



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NIILA JÄÄSKINENA
přednesené dne 23. října 2014¹

Věc C-461/13

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
proti
Bundesrepublik Deutschland**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Německo)]

„Životní prostředí — Článek 4 směrnice 2000/60/ES — Činnost Evropské unie v oblasti vodní politiky — Environmentální cíle týkající se povrchových vod — Zhoršení stavu útvaru povrchové vody — Projekt úpravy vodní cesty — Případná povinnost členských států zakázat každý projekt, který má nebo může mít nepříznivý vliv na stav útvarů povrchové vody“

I – Úvod

1. Původ projednávaných předběžných otázek, které položil Bundesverwaltungsgericht (Německo), tkví ve sporu týkajícím se úpravy řeky Vezery, která je jednou z velkých německých řek. Ve sporu, jež byl předložen předkládajícímu soudu, proti sobě stojí nezisková organizace Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (Spolek pro životní prostředí a ochranu přírody, dále jen „BUND“) a Bundesrepublik Deutschland jakožto předkladatelka projektu prohloubení řeky Vezery, jež má umožnit proplutí širších kontejnerových lodí přístavy Bremerhaven (Německo), Brake (Německo) a Brémy (Německo). V rámci tohoto sporu byly vzneseny otázky významných fyzických změn a negativních hydrologických a morfologických důsledků, které má uvedený projekt pro ekosystém řeky Vezery.

2. V tomto kontextu má Soudní dvůr určit rozsah pojmů „environmentální cíle“ a „zhoršení“ stavu vodních útvarů, jež jsou uvedeny v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky² (dále jen „RSV“).

3. Soudní dvůr se přitom bude muset při výkladu uvedených pojmů potýkat s řadou problémů, přičemž hlavními problémy jsou ty následující.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 327, s. 1. Směrnice ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. L 140, s. 114). Je třeba uvést, že tato směrnice byla doplněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. prosince 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu (Úř. věst. L 372, s. 19).

4. Zaprvé, i když RSV zamýšlela vytvořit podstatný společný základ pro koordinaci mozaiky platných právních předpisů Společenství a vnitrostátních právních předpisů, nic to nemění na tom, že RSV je komplexní a zvláště propracovaný akt, jehož pochopení je nezvykle obtížné³. Zejména legislativní technika, která spočívá v řadě odkazů z jednoho ustanovení na druhé a na další akty, jakož i ve stanovení několika výjimek, jejichž rozsah není jasně určitelný, působí četné obtíže⁴. V tomto ohledu je příznačné, že systém hospodaření s vodou plynoucí z RSV vedl k přijetí značného počtu vysvětlujících aktů⁵, k vytvoření specializovaných databází⁶ a k výzkumům v oblasti vody v rámci 7. rámcového programu Evropské unie pro výzkum⁷.

5. Z druhého projednávané věci poukazuje v souvislosti s výše uvedenými obtížemi na střet mezi dvěma zcela protichůdnými vizemi RSV. První přístup by mohl být kvalifikován jako minimalistický, jelikož RSV by byla zredukována na nástroj rozsáhlého plánování hospodaření s vodou. Naproti tomu podle druhého přístupu, se kterým se ztotožňuji, by RSV odpovídala nové metodice hospodaření s vodou, která zahrnuje nejen úroveň plánování, ale i úroveň uskutečňování závazných environmentálních cílů, které spočívá v přijetí konkrétních opatření, jež mají zaručit dobrý stav vod a zabránit zhoršení stavu vody. Odpověď na položené otázky tedy vyžaduje důkladnou analýzu čistě technických, či dokonce vědeckých výrazů, metod a ukazatelů, které jsou základem systému umožňujícího určit stav vody.

6. Konečně je třeba připomenout, že RSV dodržuje zásadu udržitelného rozvoje, podle které „je třeba uspokojit potřeby současné generace, aniž by byla ohrožena schopnost budoucích generací uspokojovat potřeby svoje“. V tomto případě se jedná o základní cíl Evropské unie, který je stanoven ve Smlouvě a platí pro všechny unijní činnosti a politiky⁸. Výklad RSV, který musí být v souladu se základním právem na ochranu životního prostředí, jež je zakotveno v článku 37 Listiny základních práv Evropské unie, tedy vyžaduje víceúrovňové posouzení zohledňující její konečný cíl, kterým je ochrana vody jakožto veřejného statku, jež spočívá v udržování, zlepšování a zákazu zhoršování vodního prostředí v Unii⁹.

II – Právní rámec

7. S ohledem na složitost systému zavedeného RSV je nezbytné uvést její klíčové pojmy.

8. Článek 1 RSV stanoví:

„Účelem 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; [...]

3 — Pro podrobnější seznámení viz: Josefsson H., a Baaner, L., „The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?“, *Journal of Environmental Law*, sv. 23 (2011), č. 3, s. 463; Irvine, K., „Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability“, *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, sv. 14, vydání 2, 2004, s. 107; Thieffry, P., „Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau“, *Europe*, č. 2, 2001, s. 4; a Leprince, S., „La directive cadre 2000/60/CE 'eau': exposé général et premières considérations relatives à sa mise en oeuvre“, v Neuray, J. F., (vyd.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Bruylant, 2005.

4 — Například v článku 2 obsahuje RSV 41 různých definicí, které zahrnují jak zeměpisné pojmy, tak technické pojmy týkající se stavu vod. Účel RSV je popsán prostřednictvím šesti charakteristik uvedených v jejím článku 1. Environmentální cíle jsou mimoto v článku 4 RSV stanoveny na základě režimu obsahujícího několik úrovní výjimek.

5 — Viz pokyny Komise uvedené na následující adrese: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>

6 — Jako jsou Water information system for Europe (WISE), Infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire), Shared environmental information system (SEIS), Programme européen de surveillance de la Terre (GMES).

7 — Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, nazvané „Plán na ochranu vodních zdrojů Evropy“ [COM(2012) 673 final, s. 18].

8 — Dokument Rady 10917/06 ze dne 26. června 2006, nazvaný „Přezkum strategie EU pro udržitelný rozvoj – obnovená strategie“.

9 — Viz bod 19 odůvodnění RSV.

9. Za tímto účelem všechny vody, na které se vztahuje RSV¹⁰, spadají pod jednu z jednotek podle RSV, a sice *povodí*, *oblast povodí* a *vodní útvar*. Pojem „*povodí*“ je definován v čl. 2 bodě 13 RSV a rozumí se jím území, ze kterého veškerý povrchový odtok odtéká do moře. Pojem „*oblast povodí*“, jenž je uveden v uvedeném čl. 2 bodě 15, odpovídá území tvořenému více sousedícími povodími, které představuje hlavní jednotku pro jejich správu.

10. Naproti tomu účelem pojmu „*vodní útvar*“ je identifikace všech vlastností a určení aktuálního stavu vod. Podle čl. 2 bodu 10 RSV se tak *útvarem povrchové vody*¹¹ 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. RSV obsahuje rovněž pojem „*silně ovlivněný vodní útvar*“, kterým se podle jejího čl. 2 bodu 9 rozumí jakýkoli útvar, který má v důsledku fyzických změn způsobených lidskou činností podstatně změněný charakter.

11. Útvary povrchových vod, které jsou součástí oblasti povodí, musí tedy nejprve spadat do jedné z *kategorií* (toky, jezera, brakické, pobřežní a podzemní vody)¹². Dále jsou u každé kategorie povrchové vody útvary dané oblasti rozděleny do typů v souladu s dvěma systémy A nebo B, jež jsou definovány v bodě 1.2. přílohy II RSV. Systém A je strnulý a je založen na „*ekoregionech*“ a určených ukazatelích, zatímco systém B je pružný s několika volitelnými ukazateli.

12. Pojem „*stav povrchových vod*“ je v čl. 2 bodě 17 RSV definován jako vyjádření stavu útvaru vody určené buď ekologickým, nebo chemickým stavem, podle toho, který je horší. RSV definuje v čl. 2 bodě 18 *dobrý stav* útvaru povrchových vod jako stav, kdy je jeho jak ekologický, tak chemický stav přinejmenším dobrý. Pojem „*ekologický stav*“ je definován v čl. 2 bodě 21 RSV, pojem „*dobrý ekologický stav*“ v jejím čl. 2 bodě 22 a pojem „*dobrý chemický stav*“ v jejím čl. 2 bodě 24¹³.

13. Článek 4 odst. 1 písm. a) RSV, nadepsaný „*Environmentální cíle*“, 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;

10 — RSV se ve světle svého článku 1 vztahuje na všechny vnitrozemské povrchové, brakické, pobřežní a podzemní vody.

11 — Odlišně je definován útvar podzemní vody.

12 — Viz příloha II bod 1.1 RSV.

13 — Uvedený čl. 2 bod 21, jenž se týká ekologického stavu, odkazuje na přílohu V RSV, což umožňuje klasifikaci stavu vodních útvarů, a v důsledku toho stanovení výsledků, kterých má být dosaženo z hlediska kvality vod. Článek 2 bod 24 RSV, jenž se týká dobrého chemického stavu, odkazuje na přílohu IX RSV. Chemický stav útvaru povrchové vody je určen s ohledem na dodržování norem environmentální kvality (NEK) prostřednictvím prahových hodnot. Jsou vymezeny dvě třídy, a sice dobrá (dodržování) a špatná (nedodržování) a kontroluje se 41 látek, z nichž osm je tzv. nebezpečných (příloha IX RSV) a 33 prioritních (příloha X RSV).

[...]“

14. Článek 4 RSV ve svých odstavcích 4, 5, 6 a 7 stanoví řadu výjimek z takto definovaných cílů. Konkrétně čl. 4 odst. 7 RSV uvádí podmínky uplatnění výjimky v případě nových změn fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin útvarů podzemních vod, nebo nových trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem.

15. Cílem čl. 11 odst. 1 RSV je vypracování *programů opatření*, které jsou základním nástrojem plánování pro každou oblast povodí nebo část mezinárodní oblasti povodí ležící na území členského státu. Programy musí zohlednit výsledky analýz požadovaných podle článku 5 RSV k dosažení cílů stanovených v jejím článku 4.

16. Článek 13 RSV se týká *plánů povodí* vypracovaných v souladu s její přílohou VII. Z toho mimo jiné vyplývá, že takový plán obsahuje seznam environmentálních cílů přijatých podle článku 4 RSV a uvedení případů, ve kterých byl použit tento čl. 4 odst. 4 až 7. Plán zahrnuje shrnutí programu nebo programů opatření přijatých podle článku 11 RSV, včetně postupů, jejichž prostřednictvím má být dosaženo cílů přijatých podle uvedeného článku 4.

III – Skutkové okolnosti sporu v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

17. V rozhodnutí o schválení ze dne 15. července 2011 (dále jen „rozhodnutí o schválení“) schválil spolkový správní orgán Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (ředitelství povodí a vodních cest Severozápad) tři projekty týkající se úpravy řeky Vezery, která je spolkovou vodní cestou.

18. Cílem prvního projektu je úprava vnější Vezery mezi volným mořem a Bremerhavenem. V tomto ohledu je naplánováno prohloubit její plavební dráhu až o 1,16 metrů (m), aby velké kontejnerové lodě, jejichž ponor při zatížení může dosahovat až 13,5 m, mohly připlout do přístavu Bremerhaven bez ohledu na příliv a odliv.

19. Druhý projekt se týká úpravy dolní Vezery z Bremerhavenu až do Brake, a to prohloubením plavební dráhy až o jeden metr, aby plavidla, jejichž maximální ponor při zatížení činí 12,8 m, mohla připlout do tohoto přístavu při přílivu a odlivu.

20. Cílem třetího projektu je úprava dolní Vezery z Brake až do Bremenu. V této části řeky je naplánováno prohloubit plavební dráhu, aby do přístavu Bremen mohla při přílivu a odlivu připlout plavidla, jejichž ponor při zatížení může dosahovat až 11,1 m. V současné době mohou do přístavu Bremen připlout při přílivu a odlivu plavidla, jejichž ponor při plném zatížení může dosahovat až 10,7 m.

21. Realizace projektů s sebou nese vybagrování koryta řeky v plavebních drahách. Po počátečním vykopání do hloubky plánované v rámci úpravy bude nezbytné pravidelné údržbové hloubení. Je naplánováno, že podstatná část hlušiny vytěžené při úpravě a údržbě bude vysypána v oblastech vnější Vezery a dolní Vezery, které již byly za tímto účelem použity dříve.

22. Kromě přímých dopadů hloubení a vysypání mají projekty podle předkládajícího soudu další hydrologické a morfologické důsledky pro dotyčné části řeky. Zejména rychlost proudu tak bude vyšší při odlivu i přílivu, hladina při přílivu bude vyšší, hladina při odlivu bude nižší, v některých částech dolní Vezery bude vyšší slanost a hranice brakických vod dolní Vezery bude posunuta proti proudu a konečně koryto řeky bude více zaneseno bahnem mimo plavební dráhu.

23. Mezi dotyčnými vodními útvary jsou „brakické vody řeky Vezery“ a „přílivová zóna nad přístavem Brake“ označeny jako „silně ovlivněné“ ve smyslu čl. 2 bodu 9 RSV. Oblast vnější Vezery je definována jako přírodní vodní útvar, neboť je součástí pobřežních vod. Kromě toho je dotčeno několik vodních útvarů, které jsou součástí přítoků, přičemž jedny jsou definovány jako přírodní a druhé jako „silně ovlivněné“.

24. V rámci posouzení těchto projektů dospěl příslušný orgán k závěru, že co se týče pobřežních vod, není namístě očekávat zhoršení ve smyslu RSV. Naproti tomu měl za to, že současný stav vodních útvarů „Vezera/přílivová zóna na severu Brake, typ 22.3“ a „brakické vody typu T1“ bude inklinovat k negativní změně na základě účinků projektů úprav, aniž by to vedlo ke změně klasifikace stavu podle přílohy V RSV. Takové zhoršení v rámci jedné třídy stavu vody nelze podle příslušného orgánu považovat za zhoršení ekologického potenciálu nebo stavu. Podpůrně měl příslušný orgán za to, že podmínky pro uplatnění výjimky ze zákazu zhoršování, jež vyplývá z § 31 odst. 2 spolkového zákona o režimu vod (Wasserhaushaltsgesetz, dále jen „WHG“¹⁴) a z čl. 4 odst. 7 RSV, jsou splněny.

25. BUND napadl rozhodnutí o schválení a dovolával se mnohých porušení právních předpisů týkajících se schvalování územních plánů, posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany životního prostředí, jakož i nedodržení ustanovení o ochraně vod, která provádí RSV.

26. Za těchto podmínek Bundesverwaltungsgericht položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 4 odst. 1 písm. a) bod i) [RSV] vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou udělení výjimky – odmítnout schválení projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody, nebo toto ustanovení uvádí pouhý cíl v oblasti plánování hospodaření?
- 2) Musí být pojem ‚zhoršení stavu‘ uvedený v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě i) [RSV] vykládán v tom smyslu, že se týká pouze úprav, které vedou k zařazení do nižší třídy ve smyslu přílohy V [RSV]?
- 3) Bude-li odpověď na druhou otázku záporná, za jakých podmínek je třeba dospět k závěru o ‚zhoršení stavu‘ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) [RSV]?
- 4) Musí být čl. 4 odst. 1 písm. a) body ii) a iii) [RSV] vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou udělení výjimky – odmítnout schválení projektu, pokud ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod nebo dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu povrchových vod ke dni stanovenému [RSV], nebo toto ustanovení uvádí pouhý cíl v oblasti plánování hospodaření?“

27. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 22. srpna 2013. BUND, Bundesrepublik Deutschland, Nizozemské království, Polská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Evropská komise předložily písemná vyjádření. BUND, Bundesrepublik Deutschland, Freie Hansestadt Bremen, Česká republika, Francouzská republika a Komise byly vyslechnuty na jednání konaném dne 8. července 2014.

14 — Ustanovení § 31 odst. 2 první věta WHG uvádí, že: „[n]ení-li dosaženo dobrého ekologického stavu povrchových vod nebo zhoršuje-li se jejich stav, není to v rozporu s cíli hospodaření uvedenými v § 27 a 30, pokud 1) je to výsledkem nové změnách fyzikálních vlastností vod nebo piezometrické hladiny podzemních vod, 2) důvody této změny vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu nebo přínosy nové změny pro zdraví nebo bezpečnost osob nebo pro udržitelný rozvoj převažují nad přínosy pro životní prostředí a společnost při dosahování cílů hospodaření, 3) cílů, které jsou sledovány změnami ve vodách, nelze dosáhnout jinými vhodnými opatřeními, jejichž negativní dopad na životní prostředí je podstatně menší, které jsou technicky proveditelné a jejichž náklady nejsou neúměrné a 4) jsou přijata veškerá v praxi vhodná opatření ke snížení negativního dopadu na stav vod“.

IV – Analýza

A – K posouzení předběžných otázek

28. Ačkoli předkládající soud položil Soudnímu dvoru čtyři předběžné otázky, je podle mého názoru zřejmé, že se tyto otázky vztahují ke dvěma hlavními tématům týkajícím se výkladu čl. 4 odst. 1 písm. a) RSV.

29. Nejprve se tak první a čtvrtá předběžná otázka zabývají prvním tématem, kterým je otázka, zda článek 4 RSV stanoví pouhý obecný cíl v oblasti plánování hospodaření s vodou, nebo zda toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že zakazuje jakékoli zhoršení stavu vodních útvarů spojené s realizací jednotlivých projektů, s výjimkou situací, na které se mohou vztahovat výjimky stanovené v RSV. Toto téma zahrnuje rovněž problematiku rozsahu povinnosti zlepšovat stav vod, která plyne z RSV.

30. Druhým tématem, které nastolil předkládající soud ve druhé a třetí předběžné otázce¹⁵, je výklad pojmu „zhoršení stavu“, jenž je uveden v čl. 4 písm. a) bodě i) RSV.

31. V důsledku toho navrhuji seskupit položené otázky podle takto uvedených témat.

B – K cíli uvedenému v RSV, jímž je zamezit jakémukoli dalšímu zhoršování (první a čtvrtá předběžná otázka)

1. Vyjádření zúčastněných

32. Podstatou otázek předkládajícího soudu je, zda RSV stanoví základní pravidlo zákazu zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod, s výhradou výjimek plynoucích z RSV.

33. Zúčastnění zastávají v tomto ohledu zcela odlišné názory. BUND, polská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Komise souhlasí s analýzou předkládajícího soudu, podle které čl. 4 odst. 1 písm. a) body i) až iii) RSV musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou udělení výjimky – odmítnout schválení projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody, nebo pokud ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod nebo dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu povrchových vod. Jak znění, tak systematika a účel RSV hovoří ve prospěch výkladu, podle kterého stanovený zákaz zhoršení stavu zavádí pro členské státy samostatnou povinnost v rámci schvalování projektů, která nespadá pod plánování hospodaření. Ve stejném duchu francouzská vláda na jednání upřesnila, že podle jejího názoru článek 4 RSV neodpovídá pouze cíli, ale že se jedná o povinnost přijmout konkrétní opatření.

34. Naproti tomu německá a nizozemská vláda mají za to, že environmentální cíle uvedené v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodech i) až iii) RSV se týkají plánů povodí a programů opatření členských států pro povrchové vody. Podle těchto vlád se tedy nejedná o kritéria pro schvalování individuálních projektů. Nizozemská vláda mimoto tvrdí, že RSV stanoví „programový“ přístup v tom smyslu, že ponechává členským státům velký rozhodovací prostor, pokud jde o její provedení¹⁶.

15 — Pokud jde o analýzu vztahu těchto dvou otázek, viz bod 85 tohoto stanoviska.

16 — Rozsudek Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 75).

35. Německá vláda dále tvrdí, že znění čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV nezakazuje zhoršování, ale ukládá povinnost přijmout opatření, která mají zhoršování zamezit. Znění uvedeného ustanovení totiž není formulováno jako zákaz, ale vyžaduje pozitivní činnost. Z toho podle jejího názoru plyne, že povinnost zamezit zhoršování se týká pouze pozitivních opatření v oblasti plánování.

2. K povaze RSV a k umístění článku 4 v systému RSV

36. S ohledem na složitost uvedené problematiky navrhuji postupovat krok po kroku a analyzovat nejprve klíčové pojmy RSV a poté uvést fáze určování environmentálních cílů ve smyslu článku 4 RSV při zdůraznění vlastností dotčené směrnice. Tato analýza povede k závěru o povaze zákazu zhoršování, který bude muset být následně doložen řadou odůvodnění.

a) Ke struktuře klíčových pojmů RSV

37. Na úvod připomínám, že RSV je rámcovou směrnicí přijatou na základě čl. 175 odst. 1 ES (nyní článek 192 SFEU). Stanoví obecné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření k ochraně vodních zdrojů a zajišťuje koordinaci, integraci a v delší perspektivě další rozvoj obecných zásad a struktur pro ochranu a udržitelné užívání vod v rámci Evropské unie. 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 touto směrnicí. Tato směrnice však nemá za cíl úplnou harmonizaci právní úpravy členských států v oblasti vodní politiky¹⁷.

38. Podle čl. 1 písm. a) RSV je *účelem* této směrnice stanovit rámec pro ochranu vod, který zabrání dalšímu zhoršování a ochrání a zlepší stav vodních ekosystémů. Zákodárce tedy definuje hlavní účel RSV z hlediska takové koordinované činnosti týkající se vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod.

39. Je totiž nesporné, že *konečným cílem* RSV je, aby všechny povrchové a podzemní vody v Unii byly do roku 2015 v souladu s kritériem „dobrého stavu“¹⁸.

40. V tomto ohledu z bodu 25 odůvodnění RSV vyplývá, že „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“.

41. Článek 4 odst. 1 RSV představuje základní ustanovení, neboť uvádí *environmentální cíle*, kterých musí členské státy dosáhnout. Za tímto účelem stanoví dva odlišné, byť úzce související cíle. Zaprvé podle čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV provedou členské státy potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech vodních útvarů. Zadruhé na základě tohoto čl. 4 odst. 1 písm. a) bodů ii) a iii) zajistí členské státy ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech vodních útvarů s cílem dosáhnout dobrého stavu nejpozději na konci roku 2015. Podle uvedeného čl. 4 odst. 1 písm. a) členské státy při uskutečňování programů opatření stanovených v plánech přijímají potřebná opatření k dosažení cílů spočívajících v nezhoršování, zachování a zlepšení stavu vodních útvarů. Současně tentýž článek 4 stanoví jako *environmentální cíle* takové cíle sledované zákonodárcem, jako jsou dobrý stav povrchové vody, dobrý ekologický potenciál nebo dobrý chemický stav povrchových vod.

42. Koncepční problém, který je vlastní systému RSV, tak spočívá v tom, že zákonodárce překrývá pojem statické povahy (jako je dobrý stav povrchových vod, kterého má být dosaženo v roce 2015) a pojem dynamické povahy (jako je sledování environmentálních cílů ve smyslu článku 4 RSV, které je nepřetržitým procesem).

17 — Rozsudky Komise v. Lucembursko (C-32/05, EU:C:2006:749, bod 41) a Komise v. Německo (C-525/12, EU:C:2014:2202, bod 50).

18 — Pokud jde o umělé a silně ovlivněné vodní útvary, měly by přinejmenším směřovat k dobrému ekologickému potenciálu a dobrému chemickému stavu.

b) K etapám, které vedou k určení environmentálních cílů ve smyslu článku 4 RSV

43. Aby mohly členské státy dosáhnout environmentálních cílů, musí mít celkový přehled o vlastnostech dotyčných vodních útvarů.

44. Podle článku 3 RSV členské státy tedy vymezí jednotlivá povodí, přiřadí je k jednotlivým oblastem povodí a určí příslušné orgány.

45. Členské státy poté provedou charakterizaci vodních útvarů ve smyslu článku 5 RSV ve spojení s její přílohou II. Za tímto účelem provedou u každé oblasti povodí analýzu jejich zvláštností, která zahrnuje přezkoumání dopadů lidské činnosti¹⁹. Důležitá etapa z hlediska budoucího stanovení environmentálních cílů se týká určení antropogenních vlivů, kterým mohou být vodní útvary vystaveny²⁰, jakož i vyhodnocení možnosti, že vodní útvary nebudou schopny vyhovět cílům environmentální kvality, které jsou stanoveny v článku 4 RSV²¹.

46. Souběžně jsou členské státy v souladu s článkem 8 RSV povinny zavést požadovaný systém monitorování²², který představuje jakožto trvalý závazek hlavní nástroj k určení stavu každého vodního útvaru²³. Uvedený systém musí být koncipován tak, aby poskytoval úplný a soudržný přehled o ekologickém a chemickém stavu každého povodí²⁴. V tomto bodě tedy souhlasím s analýzou německé vlády, která zdůrazňuje, že povinnost analyzovat trend a zvrátit trend se uplatní dříve než zákaz zhoršení.

47. Ekologický stav útvaru povrchové vody vyplývá z posouzení struktury a funkce vodních ekosystémů spojených s tímto vodním útvarem. Je určen za pomoci vědeckého mechanismu založeného na složkách kvality, a sice biologických (rostlinné a živočišné druhy), hydromorfologických a fyzikálně-chemických, přičemž uvedené složky jsou posuzovány na základě ukazatelů (například přítomnost bezobratlých nebo ryb ve vodním toku). Ekologický stav každého typu vodního útvaru se odráží v systému tříd stanoveném v příloze V RSV, kterým se budu podrobně zabývat v rámci analýzy druhé a třetí otázky.

48. Po stanovení tříd v souladu s přílohou V RSV přísluší členským státům určit, jakým způsobem bude u dotyčných vodních útvarů dosaženo dobrého stavu, nebo přinejmenším dobrého ekologického potenciálu, a zamezeno zhoršování v souladu s článkem 4 RSV.

49. Za tímto účelem členské státy v souladu s článkem 11 RSV zavádí *programy opatření* vypracované pro každou oblast povodí nebo část uvedené oblasti. Program má pomoci reagovat na určené vlivy, a uvést tak povodí nebo vodní útvar do dobrého stavu²⁵. Tyto programy opatření mohou odkazovat na opatření, která vyplývají z právních předpisů přijatých na vnitrostátní úrovni a pokrývají celé území členského státu²⁶. Uvedené programy zahrnují „základní opatření“ jakožto minimální požadavky, které

19 — Specifikace uvedené v příloze II RSV umožňují první kvalifikaci všech dotčených vodních útvarů, jejich rozdělení podle kategorií (řeky, jezera, brakické vody, pobřežní vody, umělé nebo silně ovlivněné útvary povrchových vod) a poté podle typů (A nebo B). Kromě toho je v souladu s přílohou III RSV požadována rovněž ekonomická analýza.

20 — Viz příloha II RSV.

21 — Pro tento typ útvarů stanoví RSV rozsáhlejší analýzu za účelem optimalizace koncepce programů pro monitorování ve smyslu článku 8 RSV a programů opatření ve smyslu článku 11 RSV. Viz příloha II bod 1.5. *in fine* RSV.

22 — Viz článek 8 RSV ve spojení s body 1.3 a 1.4. její přílohy V.

23 — Pro podrobný popis typů monitorování viz WISE Guidance Document, poznámka 6, <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%20-%20FR.pdf>

24 — Výsledky monitorování slouží z hlediska bodu 1.3.1. přílohy V RSV zejména k určení požadavků na monitorovací programy ve stávajících a následných plánech povodí.

25 — Viz zpráva Komise o provádění RSV [COM (2012) 670 final, s. 4].

26 — V doktríně je tak uvedeno, že ačkoli jsou programy opatření vypracovány pro danou oblast povodí, jejich obsah je obvykle prováděn na základě legislativních opatření, která se vztahují na celé území dotčeného členského státu, a nikoliv na základě rozhodnutí přijatých na úrovni jediné dotčené oblasti povodí. Viz Hollo, E., Vertaileva Vesioikeus, s. 119, (Srovnávací vodní právo), Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki 2003.

se mají respektovat, a je-li to nutné, i „doplňující opatření“²⁷. Mezi základní opatření patří mimo jiné opatření přijatá na základě zvláštních směrnic ve smyslu čl. 11 odst. 3 písm. a) RSV²⁸, jakož i opatření uvedená v daném čl. 11 odst. 3 bodě i) pro případ významných nepříznivých vlivů na stav vod, která mají zajistit odpovídající hydromorfologické podmínky vodního útvaru, které umožní dosažení požadovaného ekologického stavu.

50. U jakýchkoli nepříznivých vlivů totiž mohou mít omezení podobu *požadavku na předchozí povolení nebo registrace*, což je podle mého názoru rozhodující z hlediska rozsahu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV. Jak vyplývá z jejího čl. 11 odst. 3 písm. c), mezi základní opatření patří opatření na podporu využívání vody za účelem zabránění ústupkům při dosahování cílů ve smyslu uvedeného článku 4. Mezi doplňující opatření patří rovněž opatření navržená za účelem dosažení environmentálních cílů, jak uvádí čl. 11 odst. 4 RSV.

51. Členské státy vypracovávají programy opatření v několika fázích. Uvedené státy jsou tak povinny určit vlivy a dopady²⁹, aby definovaly hlavní problémy dotyčné oblasti povodí. Na základě čl. 11 odst. 5 RSV musí také členské státy konkrétně určit případy, kdy existuje riziko, že nebude dosaženo cílů environmentální kvality. V tomto rámci zohledňují rovněž silně ovlivněné útvary a potřebu nebo pravděpodobnost uplatnění výjimek ve smyslu článku 4 RSV. První verze programu opatření podléhá v souladu s podmínkami stanovenými v příloze III RSV ekonomické analýze, na jejímž základě členské státy určí náklady a lhůty k provedení opatření. Na plány opatření uzpůsobené z ekonomického hlediska se poté vztahuje povinnost informování veřejnosti a konzultace podle článku 14 RSV.

52. Poté jsou programy opatření *začleněny do plánů povodí* ve smyslu článku 13 RSV. Plány povodí obsahují části stanovené v její příloze VII. RSV stanoví přezkum a pravidelnou aktualizaci programů opatření a plánů povodí³⁰. Plán je *popisným dokumentem* stavu oblasti povodí a současně *plánem činností*, jelikož se týká nových opatření určených k dosažení cílů RSV. Na základě odhadu všech existujících vlivů a perspektiv vývoje určí členský stát *nezbytná opatření k dosažení environmentálních cílů* stanovených na základě článku 4 RSV. To jasně vyplývá z přílohy VII bodů 5 a 7 RSV, která upřesňuje, že plán povodí obsahuje seznam environmentálních cílů a shrnutí programů opatření, včetně postupů, jejichž prostřednictvím má být uvedených cílů dosaženo. Na konci tohoto zdoluhavého procesu jsou členské státy povinny provést stanovená opatření.

53. V projednávané věci ze spisu ve věci v původním řízení vyplývá, že pro oblast povodí Vezery byl přijat plán, který zahrnuje program opatření³¹. Soudní dvůr proto nemá určit účinky čl. 4 odst. 1 RSV na vodní útvar, v jehož případě nebyla přijata opatření pro hodnocení a plánování, jež požaduje článek 4 RSV.

3. Závěr o závazné povaze zákazu zhoršování, jenž je uveden v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě i) RSV

54. S ohledem na výše uvedenou analýzu je třeba konstatovat, že i když RSV neprovádí úplnou harmonizaci, neomezuje se ani na pouze „programový“ přístup, což by členským státům ponechalo širokou posuzovací pravomoc ohledně volby politik a opatření, které je třeba přijmout nebo plánovat³².

27 — Tato opatření jsou definována v příloze VI části B RSV.

28 — Viz seznam uvedený v příloze VI části A RSV.

29 — Ve smyslu přílohy II bodů 1.4. a 1.5 RSV.

30 — Plány povodí (čl. 13 odst. 6 a 7) a programy opatření (čl. 11 odst. 7) se řídí stejným kalendářem, a sice byly stanoveny nejpozději 22. prosince 2009, budou přezkoumány před 22. prosincem 2015, a poté každých šest let. Samotná opatření musí být proveditelná k 22. prosinci 2012.

31 — Viz plán pro rok 2009, jenž je dostupný na adrese: http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf

32 — *A contrario* viz rozsudek Stichting Natuur en Milieu a další (EU:C:2011:348), jenž se týká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropcích pro některé látky znečišťující ovzduší (Úř. věst. L 309, s. 22; Zvl. vyd. 15/06, s. 320).

55. Je pravda, že členské státy přijímají nezbytná opatření k dosažení environmentálních cílů v závislosti na specifických a charakteristických rysech vodních útvarů zjištěných na jejich území. Avšak každá etapa hospodaření s vodou je podrobně upravena, a to až po stanovení vědeckých kritérií pomocí tzv. mezikalibračního porovnání³³.

56. To podle mého názoru vylučuje tezi, že rozsah natolik složitého a ambiciózního aktu by mohl být zredukován na pouhý odkaz na zásady, které nemají závaznou povahu. Ze znění článku 4 RSV totiž jasně vyplývá, že tento článek usiluje o to, aby se účinky environmentálních cílů projevily při provádění plánů, které musí existovat pro každý vodní útvar. Mimoto použití povolovacího řízení v souladu s obecnými právními předpisy patrně představuje příklad provedení programu opatření podle čl. 11 odst. 1 RSV.

57. Navíc, jak jsem ukázal výše, environmentální cíle jsou ve smyslu článku 4 RSV ve skutečnosti stanoveny ve velmi pokročilé fázi postupu určení stavu vodních útvarů, které mají provést členské státy. Jejich závazné účinky však nejsou omezeny na tuto fázi. Sledování environmentálních cílů se totiž uplatní pouze ve vztahu k určitému stavu vodních útvarů, což vylučuje případ, že by daný článek 4 uváděl pouhý nezávazný cíl. Stanovení environmentálních cílů tak musí *sloužit* k zajištění dobrého stavu vod a k zamezení jakémukoli zhoršení.

58. Přestože tedy struktura článku 4 RSV neumožňuje snadnou analýzu jeho ustanovení³⁴, jediným výkladem, který je v souladu s jeho zněním i účelem, je výklad, podle kterého uvedený článek stanoví závaznou povinnost členských států přijmout veškerá opatření, která mohou zabránit dalšímu zhoršování vodních útvarů, v jejichž případě – stejně jako v případě Vezery – je stanoven plán s programem opatření, jakož i usilovat o využití všech prostředků za účelem ochrany, obnovy a zlepšení stavu vodních útvarů, aby bylo nakonec dosaženo jejich dobrého stavu.

59. Zákaz zhoršování totiž představuje jak zákaz, tak normu podněcující k dosažení výsledků stanovených RSV jako celkem. Členské státy jsou tak nejen povinny zakázat jakékoli zhoršování, ale také uplatnit tento zákaz účinným způsobem. Účinné provádění cíle „zabránit jakémukoli zhoršování“, který je konkrétním projevem obecné povinnosti ochrany stanovené v článku 1 RSV, je možné pouze prostřednictvím přijetí konkrétních opatření k zabránění zhoršování a narušením, která mohou mít významné účinky ve vztahu k cílům této směrnice³⁵.

33 — Toto porovnání je popsáno v bodě 1.4.1 písm. iv) až ix) přílohy V RSV. Pokud jde o analýzu tohoto pojmu, viz bod 96 tohoto stanoviska.

34 — Viz vysvětlující dokument Komise ohledně Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document č. 20, nazvaný „Exemptions to the Environmental Objectives“.

35 — Kromě toho je třeba poznamenat, že článek 4 RSV zavádí systém stupňování cílů, kterých má být dosaženo, jelikož podle zákonodárce lze předpokládat, že stejný vodní útvar podléhá různým cílům, a v důsledku toho různým opatřením. Z článku 4 odst. 2 RSV totiž vyplývá, že v případě, kdy se na určitý vodní útvar vztahuje několik cílů RSV, uplatní se ten nejpřísnější z nich.

4. Odůvodnění závazné povahy cíle uvedeného v čl. 4 odst. 1 písm. a) RSV, kterým je zabránit jakémukoli dalšímu zhoršování

a) K poznatkům vyplývajícím z legislativní práce na RSV

60. Navržený výklad je podpořen historií vzniku RSV, která byla podle důvodové zprávy k jejímu původnímu návrhu koncipována s cílem „zamezit jakémukoli dalšímu zhoršování, chránit a posílit z hlediska jakosti a množství vodní ekosystémy, jakož i suchozemské ekosystémy s ohledem na jejich potřebu vody“. Navíc „[R]SV potvrzuje a formalizuje tzv. ‚sdružený přístup‘, který spojuje omezování znečišťování u zdroje se stanovením environmentálních cílů“³⁶. Význam stanovení environmentálních cílů je potvrzen počtem a rozsahem legislativních změn, které podstatně obohatily článek 4 ve všech stádiích legislativní práce³⁷.

61. Zejména z přípravných prací jasně vyplynulo, že RSV v původním znění neukládala členským státům povinnost účinně dosáhnout stanovených cílů, pokud jde o stav vod. Bylo zdůrazněno, že povinnost, která je jim uložena, je spíše povinností dbát na to, aby byly vypracovány plány umožňující dosáhnout stanovených cílů. Členským státům tedy příslušelo spíše vypracovat plány činností než dosáhnout výsledků. Evropský parlament rovněž navrhl změny s cílem „poskytnout pevnou strukturu procesu plánování a dbát na to, aby existovala možnost domáhat se odpovědnosti orgánu pověřeného správou oblasti povodí, pokud nevypracuje požadované plány“³⁸.

62. Pokud jde zejména o povinnost zamezit zhoršování povrchových vod, z přípravných prací mimo jiné vyplynulo, že dotčená ustanovení mohla v první verzi znamenat, že jakmile byla RSV přijata, vodní útvary zařazené do vyšší kategorie, než je kategorie „dobrý stav“, se mohly zhoršovat až do té míry, že spadaly do kategorie „dobrý stav“. Parlament proto navrhl změnu umožňující rozlišovat mezi povinnostmi dosáhnout „dobrého stavu“ a povinnostmi zamezit jakémukoli zhoršování, a to vložení nové odrážky, která posledně uvedenou povinnost uvádí odděleně, do čl. 4 odst. 1 RSV³⁹.

63. Kromě toho snaha uskutečnit environmentální cíle na úrovni opatření, která mají přijmout členské státy, vyplývá zejména ze srovnání po sobě jdoucích verzí ustanovení článku 4 RSV: původní návrh⁴⁰ („Členské státy vytvoří a uskuteční [...] programy opatření s cílem zabránit zhoršování [...]“), společný postoj („Členské státy usilují o uskutečnění následujících cílů [...]“)⁴¹, následné stanovisko Komise („Členské státy zajistí, aby programy opatření specifikované v plánech povodí byly uskutečňovány [...]“)⁴² a znění, které bylo nakonec přijato („při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí“).

36 — Návrh směrnice Rady [COM(97) 49 final, bod 1].

37 — Viz například původní návrh Komise, COM(97) 49 final; pozměňující návrh COM(1999) 271 final, s. 16 až 22; výše uvedený společný postoj Rady č. 41/1999, jakož i společný návrh schválený dohodovacím výběrem podle čl. 251 odst. 4 Smlouvy o ES, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

38 — Viz změna č. 42 a bod 3.1 zprávy Evropského parlamentu ze dne 8. července 1998 k návrhu a pozměněným návrhům směrnice Rady, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky [COM(97)0049 – C4-0192/97, COM(97)0614 – C4-0120/98 a COM(98)0076 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)], dokument A4-0261/98.

39 — Viz bod 3.2.1 zprávy Evropského parlamentu, která je uvedena v předchozí poznámce pod čarou.

40 — COM(97) 49 final.

41 — Článek 4 ve znění vyplývajícím ze společného postoje (ES) č. 41/1999 ze dne 22. října 1999, který přijala Rada postupem podle článku 251 Smlouvy o založení Evropského společenství (Úř. věst. C 343, s. 1).

42 — Článek 4 RSV ve znění stanoviska Komise podle čl. 251 odst. 2 písm. c) Smlouvy o ES ke změnám navrženým Evropským parlamentem týkajícím se společného postoje Rady v souvislosti s návrhem směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky [COM(97) 49 final, COM(97) 614 final, COM(98) 76 final a COM(99) 271 final], kterým se mění návrh Komise podle čl. 250 odst. 2 Smlouvy o ES [COM/2000/0219 final – COD 97/0067].

64. Konečně je zajímavé poznamenat, že Parlament ve fázi schvalování společného návrhu uvítal posílení znění společného postoje s cílem objasnit environmentální cíle a poskytnout jim závaznější povahu⁴³.

b) Průřezová a funkční povaha zákazu zhoršování zejména ve vztahu k rozsahu povinnosti zlepšení

65. Podobně jako předkládající soud, který je podporován BUND, mám za to, že zákaz zhoršení uvedený v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě i) RSV ve spojení s čl. 1 písm. a) RSV je třeba považovat za obecně použitelné pravidlo. Jak upřesnil Soudní dvůr⁴⁴, jeho použitelnost závisí na přijetí plánu pro dotyčný vodní útvar.

66. Zprvce z obsahu výše uvedených přípravných prací vyplývá, že zákaz zhoršení byl pojat samostatně, aby byl chráněn stav vodních útvarů, je-li přinejmenším „dobrý“.

67. Zadruhé průřezová povaha zákazu zhoršení vyplývá ze srovnání s povinností zlepšení, která je uvedena v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě ii) RSV. Připomínám, že podle bodu 19 svého odůvodnění usiluje RSV o udržení a zlepšení vodního prostředí v Unii. Podle mého názoru nicméně zákonodárce přiznal povinnosti zlepšení zvláštní status, a ačkoli Komise tvrdí opak, není tato povinnost omezena na vztah podřízenosti, podle kterého by zákaz zhoršení byl nástrojem povinnosti zlepšení.

68. Od článku 1 RSV, který uvádí její účel, je zlepšování stavu upozaděno před základní odpovědností členských států v oblasti předcházení jakémukoli zhoršení. Stejně tak článek 4 RSV v odst. 1 písm. a) bodě i) stanoví nejprve provedení potřebných opatření k zamezení zhoršení a poté v bodě ii) zajištění ochrany a zlepšení stavu útvarů povrchových vod. Povinnost zlepšení je mimoto doplněna časovým plánem provádění opatření a možností prodloužení podle čl. 4 odst. 5 a 6 RSV. Naproti tomu povinnost plynoucí z čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV nepodléhá žádné lhůtě, což umožňuje dospět k závěru, že opatření, která směřují k zákazu jakéhokoli zhoršování, jsou přijata okamžitě a obecně.

69. S ohledem na obecný cíl RSV, kterým je dosažení dobrého stavu vod v roce 2015, je třeba rozsah povinnosti zlepšení vyložit ve vztahu k individuálnímu vodnímu útvaru a pomocí účinků opatření, která mají být přijata. Výchozím bodem by proto měl být aktuální stav dotyčného vodního útvaru. Jsou-li individuální projekt nebo plánovací opatření „neutrální“, neboť nevedou ke zlepšení ani ke zhoršení stavu vodního útvaru, jeví se mi takový přístup schválený zákonodárcem pouze tehdy, pokud je aktuální stav dotčeného vodního útvaru přinejmenším „dobrý“. Naproti tomu účinky povinnosti zlepšení se plně projevují tehdy, je-li aktuální stav dotyčného vodního útvaru horší než „dobrý“.

70. Zákaz zhoršování zůstává naopak závazný v každé fázi provádění RSV a platí pro každý typ a stav útvaru povrchové vody.

71. Stejně tak z výrazu „při uskutečňování“ programů opatření, který je uveden v čl. 4 odst. 1 RSV, jasně vyplývá, že se zákonodárce neomezil na stanovení povinnosti přijmout rozsáhlé plány, ale že měl v úmyslu uložit povinnost prokázat *souvislost* mezi situací konkrétních vodních útvarů, které jsou součástí povodí nebo oblasti povodí, a uskutečňováním cílů stanovených v článku 4 RSV v souladu s účelem RSV, který je uveden v jejím článku 1.

43 — Zpráva – schválená dohodovacím výborem – ke společnému návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky [C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)], dokument č. A5-0214/2000, podle kterého „[k]ompromis, kterého bylo dosaženo ohledně cílů a jejich závazné povahy, téměř zcela odpovídá zásadám uvedeným v pozměňovacích návrzích, které Parlament přijal ve druhém čtení. Jednotlivé povinnosti jsou nyní formulovány imperativně („Členské státy [...] zajistí [...] ochrání [...] zamezí [...] atd.“). Delegation Parlamentu úspěšně zabránila snaze Rady zmírnit povinnosti doplněním slov „je-li tento uskutečnitelný“ do jednotlivých bodů.“

44 — Avšak v souladu s judikaturou Inter-Environnement Wallonie (rozsudek C-129/96, EU:C:1997:628, bod 45) platí zákaz zhoršování i během přechodného období před přijetím plánů. Viz rozsudek Nomarchiakí Aftodioikisi Aitolokarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560, body 57 a 58).

72. Rozsudek *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další* (EU:C:2012:560) se mi jeví v tomto ohledu velmi poučný. V této věci se jednalo o posouzení projektu odklonění vody z jednoho povodí do jiného povodí nebo z jedné oblasti povodí do jiné oblasti povodí, ačkoli plány nebyly ještě vypracovány. Soudní dvůr v takovém případě jasně vyloučil použití článku 4 RSV, a tedy výjimky podle odstavce 7 téhož článku⁴⁵. Soudní dvůr naproti tomu odkázal na povinnost zdržet se jednání, která se vztahuje na každé opatření, které může ohrozit dosažení výsledků stanovených RSV, a která je použitelná během lhůty pro provedení i během přechodného období⁴⁶. To podle mého názoru dokazuje, jaký význam Soudní dvůr přisuzuje uskutečnění cílů článku 4 RSV a zachování jejich závaznosti. Je přitom obtížně představitelné, že před uplynutím lhůty pro provedení byly použitelné přísnější požadavky než po jejím uplynutí.

73. Konečně Soudní dvůr sice přímo nerozhodoval o povaze článku 4 RSV, nicméně ve své judikatuře upřesnil, že RSV „obsahuje ustanovení různé povahy, jež ukládají povinnosti členským státům (například viz článek 4, který ukládá členským státům povinnost provést potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových a podzemních vod)“. Soudní dvůr rovněž konstatoval, že „[č]lánek 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“⁴⁷.

74. Článek 4 odst. 1 písm. a) RSV byl tedy vyložen jako ustanovení, které ukládá členským státům povinnost přijmout potřebná opatření k uskutečnění cílů, které jsou v tomto článku uvedeny⁴⁸, a sice zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod a dosažení dobrého stavu uvedených vod nejpozději na konci roku 2015⁴⁹.

75. Všechny tyto skutečnosti jasně vyvrací tezi německé vlády, že zabránění zhoršení není projevem zákazu zhoršení a že takové zabránění představuje pouze vzdálený a nezávazný cíl RSV.

c) K významu výjimky podle čl. 4 odst. 7 RSV

76. Podle bodu 32 odůvodnění RSV „mohou existovat důvody pro výjimky z *požadavku na zamezení dalšího zhoršování* [stavu vod]“. Režim výjimek stanovených v článku 4 RSV zahrnuje několik kategorií⁵⁰. Konkrétně podle uvedeného čl. 4 odst. 7 není za porušení RSV považován neúspěch při předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové vody, je-li uvedené zhoršení důsledkem *nových změn fyzikálních poměrů* v takovém vodním útvaru⁵¹. Tato výjimka však platí pouze pod podmínkou, že byly učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru a programy opatření a plány byly příslušným způsobem upraveny. Každopádně je třeba poznamenat, že podle bodu 51 odůvodnění RSV má být provedením této směrnice dosaženo přinejmenším stejného stupně ochrany vod, jaký je zajištěn určitými předchozími předpisy unijního práva.

45 — Soudní dvůr nicméně zdůraznil vztah mezi příslušnými ochrannými opatřeními, která *musí* členské státy na základě čl. 4 odst. 1 RSV *přijmout*, a předchozí existenci plánu pro dotyčnou oblast povodí, viz rozsudek *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další* (EU:C:2012:560, body 49 až 62).

46 — Rozsudek *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další* (EU:C:2012:560, body 57 a 58).

47 — Rozsudek *Komise v. Lucembursko* (EU:C:2006:749, body 42 a 63).

48 — Viz bod 53 stanoviska generální advokátky Sharpston ve věci *Komise v. Lucembursko* (C-32/05, EU:C:2006:334).

49 — Viz bod 59 stanoviska generální advokátky Kokott ve věci *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další* (EU:C:2011:651).

50 — S výjimkou chráněných oblastí ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. c) RSV mohou členské státy usilovat o méně přísné environmentální cíle pro konkrétní vodní útvary, jak stanoví čl. 4 odst. 5 RSV, pokud jsou vodní útvary „natolik ovlivněny lidskou činností“ nebo pokud „jsou jejich přírodní podmínky takové, že by dosažení těchto cílů bylo neproveditelné nebo neúměrně nákladné“. Podle čl. 4 odst. 6 RSV není dočasné zhoršení stavu vodních útvarů porušením RSV, pokud je výsledkem přírodních okolností nebo vyšší moci. Konečně, ačkoli dobrého stavu vodních útvarů musí být podle RSV v zásadě dosaženo v roce 2015, je s výjimkou chráněných vod prodloužení lhůt povoleno rovněž podle čl. 4 odst. 4 RSV.

51 — Tato výjimka se uplatní rovněž v případě změny hladin útvarů podzemních vod.

77. Článek 4 odst. 7 RSV hraje klíčovou roli při výkladu rozsahu *environmentálních cílů* ve smyslu jeho odstavce 1, a to zejména ze dvou důvodů. Zaprvé uvedená výjimka potvrzuje, že požadavek na zamezení dalšího zhoršování se vztahuje na schvalování jednotlivých projektů, které mohou vést ke zhoršení stavu vodního útvaru. Zadruhé jeho znění nepochybně potvrzuje závaznou povahu cíle zabránit zhoršování. Členský stát je tedy povinen zamítnout povolení projektu, pokud daný projekt ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod, ledaže by se mělo za to, že se na uvedený projekt vztahuje výjimka.

78. Jak totiž připomněla generální advokátka Kokott ve stanovisku ve věci *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další* (C-43/10, EU:C:2011:651), článek 4 RSV neobsahuje pouze základní povinnosti, ale týká se rovněž konkrétních projektů, a to v každém případě tehdy, když hmatatelným způsobem ovlivňují stav vodního útvaru⁵². Tento čl. 4 odst. 7 totiž povoluje zhoršení stavu vod v důsledku nových změn. Tyto změny mohou vyplývat z individuálních projektů. Je totiž nemožné posuzovat odděleně projekt a provádění plánů, stejně jako jakékoli povolení ke stavbě v oblasti, pro kterou existuje územní plán, musí být vydáno v souladu s tímto plánem.

79. Na projekty se proto s výjimkou těch, které nemají téměř žádný dopad na stav vodních útvarů, a tedy na správu povodí, vztahuje obecný zákaz zhoršování stavu vodních útvarů, avšak mohou být schváleny na základě systému výjimek stanovených v článku 4.

80. Naproti tomu na základě výkladu navrhovaného německou vládou by RSV byla zbavena veškerého účinku, jelikož by bylo možné přijmout čistě teoretické plány, které by s individuálními opatřeními nijak nesouvisely ani na ně neměly žádný dopad.

81. Jak přitom vyplývá ze spisu, ekologický stav Vezery je již považován za kritický. BUND uvedl, aniž to bylo zpochybněno, že Vezera je již několik let předmětem řady úprav. S ohledem na závažnost a množství problémů týkajících se zasolení hydroxidem draselným a antropogenních vlivů živin je málo pravděpodobné, že Vezera v blízké budoucnosti znovu dosáhne dobrého ekologického stavu nebo dobrého ekologického potenciálu⁵³. Takový závěr rovněž jasně vyplývá z aktuálního plánu pro Vezeru na rok 2009, podle kterého nelze cílů RSV dosáhnout před rokem 2015, což zahrnuje použití výjimek a prodloužení lhůt⁵⁴. Sama německá vláda v písemném vyjádření připouští, že dotčený projekt úprav je zohledněn v programu opatření v rámci plánování, což jej podle mého názoru zahrnuje mezi povinnosti, které mají členské státy na základě RSV.

82. Uplatnění zákazu zhoršování podle čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV na takový projekt, jako je úprava řeky Vezery, proto představuje nejen pouhé uplatnění RSV, ale i nejvhodnější opatření k zachování užitečného účinku RSV, který je uveden v jejím článku 1.

83. Na základě takového výkladu RSV je zajisté nutno konstatovat, že na většinu projektů, které podléhají schválení a mohou vést ke zhoršení, se vztahuje výjimka podle čl. 4 odst. 7 RSV, ačkoli se na ně v zásadě vztahuje zákaz zhoršování. Avšak takový přístup je podle mého názoru vhodný, jelikož umožňuje provádět projekty splňující další požadavky (zejména ekonomické) a zároveň respektovat účel a hlavní cíle RSV, neboť umožňuje navázat schválení na odpovídající podmínky a omezení.

52 — Viz bod 62 stanoviska generální advokátky Kokott ve věci *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další* (EU:C:2011:651).

53 — BUND odkazuje na plán pro řeku Vezeru (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf), z něhož vyplývá, že v dotyčných částech dolní Vezery mají dotčené útvary povrchových vod ve většině případů pouze průměrný ekologický potenciál a některé přítoky řeky Vezery, kterých se rovněž týká projekt úprav, mají dokonce špatný ekologický potenciál.

54 — Viz výše uvedený plán, kapitola 5, s. 6 a násl. Kromě toho BUND upřesňuje, že Komise zahájila v tomto ohledu proti Spolkové republice Německo řízení pro nesplnění povinnosti, zapsané pod č. 2012/4081 (výzva dopisem Komise ze dne 21. června 2012), z důvodu, že plán je v tomto ohledu nedostatečný.

5. Návrh odpovědi na první a čtvrtou předběžnou otázku

84. S ohledem na výše uvedené úvahy mám za to, že zákaz zhoršování a povinnost zlepšování, jež jsou stanoveny v článku 4 RSV, se vztahují na postupy schvalování individuálních projektů. Z toho plyne, že není-li udělena výjimka podle použitelných ustanovení unijního práva⁵⁵, jsou členské státy v této fázi povinny odmítnout schválení individuálního projektu, který může ohrozit účel uvedené směrnice.

C – K pojmu „zhoršení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV (druhá a třetí otázka)

1. Vyjádření zúčastněných

85. Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu je, za jakých podmínek je třeba dospět k závěru o „zhoršení“ stavu vodního útvaru ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV. Mimochodem podotýkám, že propojení mezi položenými otázkami navržené předkládajícím soudem není podle mého názoru vhodné, jelikož je nemožné odpovědět na otázku týkající se klasifikačního systému, aniž je nejprve analyzován pojem „zhoršení“ jako takový.

86. Předkládající soud uvádí úvahy orgánu, který přijal rozhodnutí o schválení. Z těchto úvah plyne, že navzdory zjištění, že by úprava řeky Vezery vedla k negativním změnám aktuálního stavu vodních útvarů, je nicméně toho názoru, že takové zhoršení v rámci třídy nelze považovat za zhoršení ekologického potenciálu nebo ekologického stavu vodního útvaru. Uvedený orgán tedy dospěl k závěru, že neexistuje zhoršení ve smyslu § 27 WHG, který provádí čl. 4 odst. 1 RSV⁵⁶. Předkládající soud je zejména na základě znění čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV naopak toho názoru, že pojem „zhoršení“ nelze chápat v tom smyslu, že se týká pouze úprav, které vedou k zařazení do nižší třídy ve smyslu přílohy V RSV.

87. Pokud jde o druhou otázku, podle BUND a Komise nezávisí „zhoršení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV pouze na změnách tříd stavu vodních útvarů, neboť RSV zakazuje *jakékoli závažné zhoršení* v rámci téže třídy. V tomto ohledu uvádí, že toto ustanovení obecně zakazuje zhoršení stavu útvarů povrchových vod [viz bod i)], a jen pokud jde o povinnost zlepšení [viz body ii) a iii)], odkazuje na přílohu V RSV, a tedy na klasifikaci podle této přílohy.

88. Pokud jde o třetí otázku, BUND uvádí, že „zhoršení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV odpovídá každému vlivu, který se negativně odrazí na stavu vod, nebo který se nachází nad prahem *de minimis* plynoucím ze zásady proporcionality, a to v zásadě včetně místních a krátkodobých nepříznivých vlivů. Komise má za to, že jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek, které slouží k posouzení ekologického stavu povrchových vod ve smyslu přílohy V RSV, zhorší o jednu třídu, jedná se o „zhoršení“.

89. Naproti tomu německá, nizozemská a polská vláda a vláda Spojeného království mají za to, že „zhoršením“ je třeba rozumět pouze úpravy, které vedou k zařazení do nižší třídy, jež je vymezena v příloze V RSV. Německá vláda a v podstatě také polská vláda a vláda Spojeného království jsou toho názoru, že navzdory tomu, že čl. 4 odst. 1 písm. a) bod i) RSV neodkazuje na přílohu V RSV, stanovená klasifikace je nepřímou použitelná. Kromě toho nizozemská vláda navzdory svému návrhu odpovědi na

55 — V tomto ohledu mám za to, že je třeba zohlednit nejen výjimky podle článku 4 RSV, ale i všechny použitelné právní předpisy v oblasti vodní politiky, které mohou být v rozporu s rámcovou směrnicí. K přehledu všech směrnic relevantních v dané oblasti viz bod 43 mého stanoviska ve věci Komise v. Německo (C-525/12, EU:C:2014:449).

56 — Ustanovení § 27 WHG, nadepsané „Cíle hospodaření pro povrchové vody“, stanoví: „1) Nejsou-li povrchové vody kvalifikovány jako umělé nebo silně ovlivněné podle § 28, jsou spravovány tak, aby 1) bylo zabráněno zhoršení jejich ekologického a chemického stavu a 2) byl zachován jejich dobrý ekologický a chemický stav, nebo jich bylo dosaženo. 2) Povrchové vody, které jsou kvalifikovány jako umělé nebo silně ovlivněné podle § 28 jsou spravovány tak, aby 1) bylo zabráněno zhoršení jejich ekologického potenciálu a chemického stavu a 2) byl zachován dobrý ekologický potenciál a chemický stav, nebo jich bylo dosaženo“.

třetí předběžnou otázku navrhuje, aby bylo „zhoršení“ vykládáno spíše ve vztahu k jednotlivým kvalitativním složkám nebo látkám než na úrovni celkového ekologického stavu. Konečně francouzská vláda hájila na jednání tezi, že pojem „zhoršení“ odpovídá pouze celkovému přeřazení do jiné třídy ekologického stavu podle kritérií uvedených v příloze V RSV.

2. K mechanismu klasifikace ekologického stavu vodních útvarů⁵⁷ podle RSV

90. Úvodem je třeba poznamenat, že pochybnosti předkládajícího soudu i rozdílné názory zúčastněných mají svůj původ v doktrinální debatě mezi zastánci teorie, podle které pojem „zhoršení“ odpovídá zařazení do nižší třídy ve smyslu přílohy V RSV (*tzv. teorie „tříd“*), a zastánci teorie, podle které pojem „zhoršení“ odpovídá jakékoli změně stavu vodních útvarů (*tzv. teorie „statu quo“*). Tyto teorie tedy představují dva extrémní postoje při výkladu pojmu „zhoršení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV. Aby však bylo možné vymezit uvedený pojem, jeví se mi nezbytné doplnit tento rámeček podrobnějším zkoumáním technických aspektů plynoucích z RSV⁵⁸.

91. Jak jsem již uvedl, posouzení stavu povrchových vod vychází z analýzy ekologického stavu, který zahrnuje pět tříd⁵⁹.

92. Je však třeba zdůraznit, že každá třída, včetně velmi dobrého ekologického stavu, je vymezena na základě *odchylky od referenčních podmínek* ve smyslu bodu 1.2 přílohy V RSV, a sice hodnot obvykle spojovaných s daným typem vodního útvaru za nenarušených podmínek. Jedná se tedy o přirozené podmínky povrchových vod, které jsou vlastní každému typu vodního útvaru⁶⁰, avšak nejsou definovány RSV.

93. Je tedy třeba mít za to, že dobrý ekologický stav ve smyslu přílohy V RSV odpovídá mírnému narušení plynoucímu z lidské činnosti ve srovnání se stavem obvykle spojovaným s daným typem útvaru povrchové vody za nenarušených podmínek. Jinými slovy, čím větší je odchylka od nedotčeného nebo historického stavu vodních útvarů, tím více je ekologický stav vodního útvaru považován za zhoršený.

94. Při posuzování ekologického stavu musí členské státy vycházet ze *složek biologické kvality*, které jsou jeho základem, doplněných *fyzikálně-chemickými složkami* a *hydromorfologickými složkami*⁶¹. Každá z uvedených kvalitativních složek zahrnuje dlouhý seznam ukazatelů⁶². Samostatné seznamy jsou stanoveny pro řeky, jezera, brakické vody a pobřežní vody.

95. Dále jsou členské státy povinny za účelem vyčíslení odchylky mezi obvyklými podmínkami a aktuálním stavem vodního útvaru vypracovat *ekologické kvalitativní poměry* (dále jen „EKP“). EKP představují vztah mezi hodnotami biologických ukazatelů pozorovaných pro daný útvar povrchové vody a hodnotami těchto ukazatelů za referenčních podmínek uplatněných na tento útvar⁶³. Každý poměr se vyjádří ve formě číselné hodnoty od nuly do jedné. Velmi dobrý ekologický stav představují hodnoty blízké jedné a zničený ekologický stav hodnoty blízké nule.

57 — Tato analýza se netýká podzemních vod a ani silně modifikovaných či umělých vodních útvarů.

58 — Pro podrobnější popis systému klasifikace viz Common Implementation Strategy, Guidance Dokument č. 13, nadepsaný „Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential“.

59 — Pokud jde o chemický stav, RSV stanoví dvě třídy.

60 — Pro popis typů A a B a kategorií útvarů viz přílohy II a V RSV.

61 — U každého typu vodního útvaru tedy členské státy ověří hydromorfologické a fyzikálně-chemické podmínky, jež představují hodnoty kvalitativních složek podle bodu 1.1 přílohy V RSV. Uvedené státy musí rovněž určit biologické referenční podmínky, jež představují hodnoty kvalitativních složek uvedených v bodě 1.2 přílohy V RSV.

62 — Viz bod 1.2.1. přílohy V RSV. V případě složek biologické kvality se jedná zejména o odhad fytoplanktonu, makrofytů a fyto-bentosů, fauny bentických bezobratlých a fauny ryb. V případě hydromorfologických složek se jedná o odhad velikosti a dynamiky proudění vody, propojení na podzemní vody, kontinuity toku, typů plavebních drah, proměnlivosti šířky a hloubky, struktury příbřežních zón. V případě složek fyzikálně-chemické kvality se jedná o odhad slanosti, kyslíkových poměrů, teplotních podmínek, pH a specifických znečišťujících látek.

63 — Podle bodu 1.4.1 písm. ii) přílohy V RSV.

96. Až v této pokročilé fázi tedy členské státy rozdělí EKP každé kategorie povrchových vod do pěti tříd prostřednictvím minimální hodnoty *složek biologické kvality*, která určuje hranici mezi těmito jednotlivými třídami (velmi dobrý, dobrý, střední, poškozený a zničený)⁶⁴. Minimální hodnoty musí být stanoveny pomocí *mezikalibračního porovnání*⁶⁵, které spočívá ve srovnání výsledků klasifikace vnitrostátních monitorovacích systémů pro každou biologickou složku a pro každý společný typ útvaru povrchové vody v členských státech, které jsou součástí stejné zeměpisné mezikalibrační skupiny, a ve zhodnocení souladu výsledků s normativními definicemi uvedenými v příloze V bodě 1.2 RSV⁶⁶. Mezikalibrační porovnání však slouží pouze k vymezení stavu tříd „velmi dobrý“, „dobrý“ a „střední“⁶⁷. Minimální hodnoty členských států jsou uvedeny v „rozhodnutí o mezikalibraci“, které přijala Komise⁶⁸.

97. Konečně základní pravidlo uplatněné Komisí je pravidlo popsané formulí „*one out all out*“⁶⁹. V souladu s uvedenou zásadou je vodní útvar zařazen do nejbližší nižší třídy, pokud poměr jedné z kvalitativních složek klesne pod úroveň odpovídající aktuální třídě. Tento postup souvisí s definicí „stavu povrchových vod“ uvedenou v článku 2 bodě 17 RSV, který musí být určen ekologickým, nebo chemickým stavem, podle toho, který je horší.

3. Důsledky pro výklad pojmu „zhoršení“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) RSV

98. S ohledem na výše uvedenou analýzu je zřejmé, že systém klasifikace představuje nástroj transversálního rozsahu, na kterém je založen systém hospodaření zavedený RSV. To potvrzuje čl. 2 bod 21 RSV, který odkazuje na klasifikaci podle přílohy V této směrnice. Uvedená příloha kvalifikuje tyto klasifikace ekologického stavu jako „normativní definice“.

99. Nicméně je rovněž nesporné, že určení mezních hodnot mezi třídami vede k přijetí mimořádně širokých rozpětí. Třídy jsou tedy pouze nástrojem, který vymezuje nebo omezuje velmi podrobnou činnost členských států, jež spočívá v určení kvalitativních složek, které odráží skutečný stav daného vodního útvaru. Domnívám se tedy, že čl. 4 odst. 1 písm. a) bod i) RSV neodkazuje zejména z tohoto důvodu na přílohu V této směrnice, jelikož pojem „zhoršení“, klasický koncept vodního práva, je pojmem globálního rozsahu v této oblasti, který přesahuje technickou odbornost RSV.

100. V případě dvou protichůdných teorií uvedených výše jsem proto toho názoru, že nejvyváženější a soudržný výklad vzhledem k cílům plynoucím z článků 1 a 4 RSV je výklad, podle kterého musí být pojem „zhoršení stavu útvaru povrchové vody“ posouzen ve vztahu ke každé látce nebo kvalitativní složce, které jsou součástí hodnocení ekologického stavu ve smyslu RSV, aniž to má vždy za následek změnu klasifikace.

64 — V souladu s bodem 1.2 přílohy V RSV.

65 — Mezikalibrační porovnání je popsáno v bodě 1.4.1 písm. iv) až ix) přílohy V RSV.

66 — Viz bod 5 odůvodnění rozhodnutí Komise ze dne 20. září 2013, kterým se podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES stanoví hodnoty pro klasifikace monitorovacích systémů členských států vyplývající z mezikalibračního porovnání a kterým se ruší rozhodnutí 2008/915/ES (Úř. věst. L 266, s. 1).

67 — Viz příloha V bod 1.4.1 písm. iii) RSV.

68 — Viz rozhodnutí Komise ze dne 20. září 2013, které je uvedeno v poznámce pod čarou 66 tohoto stanoviska.

69 — Toto je uvedeno v bodě 1.4.2 písm. i) přílohy V RSV.

101. Je totiž třeba připomenout, že přijetím RSV zákonodárce zamýšlel zdůraznit význam ekologického přístupu při hospodaření s vodami. Takový je rovněž přístup, z něhož vychází klasifikace povrchových vod, která vyžaduje různé požadavky, pokud jde o jejich ekologický a chemický stav. Tento přístup je podpořen uplatněním zásady „one out all out“, která je konkrétním vyjádřením zásady obezřetnosti⁷⁰. Nicméně je třeba uvést, že v důsledku uplatnění této zásady je systém klasifikace jakožto možný nástroj operativního rozhodování málo užitečný, jelikož tato jej zbavuje jeho funkce (matematického) průměru ukazatelů stavu dotyčného vodního útvaru.

102. Uplatnění pravidla „one out all out“ v souvislosti s teorií tříd totiž patrně vede ke kontraproduktivním výsledkům. Podobně jako Komise jsem toho názoru, že přijetí teorie tříd by mohlo vést k vyloučení vod nejnižší třídy z působnosti zákazu zhoršení a k oslabení ochrany vod, které spadají do nejvyšších tříd. Přitom s ohledem na účel RSV si tento typ vodních útvarů zaslouží zvláštní pozornost v rámci hospodaření s vodami. Je pravda, že podle zásady „one out all out“ zhoršení jediného ukazatele stačí k přerazení celého útvaru. Po takovém přerazení by však mohlo dojít ke zhoršení všech ostatních ukazatelů, aniž by to vedlo k jakémukoli zhoršení podle teorie tříd⁷¹.

103. Posouzení pojmu „zhoršení“ z hlediska tříd by tedy vedlo k vynětí nesčetných změn stavu kvalitativních složek z působnosti RSV, což ohrožuje uskutečnění cíle této směrnice.

104. Nemíním se zapojovat do vědecké diskuse ohledně RSV, dále je však třeba poukázat na existenci několika kritických poznámek ohledně klasifikačního modelu⁷². Jeví se tedy, že uvedený systém ve skutečnosti nejčastěji vede k přibližným nebo neuspokojivým výsledkům v tom smyslu, že neodráží aktuální stav ekosystému.

105. Naproti tomu je-li pojem „zhoršení“ vykládán s odkazem na kvalitativní složku nebo látku, zákaz zhoršování si zachovává veškerý užitečný účinek, jelikož zahrnuje jakoukoli změnu, která může ohrozit uskutečnění hlavního cíle RSV.

106. Konečně je třeba uvést, že několik zúčastněných odkazuje na tytéž pokyny Komise⁷³, avšak vyvozují z nich protichůdné závěry. Podle tohoto dokumentu „cíle spočívající v zabránění zhoršení ekologického stavu odkazují v rámci čl. 4 odst. 7 spíše na změny tříd než na změny uvnitř tříd. Členské státy tedy nemusí použít čl. 4 odst. 7 v případě změn uvnitř třídy“.

107. V tomto ohledu je třeba zmínit určitou nejasnost mezi pojmem „zhoršení“ a porušením ustanovení RSV jako takové. Jeví se mi totiž, že uvedený dokument potvrzuje tezi, že členský stát musí přijmout veškerá opatření umožňující dosáhnout dobrého stavu vodních útvarů, zejména provedením environmentálních cílů uvedených v článku 4 RSV. Členskému státu není naproti tomu uložena žádná sankce, pokud i přes veškeré jeho úsilí není uvedeného stavu dosaženo. Jak upřesňuje německá vláda, tento dokument – ať je jakkoli užitečný – každopádně není závazný. Tento dokument navíc není sdělením Komise ve smyslu judikatury v oblasti práva hospodářské soutěže nebo finančních sankcí⁷⁴.

70 — Podle doktríny však vede nejčastěji k zařazení do nižší třídy. Viz Josefsson H., a Baaner, L., „The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?“, *Journal of Environmental Law*, sv. 23, 2011, č. 3, s. 471.

71 — V tomto ohledu stačí zmínit případ, kdy musí být stav vodního útvaru jako celku kvalifikován jako „zničený“ na základě jediného ukazatele. V takovém případě, ačkoli formálně není možné žádné zhoršení, bude ve skutečnosti možné jakékoli zhoršení z hlediska zbývajících ukazatelů.

72 — Zejména je poukazováno na to, že by bylo rozumnější považovat velmi dobrý stav za ekvivalent referenčních podmínek. Kromě toho bylo zdůrazněno, že aby bylo možné určit hranice mezi třídami, je třeba vycházet z čisté vědecké analýzy, jejíž metodika není ve skutečnosti ještě stanovena. Viz studie: Van de Bund, W., a Solimini, A., *Ecological Quality Ratios for Ecological Quality Assessment in Inland and Marine Waters*, Rebecca Deliverable 10, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability 2007, s. 10. http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/11111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%20recc.pdf. Viz rovněž Moss, B., *The determination of ecological status in shallow lakes tested system (Ecoframe) for implementation of the European Water Framework Directive*, KOPS 2003.

73 — Viz výše uvedený Guidance Document č. 20, nazvaný „Exemptions to the Environmental Objectives“.

74 — Viz rozsudky Dansk Rørindustri a další v. Komise (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, body 211 až 213) a Komise v. Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 34).

108. Každopádně bych rád zdůraznil, že znění ani účel RSV v žádném případě neumožňují potvrdit existenci prahu *de minimis* pro účely teorie závažného zhoršení, jak ji popisuje předkládající soud. Totiž jedinou minimální hranicí pro povinnosti ochrany stavu vod je hranice plynoucí z již platných unijních právních předpisů v souladu s bodem 51 odůvodnění RSV ve spojení s jejími čl. 4 odst. 8 a 9 a čl. 11 odst. 3 písm. a).

109. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji na druhou a třetí předběžnou otázku odpovědět, že pojem „zhoršení“ musí být vykládán z hlediska látky nebo kvalitativní složky, které jsou součástí hodnocení ekologického stavu ve smyslu přílohy V RSV, aniž musí mít změna nutně za následek změnu klasifikace. K takové změně klasifikace může nicméně dojít v případě, kdy hodnota látky nebo kvalitativní složky spadne pod úroveň odpovídající aktuální klasifikaci.

V – Závěry

110. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na položené předběžné otázky takto:

- „1) Článek 4 odst. 1 písm. a) bod i) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009, musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou udělení výjimky v souladu s použitelnými ustanoveními unijního práva – odmítnout schválení projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody nebo ohrozit dosažení dobrého stavu povrchových vod nebo dobrého ekologického potenciálu nebo dobrého chemického stavu povrchových vod ke dni stanovenému uvedenou směrnicí.
- 2) Pojem ‚zhoršení stavu‘, uvedený v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě i) směrnice 2000/60, ve znění směrnice 2009/31, musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na změny týkající se látky nebo kvalitativní složky, které jsou součástí hodnocení ekologického stavu ve smyslu přílohy V uvedené směrnice, aniž musí mít změna nutně za následek změnu klasifikace ve smyslu uvedené přílohy. K takové změně klasifikace může nicméně dojít v případě, kdy hodnota látky nebo kvalitativní složky spadne pod úroveň odpovídající aktuální klasifikaci.“