



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 23. oktober 2014¹

Sag C-461/13

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

»Miljø — artikel 4 i direktiv 2000/60/EF — Den Europæiske Unions vandpolitik — miljømål vedrørende overfladevandområder — forringelse af et overfladevandområdes tilstand — projekt vedrørende udbygningen af en vandvej — medlemsstaternes eventuelle forpligtelse til at forbyde projekter, der har eller kan have en negativ indvirkning på overfladevandområders tilstand«

I – Indledning

1. De foreliggende præjudicielle spørgsmål, som er stillet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland), udspringer af en tvist vedrørende udbygningen af Weser, en af Tysklands store floder. Parterne i den tvist, der er indbragt for den forelæggende ret, er en organisation, der ikke arbejder med gevinst for øje, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (forening for miljø og naturbeskyttelse, herefter »BUND«) og Bundesrepublik Deutschland i dens egenskab af bygherre for et projekt, der vedrører en uddybning af Weser, som skal gøre det muligt for større containerskibe at passere i havnene i Bremerhaven (Tyskland), Brake (Tyskland) og Bremen (Tyskland). Der er i forbindelse med denne tvist rejst spørgsmål om større fysiske ændringer og om de negative hydrologiske og morfologiske indvirkninger, som det pågældende projekt har på økosystemet i Weser.

2. På denne baggrund anmodes Domstolen om at fastlægge rækkevidden af begreberne »miljømål« og »forringelse« af tilstanden for vandområder som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger² (herefter »vandrammedirektivet«).

3. Fortolkningen af disse begreber indebærer adskillige udfordringer for Domstolen. Heraf er de vigtigste nedenstående.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 327, s. 1. Direktivet som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23.4.2009 (EUT L 140, s. 114). Det skal præciseres, at dette direktiv suppleres af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12.12.2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse (EUT L 372, s. 19).

4. For det første er vandrammedirektivet, skønt hensigten med direktivet var at fastlægge et fælles væsentligt grundlag til brug ved koordineringen af en mosaik af gældende fællesskabsretlige og nationale retsakter, en kompleks og meget detaljeret retsakt, som er usædvanlig vanskelig at forstå³. Især frembyder den lovtæknik, som er anvendt ved udformningen af direktivet, med mange indbyrdes henvisninger mellem bestemmelserne og henvisninger til andre retsakter og med adskillige undtagelser, hvis anvendelsesområde ikke er tydeligt afgrænset, mange vanskeligheder⁴. I denne henseende er det betegnende, at det vandforvaltningssystem, som er resultat af vandrammedirektivet, har givet anledning til vedtagelsen af et imponerende antal forklarende retsakter⁵, oprettelsen af specialdatabaser⁶ samt forskningsarbejde på vandområdet inden for rammerne af Den Europæiske Unions syvende forskningsrammeprogram⁷.

5. For det andet – hvilket hænger sammen med de ovennævnte vanskeligheder – afspejler den foreliggende sag et sammenstød mellem to fuldstændig modstridende syn på vandrammedirektivet. Den første synsvinkel kan betegnes som minimalistisk, for så vidt som vandrammedirektivet blot betragtes som et redskab til overordnet planlægning af vandforvaltningen. Ifølge den anden synsvinkel, som jeg tilslutter mig, er vandrammedirektivet derimod udtryk for en ny metode til vandforvaltning, som ikke kun dækker planlægningsfasen, men også gennemførelsen af de bindende miljømål, hvilket udmøntes i vedtagelsen af konkrete foranstaltninger, som skal sikre en god vandtilstand og undgå en forringelse heraf. Derfor kræver et svar på de præjudicielle spørgsmål en indgående analyse af de rent tekniske, for ikke at sige videnskabelige, udtryk, metoder og parametre, der udgør det grundlag for systemet, som gør det muligt at fastlægge vandområdernes tilstand.

6. Endelig skal det bemærkes, at vandrammedirektivet overholder princippet om bæredygtig udvikling, som »opfylder de nuværende behov uden at bringe fremtidige generationers mulighed for at opfylde deres behov i fare«. Dette er et af Den Europæiske Unions grundlæggende formål, som er formuleret i traktaten og gør sig gældende inden for alle Unionens aktiviteter og politikker⁸. Fortolkningen af vandrammedirektivet, som skal være i overensstemmelse med den grundlæggende ret til miljøbeskyttelse, der er fastsat i artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, kræver således en undersøgelse på flere planer, der tager hensyn til dets endelige mål, nemlig at beskytte vand som et fælles gode, hvilket vil sige at bevare og forbedre samt forbyde forringelse af Unionens vandmiljø⁹.

II – Relevante retsfor skrifter

7. Den komplekse karakter af det system, som er indført ved vandrammedirektivet, kræver en gennemgang af dets nøglebegreber.

3 — Jf. med henblik på en detaljeret gennemgang: H. Josefsson, L. Baaner, »The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?«, *Journal of Environmental Law*, bd. 23 (2011), nr. 3, s. 463, K. Irvine, »Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability«, *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, bd. 14, nr. 2 (2004), s. 107, P. Thieffry, »Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau«, *Europe*, nr. 2 (2001), s. 4, og S. Leprince, »La directive cadre 2000/60/CE »eau«: exposé général et premières considérations relatives à sa mise en oeuvre», i J.F. Neuray (red.), *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 — Som eksempel indeholder vandrammedirektivets artikel 2 41 forskellige definitioner, der både omfatter geografiske begreber og tekniske begreber med relation til vandtilstand. Vandrammedirektivets formål er beskrevet ved seks egenskaber, som opregnes i direktivets artikel 1. Desuden afviges der fra fastlæggelsen af miljømål med en ordning i vandrammedirektivets artikel 4, der består af undtagelser i flere niveauer.

5 — Jf. Kommissionens vejledende dokumenter på internetadressen: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>

6 — F.eks. Water information system for Europe (WISE), Infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire), Shared environmental information system (SEIS), det europæiske jordovervågningsprogram (GMES).

7 — Jf. meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, til Rådet, til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og til Regionsudvalget med overskriften »En plan for at beskytte Europas vandressourcer« (KOM(2012) 673 endelig, s. 18).

8 — Rådsdokument 10917/06 af 26.6.2006 med overskriften »Revision af EU-strategien for bæredygtig udvikling (EU's strategi for bæredygtig udvikling) – Ny strategi«.

9 — Jf. 19. betragtning til vandrammedirektivet.

8. Vandrammedirektivets artikel 1 bestemmer:

»Direktivets overordnede formål er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som:

- »a) forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for terrestriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne [...]«

9. I dette øjemed indgår de vandområder, som er omfattet af vandrammedirektivets anvendelsesområde¹⁰, i en af de enheder, som er fastsat i vandrammedirektivet, nemlig et vandløbsopland, *et vandområdedistrikt* eller et vandområde. Begrebet *vandløbsopland* er defineret i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 13), og der forstås herved et landområde, hvorfra al overfladeafstrømning løber igennem ud til havet. Begrebet vandområdedistrikt, som er omhandlet i artikel 2, nr. 15), svarer til et område bestående af flere oplande, og som udgør en hovedenhed for disses forvaltning.

10. Begrebet vandområde har derimod til formål at identificere alle kendetegn samt bestemme vandets aktuelle tilstand. Således fremgår det af ordlyden af vandrammedirektivets artikel 2, nr. 10), at *et overfladevandområde*¹¹ svarer til en afgrænset og betydelig mængde overfladevand, såsom en sø, et reservoir, et mindre eller større vandløb, en kanal, en del af et mindre eller større vandløb eller en kanal, et overgangsvand eller en kystvandsstrækning. Vandrammedirektivet omtaler ligeledes begrebet *stærkt modificeret vandområde*, hvorved der i henhold til artikel 2, nr. 9), forstås en forekomst, der som et resultat af fysiske ændringer som følge af menneskelig aktivitet i væsentlig grad har ændret karakter.

11. Overfladevandområder i et vandområdedistrikt skal således først inddeles i *kategorier* (mindre eller større vandløb, søer, overgangsvand, kystvandsstrækninger og grundvand)¹². Derefter opdeles for hver overfladevandområdekategori det pågældende distrikts vandområder i typer efter de to systemer A eller B, som er defineret i bilag II, punkt 1.2, til vandrammedirektivet. System A er et fast system baseret på »økoregioner« og fastlagte parametre, mens system B er fleksibelt med flere valgfrie parametre.

12. Begrebet *overfladevandstilstand* er i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 17), defineret som et overfladevandområdes tilstand bestemt ved enten vandområdets økologiske tilstand eller dets kemiske tilstand, alt efter hvilken der er ringest. I vandrammedirektivets artikel 2, nr. 18), defineres et overfladevandområdes tilstand som *god*, når både dets økologiske tilstand og dets kemiske tilstand i det mindste er god. Begreberne *økologisk tilstand*, *god økologisk tilstand* og *godt økologisk potentiale* er beskrevet i vandrammedirektivets artikel 2, henholdsvis nr. 21), 22) og 24)¹³.

10 — Vandrammedirektivet finder på baggrund af artikel 1 anvendelse på alle vandområder: vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

11 — Der gælder en særskilt definition for en grundvandsforekomst.

12 — Jf. vandrammedirektivets bilag II, punkt 1.1.

13 — Nævnte artikel 2, nr. 21), om økologisk tilstand henviser til vandrammedirektivets bilag V, der muliggør klassificering af vandområder og følgelig fastsættelse af resultater, der skal opfyldes, med hensyn til vandkvalitet. Vandrammedirektivets artikel 2, nr. 24), om god kemisk tilstand henviser til vandrammedirektivets bilag IX. Et overfladevandområdes kemiske tilstand fastlægges på grundlag af overholdelsen af miljøkvalitetskravene ved brug af tærskelværdier. Der defineres to klasser, nemlig god (overholdelse) og ikke god (manglende overholdelse). 41 stoffer kontrolleres, heraf 8 såkaldte farlige stoffer (vandrammedirektivets bilag IX) og 33 prioriterede stoffer (vandrammedirektivets bilag X).

13. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), der har overskriften »*Miljømål*«, bestemmer følgende:

»1. Ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:

a) overfladevand

- i) Medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8.
- ii) Medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder, med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8.
- iii) Medlemsstaterne beskytter og forbedrer alle kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8.

[...]«

14. I vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4, 5, 6 og 7, fastsættes en række undtagelser i forhold til de definerede mål. Navnlig formulerer vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, betingelserne for en undtagelse i tilfælde af nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau eller nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter.

15. Vandrammedirektivets artikel 11, stk. 1, vedrører opstillingen af *indsatsprogrammer*, som udgør et grundlæggende planlægningsredskab for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for en medlemsstats område. Programmerne skal tage hensyn til resultaterne af de analyser, der kræves i henhold til vandrammedirektivets artikel 5, med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat i henhold til direktivets artikel 4.

16. Vandrammedirektivets artikel 13 vedrører *vandområdeplaner* for et vandområdedistrikt, som er fastlagt i henhold til direktivets bilag VII. Heraf fremgår bl.a., at en sådan plan indeholder en liste over de miljømål, der er fastsat i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, samt angivelse af de tilfælde, hvor der er gjort brug af nævnte artikel 4, stk. 4-7. Planen indeholder et sammendrag af det eller de indsatsprogrammer, der vedtages i henhold til artikel 11, herunder angivelse af, hvordan de mål, der er opstillet i medfør af nævnte artikel 4, skal opfyldes gennem programmerne.

III – De faktiske omstændigheder i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

17. Ved projekttilladelse af 15. juli 2011 (herefter »projekttilladelsen«) meddelte Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (sø- og skibsfartsdirektoratet), en administrativ forbundsmyndighed, tilladelse til tre projekter vedrørende udbygning af forbundsvandvejen Weser.

18. Det første projekt vedrører udbygningen af Außenweser fra det åbne hav til Bremerhaven. I denne forbindelse skal sejlrenden gøres indtil 1,16 m dybere, således at store containerskibe med en lastet dybgang på indtil 13,5 m kan anløbe havnen i Bremerhaven uafhængig af tidevandet.

19. Det andet projekt vedrører udbygning af Unterweser opstrøms fra Bremerhaven til Brake med en uddybning af sejlrenden på op til 1 meter, således at skibe med en lastet dybgang på max. 12,8 m kan anløbe denne havn afhængig af tidevandet.

20. Det tredje projekt har til formål at udbygge Unterweser opstrøms fra Brake til Bremen. Sejlrenden skal i denne del af floden gøres dybere, således at havnen i Bremen afhængig af tidevandet kan anløbes af skibe med en lastet dybgang på indtil 11,1 m. Aktuelt kan Bremen havn afhængig af tidevandet anløbes af skibe med en lastet dybgang på indtil 10,7 m.

21. Med henblik på gennemførelse af projektet skal der foretages en udgravning af flodbunden i sejlrenderne. Når dybden først er nået, er det nødvendigt at foretage regelmæssige vedligeholdelsesopgravninger. Materialet fra opgravning og vedligeholdelse skal i det væsentlige klappes på steder i Außenweser og Unterweser, der allerede tidligere har været benyttet til klapping.

22. Foruden de umiddelbare virkninger af udgravning og klapping har projekterne ifølge den forelæggende ret yderligere hydrologiske og morfologiske følger for de berørte flodafsnit. Især øges strømshastigheden såvel ved ebbe som ved flod, tidevandsniveauet ved højvande bliver højere, tidevandsniveauet ved lavvande bliver lavere, saltindholdet i dele af Unterweser øges, og brakvandsgrænsen i Unterweser forskydes opstrøms; og uden for sejlrenden vil tilsandingen af flodlejet øges.

23. Af de berørte vandområder er vandområderne »overgangsvande for Weser« og »tidevandsområde oven for Brake« klassificeret som »stærkt modificerede« som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 9). Außenweser-området er, for så vidt som der er tale om kystvande, klassificeret som naturligt. Endvidere berøres en række vandområder i bifloderne, hvor forholdene klassificeres dels som naturlige, dels som »stærkt modificerede«.

24. I forbindelse med undersøgelsen af disse projekter konkluderede den kompetente myndighed, at der for så vidt angår kystvandene ikke må forventes en forringelse i vandrammedirektivets forstand. Den aktuelle tilstand af vandområdet »Weser/tidevandsområde oven for Brake type 22.3« og »overgangsvande type T1« ville derimod vise tendens i retning af en negativ ændring, uden at tilstandsklassen ifølge vandrammedirektivets bilag V ville ændres. Ifølge den kompetente myndighed betragtes en sådan forringelse inden for en tilstandsklasse ikke som forringelse af henholdsvis økologisk potentiale eller tilstand. Subsidiært vurderede den kompetente myndighed, at betingelserne for en undtagelse fra forbuddet mod forringelse i henhold til § 31, stk. 2, i Wasserhaushaltsgesetz (lov om vandforvaltning, herefter »WHG«¹⁴) og vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, var opfyldt.

25. BUND har anfægtet projekttilladelsen og påberåbt sig gentagne tilsidesættelser af lovbestemmelser om projektplanlægning, om miljøindvirkning og om naturbeskyttelse samt krænkelse af vandbeskyttelsesbestemmelser til gennemførelse af vandrammedirektivet.

14 — § 31, stk. 2, første punktum, i WHG bestemmer: »Selv om der ikke er opnået god tilstand for overfladevand, eller hvis overfladevandstilstanden forværres, strider dette ikke mod de i §§ 27 og 30 anførte forvaltningsmål, såfremt 1) dette er resultat af en ny ændring af vandområdets fysiske karakteristika eller grundvandets piezometriske tilstand, 2) denne ændring er begrundet i væsentlige samfundsinteresser, eller nyttevirkningerne af den nye ændring for befolkningens sundhed eller sikkerhed eller for en bæredygtig udvikling er større end nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af målene, 3) de mål, som tilsigtes ved ændringen af vandområderne, ikke kan opnås med andre hensigtsmæssige midler, hvis skadelige påvirkning af miljøet er væsentligt mindre, som er teknisk gennemførlige, og hvis omkostninger ikke er uforholdsmæssigt store, og 4) der tages alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på vandområdernes tilstand.«

26. På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [vandrammedirektivets] artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), fortolkes således, at medlemsstaterne – med forbehold for undtagelser – er forpligtede til at nægte at godkende et projekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller er denne bestemmelse alene udtryk for en målsætning for vandområdeplanen?
- 2) Skal begrebet »forringelse af tilstanden« i [vandrammedirektivets] artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), fortolkes således, at det alene omfatter skadelige ændringer, der fører til en lavere klassifikation i henhold til [vandrammedirektivets] bilag V?
- 3) For det tilfælde, at det andet spørgsmål skal besvares benægtende, spørges: Under hvilke forudsætninger foreligger der en »forringelse af tilstanden« som omhandlet i [vandrammedirektivets] artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)?
- 4) Skal [vandrammedirektivets] artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), fortolkes således, at medlemsstaterne – med forbehold for undtagelser – er forpligtede til at nægte at godkende et projekt, såfremt det indebærer risiko for, at der ikke opnås henholdsvis en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand på det relevante tidspunkt i henhold til direktivet, eller er denne bestemmelse alene udtryk for en målsætning for vandområdeplanen?«

27. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 22. august 2013. Der er indgivet skriftlige indlæg af BUND, Bundesrepublik Deutschland, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Det Forenede Kongerige og Kommissionen. BUND, Bundesrepublik Deutschland, Freie Hansestadt Bremen, Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik og Kommissionen afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 8. juli 2014.

IV – Bedømmelse

A – Behandlingen af de præjudicielle spørgsmål

28. Selv om den forelæggende ret har forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål, er det tydeligt, at de er koncentreret om to hovedtemaer, der drejer sig om fortolkningen af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a).

29. Det første tema, som behandles i det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål, drejer sig om, hvorvidt vandrammedirektivets artikel 4 alene er udtryk for en overordnet målsætning for vandområdeplanen, eller om denne bestemmelse skal fortolkes således, at den forbyder enhver forringelse af tilstanden for vandområder i forbindelse med gennemførelsen af forskellige projekter med undtagelse af situationer, som kan høre under de undtagelser, der er fastsat i vandrammedirektivet. Dette tema omfatter ligeledes problematikken om rækkevidden af den forpligtelse til forbedring, der følger af vandrammedirektivet.

30. Det andet tema, som den forelæggende ret rejser i sit andet og tredje præjudicielle spørgsmål¹⁵, vedrører fortolkningen af begrebet »forringelse af tilstanden« som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, litra a), nr. i).

31. Jeg foreslår derfor, at de præjudicielle spørgsmål grupperes efter de ovennævnte temaer.

¹⁵ — I punkt 85 i dette forslag til afgørelse analyseres forholdet mellem disse to spørgsmål.

B – Vandrammedirektivets formål vedrørende forebyggelse af yderligere forringelse (det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål)

1. Parternes bemærkninger

32. Med sine spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt vandrammedirektivet fastsætter et princip om forbud mod forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder med forbehold af undtagelserne i henhold til vandrammedirektivet.

33. Om dette emne har parterne i proceduren udtrykt diametralt modsatte synspunkter. BUND, den polske regering, Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen er enige i den forelæggende rets analyse, hvorefter vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)-iii), skal fortolkes således, at medlemsstaterne – med forbehold for undtagelser – er forpligtede til at nægte at godkende et projekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand. Både vandrammedirektivets ordlyd, opbygning og formål taler således for den fortolkning, at forbuddet mod forringelse medfører en selvstændig forpligtelse for medlemsstaterne inden for rammerne af projektgodkendelsen, som ikke er knyttet til vandområdeplanen. I tråd hermed anførte den franske regering under retsmødet, at den ikke mener, at vandrammedirektivets artikel 4 alene udtrykker et mål, men at der her er tale om en forpligtelse til at vedtage konkrete foranstaltninger.

34. Den tyske og nederlandske regering har derimod givet udtryk for det synspunkt, at miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)-iii), vedrører vandområdeplanerne for et vandområdedistrikt og medlemsstaternes indsatsprogrammer for overfladevand. Ifølge disse regeringer er der således ikke tale om kriterier for godkendelsen af individuelle projekter. Desuden har den nederlandske regering hævdet, at vandrammedirektivet foreskriver en programmatisk tilgang i den forstand, at det indrømmer medlemsstaterne en stor frihed med hensyn til dets gennemførelse¹⁶.

35. Desuden har den tyske regering hævdet, at ordlyden af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), ikke udgør et forbud mod forringelser, men bestemmer, at der skal iværksættes foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse. Den nævnte bestemmelse er ikke formuleret som et forbud, men som et krav om positiv handling. Som følge heraf vedrører forpligtelsen til at forebygge forringelser alene positive planlægningsforanstaltninger.

2. Vandrammedirektivets karakter og artikel 4's forankring i vandrammedirektivets opbygning

36. På baggrund af den foreliggende problematik's kompleksitet foreslår jeg en undersøgelse i flere trin, hvor det første er en analyse af vandrammedirektivets nøglebegreber efterfulgt af en redegørelse for de trin, der består i fastlæggelsen af miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4's forstand, hele tiden med vægt på det pågældende direktivs karakteristika. Denne analyse vil lede frem til en konklusion med hensyn til karakteren af forbuddet mod forringelse, som jeg til sidst vil understøtte med en række begrundelser.

a) Opbygningen af vandrammedirektivets nøglebegreber

37. Indledningsvis skal jeg gøre opmærksom på, at vandrammedirektivet er et rammedirektiv, der er vedtaget med hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF (nu artikel 192 TEUF). Direktivet fastlægger fælles principper og en overordnet ramme for indsatsen til beskyttelse af vandområder og vil samordne og integrere samt på lang sigt yderligere udvikle de overordnede principper og strukturer for beskyttelse

16 — Dom Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 75).

og bæredygtig anvendelse af vand i Unionen. De fælles principper og den overordnede ramme for indsatsen, der fastlægges i direktivet, skal senere udvikles yderligere af medlemsstaterne, som skal vedtage en række særlige foranstaltninger under overholdelse af de i direktivet fastsatte frister. Direktivets formål er imidlertid ikke at gennemføre en fuld harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på vandområdet¹⁷.

38. I henhold til vandrammedirektivets artikel 1, litra a), er dette direktivs *formål* at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandområder, som forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand. I lyset af denne koordinerede indsats for vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand definerer lovgiver vandrammedirektivets hovedformål.

39. Det er ubestridt, at vandrammedirektivet har som sit *endemål*, at Unionens overfladevand og grundvand skal opfylde kriteriet om en »god tilstand« i 2015¹⁸.

40. I denne henseende fremgår det af 25. betragtning til vandrammedirektivet, at »der bør fastsættes *miljømål*, som kan sikre en god tilstand for overfladevand og grundvand i hele Fællesskabet, og som kan forebygge forringelse af vandets tilstand på fællesskabsniveau«.

41. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, er den grundlæggende bestemmelse, da den fastsætter de *miljømål*, som medlemsstaterne er forpligtede til at opnå. I dette øjemed opstiller den to særskilte, men indbyrdes tæt forbundne mål. For det første iværksætter medlemsstaterne i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle vandområder. For det andet beskytter, forbedrer og restaurerer medlemsstaterne, i medfør af nævnte artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), alle vandområder med henblik på at opnå god tilstand senest ved udgangen af 2015. I henhold til nævnte artikel 4, stk. 1, litra a), vedtager medlemsstaterne ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opnå målene om ikke-forringelse, bevarelse og forbedring af vandområdernes tilstand. Samtidig forstås som miljømål i nævnte artikel 4 de formål, som lovgiver søger opfyldt, f.eks. en god tilstand for overfladevand, et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand.

42. Det begrebsmæssige problem i vandrammedirektivets opbygning består således i, at lovgiver på én gang anvender både et statisk begreb (f.eks. en god tilstand for overfladevand, som skal være opnået i 2015) og et dynamisk begreb (f.eks. forfølgelsen af miljømålene som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, som udgør en løbende proces).

b) Faserne, der fører frem til fastlæggelsen af miljømålene i vandrammedirektivets artikel 4's forstand

43. For at kunne nå miljømålene er medlemsstaterne nødt til at have et samlet overblik over de pågældende vandområders karakteristika.

44. I henhold til vandrammedirektivets artikel 3 afgrænser medlemsstaterne således de enkelte vandopløbsvande, henlægger dem under særskilte vandområdedistrikter og udpeger de kompetente myndigheder.

17 — Domme Kommissionen mod Luxembourg (C-32/05, EU:C:2006:749, præmis 41) og Kommissionen mod Tyskland, C-525/12, EU:C:2014:2202, præmis 50.

18 — Hvad angår kunstige og stærkt modificerede vandområder skal de mindst gå i retning af et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand.

45. Derefter beskriver de vandområders karakteristika som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 5, sammenholdt med bilag II hertil. I denne forbindelse foretager de for hvert vandområdedistrikt en analyse af dets særlige karakteristika, som omfatter en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning¹⁹. En vigtig fase med henblik på en fremtidig fastlæggelse af miljømål er identifikationen af menneskeskabte belastninger, som vandområderne kan blive udsat for²⁰, samt vurderingen af sandsynligheden for, at vandområderne ikke kan opfylde de miljømål, der er fastsat i vandrammedirektivets artikel 4²¹.

46. Samtidig hermed er medlemsstaterne i henhold til vandrammedirektivets artikel 8 forpligtede til at opstille det krævede program for overvågning²², der, som en løbende forpligtelse, udgør det vigtigste redskab til at fastlægge et vandområdes tilstand²³. Dette system skal forstås således, at det giver et samlet og sammenhængende billede af hvert enkelt distrikts økologiske og kemiske tilstand²⁴. Hvad dette angår er jeg derfor enig med den tyske regering, som har fremhævet, at forpligtelsen til at analysere tendensen og vende denne gælder forud for forbuddet mod forringelse.

47. Et vandområdes økologiske tilstand fremkommer ved vurderingen af de med vandområdet forbundne vandøkosystemers struktur og funktion. Den fastlægges ved hjælp af en videnskabelig mekanisme, der er baseret på følgende kvalitetselementer: biologiske (plante- og dyrearter), hydromorfologiske og fysisk-kemiske. Disse elementer vurderes i forhold til indikatorer (f.eks. tilstedeværelsen af invertebrater eller fisk i et vandløb). For hver vandområdetype afspejles den økologiske tilstand i det klassifikationssystem, der er fastsat i bilag V til vandrammedirektivet, som jeg vil komme nærmere ind på i forbindelse med analysen af det andet og det tredje spørgsmål.

48. Efter at have opstillet klasserne i henhold til vandrammedirektivets bilag V tilkommer det medlemsstaterne at bestemme, hvordan de vil opnå en god tilstand eller, i det mindste, et godt økologisk potentiale, samt forebygge forringelse i henhold til vandrammedirektivets artikel 4 for de pågældende vandområder.

49. Til dette formål opstiller staterne i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 11 *indsatsprogrammerne*, som udarbejdes for hvert enkelt vandområdedistrikt eller for en del af et sådant distrikt. Programmet er et værktøj, der bruges til at reagere over for de identificerede belastninger, så vandopløbslandet eller vandområdet kan opnå god tilstand²⁵. Sådanne indsatsprogrammer kan referere til foranstaltninger, der følger af lovgivning, som er vedtaget på nationalt plan og dækker en medlemsstats samlede område²⁶. Programmerne omfatter »grundlæggende foranstaltninger« samt minimumskrav, der skal opfyldes, og, om nødvendigt, »supplerende foranstaltninger«²⁷. Blandt de grundlæggende foranstaltninger er de foranstaltninger, der er vedtaget i medfør af de i

19 — Specifikationerne i vandrammedirektivets bilag II gør det muligt at foretage en indledende bedømmelse af alle de berørte vandområder, opdele dem i kategorier (mindre eller større vandløb, søer, overgangsvande, kystvandsstrækninger, kunstige eller stærkt modificerede overfladevandområder), og derefter i typer (A eller B). Desuden kræves også en økonomisk analyse i henhold til vandrammedirektivets bilag III.

20 — Jf. vandrammedirektivets bilag II.

21 — For disse områder foreskriver vandrammedirektivet en yderligere analyse med henblik på at optimere udformningen af overvågningsprogrammerne i henhold til vandrammedirektivets artikel 8 og indsatsprogrammerne i henhold til vandrammedirektivets artikel 11. Jf. vandrammedirektivets bilag II, punkt 1.5, in fine.

22 — Jf. vandrammedirektivets artikel 8, sammenholdt med dets bilag V, punkt 1.3 og 1.4.

23 — En grundig beskrivelse af former for overvågning findes i WISE Guidance Document, note 6, <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%206%20-%20FR.pdf>.

24 — Resultaterne af overvågningskontrollen skal navnlig, i medfør af vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.3.1, anvendes til at fastlægge behovene for overvågningsprogrammer i den aktuelle vandområdeplan for et distrikt og i fremtidige planer.

25 — Jf. rapport fra Kommissionen om gennemførelsen af vandrammedirektivet, KOM(2012) 670 endelig, s. 4.

26 — I retslitteraturen er det således blevet fremhævet, at selv om indsatsprogrammerne indføres for et givet vandområdedistrikt, gennemføres deres indhold generelt ved brug af lovgivningsforanstaltninger, der finder anvendelse på hele den pågældende medlemsstats område, og ikke kun ved beslutninger, der træffes for det pågældende vandområdedistrikt alene. Jf. E. Hollo, Vertaileva Vesioikeus, s. 119, [komparativ vandlovgivning], Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki 2003.

27 — Defineret i vandrammedirektivets bilag VI, del B.

vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra a),²⁸ omhandlede særlige direktiver samt de i nævnte artikel 11, stk. 3, litra i), omhandlede foranstaltninger i tilfælde af betydelige negative indvirkninger på vandets tilstand, som har til formål at sikre, at de hydromorfologiske betingelser i vandområdet gør det muligt at opnå den krævede økologiske tilstand.

50. For hver enkelt negativ indvirkning kan kontrollen tage form af *krav om forhåndstilladelse eller registrering*, hvilket jeg finder afgørende set på baggrund af anvendelsesområdet for vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i). Som det fremgår af dette direktivs artikel 11, stk. 3, litra c), omfatter de grundlæggende foranstaltninger foranstaltninger, der skal fremme en vandanvendelse, som medfører, at målene i nævnte artikel 4 ikke bringes i fare. De supplerende foranstaltninger omfatter desuden foranstaltninger, som udformes med det formål at opfylde miljømålene, jf. vandrammedirektivets artikel 11, stk. 4.

51. Indsatsprogrammerne udarbejdes af medlemsstaterne i flere faser. Staterne skal således identificere belastningerne og påvirkningerne²⁹ med henblik på at definere større problemer i det pågældende vandområdedistrikt. I henhold til vandrammedirektivets artikel 11, stk. 5, skal disse stater ligeledes specifikt fastlægge de tilfælde, hvor der er risiko for, at miljømålene ikke kan opnås. I denne sammenhæng tager de desuden hensyn til de stærkt modificerede vandområder og nødvendigheden eller sandsynligheden for, at de i vandrammedirektivets artikel 4 omhandlede undtagelser finder anvendelse. Den første version af et indsatsprogram underkastes en økonomisk analyse i henhold til kravene i vandrammedirektivets bilag III, og på baggrund af denne fastlægger medlemsstaterne omkostningerne til og fristerne for gennemførelsen. De økonomisk tilpassede indsatsprogrammer er derefter underlagt forpligtelsen til offentlig oplysning og høring i medfør af vandrammedirektivets artikel 14.

52. Herefter *indarbejdes* indsatsprogrammerne i *vandområdeplanerne* som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 13. Vandområdeplanerne indeholder de elementer, der er anført i vandrammedirektivets bilag VII. Ifølge vandrammedirektivet skal indsatsprogrammerne og vandområdeplanerne revideres og gennemføres planmæssigt³⁰. En vandområdeplan er både *et dokument, der beskriver vandområdedistriktets tilstand*, og *en indsatsplan*, idet den omhandler nye foranstaltninger med henblik på at opnå vandrammedirektivets mål. På grundlag af vurderingen af alle eksisterende påvirkninger og udviklingsperspektiverne fastlægger medlemsstaten de *foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå de miljømål*, som er opstillet i medfør af vandrammedirektivets artikel 4. Dette fremgår klart af vandrammedirektivets bilag VII, punkt 5 og 7, som fastsætter, at en vandområdeplan omfatter en liste over miljømålene samt et resumé af indsatsprogrammerne, herunder angivelse af, hvordan disse mål skal opfyldes. Efter denne langvarige proces er medlemsstaterne forpligtede til at iværksætte de pågældende foranstaltninger.

53. I den foreliggende sag fremgår det af sagsakterne i hovedsagen, at der er vedtaget en vandområdeplan indeholdende en indsatsplan for vandområdedistriktet Weser³¹. Domstolen anmodes derfor ikke om at fastlægge virkningerne af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, vedrørende et vandområde, for hvilket der ikke er vedtaget de foranstaltninger med hensyn til vurdering og planlægning, som kræves i vandrammedirektivets artikel 4.

28 — Jf. listen i vandrammedirektivets bilag VI, del A.

29 — Som omhandlet i vandrammedirektivets bilag II, punkt 1.4 og 1.5.

30 — Vandområdeplanerne (artikel 13, stk. 6 og 7) og indsatsprogrammerne (artikel 11, stk. 7) følger den samme tidsplan: De skal være indført senest den 22.12.2009, revideres inden den 22.12.2015 og derefter hvert sjette år. Selve foranstaltningerne skal være operationelle den 22.12.2012.

31 — Jf. indsatsplan for 2009, der findes på adressen http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf

3. Konklusion med hensyn til den bindende karakter af forbuddet mod forringelse i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)

54. På baggrund af ovenstående gennemgang må det konstateres, at vandrammedirektivet, selv om det ikke foretager en fuld harmonisering, heller ikke er begrænset til en »programmatisk« tilgang, som indrømmer medlemsstaterne en stor frihed hvad angår deres valg af politikker og de foranstaltninger, de skal vedtage eller planlægge³².

55. Det er korrekt, at medlemsstaterne vedtager de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde miljømålene, på baggrund af de særlige egenskaber og karakteristika, der er identificeret for vandområderne på deres område. Alle faser i vandforvaltningen er imidlertid udførligt reguleret helt frem til opstillingen af videnskabelige kriterier, der sker ved hjælp af den såkaldte »interkalibrering«³³.

56. Efter min opfattelse udelukker dette det synspunkt, hvorefter anvendelsesområdet for en så kompleks og ambitiøs retsakt kan indskrænkes til blot en angivelse af principper uden bindende karakter. Det fremgår således klart af ordlyden af vandrammedirektivets artikel 4, at denne artikel har til formål, at miljømålene virker under gennemførelsen af de vandområdeplaner, som skal forefindes for alle vandområder. Desuden mener jeg, at anvendelsen af en godkendelsesprocedure i overensstemmelse med den overordnede lovgivning udgør et eksempel på gennemførelsen af et indsatsprogram i medfør af vandrammedirektivets artikel 11, stk. 1.

57. Desuden sker, som jeg har påvist ovenfor, fastlæggelsen af energimålene som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4 rent faktisk i en meget sen fase af processen med identificering af vandområdernes tilstand, som det tilkommer medlemsstaterne at udføre. Deres bindende virkninger er dog ikke begrænset til denne fase. Forfølgelsen af miljømålene gælder nemlig kun i forhold til en fastlagt tilstand for vandområder, hvilket udelukker, at nævnte artikel 4 alene skulle være udtryk for en ikke-bindende målsætning. Fastlæggelsen af miljømål bør således tjene som en garanti for en god tilstand for vandområderne og undgåelse af forringelser.

58. Selv om opbygningen af vandrammedirektivets artikel 4 ikke gør det nemt at analysere artiklens bestemmelser³⁴, er den eneste fortolkning, som er i overensstemmelse med både dens ordlyd og dens formål, at den nævnte artikel indfører en forpligtelse hos medlemsstaterne, der binder dem til at vedtage alle de foranstaltninger, som kan forhindre en yderligere forringelse af de vandområder, som der er fastsat et indsatsprogram for – som det er tilfældet med Weser – samt bestræbe sig på ved anvendelse af alle midler at beskytte, restaurere og forbedre vandområderne for i sidste ende at opnå en god tilstand for disse.

59. Forbuddet mod forringelse er nemlig både et forbud og en regel, som skal motivere til at nå alle de resultater, der er fastsat i vandrammedirektivet. Medlemsstaterne er således ikke kun forpligtede til at forbyde alle forringelser, men også til at gennemføre dette forbud på effektiv vis. En effektiv realisering af målet om at »undgå enhver forringelse«, som er den konkrete udmøntning af den overordnede beskyttelsesforpligtelse i vandrammedirektivets artikel 1, kan kun ske med vedtagelse af konkrete foranstaltninger med henblik på at undgå forringelser samt forstyrrelser, som kan have væsentlige virkninger på dette direktivs formål³⁵.

32 — Jf. modsætningsvis dom Stichting Natuur en Milieu m.fl. (EU:C:2011:348) vedrørende Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/81/EF af 23.10.2001 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer (EFT L 309, s. 22).

33 — Jf. vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.4.1, nr. iv)-ix). For en gennemgang af dette begreb henvises til punkt 96 i dette forslag til afgørelse.

34 — Jf. Kommissionens redegørelse vedrørende Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives, dokument nr. 20 med overskriften »Exemptions to the environmental Objectives«.

35 — Det skal i øvrigt bemærkes, at vandrammedirektivets artikel 4 indfører et system med en graduering af de mål, som skal opfyldes, idet det ifølge lovgiver kan forventes, at de samme vandområder er omfattet af forskellige mål og følgelig af forskellige foranstaltninger. Det fremgår således af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 2, at det strengeste mål anvendes, hvis mere end ét af vandrammedirektivets mål gælder for en given forekomst af vand.

4. Begrundelserne for den bindende karakter af formålet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), om at forebygge yderligere forringelse

a) Oplysninger, der kan udledes af det lovgivningsmæssige arbejde forud for vandrammedirektivet

60. Den fortolkning, jeg foreslår, underbygges af vandrammedirektivets tilblivelsesproces. Ifølge begrundelserne i det oprindelige forslag til direktiv var hensigten med dette at »undgå yderligere forringelse af, beskytte og i kvalitativ og kvantitativ henseende styrke vandøkosystemerne såvel som terrestriske økosystemer hvad angår disses vandbehov«. Desuden »bekræfter og formaliserer vandrammedirektivet den såkaldte »kombinerede« metode, som består i både reduktion af forureningen ved kilden og fastsættelse af miljømål»³⁶. Antallet og rækkevidden af de lovgivningsmæssige ændringer, som i stort omfang udbyggede vandrammedirektivets artikel 4 i alle faser af lovgivningsarbejdet³⁷, bekræfter betydningen af fastlæggelsen af miljømål.

61. Bl.a. viser forarbejderne tydeligt, at vandrammedirektivet i sin oprindelige version ikke forpligtede medlemsstaterne til effektivt at virkeliggøre de mål, der var fastsat for vandområdernes tilstand. Det er blevet fremhævet, at den forpligtelse, der blev pålagt, snarere bestod i at overvåge, at der blev udarbejdet planer, som gjorde det muligt at opnå de fastsatte mål. De blev således pålagt at udarbejde indsatsplaner snarere end at opnå resultater. Desuden foreslog Europa-Parlamentet ændringer med det formål »at gøre planlægningsprocessen robust og sikre, at der er muligheder for at gøre forvaltningsmyndighederne for vandløbssystemdistriktet ansvarlige, hvis de ikke fremlægger de fornødne planer»³⁸.

62. Navnlig med hensyn til forpligtelsen til at forebygge forringelse af overfladevand fremgår det bl.a. af forarbejderne, at de relevante bestemmelser, i den første version, kunne betyde, at de vandområder, der var klassificeret højere end »god tilstand«, kunne forringes til kategorien »god tilstand«, når vandrammedirektivet var vedtaget. Som følge heraf foreslog Parlamentet en ændring, der gjorde det muligt at sondre mellem forpligtelsen til at opnå en »god tilstand« og forpligtelsen til at forebygge forringelser, med indførelsen af et nyt led i artikel 4, stk. 1, som specifikt vedrørte den sidstnævnte forpligtelse³⁹.

63. Endvidere fremgår ønsket om at konkretisere miljømålene i forbindelse med medlemsstaternes vedtagelse af foranstaltninger navnlig af en sammenligning af de på hinanden følgende versioner af bestemmelserne i vandrammedirektivets artikel 4. Det oprindelige forslag⁴⁰ (»Medlemsstaterne *udarbejder og iværksætter* [...] foranstaltninger [...] for at forebygge forringelse [...]«), den fælles holdning (»Medlemsstaterne *tilstræber at opfylde* følgende mål [...]«)⁴¹, Kommissionens efterfølgende udtalelse (»Medlemsstaterne sikrer, at *programmerne med de foranstaltninger*, der er angivet i vandområdeplanerne, *iværksættes* [...]«)⁴² og den endeligt vedtagne ordlyd (»ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:«).

36 — Forslag til Rådets direktiv, KOM(97) 49 endelig, punkt 1.

37 — Jf. f.eks. Kommissionens oprindelige forslag, KOM(97) 49 endelig; dens ændrede forslag, KOM(1999) 271 endelig, s. 16-22; Rådets fælles holdning nr. 41/1999, samt fælles udkast godkendt af Forligsudvalget som omhandlet i EF-traktatens artikel 251, stk. 4, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

38 — Jf. ændringsforslag 42 og punkt 3.1 i Europa-Parlamentets betænkning af 8.7.1998 om forslag og ændret forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97)0049 – C4-0192/97, KOM(97)0614 – C4-0120/98 og KOM(98)0076 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)), dok. A4-0261/98.

39 — Jf. punkt 3.2.1 i Europa-Parlamentets betænkning, nævnt i den foregående fodnote.

40 — KOM(97) 49 endelig.

41 — Artikel 4 som affattet i fælles holdning nr. 41/1999 af 22.10.1999, fastlagt af Rådet i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EUT C 343, s. 1).

42 — Vandrammedirektivets artikel 4 som affattet i Kommissionens udtalelse i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, litra c), om Europa-Parlamentets ændringer til Rådets fælles holdning til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (KOM(97) 49 endelig udgave, KOM(97) 614 endelig udg., KOM(98) 76 endelig udg. og KOM(99) 271 endelig udg.) om ændring af Kommissionens forslag i henhold til EF-traktatens artikel 250, stk. 2 /* KOM/2000/0219 endelig udg. – COD 97/0067 */.

64. Endelig er det interessant at bemærke, at Parlamentet i forbindelse med godkendelsen af det fælles forslag glædede sig over styrkelsen af den fælles holdnings tekst med henblik på fastlæggelse af klare og mere bindende miljømålsætninger⁴³.

b) Den tværgående og operationelle karakter af forbuddet mod forringelse, navnlig i forhold til rækkevidden af forpligtelsen til forbedring

65. Jeg er enig med den forelæggende ret, som også har tilslutning til sit synspunkt fra BUND, i, at forbuddet mod forringelse i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), sammenholdt med vandrammedirektivets artikel 1, litra a), skal anses for en generel regel. Som Domstolen har fastslået⁴⁴, afhænger dens anvendelighed af, om der er vedtaget en vandområdeplan for et givet vandområde.

66. For det første fremgår det således af ordlyden af de ovennævnte forarbejder, at forbuddet mod forringelse er blevet udformet selvstændigt og har til formål at bevare vandområdernes tilstand, når denne mindst er »god«.

67. For det andet fremgår den tværgående karakter af forbuddet mod forringelse af sammenligningen med forpligtelsen til forbedring i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii). Jeg skal gøre opmærksom på, at ifølge 19. betragtning til vandrammedirektivet tager det sigte på at bevare og forbedre vandmiljøet i Unionen. Ikke desto mindre mener jeg, at lovgiver har tildelt forpligtelsen til forbedring en særlig status, og at den, i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke blot indgår i et underordningsforhold, hvor forbuddet mod forringelse er et redskab for pligten til forbedring.

68. Således er forbedringen allerede i vandrammedirektivets artikel 1, som anfører direktivets formål, placeret i baggrunden i forhold til medlemsstaternes primære ansvar, nemlig at forebygge forringelser. På samme måde omhandler vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), først iværksættelsen af de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse, og først derefter, i nr. ii), beskyttelse og forbedring af overfladevandområder. Desuden ledsages forpligtelsen til forbedringer af dels en tidsplan for opfyldelsen af målene, dels muligheder for forlængelse i medfør af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 5 og 6. Der gælder derimod ikke nogen tidsfrist for forpligtelsen i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), hvorved det kan konkluderes, at vedtagelsen af foranstaltninger med henblik på at forbyde forringelse er et umiddelbart og generelt krav.

69. På baggrund af vandrammedirektivets overordnede mål om at opnå en god tilstand for vandområder i 2015 skal rækkevidden af forpligtelsen til forbedring fortolkes i forhold til det enkelte vandområde og for samtlige virkninger af de foranstaltninger, der skal vedtages. Udgangspunktet bør derfor være det enkelte vandområdes aktuelle tilstand. Når et individuelt projekt eller planlægningsforanstaltningerne er »neutrale«, idet de hverken fører til forbedring eller forringelse af et vandområdes tilstand, er denne fremgangsmåde efter min opfattelse kun tilladt af lovgiver, hvis vandområdets aktuelle tilstand mindst er »god«. Forpligtelsen til forbedring har derimod fuld virkning, hvis det relevante vandområdes aktuelle tilstand er ringere end »god«.

43 — Betænkning om Forligsudvalgets fælles udkast til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)), dok. nr. A5-0214/2000, hvori det hedder: »Med hensyn til målsætningerne og deres bindende karakter følger det opnåede kompromis næsten helt de i ændringerne fra Parlamentets andenbehandling fastlagte principper. Ordlyden i de forskellige forpligtelser har nu karakter af et påbud (»Medlemsstaterne [...] sikrer [...] beskytter [...] eliminerer [...] osv.«). Europa-Parlamentets delegation modsatte sig med held Rådets forsøg på at udvande forpligtelserne gennem indføjeelse af ordene »where practicable« (når det er praktisk muligt) i forbindelse med de forskellige forpligtelser.«

44 — I henhold til retspraksis i dom Inter-Environnement Wallonie (dom af 18.12.1997, C-129/96, EU:C:1997:628, præmis 45) gælder forbuddet mod forringelser ligeledes i gennemførelsesperioden før vedtagelsen af vandområdeplaner. Jf. dom Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 57 og 58).

70. Forbuddet mod forringelse er derimod fortsat bindende i alle faser af vandrammedirektivets gennemførelse og gælder for alle typer overfladevandområder og alle tilstande.

71. På samme måde tilkendegiver udtrykket »ved iværksættelsen« af indsatsprogrammerne i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, klart, at lovgiver ikke blot indførte en forpligtelse til at vedtage overordnede planer, men havde til hensigt at indføre en forpligtelse til at etablere *en forbindelse* mellem konkrete vandområders situation, vedrørende et vandløbsopland eller et vandområdedistrikt, og opfyldelsen af de mål, der er defineret i vandrammedirektivets artikel 4, under iagttagelse af vandrammedirektivets formål som anført i artikel 1.

72. Dom Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (EU:C:2012:560) giver efter min opfattelse en nyttig vejledning i denne henseende. Denne sag drejede sig om vurderingen af et projekt med omledning af vand fra et vandløbsopland eller vandområdedistrikt til et andet, idet der endnu ikke var udarbejdet vandområdeplaner. Domstolen udelukkede klart anvendelsen i et sådant tilfælde af vandrammedirektivets artikel 4 og således også en undtagelse i medfør af denne artikels stk. 7⁴⁵. Domstolen henviste derimod til den unkladelsesforpligtelse, der gælder for alle foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af de ved vandrammedirektivet foreskrevne resultater i fare, og som gælder, både mens fristen for direktivets gennemførelse løber, og i en overgangsperiode⁴⁶. Dette viser efter min opfattelse, hvor stor en betydning Domstolen tillægger virkeliggørelsen af målene i vandrammedirektivets artikel 4 og opretholdelsen af deres bindende karakter. Det er således svært at forestille sig, at der skulle gælde strengere krav, inden fristen for direktivets gennemførelse er udløbet, end efter.

73. Endelig har Domstolen, uden at udtale sig direkte om vandrammedirektivets artikel 4, i sin praksis imidlertid fastslået, at vandrammedirektivet »indeholder forskellige typer bestemmelser. Der er bestemmelser, som pålægger medlemsstaterne forpligtelser (jf. f.eks. artikel 4, hvorefter medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevand- og grundvandsområder)«. Domstolen har ligeledes fastslået, at »[d]irektivets artikel 2, sammenholdt med f.eks. direktivets artikel 4, pålægger medlemsstaterne klare forpligtelser, der skal overholdes inden for de anførte frister for at forebygge forringelse af tilstanden af alle overflade- og grundvandsforekomster«⁴⁷.

74. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), er således blevet fortolket som en bestemmelse, der indeholder et *krav* om, at medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at nå de fastsatte mål⁴⁸, nemlig at forebygge forringelse af tilstanden af alle overfladevandområder og opnå en god tilstand for disse vandområder senest ved udgangen af 2015⁴⁹.

75. Disse elementer gendriver alle klart den tyske regerings synspunkt, hvorefter forebyggelsen af forringelse ikke er et udtryk for et forbud mod forringelse, og at en sådan forebyggelse blot er et fjernt og ikke-bindende mål i vandrammedirektivet.

45 — Domstolen fremhævede imidlertid forbindelsen mellem de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, skal vedtage, og tilstedeværelsen af en forudgående vedtaget forvaltningsplan for det pågældende vandområde. Jf. dom Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (EU:C:2012:560, præmis 49-62).

46 — Dom Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (EU:C:2012:560, præmis 57 og 58).

47 — Dom Kommissionen mod Luxembourg (EU:C:2006:749, præmis 42 og 63).

48 — Jf. punkt 53 i generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Kommissionen mod Luxembourg (C-32/05, EU:C:2006:334).

49 — Jf. punkt 59 i generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (EU:C:2011:651).

c) Betydningen af undtagelsen i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7

76. Ifølge 32. betragtning til vandrammedirektivet »[...] kan [der] være grunde til undtagelser fra *kravet om at undgå yderligere forringelse*«. Undtagelsesordningen i vandrammedirektivets artikel 4 omfatter således flere kategorier⁵⁰. Navnlige anses det, i henhold til nævnte artikel 4, stk. 7, ikke for tilsidesættelse af vandrammedirektivet, såfremt manglende forebyggelse af forringelse af et overfladevandområdes tilstand skyldes *nye ændringer* af dette områdes fysiske karakteristika⁵¹. Denne undtagelse gælder imidlertid kun på den betingelse, at der er taget alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på vandforekomstens tilstand, og indsatsprogrammerne og vandområdeplanerne er blevet tilpasset som følge heraf. Under alle omstændigheder skal det bemærkes, at gennemførelsen af vandrammedirektivet ifølge dets 51. betragtning vil medføre et beskyttelsesniveau for vand, som mindst svarer til det, der er fastsat ved visse tidligere EU-retsakter.

77. Vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, har central betydning for fortolkningen af rækkevidden af begrebet *miljømål* som omhandlet i stk. 1, hvilket der er to primære grunde til. For det første bekræfter denne undtagelse, at kravet om at forebygge forringelser gælder i forbindelse med godkendelsen af enkeltprojekter, som vil kunne foranledige en forringelse af et vandområdes tilstand. For det andet bekræfter denne bestemmelses ordlyd uden for enhver tvivl den bindende karakter af formålet med hensyn til forebyggelse af forringelse. Medlemsstaten er således forpligtet til at nægte at godkende et projekt, når dette indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand af overfladevand, medmindre det pågældende projekt anses for at være omfattet af en undtagelse.

78. Som generaladvokat Kokott bemærkede i sit forslag til afgørelse Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2011:651), indeholder vandrammedirektivets artikel 4 ikke kun programmatisk forpligtelser, men vedrører også enkeltprojekter, i hvert fald når disse mærkbart forringer vandets tilstand⁵². Direktivets artikel 4, stk. 7, tillader nemlig forringelse af vandområders tilstand, som skyldes nye ændringer. Dette kan være resultat af enkeltprojekter. Det er således umuligt at behandle et projekt adskilt fra gennemførelsen af områdevandplaner, ligesom byggetilladelser i et område, for hvilket der findes en lokalplan, altid skal gives i overensstemmelse med denne plan.

79. Medmindre der er tale om projekter, som stort set ikke påvirker vandområdernes tilstand og således heller ikke forvaltningen af et vandområdedistrikt, er de følgelig omfattet af det overordnede forbud mod forringelse af vandområdernes tilstand, idet de dog kan opnå godkendelse efter ordningen med undtagelser i vandrammedirektivets artikel 4.

80. Den fortolkning, som den tyske regering har foreslået, vil derimod indebære, at vandrammedirektivet mister enhver virkning, da det ville være muligt at vedtage rent teoretiske vandområdeplaner, som hverken er forbundet med eller har indvirkning på de enkelte foranstaltninger.

81. Som det fremgår af sagsakterne, anses Wesers økologiske tilstand i forvejen for kritisk. BUND har anført, uden at dette er blevet bestridt, at Weser gennem årene har været genstand for adskillige udbygninger. I betragtning af alvoren og antallet af problemerne med forsøling på grund af kaliumhydroxid og menneskeskabte tilførsler af næringsstoffer er det ikke særlig sandsynligt, at Weser i den nærmeste fremtid vender tilbage til en god økologisk tilstand eller et godt økologisk

50 — Med undtagelse af beskyttede områder som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 1, stk. 1, litra c), kan medlemsstaterne i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 5, for specifikke forekomster af vand tilstræbe mindre strenge miljømål end krævet, såfremt disse vandforekomster »er påvirket af menneskelig aktivitet«, eller »deres naturlige betingelser er sådanne, at opfyldelse af disse mål er uopnåelig eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger«. I henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 6, anses midlertidig forringelse af vandforekomsternes tilstand ikke for at være i modstrid med kravene i vandrammedirektivet, hvis forringelsen skyldes omstændigheder af naturlig art eller force majeure. Endelig giver vandrammedirektivets artikel 4, stk. 4, mulighed for fristforlængelser, dog ikke vedrørende beskyttede områder, selv om der i henhold til vandrammedirektivet skal være opnået en god tilstand for vandområder i 2015.

51 — Denne undtagelse gælder ligeledes i tilfælde af forandringer i grundvandsforekomsternes niveau.

52 — Jf. punkt 62 i generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl. (EU:C:2011:651).

potentiale⁵³. Dette er også den klare konklusion, der må drages på grundlag af den aktuelle vandområdeplan af 2009 for Weser, hvoraf det fremgår, at vandrammedirektivets mål ikke kan nås inden 2015, hvilket indebærer, at der må gøres brug af undtagelser og fristforlængelser⁵⁴. Den tyske regering har i sine skriftlige bemærkninger bekræftet, at der i indsatsprogrammets planlægning er taget hensyn til det pågældende udbygningsprojekt, hvilket efter min opfattelse indebærer, at det er omfattet af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til vandrammedirektivet.

82. Som følge heraf udgør det ikke alene en simpel anvendelse af vandrammedirektivet, men desuden den mest passende foranstaltning med henblik på bevarelsen af vandrammedirektivets effektive virkning som omhandlet i artikel 1, at et projekt som udbygningen af Weser underlægges forbuddet mod forringelse i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i).

83. Denne fortolkning af vandrammedirektivet indebærer ganske vist, at størstedelen af de projekter, som skal godkendes, og som kan medføre en forringelse, må konstateres at være omfattet af en undtagelse i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, stk. 7, selv om de i princippet er omfattet af forbuddet mod forringelser. Jeg finder dog en sådan tilgang hensigtsmæssig, da den gør det muligt at iværksætte projekter, der opfylder andre krav (bl.a. økonomiske), samtidig med at vandrammedirektivets formål og hovedmål opfyldes, idet der er mulighed for at knytte passende betingelser og begrænsninger til godkendelsen.

5. Forslag til svar på det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål

84. På baggrund af det ovenstående mener jeg, at forbuddet mod forringelse og forpligtelsen til forbedring i henhold til vandrammedirektivets artikel 4 finder anvendelse på godkendelsesprocedurerne for enkeltprojekter. Heraf følger, at medlemsstaterne i denne fase, medmindre der indrømmes en undtagelse i henhold til gældende EU-retlige bestemmelser⁵⁵, er forpligtede til at nægte at godkende et enkeltprojekt, som kan bringe formålet med det nævnte direktiv i fare.

C – Begrebet »forringelse« som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i) (det andet og det tredje spørgsmål)

1. Parternes bemærkninger

85. Med sit andet og tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplys, under hvilke omstændigheder det skal konkluderes, at der er tale om en »forringelse« af vandområdernes tilstand som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i). Som en sidebemærkning skal jeg nævne, at den rækkefølge, som den forelæggende ret har opstillet de præjudicielle spørgsmål i, efter min mening er uhensigtsmæssig, da det ikke er muligt at besvare spørgsmålet om klassificeringen uden først at have analyseret selve begrebet »forringelse«.

53 — BUND har henvist til vandområdeplanen for Weser (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf), hvoraf det fremgår, at størstedelen af overfladevandområderne i de pågældende dele af Unterweser kun har et moderat økologisk potentiale, og at nogle af Wesers bifloder, som ligeledes er berørt af udbygningsprojektet, endog har et dårligt økologisk potentiale.

54 — Jf. den nævnte vandområdeplan, kapitel 5, s. 6 ff. I øvrigt har BUND anført, at Kommissionen i denne forbindelse har indledt en traktatbrudsprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland, med sagsnummer 2012/4081 (Kommissionens åbningsskrivelse er dateret 21.6.2012), med den begrundelse, at vandområdeplanen er utilstrækkelig i denne henseende.

55 — I denne henseende mener jeg, at der ikke kun bør tages hensyn til undtagelserne i vandrammedirektivets artikel 4, men også til den samlede lovgivning, der gælder på vandområdet, som kan påvirke rammedirektivet. Vedrørende en gennemgang af samtlige direktiver af relevans for emnet jf. punkt 43 i mit forslag til afgørelse i sag C-525/12, Kommissionen mod Tyskland (C-525/12, EU:C:2014:449).

86. Den forelæggende ret henviser til nogle overvejelser, som den myndighed, der har meddelt projekttilladelsen, har gjort sig. Heraf fremgår, at den ganske vist konstaterer, at udbygningen af Weser fører til skadelige ændringer af vandområdets aktuelle tilstand, men ikke desto mindre er af den opfattelse, at en sådan forringelse inden for den samme klasse ikke bør anses for en forringelse af et vandområdes økologiske potentiale eller økologiske tilstand. Den pågældende myndighed har derfor konkluderet, at der ikke er tale om en forringelse som omhandlet i § 27 i WHG, som gennemfører vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1⁵⁶. Den forelæggende ret, som navnlig støtter sig til ordlyden af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), mener derimod, at begrebet »forringelse« ikke kan anses for alene at vedrøre ændringer, som medfører en lavere klassifikation i vandrammedirektivets bilag V's forstand,

87. For så vidt angår det andet spørgsmål mener BUND og Kommissionen ikke, at »forringelse« som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), alene afhænger af ændringer i tilstandsklasse, idet vandrammedirektivet forbyder *alle relevante forringelser* inden for den samme klasse. I denne henseende har de gjort gældende, at denne bestemmelse generelt forbyder en forringelse af tilstanden af overfladevandområder [jf. nr. i)] og alene henviser til vandrammedirektivets bilag V [jf. nr. ii) og nr. iii)] for så vidt angår forpligtelsen til forbedring, og herved til den heri fastsatte klassifikation.

88. Hvad angår det tredje spørgsmål har BUND gjort gældende, at »forringelse« som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), svarer til enhver påvirkning, som indvirker negativt på vandområdernes tilstand, eller som ligger under en minimumsgrænse, der følger af proportionalitetsprincippet, herunder i princippet også lokale og kortsigtede negative påvirkninger. Kommissionen er af den opfattelse, at der er tale om en »forringelse«, når tilstanden af mindst ét af de kvalitetselementer, som indgår i bedømmelsen af overfladevands økologiske tilstand som omhandlet i bilag V til vandrammedirektivet, forringes med en klasse.

89. Den tyske, nederlandske og polske regering samt Det Forenede Kongeriges regering mener derimod, at der ved »forringelse« alene skal forstås ændringer, som fører til en lavere klassifikation efter definitionen i vandrammedirektivets bilag V. Den tyske regering og i det væsentlige ligeledes den polske regering samt Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at selv om vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), ikke henviser til vandrammedirektivets bilag V, er klassifikationen fastsat heri indirekte gældende. I øvrigt har den nederlandske regering, på trods af sit forslag til et svar på det tredje præjudicielle spørgsmål, foreslået, at »forringelse« fortolkes i forhold til de forskellige elementer med hensyn til kvalitet eller stoffer og ikke i forhold til den overordnede økologiske tilstand. Endelig var den franske regering under retsmødet fortalende for det synspunkt, at begrebet forringelse alene vedrører en samlet nedklassificering af den økologiske tilstand ifølge kriterierne i vandrammedirektivets bilag V.

2. Vandrammedirektivets ordning med klassificering af vandområdets⁵⁷ økologiske tilstand

90. Indledningsvis skal jeg bemærke, at både den forelæggende rets tvivl og meningsforskellene mellem parterne udspringer af den retsteoretiske debat mellem fortalerne for den teori, at begrebet forringelse betyder en lavere klassifikation i vandrammedirektivets bilag V's forstand (*den såkaldte »klasseteori«*) og fortalerne for den teori, at begrebet forringelse betyder enhver ændring af vandområdets tilstand

56 — WHG's § 27, som har overskriften »Forvaltningsmål for overfladevandområder«, bestemmer: »1. For så vidt som overfladevandområderne ikke er klassificeret som kunstige eller stærkt modificerede, jf. § 28, forvaltes de således, at 1) der undgås forringelser af deres økologiske tilstand og kemiske tilstand, og 2) der bevares eller opnås en god økologisk tilstand og god kemisk tilstand. 2. De overfladevandområder, der er kategoriseret som kunstige eller stærkt modificerede, jf. § 28, forvaltes i henhold til 1) for at forhindre forringelse af deres økologiske potentiale og kemiske tilstand og 2) for at bevare eller opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand.«

57 — Nærværende gennemgang vedrører ikke grundvandsforekomster eller kunstige eller stærkt modificerede vandområder.

(den såkaldte »status quo-teori«). Disse teorier repræsenterer således to modsatrettede synspunkter hvad angår fortolkningen af begrebet forringelse som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i). For at kunne behandle dette begreb og give et fyldestgørende svar finder jeg det nødvendigt med en nærmere undersøgelse af vandrammedirektivets tekniske aspekter⁵⁸.

91. Som nævnt ovenfor er bedømmelsen af overfladevandområdets tilstand baseret på en analyse af den økologiske tilstand, som består af fem klasser⁵⁹.

92. Det skal dog fremhæves, at hver klasse, herunder en meget god økologisk tilstand, bestemmes ved *afvigelsen* i forhold til *referenceforholdene* som omhandlet i vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.2, dvs. de værdier, der normalt knyttes til en vandområdetype under uberørte forhold. Der er således tale om naturlige forhold for overfladevand, som er karakteristiske for hver enkelt type vandområde⁶⁰, selv om de ikke er defineret i vandrammedirektivet.

93. En god økologisk tilstand som omhandlet i vandrammedirektivets bilag V anses således for at svare til en svag ændring som følge af menneskelig aktivitet i forhold til den tilstand, som normalt er forbundet med den pågældende type overfladevandområde under uberørte forhold. Jo mere markant afvigelsen i forhold til vandområdernes rene eller historiske tilstand er, desto mere anses et vandområdes økologiske tilstand for at være forringet.

94. Med henblik på bedømmelsen af den økologiske tilstand skal medlemsstaterne anvende de *biologiske kvalitetselementer*, som udgør grundlaget for bedømmelsen, og som suppleres af de *fysisk-kemiske elementer* og de *hydromorfologiske elementer*⁶¹. Hvert af de nævnte kvalitetselementer omfatter en lang liste over parametre⁶². Der er opstillet særskilte lister for mindre og større vandløb, søer, overgangsvande og kystvande.

95. Endvidere er medlemsstaterne forpligtede til at udarbejde *økologiske kvalitetsratioer* med henblik på at kvantificere forskellen mellem de *normale forhold* og et vandområdes aktuelle status. De økologiske kvalitetsratioer repræsenterer forholdet mellem værdierne for de biologiske parametre, der er observeret for et givet overfladevandområde, og værdierne for disse parametre under de referenceforhold, der gælder for det pågældende område⁶³. Ratioen udtrykkes i form af en talværdi mellem nul og én. En høj økologisk tilstand repræsenteres af værdier tæt på én og en dårlig økologisk tilstand af værdier tæt på nul.

96. Først i denne sene fase fordeler medlemsstaterne således de økologiske kvalitetsratioer for de enkelte kategorier af overfladevand på fem klasser ved brug af en grænseværdi for *de biologiske kvalitetselementer*, som indikerer grænsen mellem disse forskellige klasser (høj, god, moderat, ringe og dårlig)⁶⁴. Grænseværdierne skal fastsættes ved brug af *interkalibrering*⁶⁵, der består i at sammenligne klassifikationsresultaterne fra de nationale overvågningssystemer for hvert biologisk element og for hver fælles overfladevandområdetype blandt medlemsstaterne i samme geografiske

58 — En udførlig gennemgang af klassifikationssystemet findes i Common Implementation Strategy, Guidance Document nr. 13 med titlen »Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential«.

59 — Hvad angår den kemiske tilstand fastsætter vandrammedirektivet to klasser.

60 — Vandrammedirektivets bilag II og V beskriver type A og B og vandområde-kategorier.

61 — For hver enkelt type vandområde kontrollerer medlemsstaterne således de hydromorfologiske og fysisk-kemiske forhold, som svarer til værdierne for de i vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.1, anførte kvalitetselementer. Medlemsstaterne skal desuden identificere de biologiske referenceforhold svarende til værdierne for de i vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.2, anførte kvalitetselementer.

62 — Jf. vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.2.1. Hvad angår de biologiske kvalitetselementer er der bl.a. tale om en vurdering af fytoplankton, makrofyter og bundvegetation, bentisk invertebratfauna og fiskefauna. Hvad angår de hydromorfologiske elementer er der tale om vurdering af strømningens volumen og dynamik samt den deraf følgende forbindelse til grundvandet, vandløbets kontinuitet, kanalmønstre, bredde- og dybdevariationer samt bredzonernes struktur og tilstand. Hvad angår de fysisk-kemiske kvalitetselementer er der tale om vurdering af salinitet, iltbalance, temperaturforhold, pH og specifikke forurenende stoffer.

63 — Ifølge ordlyden af vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.4.1, nr. ii).

64 — I overensstemmelse med vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.2.

65 — Jf. vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.4.1, nr. iv)-ix).

interkalibreringsgruppe og vurdere, om resultaterne er overensstemmende med de normgivende definitioner fastlagt i punkt 1.2 i bilag V til vandrammedirektivet⁶⁶. Interkalibreringen tjener dog udelukkende til at fastsætte grænselinjerne mellem klasserne »høj«, »god« og »moderat«⁶⁷. Medlemsstaternes grænseværdier findes i den »afgørelse om interkalibrering«, som er vedtaget af Kommissionen⁶⁸.

97. Endelig har Kommissionen henvist til princippet om »one out, all out« som en hovedregel⁶⁹. Ifølge dette princip klassificeres et vandområde én klasse lavere, når ratioen for et af kvalitetselementerne falder under niveauet for den nuværende klasse. Denne teknik hænger sammen med definitionen af »overfladevandstilstand« i vandrammedirektivets artikel 2, nr. 17), som skal bestemmes ved vandområdets økologiske tilstand eller dets kemiske tilstand, alt efter hvilken der er ringest.

3. Konsekvenser for fortolkningen af begrebet »forringelse« som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)

98. Det fremgår klart af ovenstående gennemgang, at klassifikationssystemet er et redskab med en tværgående rækkevidde, som ligger til grund for det forvaltningssystem, der er fastsat ved vandrammedirektivet. Dette bekræftes af vandrammedirektivets artikel 2, nr. 21), som henviser til klassificeringen i henhold til bilag V hertil. Dette bilag betegner klassifikationerne af økologisk tilstand som »normgivende definitioner«.

99. Det er dog også ubestrideligt, at bestemmelsen af grænseværdierne mellem klasserne fører til fastlæggelse af meget store spænd. Klasserne er således blot et redskab, som indskrænker eller afgrænser medlemsstaternes meget grundige arbejde med bestemmelsen af de kvalitetselementer, som afspejler et bestemt vandområdes faktiske tilstand. Dette er efter min opfattelse bl.a. grunden til, at vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), ikke henviser til bilag V hertil, da begrebet forringelse, som er et typisk begreb på det vandretlige område, har en global rækkevidde på dette område, som rækker ud over vandrammedirektivets tekniske karakter.

100. Med hensyn til de to modstridende teorier, som jeg har anført ovenfor, er jeg følgelig af den opfattelse, at den mest afbalancerede fortolkning, som er mest overensstemmende med målene i henhold til vandrammedirektivets artikel 1 og 4, er, at begrebet »forringelse af et overfladevandområdes tilstand« skal vurderes i forhold til hvert enkelt stof eller kvalitetselement, som indgår i vurderingen af den økologiske tilstand i vandrammedirektivets forstand, uden at dette dog altid medfører en ændring i klassificeringen.

101. Jeg skal således gøre opmærksom på, at lovgiver med vedtagelsen af vandrammedirektivet ønskede at fremhæve den økologiske tilgangs betydning i forbindelse med vandforvaltning. Den samme tilgang ligger til grund for klassificeringen af overfladevand, som stiller forskellige krav med hensyn til deres økologiske tilstand og kemiske tilstand. Denne synsvinkel bestyrkes af anvendelsen af »one out, all out«-princippet, som er et særligt udtryk for forsigtighedsprincippet⁷⁰. Jeg skal dog bemærke, at anvendelsen af dette princip gør klassifikationssystemet mindre brugbart som et instrument, der eventuelt kan anvendes i den operationelle beslutningstagning, da det berører det dets funktion som (matematisk) middelværdi af indikatorerne for et givet vandområdes tilstand.

66 — Jf. femte betragtning til Kommissionens afgørelse af 20.9.2013 om fastsættelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af værdierne for klassifikationerne i medlemsstaternes overvågningssystemer som resultat af interkalibreringen og om ophævelse af beslutning 2008/915/EF, EUT L 266, s. 1.

67 — Jf. vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.4.1, nr. iii).

68 — Jf. Kommissionens afgørelse af 20.9.2013, nævnt ovenfor i punkt 66 i dette forslag til afgørelse.

69 — Jf. vandrammedirektivets bilag V, punkt 1.4.2, nr. i).

70 — Ifølge retslitteraturen fører det dog oftest til underklassificering, jf. H. Josefsson og L. Baaner, »The Water Framework Directive. A Directive for the Twenty-First Century?«, *Journal of Environmental Law*, bd. 23, 2011, nr. 3, s. 471.

102. Jeg mener, at anvendelsen af »one out, all out«-princippet sammen med klassteorien fører til kontraproduktive resultater. Jeg er enig med Kommissionen i, at klassteorien risikerer at medføre, at vandområder i den laveste klasse udelukkes fra anvendelsesområdet for forbuddet mod forringelse, således at beskyttelsen af vandområderne i højere klasser svækkes. På baggrund af vandrammedirektivets formål kræver denne type vandområde imidlertid særlig opmærksomhed i vandforvaltningen. Det er korrekt, at »one out, all out«-princippet medfører, at forringelsen af en enkelt parameter er nok til, at hele vandområdet rykker en klasse ned. Efter en sådan nedrykning kan alle de øvrige elementer således blive forringet, uden at dette ifølge klassteorien foranlediger en forringelse⁷¹.

103. Hvis begrebet forringelse vurderes i forhold til rækken af klasser, medfører dette således, at utallige ændringer af kvalitetselementernes tilstand falder uden for vandrammedirektivets anvendelsesområde, hvilket bringer opnåelsen af dette direktivs mål i fare.

104. Uden at jeg vil gå ind i en videnskabelig diskussion om vandrammedirektivet, skal jeg desuden nævne, at der er fremsat mange kritiske bemærkninger til klassificeringsmodellen⁷². Tilsyneladende fører dette system i virkeligheden oftest til omtrentlige eller utilfredsstillende resultater, idet det ikke afspejler økosystemets aktuelle tilstand.

105. Hvis begrebet »forringelse« fortolkes i forhold til et kvalitetselement eller et stof, bevarer forbuddet mod forringelse derimod sin fulde effektive virkning, idet det omfatter alle ændringer, som kan indebære risiko for, at vandrammedirektivets hovedmål ikke opnås.

106. Endelig skal jeg bemærke, at flere af parterne har henvist til det samme vejledende dokument fra Kommissionen⁷³, men har draget modstridende konklusioner heraf. Ifølge dette dokument »henviser formålene med forebyggelse af forringelser af den økologiske status i artikel 4, stk. 7, snarere til ændringer af klasse end ændringer inden for klasserne. Medlemsstaterne behøver således ikke gøre brug af artikel 4, stk. 7, vedrørende ændringer inden for en klasse«.

107. I denne henseende gør jeg opmærksom på, at der sker en sammenblanding af begrebet forringelse og tilsidesættelse af selve vandrammedirektivets bestemmelser. Jeg mener, at det nævnte dokument bekræfter det synspunkt, at medlemsstaten er forpligtet til at træffe alle de foranstaltninger, som gør det muligt at opnå en god tilstand for vandområderne, bl.a. ved at iværksætte de i vandrammedirektivets artikel 4 omhandlede miljømål. Medlemsstaten gøres derimod ikke til genstand for en sanktion, hvis dens indsats ikke fører til opnåelsen af denne tilstand. Under alle omstændigheder har dette dokument, som den tyske regering har anført, ikke bindende virkning, hvor nyttigt det end kan være. Det er heller ikke en meddelelse fra Kommissionen i den forstand, hvori udtrykket er anvendt inden for retspraksis vedrørende konkurrenceret eller økonomiske sanktioner⁷⁴.

71 — I denne henseende behøver jeg blot at nævne det tilfælde, hvor status for et helt vandområde skal klassificeres som »dårlig« på grund af en enkelt parameter. I dette tilfælde er en forringelse ganske vist ikke formelt mulig, men i virkeligheden vil der være mulighed for forringelser hvad angår alle de øvrige parametre.

72 — Det er f.eks. blevet anført, at det ville være mere rimeligt, hvis en høj tilstand svarede til referenceforholdene. Det er endvidere blevet fremhævet, at fastlæggelsen af grænserne mellem klasserne skal baseres på en rent videnskabelig analyse, hvis metode i virkeligheden ikke er fastlagt endnu. Jf. et studie udført af W. Van de Bund og A. Solimini, 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/111111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%20recc.pdf). Jf. desuden B. Moss, The determination of ecological status in shallow lakes – a tested system (Ecoframe) for implementation of the European Water Framework Directive, KOPS 2003.

73 — Jf. Guidance Document nr. 20 med overskriften »Exemptions to the Environmental Objectives«, op.cita.

74 — Jf. domme Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 211-213) og Kommissionen mod Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 34).

108. Under alle omstændigheder vil jeg gerne fremhæve, at hverken vandrammedirektivets ordlyd eller dets formål på nogen måde gør det muligt at bekræfte, at der findes en minimumsgrænse, som indebærer, at der kan være tale om en alvorlig forringelse som anført af den forelæggende ret. Den eneste minimumsgrænse for forpligtelserne til at beskytte vandområdets tilstand er den, der følger af allerede gældende EU-ret; jf. 51. betragtning til vandrammedirektivet, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, stk. 8 og 9, og artikel 11, stk. 3, litra a).

109. På grundlag af de anførte betragtninger foreslår jeg, at det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål besvares således, at begrebet forringelse skal fortolkes med henvisning til det stof eller det kvalitetselement, der indgår i vurderingen af den økologiske tilstand som omhandlet i vandrammedirektivets bilag V, uden at ændringen nødvendigvis fører til en ændret klassifikation. En sådan ændring i klassifikation kan dog være resultatet, såfremt værdien af et stof eller et kvalitetselement falder under det niveau, som svarer til den aktuelle klasse.

V – Forslag til afgørelse

110. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009, skal fortolkes således, at medlemsstaterne – med forbehold for undtagelser ifølge gældende EU-retlige bestemmelser – er forpligtede til at nægte at godkende et projekt, såfremt det enten kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde eller indebære risiko for, at der ikke er opnået henholdsvis en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale eller god kemisk tilstand for overfladevand på den dato, der er foreskrevet i nævnte direktiv.

2) Begrebet »forringelse af tilstanden« i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/60, som ændret ved direktiv 2009/31, skal fortolkes således, at det vedrører ændringer med hensyn til et stof eller et kvalitetselement, som indgår i vurderingen af den økologiske tilstand som omhandlet i det nævnte direktivs bilag V, idet ændringen ikke nødvendigvis fører til en ændret klassifikation i det nævnte bilags forstand. En sådan ændring i klassifikation kan dog være resultatet, såfremt værdien af stoffet eller et kvalitetselement falder under det niveau, som svarer til den aktuelle klasse.«