



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-461/13

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV przeciwko Bundesrepublik Deutschland

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht)

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko naturalne — Polityka Unii w dziedzinie gospodarki wodnej — Dyrektywa 2000/60/WE — Artykuł 4 ust. 1 — Cele środowiskowe w odniesieniu do wód powierzchniowych — Pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych — Przedsięwzięcie dotyczące przebudowy drogi wodnej — Obowiązek zakazania przez państwa członkowskie każdego projektu mającego albo mogącego wywołać negatywny wpływ na stan części wód powierzchniowych — Kryteria decydujące przy ocenie wystąpienia pogorszenia się stanu części wód powierzchniowych

Streszczenie – wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 1 lipca 2015 r.

1. *Środowisko naturalne — Polityka wodna Unii — Dyrektywa 2000/60 — Cele środowiskowe w odniesieniu do wód powierzchniowych — Wiążący charakter przepisów ustanawiających te cele i obowiązek ich osiągnięcia przez państwa członkowskie*

[dyrektywa 2000/60 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 3, art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii), art. 4 ust. 7, art. 5, 8, 11, 13, załącznik V]

2. *Środowisko naturalne — Polityka wodna Unii — Dyrektywa 2000/60 — Charakter dyrektywy ramowej — Pełna harmonizacja ustawodawstw podatkowych — Brak*

[art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE); dyrektywa 2000/60 Parlamentu Europejskiego i Rady]

3. *Środowisko naturalne — Polityka wodna Unii — Dyrektywa 2000/60 — Cele środowiskowe w odniesieniu do wód powierzchniowych — Pojęcie pogorszenia się stanu części wód powierzchniowych*

[dyrektywa 2000/60 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i), art. 4 ust. 7]

1. Artykuł 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2000/60 ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane – z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa – do odmowy zgody na konkretne przedsięwzięcie, w przypadku gdy może ono spowodować pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych lub gdy zagraża uzyskaniu dobrego stanu wód powierzchniowych lub dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego takich wód w dacie przewidzianej w tej dyrektywie.

Po pierwsze, brzmienie art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy podkreśla wiążący charakter tego przepisu. W istocie zawarte w nim odniesienie do wdrożenia przez państwa członkowskie koniecznych środków, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych zawiera w sobie zobowiązanie państw członkowskich do działania w tym kierunku. Należy rozumieć zezwolenie na konkretne przedsięwzięcie jako takie wdrożenie.

Po drugie, art. 4 ust. 1 owej dyrektywy przewiduje dwa różne cele, choć w istocie nierozłącznie powiązane ze sobą. Z jednej strony, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych (obowiązek zapobiegania pogorszeniu). Z drugiej strony, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) i (iii) państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód powierzchniowych w celu osiągnięcia dobrego stanu wód powierzchniowych najpóźniej do roku 2015 (obowiązek poprawy). Obowiązki te służą realizacji celów jakościowych zamierzonych przez prawodawcę Unii, czyli ochrony i odtworzenia dobrego stanu, dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych.

Ponadto w celu zapewnienia realizacji przez państwa członkowskie tych celów środowiskowych dyrektywa 2000/60 przewiduje serię przepisów, w szczególności art. 3, 5, 8, 11 i 13 oraz załącznik V do tego aktu, ustanawiających złożony proces składający się ze szczegółowo zdefiniowanych etapów w celu umożliwienia państwom członkowskim wdrożenia środków niezbędnych w zależności od specyfiki i charakterystyki części wód zidentyfikowanych na ich terytoriach. Argumenty te stanowią wsparcie dla wykładni, zgodnie z którą art. 4 ust. 1 lit. a) owej dyrektywy nie ogranicza się do wymienienia zgodnie z programowym sformułowaniem zwyczajnych celów planowania gospodarowania, lecz rozwija wiążące skutki na każdym etapie procedury przypisanej przez tę dyrektywę, zaraz jak tylko zostanie ustalony stan ekologiczny danej masy wody.

Po trzecie, tak samo jest w wypadku systemu odstępstw przewidzianego w art. 4 ust. 7 tej dyrektywy. W szczególności struktura kategorii odstępstw przewidzianych w art. 4 ust. 7 owej dyrektywy pozwala uznać, że wspomniany art. 4 nie zawiera jedynie obowiązków programowych, lecz dotyczy także poszczególnych przedsięwzięć.

Temu obowiązkowi zapobiegania pogarszaniu stanu wód prawodawca Unii przyznał autonomiczny status i nie ogranicza się on do instrumentu służącego obowiązkowi polepszania stanu wód. Obowiązek ten pozostaje wiążący na każdym etapie wdrażania dyrektywy 2000/60 i podlega zastosowaniu w odniesieniu do każdego rodzaju części wód powierzchniowych, dla której uchwalono plan gospodarowania lub dla której taki plan powinien zostać uchwalony.

(por. pkt 31, 32, 39, 41–44, 47, 49–51; pkt 1 sentencji)

2. Dyrektywa 2000/60 ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej jest dyrektywą ramową, uchwaloną na podstawie art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE). Ustanawia ona wspólne zasady i ogólne ramy działania na rzecz ochrony wód i zapewnia koordynację, integrację, jak i – długoterminowo – rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na ochronę i zrównoważone korzystanie z wód w ramach Unii Europejskiej. Wspólne zasady i ogólne ramy działania, które ustanawia dyrektywa, mają być opracowane w następnej kolejności przez państwa członkowskie, które wydają zespół przepisów szczególnych w terminie przewidzianym w dyrektywie. Nie zmierza ona jednak do całkowitej harmonizacji uregulowań w państwach członkowskich w dziedzinie wód.

(por. pkt 34)

3. Pojęcie „pogorszenia stanu” części wód powierzchniowych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/60 ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej należy interpretować w ten sposób, że pogorszenie zachodzi od momentu, gdy przynajmniej jeden

z elementów jakości w rozumieniu załącznika V do dyrektywy ulega obniżeniu o jedną klasę, nawet jeżeli to pogorszenie nie wyraża się w ogólnej zmianie zaklasyfikowania części wód powierzchniowych. Niemniej jednak, jeśli dany element jakości w rozumieniu tego załącznika znajduje się już w najniższej klasie, każde pogorszenie tego elementu stanowi pogorszenie stanu części wód powierzchniowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i).

Poza brzmieniem tego przepisu i wynikającą zeń wykładnią literalną, wykładania ta jest wsparta zasadami oceny stanu wód powierzchniowych, która opiera się na analizie stanu ekologicznego obejmującego pięć klas. Klasy są jedynie instrumentem, który zawęża lub wprowadza granice dla szczegółowych działań państw członkowskich polegających na określaniu elementów jakości, które odzwierciedlają rzeczywisty stan danej części wód. W szczególności stosowanie zasady zwanej „one out, all out”, zgodnie z którą część wód jest zaklasyfikowana do klasy bezpośrednio niższej, gdy tylko współczynnik jednego z elementów jakości schodzi poniżej poziomu odpowiadającego obecnej klasie, po pierwsze zniechęcałoby państwa członkowskie do zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód powierzchniowych w ramach klasy stanu i po drugie, prowadziłyby również do wykluczenia wód z najniższej klasy z zakresu stosowania obowiązku zapobiegania pogarszaniu się ich stanu.

Jeśli chodzi o kryteria pozwalające na stwierdzenie pogorszenia części wód z systematyki art. 4 dyrektywy 2000/60, a zwłaszcza z ust. 6 i 7 tego artykułu wynika, iż pogorszenie stanu części wód, nawet o charakterze przejściowym, są dozwolone wyłącznie przy spełnieniu surowych warunków. Wynika stąd, że próg, powyżej którego stwierdza się naruszenie obowiązku zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód, musi być nisko określony.

Odmiennej wykładni, zgodnie z którą jedynie poważne szkody stanowią pogorszenie stanu części wody – interpretacji zasadniczo opartej na wyważeniu negatywnych wpływów na wody, z jednej strony, oraz interesów gospodarczych związanych z wodami, z drugiej strony – nie można wyprowadzić z brzmienia art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/60. Ponadto taka wykładnia nie uwzględnia różnicy ustanowionej w tej dyrektywie między obowiązkiem zapobiegania pogorszeniu stanu części wód i podstawami odstępstwa przewidzianymi w art. 4 ust. 7 rzeczonyj dyrektywy, ponieważ jedynie te ostatnie zawierają elementy wyważenia interesów.

(por. pkt 55–57, 59, 61–63, 67, 68, 70; pkt 2 sentencji)