



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
NILO JÄÄSKINEN IŠVADA,
pateikta 2014 m. spalio 23 d.¹

Byla C-461/13

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
prieš
Bundesrepublik Deutschland

(Bundesverwaltungsgericht (Vokietija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Aplinka — Direktyvos 2000/60/EB 4 straipsnis — Europos Sąjungos vandens politika — Aplinkos apsaugos tikslai, susiję su paviršiniais vandenimis — Paviršinio vandens telkinio būklės prastėjimas — Vandens kelio plėtros projektas — Galima valstybių narių pareiga uždrausti bet kokį projektą, kuris turi ar gali turėti neigiamą poveikį paviršinio vandens telkiniui būklei“

I – Įžanga

1. Šiuos prejudicinius klausimus *Bundesverwaltungsgericht* (Vokietija) pateikė nagrinėdamas ginčą dėl vienos iš didžiųjų Vokietijos upių – Vėzerio – plėtros. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nagrinėjamoje byloje ginčas kilo tarp *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.* (Aplinkos ir gamtos apsaugos federacija, toliau – BUND), ne pelno organizacijos, ir *Bundesrepublik Deutschland*, Vėzerio pagilavimo projekto, kuriuo siekiama sudaryti galimybę didesniems konteineriams gabentiems laivams įplaukti į Brėmerhafeno (Vokietija), Brakės (Vokietija) ir Brėmeno (Vokietija) uostus, užsakovės. Šiame ginče iškelti klausimai dėl svarbių fizinių pakeitimų ir dėl šio projekto kilusių neigiamų hidrologinių ir morfologinių pasekmių Vėzerio ekosistemai.

2. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismo prašoma apibrėžti 2000 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2000/60/EB, nustatančios Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus (toliau – VPD)², 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje įtvirtintų „aplinkos apsaugos tikslų“ ir paviršinio vandens telkiniui būklės „prastėjimo“ sąvokų apimtį.

3. Tačiau, aiškinant minėtas nuostatas, Teisingumo Teismui teks susidurti su keletu problemų, kurių pagrindinės išdėstytos toliau.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 327, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 5 t., p. 275. Ši direktyva iš dalies pakeista 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/31/EB (OL L 140, p. 114). Pažymėtina, kad ji buvo papildyta 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/118/EB dėl požeminio vandens apsaugos nuo taršos ir jo būklės blogėjimo (OL L 372, p. 19).

4. Pirma, nors VPD siekta nustatyti bendrą esminį pagrindą, kad būtų suderinta galiojančių Bendrijos ir nacionalinės teisės aktų įvairovė, VPD yra kompleksiškas ir labai detalus teisės aktas, kurį suprasti yra neįprastai sunku³. Būtent teisinė technika – daugybė nuorodų iš vienos nuostatos į kitą ir į kitus teisės aktus ir daugybės išimčių, kurių apimtį sunku nustatyti, įtvirtinimas – kelia įvairių sunkumų⁴. Šiuo atžvilgiu simptomiška tai, kad VPD numatyta vandens valdymo sistema lėmė gausybės aiškinamųjų aktų⁵ priėmimą, specializuotų duomenų bazių⁶ sukūrimą, taip pat tyrimų vandens srityje vykdymą pagal Europos Sąjungos mokslinių tyrimų septintąją bendrąją programą⁷.

5. Antra, be jau nurodytų sunkumų, ši byla atskleidžia dviejų prieštaringų požiūrių į VPD konfrontaciją. Pirmasis požiūris galėtų būti laikomas minimalistiniu, jei VPD būtų laikoma tik vandens valdymo plataus masto planavimo instrumentu. Pagal antrąjį požiūrį, kuriam pritariu, VPD būtų prilyginta naujai vandens planavimo metodologijai, taikomai ne tik planavimo, bet ir privalomo pobūdžio aplinkos apsaugos tikslų įgyvendinimo, kuris pasireiškia priimant konkrečias priemones, kad būtų užtikrinta gera vandens būklė ir vandens būklė neprastėtų, lygmeniu. Dėl šių priežasčių, norint atsakyti į pateiktus klausimus, reikia atlikti išsamų grynai techninių ir net mokslinių terminų, metodų ir parametrų, kurie yra sistemos, leidžiančios nustatyti vandens būklę, pagrindas, vertinimą.

6. Galiausiai primintina, jog VPD laikomasi tvaraus vystymosi principo, pagal kurį „dabarties kartos poreikiai turėtų būti tenkinami nekeliant pavojaus ateities kartų galimybei patenkinti savuosius“. Tai pagrindinis Europos Sąjungos tikslas, kuris įtvirtintas Sutartyje ir kuris taikomas visose Sąjungos veiklos ir politikos srityse⁸. Taigi VPD aiškinimas, kuris turi būti suderinamas su pagrindine teise į aplinkos apsaugą, numatyta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 37 straipsnyje, reikalauja kelių lygių tyrimo, atsižvelgiant į jos galutinį tikslą – apsaugoti vandenį, kaip bendrą turimą, – kuris pasireiškia Sąjungos vandens aplinkos išsaugojimu, pagerinimu ir jos prastėjimo draudimu⁹.

II – Teisinis pagrindas

7. Atsižvelgiant į tai, kad VPD įtvirtinta kompleksiška sistema, svarbu pateikti esminę reikšmę turinčias direktyvos nuostatas.

8. VPD 1 straipsnyje įtvirtinta, jog direktyvos tikslas – nustatyti vidaus paviršinių vandenių, tarpinių vandenių, pakrančių vandenių ir požeminio vandens apsaugos sistemą, kuri:

„a) neleistų toliau prastėti vandenių ekosistemų, taip pat sausumos ekosistemų (atsižvelgiant į jų vandens poreikius) bei šlapžemių, tiesiogiai priklausomų nuo vandenių ekosistemų, būklei, ją apsaugotų ir pagerintų; <...>“

3 – Išsamiau apie tai žr. H. Josefsson ir L. Baaner „The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?“, *Journal of Environmental Law*, 23 t., Nr. 3, 2011, p. 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*, 14 t., Nr. 2, 2004, p. 107; P. Thieffry „Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau“, *Europe*, Nr. 2, 2001, p. 4, ir S. Leprince „La directive cadre 2000/60/CE 'eau': exposé général et premières considérations relatives à sa mise en œuvre“, *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, J. F. Neuray (leid.), Bruylant, 2005.

4 – Pavyzdžiui, VPD 2 straipsnyje įtvirtinta 41 – tiek geografinės, tiek techninės – sąvokos, susijusios su vandens būkle, apibrėžtis. VPD paskirtis apibrėžta pateikiant daugybę charakteristikų, išvardytų 1 straipsnyje. Maža to, aplinkos apsaugos tikslai apibrėžti 4 straipsnyje nustatant kelių lygių išimčių sistemą.

5 – Žr. Komisijos gaires, kurių sąrašas prieinamas adresu <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>.

6 – Pavyzdžiui, *Water information system for Europe (WISE)*, *Infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire)*, *Shared environmental information system (SEIS)*, Europos Žemės stebėsenos programa (GMES).

7 – Žr. Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos vandens išteklių išsaugojimo metmenys“ (COM(2012) 673 final, p. 18).

8 – 2006 m. birželio 26 d. Tarybos dokumentas Nr. 10917/06 „ES tvaraus vystymosi strategijos (ES TVS) peržiūra – Atnaujinta strategija“.

9 – Žr. VPD 19 konstatuojamąją dalį.

9. Šiuo tikslu visi vandenys, patenkantys į VPD taikymo sritį¹⁰, priskirti vienam iš VPD numatytų vienetų, t. y. *upės baseinui*, *upės baseino rajonui* ar *vandens telkiniui*. *Upės baseino* sąvokos apibrėžtis pateikta 2 straipsnio 13 punkte – tai sausumos plotas, iš kurio visi paviršiniai vandenys nuteka į jūrą. *Upės baseino rajono* sąvokos apibrėžtis pateikta 2 straipsnio 15 punkte – tai plotas, į kurį įeina keli gretimi upių baseinai ir kuris yra pagrindinis jų valdymo vienetas.

10. Vandens telkinio sąvoka siekiama nustatyti visas charakteristikas ir dabartinę vandens būklę. Taigi pagal VPD 2 straipsnio 10 punktą *paviršinio vandens telkinys*¹¹ – tai kiekybės rodikliais apibrėžtas ir reikšmingas paviršinio vandens vienetas, pavyzdžiui, ežeras, tvenkinys, upė, upelis ar kanalas, dalis upės, upelio ar kanalo, tarpinis vanduo ar pakrančių vandens plotas. VPD taip pat remiamasi *labai pakeisto vandens telkinio* sąvoka, kuri pagal 2 straipsnio 9 punktą suprantama kaip vandens telkinys, kurio pobūdis yra labai pakitęs dėl žmogaus veiklos atsiradusių fizinių pakeitimų.

11. Taigi upės baseino rajone esantys paviršinio vandens telkiniai visų pirma priskiriami vienai iš *kategorių* (upės, ežerai, tarpiniai, pakrančių ar požeminiai vandenys)¹². Vėliau kiekvienai paviršinio vandens kategorijai priklausantys upės baseino rajone esantys telkiniai skirstomi pagal tipus, atsižvelgiant į VPD II priedo 1.2. punkte numatytas dvi sistemas – A sistemą arba B sistemą. A sistema yra griežta, jos pagrindas – „ekoregionai“ ir iš anksto nustatyti parametrai, o B sistema yra lanksti ir numato kelis pasirinktinius parametrus.

12. *Paviršinio vandens būklės* sąvoka VPD 2 straipsnio 17 punkte apibrėžta kaip paviršinio vandens telkinio būklės apibūdinimas, kurią nulemia arba jo ekologinė, arba cheminė būklė, žiūrint kuri iš jų blogesnė. VPD 2 straipsnio 18 punkte numatyta, kad gera paviršinio vandens telkinio būklė yra tada, kai jo ekologinė ir cheminė būklės įvertinamos bent kaip geros. *Ekologinės būklės*, *geros ekologinės būklės* ir *geros cheminės būklės* sąvokos apibrėžtos atitinkamai VPD 2 straipsnio 21, 22 ir 24 punktuose¹³.

13. VPD 4 straipsnio „Aplinkos apsaugos tikslai“ 1 dalies a punkte numatyta:

„1. Vykdydamos priemonių programas, nurodytas upės baseino valdymo planuose, ir taikydamos jas:

a) paviršiniams vandenims

- i) valstybės narės įgyvendina būtinas priemones, kad neprastėtų visų paviršinio vandens telkinių būklė, atsižvelgdamos į šio straipsnio 6 ir 7 dalies taikymą ir nepažeisdamos jo 8 dalies;
- ii) valstybės narės apsaugo, gerina ir atnaujiną visus paviršinio vandens telkinius, atsižvelgdamos į iii papunkčio taikymą dirbtiniams ir labai pakeistiems vandens telkiniams, ir stengiasi, kad gera paviršinio vandens būklė būtų pasiekta ne vėliau kaip po 15 metų nuo šios direktyvos įsigaliojimo dienos pagal V priedo nuostatas, atsižvelgdamos į pratęsimų, nustatomų pagal šio straipsnio 4 dalį, ir į jo 5, 6 ir 7 dalių taikymą bei nepažeisdamos 8 dalies;

10 – VPD taikoma, atsižvelgiant į 1 straipsnį, visiems vandenims: vidaus paviršiniams, tarpiniams, pakrančių ir požeminiams.

11 – Požeminio vandens telkinys apibrėžtas atskirai.

12 – Žr. VPD II priedo 1.1 punktą.

13 – 2 straipsnio 21 punkte dėl ekologinės būklės daroma nuoroda į VPD V priedą, taip sudarant galimybę klasifikuoti vandens telkinių būklę ir vėliau nustatyti siektinus vandenų kokybės rezultatus. VPD 2 straipsnio 24 punkte dėl geros cheminės būklės daroma nuoroda į VPD IX priedą. Paviršinio vandens telkinio cheminė būklė nustatoma atsižvelgiant į tai, ar laikomasi aplinkos kokybės standartų (NQE) pagal nustatytas ribines vertes. Skiriamos dvi klasės, t. y. gera (laikomasi) ir negera (nesilaikoma), ir tikrinama 41 medžiaga – 8 vadinamosios pavojingos medžiagos (VPD IX priedas) ir 33 prioritinės medžiagos (VPD X priedas).

- iii) valstybės narės apsaugo ir gerina visus dirbtinius bei smarkiai modifikuotus vandens telkinius ir stengiasi, kad geras ekologinis potencialas ir gera paviršinio vandens cheminė būklė būtų pasiekta ne vėliau kaip po 15 metų nuo šios direktyvos įsigaliojimo dienos pagal V priedo nuostatas, atsižvelgdamos į pratęsimų, nustatomų pagal šio straipsnio 4 dalį, ir į jo 5, 6 ir 7 dalių taikymą bei nepažeisdamos 8 dalies;

<...>“

14. VPD 4 straipsnio 4, 5, 6 ir 7 dalyse įtvirtinta įvairių taip apibrėžtų tikslų išimčių. Konkrečiau kalbant, VPD 4 straipsnio 7 dalyje nustatytos išimties taikymo sąlygos, kai esama naujų paviršinio vandens telkinio fizinių charakteristikų pakeitimų ar požeminių telkinių vandens lygio pokyčių arba naujos subalansuotos žmonių veiklos, vykdomos plėtos tikslais.

15. VPD 11 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad turi būti sudarytos *priemonių programos*, kurios yra pagrindinis visų upės baseino rajonų arba tarpvalstybinio upės baseino rajono dalies, esančios valstybės narės teritorijoje, planavimo instrumentas. Sudarant programas, turi būti atsižvelgiama į analizių, kurių reikalaujama VPD 5 straipsnyje, rezultatus, kad būtų pasiekti 4 straipsnyje nurodyti tikslai.

16. VPD 13 straipsnyje reglamentuojami upių baseinų *valdymo planai*, sudaryti pagal jos VII priedą. Iš jo visų pirma matyti, kad tokia valdymo plane yra aplinkos apsaugos tikslų, nustatytų pagal VPD 4 straipsnį, sąrašas, taip pat nurodomi atvejai, kai buvo pritaikytos 4 straipsnio 4–7 dalys. Valdymo plane taip pat pateikiamas pagal VPD 11 straipsnį priimtos priemonių programos ar programų apibendrinimas, visų pirma būdai, kaip jomis siekiama pagal 4 straipsnį nustatytų tikslų.

III – Pagrindinės bylos aplinkybės, prejudiciniai klausimai ir procesas Teisingumo Teisme

17. 2011 m. liepos 15 d. sprendimu patvirtinti planą (toliau – sprendimas patvirtinti planą) federalinė institucija *Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest* (Šiaurės vakarų vandenų ir laivybos direkcija) patvirtino tris projektus dėl federalinio vandens kelio Vėzerio upe plėtos.

18. Pirmojo projekto paskirtis – išorinio Vėzerio plėtra nuo atviros jūros iki Brėmerhafeno. Šiuo tikslu numatyta pagilinti jo laivakelį ne daugiau kaip 1,16 m, kad didieji konteinerius gabenantys laivai, kurių grimzlė – iki 13,5 m, galėtų pasiekti Brėmerhafeno uostą, nepriklausomai nuo vandens lygio svyravimo.

19. Antrasis projektas susijęs su žemutinio Vėzerio plėtra nuo Brėmerhafeno upe aukštyn iki Brakės, šiuo tikslu pagilinant laivakelį ne daugiau kaip 1 m, kad laivai, kurių grimzlė – iki 12,8 m, galėtų pasiekti šį uostą, esant vandens lygio svyravimui.

20. Trečiojo projekto paskirtis – žemutinio Vėzerio plėtra nuo Brakės upe aukštyn iki Brėmeno. Šioje upės atkarpoje numatyta pagilinti laivakelį, kad laivai, kurių grimzlė – iki 11,1 m, galėtų pasiekti Brėmeno uostą, esant vandens lygio svyravimui. Šiuo metu, esant vandens lygio svyravimui, Brėmeno uostą gali pasiekti laivai, kurių grimzlė – iki 10,7 m.

21. Siekiant įgyvendinti projektus, laivakeliuose turi būti iškastas upės dugnas. Pirmą kartą iškasus iki reikiamo gylio, vėliau, norint jį palaikyti, reikės kasti reguliariai. Iškastos žemės (pirminio ir palaikomojo kasimo) iš esmės turi būti išverčiamos jau anksčiau tam tikslui naudotose vietose išoriniame ir žemutiniame Vėzeryje.

22. Be tiesioginių kasimo ir išvertimo pasekmių, kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, projektai atitinkamoms upės atkarpoms taip pat turi hidrologinių ir morfologinių pasekmių. Visų pirma padidės upės tėkmės greitis tiek per atoslūgį, tiek per potvynį, padidės potvynio vandens lygis, sumažės atoslūgio vandens lygis, kai kuriose Žemutinio Vėzerio dalyse padidės druskos kiekis, o apysūrio vandens riba žemutiniame Vėzeryje pasislinks upe aukštyn, taip pat už laivakelio ribų sustiprės upės vagos dumblėjimo procesai.

23. Iš paveiktų vandens telkinių prie „labai pakeistų“, kaip tai suprantama pagal VPD 2 straipsnio 9 punktą, priskirti „pereinamieji Vėzerio vandenys“ ir „sritis, kurioje vyksta potvyniai ir atoslūgiai, esanti nuo Brakės upe aukštyn“. Išorinio Vėzerio sritis tiek, kiek ji priskirtina prie pajūrio vandenų, priskirta prie natūralių vandens telkinių. Be to, paveikti yra keletas vandens telkinių – intakų, kurie iš dalies priskirti prie natūralių, o iš dalies – prie „labai pakeistų“.

24. Nagrinėdama šiuos projektus, kompetentinga institucija padarė išvadą, jog pajūrio vandenys neturėtų prastėti, kaip tai suprantama pagal VPD. Tačiau tikėtina, kad dabartinė vandens telkinių „Vėzeris / sritis, kurioje vyksta potvyniai ir atoslūgiai, esanti nuo Brakės upe aukštyn 22.3 tipas“ ir „pereinamieji vandenys T1 tipas“ būklė dėl plėtros projekto poveikio tendencingai pasikeis į neigiamą pusę, o būklės klasė nekis, kaip tai nurodyta VPD V priede. Kompetentingos institucijos nuomone, toks prastėjimas būklės klasėje nelaikytinas ekologinio potencialo ir (arba) ekologinės būklės prastėjimu. Kompetentinga institucija papildomai nusprendė, jog įvykdytos prastėjimo draudimo išimties sąlygos, nustatytos Federalinio vandens ūkio įstatymo (*Wasserhaushaltsgesetz*, toliau – WHG¹⁴) 31 straipsnio 2 dalyje ir VPD 4 straipsnio 7 dalyje.

25. BUND ginčijo sprendimą patvirtinti planą, nurodydama daugybę valdymo planų tvirtinimą, poveikio aplinkai vertinimą ir aplinkos apsaugą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimų, taip pat vandens apsaugai skirtų nuostatų, kuriomis į nacionalinę teisę perkeliama VPD, nesilaikymą.

26. Tokiomis aplinkybėmis *Bundesverwaltungsgericht* pateikė Europos Sąjungos Teisingumo Teismui toliau išdėstytus prejudicinius klausimus:

- „1. Ar [VPD] 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktis aiškintinas taip, kad valstybės narės – su sąlyga, kad nesuteikta išimtis, – privalo neišduoti projekto leidimo, jeigu dėl jo gali prastėti paviršinio vandens telkinio būklė, ar ši nuostata yra vien siektinas tikslas rengiant upių baseinų valdymo planus?
2. Ar [VPD] 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje vartojama „būklės prastėjimo“ sąvoka aiškintina taip, kad ji apima tik neigiamus pokyčius, kurie lemia priskyrimą prie žemesnės klasės pagal [VPD] V priedą?
3. Jei į antrąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai: kokiomis sąlygomis konstatuojamas „būklės prastėjimas“, kaip tai suprantama pagal [VPD] 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį?
4. Ar [VPD] 4 straipsnio 1 dalies a punkto ii ir iii papunkčiai aiškintini taip, kad valstybės narės – su sąlyga, kad nesuteikta išimtis, – privalo neišduoti projekto leidimo, jeigu kyla grėsmė, kad dėl jo [VPD] nustatytu laiko momentu nebus pasiekta gera paviršinio vandens būklė arba geras ekologinis potencialas ir gera paviršinio vandens cheminė būklė, ar ši nuostata yra vien siektinas tikslas rengiant upių baseinų valdymo planus?“

14 — WHG 31 straipsnio 2 dalies pirmame sakinyje nustatyta: „Jeigu gera paviršinių vandenų būklės nepasiekama arba jų būklės prastėja, tai suderinama su 27 ir 30 straipsniuose nustatytais valdymo tikslais, kai 1.) tą lemia naujas fizinių vandenų charakteristikų arba piezometrinio požeminių vandenų lygio pakeitimas, 2.) šiuo pakeitimu siekiama svarbių visuomenės intereso tikslų arba šio pakeitimo nauda žmonių sveikatai, saugai ar darniam vystymui yra didesnė už naudą, kurią aplinkai ir visuomenei duotų valdymo tikslų pasiekimas, 3.) vandenų pakeitimu užsibrėžtų tikslų negalima pasiekti taikant kitas techniškai prieinamas ir per daug didelių sąnaudų nereikalaujančias priemones, kurių neigiamas poveikis aplinkai būtų gerokai mažesnis, ir 4.) imamasi visų įmanomų priemonių vandenų būklei daromam neigiamam poveikiui sušvelninti.“

27. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarijoje užregistruotas 2013 m. rugpjūčio 22 d. Rašytines pastabas Teisingumo Teismui pateikė BUND, *Bundesrepublik Deutschland*, Nyderlandų Karalystė, Lenkijos Respublika, Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė ir Europos Komisija. BUND, *Bundesrepublik Deutschland*, *Freie Hansestadt Bremen* (laisvasis Hanzos miestas Brėmenas), Čekijos Respublika, Prancūzijos Respublika ir Europos Komisija buvo išklaustytos 2014 m. liepos 8 d. vykusiame posėdyje.

IV – Vertinimas

A – Dėl prejudicinių klausimų nagrinėjimo

28. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismui pateikė keturis prejudicinius klausimus, vis dėlto man atrodo aišku, kad juose keliamos dvi pagrindinės problemos, susijusios su VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto išaiškinimu.

29. Visų pirma pirmoji problema, keliamą pirmajame ir ketvirtajame prejudiciniuose klausimuose, yra išsiaiškinti, ar VPD 4 straipsnyje numatytas vien tik siektinas bendro pobūdžio tikslas, rengiant upių baseinų valdymo planus, ar ši nuostata aiškintina taip, kad ja draudžiamas vandens telkinių būklės prastėjimas dėl įvairių projektų įgyvendinimo, išskyrus situacijas, kurioms gali būti taikomos VPD įtvirtintos išimtys. Ši problema taip pat apima ir klausimą dėl pagerinimo reikalavimo, numatyto VPD, apimties.

30. Antroji problema, kurią prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iškėlė antrajame ir trečiajame prejudiciniuose klausimuose¹⁵, susijusi su sąvokos „būklės prastėjimas“, numatytos VPD 4 straipsnio a punkte i papunktyje, išaiškinimu.

31. Dėl šių priežasčių siūlau pergrupuoti pateiktus klausimus pagal taip išdėstytas problemas.

B – Dėl VPD įtvirtinto tikslo užkirsti kelią tolesniam prastėjimui (pirmasis ir ketvirtasis prejudiciniai klausimai)

1. Šalių pastabos

32. Šiais klausimais nacionalinis teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar VPD nustatyta bendroji taisyklė, pagal kurią draudžiamas visų paviršinio vandens telkinių būklės prastėjimas, išskyrus VPD numatytas išimtis.

33. Proceso dalyviai šiuo klausimu laikosi iš esmės priešingos nuomonės. BUND, Jungtinės Karalystės, Lenkijos vyriausybės ir Komisija pritaria prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo atliktam vertinimui, pagal kurį VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i–iii papunkčiai aiškintini taip, kad valstybės narės – su sąlyga, kad nesuteikta išimtis, – privalo neišduoti projekto leidimo, kai dėl jo gali suprastėti paviršinio vandens telkinio būklė arba jeigu kyla grėsmė, kad dėl jo nebus pasiekta gera paviršinio vandens būklė arba geras ekologinis potencialas ir gera paviršinio vandens cheminė būklė. Taigi, tiek VPD formuluotė, tiek jos struktūra ir tikslas pagrindžia tokį aiškinimą, pagal kurį, įtvirtinant prastėjimo draudimą, buvo sukurta savarankiška valstybių narių pareiga, taikoma joms išduodant projektų leidimus, kuri nėra susijusi su valdymo planavimu. Laikydamosi tokios pačios logikos, Prancūzijos vyriausybė posėdyje nurodė mananti, kad VPD 4 straipsnyje nustatytas ne tik tikslas, bet ir pareiga imtis konkrečių priemonių.

15 — Dėl šių dviejų klausimų santykio vertinimo žr. šios išvados 85 punktą.

34. Savo ruožtu Vokietijos ir Nyderlandų vyriausybės mano, jog VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i–iii papunkčiuose numatyti aplinkos apsaugos tikslai apima upės baseino valdymo planus ir valstybių narių priemonių programas, skirtas paviršiniams vandenims. Taigi, šių vyriausybės nuomone, tai nėra kriterijai, taikomi tvirtinant konkrečius projektus. Be to, Nyderlandų vyriausybė nurodo, jog VPD yra grindžiama „programiniu“ požiūriu, t. y., ją įgyvendindamos, valstybės narės turi didelę diskreciją¹⁶.

35. Vokietijos vyriausybė taip pat nurodo, jog, atsižvelgiant į VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunkčio formuluotę, jame nustatytas ne prastėjimo draudimas, bet įpareigojimas patvirtinti priemones, kad būtų užkirstas kelias prastėjimui. Iš tiesų ši nuostata formuluojama ne kaip draudimas, o kaip reikalavimas imtis pozityvių veiksmų. Vadinasi, įpareigojimas užkirsti kelią prastėjimui yra susijęs tik su pozityviomis planavimo priemonėmis.

2. Dėl VPD pobūdžio ir dėl 4 straipsnio vietos VPD sistemoje

36. Atsižvelgiant į išdėstytos problematikos kompleksiskumą, siūlau vertinimą suskaidyti į kelis etapus: visų pirma vertinti esminę reikšmę turinčias VPD sąvokas, vėliau – aplinkos apsaugos tikslų, kaip tai suprantama pagal VPD 4 straipsnį, nustatymo etapus, pabrėžiant aptariamąsias direktyvos savybes. Toks vertinimas leis padaryti išvadą dėl prastėjimo draudimo pobūdžio, kuri vėliau turės būti patvirtinta įvairiais pateisinimo pagrindais.

a) Dėl esminę reikšmę turinčių VPD sąvokų struktūros

37. Iš pradžių noriu priminti, kad VPD yra remiantis EB 175 straipsnio 1 dalimi (dabar – SESV 192 straipsnis) priimta pagrindų direktyva. Ji nustato vandens apsaugos bendruosius principus ir bendrą veiksmų pagrindą ir užtikrina bendrųjų vandens apsaugos ir tolygaus vandens naudojimo Sąjungoje principų ir struktūrų koordinavimą, integraciją ir plėtojimą tolesnėje ateityje. Direktyva nustatyti bendrieji principai ir bendras veiksmų pagrindas vėliau turi būti plėtojami valstybių narių, kurios per direktyvoje nustatytus terminus turi priimti tam tikras konkrečias priemones. Tačiau ja nesiekama visiškai suderinti valstybių narių teisės aktų vandens srityje¹⁷.

38. Remiantis VPD 1 straipsnio a punktu, šios direktyvos *tikslas* – nustatyti vandens apsaugos sistemą, kuri neleistų toliau prastėti vandenų ekosistemų būklei, ją apsaugotų ir pagerintų. Taigi, teisės aktų leidėjas pagrindinį VPD tikslą apibrėžia visų pirma galvodamas apie koordinuotus veiksmus, taikomus vidaus paviršiniams vandenims, tarpiniams vandenims, pakrančių vandenims ir požeminiams vandenims.

39. Iš tiesų neginčijama, kad *galutinis VPD tikslas* – pasiekti visų Sąjungos paviršinių vandenų ir požeminio vandens „gerą būklę“ iki 2015 m. pabaigos¹⁸.

40. Šiuo požiūriu iš VPD 25 konstatuojamosios dalies matyti, kad „turėtų būti nustatyti *aplinkos apsaugos uždaviniai*, kurie užtikrintų gerą paviršinio ir požeminio vandens būklę visoje Bendrijoje ir Bendrijos lygiu neleistų vandens būklei toliau prastėti“.

41. VPD 4 straipsnio 1 dalis yra pamatinė nuostata, nes joje patikslinti *aplinkos apsaugos tikslai*, kuriuos turi pasiekti valstybės narės. Šiuo tikslu joje nustatyti du atskiri, nors ir neatsiejami, tikslai. Viena vertus, pagal VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį valstybės narės įgyvendina būtinas priemones, kad neprastėtų visų vandens telkinių būklė. Kita vertus, pagal 4 straipsnio 1 dalies a punkto ii ir iii papunkčius valstybės narės apsaugo, pagerina ir atnaujiną visus vandens telkinius, kad

16 — Sprendimas *Stichting Natuur en Milieu ir kt.* (sujungtos bylos C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 75 punktą).

17 — Sprendimai *Komisija / Liuksemburgas* (C-32/05, EU:C:2006:749, 41 punktą) ir *Komisija / Vokietija* (C-525/12, EU:C:2014:2202, 50 punktą).

18 — Dirbtiniai ir labai pakeisti vandens telkiniai turėtų bent jau priartėti prie gero ekologinio potencialo ir geros cheminės būklės.

gera būklė būtų pasiekta iki 2015 m. pabaigos. Pagal minėto 4 straipsnio 1 dalies a punktą, vykdydamos priemonių programas, nurodytas valdymo planuose, valstybės narės įgyvendina būtinas priemones, kad būtų pasiekti vandens telkinių neprastėjimo, išsaugojimo ir pagerinimo tikslai. Be to, pagal 4 straipsnį aplinkos apsaugos tikslais laikomi ir teisės aktų leidėjo iškelti galutiniai tikslai, kaip antai: gera paviršinio vandens būklė, geras paviršinių vandenų ekologinis potencialas ar gera jų cheminė būklė.

42. Taigi sąvokų požiūriu sunkumas, kylantis iš VPD sistemos, yra tai, kad teisės aktų leidėjas sutapatina statiško pobūdžio sąvoką (kaip antai gera paviršinio vandens būklė, kurią reikia pasiekti 2015 m.) ir dinamiško pobūdžio sąvoką (kaip antai aplinkos apsaugos tikslų siekimas, kaip tai suprantama pagal VPD 4 straipsnį, kuris yra tęstinis procesas).

b) Dėl aplinkos apsaugos tikslų, kaip jie suprantami pagal VPD 4 straipsnį, nustatymo etapų

43. Kad galėtų pasiekti aplinkos apsaugos tikslus, valstybės narės privalo turėti išsamią paveiktų vandens telkinių charakteristikų apžvalgą.

44. Taigi pagal VPD 3 straipsnį valstybės narės nurodo upių baseinus, juos priskiria rajonams ir paskiria kompetentingas institucijas.

45. Tada jos apibūdina vandens telkinius, kaip tai suprantama pagal VPD 5 straipsnį, atsižvelgiant į jos II priedą. Šiuo tikslu jos atlieka kiekvieno upių baseino rajono specifikacijų analizę, kuri apima ir žmogaus veiklos poveikio tyrimą¹⁹. Svarbus etapas būsimo aplinkos apsaugos tikslų nustatymo požiūriu susijęs su antropogeninio poveikio, kuris gali būti daromas vandens telkiniams, nustatymu²⁰, taip pat su tikimybes, kad vandens telkiniai neatitiks aplinkos apsaugos kokybės tikslų, įtvirtintų VPD 4 straipsnyje, įvertinimu²¹.

46. Kartu valstybės narės pagal VPD 8 straipsnį įpareigojamos sukurti reikalaujamą monitoringo sistemą²², kuri, kaip tęstinio pobūdžio įpareigojimas, yra pagrindinis įrankis kiekvieno vandens telkinio būklei nustatyti²³. Ši sistema turi būti suprojektuota taip, kad būtų galima nuosekliai ir išsamiai apžvelgti kiekvieno upės baseino rajono ekologinę ir cheminę būklę²⁴. Taigi šiuo klausimu sutinku su Vokietijos vyriausybės vertinimu, kuriame pabrėžiama, kad pareiga vertinti ir sustabdyti tendenciją taikoma prieš pradėdant veikti prastėjimo draudimui.

47. Paviršinio vandens telkinio ekologinė būklė nustatoma įvertinant ekosistemų, susijusių su atitinkamu vandens telkiniu, struktūrą ir funkcionavimą. Ji apibrėžiama taikant mokslinio pobūdžio mechanizmą, grindžiamą kokybės elementais, t. y. biologiniais (augalų ir gyvūnų rūšys), hidromorfologiniais ir fiziniiais-cheminiais, vertinant šių elementų rodiklius (pavyzdžiui, bestuburių ar žuvų buvimą upėje). Kiekvieno vandens telkinio tipo ekologinė būklė apibūdinama klasių sistemoje, numatytoje VPD V priede, kurią detaliau aptarsiu analizuodamas antrąjį ir trečiąjį klausimą.

48. Nustačiusios klases pagal VPD V priedą, valstybės narės turi numatyti, kaip pasiekti gerą paveiktų vandens telkinių būklę ar bent jau gerą ekologinį potencialą, taip pat kaip užkirsti kelią prastėjimui, atsižvelgiant į VPD 4 straipsnį.

19 — Remiantis VPD II priede įtvirtintomis specifikacijomis, galima parengti pirminį visų susijusių vandens telkinių apibūdinimą, juos suskirstyti į kategorijas (upės, ežerai, tarpiniai vandenys, pakrančių vandenys, dirbtiniai arba labai pakeisti paviršinio vandens telkiniai), tada – į tipus (A arba B). Be to, pagal VPD III priedą taip pat reikalaujama atlikti ekonominę analizę.

20 — Žr. VPD II priedą.

21 — Dėl tokių vandens telkinių VPD numatyta detalesnė analizė, kad būtų optimizuotos monitoringo programos, kaip jos suprantamos pagal VPD 8 straipsnį, ir priemonių programos, kaip jos suprantamos pagal VPD 11 straipsnį. Žr. VPD II priedo 1.5. punkto pabaigą.

22 — Žr. VPD 8 straipsnį, atsižvelgiant į jo V priedo 1.3 ir 1.4 punktus.

23 — Dėl detalaus monitoringo tipų aprašymo žr. *WISE Guidance Document*, nurodytą 6 išnašoje, <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%206%20-%20FR.pdf>.

24 — Priežiūros monitoringo rezultatai visų pirma naudojami pagal VPD V priedo 1.3.1 punktą nustatant dabartiniame ir būsimuose upės baseino valdymo planuose nurodytų monitoringo programų reikalavimus.

49. Šiuo tikslu pagal VPD 11 straipsnį valstybės narės nustato *priemonių programas*, kurios sudaromos kiekvienam upės baseino rajonui ar šio rajono daliai. Programa yra įrankis, leidžiantis kovoti su nustatytu poveikiu, taip suteikiama galimybė pasiekti gerą upių baseinų ar vandens telkinių vandens būklę²⁵. Šios priemonių programos gali remtis priemonėmis, kurios taikomos pagal nacionaliniu lygiu priimtus teisės aktus visai atitinkamos valstybės narės teritorijai²⁶. Tokios programos apima „pagrindines priemones“, t. y. minimalius reikalavimus, kurių privalu laikytis, ir prireikus „papildomas priemones“²⁷. Pagrindinės priemonės, be kita ko, yra priemonės, priimtose pagal specialias direktyvas, kaip tai suprantama pagal 11 straipsnio 3 dalies a punktą²⁸, taip pat priemonės, numatytos 11 straipsnio 3 dalies i punkte, kai daromas didelis neigiamas poveikis vandens būklei, užtikrinančios, kad vandens telkinio hidromorfologinės sąlygos leistų pasiekti reikalaujamą ekologinę būklę.

50. Iš tiesų visais atvejais, kai daromas neigiamas poveikis, kontrolė gali būti atliekama numatant *išankstinio leidimo ar įregistravimo reikalavimą*, kas, man atrodo, yra svarbiausia, atsižvelgiant į VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunkčio aprėptį. Taigi, iš jos 11 straipsnio 3 dalies c punkto matyti, kad pagrindinės priemonės yra priemonės, skatinančios naudoti vandenį taip, kad būtų išvengta grėsmės nepasiekti minėtame 4 straipsnyje nurodytų tikslų. Papildomos priemonės yra ir tokios, kurios sukurtos siekiant įgyvendinti aplinkos apsaugos tikslus, kaip nurodyta VPD 11 straipsnio 4 dalyje.

51. Valstybių narių priemonių programos sudaromos keliais etapais. Taigi valstybės narės privalo nustatyti poveikį ir įtaką²⁹, kad galėtų nustatyti didžiausias atitinkamo upės baseino rajono problemas. Pagal VPD 11 straipsnio 5 dalį valstybės narės taip pat turi atskirai numatyti atvejus, kai aplinkos apsaugos kokybės tikslai gali būti nepasiekti. Šiuo atveju jos taip pat atsižvelgia į labai pakeistus vandens telkinius ir į poreikį taikyti išimtis pagal VPD 4 straipsnį ar tikimybę, kad jos bus taikomos. Pirminei priemonių programos versijai taikoma ekonominė analizė, laikantis sąlygų, įtvirtintų VPD III priede, pagal kurią valstybės narės numato jų įgyvendinimo sąnaudas ir terminus. Priemonių planai, pritaikyti ekonominiu požiūriu, vėliau turi būti paskelbti ir pateikti, kad visuomenė teiktų pastabas, kaip tai numatyta VPD 14 straipsnyje.

52. Tada priemonių programos *įtraukiamos į valdymo planus*, kaip jie suprantami pagal VPD 13 straipsnį. Valdymo planus sudaro elementai, numatyti jos VII priede. VPD numato priemonių programų ir valdymo planų peržiūrą ir reguliarių atnaujinimą³⁰. Valdymo planas yra upės baseino rajono būklės *aprašomasis dokumentas* ir kartu *veiksmų planas*, nes jame numatomos naujos priemonės, skirtos VPD tikslams pasiekti. Atsižvelgdama į visus esamus poveikius ir jų raidos perspektyvas, valstybė narė nustato būtinas priemones, kad būtų pasiekti aplinkos apsaugos tikslai, įtvirtinti VPD 4 straipsnyje. Tai aiškiai matyti iš jos VII priedo 5 ir 7 punktų, kuriuose nurodoma, kad valdymo planas apima aplinkos apsaugos tikslų sąrašą ir priemonių programų apibendrinimą, įskaitant būdus, kaip jomis siekiama įgyvendinti šiuos tikslus. Pasibaigus šiam sudėtingam procesui, valstybės narės privalo įgyvendinti numatytas priemones.

25 — Žr. Komisijos ataskaitą dėl VPD įgyvendinimo (COM(2012) 670 final, p. 4).

26 — Doktrinoje pažymima, kad, nors sudaromos atitinkamo upės baseino rajono priemonių programos, jų turinys paprastai įgyvendinamas naudojant priemones, numatytas teisės aktuose ir taikomas visoje atitinkamos valstybės narės teritorijoje, o ne priimant sprendimus susijusio upės baseino rajono lygiu. Žr. E. Hollo ir Vesioikeus Vertaileva (*Droit comparé des eaux*), Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki, 2003, p. 119.

27 — Apibrėžtos VPD VI priedo B dalyje.

28 — Žr. sąrašą VPD VI priedo A dalyje.

29 — Kaip tai suprantama pagal VPD II priedo 1.4. ir 1.5 punktus.

30 — Valdymo planams (13 straipsnio 6 ir 7 dalys) ir priemonių programoms (11 straipsnio 7 dalis) taikomi tie patys terminai, t. y. jie turi būti nustatyti iki 2009 m. gruodžio 22 d., peržiūrėti iki 2015 m. gruodžio 22 d., vėliau – kas šešerius metus. Pačios priemonės turi būti įgyvendintos iki 2012 m. gruodžio 22 d.

53. Nagrinėjama atveju iš pagrindinės bylos medžiagos matyti, kad buvo patvirtintas priemonių programą apimantis valdymo planas dėl Vėzerio upės baseino rajono³¹. Todėl Teisingumo Teismo neprašoma nustatyti, kokį poveikį VPD 4 straipsnio 1 dalis turėtų vandens telkiniui, dėl kurio vertinimo ir planavimo priemonės, kurių reikalaujama VPD 4 straipsnyje, nebūtų priimtos.

3. Išvada dėl VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkte i papunktyje numatyto prastėjimo draudimo privalomumo

54. Atsižvelgiant į ankstesnę analizę, reikia konstatuoti, jog, nors VPD ir nesiimama visiško suderinimo, joje neapsiribojama vien tik „programiniu“ požiūriu, pagal kurį valstybės narės turėtų didelę diskreciją, kiek tai susiję su politikos pasirinkimu ir priimtinomis ar planuojamomis priemonėmis³².

55. Iš tiesų valstybės narės imasi būtinų priemonių, kad būtų pasiekti aplinkos apsaugos tikslai, atsižvelgdamos į jų teritorijoje esančių vandens telkinių specifikacijas ir charakteristikas. Vis dėlto kiekvienas vandens valdymo etapas yra sureguliuotas išsamiai, įskaitant mokslinių kriterijų nustatymą atliekant vadinamąją „interkalibraciją“³³.

56. Tai, mano nuomone, paneigia teiginį, kad tokio kompleksiško ir plačių užmojų teisės akto aprėptis galėtų būti susiaurinta iki paprasčiausių neprivalomo pobūdžio principų. Iš tiesų iš VPD 4 straipsnio formuluotės aiškiai matyti, kad juo siekiama, jog aplinkos apsaugos tikslai būtų veiksmingi įgyvendinant valdymo planus, kurie turi būti sudaryti dėl kiekvieno vandens telkinio. Be to, leidimų išdavimo procedūros taikymas pagal bendro pobūdžio teisės aktus, man atrodo, yra vienas iš priemonių programos, numatytos VPD 11 straipsnio 1 dalyje, įgyvendinimo pavyzdžių.

57. Galiausiai, kaip jau nurodžiau pirma, aplinkos apsaugos tikslai, kaip jie suprantami pagal VPD 4 straipsnį, iš tikrųjų nustatomi vėlyvame vandens telkinių būklės nustatymo, kuri turi atlikti valstybės narės, etape. Vis dėlto jų privalomieji padariniai neapsiriboja šiuo etapu. Iš tiesų aplinkos apsaugos tikslų siekiama tik atsižvelgiant į nustatytą vandens telkinių būklę, o tai paneigia prielaidą, jog 4 straipsnyje įtvirtintas tik neprivalomo pobūdžio tikslas. Taigi aplinkos apsaugos tikslų nustatymas turi *padėti* užtikrinti gerą vandens būklę ir išvengti bet kokio prastėjimo.

58. Dėl šių priežasčių, nors dėl VPD 4 straipsnio struktūros vertinti jame numatytas nuostatas nėra lengva³⁴, vienintelis tiek jo formuluotę, tiek tikslą atitinkantis aiškinimas yra toks, kad šiame straipsnyje įtvirtinta privalomo pobūdžio valstybių narių pareiga imtis visų priemonių, kad būtų užkirstas kelias toliau prastėti vandens telkiniams, dėl kurių – kaip ir Vėzerio atveju – sudarytas valdymo planas ir priemonių programa, taip pat stengtis naudoti visas priemones vandens telkiniams apsaugoti, atnaujinti ir gerinti, kad galiausiai būtų pasiekta jų gera būklė.

59. Iš tikrųjų prastėjimo draudimas yra ir draudimas, ir skatinamoji norma, kurios tikslas – pasiekti visus rezultatus, numatytus VPD. Taigi valstybės narės privalo ne tik uždrausti bet kokį prastėjimą, bet ir veiksmingai įgyvendinti šį draudimą. Veiksmingai įgyvendinti tikslą – „užkirsti kelią bet kokiam prastėjimui“, kuris yra konkreti bendro pobūdžio pareigos, numatytos VPD 1 straipsnyje, išraiška, galima tik imantis konkrečių priemonių, kurios užkirstų kelią prastėjimui ir sutrikdymams, galintiems turėti reikšmingą poveikį, atsižvelgiant į šios direktyvos tikslus³⁵.

31 — Žr. 2009 m. valdymo planą; prieinamas adresu http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf.

32 — Žr. priešingą poziciją Sprendime *Stichting Natuur en Milieu ir kt.* (EU:C:2011:348) dėl 2011 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/81/EB dėl tam tikrų atmosferos teršalų išmetimo nacionalinių ribų (OL L 309, p. 22; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 6 t., p. 320).

33 — Nurodytas VPD V priedo 1.4.1 punkto iv–ix papunkčiuose. Dėl šios sąvokos vertinimo žr. šios išvados 96 punktą.

34 — Žr. Komisijos aiškinamąjį dokumentą *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document No. 20 „Exemptions to the Environmental Objectives“*.

35 — Be to, pažymėtina, kad VPD 4 straipsnyje įtvirtinta siektinų tikslų laipsniavimo sistema, nes, kaip teisės aktų leidėjas nurodo, dėl to paties vandens telkinio gali būti keliami skirtingi tikslai ir todėl taikomos skirtingos priemonės. Iš tiesų pagal VPD 4 straipsnio 2 dalį tais atvejais, kai tam tikram vandens telkiniui taikytini keli VPD tikslai, taikomas tas, kuris yra griežtesnis.

4. VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkte numatyto tikslo – neleisti toliau prastėti – privalomo pobūdžio pateisinimai

a) Dėl išvadų, kurias galima padaryti iš VPD teisėkūros darbų

60. Siūlomą aiškinimą patvirtina VPD genezė; atsižvelgiant į jos pradinio projekto aiškinamąjį memorandumą, ji parengta siekiant „neleisti toliau prastėti vandens ekosistemoms ir sausumos ekosistemoms (atsižvelgiant į jų vandens poreikius), apsaugoti ir sustiprinti jų kiekybę bei kokybę“. Be to, „VPD patvirtina ir formaliai įtvirtina vadinamąjį „įvairių metodų derinimo“ požiūrį, pagal kurį taršos mažinimas teršalų susidarymo vietoje siejamas su aplinkos apsaugos tikslų įtvirtinimu“³⁶. Aplinkos apsaugos tikslų nustatymo svarbą patvirtina teisės akto pakeitimų, kuriais VPD 4 straipsnis iš esmės praplėstas, kiekis ir apimtis visuose teisėkūros darbų etapuose³⁷.

61. Konkrečiau kalbant, iš parengiamųjų darbų aiškiai matyti, kad pradinėje VPD redakcijoje valstybės narės nebuvo įpareigosios veiksmingai pasiekti iškeltus tikslus, kiek tai susiję su vandens būkle. Buvo pažymėta, kad joms veikiau numatyta pareiga užtikrinti, kad būtų sudaryti planai, kurie leistų pasiekti nustatytus tikslus. Taigi jos privalėjo sudaryti veiksmų planus, o ne pasiekti rezultatus. Europos Parlamentas taip pat pasiūlė pakeitimų, kuriais siekta „sukurti tvirtą planavimo proceso struktūrą ir užtikrinti, kad būtų galima reikalauti upės baseino rajono valdymo institucijos atsakomybės tais atvejais, kai ji nesudaro reikalaujamų planų“³⁸.

62. Kiek tai konkrečiai susiję su įpareigojimu neleisti paviršiniams vandenims prastėti, parengiamieji darbai, be kita ko, parodė, kad pradinės redakcijos aptariamos nuostatos galėjo reikšti, jog, priėmus VPD, vandens telkiniai, priskirti aukštesnei nei „geros būklės“ klasei, galėjo suprastėti tiek, kad būtų priskirti „geros būklės“ klasei. Todėl Europos Parlamentas pasiūlė pakeitimą, kad būtų galima atskirti pareigą pasiekti „gerą būklę“ nuo pareigos užkirsti kelią bet kokiam prastėjimui, ir šiuo tikslu į VPD 4 straipsnio 1 dalį įtraukti naują įtrauką, kurioje būtų atskirai numatyta pastaroji pareiga³⁹.

63. Be to, siekis sukonkretinti aplinkos apsaugos tikslus, kiek tai susiję su priemonėmis, kurių turi imtis valstybės narės, išryškėja, be kita ko, lyginant paeiliui parengtas VPD 4 straipsnio nuostatų redakcijas: pradinę redakciją⁴⁰ („Valstybės narės *sudaro* priemonių programas ir *užtikrina* jų veiksmingumą <...>“, kad būtų užkirstas kelias prastėjimui <...>), bendrąją poziciją („Valstybės narės *siekia* šių tikslų <...>“)⁴¹, paskesnę Komisijos nuomonę („Valstybės narės užtikrina, kad *priemonių programas*, nurodytos upių baseinų valdymo planuose, *būtų veiksmingos* <...>“)⁴² ir galiausiai priimtą formuluotę („vykdydamos priemonių programas, nurodytas upės baseino valdymo planuose, ir taikydamos jas“).

36 — Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos (COM(97) 49 *final*, 1 punktą).

37 — Žr., pavyzdžiui, pirmąją Komisijos pasiūlymą (COM(97) 49 *final*); pasiūlymą dėl pakeitimo (COM(1999) 271 *final*) 16–22 punktai; minėta Tarybos bendrąją poziciją Nr. 41/1999, taip pat Taikinimo komiteto, numatyto EB sutarties 251 straipsnio 4 dalyje, patvirtintą bendrą projektą PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

38 — Žr. pakeitimą Nr. 42 ir 1998 m. liepos 8 d. Europos Parlamento ataskaitos dėl pasiūlymo ir pakeistų pasiūlymų dėl Tarybos direktyvos, nustatančios Bendrijos veiksmų vandens srityje pagrindus (COM(97)0049 – C4-0192/97, COM(97)0614 – C4-0120/98 ir COM(98)0076 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)), dokumentas A4-0261/98, 3.1 punktą.

39 — Žr. ankstesnėje išnašoje nurodytos Europos Parlamento ataskaitos 3.2.1 punktą.

40 — COM(97) 49 *final*.

41 — 4 straipsnio redakcija, išdėstyta 1999 m. spalio 22 d. Bendrojoje pozicijoje (EB) Nr. 41/1999, kurią Taryba priėmė pagal Europos Bendrijos steigimo sutarties 251 straipsnyje nustatytą procedūrą (OL C 343, p. 1).

42 — VPD 4 straipsnio redakcija, išdėstyta Komisijos nuomonėje pagal EB sutarties 251 straipsnio 2 dalies c punktą dėl Europos Parlamento pakeitimų Tarybos bendrojoje pozicijoje dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, nustatančios Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus (COM(97) 49 *final*, COM(97) 614 *final*, COM(98) 76 *final* ir COM(99) 271 *final*), iš dalies keičiančioje Komisijos pasiūlymą pagal EB sutarties 250 straipsnio 2 dalį (COM(2000) 219 *final* – COD 97/0067).

64. Galiausiai reikėtų pažymėti, jog tvirtinant bendrą projektą Europos Parlamentas palankiai įvertino bendrosios pozicijos teksto sugriežtinimą, siekiant aiškiau išdėstyti aplinkos apsaugos tikslus ir suteikti jiems daugiau privalomumo⁴³.

b) prastėjimo draudimo visuotinis pobūdis ir veiksmingumas, visų pirma atsižvelgiant į pagerinimo reikalavimo apimtį

65. Sutinku su bylą nagrinėjančiu teismu, kuriam pritaria ir BUND, kad prastėjimo draudimas, numatytas VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje, atsižvelgiant į VPD 1 straipsnio a punktą, laikytinas bendrąja taisykle. Kaip nurodė Teisingumo Teismas⁴⁴, jo taikymas priklauso nuo to, ar yra priimtas paveikto vandens telkinio valdymo planas.

66. Taigi, pirma, iš minėtų teisėkūros darbų turinio matyti, kad prastėjimo draudimas suvoktas kaip savarankiškas, kad būtų išsaugota vandens telkinių būklė, kai ji bent jau „gera“.

67. Antra, visuotinis prastėjimo draudimo pobūdis išryškėja, kai jis lyginamas su pagerinimo reikalavimu, įtvirtintu VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto ii papunktyje. Norėčiau priminti, jog, atsižvelgiant į VPD 19 konstatuojamąją dalį, VPD siekiama išlaikyti ir pagerinti vandens aplinką Sąjungoje. Mano nuomone, teisės aktų leidėjas pagerinimo reikalavimui suteikė ypatingą statusą, todėl, priešingai, nei teigia Komisija, jis neapsiriboja subordinacijos ryšiu, pagal kurį prastėjimo draudimas būtų priemonė pagerinimo pareigai vykdyti.

68. Taigi jau VPD 1 straipsnyje, kuriame įtvirtinta jos paskirtis, pagerinimas tampa antraplanis, palyginti su svarbiausia valstybių narių atsakomybe užkertant kelią bet kokiam prastėjimui. VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje taip pat pirmiausia numatytas priemonių, būtinų siekiant užkirsti kelią prastėjimui, įgyvendinimas, o jos ii papunktyje – paviršinių vandens telkinių būklės apsauga ir gerinimas. Be to, nustatytas tiek pagerinimo pareigos įvykdymo terminas, tiek galimybė jį pratęsti pagal VPD 4 straipsnio 5 ir 6 dalis. Pareigai, numatytai VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje, nėra taikomas joks terminas, todėl galima daryti išvadą, kad priemonės, kuriomis siekiama uždrausti prastėjimą, priimamos nedelsiant ir visuotinai.

69. Atsižvelgiant į bendrą VPD tikslą – pasiekti gerą vandens būklę 2015 m., pagerinimo reikalavimo apimtis aiškintina atsižvelgiant į atitinkamą vandens telkinį ir priimtinių priemonių poveikį. Vadinasi, atskaitos taškas turėtų būti dabartinė tam tikro vandens telkinio būklė. Kai individualus projektas ar planavimo priemonės yra „neutralūs“, t. y. dėl jų nei pagerėja, nei prastėja vandens telkinio būklė, man atrodo, kad teisės aktų leidėjas leidžia tokį požiūrį, tik jei dabartinė paveikto vandens telkinio būklė yra bent jau „gera“. Pagerinimo reikalavimas galioja visas, jei paveikto vandens telkinio būklė yra blogesnė nei „gera“.

70. Tačiau prastėjimo draudimas išlieka privalomas kiekviename VPD įgyvendinimo etape ir galioja visų tipų ir būklių paviršinio vandens telkiniams.

43 — Taikinimo komiteto patvirtinta ataskaita dėl bendro Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, nustatančios Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus, projekto (C5-0347/2000 –1997/0067(COD)), dokumentas Nr. A5-0214/2000, pagal kurią „pasielgtas susitarimas dėl tikslų ir jų privalomumo beveik visiškai atitinka Europos Parlamento per antrąjį skaitymą priimtus pakeitimus. Įvairūs reikalavimai dabar suformuluoti imperatyviai („Valstybės narės <...> užtikrina <...> saugo <...> panaikina ir t. t.“). Parlamento delegacija sėkmingai pasipriešino Tarybos norui sušvelninti reikalavimus, t. y. kai kuriuose punktuose įrašyti žodžius „kai tai įmanoma“.

44 — Vis dėlto, kaip nurodyta Teisingumo Teismo praktikoje *Inter-Environnement Wallonie* (Sprendimas C-129/96, EU:1997:628, 45 punktas), prastėjimo draudimas taikomas ir per direktyvai perkelti nustatytą laikotarpį, kol patvirtinami valdymo planai. Žr. Sprendimą *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ir kt.* (C-43/10, EU:C:2012:560, 57 ir 58 punktai).

71. Žodis „vykdydamos“ priemonių programos, vartojamas VPD 4 straipsnio 1 dalyje, taip pat aiškiai parodo, jog teisės aktų leidėjas ne tik įpareigojo priimti plačiai taikomus planus, bet ir siekė įtvirtinti pareigą nustatyti *ryšį* tarp konkrečių vandens telkinių, priskirtų upės baseinui ir upės baseino rajonui, situacijos ir VPD 4 straipsnyje įtvirtintų tikslų pasiekimo, atsižvelgiant į VPD paskirtį, numatytą jos 1 straipsnyje.

72. Sprendimas *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ir kt.* (EU:C:2012:560) man atrodo labai informatyvus šiuo klausimu. Ši byla buvo susijusi su projekto dėl vandens perdavimo iš vieno upės baseino ar upės baseino rajono į kitą vertinimu, o valdymo planai dar nebuvo parengti. Teisingumo Teismas aiškiai nurodė, kad šiuo atveju VPD 4 straipsnis, taigi ir šio straipsnio 7 dalyje numatyta išimtis, netaikomi⁴⁵. Vis dėlto Teisingumo Teismas rėmėsi įpareigojimu susilaikyti nuo bet kokių priemonių, galinčių rimtai trukdyti pasiekti VPD numatytus rezultatus, priėmimo, kuris taikomas tiek per direktyvai perkelti nustatytą terminą, tiek ir pereinamuoju laikotarpiu⁴⁶. Tai, mano nuomone, patvirtina, kokią reikšmę Teisingumo Teismas teikia tam, kad būtų pasiekti VPD 4 straipsnyje numatyti tikslai ir išsaugota jų privalomoji galia. Vis dėlto mažai tikėtina, jog reikalavimai, taikomi prieš pasibaigiant direktyvos perkėlimo terminui, galėtų būti griežtesni už tuos, kurie taikomi jam pasibaigus.

73. Galiausiai Teisingumo Teismas, nors tiesiogiai ir nenusprendė dėl VPD 4 straipsnio pobūdžio, savo praktikoje patikslino, jog VPD „yra įtvirtintos skirtingo pobūdžio nuostatos, įpareigojančios valstybes nares (žr., pavyzdžiui, 4 straipsnį, įpareigojantį valstybes nares įgyvendinti būtinas priemones, kad neprastėtų visų paviršinio ir požeminio vandens telkinių būklė)“. Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, jog „direktyvos 2 straipsnis, nagrinėjamas kartu su, pavyzdžiui, jos 4 straipsniu, nustato aiškias valstybių narių pareigas, kurias jos turi įvykdyti per nustatytą laikotarpį, kad neprastėtų visų paviršinio ir požeminio vandens telkinių būklė“⁴⁷.

74. Taigi VPD 4 straipsnio 1 dalies a punktą buvo išaiškintas kaip nuostata, kuria valstybės narės įpareigojamos imtis būtinų priemonių, kad būtų pasiekti joje įtvirtinti tikslai⁴⁸, t. y. kad neprastėtų visų paviršinio vandens telkinių būklė ir gera šių vandenų būklė būtų pasiekta iki 2015 m. pabaigos⁴⁹.

75. Šių aplinkybių visuma aiškiai paneigia Vokietijos vyriausybės teiginį, kad kelio užkirtimas prastėjimui yra ne prastėjimo draudimo išraiška, o tik tolumas ir neįpareigojantis VPD tikslas.

c) Dėl VPD 4 straipsnio 7 dalyje numatytos išimties svarbos

76. VPD 32 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „tam tikromis sąlygomis reikalavimas *sustabdyti* [vandens būklės] *prastėjimą* gali būti pagrįstai netaikomas“. Taigi VPD 4 straipsnyje įtvirtintų išimčių sistema apima kelias kategorijas⁵⁰. Konkrečiau kalbant, jos 4 straipsnio 7 dalyje nurodyta, kad nesutrukdytas paviršinio vandens telkinio būklei prastėti nėra VPD pažeidimas, kai tokį prastėjimą lemia *nauji* paviršinio vandens telkinio fizinių charakteristikų *pakeitimai*⁵¹. Vis dėlto ši išimtis

45 — Vis dėlto Teisingumo Teismas pabrėžė ryšį tarp tinkamų apsaugos priemonių, kurias pagal VPD 4 straipsnio 1 dalį turi nustatyti valstybės narės, ir išankstinio atitinkamo upės baseino rajono valdymo plano parengimo, žr. Sprendimą *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ir kt.* (EU:C:2012:560, 49–62 punktai).

46 — Sprendimas *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ir kt.* (EU:C:2012:560, 57 ir 58 punktai).

47 — Sprendimas *Komisija / Liuksemburgas* (EU:C:2006:749, 42 ir 63 punktai).

48 — Žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvados byloje *Komisija / Liuksemburgas* (C-32/05, EU:C:2006:334) 53 punktą.

49 — Žr. generalinės advokatės J. Kokott išvados byloje *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ir kt.* (EU:C:2011:651) 59 punktą.

50 — Išskyrus saugomas teritorijas, kaip jos suprantamos pagal VPD 1 straipsnio 1 dalies c punktą, dėl kai kurių konkrečių vandens telkinių valstybės narės gali kelti ne tokius griežtus aplinkos apsaugos kokybės tikslus, kaip numatyta VPD 4 straipsnio 5 dalyje, kai tie vandens telkiniai „yra taip paveikti žmogaus veiklos“ arba kai „jų gamtinės sąlygos yra tokios, kad tuos tikslus pasiekti būtų neįmanoma arba per brangu“. Pagal VPD 4 straipsnio 6 dalį laikinas vandens telkinių būklės prastėjimas nėra VPD pažeidimas, jei jį sukėlė išimtinės gamtinės priežastys ar neįveikiamos aplinkybės. Galiausiai, išskyrus saugomus vandenius, VPD numatyta, kad gera vandens telkinių būklė iš principo turi būti pasiekta 2015 m., vis dėlto terminų pratęsimai leidžiami ir pagal VPD 4 straipsnio 4 dalį.

51 — Ši išimtis taikoma ir tuo atveju, kai pasikeičia požeminių vandens telkinių lygis.

taikytina, tik jei buvo imtasi visų įmanomų priemonių vandens telkinio būklei daromam neigiamam poveikiui sušvelninti, o priemonių programos ir valdymo planai buvo atitinkamai pritaikyti. Bet kuriuo atveju reikia pažymėti, jog 51 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad, įgyvendinant VPD, turi būti pasiektas toks vandens apsaugos lygis, kuris būtų bent lygiavertis lygiui, numatytam kai kuriuose ankstesniuose Sąjungos aktuose.

77. Aiškinant *aplinkos apsaugos tikslų*, kaip jie suprantami pagal VPD 4 straipsnio 1 dalį, apimtį, šio straipsnio 7 dalis turi lemiamą reikšmę iš esmės dėl dviejų priežasčių. Pirma, ši išimtis patvirtina, kad reikalavimas užkirsti kelią bet kokiam prastėjimui taikomas išduodant konkrečių projektų, dėl kurių vandens telkinio būklė galėtų suprastėti, leidimus. Antra, jos formuluotė neabejotinai patvirtina tikslo – užkirsti kelią prastėjimui – privalomą pobūdį. Taigi valstybė narė privalo neišduoti projekto leidimo, jeigu kyla grėsmė, kad dėl jo nebus pasiekta gera paviršinio vandens būklė, nebent tokiam projektui taikytina išimtis.

78. Iš tiesų, kaip priminė generalinė advokatė J. Kokott savo išvadoje byloje *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ir kt.* (C-43/10, EU:C:2011:651), VPD 4 straipsnyje nustatomi ne tik su programomis siejami įpareigojimai, bet ir kalbama apie individualius projektus, bent jau tuomet, kai jie gerokai pablogina vandens būklę⁵². Pagal 4 straipsnio 7 dalį leidžiamas vandens būklės prastėjimas dėl naujų pakeitimų. Juos gali lemti individualūs projektai. Iš tiesų projekto ir valdymo planų įgyvendinimo neįmanoma nagrinėti atskirai, lygiai taip pat kaip ir visi statybų leidimai tam tikroje teritorijoje, kai yra jos teritorinio planavimo dokumentas, turi būti išduoti laikantis šio dokumento.

79. Dėl šių priežasčių visiems projektams, išskyrus tuos, kurie neturi beveik jokios įtakos vandens telkinių būklei, taigi ir upės baseino rajono valdymui, taikomas bendras vandens telkinių būklės prastėjimo draudimas, vis dėlto tų projektų leidimas gali būti išduotas taikant išimčių, numatytų VPD 4 straipsnyje, sistemą.

80. Savo ruožtu dėl Vokietijos vyriausybės siūlomo aiškinimo VPD taptų visiškai neveiksminga, kadangi būtų galima priimti grynai teorinio pobūdžio valdymo planus, kurie neturėtų jokio ryšio su individualiomis priemonėmis ir niekaip jų nepaveiktų.

81. Vis dėlto iš bylos medžiagos matyti, kad Vėzerio ekologinė būklė jau laikoma kritine. BUND nurodė – ir tai nebuvo ginčijama, – kad jau daugelį metų vykdoma įvairi Vėzerio plėtra. Atsižvelgiant į problemų, susijusių su druskingumo didėjimu dėl potašo ir antropogeniniu maistinių medžiagų įnešimu, rimtumą ir skaičių, mažai tikėtina, kad Vėzeris artimiausiu laiku atgaus gerą ekologinę būklę ar gerą ekologinį potencialą⁵³. Ši išvada taip pat aiškiai išplaukia iš galiojančio 2009 m. Vėzerio valdymo plano, pagal kurį VPD tikslai negalės būti pasiekti iki 2015 m., o tai reiškia naudojimąsi išimtimis ir pratęsimais⁵⁴. Pati Vokietijos vyriausybė savo rašytinėse pastabose pripažįsta, kad į nagrinėjamą plėtros projektą atsižvelgiama priemonių programoje kaip į planavimo priemonę, o tai, mano nuomone, ji susieja su valstybių narių pareigomis, nustatytomis VPD.

82. Dėl šių priežasčių prastėjimo draudimo taikymas pagal VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį tokiems projektams, kaip Vėzerio plėtros projektas, yra ne tik paprastas VPD taikymas, bet ir pati tinkamiausia priemonė VPD veiksmingumui, kaip jis suformuluotas jos 1 straipsnyje, užtikrinti.

52 — Žr. generalinės advokatės J. Kokott išvados byloje *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ir kt.* (EU:C:2011:651) 62 punktą.

53 — BUND pateikia nurodą Vėzerio valdymo planą (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf), iš kurio matyti, kad susijusiose žemutinio Vėzerio srityse daugumos nagrinėjamų paviršinio vandens telkinių ekologinis potencialas yra tik vidutiniškas, be to, kai kurių Vėzerio intakų, su kuriais plėtros projektas taip pat yra susijęs, ekologinis potencialas yra blogas.

54 — Žr. minėto valdymo plano 5 skyrių, 6 ir paskesni puslapiai. Be to, BUND nurodo, kad Komisija šiuo klausimu pradėjo procedūrą dėl įsipareigojimų nevykdymo prieš Vokietijos Federacinę Respubliką, bylos Nr. 2012/4081 (Komisijos oficialaus pranešimo data – 2012 m. birželio 21 d.), motyvuodama tuo, kad šiuo požiūriu valdymo plano nepakanka.

83. Žinoma, taip aiškinant VPD, reikia konstatuoti, jog daugumai projektų, kurių leidimas turi būti išduotas ir kurie gali lemti prastėjimą, bus taikoma išimtis pagal VPD 4 straipsnio 7 dalį, nors iš principo jiems turėtų būti taikomas prastėjimo draudimas. Vis dėlto toks požiūris man atrodo tinkamas, nes jis leidžia įgyvendinti projektus, kurie atitinka kitokius svarbius reikalavimus (ypač ekonominius), ir kartu nepažeidžia VPD paskirties ir pagrindinių tikslų, kadangi leidžia nustatyti tinkamas leidimų išdavimo sąlygas ir ribojimus.

5. Siūlomas atsakymas į pirmąjį ir ketvirtąjį prejudicinius klausimus

84. Atsižvelgdamas į pirmiau išdėstytus argumentus, manyčiau, kad prastėjimo draudimas ir pagerinimo reikalavimas, numatyti VPD 4 straipsnyje, taikomi išduodant individualių projektų leidimus. Todėl šiame etape – su sąlyga, kad nesuteikta išimtis pagal taikomas Sąjungos teisės nuostatas⁵⁵, – valstybės narės privalo neišduoti individualaus projekto, galinčio rimtai trukdyti pasiekti šios direktyvos tikslą, leidimo.

C – Dėl sąvokos „prastėjimas“, kaip ji suprantama pagal VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį (antrasis ir trečiasis klausimai)

1. Šalių pastabos

85. Antruoju ir trečiuoju klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, kokiomis aplinkybėmis reikia konstatuoti vandens telkinių būklės „prastėjimą“, kaip jis suprantamas pagal VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį. Beje, norėčiau pažymėti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo siūlomas pateiktų klausimų atskyrimas man atrodo netinkamas, nes neįmanoma atsakyti į klausimą, susijusį su klasifikavimo sistema, prieš tai neįvertinus pačios „prastėjimo“ sąvokos.

86. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo institucijos, priėmusios sprendimą patvirtinti planą, samprotavimus. Iš jų matyti, jog, nepaisant išvados, kad dėl Vėzerio plėtros dabartinė vandens telkinių būklė pasikeistų į neigiamą pusę, vis dėlto, jos nuomone, toks prastėjimas būklės klasėje nelaikytinas vandens telkinio ekologinio potencialo ar ekologinės būklės prastėjimu. Taigi ši institucija padarė išvadą, kad nėra prastėjimo, kaip jis suprantamas pagal WHG 27 straipsnį, kuriuo į nacionalinę teisę perkeliama VPD 4 straipsnio 1 dalis⁵⁶. Tačiau, remdamasis visų pirma VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunkčio formuluote, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, jog „prastėjimo“ sąvoka neturėtų būti suprantama tik kaip apimanti pakeitimus, kurie lemia priskyrimą žemesnei klasei, kaip tai suprantama pagal VPD V priedą.

87. Kiek tai susiję su antruoju klausimu, BUND ir Komisijos nuomone, „prastėjimas“, kaip jis suprantamas pagal VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį, priklauso ne vien nuo būklės klasių pokyčių, nes VPD uždraudžiamas *bet koks reikšmingas suprastėjimas* tos pačios būklės klasėje. Šiuo atžvilgiu jos nurodo, kad šia nuostata uždraudžiamas paviršinio vandens telkinių būklės prastėjimas apskritai (žr. i papunktį), o nuoroda į VPD V priedą, taigi ir į jame nurodytą klasifikaciją, daroma tik dėl pagerinimo reikalavimo (žr. ii ir iii papunkčius).

55 — Šiuo klausimu manyčiau, kad reikia atsižvelgti ne tik į VPD 4 straipsnyje įtvirtintas išimtis, bet ir į visumą teisės aktų, taikomų vandens srityje, kurie gali neigiamai paveikti pagrindų direktyvą. Dėl visumos šios srities direktyvų pristatymo žr. mano išvados byloje *Komisija / Vokietija* (C-525/12, EU:C:2014;449) 43 punktą.

56 — WHG 27 straipsnyje „Paviršinių vandenų valdymo tikslai“ numatyta: „1) Paviršiniai vandenys, kurie nėra priskirti dirbtiniams arba labai pakeistiems pagal 28 straipsnį, yra valdomi taip, kad būtų 1.) išvengta jų ekologinės ir cheminės būklės prastėjimo ir 2.) išsaugota arba pasiekta gera ekologinė ir gera cheminė būklė. 2) Paviršiniai vandenys, kurie yra priskirti dirbtiniams ar labai pakeistiems pagal 28 straipsnį, yra valdomi taip, kad būtų 1.) išvengta jų ekologinio potencialo ir jų cheminės būklės prastėjimo ir 2.) išsaugotas arba pasiektas geras ekologinis potencialas ir gera cheminė būklė“.

88. Kiek tai susiję su trečiuoju klausimu, BUND teigia, jog „prastėjimas“, kaip jis suprantamas pagal VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį, yra bet kokia įtaka, kuri, kiek tai susiję su vandens būkle, pasireiškia neigiamai arba kuri viršija iš proporcingumo principo kylančią *de minimis* ribą, įskaitant iš esmės lokalų ir trumpalaikį neigiamą poveikį. Savo ruožtu Komisija mano, kad „prastėjimas“ yra tada, kai bent vieno iš kokybės elementų, į kuriuos atsižvelgiama vertinant paviršinio vandens būklę, kaip tai suprantama pagal VPD V priedą, klasė pasikeičia į žemesnę.

89. Vokietijos, Nyderlandų, Lenkijos ir Didžiosios Britanijos vyriausybės mano, kad „prastėjimas“ aiškintinas taip, kad jis apima tik pokyčius, kurie lemia priskyrimą žemesnei klasei, kuri nustatoma pagal VPD V priedą. Vokietijos vyriausybė, kaip iš esmės ir Didžiosios Britanijos ir Lenkijos vyriausybės, nurodo, jog, nors VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje nedaroma nuoroda į VPD V priedą, jame įtvirtinta klasifikacija taikoma netiesiogiai. Be to, nepaisydama savo siūlomo atsakymo į trečiąjį prejudicinį klausimą, Nyderlandų vyriausybė siūlo aiškinti „prastėjimą“, atsižvelgiant į įvairius kokybės elementus ar medžiagas, o ne į bendrą ekologinės būklės lygį. Galiausiai Prancūzijos vyriausybė posėdyje laikėsi nuomonės, kad prastėjimo sąvoka turėtų apimti tik bendrą ekologinės būklės priskyrimą žemesnei klasei pagal VPD V priede įtvirtintus kriterijus.

2. Dėl VPD įtvirtintos vandens telkinių⁵⁷ ekologinės būklės klasifikavimo sistemos

90. Pirmiausia norėčiau pabrėžti, jog tiek prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kilusios abejonės, tiek ir šalių požiūrių skirtumai susiję su moksline diskusija tarp teorijos, pagal kurią prastėjimo sąvoka apima priskyrimą žemesnei klasei, kaip tai suprantama pagal VPD V priedą (*adinamoji „klasių“ teorija*), ir teorijos, pagal kurią prastėjimo sąvoka apima bet kokią vandens telkinių būklės pakeitimą (*adinamoji „status quo“ teorija*), šalininkų. Taigi šios teorijos yra dvi kraštutinės nuomonės dėl prastėjimo sąvokos pagal VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį aiškinimo. Vis dėlto, siekiant išnagrinėti šią sąvoką, man atrodo būtina papildyti šią sistemą išsamesne iš VPD kylančių techninių aspektų analize⁵⁸.

91. Kaip jau pažymėjau, paviršinio vandens būklės įvertinimas grindžiamas ekologinės būklės, kuri apima penkias klases, analize⁵⁹.

92. Vis dėlto pažymėtina, jog kiekviena klasė, įskaitant ir ekologinės būklės labai gerą būklę, nustatoma, atsižvelgiant į *nuokrypį* nuo *etaloninių sąlygų*, kaip tai suprantama pagal VPD V priedo 1.2 punktą, t. y. nuo verčių, kurios paprastai būdingos tokio tipo vandens telkiniams netrikdomomis gamtinėmis sąlygomis. Taigi kalbama apie paviršinio vandens gamtines sąlygas, būdingas tam tikro tipo vandens telkiniams⁶⁰, kurios vis dėlto nėra apibrėžtos VPD.

93. Taigi gera ekologine būkle, kaip ji suprantama pagal VPD V priedą, laikytinas žmogaus veiklos nulemtas nedidelis nuokrypis nuo būklės, paprastai būdingos tokio tipo vandens telkiniams netrikdomomis gamtinėmis sąlygomis. Kitaip sakant, kuo daugiau bus nukrypstama nuo nepaliestos, ankstesnės vandens telkinių būklės, tuo vandens telkinio ekologinė būklė bus laikoma prastesne.

57 — Šis vertinimas nesusijęs su požeminiais vandenimis, taip pat labai pakeistais ir dirbtiniais vandens telkiniais.

58 — Dėl išsamesnio klasifikavimo sistemos pristatymo žr. *Common Implementation Strategy, Guidance Document n°13*, „Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential“.

59 — Kiek tai susiję su chemine būkle, VPD numatytos dvi klasės.

60 — Dėl A ir B tipų bei vandens telkinių kategorijų pristatymo žr. VPD II ir V priedus.

94. Vertindamos ekologinę būklę, valstybės narės turi vadovautis *biologiniais kokybės elementais*, kurie yra jos pagrindas, ir juos papildančiais *fiziniais-cheminiais* ir *hidromorfologiniais* elementais⁶¹. Kiekvieną iš šių elementų sudaro ilgas parametrų sąrašas⁶². Atskiri sąrašai nustatyti dėl upių, ežerų, tarpinių ir pakrančių vandenų.

95. Tada, apskaičiuodamos, kiek dabartinė vandens telkinio būklė yra nutolusi nuo *normalių sąlygų*, valstybės narės turi nustatyti *ekologinės kokybės santykius* (EKS). EKS yra konkrečiame vandens telkinyje stebimų biologinių parametrų verčių ir parametrų, taikomų tam telkiniui etaloninėmis sąlygomis, verčių santykis⁶³. Santykis išreiškiamas skaičiais nuo nulio iki vieneto. Labai gerą ekologinę būklę atspindinčios vertės artėja prie vieneto, blogą – prie nulio.

96. Taigi tik šiame vėlesniame etape valstybės narės kiekvienos paviršinio vandens kategorijos EKS padalija į penkias klases pagal *biologinės kokybės elementų* ribinę vertę, kuri žymi šių skirtingų klasių (labai gera, gera, vidutiniška ir bloga) ribą⁶⁴. Ribinės vertės turi būti nustatytos *atliekant interkalibraciją*⁶⁵ – lyginant kiekvieno biologinio elemento ir kiekvieno bendro paviršinio vandens telkinio tipo klasifikavimo rezultatus, gautus taikant tą pačią geografinę interkalibracijos grupę sudarančių valstybių narių nacionalines monitoringo sistemas, ir vertinant rezultatų atitiktį norminėms apibrėžtims, numatytoms VPD V priedo 1.2 skirsnyje⁶⁶. Vis dėlto, atliekant interkalibraciją, tik nustatoma riba tarp „labai geros“, „geros“ ir „vidutiniškos“ būklės klasių⁶⁷. Valstybių narių ribinės vertės įtvirtintos Komisijos priimtame „sprendime dėl interkalibracijos“⁶⁸.

97. Galiausiai pagrindinė taisyklė, kuria remiasi Komisija, išreikšta formule „one out all out“⁶⁹. Remiantis šiuo principu, vandens telkinys priskiriamas žemesnei klasei, kai vieno iš kokybės elementų santykis tampa mažesnis už lygį, kurį atitinka dabartinė klasė. Šis metodas susijęs su „paviršinio vandens būklės“ apibrėžtimi, pateikta VPD 2 straipsnio 17 punkte, kuri turi būti nustatoma atsižvelgiant į blogiausią jo ekologinės ar cheminės būklės kriterijų.

3. Pasekmės „prastėjimo“ sąvokos, kaip ji suprantama pagal VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktį, aiškinimui

98. Atsižvelgiant į ankstesnę analizę, akivaizdu, jog klasifikavimo sistema yra visuotinai taikoma priemonė, kuri sudaro VPD įtvirtintos valdymo sistemos pagrindą. Tą patvirtina VPD 2 straipsnio 21 punktas, kuriame daroma nuoroda į klasifikavimą pagal jos V priedą. Šiame priede tokios ekologinės būklės klasifikacijos laikomos „normatyviniais apibrėžimais“.

61 — Taigi valstybės narės tikrina kiekvieno vandens telkinio tipo hidromorfologines ir fizines-chemines sąlygas, išreikštas kokybės elementų vertėmis, numatytomis VPD V priedo 1.1 punkte. Valstybės narės taip pat turi nustatyti biologines etalonines sąlygas, išreikštas kokybės elementų vertėmis, numatytomis VPD V priedo 1.2 punkte.

62 — Žr. VPD V priedo 1.2.1 punktą. Kiek tai susiję su biologinės kokybės elementais, vertinamas fitoplanktonas, makrofitai ir fitobentosai, dugninė bestuburė fauna ir žuvų fauna. Kiek tai susiję su hidromorfologiniais elementais, vertinamas vandens nuotėkio tūris ir dinamika, ryšys su požeminiais vandenimis, upės nepertraukiamumas, vagų tipai, pločio ir gylio svyravimai, krantų zonos struktūra ir būklė. Kiek tai susiję su fizinės ir cheminės kokybės elementais, vertinamas druskingumas, prisotinimas deguonimi, terminės sąlygos, rūgštingumas, specifiniai teršalai.

63 — Kaip tai suprantama pagal VPD V priedo 1.4.1. punkto ii papunktį.

64 — Atsižvelgiant į VPD V priedo 1.2 punktą.

65 — Numatyta VPD V priedo 1.4.1. punkto iv–ix papunkčiuose.

66 — Žr. 2013 m. rugsėjo 20 d. Komisijos sprendimo, kuriuo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2000/60/EB nustatomos atlikus interkalibraciją gautos valstybių narių monitoringo sistemų klasių vertės ir panaikinamas Sprendimas 2008/915/EB (OL L 266, p. 1), 5 konstatuojamąją dalį.

67 — Žr., VPD V priedo 1.4.1. punkto iii papunktį.

68 — Žr. 2013 m. rugsėjo 20 d. Komisijos sprendimą, nurodytą šios išvados 66 išnašoje.

69 — Įtvirtinta VPD V priedo 1.4.2. punkto i papunktyje.

99. Vis dėlto taip pat neginčytina, jog, nustatant klasių ribines vertes, įtvirtinamos labai plačios svyravimo ribos. Taigi klasės yra tik priemonės, kurios pagrindžia arba apriboja labai detalius valstybių narių veiksmus nustatant kokybės elementus, atspindinčius realią tam tikro vandens telkinio būklę. Taigi man atrodo, kad būtent dėl šios priežasties VPD 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje nedaroma nuoroda į jos V priedą, nes prastėjimo sąvoka – klasikinė vandens teisės koncepcija – yra šios srities bendros aprėpties sąvoka, kuri neapsiriboja VPD techniniu aspektu.

100. Todėl, lyginant anksčiau nurodytas priešingas teorijas, mano nuomone, darniausias ir nuosekliausias aiškinimas, atsižvelgiant į VPD 1 ir 4 straipsniuose nustatytus tikslus, yra toks, pagal kurį „paviršinio vandens telkinio būklės prastėjimo“ sąvoka turi būti vertinama atsižvelgiant į visas medžiagas ar kokybės elementus, kuriuos apima ekologinės būklės vertinimas, kaip jis suprantamas pagal VPD, nors tai ne visada pasireiškia klasifikavimo pakeitimu.

101. Reikia priminti, kad, priimdamas VPD, teisės aktų leidėjas siekė pabrėžti ekologinio požiūrio svarbą vandens valdymo srityje. Šiuo požiūriu paremtas ir paviršinių vandenų klasifikavimas, pagal kurį keliami įvairūs jų ekologinės ir cheminės būklės reikalavimai. Šis požiūris sustiprinamas taikant principą „one out all out“, kuris yra konkreti prevencijos principo išraiška⁷⁰. Vis dėlto norėčiau pabrėžti, jog, taikant šį principą, klasifikavimo sistema, kaip galimas instrumentas operatyviam sprendimui priimti, tampa mažai naudinga, nes ji netenka funkcijos nustatyti paveikto vandens telkinio būklės rodiklių (matematinį) vidurkį.

102. Iš tikrųjų man atrodo, jog, taikant taisyklę „one out all out“ kartu su klasių teorija, rezultatai bus nenaudingi. Taigi pritariu Komisijai, jog, vadovaujantis klasių teorija, kyla grėsmė, kad dėl jos žemiausiai klasei priskirti vandenys nepateks į prastėjimo draudimo taikymo sritį, taip pat bus susilpninta vandenų, priskirtų aukštesnėms klasėms, apsauga. Vis dėlto, atsižvelgiant į VPD tikslą, šio tipo vandens telkiniams turi būti skiriamas ypatingas dėmesys vandens valdymo srityje. Iš tikrųjų, remiantis principu „one out all out“, pakanka, kad prastėtų vienas parametras, ir visas telkinys būtų priskirtas žemesnei klasei. Tačiau, priskyrus žemesnei klasei, visi kiti parametrai galėtų toliau prastėti ir tai nelemtų jokie suprastėjimo pagal klasių teoriją⁷¹.

103. Taigi, vertinant prastėjimo sąvoką per klasių prizmę, į VPD taikymo sritį nepateks daugybė kokybės elementų būklės pokyčių, kas kelia grėsmę, jog dėl to nebus pasiektas VPD tikslas.

104. Be to, nenorėdamas ištraukti į mokslinę diskusiją dėl VPD, norėčiau pabrėžti, jog yra įvairių kritiškų pastabų dėl klasifikavimo modelio⁷². Taigi atrodo, jog ši sistema iš tikrųjų dažniausiai lemia apytikslis arba nepatenkinamus rezultatus, t. y. ji neatspindi dabartinės ekosistemos būklės.

105. Jei „prastėjimo“ sąvoka aiškinama atsižvelgiant į kokybės elementą arba medžiagą, prastėjimo draudimas išlieka veiksmingas, nes jis apima bet kokį pokytį, galintį rimtai trukdyti pasiekti pagrindinį VPD tikslą.

70 — Remiantis doktrina, jis vis dėlto dažniausiai lemia priskyrimą žemesnei klasei. Žr. H. Josefsson ir L. Baaner „The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?“, *Journal of Environmental Law*, 23 t., Nr. 3, 2011, p. 471.

71 — Šiuo klausimu pakanka paminėti atvejį, kai vandens telkinio būklė apskritai laikytina „bloga“ tik dėl vieno parametro. Šiuo atveju, nors formaliai joks prastėjimas neįmanomas, iš tikrųjų bus leidžiama toliau prastėti likusiems parametrams.

72 — Taigi visų pirma nurodoma, jog būtų logiškiau laikyti, kad labai gera būklė atitinka etalonines sąlygas. Be to, pabrėžta, jog, siekiant nustatyti klasių ribas, reikėtų remtis grynai moksline analize, kurios metodologija iš tikrųjų dar nėra apibrėžta. Žr. studiją W. Van de Bund ir 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, p. 10.

http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%200recc.pdf. Taip pat žr. B. Moss „The determination of ecological status in shallow lakes – a tested system (ECOFAME) for implementation of the European Water Framework Directive“, KOPS, 2003.

106. Galiausiai norėčiau pabrėžti, jog keletas šalių remiasi tomis pačiomis Komisijos gairėmis⁷³, tačiau dėl jų daro priešingas išvadas. Remiantis šiuo dokumentu, „pagal 4 straipsnio 7 dalį tikslai neleisti prastėti ekologinei būklei yra susiję su klasės pokyčiais, o ne su pokyčiais klasėje. Taigi valstybėms narėms nereikia remtis 4 straipsnio 7 dalimi dėl pokyčių klasėje.“

107. Šiuo klausimu norėčiau pabrėžti, jog šiek tiek painiojamos prastėjimo ir paties VPD nuostatų pažeidimo sąvokos. Iš tiesų man atrodo, jog minėtas dokumentas patvirtina teiginį, kad valstybė narė privalo imtis visų priemonių, leidžiančių pasiekti gerą vandens telkinių būklę, visų pirma įgyvendindama aplinkos apsaugos tikslus, numatytus VPD 4 straipsnyje. Tačiau valstybei narei netaikomos jokios sankcijos, jei, nepaisant visų jos pastangų, ši būklė nepasiekta. Bet kuriuo atveju, kaip tą nurodo Vokietijos vyriausybė, šis dokumentas, kad ir koks naudingas jis galėtų būti, neturi privalomosios galios. Maža to, tai nėra Komisijos pranešimas, kaip jis suprantamas pagal Teisingumo Teismo praktiką konkurencijos teisės arba finansinių sankcijų srityse⁷⁴.

108. Bet kuriuo atveju norėčiau pabrėžti, kad, nei remiantis VPD formuluote, nei jos tikslu, bet kuriuo atveju negalima patvirtinti, kad egzistuoja *de minimis* riba pagal akivaizdaus prastėjimo teoriją, kurią išdėstė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Iš tiesų minimali reikalavimų saugoti vandens būklę riba yra tokia, kuri nustatyta jau galiojančiuose Sąjungos teisės aktuose, remiantis VPD 51 konstatuojamąja dalimi kartu su jos 4 straipsnio 8 ir 9 dalimis ir 11 straipsnio 3 dalies a punktu.

109. Atsižvelgdamas į pirmiau išdėstytus argumentus, į antrąjį ir trečiąjį prejudicinį klausimus siūlau atsakyti taip: prastėjimo sąvoka aiškintina atsižvelgiant į tam tikrą medžiagą ar kokybės elementą, kuriuos apima ekologinės būklės vertinimas, kaip jis suprantamas pagal VPD V priedą, nors pakeitimas nebūtinai pasireiškia klasifikavimo pakeitimu. Vis dėlto jis gali lemti tokį klasifikavimo pakeitimą tuo atveju, kai medžiagos ar kokybės elemento vertė nukrinta žemiau dabartinio klasifikavimo lygio.

V – Išvada

110. Siūlau Teisingumo Teismui į pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. 2000 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2000/60/EB, nustatančios Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus, iš dalies pakeistos 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/31/EB, 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktis aiškintinas taip, kad valstybės narės – su sąlyga, kad nesuteikta išimtis pagal taikomas Sąjungos teisės nuostatas, – privalo neišduoti projekto leidimo, jeigu dėl jo gali arba suprastėti paviršinio vandens telkinio būklė, arba kyla grėsmė, kad nebus pasiekta gera paviršinio vandens būklė, geras ekologinis potencialas ar gera paviršinio vandens cheminė būklė šioje direktyvoje nustatytu laiko momentu.

2. Direktyvos 2000/60, iš dalies pakeistos Direktyva 2009/31, 4 straipsnio 1 dalies a punkto i papunktyje vartojama „būklės prastėjimo“ sąvoka aiškintina kaip reiškianti pakeitimus, susijusius su tam tikra medžiaga ar kokybės elementu, kuriuos apima ekologinės būklės vertinimas, kaip jis suprantamas pagal šios direktyvos V priedą, nors pakeitimas nebūtinai pasireiškia klasifikavimo pakeitimu, kaip tai suprantama pagal šį priedą. Vis dėlto jis gali lemti tokį klasifikavimo pakeitimą tuo atveju, kai medžiagos ar kokybės elemento vertė nukrinta žemiau dabartinio klasifikavimo lygio.

73 — Žr. pirmiau nurodytas Gaires Nr. 20 „Exemptions to the Environmental Objectives“.

74 — Žr. sprendimus *Dansk Rørindustri ir kt. / Komisija* (sujungtos bylos C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ir C-213/02 P, EU:C:2005:408, p. 211–213) ir *Komisija / Portugalija* (C-70/06, EU:C:2008:3, p. 34).