kao i glede količine gdje je to relevantno za zaštitu okoliša. Trebalo bi odrediti ciljeve zaštite okoliša kako bi se osiguralo postizanje dobrog stanja površinskih i podzemnih voda u području cijele Zajednice i spriječilo pogoršanje stanja voda na razini Zajednice.

(26) Budući da bi države članice trebale težiti postizanju cilja barem dobrog stanja voda, utvrđujući i provodeći potrebne mjere u sklopu cjelovitih programa mjera, vodeći računa o postojećim potrebama Zajednice. Tamo gdje je stanje voda već sada dobro, trebalo bi ga održavati. Kada se radi o podzemnim vodama, uz zahtjev za dobrim stanjem, svaki značajni i trajni trend porasta koncentracije onečišćenja trebalo bi utvrditi i zaustaviti.

[...]

(32) Moguća su izuzeća od zahtjeva za sprečavanjem daljnjeg pogoršanja ili postizanjem dobrog stanja voda, i to pod posebnim uvjetima, ako je neuspjeh posljedica nepredviđenih ili iznimnih okolnosti, posebno poplava i suša ili, iz razloga prevladavajućeg društvenog interesa, novih preinaka fizičkih svojstava površinskih voda ili promjena razine podzemnih voda, pod uvjetom da se poduzmu svi izvedivi koraci za ublažavanje nepoželjnih posljedica po stanje voda.”

4 Članak 1. te direktive, naslovljen „Svrha”, predviđa:

„Svrha je ove Direktive uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji:

(a) sprječava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima;

[...]”

5 U skladu s člankom 2. navedene direktive, naslovljenim „Definicije”:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚Površinske vode’ znači kopnene vode, osim podzemnih voda; prijelazne vode i obalne vode, osim u pogledu kemijskog statusa, za koji su uključene i teritorijalne vode;

[...]

10. ‚Tijelo površinske vode’ znači jasno određen i znatan element površinske vode, kao što je jezero, akumulacija, potok, rijeka ili kanal, dio potoka, rijeke ili kanala, prijelazna voda ili pojas obalne vode;

[...]

17. ‚Stanje površinske vode’ je općeniti izraz koji označava stanje nekog tijela površinske vode, određeno njegovim ekološkim ili kemijskim stanjem, ovisno o tome koje je lošije;

18. ‚Dobro stanje površinske vode’ znači stanje nekog tijela površinske vode kada se i njezino ekološko i kemijsko stanje ocjenjuju barem kao ‚dobro’;

[...]”

6 Članak 4. iste direktive, naslovljen „Okolišni ciljevi”, u stavcima 1. i 6. do 8. propisuje:

„1. Provođeci programe mjera utvrđene planovima upravljanja riječnim slivovima:

(a) za površinske vode

i. Države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda, uz primjenu stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8.;

- ii. Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode, podložno primjeni podtočke iii. za umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, sukladno odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u suglasnosti sa stavkom 4. i primjeni stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
- iii. Države članice štite i poboljšavaju sva umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog ekološkog potencijala i dobrog kemijskog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, u skladu s odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u skladu sa stavkom 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;

[...]

6. Privremeno pogoršanje stanja voda ne smatra se kršenjem zahtjeva ove Direktive ako je rezultat okolnosti nastalih iz prirodnih uzroka ili zbog više sile, koje su iznimne i koje se nije moglo razumno predvidjeti, naročito velikih poplava ili dugotrajnih suša, ili posljedica okolnosti izazvanih nezgodama koje se nisu razumno mogle predvidjeti, kada su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- (a) poduzeti su svi mogući koraci da se spriječi daljnje pogoršanje stanja i da se spriječi dovođenje u pitanje postizanja ciljeva ove Direktive na drugim vodnim tijelima koje nisu izložena navedenim okolnostima;
- (b) uvjeti pod kojima se mogu proglasiti iznimne ili nepredviđene okolnosti, uključujući i usvajanje odgovarajućih pokazatelja, navedeni su u planu upravljanja riječnim slivom;
- (c) mjere koje će se poduzeti u takvim izuzetnim okolnostima uključene su u program mjera i neće dovesti u pitanje obnavljanje kvalitete vode nakon što navedene okolnosti prestanu;
- (d) posljedice iznimnih okolnosti ili okolnosti koje se nije moglo razumno predvidjeti preispituju se svake godine te se, podložno razlozima iz stavka 4. točke (a), sve praktične mjere poduzete s ciljem vraćanja vodnog tijela u stanje prije posljedica tih okolnosti, čim to bude razumno moguće; i
- (e) sažetak posljedica navedenih okolnosti i onih mjera koje su poduzete ili će se poduzeti u skladu s točkama (a) i (d) uključen je u sljedeću nadopunu plana upravljanja riječnim slivom.

7. Države članice ne krše ovu Direktivu u slučaju:

- da je nepostizanje dobrog stanja podzemnih voda, dobrog ekološkog stanja ili, gdje je to odgovarajuće, dobrog ekološkog potencijala, ili nesprečavanje pogoršanja stanja površinskih ili podzemnih voda posljedica novonastalih promjena fizičkih karakteristika tijela površinske vode ili promjena razine tijela podzemne vode, ili
- da je nesprečavanje pogoršanja od vrlo dobrog stanja prema dobrom stanju tijela površinske vode rezultat novih ljudskih aktivnosti u području održivog razvoja

ako su zadovoljeni svi sljedeći uvjeti:

- (a) poduzeti su svi praktični koraci za ublažavanje negativnog utjecaja na stanje vodnog tijela;

- (b) razlozi tih modifikacija i promjena izričito su navedeni i objašnjeni u planu upravljanja riječnim slivom iz članka 13. te da se ciljevi preispituju svakih šest godina;
- (c) razlozi tih modifikacija i promjena od prevladavajućeg su javnog interesa i/ili su koristi za okoliš i društvo od postizanja ciljeva iz stavka 1. manji od koristi za ljudsko zdravlje, sigurnost i održivi razvoj, koje proizlaze iz tih modifikacija i promjena; i
- (d) korisni ciljevi kojima služe te promjene stanja vode ne mogu se iz tehničkih razloga ili zbog nerazmjernih troškova postići drugim sredstvima koja predstavljaju znatno bolju ekološku opciju.

8. Prilikom primjene stavaka 3., 4., 5., 6. i 7., država članica mora osigurati da tom primjenom trajno ne isključi ili dovede u pitanje postizanje ciljeva ove Direktive na drugim vodnim tijelima u istom vodnom području, te da primjena bude konzistentna s provedbom ostalim zakonodavstvom Zajednice koje se tiče okoliša.”

- 7 Članak 5. Direktive 2000/60, naslovljen „Značajke vodnog područja, pregled utjecaja ljudske aktivnosti na okoliš i ekonomska analiza korištenja vode”, predviđa:

„1. Svaka država članica osigurava da se za svako vodno područje ili za dio međunarodnog vodnog područja na njezinom državnom području izvede:

- analiza njegovih značajki,
- pregled utjecaja ljudske aktivnosti na stanje površinskih i podzemnih vodnih tijela, i
- ekonomska analiza korištenja voda

u skladu s tehničkim specifikacijama navedenima u Prilogu II. i III. te da bude dovršena najkasnije četiri godine od dana stupanja na snagu ove Direktive.

2. Analize i pregledi iz stavka 1. preispitat će se i, ako je potrebno, nadopuniti najkasnije 13 godina od dana stupanja na snagu ove Direktive, a nakon toga svakih 6 godina.”

- 8 Članak 8. te direktive, naslovljen „Praćenje stanja površinskih voda, podzemnih voda i zaštićenih područja”, određuje:

„1. Države članice dužne su osigurati uspostavu programâ praćenja stanja voda radi dobivanja jasnog i sveobuhvatnog pregleda stanja voda u svakom vodnom području:

- za površinske vode, ti programi obuhvaćaju:

- i. volumen i razinu ili protok u mjeri odgovarajućoj za ekološko i kemijsko stanje i ekološki potencijal; i
- ii. ekološko i kemijsko stanje i ekološki potencijal;

[...]

2. Ovi programi postat će operativni najkasnije šest godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, ako drugim propisima nije određeno drukčije. Praćenje stanja provodit će se u skladu sa zahtjevima iz Priloga V.

[...]

- 9 U skladu s člankom 11. navedene direktive, naslovljenim „Program mjera”:

„1. Svaka država članica dužna je osigurati uspostavu programa mjera za svako vodno područje ili za dio međunarodnog vodnog područja na svojem državnom području, vodeći računa o rezultatima analiza iz članka 5., radi postizanja ciljeva iz članka 4. Ti programi mjera mogu upućivati na mjere koje proizlaze iz propisa donesenih na nacionalnoj razini i pokrivaju cijelo državno područje države članice. Ako je to primjereno, država članica može usvojiti mjere primjenjive na sva vodna područja i/ili dijelove međunarodnih vodnih područja na njezinom državnom području.

[...]

8. Programe mjera treba preispitati i, ako je to potrebno, nadopuniti najkasnije 15 godina od dana stupanja na snagu ove Direktive, a nakon toga svakih šest godina. Sve nove ili revidirane mjere iz nadopunjenog programa moraju postati operativne u roku od tri godine od njihovog uspostavljanja.”

- 10 Članak 13. iste direktive, naslovljen „Planovi upravljanja riječnim slivovima“, predviđa:

„1. Države članice osiguravaju da se za svako vodno područje na njihovom državnom području izradi plan upravljanja riječnim slivom.

[...]

4. Plan upravljanja riječnim slivom mora sadržavati podatke detaljno navedene u Prilogu VII.

[...]

6. Planovi upravljanja riječnim slivovima moraju se objaviti najkasnije devet godina od dana stupanja na snagu ove Direktive.

7. Planovi upravljanja riječnim slivovima moraju se preispitati i nadopuniti najkasnije 15 godina od dana stupanja na snagu ove Direktive, a nakon toga svakih šest godina.”

- 11 Prilog V. Direktivi 2000/60 u točkama 1.3. i 1.3.4. navodi:

„1.3. Praćenje ekološkog i kemijskog stanja površinskih voda

Treba uspostaviti mrežu za praćenje površinskih voda, sukladno zahtjevima iz članka 8. Mrežu treba planirati tako da osigurava cjelovit i sveobuhvatan pregled ekološkog i kemijskog stanja u svakom riječnom slivu, te da omogućuje klasifikaciju vodnih tijela u pet vrsta sukladnih normativnim definicijama iz odjeljka 1.2. Države članice osigurat će karte na kojima je prikazana mreža za praćenje površinskih voda u planu upravljanja riječnim slivom.

[...]

1.3.4. Učestalost praćenja

U razdoblju nadzornog praćenja primjenjuju se učestalosti za praćenje pokazatelja koji upućuju na fizičko-kemijske elemente kvalitete kako je navedeno dalje u tekstu, osim ako se na temelju tehničkog znanja i stručnog mišljenja ne mogu opravdati dulji intervali. Praćenje bioloških i hidromorfoloških elemenata treba provesti bar jedanput u tijeku razdoblja nadzornog praćenja.

Kod operativnog praćenja, učestalost potrebnu za svaki pokazatelj određuju države članice tako da dobiju dovoljno podataka za pouzdanu ocjenu relevantnog elementa kvalitete. Orijentacije radi, praćenje bi se trebalo vršiti u intervalima ne većim od navedenih na dolje navedenoj tablici, osim ako tehničko znanje i stručno mišljenje ne opravdavaju primjenu dužih intervala.

Učestalost praćenja treba odabrati tako da omogućuje prihvatljiv stupanj pouzdanosti i preciznosti. Procjenu pouzdanosti i preciznosti postignute sustavom praćenja treba navesti u planu upravljanja riječnim slivom.

Pri izboru učestalosti praćenja treba uzeti u obzir i promjenjivost pokazatelja uslijed prirodnih i antropogenih uvjeta. Vrijeme kada se provodi praćenje treba odabrati tako da se na minimum smanji utjecaj sezonskih varijacija na rezultat, i da se na taj način osigura da rezultati zaista odražavaju promjene u vodama kao rezultat promjena u antropogenom pritisku. Da bi se to postiglo, treba provesti dodatno praćenje u različitim godišnjim dobima u istoj godini, ako je nužno.

Element kvalitete	Rijeke	Jezera	Prijelazne vode	Obalne vode
Biološki				
Fitoplankton	6 mjeseci	6 mjeseci	6 mjeseci	6 mjeseci
Ostala vodena flora	3 godine	3 godine	3 godine	3 godine
Makro beskralježnjaci	3 godine	3 godine	3 godine	3 godine
Ribe	3 godine	3 godine	3 godine	
Hidromorfološki				
Kontinuitet	6 godina			
Hidrologija	stalno	1 mjesec		
Morfologija	6 godine	6 godine	6 godine	6 godine
Fizičko-kemijski				
Termalni uvjeti	3 mjeseca	3 mjeseca	3 mjeseca	3 mjeseca
Režim kisika	3 mjeseca	3 mjeseca	3 mjeseci	3 mjeseca
Salinitet	3 mjeseca	3 mjeseca	3 mjeseca	
Hranjive tvari	3 mjeseca	3 mjeseca	3 mjeseca	3 mjeseca
Acidifikacija	3 mjeseca	3 mjeseca		
Ostale onečišćujuće tvari	3 mjeseca	3 mjeseca	3 mjeseca	3 mjeseca
Prioritetne tvari	1 mjesec	1 mjesec	1 mjesec	1 mjesec

[...]"

- 12 U skladu s Prilogom VII. Direktivi 2000/60, naslovljenim „Planovi upravljanja riječnim slivovima“:

„A. Planovi upravljanja riječnim slivovima moraju obuhvatiti sljedeće elemente:

[...]

5. popis okolišnih ciljeva iz članka 4., za površinske i podzemne vode i zaštićena područja, uključujući i posebno navedene slučajeve u kojima je primijenjen članak 4., stavci 4., 5., 6., i 7., te pripadajuće informacije zatražene u tom članku;

[...]"

Francusko pravo

- 13 Članak L. 212-1 Codea de l'environnement (Zakonik o okolišu) predviđa:

„[...]

III. Svaki sliv ili skupina riječnih slivova ima jedan ili više glavnih planova za upravljanje i razvoj voda kojima se utvrđuju ciljevi iz stavka IV. ovog članka [...]

IV. Ciljevi kvalitete i količine voda koji su utvrđeni glavnim planovima za upravljanje i razvoj voda su:

1. Za površinske vode, osim umjetnih ili ljudskim aktivnostima znatno promijenjenih vodnih tijela, dobro ekološko i kemijsko stanje;

2. Za tijela površinskih voda koja su umjetna ili znatno promijenjena ljudskim aktivnostima, dobro ekološko stanje i dobro kemijsko stanje;

[...]

4. Sprečavanje pogoršanja kvalitete voda;

[...]

VII. izmjene u fizičkim svojstvima voda ili obavljanje novih ljudskih aktivnosti mogu, pod uvjetima definiranim uredbom predviđenom u stavku XIII., opravdati obrazložena odstupanja u pogledu poštovanja ciljeva navedenih u stavku IV. točkama 1. do 4. [...]

[...]

XI. – Programi i upravne odluke u području vodne politike moraju biti u skladu ili usklađene s odredbama glavnih planova za upravljanje i razvoj voda.

[...]

XIII. Odluka Conseil d'État (Državno vijeće) utvrđuje načine primjene ovog članka.”

- 14 Članak R. 212-13 Code de l'environnement (Zakonik o okolišu), kako je izmijenjen Décretom n° 2018-847 du 4 octobre 2018 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Uredba od 4. listopada 2018. o glavnim planovima za uređenje i upravljanje vodama i sustavima upravljanja vodama) (JORF od 6. listopada 2018., tekst br. 11) određuje:

„Za primjenu članka L. 212-1 stavka IV. točke 4. sprečavanje pogoršanja kvalitete voda sastoji se od osiguravanja da:

- za ekološko stanje i ekološki potencijal površinskih voda, niti jedan od elemenata kvalitete koji obilježavaju to stanje ili potencijal ne bude u stanju koje odgovara razredu nižem od onog u kojem je prethodno bio;
- za kemijsko stanje površinskih voda koncentracije onečišćujućih tvari ne prelaze norme kvalitete okoliša ako ih prije nisu prelazile;

[...]

Kako bi se ocijenila usklađenost programa i upravnih odluka navedenih u članku L. 212-1 stavku XI. s ciljem sprečavanja pogoršanja kvalitete voda navedenih u stavku IV. točki 4. istog članka, u obzir se uzimaju mjere za poticanje i smanjenje, a ne uzimaju se privremeni učinci kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica.”

- 15 U skladu s člankom R. 212-16 Zakonika o okolišu:

„[...]

I.a. Izuzeća predviđena u stavku VII. članka L. 212 – 1 mogu se odobriti za projekt koji dovodi do izmjena u fizičkim svojstvima voda ili obavljanja novih ljudskih aktivnosti samo ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

1. poduzeti su svi praktični koraci za ublažavanje negativnog utjecaja projekta na stanje dotičnog vodnog tijela;

2. Modifikacije ili promjene vodnih tijela su od prevladavajućeg javnog interesa ili koristi za projekt u području ljudskog zdravlja, sigurnosti i održivog razvoja, prevladavaju nad koristima za okoliš i društvo od postizanja ciljeva utvrđenih u stavku IV. članka L. 212 – 1.;

3. korisni ciljevi koji se postižu tim projektom ne mogu se iz tehničkih razloga ili zbog nerazmjernih troškova postići drugim sredstvima koja predstavljaju znatno bolju ekološku opciju.

Koordinator sliva sastavlja popis projekata koji ispunjavaju ili bi mogli ispuniti te uvjete, u skladu s točkom VII. članka L. 212 – 1.

Razlozi za modifikacije ili promjene vodnih tijela pod tim uvjetima izričito su navedeni i objašnjeni u planu uređenja i upravljanja vodama prilikom njegova ažuriranja.

[...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 16 Tužbom i podneskom, koji su zaprimljeni 1. travnja 2019. i 22. rujna 2020., Association France Nature Environnement pokrenuo je postupak pred Conseilom d’État (Državno vijeće, Francuska) radi poništenja Uredbe br. 2018-847 zbog prekoračenja ovlasti u dijelu u kojem se njome članku R. 212-13 Zakonika o okolišu dodaje posljednji stavak u skladu s kojim se, pri ocjeni usklađenosti programa i upravnih odluka donesenih u području vodne politike s ciljem sprečavanja pogoršanja kvalitete voda, „ne uzimaju u obzir privremeni učinci kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica”, kao i prešutne odluke predsjednika vlade kojom je odbijen njegov zahtjev za povlačenje tih odredbi.
- 17 U prilog svojoj tužbi ta udruga tvrdi da se navedenom odredbom povređuje Direktiva 2000/60, osobito njezin članak 4. stavak 1. kojim se zabranjuje svako pogoršanje stanja vodnog tijela, bez obzira na to je li ono privremeno ili dugoročno.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Sud u svojoj presudi od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) presudio da članak 4. stavak 1. točku (i) podtočku (iii) Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da države članice, osim ako u

stavcima 6. i 7. navedenog članka nisu predviđena izuzeća, moraju uskratiti odobrenje projekta kada on može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda ili kada ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala i kemijskog stanja tih voda do datuma određenog tom direktivom.

- 19 Pred tim je sudom ministrica ekološke i solidarne tranzicije tvrdila da odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćena odstupanjem iz stavka 6. članka 4. Direktive 2000/60, koje mora proizlaziti iz okolnosti nastalih iz prirodnih uzroka ili zbog više sile, nego odstupanjem iz stavka 7. tog članka, koje iz područja kršenja te direktive isključuje pogoršanja stanja tijela voda koja proizlaze iz novih ljudskih aktivnosti u području održivog razvoja ako su kumulativno ispunjena četiri uvjeta navedena u tom stavku. U tom je pogledu navedena ministrica podnijela dokument „Smjernice br. 36 – Izuzeća od postizanja okolišnih ciljeva u skladu s člankom 4. stavkom 7.” koji su, u okviru postupka pod nazivom „Zajednička provedbena strategija za Okvirnu direktivu o vodama i Direktivu o poplavama” sastavila relevantna upravna tijela država članica i Europske komisije u prosincu 2017., prema kojem se aktivnosti mogu odobriti kada imaju samo privremeni učinak na vodno tijelo kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica pri čemu to odobrenje nije uvjetovano ispunjenjem uvjeta iz članka 4. stavka 7. navedene direktive.
- 20 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, odgovor na tužbeni razlog koji ističe udruga koja je tužitelj stoga ovisi o odgovoru na pitanje može li upravno tijelo, uzimajući u obzir cilj sprečavanja pogoršanja kvalitete površinskih voda, ne uzeti u obzir privremene učinke kratkog trajanja i bez dugoročnih posljedica programa i projekata koji ovise o njegovu odobrenju i, u slučaju potvrdnog odgovora, pod kojim uvjetima i ograničenjima.
- 21 U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Treba li članak 4. Direktive [2000/60] tumačiti na način da državama članicama dopušta da prilikom odobravanja programa ili projekta ne uzmu u obzir njihove privremene kratkotrajne učinke bez dugoročnih posljedica na stanje površinskih voda?
 2. U slučaju potvrdnog odgovora, koje uvjete trebaju ispunjavati ti programi i ti projekti u smislu članka 4. [te] direktive, a osobito njegovih stavaka 6. i 7.?”

O prethodnim pitanjima

- 22 Svojim dvama pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. Direktive 2000/60 tumačiti na način da državama članicama dopušta da, kada ocjenjuju usklađenost određenog programa ili projekta s ciljem sprečavanja pogoršanja kvalitete voda, ne uzmu u obzir privremene učinke kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica na te vode i, po potrebi, pod kojim uvjetima.
- 23 U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) podtočkom i. Direktive 2000/60, provodeći programe mjera utvrđene planovima upravljanja riječnim slivovima, države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda, uz primjenu stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8.

- 24 U tom pogledu, Sud je presudio da članak 4. stavak 1. točka (a) Direktive 2000/60 tipskom formulacijom ne samo da određuje ciljeve planiranja i upravljanja već ima i obvezujuće učinke u svakoj fazi postupka propisanog tom direktivom, jednom kada se utvrdi ekološko stanje tijela odnosnih voda. Ta odredba stoga ne sadržava samo načelne obveze, nego se odnosi i na pojedinačne projekte (vidjeti, u tom smislu, presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 43. i 47.).
- 25 Stoga, osim ako se ne odobri izuzeće, svako pogoršanje stanja tijela voda mora se izbjeći, neovisno o dugoročnim planiranjima predviđenima planovima upravljanja te programima mjera. Obveza sprečavanja pogoršanja stanja tijela površinskih voda i dalje obvezuje u svakom stadiju provedbe Direktive 2000/60 te se primjenjuje na svaku vrstu i na svako stanje tijela površinskih voda za koja jest ili za koja bi trebao biti usvojen plan upravljanja. Dotična država članica mora odbiti odobrenje projekta koji bi mogao dovesti do pogoršanja stanja tijela odnosnih voda ili ugroziti postizanje dobrog stanja površinskih voda, osim ako smatra da je projekt obuhvaćen izuzećem na temelju članka 4. stavka 7. te direktive (presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 50.).
- 26 To podrazumijeva da tijekom postupka izdavanja odobrenja projekta, i dakle prije donošenja odluke, nadležna tijela moraju na temelju članka 4. Direktive 2000/60 provjeriti može li projekt imati negativne učinke na vodu koji su u suprotnosti s obvezom sprečavanja pogoršanja i obvezom poboljšanja stanja tijela površinskih i podzemnih voda (presuda od 28. svibnja 2020., Land Nordrhein-Westfalen, Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, t. 76.).
- 27 Kad je riječ o pojmu „pogoršanje stanja” tijela površinske vode, koji nije definiran u Direktivi 2000/60, Sud je pojasnio da treba smatrati da je došlo do pogoršanja stanja tijela površinskih voda, u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i) te direktive, čim se stanje barem jednog od elemenata kvalitete u smislu Priloga V. navedenoj direktivi pogorša za jedan razred, čak i ako takvo pogoršanje ne znači pogoršanje klasifikacije tijela površinskih voda u cijelosti. Međutim, ako se dotični element kvalitete u smislu tog priloga već nalazi u najnižem razredu, svako pogoršanje koje se na njega odnosi predstavlja pogoršanje stanja tijela površinske vode (presuda od 4. svibnja 2016., Komisija/Austrija, C-346/14, EU:C:2016:322, t. 59. i navedena sudska praksa).
- 28 U ovom slučaju nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku određuje da se, u svrhu praćenja sprečavanja pogoršanja stanja tijela površinskih voda, navedenog u točki 26. ove presude, „ne uzimaju u obzir privremeni učinci kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica”.
- 29 Stoga iz samog teksta te odredbe, kao i iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je cilj navedene odredbe, među ostalim, omogućiti odobrenje programa ili projekta koji će imati samo takav privremeni utjecaj na stanje tijela površinskih voda, a da u tom slučaju ne treba provjeriti jesu li ispunjeni kumulativni uvjeti predviđeni člankom 4. stavkom 7. Direktive 2000/60 i preuzeti, u biti, u članku R. 212.-16 Zakonika o okolišu.
- 30 U tom pogledu, vlade koje su intervenirale i Komisija u biti tvrde da, čak i kad uzrokuju pogoršanje u smislu navedenom u točki 27. ove presude, privremeni učinci kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica na stanje tijela površinskih voda ne predstavljaju nužno pogoršanje zabranjeno člankom 4. stavkom 1. točkom (a) podtočkom i. Direktive 2000/60, kao što to osobito proizlazi iz razmatranja iz smjernica iz točke 19. ove presude. U tom kontekstu, oni se osobito pozivaju na periodičnost utvrđenu, za potrebe utvrđivanja utjecaja ljudske aktivnosti na stanje površinskih voda, u članku 5. te direktive i, za potrebe ažuriranja programa mjera, u njezinom članku 11., kao

i na intervale praćenja koji su navedeni u tablici iz točke 1.3.4. Priloga V. toj direktivi za potrebe programâ praćenja stanja voda iz njezina članka 8. Međutim, bez zabranjenog pogoršanja ne bi bilo ni odstupanja u tom području u smislu njezina članka 4. stavka 7.

- 31 Međutim, takvo tumačenje, kao što je osobito utvrđeno navedenim smjernicama za koje je nezavisni odvjetnik u točki 75. svojeg mišljenja naglasio kako nemaju pravno obvezujući karakter, ne proizlazi iz odredbi Direktive 2000/60 te je, osim toga, protivno općoj strukturi te direktive i ciljevima koji se njome žele postići. Naime, iako obveza sprečavanja pogoršanja stanja tijela površinskih voda ne znači da su države članice prilikom ocjenjivanja sukladnosti određenog programa ili projekta s ciljem sprečavanja pogoršanja kvalitete voda dužne uzeti u obzir privremene učinke kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica ako se utvrdi da su takvi učinci po prirodi takvi da imaju slab utjecaj na vodna tijela i da, posljedično, ne mogu dovesti do njihova pogoršanja, drukčije je kada se utvrdi da ti učinci mogu izazvati pogoršanje u smislu navedenom u točki 27. ove presude, čak i ako je ono privremenog karaktera.
- 32 Najprije, iz zajedničkog tumačenja stavaka 1. i 6. članka 4. Direktive 2000/60 proizlazi da obveza sprečavanja pogoršanja stanja tijela površinskih voda uključuje obvezu sprečavanja privremenog pogoršanja stanja navedenih tijela. Naime, činjenica da je u članku 4. stavku 6. te direktive predviđeno odstupanje za takvo pogoršanje potvrđuje da članak 4. stavak 1. točka (a) podtočka i. navedene direktive obvezuje države članice da spriječe i to pogoršanje.
- 33 Nadalje, valja istaknuti da je, u skladu s člankom 1. točkom (a) Direktive 2000/60, njezina svrha uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji sprječava daljnje pogoršanje i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima. Isto tako, uvodna izjava 32. te direktive odnosi se na „zahtjev” za sprečavanjem daljnjeg pogoršanja stanja voda.
- 34 Osim toga, Sud je presudio da članak 4. stavak 1. Direktive 2000/60 određuje dva različita cilja, iako neodvojivo povezana. S jedne strane, prema članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. te direktive, države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda (obveza sprečavanja pogoršanja). S druge strane, primjenom članka 4. stavka 1. točke (a) podtočaka ii. i iii., države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode s ciljem postizanja dobrog stanja najkasnije do kraja 2015. godine (obveza poboljšanja) (presuda od 28. svibnja 2020., Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, t. 68. i navedena sudska praksa).
- 35 Tako zakonodavac Unije obvezi sprečavanja pogoršanja tijela voda daje samostalan status te ona nije samo instrument provedbe obveze poboljšanja tijela voda (presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 49.).
- 36 Što se tiče obveze sprečavanja pogoršanja, Sud je uostalom naglasio da, osim u slučaju odobrenja odstupanja, treba izbjegavati bilo kakvo pogoršanje stanja tijela površinske vode (presuda od 4. svibnja 2016., Komisija/Austrija, C-346/14, EU:C:2016:322, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 37 Osim toga, Sud je već opetovano naveo da, što se tiče kriterija pomoću kojih se može zaključiti postoji li pogoršanje stanja tijela voda, iz izričaja članka 4. Direktive 2000/60 i osobito njegovih stavaka 6. i 7. proizlazi da se pogoršanja stanja tijela voda, čak i samo prijelazna, mogu odobriti samo pod strogim uvjetima i da, posljedično, prag iznad kojeg se utvrđuje povreda obveze sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda mora biti što je moguće niži (vidjeti u tom smislu

presude od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433 t. 67. i od 24. lipnja 2021., Komisija/Španjolska (Pogoršanje stanja područja prirode Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, t. 48.).

- 38 Naposljetku, u tom kontekstu valja podsjetiti da je Direktiva 2000/60 usvojena na temelju članka 175. stavka 1. UEZ-a (koji je postao članak 192. stavak 1. UFEU-a). U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 11. te direktive podsjeća se da, kako je utvrđeno u članku 174. UEZ-a (koji je postao članak 191. UFEU-a), politika Unije u području okoliša jest ostvariti ciljeve očuvanja, zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, uz razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava, mora se temeljiti na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja i načelu da se šteta nanесena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru.
- 39 Međutim, kako tako navedeni ciljevi i načela tako i konačni cilj Direktive 2000/60, koji se sastoji od postizanja barem „dobrog stanja” svih površinskih voda Unije i održavanja tog stanja, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 26. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 37.), potvrđuje tumačenje prema kojem, podložno primjeni članka 4. stavaka 6. i 7. navedene direktive i ne dovodeći u pitanje stavak 8. tog članka, svako pogoršanje stanja vodnog tijela, čak i privremenog ili prijelaznog i kratkog trajanja, treba izbjeći, s obzirom na štetne učinke na okoliš ili zdravlje ljudi koje može uzrokovati.
- 40 Točno je da se u praksi, s obzirom na učestalost praćenja predviđenih točkom 1.3.4. Priloga V. Direktivi 2000/60, može dogoditi da se, u okviru praćenja stanja površinskih voda koje se zahtijeva člankom 8. te direktive, ne otkrije privremeno pogoršanje elementa kvalitete u smislu navedenom u točki 27. ove presude.
- 41 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 51. svojeg mišljenja, takve učestalosti praćenja koje se provode u svrhu analize, praćenja i eventualnog otkrivanja, koje se, ovisno o slučaju, mogu protezati od jednog mjeseca do šest godina, ne mogu se smatrati relevantnim kriterijem za ocjenu mogućeg pogoršanja stanja tijela površinskih voda u okviru *ex ante* provjere navedene u točki 26. ove presude. Prihvaćanje tumačenja prema kojem pogoršanje stanja tijela površinskih voda predvidljivog trajanja od više mjeseci ili godina nije protivno obvezi sprečavanja pogoršanja iz članka 4. stavka 1. te direktive i da se stoga projekt koji može prouzročiti takvo pogoršanje može odobriti, a da nisu ispunjeni uvjeti iz članka 4. stavka 7. navedene direktive, što znači bez bilo kakvog praćenja, bilo bi očigledno nespojivo s onim što je navedeno u točkama 38. i 39. ove presude.
- 42 Naprotiv, suprotno onomu što tvrdi francuska vlada, tumačenje prema kojem se obveza sprečavanja pogoršanja stanja tijela površinske vode također odnosi na privremeno pogoršanje kratkog trajanja i bez dugoročnih posljedica ne čini odredbe članka 4. Direktive 2000/60 nekonzistentnima. Naime, kao i svaki drugi projekt koji može prouzročiti pogoršanje stanja tijela površinskih voda, projekt koji može prouzročiti privremeno pogoršanje kratkog trajanja i bez dugoročnih posljedica načelno može dobiti odobrenje na temelju članka 4. stavka 7. te direktive.
- 43 U tom kontekstu i kad je riječ, među ostalim, o projektima čiji je cilj zaštititi ili čak poboljšati stanje tijela površinskih voda, kao što su to tzv. projekti „renaturacije”, koje navodi francuska vlada, tako osobito proizlazi da će takvi projekti *a priori* odgovarati prevladavajućem javnom interesu ili da će koristiti za okoliš i društvo od postizanja ciljeva iz članka 4. stavka 1. Direktive 2000/60 u slučaju takvih projekata biti manje od koristi za ljudsko zdravlje, sigurnost i održivi razvoj koje proizlaze iz njih, kako se zahtijeva člankom 4. stavkom 7. točkom (c) te direktive.

- 44 Što se tiče uvjeta predviđenog u članku 4. stavku 7. točki (b) Direktive 2000/60, prema kojem „razlozi tih modifikacija i promjena [moraju biti] izričito navedeni i objašnjeni u planu upravljanja riječnim slivom iz članka 13. [te direktive] te da se ciljevi preispituju svakih šest godina”, iz sudske prakse Suda (presuda od 4. svibnja 2016., Komisija/Austrija, C-346/14, EU:C:2016:322, t. 66. i 68. i navedena sudska praksa) i iz teksta dijela A, točke 5. Priloga VII. navedenoj direktivi proizlazi da se ti razlozi mogu smatrati ispunjenima ako su razlozi na kojima se temelji taj projekt samo navedeni, od datuma odobrenja navedenog projekta, u odluci o njegovom odobrenju.
- 45 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na dva postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 4. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da državama članicama ne dopušta da, kada ocjenjuju usklađenost određenog programa ili projekta s ciljem sprečavanja pogoršanja kvalitete voda, ne uzmu u obzir privremene učinke kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica na te vode, osim ako je očito da su takvi učinci po prirodi takvi da imaju slab utjecaj na stanje vodnih tijela o kojima je riječ i da ne mogu dovesti do njihova „pogoršanja” u smislu te odredbe. Ako u okviru postupka izdavanja odobrenja za program ili projekt nadležna nacionalna tijela utvrde da isti može prouzročiti takvo pogoršanje, program ili projekt može biti odobren, čak i ako je to pogoršanje privremene naravi, samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 4. stavka 7. navedene direktive.

Troškovi

- 46 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 4. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike treba tumačiti na način da državama članicama ne dopušta da, kada ocjenjuju usklađenost određenog programa ili projekta s ciljem sprečavanja pogoršanja kvalitete voda, ne uzmu u obzir privremene učinke kratkog trajanja bez dugoročnih posljedica na te vode, osim ako je očito da su takvi učinci po prirodi takvi da imaju slab utjecaj na stanje vodnih tijela o kojima je riječ i da ne mogu dovesti do njihova „pogoršanja” u smislu te odredbe. Ako u okviru postupka izdavanja odobrenja za program ili projekt nadležna nacionalna tijela utvrde da isti može prouzročiti takvo pogoršanje, program ili projekt može biti odobren, čak i ako je to pogoršanje privremene naravi, samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 4. stavka 7. navedene direktive.

Potpisi