



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILO JÄÄSKINEN
prezentate la 23 octombrie 2014¹

Cauza C-461/13

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
împotriva
Bundesrepublik Deutschland
[cerere de decizie preliminară formulată de
Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

„Mediu — Articolul 4 din Directiva 2000/60/CE — Politica Uniunii Europene în domeniul apei — Obiective de mediu referitoare la apele de suprafață — Deteriorarea stării unui corp de apă de suprafață — Proiect de amenajare a unei căi navigabile — Obligație eventuală a statelor membre de a interzice orice proiect care are sau poate avea un impact negativ asupra stării corpurilor de apă de suprafață”

I – Introducere

1. Prezentele întrebări preliminare adresate de Bundesverwaltungsgericht (Germania) își află originea într-un litigiu referitor la amenajarea fluviului Weser, unul dintre marile fluvii ale Germaniei. Litigiul prezentat instanței de trimitere are loc între Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (Federația pentru Mediu și Protecția Naturii, denumită în continuare „BUND”), organizație fără scop lucrativ, pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland, în calitate de promotor al unui proiect de adâncire a Weserului, pe de altă parte, prin care se urmărește să se permită trecerea portcontainerelor mai mari în porturile Bremerhaven (Germania), Brake (Germania) și Bremen (Germania). În cadrul acestui litigiu au fost ridicate problema modificărilor fizice importante și cea a consecințelor hidrologice și morfologice nefaste generate de proiectul respectiv pentru ecosistemul Weserului.
2. În acest context, se solicită Curții să stabilească domeniul de aplicare al noțiunilor „obiective de mediu” și „deteriorarea” stării corpurilor de apă, prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei² (denumită în continuare „DCA”).
3. Or, interpretarea noțiunilor menționate impune Curții să accepte mai multe provocări, principalele fiind cele indicate în continuare.

¹ — Limba originală: franceza.

² — JO L 327, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 193, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO L 140, p. 114). Trebuie precizat că această directivă a fost completată prin Directiva 2006/118/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 **privind protecția apelor subterane împotriva poluării și a deteriorării** (JO L 372, p. 19, Ediție specială, 15/vol. 18, p. 209).

4. În primul rând, chiar dacă DCA ar fi urmărit să stabilească un temei comun esențial pentru a coordona diversitatea de texte legislative comunitare și naționale în vigoare, nu este mai puțin adevărat că DCA este un act complex și deosebit de elaborat a cărui interpretare este neobișnuit de dificilă³. În special, tehnica legislativă care constă în numeroase trimiteri de la o dispoziție sau alta și la alte acte, precum și în stabilirea mai multor derogări a căror întindere nu se poate identifica în mod clar ridică multiple dificultăți⁴. În această privință, este caracteristic faptul că sistemul de gestionare a apei care rezultă din DCA a condus la adoptarea unui număr impresionant de acte explicative⁵, la crearea unor baze de date specializate⁶, precum și la lucrări de cercetare cu privire la apă în contextul celui de al șaptelea program-cadru de cercetare al Uniunii Europene⁷.

5. În al doilea rând, în legătură cu dificultățile menționate mai sus, prezenta cauză prezintă o confruntare între două viziuni în întregime antinomice ale DCA. Prima abordarea ar putea fi calificată drept minimalistă, în măsura în care DCA ar fi redusă la un instrument de planificare la scară largă a gestionării apelor. În schimb, potrivit unei a doua abordări, pe care o împărtășim, DCA ar corespunde unei noi metodologii de gestionare a apelor care acoperă nu numai nivelul planificării, ci și nivelul punerii în aplicare a obiectivelor obligatorii de mediu, care se exprimă prin adoptarea unor măsuri concrete având ca obiect garantarea unei stări bune a apelor și evitarea deteriorării stării apelor. Prin urmare, răspunsul la întrebările adresate necesită o analiză detaliată a termenilor, a metodelor și a parametrilor pur tehnici și chiar științifici care constituie fundamentul sistemului care permite identificarea stării apelor.

6. În sfârșit, trebuie amintit că DCA respectă principiul dezvoltării durabile, potrivit căruia „nevoile generației actuale trebuie îndeplinite fără a afecta capacitatea generațiilor viitoare de a răspunde nevoilor lor”. Este vorba în acest caz despre un obiectiv fundamental al Uniunii Europene, enunțat în tratat și care se impune tuturor activităților și politicilor Uniunii⁸. Interpretarea DCA care trebuie să fie în conformitate cu dreptul fundamental la protecția mediului, consacrat la articolul 37 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, impune, așadar, un studiu la mai multe niveluri, ținând seama de obiectivul său ultim, privind protecția apei ca bun comun, care se exprimă prin menținerea, îmbunătățirea și interzicerea deteriorării mediului acvatic al Uniunii⁹.

II – Cadrul juridic

7. Având în vedere complexitatea sistemului instituit prin DCA, este esențial să se prezinte noțiunile sale cheie.

3 — A se vedea, pentru o prezentare detaliată, Josefsson H., și Baaner, L., „The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?”, *Journal of Environmental Law*, vol. 23, 2011, nr. 3, p. 463, Irvine, K., „Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability”, *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, vol. 14, nr. 2, 2004, p. 107, Thieffry, P., „Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau”, *Europe*, nr. 2, 2001, p. 4, și Leprince, S., „La directive cadre 2000/60/CE «eau»: exposé général et premières considérations relatives à sa mise en œuvre”, în Neuray, J. F., (editor), *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 — Cu titlu de exemplu, la articolul 2, DCA cuprinde 41 de definiții diverse, care acoperă atât noțiuni geografice, cât și noțiuni tehnice referitoare la starea apelor. Obiectul DCA este descris printr-un număr de șase caracteristici enumerate la articolul 1 din aceasta. În plus, stabilirea obiectivelor de mediu este prezentată la articolul 4 din DCA printr-un sistem care implică mai multe niveluri de derogări.

5 — A se vedea documente de orientare ale Comisiei repertoriate la următoarea adresă de internet: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>

6 — Precum Water information system for Europe (WISE), Infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire), Shared environmental information system (SEIS), Programul european de monitorizare a Pământului (GMES).

7 — A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor intitulată „Plan de salvagardare a resurselor de apă ale Europei” [COM(2012) 673 final, p. 18].

8 — Documentul Consiliului 10917/06 din 26 iunie 2006 intitulat „Examinarea strategiei UE în favoarea dezvoltării durabile (SDD a UE) – Noua strategie”.

9 — A se vedea considerentul (19) al DCA.

8. Articolul 1 din DCA prevede:

„Obiectul prezentei directive este de a stabili un cadru pentru protecția apelor interioare de suprafață, a apelor de tranziție, a apelor de coastă și a apelor subterane, urmărind:

- (a) prevenirea deteriorărilor ulterioare, conservarea și îmbunătățirea stării ecosistemelor acvatice și, în ceea ce privește necesitățile de apă ale acestora, a ecosistemelor terestre și a zonelor umede care depind în mod direct de ecosistemele acvatice; [...]

9. În acest scop, toate apele acoperite de domeniul de aplicare al DCA¹⁰ privesc una dintre unitățile prevăzute de DCA, și anume *un bazin hidrografic, un district hidrografic*, precum și *un corp de apă*. Noțiunea de *bazin hidrografic* este definită la articolul 2 punctul 13 din DCA și înseamnă orice zonă în care toate scurgerile de apă converg către mare. Noțiunea de district hidrografic, prevăzută la articolul 2 punctul 15, corespunde unei zone compuse din mai multe bazine și care constituie principala unitate pentru gestionarea acestora.

10. În schimb, noțiunea de corp de apă are drept obiectiv identificarea tuturor caracteristicilor, precum și stabilirea stării actuale a apelor. Astfel, potrivit articolului 2 punctul 10 din DCA, *un corp de apă de suprafață*¹¹ înseamnă o parte distinctă și semnificativă a unei ape de suprafață, cum ar fi un lac, un rezervor, un curent de apă, un râu sau un canal, o parte a unui curent de apă, râu sau canal, o apă de tranziție sau un segment din apele de coastă. DCA se referă de asemenea la noțiunea de *corp de apă puternic modificat*, care înseamnă, potrivit articolului 2 punctul 9, orice corp al cărui caracter, ca urmare a modificărilor fizice cauzate de activitatea umană, este fundamental modificat.

11. Corpurile de apă de suprafață incluse într-un district hidrografic trebuie să se încadreze, așadar, într-o primă etapă, în una dintre categorii (râuri, lacuri, ape de tranziție, de coastă și subterane)¹². Într-o a doua etapă, pentru fiecare categorie de apă de suprafață se efectuează o repartizare în tipuri a corpurilor districtului avut în vedere, în conformitate cu cele două sisteme, A sau B, definite la punctul 1.2 din anexa II la DCA. Sistemul A, fix, se întemeiază pe „ecoregiuni” și parametri impuși, în timp ce sistemul B este variabil, cu mai mulți parametri opționali.

12. Noțiunea *de stare a unei ape de suprafață* este definită la articolul 2 punctul 17 din DCA ca starea unui corp de apă de suprafață, determinată pe baza celei mai nefavorabile valori a stării sale ecologice și chimice. La articolul 2 punctul 18, DCA definește *starea bună* a unui corp de apă de suprafață atunci când atât starea sa ecologică, cât și cea chimică sunt cel puțin „bune”. Noțiunile de *stare ecologică*, de *stare ecologică bună*, precum și de *stare chimică bună* sunt definite la rândul lor la articolul 2 punctele 21, 22 și, respectiv, 24 din DCA¹³.

13. Articolul 4 alineatul (1) litera (a) din DCA, intitulat „Obiective de mediu”, prevede:

„La punerea în aplicare a programelor de măsuri prevăzute în planul de gestionare a districtului hidrografic:

- (a) în ceea ce privește apele de suprafață

10 — DCA se aplică în temeiul articolului 1 din aceasta tuturor apelor interioare de suprafață, de tranziție, de coastă și subterane.

11 — Definiția distinctă este prevăzută pentru un corp de apă subterană.

12 — A se vedea punctul 1.1 din anexa II la DCA.

13 — Respectivul articol 2 punctul 21, referitor la starea ecologică, face trimitere la anexa V la DCA, ceea ce permite clasificarea stării corpurilor de apă și, în consecință, stabilirea rezultatelor care trebuie obținute în ceea ce privește calitatea apelor. Articolul 2 punctul 24 din DCA, referitor la starea chimică bună, face trimitere la anexa IX la DCA. Starea chimică a unui corp de apă de suprafață se stabilește prin trimitere la respectarea standardelor de calitate a mediului (SCM) prin intermediul unor valori limită. Două clase sunt definite, și anume bună (respectare) și deteriorată (nerespectare) și 41 de substanțe sunt controlate, dintre care 8 substanțe așa-numite „periculoase” (anexa IX la DCA) și 33 de substanțe prioritare (anexa X la DCA).

- (i) statele membre pun în aplicare măsurile necesare pentru a preveni deteriorarea stării tuturor corpurilor de apă de suprafață, sub rezerva aplicării alineatelor (6) și (7) și fără a aduce atingere alineatului (8);
- (ii) statele membre protejează, îmbunătățesc și refac toate corpurile de apă de suprafață, sub rezerva aplicării punctului (iii) în ceea ce privește corpurile de apă artificiale și corpurile de apă puternic modificate cu scopul de a obține o stare bună a apelor de suprafață în termen de cel mult 15 ani de la data intrării în vigoare a prezentei directive, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în anexa V, sub rezerva aplicării prelungirilor determinate în conformitate cu alineatul (4) și a aplicării alineatelor (5), (6) și (7), fără a aduce atingere alineatului (8);
- (iii) statele membre protejează și îmbunătățesc toate corpurile de apă artificiale și corpurile de apă puternic modificate cu scopul de a obține un potențial ecologic bun și o stare chimică bună pentru apele de suprafață în termen de cel mult 15 ani de la data intrării în vigoare a prezentei directive, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în anexa V, sub rezerva aplicării prelungirilor determinate în conformitate cu alineatul (4) și a aplicării alineatelor (5), (6) și (7), fără a aduce atingere alineatului (8);

[...]

14. Articolul 4 din DCA stabilește, la alineatele (4), (5), (6) și (7), o serie de derogări în raport cu obiectivele astfel definite. În special, articolul 4 alineatul (7) din DCA prevede condițiile unei derogări, în ipoteza unor noi modificări ale caracteristicilor fizice ale unui corp de apă de suprafață sau a schimbării nivelului corpurilor de apă subterane sau a desfășurării unor noi activități de dezvoltare umană durabilă.

15. Articolul 11 alineatul (1) din DCA are în vedere stabilirea *programelor de măsuri*, care constituie un instrument de planificare de bază pentru fiecare district hidrografic sau pentru acea parte a unui district hidrografic internațional situat pe teritoriul unui stat membru. Programele trebuie să țină seama de rezultatele analizelor prevăzute la articolul 5 din DCA în vederea realizării obiectivelor stabilite la articolul 4 din aceasta.

16. Articolul 13 din DCA privește *planurile de gestionare* a districtului hidrografic stabilite în conformitate cu anexa VII la aceasta. Reiese de aici, printre altele, că un astfel de plan de gestionare conține o listă a obiectivelor de mediu stabilite în temeiul articolului 4 din DCA, precum și identificarea cazurilor în care s-a utilizat articolul 4 alineatele (4)-(7). Planul de gestionare cuprinde o scurtă prezentare a programului sau a programelor de măsuri adoptate în temeiul articolului 11 din DCA, inclusiv a modalităților de realizare a obiectivelor stabilite în temeiul articolului 4 menționat.

III – Situația de fapt din litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

17. Prin decizia de aprobare din 15 iulie 2011 (denumită în continuare „decizia de aprobare”), Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (Direcția Apelor și a Navigației din zona Nord-vest), o autoritate administrativă federală, a aprobat trei proiecte privind amenajarea căii navigabile federale a fluviului Weser.

18. Primul proiect are drept obiect porțiunea exterioară a Weserului între largul mării și Bremerhaven. În această privință, se preconizează creșterea adâncimii șenalului Weserului cu până la 1,16 metri (m) pentru ca portcontainerele mari, cu un pescaj de până la 13,5 m, să poată ajunge în portul Bremerhaven indiferent de marea.

19. Al doilea proiect privește amenajarea porțiunii inferioare a Weserului, în amonte de Bremerhaven până la Brake, prin creșterea adâncimii șenalului cu până la 1 metru pentru ca navele cu un pescaj maxim de 12,8 m să poată ajunge în acest port cu marea.

20. Al treilea proiect are drept scop amenajarea porțiunii inferioare a Weserului, în amonte de Brake până la Bremen. Pe această porțiune a fluviului se preconizează creșterea adâncimii șenalului pentru ca portul Bremen să fie accesibil cu marea unor nave cu un pescaj de până la 11,1 m. La ora actuală, portul Bremen este accesibil unor nave cu un pescaj de până la 10,7 m.

21. Realizarea proiectelor implică dragarea albiei fluviului în șenale. După ce va fi realizată operațiunea inițială de adâncire în cadrul proiectului de amenajare, vor fi necesare dragări de întreținere regulate. Se preconizează ca cea mai mare parte a reziduurilor obținute în urma dragării care vor rezulta din operațiunile de amenajare și de întreținere să fie deversată în anumite zone ale Weserului exterior și ale Weserului inferior care anterior erau deja utilizate în acest scop.

22. Pe lângă repercusiunile directe ale dragării și ale deversării, potrivit instanței de trimitere, proiectele au și alte consecințe hidrologice și morfologice pentru porțiunile în cauză ale fluviului. Astfel, în special, viteza curentului va fi mai mare atât la momentul fluxului, cât și la momentul refluxului, va crește nivelul apei la momentul fluxului, va scădea nivelul apei la momentul refluxului, va crește salinitatea în anumite porțiuni ale Weserului inferior, se va deplasa către amonte limita apelor salmastre ale Weserului inferior și, în sfârșit, acumularea de aluviuni în albia fluviului se va accentua în afara șenalului.

23. Dintre corpurile de apă vizate, „apele de tranziție ale Weserului” și „zona delimitată de marea de la nord de Brake” sunt definite ca fiind „puternic modificate” în sensul articolului 2 punctul 9 din DCA. Regiunea Weserului exterior este definită ca fiind un corp de apă în măsura în care face parte din apele de coastă. În plus, sunt afectate mai multe corpuri de apă din zona unor afluenți, unele dintre acestea fiind definite ca fiind naturale, iar celelalte ca fiind „puternic modificate”.

24. În cadrul examinării acestor proiecte, autoritatea competentă a ajuns la concluzia că nu se preconizează o deteriorare, în sensul DCA, în ceea ce privește apele de coastă. În schimb, autoritatea menționată a considerat că starea actuală a corpurilor de apă „Weser/zona delimitată de marea de la nord de Brake, de tip 22.3” și „ape de tranziție de tip T1” ar tinde să fie modificată în mod negativ ca urmare a efectelor proiectelor de amenajare, fără ca aceasta să ducă la o modificare a clasei de stare potrivit anexei V la DCA. Potrivit autorității competente, o astfel de deteriorare în cadrul unei clase de stare nu ar trebui considerată o deteriorare a potențialului ecologic sau a stării. În subsidiar, autoritatea competentă a considerat că erau întrunite condițiile unei derogări de la interdicția deteriorării care rezultă din cuprinsul articolului 31 alineatul (2) din Legea federală privind regimul apelor (Wasserhaushaltsgesetz, denumită în continuare „WHG”¹⁴) și al articolului 4 alineatul (7) din DCA.

25. BUND a contestat decizia de aprobare, invocând numeroase încălcări ale legislației referitoare la aprobarea planurilor de amenajare, evaluarea impactului asupra mediului și protecția mediului, precum și nerespectarea dispozițiilor de protecție a apelor care transpun DCA.

14 — Articolul 31 alineatul 2 prima teză din WHG prevede că, „[i]n cazul în care starea ecologică bună a apelor de suprafață nu s-a obținut sau în cazul în care starea acestora se deteriorează, acest lucru nu este contrar obiectivelor de gestionare enunțate la articolele 27 și 30 atunci când 1.) rezultă dintr-o nouă modificare a caracteristicilor fizice ale apelor sau a nivelului piezometric al apelor subterane, 2.) această modificare răspunde unui interes general major sau beneficiile noii modificări pentru sănătate sau siguranța persoanelor sau pentru dezvoltarea durabilă sunt superioare beneficiilor pentru mediu și colectivitate care sunt legate de realizarea obiectivelor de gestionare, 3.) obiectivele care sunt urmărite de modificarea apelor nu pot fi atinse prin alte măsuri adecvate al căror impact negativ asupra mediului este în mod semnificativ mai redus, care sunt realizabile din punct de vedere tehnic și al căror cost nu este disproporționat și 4.) toate măsurile adecvate în practică sunt luate pentru a reduce impactul negativ asupra stării apelor”.

26. În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din [DCA] - trebuie interpretat în sensul că statele membre trebuie, cu excepția cazului în care se acordă o derogare, să refuze autorizarea unui proiect atunci când acesta ar putea cauza deteriorarea stării unui corp de apă de suprafață sau această prevedere reprezintă numai afirmarea unui obiectiv privind planificarea gestionării apelor?
- 2) Expresia «deteriorarea stării» care figurează la articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din [DCA] trebuie interpretată în sensul că se referă numai la schimbările negative care duc la clasificarea în cadrul unei clase inferioare potrivit anexei V la [DCA]?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare, în ce condiții are loc o «deteriorare a stării» în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din [DCA]?
- 4) Articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctele (ii) și (iii) din [DCA] trebuie interpretat în sensul că statele membre trebuie, cu excepția cazului în care se acordă o derogare, să refuze autorizarea unui proiect atunci când acesta periclitează obținerea unei stări bune a apelor de suprafață sau a unui potențial ecologic bun și a unei stări chimice bune pentru apele de suprafață la data stabilită de [DCA] sau respectivele prevederi reprezintă numai afirmarea unui obiectiv privind planificarea gestionării apelor?”

27. Trimiterea preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 22 august 2013. BUND, Bundesrepublik Deutschland, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Comisia Europeană au depus observații scrise. BUND, Bundesrepublik Deutschland, Freie Hansestadt Bremen, Republica Cehă, Republica Franceză și Comisia au fost ascultate în cadrul ședinței, care a avut loc la 8 iulie 2014.

IV – Analiză

A – Cu privire la examinarea întrebărilor preliminare

28. Cu toate că instanța de trimitere a adresat Curții patru întrebări preliminare, ne pare clar că acestea oscilează în jurul a două teme principale, referitoare la interpretarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) din DCA.

29. Astfel, mai întâi, prima temă, abordată prin intermediul primei și al celei de a patra întrebări preliminare, privește aspectul dacă articolul 4 din DCA prevede un simplu obiectiv general privind planificarea gestionării apelor sau dacă această dispoziție trebuie interpretată în sensul că interzice orice deteriorare a stării corpurilor de apă legate de realizarea diferitor proiecte, cu excepția situațiilor care se pot încadra în derogările prevăzute de DCA. Această temă înglobează de asemenea problematica întinderii obligației de îmbunătățire care rezultă din DCA.

30. A doua temă, invocată de instanța de trimitere prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări preliminare¹⁵, se referă la interpretarea noțiunii „deteriorarea stării” prevăzute la articolul 4 litera (a) punctul (i) din DCA.

31. În consecință, propunem regruparea întrebărilor adresate în conformitate cu subiectele astfel prezentate.

15 — Pentru analiza relației dintre aceste două întrebări, a se vedea punctul 85 din prezentele concluzii.

B – *Cu privire la obiectivul enunțat de DCA de prevenire a oricărei degradări suplimentare (prima și a patra întrebare preliminară)*

1. Observațiile părților

32. Prin intermediul întrebărilor adresate, instanța sesizată urmărește, în esență, să afle dacă DCA prevede o normă de principiu prin care se stabilește o interdicție a deteriorării stării tuturor corpurilor de apă de suprafață, cu excepția derogărilor care decurg din DCA.

33. Cu privire la acest aspect, părțile la procedură susțin puncte de vedere diametral opuse. BUND, guvernul polonez și guvernul Regatului Unit, precum și Comisia sunt de acord cu analiza dezvoltată de instanța de trimitere, potrivit căreia articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctele (i)-(iii) din DCA trebuie interpretat în sensul că statele membre sunt obligate – cu excepția cazului în care se acordă o derogare – să refuze autorizarea unui proiect atunci când acesta poate cauza o deteriorare a stării unui corp de apă de suprafață sau atunci când afectează obținerea unei stări bune a apelor de suprafață sau a unui potențial ecologic bun și a unei stări chimice bune a apelor de suprafață. Astfel, atât modul de redactare, cât și economia și finalitatea DCA ar pleda în favoarea interpretării potrivit căreia interdicția deteriorării prevăzută creează în privința statelor membre o obligație autonomă în cadrul aprobării proiectelor, care nu ține de planificarea gestionării. În aceeași ordine de idei, guvernul francez a precizat în cadrul ședinței că, în opinia sa, articolul 4 din DCA nu corespunde doar unui obiectiv, ci în acest caz este vorba despre o obligație de a adopta măsuri concrete.

34. În schimb, guvernele german și olandez consideră că obiectivele de mediu prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctele (i)-(iii) din DCA se referă la planurile de gestionare a districtului hidrografic și la programele de măsuri ale statelor membre pentru apele de suprafață. Potrivit acestor guverne, nu ar fi vorba, așadar, despre criterii pentru aprobarea unor proiecte individuale. În plus, guvernul olandez susține că DCA prevede o abordare „programatică”, în sensul că ar acorda statelor membre o amplă marjă de manevră în ceea ce privește punerea în aplicare a acesteia¹⁶.

35. Pe de altă parte, guvernul german susține că modul de redactare a articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA nu interzice deteriorările, ci impune adoptarea măsurilor privind prevenirea deteriorării. Astfel, textul dispoziției menționate nu ar fi redactat sub forma unei interdicții, ci ar necesita o acțiune pozitivă. Ar rezulta că numai măsurile de planificare pozitive ar fi vizate de obligația de prevenire a deteriorărilor.

2. Cu privire la natura DCA și la fixarea articolului 4 în cadrul sistemului DCA

36. Având în vedere complexitatea problematicii prezentate, propunem o abordare pe etape și analizarea mai întâi a noțiunilor esențiale ale DCA, pentru a prezenta ulterior etapele stabilirii obiectivelor de mediu în sensul articolului 4 din DCA, insistând în același timp pe caracteristicile directivei în discuție. Această analiză va conduce la o concluzie referitoare la caracterul interdicției deteriorării care va trebui susținută ulterior printr-o serie de justificări.

a) Cu privire la arhitectura noțiunilor esențiale ale DCA

37. Cu titlu introductiv, amintim că DCA este o directivă-cadru adoptată în temeiul articolului 175 alineatul (1) CE (devenit articolul 192 TFUE). Aceasta stabilește principii comune și un cadru global de acțiune pentru protecția apelor și asigură coordonarea, integrarea, precum și, pe termen mai lung, dezvoltarea principiilor generale și a structurilor care permit protecția și o utilizare viabilă din punct

16 — Hotărârea Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 75).

de vedere ecologic a apei în Uniune. Este necesar ca principiile comune și cadrul global de acțiune stabilite de directivă să fie dezvoltate ulterior de statele membre, care trebuie să adopte o serie de măsuri specifice în termenele prevăzute de directivă. Aceasta nu vizează totuși o armonizare completă a normelor statelor membre în domeniul apei¹⁷.

38. Potrivit articolului 1 litera (a) din DCA, această directivă are drept *obiect* să stabilească un cadru pentru protecția apelor, urmărind prevenirea deteriorărilor ulterioare, conservarea și îmbunătățirea stării ecosistemelor acvatice. Prin urmare, prin prisma unei asemenea acțiuni coordonate privind ape interioare de suprafață, ape de tranziție, ape de coastă și ape subterane, legiuitorul definește scopul principal al DCA.

39. Astfel, este cert că DCA are drept *obiectiv ultim* conformitatea cu criteriul privind „starea bună” a tuturor apelor de suprafață și subterane ale Uniunii pentru anul 2015¹⁸.

40. În această privință, din considerentul (25) al DCA reiese că „[o]biectivele ecologice trebuie stabilite astfel încât să se asigure obținerea unei stări bune a apelor de suprafață și a apelor subterane în întreaga Comunitate și să se evite deteriorarea stării apelor la nivel comunitar”.

41. Articolul 4 alineatul (1) din DCA constituie dispoziția fundamentală, în sensul că precizează *obiectivele de mediu* pe care statele membre sunt obligate să le realizeze. În acest scop, articolul menționat prevede două obiective distincte, deși intrinsec legate. Pe de o parte, potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA, statele membre pun în aplicare măsurile necesare pentru a preveni deteriorarea stării tuturor corpurilor de apă. Pe de altă parte, în temeiul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctele (ii) și (iii), statele membre protejează, îmbunătățesc și refac toate corpurile de apă de suprafață în scopul de a obține o stare bună până cel mai târziu la sfârșitul anului 2015. Potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (a), la punerea în aplicare a programelor de măsuri prevăzute în planul de gestionare, statele membre adoptă măsurile necesare pentru a realiza obiectivele de prevenire a deteriorării, de conservare și de îmbunătățire a stării corpurilor de apă. Totodată, același articol 4 prevede ca obiective de mediu finalitățile urmărite de legiuitor, precum o stare bună a unei ape de suprafață, un potențial ecologic bun sau o stare chimică bună a apelor de suprafață.

42. Dificultatea conceptuală inerentă sistemului DCA constă astfel în suprapunerea de către legiuitor a unei noțiuni cu caracter static (precum starea bună a apelor de suprafață care trebuie obținută în 2015) și a unei noțiuni cu caracter dinamic (precum urmărirea obiectivelor de mediu în sensul articolului 4 din DCA, care corespunde unui proces continuu).

b) Cu privire la etapele care conduc la stabilirea obiectivelor de mediu în sensul articolului 4 din DCA

43. Pentru a putea realiza obiectivele de mediu, statele membre trebuie să dispună de o imagine de ansamblu a caracteristicilor corpurilor de apă vizate.

44. Potrivit articolului 3 din DCA, statele membre identifică, așadar, bazinele hidrografice, le alocă unor districte și desemnează autoritățile competente.

17 — Hotărârile Comisia/Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, punctul 41) și Comisia/Germania (C-525/12, EU:C:2014:2202, punctul 50).

18 — În ceea ce privește corpurile de apă artificiale și puternic modificate, acestea ar trebui să tindă cel puțin spre un potențial ecologic bun și o stare chimică bună.

45. În continuare, acestea procedează la caracterizarea corpurilor de apă în sensul articolului 5 din DCA coroborat cu anexa II la aceasta. În acest scop, ele adoptă pentru fiecare district hidrografic o analiză a specificităților acestuia, înglobând un studiu privind incidența activității umane¹⁹. O etapă importantă din punctul de vedere al unei viitoare stabiliri a obiectivelor de mediu privește identificarea presiunilor antropogenice la care pot fi supuse corpurile de apă²⁰, precum și evaluarea probabilității ca acestea să nu fie conforme cu obiectivele de calitate a mediului stabilite la articolul 4 din DCA²¹.

46. În paralel, statele membre sunt obligate, în conformitate cu articolul 8 din DCA, să stabilească sistemul de monitorizare necesar²², care constituie, ca o obligație continuă, principalul instrument pentru determinarea stării fiecărui corp de apă²³. Sistemul respectiv trebuie conceput astfel încât să furnizeze o imagine de ansamblu coerentă a stării ecologice și chimice a fiecărui district²⁴. Cu privire la acest aspect, împărtășim, așadar, analiza guvernului german, care subliniază că obligația de a analiza tendința și de a inversa tendința se aplică înaintea interdicției deteriorării.

47. Starea ecologică a unui corp de apă de suprafață rezultă din aprecierea structurii și a funcționării ecosistemelor acvatice asociate acestui corp de apă. Aceasta se determină prin intermediul unui mecanism de natură științifică bazat pe elemente de calitate, și anume biologice (specii vegetale și animale), hidromorfologice și fizico-chimice, elementele respective fiind apreciate în funcție de indicatori (de exemplu prezența nevertebratelor sau a peștilor într-un curs de apă). Pentru fiecare tip de corp de apă, starea ecologică se reflectă în sistemul de clase prevăzut în anexa V la DCA, asupra căruia vom reveni în detaliu în cadrul analizei celei de a doua și a celei de a treia întrebări.

48. După stabilirea claselor în conformitate cu anexa V la DCA, revine statelor membre sarcina de a stabili modalitatea de a obține, pentru corpurile de apă vizate, starea bună sau, cel puțin, potențialul ecologic bun, precum și de a preveni deteriorarea, în conformitate cu articolul 4 din DCA.

49. În acest scop, în conformitate cu articolul 11 din DCA, statele membre stabilesc *programele de măsuri*, elaborate pentru fiecare district hidrografic sau pentru o parte a districtului respectiv. Programul este un instrument care permite să se răspundă la presiunile observate și astfel să se obțină o stare bună a apelor în bazinele hidrografice sau corpurile de apă²⁵. Aceste programe de măsuri pot face trimitere la măsurile care decurg din legislația adoptată la nivel național și acoperă întregul teritoriu al unui stat membru²⁶. Programele respective cuprind „măsuri de bază”, drept cerințe minime care trebuie respectate, și, dacă este cazul, „măsuri suplimentare”²⁷. Printre măsurile de bază figurează în special măsurile adoptate în temeiul directivelor speciale în sensul articolului 11 alineatul (3) litera (a) din DCA²⁸, precum și măsurile prevăzute la articolul 11 alineatul (3) litera (i), în cazul unui impact negativ semnificativ asupra stării apelor, menite să asigure că condițiile hidromorfologice ale corpului de apă permit obținerea stării ecologice necesare.

19 — Specificațiile care figurează în anexa II la DCA permit să se stabilească o primă calificare a tuturor corpurilor de apă în cauză, să fie repartizate pe categorii (râuri, lacuri, ape de tranziție, de coastă, corpurile de apă de suprafață artificiale sau puternic modificate), apoi în tipuri (A sau B). Pe de altă parte, o analiză economică este impusă de asemenea în conformitate cu anexa III la DCA.

20 — A se vedea anexa II la DCA.

21 — Pentru aceste tipuri de corpurile, DCA prevede o analiză mai detaliată pentru a optimiza conceperea programelor de monitorizare în sensul articolului 8 din DCA și a programelor de măsuri în sensul articolului 11 din DCA. A se vedea punctul 1.5 *in fine* din anexa II la DCA.

22 — A se vedea articolul 8 din DCA coroborat cu punctele 1.3 și 1.4 din anexa V la aceasta.

23 — Pentru o descriere detaliată a tipurilor de monitorizare, a se vedea WISE Guidance Document, nota nr. 6 (<http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%20-%20%20FR.pdf>).

24 — Rezultatele controalelor de monitorizare servesc în special, în raport cu punctul 1.3.1 din anexa V la DCA, la determinarea nevoilor de programe de monitorizare în planul de gestionare a districtului actual și în planurile viitoare.

25 — A se vedea Raportul Comisiei privind punerea în aplicare a DCA [COM(2012) 670 final, p. 4].

26 — Astfel, doctrina a arătat că, deși programele de măsuri sunt stabilite pentru un anumit district hidrografic, conținutul acestora este pus în aplicare în general prin intermediul măsurilor legislative aplicabile pe tot teritoriul statului membru în discuție, iar nu prin deciziile adoptate doar la nivelul districtului hidrografic în cauză. A se vedea Hollo, E., Vertaileva Vesioikeus, p. 119, „Droit comparé des eaux”, Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki 2003.

27 — Definite în partea B din anexa VI la DCA.

28 — A se vedea lista care figurează în partea A din anexa VI la DCA.

50. Astfel, pentru orice impact negativ, controalele pot lua forma *unei cerințe de autorizare prealabilă sau de înregistrare*, ceea ce ne pare crucial din punctul de vedere al domeniului de aplicare al articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA. După cum rezultă din articolul 11 alineatul (3) litera (c) din aceasta, printre măsurile de bază figurează măsurile care promovează utilizarea apei astfel încât să se evite compromiterea realizării obiectivelor menționate la articolul 4 menționat. Printre măsurile suplimentare figurează de asemenea cele concepute cu scopul de a realiza obiectivele de mediu, așa cum prevede articolul 11 alineatul (4) din DCA.

51. Elaborarea programelor de măsuri de către statele membre are loc în mai multe etape. Astfel, statele membre sunt obligate să identifice presiunile și impactul²⁹ așa încât să definească problemele majore ale districtului hidrografic în cauză. În temeiul articolului 11 alineatul (5) din DCA, statele membre trebuie să stabilească de asemenea în mod specific cazurile în care obiectivele de calitate a mediului riscă să nu fie realizate. În acest cadru, statele iau în considerare și corpurile puternic modificate și necesitatea sau probabilitatea de aplicare a derogărilor în sensul articolului 4 din DCA. Prima versiune a unui program de măsuri este supusă unei analize economice, în conformitate cu condițiile stabilite în anexa III la DCA, în funcție de care statele membre stabilesc costurile și termenele de realizare a acestora. Planurile de măsuri adaptate din perspectivă economică sunt supuse ulterior obligației de informare și de consultare a publicului în conformitate cu articolul 14 din DCA.

52. În continuare, programele de măsuri sunt încorporate în planurile de gestionare în sensul articolului 13 din DCA. Planurile de gestionare presupun elementele prevăzute în anexa VII la aceasta. DCA prevede o reexaminare și o actualizare regulată a programelor de măsuri și a planurilor de gestionare³⁰. Planul de gestionare este în același timp *un document descriptiv* al stării districtului hidrografic și *un plan de acțiune* în sensul că acesta are în vedere măsuri noi menite să atingă obiectivele DCA. Pe baza estimării tuturor impacturilor existente și a perspectivelor de evoluție, un stat membru stabilește *măsurile necesare pentru realizarea obiectivelor de mediu* stabilite în temeiul articolului 4 din DCA. Acest lucru reiese în mod clar din cuprinsul punctelor 5 și 7 din anexa VII la aceasta, care prevăd că un plan de gestionare cuprinde o listă a obiectivelor de mediu, precum și o scurtă prezentare a programelor de măsuri, inclusiv a modalităților de realizare a obiectivelor respective. La încheierea acestui proces laborios, statele membre sunt obligate să pună în aplicare măsurile prevăzute.

53. În speță, din dosarul cauzei principale reiese că pentru districtul hidrografic al Weserului a fost adoptat un plan de gestionare care se referă la un program de măsuri³¹. În consecință, Curtea nu trebuie să stabilească efectele articolului 4 alineatul (1) din DCA în privința unui corp de apă pentru care măsurile de evaluare și de planificare impuse la articolul 4 din DCA nu ar fi fost adoptate.

3. Concluzie în ceea ce privește caracterul obligatoriu al interdicției deteriorării prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA

54. Având în vedere analiza de mai sus, trebuie să se constate că, chiar dacă DCA nu efectuează o armonizare completă, aceasta nu se limitează nici la o abordare pur și simplu „programatică”, ceea ce ar oferi statelor membre o amplă putere discreționară în ceea ce privește alegerea politicilor și a măsurilor care trebuie adoptate sau preconizate³².

29 — În sensul punctelor 1.4 și 1.5 din anexa II la DCA.

30 — Planurile de gestionare [articolul 13 alineatele (6) și (7)] și programele de măsuri [articolul 11 alineatul (7)] respectă același calendar, și anume sunt întocmite la 22 decembrie 2009 cel târziu, sunt reexamineate înainte de 22 decembrie 2015 și apoi din șase în șase ani. Măsurile înseși trebuie să fie operaționale la 22 decembrie 2012.

31 — A se vedea planul de gestionare pentru 2009 (accesibil la adresa de internet http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf).

32 — A se vedea, *a contrario*, Hotărârea Stichting Natuur en Milieu și alții (EU:C:2011:348), referitoare la Directiva 2001/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2011 privind plafoanele naționale de emisie pentru anumiți poluanți atmosferici (JO L 309, p. 22, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 231).

55. Este adevărat că statele membre adoptă măsurile necesare pentru realizarea obiectivelor de mediu în funcție de specificitățile și de caracteristicile corpurilor de apă identificate pe teritoriile lor. Cu toate acestea, fiecare etapă a gestionării apei este reglementată în detaliu, până la stabilirea criteriilor științifice, cu ajutorul exercițiului numit de *intercalibrare*³³.

56. Acest lucru exclude, în opinia noastră, teza potrivit căreia întinderea unui act atât de complex și de ambițios ar putea fi redusă la o simplă invocare a unor principii lipsite de caracter obligatoriu. Astfel, din modul de redactare a articolului 4 din DCA reiese în mod clar că acesta urmărește ca obiectivele de mediu să își producă efectele la executarea planurilor de gestionare, care trebuie să existe pentru orice corp de apă. De altfel, aplicarea unei proceduri de autorizare în conformitate cu legislația generală ne pare să constituie un exemplu de punere în aplicare a unui program de măsuri în temeiul articolului 11 alineatul (1) din DCA.

57. În plus, după cum am demonstrat anterior, stabilirea obiectivelor de mediu în sensul articolului 4 din DCA se realizează în realitate într-o fază foarte avansată a procesului de identificare a stării corpurilor de apă, care trebuie realizat de către statele membre. Efectele lor obligatorii nu sunt limitate însă la această fază. Astfel, urmărirea obiectivelor de mediu se aplică doar în raport cu o stare determinată a corpurilor de apă, ceea ce exclude ipoteza potrivit căreia articolul 4 menționat ar enunța un simplu obiectiv care nu este obligatoriu. Prin urmare, stabilirea obiectivelor de mediu trebuie să *servească* la garantarea unei stări bune a apelor și la evitarea oricărei deteriorări.

58. În consecință, deși structura articolului 4 din DCA nu permite o analiză simplă a dispozițiilor sale³⁴, singura interpretare conformă atât cu modul de redactare, cât și cu finalitatea acestuia este cea în temeiul căreia articolul respectiv stabilește în sarcina statelor membre o obligație constrângătoare, impunându-le adoptarea tuturor măsurilor de natură să prevină degradările ulterioare ale corpurilor de apă, pentru care – precum în cazul Weserului – este stabilit un plan de gestionare cu un program de măsuri, precum și să depună eforturi pentru a utiliza toate mijloacele în scopul protejării, al refacerii și al îmbunătățirii corpurilor de apă pentru a ajunge în final la starea lor bună.

59. Interdicția deteriorării constituie astfel atât o prohibiție, cât și o normă stimulativă prin care se urmărește obținerea rezultatelor prevăzute de DCA în ansamblu. Într-adevăr, statele membre au nu numai obligația să interzică orice deteriorare, ci și să pună în aplicare această interdicție în mod eficace. Punerea în aplicare efectivă a obiectivului „de a evita orice deteriorare”, care reprezintă transpunerea concretă a obligației generale de protecție prevăzute la articolul 1 din DCA, nu este posibilă decât prin intermediul adoptării unor măsuri concrete menite să evite deteriorările, precum și perturbările care pot avea efecte semnificative în raport cu obiectivele acestei directive³⁵.

33 — Prevăzut la punctul 1.4.1 subpunctele (iv)-(ix) din anexa V la DCA. Pentru analiza acestei noțiuni, a se vedea punctul 96 din prezentele concluzii.

34 — A se vedea documentul explicativ al Comisiei privind Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document nr. 20, intitulat „Exemptions to the Environmental Objectives”.

35 — Trebuie să se observe, pe de altă parte, că articolul 4 din DCA introduce un sistem de graduare a obiectivelor care trebuie atinse din moment ce, potrivit legiitorului, este posibil ca același corp de apă să fie supus unor obiective diferite și, în consecință, unor măsuri diferite. Astfel, din articolul 4 alineatul (2) din DCA reiese că, în cazul în care pentru un anumit corp de apă sunt valabile mai multe obiective ale DCA, se aplică obiectivul cel mai strict.

4. Justificările caracterului obligatoriu al obiectivului, prevăzut la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din DCA, privind prevenirea oricărei deteriorări suplimentare

a) Cu privire la concluziile care trebuie deduse din lucrările legislative ale DCA

60. Interpretarea propusă este întărită de geneza DCA, care a fost concepută, potrivit expunerii de motive din proiectul inițial, „pentru a preveni orice degradare suplimentară, pentru a proteja și a consolida, din punct de vedere calitativ și cantitativ, ecosistemele acvatice, precum și ecosistemele terestre în raport cu nevoile de apă ale acestora”. În plus, „DCA, pe de altă parte, confirmă și formalizează abordarea numită «combinată», care combină reducerea poluării la sursă cu stabilirea obiectivelor de mediu”³⁶. Importanța stabilirii obiectivelor de mediu este confirmată de numărul și de întinderea modificărilor legislative care au îmbogățit substanțial articolul 4 din DCA în toate stadiile lucrărilor legislative³⁷.

61. În special, lucrările pregătitoare au menționat în mod clar că, în versiunea inițială, DCA nu obliga statele membre să realizeze efectiv obiectivele stabilite în ceea ce privește starea apelor. S-a subliniat că obligația care le era impusă era mai degrabă aceea de a se asigura că sunt elaborate planuri care să permită realizarea obiectivelor stabilite. Le revenea, așadar, acestora sarcina de a întocmi mai degrabă planuri de acțiune decât de a obține rezultate. Prin urmare, Parlamentul European a propus modificări care au ca obiect „să confere o structură solidă procesului de planificare și să asigure că există posibilitatea de a trage la răspundere autoritatea însărcinată cu gestionarea districtului hidrografic în cazul în care aceasta nu elaborează planurile necesare”³⁸.

62. În ceea ce privește în special obligația de a preveni deteriorarea apelor de suprafață, lucrările pregătitoare au demonstrat printre altele că, în prima lor versiune, dispozițiile în discuție puteau însemna că, odată cu adoptarea DCA, corpurile de apă clasificate într-o categorie superioară categoriei „stare bună” se puteau deteriora până la încadrarea în categoria „stare bună”. În consecință, Parlamentul European a propus o modificare care permite să se realizeze o distincție între obligația de a ajunge la o „stare bună” și cea de a preveni orice deteriorare, prin introducerea la articolul 4 alineatul (1) din DCA a unei liniuțe noi care enunță distinct această din urmă obligație³⁹.

63. De altfel, intenția de a concretiza obiectivele de mediu la nivelul măsurilor care trebuie adoptate de statele membre reiese în special dintr-o comparare a versiunilor succesive ale dispozițiilor articolului 4 din DCA: propunerea inițială⁴⁰ („Statele membre *elaborează și pun în aplicare* [...] programele de măsuri pentru a preveni deteriorarea [...]”), poziția comună („Statele membre *urmăresc să realizeze* următoarele obiective [...]”)⁴¹, avizul consecutiv al Comisiei („Statele membre se asigură ca *programele de măsuri* specificate în planurile de gestionare a districtului hidrografic *să fie puse în aplicare* [...]”)⁴² și textul adoptat în cele din urmă („*La punerea în aplicare a programelor de măsuri prevăzute în planul de gestionare a districtului hidrografic*”).

36 — Propunere de directivă a Consiliului [COM(97) 49 final, punctul 1].

37 — A se vedea, de exemplu, propunerea inițială a Comisiei [COM(97) 49 final], propunerea de modificare [COM(1999) 271 final, p. 16-22], Poziția comună a Consiliului nr. 41/1999, menționată mai sus, precum și proiectul comun aprobat de comitetul de conciliere prevăzut la articolul 251 alineatul (4) din Tratatul CE, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

38 — A se vedea modificarea nr. 42 și punctul 3.1 din Raportul Parlamentului European din 8 iulie 1998 privind propunerea și propunerile modificate de directivă a Consiliului de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei [COM(97)0049-C4-0192/97, COM(97)0614-C4-0120/98 și COM(98)0076-C4-0121/98-97/0067(SYN)], documentul A4-0261/98.

39 — A se vedea punctul 3.2.1 din raportul Parlamentului European menționat la nota de subsol precedentă.

40 — COM(97) 49 final.

41 — Articolul 4 în versiunea care rezultă din Poziția comună (CE) nr. 41/1999 din 22 octombrie 1999, adoptată de Consiliu care se pronunță în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (JO C 343, p. 1).

42 — Articolul 4 din DCA în versiunea avizului Comisiei în conformitate cu articolul 251 alineatul (2) litera (c) din Tratatul CE, privind amendamentele Parlamentului European la Poziția comună a Consiliului privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei [COM(97) 49 final, COM(97) 614 final, COM(98) 76 final și COM(99) 271 final], privind modificarea propunerii Comisiei în conformitate cu articolul 250 alineatul (2) din Tratatul CE [COM(2000) 219 final-COD 97/0067].

64. În sfârșit, este interesant să se observe că, în stadiul aprobării proiectului comun, Parlamentul a salutat consolidarea textului poziției comune în scopul clarificării obiectivelor de mediu și conferirii unui caracter obligatoriu acestora⁴³.

b) Caracterul transversal și operațional al interdicției deteriorării, în special în raport cu întinderea obligației de îmbunătățire

65. La fel ca instanța națională, susținută de BUND, considerăm că interdicția deteriorării prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA coroborat cu articolul 1 litera (a) din DCA trebuie considerată o normă cu aplicabilitate generală. După cum a precizat Curtea⁴⁴, aplicabilitatea acesteia depinde de adoptarea unui plan de gestionare pentru corpul de apă vizat.

66. Astfel, în primul rând, conținutul lucrărilor legislative menționate mai sus demonstrează că interdicția deteriorării a fost concepută în mod autonom, pentru a conserva starea corpurilor de apă atunci când aceasta este cel puțin „bună”.

67. În al doilea rând, caracterul transversal al interdicției deteriorării reiese din comparația cu obligația de îmbunătățire prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (ii) din DCA. Amintim că, potrivit considerentului (19) al acesteia, DCA urmărește să asigure menținerea și îmbunătățirea mediului acvatic al Uniunii. În opinia noastră, legiuitorul a atribuit obligației de a îmbunătăți un statut special și aceasta nu se limitează, contrar susținerilor Comisiei, la un raport de subordonare în temeiul căruia interdicția deteriorării ar fi un instrument al obligației de îmbunătățire.

68. Astfel, începând cu articolul 1 din DCA, care prezintă obiectul acesteia, îmbunătățirea este plasată în plan secund în raport cu responsabilitatea primordială a statelor membre în materia prevenirii oricărei degradări. De asemenea, articolul 4 din DCA are în vedere, la alineatul (1) litera (a) punctul (i), mai întâi, punerea în aplicare a măsurilor necesare pentru a preveni deteriorarea, înainte de a viza, la punctul (ii), protecția și îmbunătățirea corpurilor de apă de suprafață. Pe de altă parte, obligația de îmbunătățire este însoțită atât de un calendar de realizare, cât și de posibilități de prelungire, în temeiul articolului 4 alineatele (5) și (6) din DCA. În schimb, obligația care decurge din articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA nu este supusă niciunui termen, ceea ce permite să se concluzioneze că adoptarea măsurilor care urmăresc să interzică orice deteriorare este imediată și generală.

69. Având în vedere obiectivul general al DCA privind obținerea unei stări bune a apelor în 2015, trebuie să se interpreteze întinderea obligației de îmbunătățire în raport cu un corp de apă individual și prin efectele măsurilor care urmează să fie adoptate. În consecință, punctul de pornire ar trebui să fie starea actuală a unui corp de apă vizat. Atunci când un proiect individual sau măsurile de planificare sunt „neutre”, în sensul că nu conduc nici la o îmbunătățire și nici la o deteriorare a stării unui corp de apă, o asemenea abordare nu ne pare autorizată de legiuitor decât în cazul în care starea actuală a corpului de apă în discuție este cel puțin „bună”. Dar obligația de îmbunătățire își produce pe deplin efectele în cazul în care starea actuală a unui corp de apă vizat este mai puțin decât „bună”.

70. În schimb, interdicția deteriorării rămâne obligatorie în fiecare stadiu al punerii în aplicare a DCA și se aplică pentru fiecare tip și stare a unui corp de apă de suprafață.

43 — Raport privind proiectul comun, aprobat de comitetul de conciliere, al directivei Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei [C5-0347/2000-1997/0067(COD)], documentul nr. A5-0214/2000, potrivit căruia „[c]ompromisul obținut în ceea ce privește obiectivele și caracterul obligatoriu al acestora respectă aproape în întregime principiile enunțate în amendamentele adoptate de Parlamentul European în a doua lectură. Diferitele obligații sunt formulate în prezent în termeni imperativi («Statele membre [...] veghează [...] protejează [...] elimină [...] etc.»). Delegația Parlamentului s-a opus cu succes intenției Consiliului de a reduce obligațiile prin adăugarea la diferitele puncte a cuvintelor «atunci când acest lucru este realizabil».”

44 — Cu toate acestea, în conformitate cu jurisprudența Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punctul 45), interdicția de deteriorare se impune chiar și în perioada de transpunere anterioară adoptării planurilor de gestionare. A se vedea Hotărârea Nomarchiakí Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (C-43/10, EU:C:2012:560, punctele 57 și 58).

71. De asemenea, expresia „la punerea în aplicare” a programelor de măsuri, care figurează la articolul 4 alineatul (1) din DCA, arată în mod clar că legiuitorul nu s-a limitat să prevadă o obligație de a adopta planuri la scară largă, ci a urmărit să impună o obligație de a stabili o *legătură* între situația corpurilor de apă vizate, care țin de un bazin și de un district hidrografic, și realizarea obiectivelor definite la articolul 4 din DCA, cu respectarea obiectului DCA, astfel cum este enunțat la articolul 1.

72. Hotărârea Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (EU:C:2012:560) ne pare foarte instructivă în această privință. În cauza menționată era vorba despre aprecierea unui proiect de transfer de apă dintr-un bazin sau district hidrografic în altul, în condițiile în care planurile de gestionare nu fuseseră elaborate încă. Curtea a exclus în mod clar într-o asemenea ipoteză aplicarea articolului 4 din DCA și astfel a unei derogări în temeiul alineatului (7) al aceluiași articol⁴⁵. În schimb, Curtea s-a referit la obligația de abținere în legătură cu orice măsură de natură să compromită realizarea rezultatelor prevăzute de DCA, aplicabilă atât în perioada de transpunere, cât și în perioada tranzitorie⁴⁶. Acest lucru dovedește, în opinia noastră, importanța pe care Curtea o acordă realizării obiectivelor articolului 4 din DCA și menținerii forței obligatorii a acestora. Or, este dificil de conceput ca înainte de expirarea termenului de transpunere să fie aplicabile cerințe mai riguroase decât ulterior.

73. În sfârșit, fără a se pronunța în mod direct cu privire la natura articolului 4 din DCA, Curtea a precizat totuși în jurisprudență că DCA „conține dispoziții de natură variată care impun obligații statelor membre (a se vedea, cu titlu de exemplu, articolul 4, care obligă statele membre să pună în aplicare măsurile necesare pentru a preveni deteriorarea stării tuturor corpurilor de apă de suprafață și subterane)”. Curtea a constatat de asemenea că „[a]rticolul 2 din directivă coroborat, de exemplu, cu articolul 4 din aceasta impune statelor membre obligații precise care trebuie executate în termenele stabilite pentru a preveni deteriorarea stării tuturor corpurilor de apă de suprafață și subterane”⁴⁷.

74. Articolul 4 alineatul (1) litera (a) din DCA a fost interpretat, așadar, ca o dispoziție care impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru realizarea obiectivelor enunțate de acesta⁴⁸, și anume prevenirea deteriorării stării tuturor corpurilor de apă de suprafață și obținerea unei stări bune a apelor respective până cel mai târziu la sfârșitul anului 2015⁴⁹.

75. Toate aceste elemente se opun în mod clar tezei guvernului german potrivit căreia prevenirea deteriorării nu ar fi o expresie a interdicției deteriorării, iar o astfel de prevenire ar constitui numai un scop îndepărtat și neobligatoriu al DCA.

45 — Curtea a subliniat totuși legătura dintre măsurile de conservare pertinente pe care statele membre *sunt obligate să le adopte* în temeiul articolului 4 alineatul (1) din DCA și existența prealabilă a unui plan de gestionare pentru districtul în cauză; a se vedea Hotărârea Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (EU:C:2012:560, punctele 49-62).

46 — Hotărârea Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (EU:C:2012:560, punctele 57 și 58).

47 — Hotărârea Comisia/Luxemburg (EU:C:2006:749, punctele 42 și 63).

48 — A se vedea punctul 53 din Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Comisia/Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:334).

49 — A se vedea punctul 59 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (EU:C: 2011:651).

c) Cu privire la importanța derogării prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din DCA

76. Potrivit considerentului (32) al DCA, „[p]ot exista motive pentru exceptarea de la *cerința de a preveni* continuarea *deteriorării*”. Regimul derogărilor prevăzute la articolul 4 din DCA cuprinde, așadar, mai multe categorii⁵⁰. În special, potrivit articolului 4 alineatul (7) menționat, faptul de a nu preveni deteriorarea stării unui corp de apă de suprafață atunci când deteriorarea respectivă este rezultatul unor *noi modificări* ale caracteristicilor fizice ale unui astfel de corp de apă⁵¹ nu este considerat o încălcare a DCA. Această derogare este însă valabilă numai cu condiția ca toate măsurile fezabile să fi fost luate pentru a atenua impactul negativ asupra stării corpului de apă și ca programele de măsuri și planurile de gestionare să fi fost adaptate în consecință. În orice caz, trebuie să se observe că, potrivit considerentului (51) al acesteia, prin punerea în aplicare a DCA se urmărește obținerea unui nivel de protecție a apelor cel puțin echivalent cu cel asigurat de anumite acte anterioare ale dreptului Uniunii.

77. Articolul 4 alineatul (7) din DCA este esențial pentru interpretarea întinderii *obiectivelor de mediu*, în sensul alineatului (1) din acesta, în principal pentru două motive. Pe de o parte, derogarea amintită confirmă aplicabilitatea cerinței de a preveni orice degradare la autorizarea proiectelor particulare susceptibile să genereze o deteriorare a stării unui corp de apă. Pe de altă parte, modul de redactare a acestuia confirmă, fără îndoială, natura obligatorie a obiectivului privind prevenirea deteriorării. Statul membru este, așadar, obligat să refuze aprobarea unui proiect atunci când acesta din urmă afectează obținerea unei stări bune a apelor de suprafață, cu excepția situației în care se consideră că proiectul respectiv face obiectul unei derogări.

78. Astfel, după cum a amintit avocatul general Kokott în Concluziile prezentate în cauza Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (C-43/10, EU:C:2011:651), articolul 4 din DCA nu cuprinde numai obligații-program, ci vizează și proiecte individuale, cel puțin în cazul în care acestea afectează în mod evident starea apei respective⁵². Astfel, articolul 4 alineatul (7) menționat permite deteriorarea stării apelor ca rezultat al unor noi modificări. Acest lucru poate rezulta din proiecte individuale. Într-adevăr, este imposibil să se prevadă separat un proiect și punerea în aplicare a planurilor de gestionare, la fel cum orice autorizație de construcție într-o zonă pentru care există un plan de amenajare a teritoriului trebuie eliberată în conformitate cu acest plan.

79. În consecință, cu excepția cazului în care este vorba despre proiecte care nu au aproape niciun impact asupra stării corpurilor de apă și deci asupra gestionării unui district hidrografic, acestea fac obiectul interdicției generale a deteriorării stării corpurilor de apă, putând fi în același timp aprobate în temeiul sistemului de derogări prevăzute la articolul 4 din DCA.

80. În schimb, interpretarea propusă de guvernul german ar conduce la lipsirea DCA de orice efect, din moment ce ar fi posibil să se adopte planuri de gestionare pur teoretice, care nu ar avea nicio legătură și niciun impact asupra măsurilor individuale.

81. Or, așa cum reiese din dosar, starea ecologică a Weserului este considerată deja critică. BUND a precizat, fără a fi contrazis cu privire la acest aspect, că Weser face obiectul unor multiple amenajări de mai mulți ani. Ținând seama de gravitatea și de numărul problemelor referitoare la salinizarea prin potasiu și la aporturile antropice de substanțe nutritive, este puțin probabil ca Weser să aibă în viitorul

50 — Cu excepția zonelor protejate în sensul articolului 1 alineatul (1) litera (c) din DCA, statele membre pot urmări realizarea unor obiective de mediu de calitate mai puțin stricte pentru corpuri de apă specifice, astfel cum prevede articolul 4 alineatul (5) din DCA, atunci când corpurile de apă „sunt afectate de activitatea umană” sau atunci când „starea lor naturală face ca realizarea acestor obiective să fie imposibilă sau disproporționată din punctul de vedere al costurilor”. Potrivit articolului 4 alineatul (6) din DCA, deteriorarea temporară a stării corpurilor de apă nu este considerată ca o încălcare a DCA dacă acest lucru este rezultatul unor cauze naturale sau de forță majoră. În sfârșit, cu excepția apelor protejate, deși, în conformitate cu DCA, starea bună a corpurilor de apă trebuie să fie obținută în principiu în 2015, sunt de asemenea admise prelungiri în temeiul articolului 4 alineatul (4) din DCA.

51 — Această derogare se aplică de asemenea în cazul schimbării nivelului corpurilor de apă subterane.

52 — A se vedea punctul 62 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (EU:C: 2011:651).

apropiat o stare ecologică bună sau un potențial ecologic bun⁵³. Aceasta este și concluzia care reiese în mod clar din planul de gestionare actual din 2009 al Weserului, potrivit căruia obiectivele DCA nu vor putea fi atinse înainte de anul 2015, ceea ce implică recurgerea la derogări și la prorogări⁵⁴. Guvernul german însuși admite în observațiile scrise că proiectul de amenajare în discuție este luat în considerare în programul de măsuri în temeiul planificării, ceea ce, în opinia noastră, îl asociază cu domeniul de aplicare al obligațiilor care revin statelor membre în temeiul DCA.

82. În consecință, a supune un proiect precum amenajarea Weserului interdicției deteriorării în temeiul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA constituie nu numai o simplă aplicare a DCA, ci și măsura cea mai potrivită pentru a conserva efectul util al DCA, astfel cum este formulat la articolul 1.

83. Desigur, o asemenea interpretare a DCA impune constatarea că majoritatea proiectelor supuse aprobării și susceptibile să conducă la o deteriorare vor face obiectul unei derogări în temeiul articolului 4 alineatul (7) din DCA, deși ar face în principiu obiectul interdicției deteriorărilor. Cu toate acestea, o astfel de abordare ne pare adecvată, din moment ce permite punerea în aplicare a unor proiecte ce răspund altor imperative (în special economice), respectând totodată obiectul și obiectivele principale ale DCA care permit ca aprobarea să fie subordonată unor condiții și limitări adecvate.

5. Propunerea de răspuns la prima și la a patra întrebare preliminară

84. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, apreciem că interdicția deteriorării și obligația de îmbunătățire prevăzute la articolul 4 din DCA sunt aplicabile procedurilor de autorizare a proiectelor individuale. Rezultă că, în acest stadiu, cu excepția unei derogări acordate în conformitate cu dispozițiile de drept al Uniunii aplicabile⁵⁵, statele membre sunt obligate să refuze autorizarea unui proiect individual de natură să compromită obiectul directivei respective.

C – Cu privire la noțiunea „deteriorare” în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA (a doua și a treia întrebare)

1. Observațiile părților

85. Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește, în esență, să afle în ce condiții este necesar să se constate o „deteriorare” a stării corpurilor de apă în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA. Arătăm, în mod incident, că legătura propusă de instanța de trimitere între întrebările adresate ne pare inadecvată, din moment ce este imposibil să se răspundă la întrebarea referitoare la sistemul de clasificare fără a fi analizat în prealabil noțiunea „deteriorării” ca atare.

53 — BUND face trimitere la planul de gestionare a Weserului (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf), din care reiese că, în sectoarele în cauză ale Weserului inferior, corpurile de apă de suprafață în discuție au, pentru cele mai multe dintre acestea, doar un potențial ecologic mediu și anumiți afluenți ai Weserului, vizați de asemenea de proiectul de amenajare, au chiar un potențial ecologic slab.

54 — A se vedea planul de gestionare citat anterior, capitolul 5, p. 6 și urm. Pe de altă parte, BUND precizează că Comisia a inițiat în această privință o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Federale Germania, înregistrată cu numărul 2012/4081 (scrisoarea de punere în întârziere a Comisiei este datată 21 iunie 2012), pentru motivul că planul de gestionare ar fi insuficient în această privință.

55 — În această privință, considerăm că trebuie să se țină seama nu numai de derogările prevăzute la articolul 4 din DCA, ci și de toată legislația aplicabilă în domeniul apei care poate interfera cu directiva-cadru. Pentru o prezentare a tuturor directivelor relevante în materie, a se vedea punctul 43 din Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Germania (C-525/12, EU:C:2014:449).

86. Instanța de trimitere menționează considerații ale autorității care a adoptat decizia de aprobare. Reiese de aici că, în pofida constatării că amenajarea Weserului ar conduce la modificări negative ale stării actuale a corpurilor de apă, aceasta consideră totuși că o asemenea deteriorare în cadrul unei clase nu ar trebui considerată o deteriorare a potențialului ecologic sau a stării ecologice a unui corp de apă. Autoritatea respectivă a constatat, așadar, lipsa deteriorării în sensul articolului 27 din WHG, care transpune articolul 4 alineatul (1) din DCA⁵⁶. În schimb, întemeindu-se în special pe modul de redactare a articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA, instanța de trimitere apreciază că noțiunea „deteriorare” nu poate fi considerată ca referindu-se numai la schimbări negative care se exprimă printr-o clasificare într-o clasă inferioară în sensul anexei V la DCA.

87. În ceea ce privește cea de a doua întrebare, potrivit BUND și Comisiei, „deteriorarea” în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA nu depinde numai de modificări ale claselor de stare, DCA interzicând *orice deteriorare relevantă* în cadrul aceleiași clase. În această privință, acestea subliniază că dispoziția menționată interzice în general deteriorarea stării corpurilor de apă de suprafață [a se vedea punctul (i)] și face trimitere la anexa V la DCA numai referitor la obligația de îmbunătățire [a se vedea punctele (ii) și (iii)] și, așadar, la clasificarea prevăzută în aceasta.

88. În ceea ce privește a treia întrebare, BUND arată că „deteriorarea” în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA corespunde oricărei influențe care se repercutează negativ asupra stării apelor sau care se situează deasupra unui prag *de minimis* care decurge din principiul proporționalității, inclusiv, în principiu, impactul negativ local și pe termen scurt. În ceea ce o privește, Comisia consideră că are loc o „deteriorare” din momentul în care starea a cel puțin unu dintre elementele de calitate care servesc la evaluarea stării ecologice a apelor de suprafață în sensul anexei V la DCA se degradează cu o clasă.

89. În schimb, guvernele german, olandez și polonez și guvernul Regatului Unit consideră că trebuie să se înțeleagă prin „deteriorare” numai schimbările negative care se exprimă printr-o clasificare într-o clasă inferioară, definită potrivit anexei V la DCA. Guvernul german și, în esență, deopotrivă guvernul polonez și guvernul Regatului Unit consideră că, în pofida faptului că articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA nu face trimitere la anexa V la DCA, clasificarea prevăzută este aplicabilă în mod indirect. Pe de altă parte, în pofida propunerii sale de răspuns la a treia întrebare preliminară, guvernul olandez propune ca „deteriorarea” să fie interpretată mai degrabă în raport cu diferite elemente de calitate sau substanțe decât la nivelul de stare ecologică globală. În sfârșit, guvernul francez a susținut în cadrul ședinței o teză potrivit căreia noțiunea de deteriorare ar corespunde numai unei declasificări globale a stării ecologice, în conformitate cu criteriile prevăzute în anexa V la DCA.

2. Cu privire la mecanismul de clasificare a stării ecologice a corpurilor de apă⁵⁷ stabilit prin DCA

90. Cu titlu introductiv, subliniem că atât îndoielile exprimate de instanța de trimitere, cât și divergențele dintre părți își au originea în dezbaterile doctrinare care opune susținătorii teoriei potrivit căreia noțiunea de deteriorare ar corespunde unei încadrări într-o clasă inferioară în sensul anexei V la DCA (*teorie numită „a claselor”*) și susținătorii teoriei potrivit căreia noțiunea de deteriorare ar corespunde oricărei modificări a stării corpurilor de apă (*teorie numită „a statu-quoului”*). Aceste teorii

56 — Articolul 27 din WHG, intitulat „Obiective de gestionare în ceea ce privește apele de suprafață”, prevede că: „(1) În măsura în care acestea nu sunt calificate drept artificiale sau puternic modificate în conformitate cu articolul 28, apele de suprafață sunt gestionate astfel încât 1.) să se evite deteriorarea stării ecologice și a stării chimice a acestora și 2.) să se mențină sau să se obțină o stare ecologică bună și o stare chimică bună. (2) Apele de suprafață care sunt calificate drept artificiale sau puternic modificate în conformitate cu articolul 28 sunt gestionate astfel încât 1.) să se evite deteriorarea potențialului ecologic și a stării chimice a acestora și 2.) să se mențină sau să se obțină un potențial ecologic bun sau o stare chimică bună”.

57 — Prezenta analiză nu se referă la ape subterane și la corpurile de apă puternic modificate sau artificiale.

reprezintă, aşadar, două poziții extreme în interpretarea noțiunii de deteriorare în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA. Or, pentru a putea aborda noțiunea respectivă, ne pare necesar să se completeze acest cadru printr-un studiu mai aprofundat al aspectelor tehnice care rezultă din DCA⁵⁸.

91. După cum am arătat deja, evaluarea stării apelor de suprafață se întemeiază pe analiza stării ecologice, care presupune cinci clase⁵⁹.

92. Trebuie să se sublinieze totuși că fiecare clasă, inclusiv o stare foarte bună a stării ecologice, se stabilește în funcție de decalajul în raport cu condițiile de referință în sensul punctului 1.2 din anexa V la DCA, și anume valori asociate în mod normal unui tip de corp de apă în condiții neperturbate. Este vorba deci despre condiții naturale ale apelor de suprafață, corespunzătoare fiecărui tip de corp de apă⁶⁰, fără a fi totuși definite de DCA.

93. Se consideră, aşadar, că o stare ecologică bună în sensul anexei V la DCA corespunde unei denaturări reduse care rezultă din activitatea umană în raport cu starea asociată în mod normal tipului de corp de apă de suprafață analizat în condiții neperturbate. Cu alte cuvinte, cu cât decalajul în raport cu starea inițială sau istorică a corpurilor de apă este mai semnificativ, cu atât starea ecologică a unui corp de apă va fi considerată mai degradată.

94. În vederea aprecierii stării ecologice, statele membre trebuie să se întemeieze pe *elemente de calitate biologică* care constituie fundamentul acesteia, completate de *elementele fizico-chimice* și *elementele hidromorfologice*⁶¹. Fiecare dintre elementele de calitate menționate cuprinde o listă lungă de parametri⁶². Liste separate sunt prevăzute pentru râuri, lacuri, ape de tranziție și ape de coastă.

95. În continuare, pentru a cuantifica diferența dintre *condițiile normale* și statutul actual al unui corp de apă, statele membre sunt obligate să elaboreze *indici de calitate ecologică* (denumiți în continuare „RQE”). RQE reprezintă relația dintre valorile parametrilor biologici înregistrați pentru un anumit corp de apă de suprafață și valorile acestor parametri în condițiile de referință aplicabile corpului respectiv⁶³. Indicele este exprimat sub formă de valoare numerică cuprinsă între zero și unu. Starea ecologică foarte bună este reprezentată prin valori apropiate de unu, iar starea ecologică slabă prin valori apropiate de zero.

96. Prin urmare, abia în acest stadiu avansat statele membre repartizează RQE corespunzătorii fiecărei categorii de apă de suprafață în cinci clase prin intermediul unei valori limită a *elementelor de calitate biologică* care indică limita dintre aceste clase diferite (foarte bună, bună, medie, mediocră și slabă)⁶⁴. Valorile limită trebuie stabilite cu ajutorul *exercițiului de intercalibrare*⁶⁵, care constă în compararea rezultatelor clasificării sistemelor naționale de monitorizare pentru fiecare element biologic și pentru fiecare tip de corp de apă de suprafață comun statelor membre din același grup de intercalibrare

58 — Pentru prezentarea detaliată a sistemului de clasificare, a se vedea Common Implementation Strategy, Guidance Document nr. 13, intitulat „Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential”.

59 — În ceea ce privește starea chimică, DCA prevede două clase.

60 — Pentru prezentarea tipurilor A și B și a categoriilor corpurilor, a se vedea anexele II și V la DCA.

61 — Pentru fiecare tip de corp de apă, statele membre verifică, aşadar, condițiile hidromorfologice și fizico-chimice care reprezintă valorile elementelor de calitate care figurează la punctul 1.1 din anexa V la DCA. Statele respective sunt de asemenea chemate să identifice condițiile de referință biologice care reprezintă valorile elementelor de calitate care figurează la punctul 1.2 din anexa V la DCA.

62 — A se vedea punctul 1.2.1 din anexa V la DCA. Pentru elementele de calitate biologice, este vorba în special despre aprecierea fitoplanctonului, a macrofitelor și a fitobentosului, a faunei bentonice nevertebrate și a ihtiofaunei. Pentru elementele hidromorfologice, este vorba despre aprecierea cantității și a dinamicii debitului, a legăturilor cu apele subterane, a continuității râurilor, a tipurilor de șenale, a variațiilor de lățime și de adâncime, a structurii zonei riverane. Pentru elementele de calitate fizico-chimice, este vorba despre aprecierea salinității, a condițiilor de oxigenare, a condițiilor termice, a pH-ului și a poluanților specifici.

63 — Potrivit punctului 1.4.1 subpunctul (ii) din anexa V la DCA.

64 — Potrivit punctului 1.2 din anexa V la DCA.

65 — Prevăzut la punctul 1.4.1 subpunctele (iv)-(ix) din anexa V la DCA.

geografică și în evaluarea coerenței rezultatelor cu definițiile normative menționate în secțiunea 1.2 din anexa V la DCA⁶⁶. Exercițiul de intercalibrare servește însă numai la delimitarea stărilor de clase „foarte bună”, „bună” și „medie”⁶⁷. Valorile limită ale statelor membre figurează în „Decizia privind intercalibrarea” adoptată de Comisie⁶⁸.

97. În sfârșit, regula primordială, invocată de Comisie, este cea descrisă prin formula *one out all out*⁶⁹. Potrivit principiului amintit, un corp de apă este clasificat într-o clasă imediat inferioară din momentul în care indicele unuia dintre elementele de calitate coboară sub nivelul corespunzător clasei actuale. Această tehnică este legată de definiția „stării unei ape de suprafață” prevăzută la articolul 2 punctul 17 din DCA, care trebuie determinată de cea mai nefavorabilă valoare a stării sale ecologice și a stării sale chimice.

3. Consecințe asupra interpretării noțiunii „deteriorare” în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA

98. Ținând seama de analiza de mai sus, este clar că sistemul de clasificare constituie un instrument cu întindere transversală pe care se întemeiază sistemul de gestionare instituit prin DCA. Acest lucru este confirmat de articolul 2 punctul 21 din DCA, care face trimitere la clasificarea conform anexei V la aceasta. Anexa respectivă califică aceste clasificări ale stării ecologice drept „definiții normative”.

99. Cu toate acestea, nu se poate contesta nici faptul că stabilirea valorilor limită dintre clase se exprimă prin adoptarea unor intervale extrem de mari. Clasele nu sunt, așadar, decât un instrument care limitează acțiunea foarte detaliată a statelor membre care constă în stabilirea elementelor de calitate care reflectă o stare reală a unui anumit corp de apă. Apreciem, așadar, că în special pentru acest motiv articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din DCA nu face trimitere la anexa V la aceasta, din moment ce noțiunea de deteriorare, concept clasic al dreptului apelor, este o noțiune cu întindere globală în acest domeniu care depășește tehnicitatea DCA.

100. În consecință, între cele două teorii opuse evocate mai sus, considerăm că interpretarea cea mai echilibrată și mai coerentă în raport cu obiectivele care decurg din articolele 1 și 4 din DCA este aceea de a considera că noțiunea „deteriorarea stării unui corp de apă de suprafață” trebuie evaluată în raport cu orice substanță sau element de calitate care intră în evaluarea stării ecologice în sensul DCA, fără ca acest lucru să se manifeste întotdeauna printr-o modificare a clasificării.

101. Astfel, trebuie amintit că, prin adoptarea DCA, legiuitorul a urmărit să sublinieze importanța abordării ecologice în gestionarea apei. Aceasta este și abordarea care stă la baza clasificării apelor de suprafață, care necesită diverse cerințe din punctul de vedere al stării lor ecologice și al stării lor chimice. Această abordare este coroborată prin aplicarea principiului „one out all out”, care constituie o expresie particulară a principiului precauției⁷⁰. Cu toate acestea, subliniem că aplicarea acestui principiu face inutil sistemul de clasificare ca eventual instrument de luare a deciziei operaționale, din moment ce îl lipsește de funcția sa de medie (matematică) a indicatorilor stării unui corp de apă vizat.

102. Astfel, aplicarea principiului „one out all out” în legătură cu teoria claselor ne pare să conducă la rezultate contraproductive. Prin urmare, ca și Comisia, considerăm că adoptarea teoriei claselor riscă să conducă la excluderea apelor din clasa cea mai slabă din domeniul de aplicare al interdicției deteriorării, precum și la diminuarea protecției apelor care se încadrează în clasele superioare. Or,

66 — A se vedea considerentul (5) al Deciziei Comisiei din 20 septembrie 2013 de stabilire, în temeiul Directivei 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a valorilor pentru clasificările sistemelor de monitorizare ale statelor membre ca rezultat al exercițiului de intercalibrare și de abrogare a Deciziei 2008/915/CE (JO L 266, p. 1).

67 — A se vedea punctul 1.4.1 subpunctul (iii) din anexa V la DCA.

68 — A se vedea Decizia Comisiei din 20 septembrie 2013 menționată la nota de subsol 66 din prezentele concluzii.

69 — Care figurează la punctul 1.4.2 subpunctul (i) din anexa V la DCA.

70 — Potrivit doctrinei, acesta conduce totuși adeseori la o subclasificare; a se vedea Josefsson, H., și Baaner, L., *op. cit.* la nota de subsol 3, p. 471.

ținând seama de finalitatea DCA, acest tip de corpuri de apă necesită o atenție deosebită în cadrul gestionării apelor. Este adevărat că, potrivit principiului „one out all out”, deteriorarea unui singur parametru este suficientă pentru declasarea oricărui corp. Or, după o astfel de declasare, toți ceilalți parametri s-ar putea deteriora fără ca acest lucru să genereze vreo deteriorare conform teoriei claselor⁷¹.

103. Evaluarea noțiunii de deteriorare prin prisma claselor va conduce, așadar, la excluderea din domeniul de aplicare al DCA a numeroase modificări ale stării elementelor de calitate, ceea ce afectează realizarea obiectului acestei directive.

104. Pe de altă parte, fără a urmări să luăm parte la o discuție științifică purtată cu privire la DCA, subliniem existența mai multor observații critice legate de modelul de clasificare⁷². Ne pare deci că, în realitate, sistemul respectiv conduce adeseori la rezultate aproximative sau nesatisfăcătoare, în sensul că nu reflectă starea actuală a ecosistemului.

105. În schimb, în cazul în care noțiunea „deteriorare” este interpretată prin trimiterea la un element de calitate sau la o substanță, interdicția deteriorării își conservă pe deplin efectul util, din moment ce înglobează orice schimbare de natură să afecteze realizarea obiectivului principal al DCA.

106. În sfârșit, subliniem că mai multe părți se referă la același document de orientare al Comisiei⁷³ deducând însă concluzii contrare. În temeiul acestui document, „în cadrul articolului 4 alineatul (7), obiectivele de prevenire a deteriorării stării ecologice fac trimitere mai degrabă la schimbări de clasă decât în cadrul claselor. Statele membre nu au, așadar, nevoie să recurgă la articolul 4 alineatul (7) pentru schimbări negative în cadrul unei clase”.

107. În această privință, subliniem o anumită confuzie între noțiunea de deteriorare și încălcarea dispozițiilor DCA ca atare. Astfel, ne pare că documentul respectiv confirmă teza potrivit căreia statul membru este obligat să adopte toate măsurile care permit obținerea unei stări bune a corpurilor de apă, în special prin punerea în aplicare a obiectivelor de mediu prevăzute la articolul 4 din DCA. În schimb, statul membru nu face obiectul niciunei sancțiuni în cazul în care, în pofida tuturor eforturilor sale, starea respectivă nu este obținută. În orice caz, după cum precizează guvernul german, acest document, atât de util pe cât poate fi, nu are o valoare obligatorie. În plus, acesta nu constituie o comunicare a Comisiei în sensul jurisprudenței în domeniul dreptului concurenței sau al sancțiunilor financiare⁷⁴.

108. În orice caz, dorim să subliniem că nici modul de redactare, nici finalitatea DCA nu permit, în orice caz, să se confirme existența unui prag *de minimis* în scopul unei teorii a deteriorării grave, așa cum este prezentată de instanța de trimitere. Astfel, singurul prag minim al obligațiilor de protecție a stării apelor este cel care rezultă din legislația Uniunii deja în vigoare, conform considerentului (51) al DCA coroborat cu articolul 4 alineatele (8) și (9) și cu articolul 11 alineatul (3) litera (a) din aceasta.

71 — În această privință, este suficient să se menționeze ipoteza în care starea unui corp de apă în ansamblu trebuie calificată „slabă” din cauza unui singur parametru. Într-o asemenea ipoteză, în condițiile în care nicio degradare nu este posibilă în mod formal, în realitate, orice degradare va fi permisă în raport cu parametrii rămași.

72 — Astfel, în special, se sugerează că ar fi mai rezonabil să se considere o stare foarte bună ca echivalentă cu condițiile de referință. În plus, s-a subliniat că, pentru a putea stabili limite între clase, baza ar trebui să fie o analiză pur științifică, a cărei metodologie nu este, în realitate, stabilită încă. A se vedea un studiu de Van de Bund, W., și de Solimini, A., „Ecological Quality Ratios for Ecological Quality, Assessment in Inland and Marine Waters”, Rebecca Deliverable 10, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability, 2007, p. 10 (http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%20recc.pdf). A se vedea de asemenea Moss, B., „The determination of ecological status in shallow lakes – a tested system (Ecoframe) for implementation of the European Water Framework Directive”, KOPS 2003.

73 — A se vedea Guidance Document nr. 20, intitulat „Exemptions to the Environmental Objectives”, *op. cit.*

74 — A se vedea Hotărârile Dansk Rørindustri și alții/Comisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, EU:C:2005:408, punctele 211-213) și Comisia/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, punctul 34).

109. Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, propunem să se răspundă la a doua și la a treia întrebare preliminară că noțiunea de deteriorare trebuie interpretată prin trimitere la o substanță sau la un element de calitate care intră în evaluarea stării ecologice în sensul anexei V la DCA, fără ca schimbarea negativă să se exprime în mod necesar printr-o modificare a clasificării. O astfel de modificare a clasificării poate rezulta totuși de aici în ipoteza în care valoarea unei substanțe sau a unui element de calitate coboară sub nivelul corespunzător clasificării actuale.

V – Concluzie

110. Propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate după cum urmează:

„1) Articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009, trebuie interpretat în sensul că statele membre sunt obligate, cu excepția situației în care se acordă o derogare în conformitate cu dispozițiile de drept al Uniunii aplicabile, să refuze aprobarea unui proiect atunci când acesta este fie de natură să cauzeze o deteriorare a stării unui corp de apă de suprafață, fie să afecteze obținerea unei stări bune a apelor de suprafață sau a unui potențial ecologic bun sau a unei stări chimice bune a apelor de suprafață la data prevăzută de directiva menționată.

2) Noțiunea «deteriorarea stării» prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) punctul (i) din Directiva 2000/60, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/31, trebuie interpretată în sensul că are în vedere schimbări negative referitoare la o substanță sau la un element de calitate care intră în evaluarea stării ecologice în sensul anexei V la directiva menționată, fără ca schimbarea negativă să se exprime în mod necesar printr-o modificare a clasificării în sensul anexei respective. O astfel de modificare a clasificării poate rezulta totuși de aici în ipoteza în care valoarea substanței sau a unui element de calitate coboară sub nivelul corespunzător clasificării actuale.”