



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

1. července 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Životní prostředí — Činnost Evropské unie v oblasti vodní politiky — Směrnice 2000/60/ES — Článek 4 odst. 1 — Environmentální cíle týkající se povrchových vod — Zhoršení stavu útvaru povrchové vody — Projekt úpravy vodní cesty — Povinnost členských států neschválit projekt, který může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody — Kritéria rozhodná pro posouzení existence zhoršení stavu vodního útvaru“

Ve věci C-461/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Německo) ze dne 11. července 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 22. srpna 2013, v řízení

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV

proti

Bundesrepublik Deutschland,

za přítomnosti:

Freie Hansestadt Bremen,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda a S. Rodin, předsedové senátů, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (zpravodajka), C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. července 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV R. Nebelsieckem, Rechtsanwalt,
- za Bundesrepublik Deutschland W. Ewerem, Rechtsanwalt,
- za Freie Hansestadt Bremen P. Schüttem, Rechtsanwalt,

* Jednací jazyk: němčina.

- za českou vládu M. Smolkem, jako zmocněncem,
- za francouzskou vládu S. Menezem, jako zmocněncem,
- za nizozemskou vládu M. Bulterman a B. Koopman, jakož i J. Langerem, jako zmocněnci,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
- za vládu Spojeného království J. Beeko, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. Facennou, barrister,
- za Evropskou komisi E. Manhaevem a G. Wilmsem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 23. října 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodů i) až iii) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (Německý spolek pro životní prostředí a ochranu přírody) a Bundesrepublik Deutschland ve věci projektu prohloubení různých částí řeky Vezery na severu Německa, jež má umožnit proplutí širších kontejnerových lodí přístavy Bremerhaven, Brake a Brémy, které se nacházejí v Německu.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 16, 25 a 32 odůvodnění směrnice 2000/60 uvádějí:

„(16) Je nutná hlubší integrace [ochrany vody a] udržitelného hospodaření s vodou do ostatních oblastí politiky Společenství, jako je energetika, doprava, zemědělství, rybářství, regionální politika a turistika. [...]

[...]

(25) Má být stanovena obecná definice stavu vod, pokud jde o jejich jakost, a ve vztahu k účelům ochrany životního prostředí i definice množství. Mají být stanoveny environmentální cíle k tomu, aby bylo dosaženo dobrého stavu povrchových a podzemních vod v celém Společenství a na úrovni Společenství zabráněno zhoršování stavu vod.

[...]

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

4 Článek 1 směrnice 2000/60, nadepsaný „Účel“, stanoví:

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

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

[...]“

5 Článek 2 dané směrnice, nadepsaný „Definice“, v bodech 9, 17 a 21 až 23 uvádí:

„Pro účely této směrnice se

[...]

- 9) ‚silně ovlivněným vodním útvarem‘ rozumí útvar povrchové vody, který má v důsledku fyzických změn způsobených lidskou činností podstatně změněný charakter, jak jej vymezil členský stát v souladu s ustanoveními přílohy II;

[...]

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

[...]

- 21) ‚ekologickým stavem‘ rozumí vyjádření kvality struktury a funkce vodních ekosystémů spojených s povrchovými vodami klasifikovanými v souladu s přílohou V;

- 22) ‚dobrým ekologickým stavem‘ rozumí stav útvaru povrchové vody klasifikovaný v souladu s přílohou V;

- 23) ‚dobrým ekologickým potenciálem‘ rozumí stav silně ovlivněného nebo umělého vodního útvaru podle klasifikace v souladu s příslušnými ustanoveními přílohy V;

[...]“

6 Článek 3 téže směrnice, nadepsaný „Koordinace správních opatření v rámci oblastí povodí“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy vymezí jednotlivá povodí na svém území a pro účely této směrnice je přiřadí jednotlivým oblastem povodí. Malá povodí mohou být případně spojena s většími povodími nebo se sousedícími malými povodími tak, aby se vytvořily jednotlivé oblasti povodí. Pokud podzemní vody zcela nesledují určité povodí, vymezí se a přiřadí k nejbližší nebo nejvhodnější oblasti povodí. Pobřežní vody se vymezí a přiřadí k nejbližší nebo nejvhodnější oblasti nebo oblastem povodí.“

7 Článek 4 směrnice 2000/60, nadepsaný „Environmentální cíle“, v odst. 1 písm. a) a v odstavcích 2 a 6 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 [s výhradou použití] bodu iii) pro [na] 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;

[...]

2. Pokud se na příslušný vodní útvar vztahuje více než jeden cíl uvedený v odstavci 1, uplatní se vždy nejpřísnější z nich.

[...]

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

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

8 Článek 4 odst. 7 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy neporuší tuto směrnici, pokud:

- nedosažení dobrého stavu podzemních vod, dobrého ekologického stavu nebo případně dobrého ekologického potenciálu nebo neúspěch při předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody jsou důsledkem nových změn fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin útvarů podzemních vod, nebo

— neúspěch při zamezení zhoršování stavu útvaru povrchové vody z velmi dobrého na dobrý je důsledkem nových trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem, a

jsou-li splněny všechny následující podmínky:

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

9 Článek 11 téže směrnice, nadepsaný „Program opatření“, v odstavci 1 uvádí:

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

10 Článek 13 směrnice 2000/60, nadepsaný „Plány povodí“, v odstavci 1 stanoví:

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

11 Článek 14 směrnice 2000/60, nadepsaný „Informování veřejnosti a konzultace“, v odstavci 1 uvádí:

„Členské státy podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění této směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí. [...]“

Německé právo

12 Ustanovení § 27 spolkového zákona o režimu vod (Wasserhaushaltsgesetz) ze dne 31. července 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2585), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „WHG“), které je nadepsáno „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.“

13 Ustanovení § 31 odst. 2 první věty WHG uvádí:

„Není-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 nově změněných 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.

[...]“

14 Ustanovení § 12 odst. 7 třetí věty spolkového zákona o vodních cestách (Bundeswasserstraßengesetz) ze dne 2. dubna 1968 (BGBl. 1968 II, s. 173), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, uvádí:

„Opatření spočívající v úpravách zohledňují cíle hospodaření, které jsou použitelné na základě § 27 až 31 [WHG].“

15 Ustanovení § 14 odst. 1 druhé věty uvedeného zákona stanoví:

„V rámci schvalování plánu je třeba vzít v úvahu všechny veřejné a soukromé zájmy dotčené projektem, včetně dopadu tohoto projektu na životní prostředí.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 V rozhodnutí o schválení ze dne 15. července 2011 (dále jen „rozhodnutí o schválení“) schválilo ředitelství povodí a vodních cest Severozápad (Wasser und Schifffahrtsdirektion Nordwest), které je spolkovým správním orgánem, tři projekty týkající se úpravy řeky Vezery, jež je spolkovou vodní cestou. Předkladatelem všech těchto projektů, které mohou být uskutečněny nezávisle na sobě, je spolková správa povodí a vodních cest (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).
- 17 Cílem prvního projektu je úprava vnější Vezery mezi volným mořem a Bremerhavenem. V tomto ohledu je naplánováno prohloubit plavební dráhu vnější Vezery až o 1,16 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. Projekt je spojen s prohloubením prostoru pro otáčení v přístavu Bremerhaven, jehož předkladatelem je Freie Hansestadt Bremen, které je vedlejším účastníkem původního řízení.

- 18 Druhý projekt se týká úpravy dolní Vezery z Bremerhavenu proti proudu až do Brake, přičemž plavební dráha má být prohloubena až o jeden metr, aby plavidla, jejichž maximální ponor při zatížení činí 12,8 m, mohla připlout do tohoto přístavu při přílivu.
- 19 Cílem třetího projektu je úprava dolní Vezery z Brake proti proudu až do Brém. V této části řeky je naplánováno prohloubit plavební dráhu, aby do přístavu Brémy mohla při přílivu připlout plavidla, jejichž ponor při zatížení může dosahovat až 11,1 m. V současné době mohou do přístavu Brémy připlout při přílivu plavidla, jejichž ponor při zatížení může dosahovat až 10,7 m.
- 20 Realizace dotčených projektů s sebou nese vybagrování koryta dotčené 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 této řeky bude vysypána v oblastech vnější Vezery a dolní Vezery, které již byly za tímto účelem použity dříve.
- 21 Kromě přímých dopadů hloubení a vysypání vytěžené hlušiny mají dotčené projekty podle předkládajícího soudu další hydrologické a morfologické důsledky pro dotčené 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, hranice brakických vod dolní Vezery bude posunuta proti proudu a konečně koryto řeky bude mimo plavební dráhu více zaneseno bahnem.
- 22 Mezi dotčenými vodními útvary jsou brakické vody řeky Vezery a přílivová zóna nad přístavem Brake označeny jako silně ovlivněné ve smyslu čl. 2 bodu 9 směrnice 2000/60. 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.
- 23 Na tomto základě ředitelství povodí a vodních cest Severozápad zkoumalo v rozhodnutí o schválení slučitelnost dotčených projektů s cílem zamezit zhoršení stavu vodních útvarů, který stanoví směrnice 2000/60. Tento orgán dospěl k závěru, že co se týče pobřežních vod, není namístě očekávat zhoršení ve smyslu této směrnice.
- 24 Naproti tomu měl za to, že současný stav některých vodních útvarů Vezery bude v důsledku dotčených projektů úprav inklinovat k negativní změně, aniž by to vedlo ke změně klasifikace stavu podle přílohy V směrnice 2000/60. Takové zhoršení v rámci jedné třídy stavu vody nelze podle ředitelství povodí a vodních cest Severozápad považovat za zhoršení ekologického potenciálu nebo stavu dotčeného vodního útvaru.
- 25 Podpůrně uvedený orgán zkoumal, zda jsou splněny podmínky pro uplatnění výjimky ze zákazu zhoršování stavu vodních útvarů, jež jsou stanoveny v § 31 odst. 2 WHG a v čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60, a dospěl k závěru, že tomu tak je.
- 26 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV zpochybňuje rozhodnutí o schválení a v tomto ohledu se kromě porušení právních předpisů týkajících se schvalování územních plánů, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) a právních předpisů týkajících se ochrany životního prostředí, zejména právních předpisů týkajících se fauny, flóry, místa výskytu a ochrany ptáků, dovolává zejména nedodržení ustanovení o ochraně vod, která mají původ ve směrnici 2000/60.
- 27 Předkládající soud má za to, že řešení sporu v původním řízení závisí na výkladu několika ustanovení uvedené směrnice.

28 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 4 odst. 1 písm. a) bod i) směrnice 2000/60 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) směrnice 2000/60 vykládán v tom smyslu, že se týká pouze úprav, které vedou k zařazení do nižší třídy ve smyslu přílohy V této směrnice?
- 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) směrnice 2000/60?
- 4) Musí být čl. 4 odst. 1 písm. a) body ii) a iii) směrnice 2000/60 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 touto směrnicí, nebo toto ustanovení uvádí pouhý cíl v oblasti plánování hospodaření?“

K předběžným otázkám

K první a čtvrté otázce

- 29 Podstatou první a čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 4 odst. 1 písm. a) body i) až iii) směrnice 2000/60 musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou udělení výjimky – odmítnout schválení projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody nebo pokud ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod či dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu takových vod ke dni stanovenému touto směrnicí.
- 30 Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být rozsah těchto ustanovení určen při zohlednění jejich znění i kontextu, jakož i cílů sledovaných právní úpravou, jejíž jsou součástí (viz zejména rozsudky Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, bod 19; SFIR a další, C-187/12 až C-189/12, EU:C:2013:737, bod 24, jakož i Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, bod 31), a v projednávaném případě při zohlednění historie vzniku této právní úpravy.
- 31 Je třeba uvést, že znění čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2000/60 podporuje na rozdíl od toho, co tvrdily Bundesrepublik Deutschland a nizozemská vláda, závaznou povahu tohoto ustanovení, které uvádí, že „členské státy provedou potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod“. Výraz „provedou“ zahrnuje povinnost členských států jednat v tomto smyslu.
- 32 Souhlasně s předkládajícím soudem je třeba schválení konkrétního projektu považovat za takové provedení.
- 33 Kromě toho podle čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2000/60 přijmou členské státy opatření nezbytná k dosažení cílů spočívajících v zamezení zhoršení, ochraně a zlepšení stavu útvarů povrchových vod „[p]ři uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí“. Použití výrazu „při uskutečňování“ podporuje výklad tohoto ustanovení v tom smyslu, že toto ustanovení obsahuje povinnosti, které musí příslušné orgány splnit při schvalování konkrétních projektů v rámci právního režimu ochrany vod.

- 34 Je třeba rovněž připomenout, že směrnice 2000/60 je rámcovou směrnicí přijatou na základě čl. 175 odst. 1 ES (nyní čl. 192 odst. 1 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 prostřednictvím přijetí zvláštních opatření v souladu se lhůtami stanovenými touto směrnicí. Tato směrnice však nemá za cíl úplnou harmonizaci právní úpravy členských států v oblasti vodní politiky (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).
- 35 Bod 25 odůvodnění této směrnice potvrzuje, že mají být stanoveny environmentální cíle k tomu, aby bylo dosaženo dobrého stavu povrchových a podzemních vod v celé Unii a na úrovni Unie zabráněno zhoršování stavu vod.
- 36 Podle čl. 1 písm. a) směrnice 2000/60 je jejím účelem stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod, který zabráni dalšímu zhoršování a ochrání a zlepši stav vodních ekosystémů a suchozemských ekosystémů, které přímo závisejí na vodních ekosystémech.
- 37 Konečný cíl směrnice 2000/60 tedy spočívá v tom, aby bylo koordinovaným postupem dosaženo „dobrého stavu“ všech povrchových vod v Unii do roku 2015.
- 38 Environmentální cíle, kterých mají členské státy dosáhnout, jsou upřesněny v čl. 4 odst. 1 směrnice 2000/60.
- 39 Uvedené ustanovení stanoví dva odlišné, byť úzce související cíle. Zaprvé podle čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2000/60 provedou členské státy potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod (povinnost zamezit zhoršení). Zadruhé na základě tohoto čl. 4 odst. 1 písm. a) bodů ii) a iii) zajistí členské státy ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech útvarů povrchových vod s cílem dosáhnout dobrého stavu nejpozději na konci roku 2015 (povinnost zajistit zlepšení).
- 40 Původ těchto dvou cílů vyplývá z přípravných prací na směrnici 2000/60. Pokud jde zejména o povinnost zamezit zhoršení stavu povrchových vod, dotčená ustanovení mohla v první verzi znamenat, že jakmile byla směrnice 2000/60 přijata, vodní útvary zařazené do vyšší kategorie, než je kategorie „dobrý stav“, se mohly zhoršovat až do té míry, že spadaly do posledně uvedené kategorie. Evropský parlament z tohoto důvodu navrhl změnu umožňující rozlišovat mezi povinnostmi dosáhnout „dobrého stavu“ a povinnostmi zamezit jakémukoli zhoršení, a to vložení nové odrážky, která posledně uvedenou povinnost uvádí odděleně, do čl. 4 odst. 1 této směrnice.
- 41 Povinnost zajistit zlepšení i povinnost zamezit zhoršení stavu vodních útvarů směřují k dosažení kvalitativních cílů sledovaných unijním zákonodárcem, tedy zachování nebo obnovení dobrého stavu, dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu povrchových vod.
- 42 Aby bylo zajištěno dosažení výše uvedených environmentálních cílů členskými státy, směrnice 2000/60 stanoví řadu ustanovení, zejména ustanovení článků 3, 5, 8, 11 a 13 této směrnice, jakož i její přílohy V, která – jak uvedl generální advokát v bodech 43 až 52 svého stanoviska – zavádí komplexní proces, jenž zahrnuje několik podrobně upravených etap, s cílem umožnit členským státům provést nezbytná opatření v závislosti na specifických a charakteristických rysech vodních útvarů zjištěných na jejich území.
- 43 Tyto skutečnosti podporují výklad, podle kterého se čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2000/60 neomezuje na programové uvedení pouhých cílů plánování hospodaření, ale jakmile je určen ekologický stav dotyčného vodního útvaru, vyvolává závazné účinky v každé etapě postupu stanoveného v této směrnici.

- 44 Režim výjimek stanovený v čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60, jejichž podmínky použití zkoumala žalovaná v původním řízení, ale které nejsou předmětem otázek položených předkládajícím soudem, představuje rovněž skutečnost, která podporuje výklad, podle něhož má zamezení zhoršování stavu vodních útvarů závaznou povahu.
- 45 V tomto ohledu je třeba uvést, že uvedený režim obsahuje několik kategorií. Zejména podle uvedeného čl. 4 odst. 7 „členské státy neporuší tuto směrnici, pokud [...] neúspěch při předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody [je] důsledkem nových změn fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin útvarů podzemních vod“.
- 46 Tato výjimka je však použitelná jen pod podmínkou, že byla přijata veškerá praktická opatření k omezení nepříznivých vlivů na stav dotyčného vodního útvaru a programy opatření a plány byly příslušným způsobem upraveny.
- 47 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že struktura kategorií výjimek stanovených v čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60 umožňuje mít za to, že článek 4 této směrnice neobsahuje pouze základní povinnosti, ale týká se rovněž konkrétních projektů. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 78 svého stanoviska, důvody pro výjimky se uplatní zejména tehdy, když cíle nejsou dodrženy v důsledku nových změn fyzikálních vlastností útvaru povrchové vody a když z toho plynou nepříznivé následky. K tomu přitom může dojít v důsledku nových schválení projektů. Není totiž možné posuzovat odděleně projekt a provádění plánů.
- 48 Na tyto projekty se proto vztahuje povinnost zamezit zhoršení stavu vodních útvarů, která je uvedena v článku 4 směrnice 2000/60. Uvedené projekty nicméně mohou být schváleny na základě systému výjimek stanoveného v daném článku 4.
- 49 Evropská komise v písemném vyjádření tvrdí, že zákaz zhoršení stavu vodních útvarů je cílem povinnosti zajistit jeho zlepšení. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že povinnosti zamezit zhoršení stavu vodních útvarů přiznal unijní zákonodárce autonomní postavení a tato se neomezuje na nástroj sloužící povinnosti zajistit zlepšení stavu vodních útvarů.
- 50 Z toho plyne, že s výhradou udělení výjimky musí být zabráněno jakémukoli zhoršení stavu vodního útvaru, a to bez ohledu na dlouhodobější plánování stanovené v plánech a programových opatřeních. Povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů povrchových vod zůstává závazná v každé fázi provádění směrnice 2000/60 a uplatní se na každý typ a stav útvaru povrchové vody, pro který byl nebo měl být přijat plán. Dotyčný členský stát je v důsledku toho povinen odmítnout schválení projektu, může-li daný projekt zhoršit stav dotyčného vodního útvaru nebo ohrozit dosažení dobrého stavu útvarů povrchových vod, ledaže by se mělo za to, že se na uvedený projekt vztahuje výjimka podle čl. 4 odst. 7 této směrnice.
- 51 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první a čtvrtou otázku odpovědět, že čl. 4 odst. 1 písm. a) body i) až iii) směrnice 2000/60 musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou udělení výjimky – odmítnout schválení konkrétního projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody nebo pokud ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod či dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu takových vod ke dni stanovenému touto směrnicí.

Ke druhé a třetí otázce

- 52 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody, který je uveden v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě i) směrnice 2000/60, musí být vykládán v tom smyslu, že se týká pouze úprav, které vedou k zařazení tohoto vodního útvaru do nižší třídy ve smyslu přílohy V této směrnice (teorie tříd stavu vody). V případě

záporné odpovědi, tedy týká-li se tento pojem všech úprav dotčeného vodního útvaru (teorie *statu quo*), se předkládající soud táže, která kritéria umožňují dospět k závěru o zhoršení stavu útvaru povrchové vody.

- 53 Je třeba konstatovat, že pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody není ve směrnici 2000/60 definován.
- 54 V tomto ohledu je třeba připomenout, že při neexistenci takové definice v unijním právu musí být podle ustálené judikatury Soudního dvora význam a dosah uvedeného pojmu určen s ohledem na znění dotčeného ustanovení unijního práva i jeho kontext (viz zejména rozsudky Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, bod 19; SFIR a další, C-187/12 až C-189/12, EU:C:2013:737, bod 24, jakož i Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, bod 31).
- 55 Znění čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2000/60 podporuje výklad, podle kterého se pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody týká rovněž zhoršení, která nevedou k zařazení tohoto vodního útvaru do nižší třídy. Toto ustanovení výslovně uvádí, že je třeba zamezit zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod. Podle definice uvedené v čl. 2 bodě 17 dané směrnice se stavem povrchových vod rozumí obecné vyjádření stavu útvaru povrchové vody určené buď ekologickým, nebo chemickým stavem, podle toho, který je horší. Článek 4 odst. 1 písm. a) bod i) směrnice 2000/60 tedy obecně stanoví povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů povrchových vod, aniž zmiňuje případnou změnu třídy, přičemž pouze čl. 4 odst. 1 písm. a) body ii) a iii) této směrnice odkazuje na přílohu V uvedené směrnice, pokud jde o povinnost zajistit zlepšení stavu útvarů povrchových vod.
- 56 Před ověřením, zda je tento doslovný výklad podpořen kontextem, do kterého spadá pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody, jakož i cíle směrnice 2000/60, je třeba připomenout, že posouzení stavu povrchových vod vychází z analýzy ekologického stavu, který – jak uvedl generální advokát v bodech 91 až 97 svého stanoviska – zahrnuje pět tříd.
- 57 Ve fázi vypracování ekologických kvalitativních poměrů členské státy rozdělí ekologické kvalitativní poměry každé kategorie povrchových vod do pěti tříd prostřednictvím minimální hodnoty složek biologické kvality, která určuje hranici mezi těmito jednotlivými třídami, tedy velmi dobrá, dobrá, střední, poškozená a zničená. Minimální hodnoty musí být stanoveny na základě mezikalibračního porovnání, 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 bodě 1.2 přílohy V této směrnice.
- 58 Jak ovšem vyplývá z bodu 1.4.1 písm. iii) přílohy V směrnice 2000/60, mezikalibrační porovnání slouží pouze k vymezení stavu tříd „velmi dobrý“, „dobrý“ a „střední“. Minimální hodnoty členských států jsou uvedeny v rozhodnutí Komise 2013/480/EU 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).
- 59 Konečně podle bodu 1.4.2 písm. i) přílohy V směrnice 2000/60 je v případě kategorií povrchových vod vodní útvar zařazen do nejbližší nižší třídy, jakmile poměr jedné z kvalitativních složek klesne pod úroveň odpovídající aktuální třídě. Toto pravidlo zvané „one out all out“ souvisí s definicí „stavu povrchových vod“ uvedenou v článku 2 bodě 17 této směrnice, který musí být určen ekologickým, nebo chemickým stavem podle toho, který je horší.
- 60 Podle čl. 2 bodu 21 směrnice 2000/60 se ekologickým stavem rozumí vyjádření kvality struktury a funkce vodních ekosystémů spojených s povrchovými vodami klasifikovanými v souladu s přílohou V této směrnice, která kvalifikuje tyto klasifikace ekologického stavu jako „normativní definice“.

- 61 Jak však uvedl generální advokát v bodě 99 svého stanoviska, určení mezních hodnot mezi třídami vede k přijetí širokých rozpětí. Třídy jsou tedy pouze nástrojem, který omezuje prostor pro uvážení, jež mají členské státy při určení kvalitativních složek, které odráží skutečný stav daného vodního útvaru. Článek 4 odst. 1 písm. a) bod i) směrnice 2000/60 neodkazuje zejména z tohoto důvodu na přílohu V této směrnice, jelikož pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody je pojmem globálního rozsahu.
- 62 Jiný výklad tohoto pojmu by naproti tomu odrazoval členské státy od toho, aby bránily zhoršení stavu útvaru povrchové vody v rámci jedné třídy stavu vody. Vzhledem k tomu, že zařazení útvaru povrchové vody závisí na nejhorší hodnotě použitelných ukazatelů, všechny ostatní hodnoty by mohly klesnout, aniž by to vedlo k právním důsledkům.
- 63 Použití pravidla „one out all out“ ve spojení s teorií tříd stavu vody by rovněž vedlo k vyloučení vod nejnižší třídy z působnosti povinnosti zamezit zhoršení jejich stavu. Po zařazení vodního útvaru do této třídy stavu vody by totiž nové zhoršení jeho stavu již nebylo právně možné. S ohledem na účel směrnice 2000/60 si přitom tento typ vodních útvarů zaslouží v rámci hospodaření s vodami zvláštní pozornost.
- 64 Tento výklad je podpořen čl. 4 odst. 5 písm. c) směrnice 2000/60, který v případě silně ovlivněných vodních útvarů, pro které členské státy mohou připustit dosažení méně přísných environmentálních cílů, výslovně stanoví zákaz jakéhokoli dalšího zhoršování.
- 65 Použití teorie tříd stavu vody by kromě toho vedlo k oslabení ochrany vod, které spadají do nejvyšších tříd. Vzhledem k tomu, že vody jsou zařazeny podle nejhorší hodnoty použitelných ukazatelů, zřetelné zhoršení ostatních složek by nijak nezměnilo zařazení dotyčného vodního útvaru, dokud by z toho nevyplývalo zařazení do nižší třídy.
- 66 Jak uvedl generální advokát v bodě 105 svého stanoviska, je-li naproti tomu pojem „zhoršení“ vykládán s odkazem na kvalitativní složku nebo látku, povinnost zamezit zhoršení stavu vodního útvaru si zachovává úplný užitečný účinek, jelikož zahrnuje jakoukoli změnu, která může ohrozit uskutečnění hlavního cíle směrnice 2000/60.
- 67 Pokud jde o kritéria umožňující dospět k závěru o zhoršení stavu vodního útvaru, je třeba připomenout, že ze systematiky článku 4 směrnice 2000/60 a zejména z jeho odstavců 6 a 7 vyplývá, že zhoršení stavu vodního útvaru – byť přechodná – jsou povolena pouze za přísných podmínek. Z toho plyne, že prahová hodnota, při jejímž překročení je konstatováno porušení povinnosti zamezit zhoršení stavu vodního útvaru, musí být nízká.
- 68 Na rozdíl od toho, co tvrdí Bundesrepublik Deutschland, výklad, podle kterého představují zhoršení stavu vodního útvaru pouze „závažné zásahy“ a který v podstatě vychází z porovnání nepříznivých dopadů na vodu a ekonomických zájmů souvisejících s vodou, nelze dovodit ze znění čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2000/60. Mimoto je třeba konstatovat, že jak uvádí žalobkyně v původním řízení, takový výklad nezohledňuje rozdíl, který tato směrnice činí mezi povinnostmi zamezit zhoršení stavu vodního útvaru a důvody pro uplatnění výjimek stanovenými v čl. 4 odst. 7 dané směrnice, neboť pouze posledně uvedené zahrnují prvky pro zvážení zájmů.
- 69 Souhlasně s Komisí je však třeba mít za to, že o „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2000/60 se jedná tehdy, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V této směrnice zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. Pokud se však dotyčná kvalitativní složka ve smyslu této přílohy již nachází v nejnižší třídě, jakékoli zhoršení této složky představuje „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody ve smyslu tohoto čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i).

- 70 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět, že pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody, který je uveden v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2000/60, musí být vykládán v tom smyslu, že o zhoršení se jedná tehdy, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V této směrnice zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. Pokud se však dotyčná kvalitativní složka ve smyslu této přílohy již nachází v nejnižší třídě, jakékoli zhoršení této složky představuje „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody ve smyslu tohoto čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i).

K nákladům řízení

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

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

- 1) Článek 4 odst. 1 písm. a) body i) až iii) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou udělení výjimky – odmítnout schválení konkrétního projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody nebo pokud ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod či dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu takových vod ke dni stanovenému touto směrnicí.
- 2) Pojem „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody, který je uveden v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2000/60, musí být vykládán v tom smyslu, že o zhoršení se jedná tehdy, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V této směrnice zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. Pokud se však dotyčná kvalitativní složka ve smyslu této přílohy již nachází v nejnižší třídě, jakékoli zhoršení této složky představuje „zhoršení stavu“ útvaru povrchové vody ve smyslu tohoto čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i).

Podpisy.