ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

30. listopadu 2006 *

Ve věci C-32/05,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 31. ledna 2005,

Komise Evropských společenství, zastoupená S. Pardo Quintillán a J. Hottiaux, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Lucemburskému velkovévodství, zastoupenému S. Schreinerem, jako zmocněncem, ve spolupráci s P. Kinschem, avocat,

žalovanému,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Rosas, předseda senátu, A. Borg Barthet a A. Ó Caoimh (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 23. března 2006,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 18. května 2006,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Lucemburské velkovévodství tím, že nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 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. L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275, dále jen „směrnice"), s výjimkou čl. 3 odst. 1 až 3 a 5 až 7, jakož i čl. 7 odst. 3, a v každém případě tím, že o nich Komisi Evropských společenství neuvědomilo, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z této směrnice.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

2 Osmnáctý bod odůvodnění směrnice stanoví:

„Vodní politika Společenství vyžaduje průhledný, účinný a provázaný právní rámec. Společenství má zajistit obecné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření. Tato směrnice má takový rámec poskytnout a koordinovat, integrovat a v delší perspektivě dále rozvíjet společné [obecné] zásady a struktury pro ochranu a udržitelné užívání vod v rámci Společenství v souladu se zásadami subsidiarity."

3 Z dvacátého devátého bodu odůvodnění směrnice vyplývá, že při snaze dosáhnout cílů stanovených touto směrnicí a při tvorbě programu opatření k jejich zajištění mohou členské státy rozdělit program opatření na etapy, aby rozložily náklady na jeho provádění.

4 Podle článku 1 směrnice je „jejím účelem stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod".

5 Článek 2 směrnice definuje 41 relevantních pojmů pro účely směrnice. Některé z těchto pojmů se týkají norem kvality vody, jejichž dodržování ukládá směrnice, zejména její článek 4, členským státům. Lhůty, během nichž musí být dosaženo souladu s těmito normami, jsou stanoveny články 4 až 6 a 8 směrnice.

6 Článek 3 směrnice nazvaný „Koordinace správních opatření v rámci oblastí povodí" zní následovně:

„1. Členské státy vymezí jednotlivá povodí na svém území a pro účely této směrnice je přiřadí jednotlivým oblastem povodí [...]

2. Členské státy zajistí patřičná správní opatření, včetně určení příslušného orgánu pro uplatnění pravidel této směrnice v rámci každé oblasti povodí, jež leží na jejich území.

3. Členské státy zajistí, aby povodí rozkládající se na území více než jednoho členského státu bylo přiřazeno k mezinárodní oblasti povodí. Na žádost zúčastněných členských států podnikne Komise kroky, aby přiřazení k takovýmto mezinárodním oblastem povodí usnadnila.

[...]

4. Členské státy zajistí, aby požadavky této směrnice na dosažení environmentálních cílů stanovených v článku 4, a zejména všechny programy opatření byly koordinovány v celé oblasti povodí. V mezinárodních oblastech povodí zajistí dotyčné členské státy tuto koordinaci společně a mohou pro tento účel využít stávajících struktur vyplývajících z mezinárodních dohod. Na žádost dotyčných členských států podnikne Komise kroky, aby ustanovení programů opatření usnadnila.

[...]

6. Členské státy mohou určit za příslušný orgán pro účely této směrnice stávající vnitrostátní nebo mezinárodní subjekt.

7. Členské státy určí příslušný orgán do dne uvedeného v článku 24.

[...]"

7 Článek 4 směrnice stanoví environmentální cíle, kterých jsou členské státy povinny dosáhnout při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí pro povrchové vody, podzemní vody a chráněné oblasti. Členské státy jsou v podstatě povinny přijmout nezbytná opatření k zamezení zhoršení kvality uvedených vod

a chráněných oblastí a ke zlepšení stavu a obnově na úroveň vymezenou ustanoveními směrnice, zejména článkem 2 této směrnice.

8 Podle čl. 4 odst. 1 písm. c) směrnice „členské státy dosáhnou souladu se všemi normami a cíli nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, pokud právní předpisy Společenství, podle kterých byly jednotlivé chráněné oblasti zřízeny, nestanoví jinak".

9 Pokud jde o vody využívané k odběru pitné vody, článek 7 směrnice stanoví:

„1. Členské státy určí pro každou oblast povodí:

— všechny vodní útvary využívané k odběru vody určené k lidské spotřebě, pokud poskytují průměrně více než 10 m^3 vody za den nebo slouží více než 50 osobám, a

— vodní útvary uvažované pro tento účel.

V souladu s přílohou V členské státy monitorují vodní útvary, které podle přílohy V poskytují průměrně více než 100 m^3 vody za den.

2. Kromě splnění cílů podle článku 4 v souladu s požadavky této směrnice pro povrchové vody, včetně norem kvality stanovených na úrovni Společenství podle článku 16, zajistí členské státy pro každý vodní útvar určený podle odstavce 1, aby za použitého režimu úpravy vody a v souladu s právními předpisy Společenství splnila upravená voda požadavky směrnice 80/778/EHS [Rady ze dne 15. července 1980 o jakosti vody určené k lidské spotřebě (Úř. věst. L 229, s. 11)], ve znění směrnice 98/83/ES [Rady ze dne 3. listopadu 1998 (Úř. věst. L 330, s. 32; Zvl. vyd. 15/04, s. 90).]

3. Členské státy zajistí nezbytnou ochranu vodních útvarů určených s cílem zabránit zhoršování jejich kvality, čímž přispějí ke snížení stupně úpravy potřebného pro výrobu pitné vody. Pro tyto vodní útvary mohou členské státy zřídit ochranná pásma."

10 Podle článku 14 směrnice:

„1. Členské státy podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění této směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí. Členské státy zajistí, aby pro každou oblast povodí byly k připomínkám veřejnosti, včetně uživatelů zveřejněny a zpřístupněny:

a) časový plán a program prací pro vypracování plánu, včetně prohlášení o konzultačních opatřeních, která mají být přijata, nejméně tři roky před začátkem období, kterého se plán týká;

b) předběžný přehled významných problémů hospodaření s vodou zjištěných v povodí, a to nejméně dva roky před začátkem období, kterého se plán týká;

c) kopie návrhu plánu povodí, a to nejméně jeden rok před začátkem období, kterého se plán týká.

Na žádost musí být umožněn přístup k podkladovým dokumentům a informacím použitým pro vypracování návrhu plánu povodí.

2. Členské státy poskytnou nejméně šest měsíců na písemné připomínky k těmto dokumentům, aby byly umožněny aktivní zapojení a konzultace.

3. Odstavce 1 a 2 se rovněž uplatní pro aktualizované plány povodí."

11 Článek 24 směrnice stanoví:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 22. prosince 2003. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.

[...]

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice. Komise o nich uvědomí ostatní členské státy."

Vnitrostátní právní úprava

12 Zákon ze dne 29. července 1993 o ochraně a hospodaření s vodou (Mém. A 1993 s. 1302, dále jen „zákon z roku 1993") se týká veřejných a soukromých povrchových a podzemních vod.

13 Podle článku 2 zákona z roku 1993, nazvaného „Hlavní zásady":

„1. Účelem ustanovení tohoto zákona je boj proti znečištění vod a jejich obnova s cílem splnit požadavky zejména v oblasti:

— lidského zdraví a zdraví zvířat, jakož i ekologické rovnováhy;

— biologického života recipientního vodního prostředí a zvláště chovných ryb;

— zásobování pitnou vodou a vodou k průmyslovému využití;

— zachovávání vodních zdrojů;

— koupání, vodních sportů a jiných rekreačních činností;

— ochrany krajiny a oblastí;

— zemědělství, průmyslu, dopravy a všech ostatních lidských činností obecného zájmu.

2. Osoba, která užívá vodní zdroje, na něž se vztahuje tento zákon, je povinna pokusit se zabránit nebo snížit v co největším možném rozsahu jakékoliv znečištění vodních zdrojů tím, že vynaloží takovou řádnou péči, kterou vyžadují okolnosti."

14 Článek 3 téhož zákona obsahuje seznam dvanácti definic pojmů, jež jsou obsaženy v zákoně.

15 Pokud jde o identifikaci, vytvoření a správu chráněných vodních oblastí, články 18 a 19 zákona z roku 1993 zní následovně:

„18. Chráněné vodní oblasti

1. K zajištění kvality vod určených k požívání, mohou být pozemky nacházející se kolem místa odběru prohlášeny za chráněné oblasti, rozdělené na chráněné oblasti bezprostřední, chráněné oblasti blízké a chráněné oblasti vzdálené.

Toto prováděcí opatření musí odpovídat národnímu plánu povodí stanovenému článkem 6 tohoto zákona.

2. Pozemky nacházející se v bezprostřední chráněné oblasti mohou být volně nabývány do plného vlastnictví.

Tyto pozemky mohou být vyvlastněny podle pravidel a způsoby stanovenými zákonem ze dne 15. března 1979 o vyvlastňování z důvodu veřejného užitku.

3. V blízké chráněné oblasti je možné zakázat nebo upravit právním předpisem nebo podmínit zvláštními povoleními veškeré činnosti, zařízení a sklady, které by mohly přímo či nepřímo poškodit kvalitu vod.

4. Ve vzdálené chráněné oblasti mohou být činnosti, zařízení a sklady uvedené v odstavci 3 upraveny právním předpisem.

19. Pravidla pro vytváření a správu chráněných vodních oblastí.

1. Vytváření chráněných vodních oblastí navrhuje ministr se souhlasem vládního kabinetu.

2. Ministr nařídí vyhotovení spisu obsahujícího:

— poznámku o předmětu, důvodech a rozsahu operace;

— geologickou zprávu zejména o rychlosti hydrogeologického procesu mezi infiltračními oblastmi a místy odběru, která mají být chráněna;

— seznam obcí, které jsou zahrnuty v plném rozsahu nebo zčásti do oblastí, jež mají být chráněny, s uvedením odpovídajících katastrálních území pro každou jednotlivou obec;

— topografickou mapu a katastrální plány s vyznačením hranic oblasti, která má být chráněna;

— plán povodí, který stanoví

a) výdaje uložené vlastníkům a držitelům,

b) věcná břemena platná v chráněné oblasti,

c) popřípadě úpravy a stavby odpovídající funkci chráněné oblasti.

3. Ministr zašle spis pro účely veřejné ankety komisaři příslušné územní oblasti.

Komisař oblasti nařídí uložení spisu na radnici po dobu třiceti dnů, kde se s ním může veřejnost seznámit. Uložení spisu je zveřejněno obvyklým způsobem prostřednictvím vývěsek v obci s výzvou k seznámení se s písemnostmi spisu.

Námitky proti návrhu musí být ve lhůtě uvedené v předcházejícím pododstavci zaslány sboru radních a zastupitelů, kteří s nimi seznámí obecní radu, jež vydá stanovisko. Tento spis obsahující stížnosti a stanovisko obecní rady musí být do měsíce od uplynutí lhůty ke zveřejnění předán komisaři oblasti, který předá tyto písemnosti ministru společně se svým vyjádřením.

4. Chráněná vodní oblast je prohlášena prostřednictvím velkovévodského nařízení po vydání stanoviska Conseil d'Etat.

5. Velkovévodské nařízení, kterým se prohlašuje část území za chráněnou vodní oblast, může uložit vlastníkům nebo držitelům nemovitostí výdaje a zatížit pozemky věcnými břemeny, které se týkají zejména:

— využívání vody;

— úpravy používání pesticidů a znečišťujících hnojiv;

— zákazu změny využívání půdy.

Účinky prohlášení za chráněnou vodní oblast se váží k dotyčnému území, bez ohledu na změnu vlastnictví či držby."

Postup před zahájením soudního řízení

16 Komise usoudila, že směrnice nebyla provedena do lucemburského práva ve stanovené lhůtě, a poté, co dne 26. ledna 2004 vyzvala Lucemburské velkovévodství, aby předložilo v souladu s článkem 226 ES své vyjádření, zaslala dopisem ze dne 9. července 2004 odůvodněné stanovisko, kterým vyzvala tento členský stát, aby přijal nezbytná opatření a dostál tak svým povinnostem vyplývajícím z uvedené směrnice ve lhůtě dvou měsíců od oznámení tohoto stanoviska.

17 Lucemburské orgány ve své odpovědi ze dne 27. září 2004 na odůvodněné stanovisko uvedly jednotlivé důvody, které ospravedlňují opoždění při provádění směrnice, kromě jiných nejasnost některých pojmů uvedených v této směrnici a rozhodnutí lucemburské vlády využít uvedeného provedení k podstatnému přepracování stávajících lucemburských právních předpisů. Tyto orgány však upřesnily, že opoždění ve formálním provedení směrnice nijak nebrání splnění jednotlivých lhůt, jež tato směrnice ukládá.

18 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla s touto odpovědí spokojena, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

K prvnímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se neoznámení prováděcích opatření

Argumentace účastníků řízení

19 Komise připomíná, že podle článku 24 směrnice byly členské státy povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí nejpozději do 22. prosince 2003 a neprodleně o nich uvědomit Komisi. Komise ve své žalobě uplatňuje, že lucemburské orgány ji o přijatých předpisech neuvědomily.

20 Komise, přihlížejíc k informacím, které poskytla lucemburská vláda ve své žalobní odpovědi, týkajícím se dopisu, který jí byl zaslán stálým zastoupením Lucemburska u Evropské unie dne 24. srpna 2004 (dále jen „dopis ze dne 24. srpna 2004"), ohledně použití článku 3 směrnice, připouští ve své replice, že z důvodu nedostatečné koordinace mezi jejími vlastními odděleními, nevěděla o existenci tohoto dopisu. Přestože však Komise uznává, že toto oznámení požadované na základě uvedeného článku 3 bylo takto učiněno, trvá na tom, že k němu došlo po uplynutí lhůty stanovené tímtéž čl. 3 odst. 8, a sice dne 22. června 2004, a krom toho až po zaslání odůvodněného stanoviska.

21 Pokud jde o zákon z roku 1993, který podle Lucemburského velkovévodství přiznává orgánům tohoto členského státu dostatečné pravomoci k dosažení operačních cílů směrnice a o kterém byla Komise uvědoměna poprvé prostřednictvím žalobní odpovědi, Komise zdůrazňuje, že před tímto oznámením nevěděla o existenci tohoto

zákona ani neznala jeho obsah. Komise tedy dochází k závěru, že ji Lucemburské velkovévodství neuvědomilo o opatřeních přijatých k dosažení souladu se směrnicí ve stanovené lhůtě.

Závěry Soudního dvora

22 Podle ustálené judikatury se musí existence nesplnění povinnosti posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku. Změny, ke kterým došlo následovně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 14. září 2004, Komise v. Španělsko, C-168/03, Sb. rozh. s I-8227, bod 24, a ze dne 12. ledna 2006, Komise v. Portugalsko, C-118/05, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 7).

23 V projednávaném případě je nejdříve třeba uvést, že dopis ze dne 24. srpna 2004 byl zaslán před uplynutím lhůty dvou měsíců stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 9. července 2004. Ačkoli je pravda, jak uvedla Komise, že lucemburské orgány nijak nepoukázaly na tento dopis během postupu před zahájením soudního řízení, nic to nemění na tom, že oznámení opatření přijatých k provedení článku 3 směrnice bylo učiněno před uplynutím uvedené lhůty.

24 Za těchto podmínek je tedy namístě konstatovat, že první žalobní důvod Komise není opodstatněný v rozsahu, v němž se týká oznámení opatření k provedení tohoto ustanovení.

25 Pokud jde krom toho o oznámení ostatních ustanovení k provedení směrnice přijatých Lucemburským velkovévodstvím, je třeba konstatovat, že tento členský stát předložil kopii zákona z roku 1993 poprvé až ve své žalobní odpovědi, když uplatňoval, že tento zákon provádí náležitě směrnici. Aniž by bylo třeba v tomto okamžiku zjišťovat, zda je tento zákon náležitým provedením směrnice, či nikoliv, jelikož tato otázka je předmětem druhého žalobního důvodu Komise, je třeba podotknout, že v souladu s judikaturou Soudního dvora zmíněnou v bodě 22 tohoto rozsudku, nemá důvod uvedený na obranu tak opožděně dopad na existenci žalobního důvodu vycházejícího z neoznámení požadovaných informací ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku.

26 Konečně pokud jde o opatření přijatá za účelem provedení čl. 7 odst. 3 směrnice, Komise uznala ve své replice, že je možné na články 18 a 19 zákona z roku 1993 pohlížet tak, že provádějí dostatečným způsobem toto ustanovení. Vzhledem k tomu však, že tento zákon byl poprvé předložen Komisi až v příloze žalobní odpovědi, je z důvodů uvedených v předcházejícím bodě tohoto rozsudku namístě považovat žalobní důvod, jehož se Komise dovolává a který se týká neoznámení opatření přijatých k provedení čl. 7 odst. 3 směrnice, za opodstatněný.

27 S ohledem na veškeré tyto úvahy je třeba rozhodnout tak, že Lucemburské velkovévodství tím, že neuvědomilo Komisi o právních a správních předpisech provádějících směrnici 2000/60, s výjimkou těch, které se týkají článku 3 této směrnice, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 24 téže směrnice.

Ke druhému žalobnímu důvodu, týkajícímu se nepřijetí opatření nezbytných k provedení směrnice

Argumentace účastníků řízení

28 Komise uplatňuje, že směrnice požaduje po členských státech přijetí obecných a zvláštních prováděcích opatření k tomu, aby se jejich vnitrostátní právní řád stal slučitelným s cíli, jež směrnice stanoví. Ukládá členským státům povinnost přijmout rámcový právní přepis v oblasti vodní politiky, k čemuž musí dojít nejpozději do 22. prosince 2003, jakož i přijmout konkrétní opatření, která mají být učiněna buď do téhož data, nebo během určitého období. Komise se domnívá, že vypracování vnitrostátního předpisu, jenž stanoví obecný rámec, je nejdůležitějším stádiem provedení směrnice, neboť se jedná o vymezení hlavních povinností členských států a o poskytnutí vhodného právního základu k přijetí konkrétnějších opatření.

29 Komise podpůrně tvrdí, že ustanovení zákona z roku 1993 nezajišťují úplné provedení směrnice.

30 Lucemburská vláda má za to, že směrnice nevyžaduje skutečná prováděcí opatření k tomu, aby se stal lucemburský právní řád slučitelným s cíli, jež tato směrnice stanoví. Směrnice jednak klade důraz na konkrétní opatření, která mají vnitrostátní orgány učinit, spíše než na uvedení vnitrostátního práva do formálního souladu s právem Společenství. Nejedná se o směrnici, která má sloužit k harmonizaci právních předpisů, nýbrž pouze o směrnici vyžadující rámec pro vodní politiku Společenství.

31 Uvedená vláda rovněž zdůrazňuje, že každá z povinností provádět opatření uložených orgánům členských států je definována se stanovením lhůty v době mezi rokem 2006 až 2015, z čehož vyplývá, že takto definované cíle mohou být dosaženy do uplynutí lhůt stanovených směrnicí. Ohledně zbývajícího se domnívá, že lucemburské právní předpisy, zejména zákon z roku 1993, poskytují vnitrostátním orgánům rozsáhlý soubor opatření, která se mohou jevit jako dostatečná k dosažení operačních cílů směrnice.

Závěry Soudního dvora

— K povinnosti přijmout rámcový právní předpis k provedení směrnice

32 Pokud jde nejprve o to, zda směrnice ukládá členským státům přijmout rámcový právní předpis k provedení povinností vyplývajících ze směrnice do vnitrostátního práva, je třeba připomenout, že všechny členské státy, jimž je směrnice určena, mají povinnost ve svém vnitrostátním právním řádu přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti směrnice v souladu s cílem, jenž sleduje (viz zejména rozsudky ze dne 7. května 2002, Komise v. Švédsko, C-478/99, Recueil, s. I-4147, bod 15, a ze dne 26. června 2003, Komise v. Francie, C-233/00, Recueil, s. I-6625, bod 75).

33 Je namístě upřesnit, že první část druhého žalobního důvodu Komise se netýká toho, zda má Lucemburské velkovévodství povinnost přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění plné účinnosti směrnice, což tento stát nepopírá, nýbrž toho, zda má uvedený členský stát povinnost přijmout konkrétní opatření, a sice rámcový právní předpis, k zajištění plné účinnosti směrnice a splnění povinností z ní pro něj vyplývajících.

34 Podle samotného znění čl. 249 třetího pododstavce ES mají členské státy právo volby formy a prostředků provedení směrnic, které umožní zajistit co nejlépe výsledek, k němuž tyto směrnice směřují. Z tohoto ustanovení vyplývá, že provedení směrnice do vnitrostátního práva nevyžaduje v každém členském státě nezbytně legislativní činnost. Soudní dvůr také opakovaně rozhodl, že formální převzetí ustanovení směrnice do výslovného a zvláštního právního předpisu není vždy vyžadováno, neboť k provedení směrnice může postačovat, v závislosti na jejím obsahu, všeobecný právní kontext. Zejména existence obecných zásad ústavního nebo správního práva může učinit provedení zvláštními právními nebo správními opatřeními nadbytečnými, avšak za podmínky, že tyto zásady skutečně zaručují plné uplatnění směrnice vnitrostátními správními orgány a že v případě, kdy je cílem dotčeného ustanovení směrnice vznik práv jednotlivců, je právní situace vyplývající z těchto zásad dostatečně přesná a jasná a oprávněné osoby mohou zjistit úplný rozsah svých práv a případně se jich dovolat u vnitrostátních soudů (viz zejména rozsudky ze dne 23. května 1985, Komise v. Německo, 29/84, Recueil, s. 1661, body 22 a 23; a ze dne 9. září 1999, Komise v. Německo, C-217/97, Recueil, s. I-5087, body 31 a 32, a výše uvedený rozsudek ze dne 26. června 2003, Komise v. Francie, bod 76).

35 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že ustanovení, které se týká pouze vztahů mezi členskými státy a Komisí, nemusí být v zásadě provedeno. Nicméně vzhledem k tomu, že členské státy mají povinnost zajistit úplné dodržování práva Společenství, má Komise možnost prokázat, že dodržování ustanovení směrnice, které upravuje tyto vztahy, vyžaduje přijetí specifických prováděcích opatření ve vnitrostátním právním řádu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. června 2003, Komise v. Portugalsko, C-72/02, Recueil, s. I-6597, body 19 a 20, a ze dne 20. listopadu 2003, Komise v. Francie, C-296/01, Recueil, s. I-13909, bod 92).

36 Je tedy důležité určit v každém konkrétním případě povahu ustanovení stanovených směrnicí, kterých se žaloba pro nesplnění povinnosti týká, za účelem posouzení rozsahu prováděcí povinnosti, která vyplývá pro členské státy.

37 Zákonodárná praxe Společenství ukazuje, že mohou existovat značné rozdíly, pokud jde o druhy povinností, jež směrnice ukládají členským státům, a tedy pokud jde o výsledky, jichž má být dosaženo (rozsudek ze dne 18. června 2002, Komise v. Francie, C-60/01, Recueil, s. I-5679, bod 25).

38 Některé směrnice totiž vyžadují, aby byla legislativní opatření přijata na vnitrostátní úrovni a aby jejich dodržování podléhalo soudnímu nebo správnímu přezkumu (viz v tomto ohledu rozsudky ze dne 16. listopadu 1989, Komise v. Belgie, C-360/88, Recueil, s. 3803; ze dne 6. prosince 1989, Komise v. Řecko, C-329/88, Recueil, s. 4159, a výše uvedený rozsudek ze dne 18. června 2002, Komise v. Francie, bod 26).

39 Jiné směrnice vyžadují, aby členské státy přijaly opatření nezbytná k zajištění toho, že bude dosaženo určitých cílů, které nejsou vyjmenovány, nýbrž jsou vymezeny obecně, přičemž nechávají členským státům určitý prostor pro uvážení, pokud jde o povahu opatření, jež je třeba přijmout (viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie, tzv. „San Rocco", C-365/97, Recueil, s. I-7773, body 67 a 68, a výše uvedený rozsudek ze dne 18. června 2002, Komise v. Francie, bod 27).

40 Jiné směrnice dále od členských států vyžadují, aby bylo dosaženo velmi přesných a konkrétních výsledků po určité době (viz v tomto ohledu rozsudky ze dne

14. července 1993, Komise v. Spojené království, C-56/90, Recueil, s. I-4109, body 42 až 44; ze dne 19. března 2002, Komise v. Nizozemsko, C-268/00, Recueil, s. I-2995, body 12 až 14, a výše uvedený rozsudek ze dne 18. června 2002, Komise v. Francie, bod 28).

41 Co se týče projednávané žaloby, je namístě připomenout, že směrnice 2000/60 je rámcovou směrnicí přijatou na základě čl. 175 odst. 1 ES. Tato směrnice stanoví obecné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření k ochraně vodních zdrojů a zajišťuje koordinaci, integraci a v delší perspektivě další rozvíjení obecných zásad a struktur pro ochranu a udržitelné užívání vod v rámci Evropského Společenství. Tyto společné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření upravené směrnicí musí být následně rozvíjeny členskými státy, jež musí přijmout řadu zvláštních opatření v souladu se lhůtami stanovenými směrnicí. Tato směrnice však nemá za cíl úplnou harmonizaci právní úpravy členských států v oblasti vodní politiky.

42 Z přezkumu této směrnice vyplývá, že obsahuje ustanovení různé povahy, jež ukládají povinnosti členským státům (viz například článek 4, který ukládá členským státům povinnost provést potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových a podzemních vod); členským státům vůči Komisi a Společenství (viz například čl. 24 odst. 2 týkající se povinnosti oznámit prováděcí opatření) a samotným orgánům (viz například články 16 a 17 směrnice, které vyzývají orgány Společenství k přijetí opatření Společenství týkajících se znečišťování vodních zdrojů a podzemních vod).

43 Z celkového přezkumu směrnice vyplývá, že většina z jejích ustanovení jsou ustanoveními takového typu, jako jsou ustanovení zmíněná v bodě 39 tohoto

rozsudku, a sice taková, která vyžadují, aby členské státy přijaly opatření nezbytná k zajištění toho, že bude dosaženo určitých cílů někdy vymezených obecně, přičemž nechávají uvedeným členským státům prostor pro uvážení, co se týče povahy opatření, jež je třeba přijmout.

44 Tato směrnice obsahuje rovněž ustanovení, jako je článek 1, který jednoduše uvádí jednotlivé cíle, jichž má být směrnicí dosaženo, a který nevyžaduje provedení, jak při jednání uznala sama Komise.

45 Komise v odpovědi na otázky položené při jednání, které měly za cíl stanovit, na jakých konkrétních ustanoveních směrnice se zakládá povinnost přijmout rámcový právní předpis, aby byly splněny požadavky směrnice, odkázala na články 1 a 2 směrnice, uvádějící cíle, kterých má být směrnicí dosaženo, a definice, na nichž se směrnice zakládá, aniž by upřesnila, čím tato ustanovení vyžadují přijetí takového právního předpisu ani proč je přijetí takového zákonu nezbytné k tomu, aby mohly členské státy zajistit ve stanovených lhůtách cíle určené směrnicí.

46 Z těchto ani jiných ustanovení směrnice však nevyplývá, že členské státy jsou za účelem správného provedení ustanovení směrnice povinny přijmout takový rámcový právní předpis.

47 Jak uznala lucemburská vláda při jednání, přijetí rámcového právního předpisu může být sice vhodným, ba dokonce jednodušším způsobem, jak provést směrnici, neboť může poskytnout příslušným orgánům v rámci jediného textu jasný právní základ k vypracování jednotlivých opatření stanovených směrnicí v oblasti vodní politiky,

u nichž je lhůta stanovená k jejich provedení časově rozvržena. Přijetí takového rámcového právního předpisu může rovněž zjednodušit práci Komise, která musí zajistit, aby byly dodrženy povinnosti vyplývající pro členské státy z této směrnice.

48 Přijetí rámcového právního předpisu však nepředstavuje jediný způsob, jak mohou členské státy zajistit použití směrnice v plném rozsahu a poskytnout organizovaný a ucelený systém, jehož cílem bude splnit cíle stanovené touto směrnicí.

49 Zamýšlel-li zákonodárce Společenství uložit členským státům povinnost přijmout do jejich vnitrostátního právního řádu rámcový právní předpis k provedení směrnice, měl možnost vložit takové ustanovení do textu této směrnice. K tomu však nedošlo.

50 V každém případě samotná skutečnost, že Komise při řízení před Soudním dvorem uznala, že Lucemburské velkovévodství správně provedlo některá ustanovení směrnice, zejména většinu ustanovení článku 3, jakož i čl. 7 odst. 1 a 3 směrnice, a že připustila, že není nutné provádět článek 1, prokazuje, že rámcový právní předpis není k provedení povinností stanovených touto směrnicí nezbytný.

51 Vzhledem k tomu, že Komisi přísluší prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti tak, že předloží Soudnímu dvoru poznatky nezbytné k přezkoumání existence tohoto nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakékoliv domněnky (viz zejména rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko, 96/81, Recueil, s. 1791, bod 6; ze dne 26. června 2003, Komise v. Španělsko, C-404/00, Recueil, s. I-6695, bod 26; ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Spojené království, C-434/01, Recueil, s. I-13239, bod 21, a ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rakousko, C-194/01, Recueil, s. I-4579, bod 34), a vzhledem k tomu, že Komise

v projednávaném případě neodůvodnila ani ustanovení směrnice ukládající členským státům povinnost přijmout rámcový právní předpis, ani nezbytnost takového opatření pro zajištění výsledku, k němuž směrnice směřuje, je třeba uvést, že první část druhého žalobního důvodu není opodstatněná.

— K provedení směrnice zákonem z roku 1993

52 Komise v odpovědi na argumenty předložené lucemburskou vládou poprvé v její žalobní odpovědi podpůrně uvádí, že zákon z roku 1993 neprovádí ustanovení směrnice správně.

53 V tomto ohledu je namístě podotknout, že Komise se v odůvodněném stanovisku stejně jako v žalobě podané k Soudnímu dvoru, podle které vytýká Lucemburskému velkovévodství, že nepřijalo žádné opatření nezbytné k provedení směrnice, nesnažila prokázat, v čem spočíval nesoulad platného lucemburského práva s ustanoveními směrnice. Tento orgán uplatnil, že zákon z roku 1993 neprovádí řádně uvedenou směrnici, až ve své replice.

54 Toto neupřesnění v žalobě však vyplývá ze samotného jednání lucemburských orgánů, které v průběhu postupu před zahájením soudního řízení neuvedly zákon z roku 1993 jako dostatečné opatření k provedení směrnice a zmínily se o tom, že ustanovení nezbytná k tomuto provedení mají být v nejbližší době přijata.

55 Jelikož lucemburská vláda tvrdila, že zákon z roku 1993 je v souladu se směrnicí, poprvé až ve své žalobní odpovědi, Komise předložila stejně ve své replice argumenty prokazující, že údajné provedení Lucemburským velkovévodstvím je v každém případě nesprávné nebo neúplné, pokud jde o některá ustanovení směrnice, a to proto, aby bylo přihlédnuto k informacím sděleným opožděně lucemburskou vládou v její žalobní odpovědi.

56 Soudní dvůr již rozhodl za podobných okolností, že pokud postup před zahájením soudního řízení dosáhl v projednávaném případě svého cíle, jímž je ochrana práv dotčeného členského státu, daný členský stát, který během postupu před zahájením soudního řízení nesdělil Komisi, že směrnice má být považována za již provedenou do platného vnitrostátního práva, nemůže Komisi vytýkat, že rozšířila nebo změnila předmět žaloby, jak byl vymezen uvedeným postupem před zahájením soudního řízení. Soudní dvůr má za to, že Komise poté, co členskému státu vytkla, že směrnici vůbec neprovedl, může ve své replice upřesnit, že provedení, tvrzené dotčeným členským státem poprvé v jeho žalobní odpovědi, je v každém případě nesprávné nebo neúplné, pokud jde o některá ustanovení téže směrnice, neboť takový žalobní důvod je nutně obsažen v žalobním důvodu vycházejícím z neexistence jakéhokoliv provedení a je ve vztahu k němu podpůrný (rozsudek ze dne 16. června 2005, Komise v. Itálie, C-456/03, Sb. rozh. s. I-5335, body 23 až 42, a zejména bod 40).

57 Komise ve své replice uplatnila, že Lucemburské velkovévodství neprovedlo články 1 a 2, čl. 3 odst. 4, čl. 7 odst. 1 a 2 a článek 14 směrnice.

58 Komise upustila při jednání od žalobního důvodu týkajícího se čl. 7 odst. 1. Krom toho, jak vyplývá z bodu 44 tohoto rozsudku, Komise uznala, že není nezbytné provádět článek 1 směrnice, takže je namístě mít za to, že od tohoto žalobního důvodu bylo upuštěno.

59 Komise rovněž při jednání uplatnila, že Lucemburské velkovévodství neprovedlo články 4, 8 až 11, 13 vykládaný ve spojení s přílohou VI, a článek 24 směrnice.

60 Nicméně v souladu s judikaturou Soudního dvora, podle které musí mít dotyčný stát příležitost užitečně uplatnit důvody na svou obranu proti výtkám Komise (viz zejména rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko, C-117/02, Recueil, s. I-5517, bod 53, a výše uvedený rozsudek ze dne 16. června 2005, Komise v. Itálie, bod 36), je třeba omezit druhou část druhého žalobního důvodu Komise na ustanovení směrnice, jež Komise předložila ve své replice a jichž se následné upuštění od žalobního důvodu netýkalo (a sice čl. 2 a čl. 3 odst. 4, čl. 7 odst. 2 a článek 14 uvedené směrnice), jelikož Lucemburské velkovévodství nemělo příležitost užitečně uplatnit důvody na svou obranu, pokud jde o ostatní ustanovení směrnice, která Komise zmínila poprvé až při jednání.

61 Pokud jde zaprvé o článek 2 směrnice, Komise má za to, že definice obsažené v tomto článku nejsou do vnitrostátního práva provedeny. Zákon z roku 1993 nedefinuje pojmy „vypouštění", „znečišťování" a „podzemní vody". Komise odkazuje zejména na pojmy „povodí", „dobrý ekologický potenciál", „dobrý chemický stav", které, přestože jsou obsaženy v článku 2 směrnice, zcela chybí v zákoně z roku 1993.

62 Lucemburská vláda netvrdí, že posledně zmíněný zákon obsahuje všechny definice vyjmenované v uvedeném článku 2, ale trvá na tom, že uvedené definice jsou relevantní pouze pro vymezení rozsahu povinností provést ustanovení, jež tato směrnice ukládá členským státům. Domnívá se, že není třeba, aby byly samy o sobě provedeny.

63 Článek 2 směrnice vykládaný ve spojení například s článkem 4 této směrnice ukládá členským státům konkrétní povinnosti, které mají splnit do stanovených lhůt, k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových a podzemních vod. Toto platí rovněž pro řadu jiných pojmů definovaných v témže článku 2, vykládaném ve spojení mimo jiné s články 5, 6 a 8 směrnice.

64 Neslučitelnost vnitrostátních právních předpisů s ustanoveními Společenství, dokonce i přímo použitelnými, může být definitivně odstraněna pouze závaznými vnitrostátními ustanoveními (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 7. března 1996, Komise v. Francie, C-334/94, Recueil, s. I-1307, bod 30, a ze dne 13. března 1997, Komise v. Francie, C-197/96, Recueil, s. I-1489, bod 14).

65 Je přitom nutné konstatovat, že tím, že byly ze zákona z roku 1993 vyloučeny definice pojmů obsažené v článku 2 směrnice a lhůty, během nichž musí být dosaženo souladu s normami kvality vody, lhůty stanovené články 4 až 6 a 8 téže směrnice, nebyly povinnosti vyplývající z uvedeného článku 2 vykládaného ve spojení s posledně zmíněnými ustanoveními splněny s požadovanou závazností. Je tedy třeba považovat argument Komise vycházející z porušení článku 2 směrnice za opodstatněný.

66 Co se zadruhé týče čl. 3 odst. 4 směrnice, Komise je toho názoru, že žádné ustanovení zákona z roku 1993 neprovádí správně toto ustanovení.

67 Podle čl. 3 odst. 4 směrnice členské státy zajistí, aby požadavky směrnice na dosažení environmentálních cílů stanovených v článku 4 téže směrnice, zejména všechny programy opatření byly koordinovány v celé oblasti povodí. Ze znění čl. 3 odst. 4

směrnice však vyplývá, že povinnosti, které z něj vyplývají, se liší podle toho, zda se jedná o mezinárodní či národní oblast povodí ve smyslu směrnice. V mezinárodních oblastech povodí zajistí dotyčné členské státy tuto koordinaci společně a mohou pro tento účel využít stávajících struktur vyplývajících z mezinárodních dohod.

68 Lucemburská vláda nepopírá skutečnost, že čl. 3 odst. 4 ukládá povinnost koordinace, přesto však uplatňuje, že na jeho území neexistují národní oblasti povodí. Jak vyplývá z dopisu ze dne 24. srpna 2004, jedinými dvěma oblastmi povodí ve smyslu směrnice jsou na jeho území mezinárodní povodí, a sice oblast povodí Rýn přes Moselu a oblast povodí Meuse přes Chiers.

69 Pokud jde o oblast povodí Rýn, tato vláda připojila v příloze své dupliky text zprávy z Ministerské konference o Rýnu při Mezinárodní komisi pro ochranu Rýna (dále jen „MKOR") ze dne 29. ledna 2001. Z tohoto dokumentu vyplývá, že koordinační výbor *ad hoc*, jehož členy byli zástupci všech členských států MKOR, byl zvláště vytvořen v rámci MKOR k tomu, aby byla povinnost koordinace stanovená směrnicí účinně provedena.

70 Pokud jde o oblast povodí Meuse, ze čtvrtého a pátého bodu odůvodnění, jakož i z článku 1, 2, 4 a 5 mezinárodní dohody o Meuse ze dne 3. prosince 2003, která je rovněž přílohou uvedené dupliky, vyplývá, že Mezinárodní Komise pro ochranu Meuse byla zvláště vytvořena zejména za účelem zajištění koordinace požadované směrnicí. Lucemburské velkovévodství je smluvní stranou uvedené mezinárodní dohody, která uvádí, že koordinační opatření požadovaná směrnicí pro oblast povodí Meuse budou přijata tímto mezinárodním subjektem.

71 Komise nepopírala argumenty lucemburské vlády, podle kterých pouhé dvě oblasti povodí nacházející se na jeho území ve smyslu směrnice jsou mezinárodními oblastmi povodí, nikoli národními oblastmi. Nepopírala ani informaci poskytnutou tímto členským státem, že dva mezinárodní subjekty byly skutečně pověřeny všemi dotyčnými členskými státy zajištěním koordinace opatření k provedení směrnice, pokud jde o tyto mezinárodní oblasti povodí.

72 Vzhledem k tomu, že Komise tedy neprokázala, že Lucemburské velkovévodství, člen těchto mezinárodních subjektů, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 3 odst. 4 směrnice, pokud jde o mezinárodní oblasti povodí nacházející se na jeho území, musí být tento argument druhé části druhého žalobního důvodu odmítnut jako neopodstatněný.

73 Pokud jde zatřetí o čl. 7 odst. 2 směrnice, Komise uplatňuje, že žádné ustanovení zákona z roku 1993 neprovádí, a to ani částečně, povinnosti vyplývající z tohoto ustanovení, které ukládá členským státům povinnost dosáhnout souladu se zvláštními normami kvality u vodních útvarů určených k lidské spotřebě.

74 Podle čl. 7 odst. 2 směrnice kromě splnění cílů podle článku 4 této směrnice v souladu s požadavky této směrnice pro povrchové vody, včetně norem kvality stanovených na úrovni Společenství podle článku 16 směrnice, zajistí členské státy pro každý vodní útvar určený podle odstavce 1 tohoto ustanovení, aby za použitého režimu úpravy vody a v souladu s právními předpisy Společenství splnila upravená voda požadavky směrnice 80/778/EHS, ve znění směrnice 98/83/ES.

75 Toto ustanovení ukládá členským státům povinnosti dosáhnout výsledku, které jsou vymezeny jasně a jednoznačně k tomu, aby byly v případě jejich vodních útvarů splněny konkrétní cíle v článku 4 směrnice.

76 Z toho vyplývá, že Lucemburské velkovévodství mělo, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 64 tohoto rozsudku, provést toto ustanovení do svého vnitrostátního právní řádu prostřednictvím závazných opatření nejpozději do data stanoveného v článku 24 směrnice.

77 Vzhledem k tomu, že lucemburská vládá neuvedla žádný důvod na svou obranu, který by ospravedlnil neexistenci v zákoně z roku 1993 nebo v lucemburské právním řádu ustanovení odpovídajícího čl. 7 odst. 2 směrnice, je třeba dojít k závěru, že tento argument druhé části druhého žalobního důvodu Komise je opodstatněný.

78 Pokud jde v poslední řadě o článek 14 směrnice, Komise uplatňuje, že zákon z roku 1993 nestanoví ani konzultaci a informování veřejnosti o návrhu plánu povodí, ani účast veřejnosti na provádění směrnice, což toto ustanovení vyžaduje.

79 Lucemburská vládá popírá skutečnost, že z článku 14 směrnice, vykládaného ve spojení s jejím článkem 13, vyplývá, že stanovená lhůta pro dosažení souladu s povinnostmi informovat veřejnost již nyní uplynula. Tvrdí, že Lucemburské velkovévodství zajistí, aby bylo dosaženo souladu s ustanoveními uvedeného článku 14 do dat stanovených ve směrnici.

80 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že článek 14 směrnice přiznává jednotlivcům a zúčastněným stranám právo aktivně se zapojit při provádění směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí.

81 Neexistence jakéhokoli prováděcího opatření v lucemburském právu nezajišťuje nijak povinnost, podle které vnitrostátní prováděcí opatření mají učinit lhůtu stanovenou v čl. 13 odst. 6 směrnice právně závaznou pro příslušné vnitrostátní orgány a umožnit jednotlivcům zjistit dostatečně včas úplný rozsah jejich práv v rámci postupů stanovených v čl. 14 odst. 1 a 2 směrnice.

82 Je tedy třeba dojít k závěru, že tento argument druhé části druhého žalobního důvodu Komise, vycházející z neprovedení článku 14 směrnice je opodstatněný.

83 Vzhledem k výše uvedenému je třeba vyvodit, že Lucemburské velkovévodství tím, že nepřijalo ve stanovené lhůtě právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s článkem 2, čl. 7 odst. 2 a článkem 14 směrnice, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 24 této směrnice. Ve zbývající části se žaloba zamítá.

K nákladům řízení

84 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

85 Podle čl. 69 odst. 3 prvního pododstavce téhož jednacího řádu může Soudní dvůr rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch.

86 V projednávaném případě je namístě uvést, že Komise měla ve svých žalobních důvodech částečně neúspěch v rozsahu, v němž se domáhala určení, že Lucemburské velkovévodství nepřijalo rámcový zákon k provedení směrnice.

87 Lucemburské velkovévodství neposkytlo veškeré užitečné informace o ustanoveních vnitrostátního práva, které považovalo za prostředek, jímž splnilo jednotlivé povinnosti uložené směrnicí.

88 Za těchto okolností je namístě rozhodnout, že Komise a Lucemburské velkovévodství ponesou vlastní náklady řízení.

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

1) **Lucemburské velkovévodství tím, že neuvědomilo Komisi Evropských společenství o právních a správních předpisech provádějících směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, s výjimkou těch, které se týkají článku 3 této směrnice, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 24 této směrnice.**

2) **Lucemburské velkovévodství tím, že nepřijalo ve stanovené lhůtě právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s článkem 2, čl. 7 odst. 2 a článkem 14 směrnice 2000/60, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 24 této směrnice.**

3) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

4) **Komise Evropských společenství a Lucemburské velkovévodství ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.