SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. novembra 2006 *

V zadevi C-32/05,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 31. januarja 2005,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata S. Pardo Quintillán in J. Hottiaux, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Velikemu vojvodstvu Luksemburg, ki ga zastopa S. Schreiner, zastopnik, skupaj s P. Kinschem, odvetnik,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas, predsednik senata, A. Borg Barthet in A. Ó Caoimh (poročevalec), sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. marca 2006,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 18. maja 2006

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s to tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da ni sprejelo zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike

(UL L 327, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva), z izjemo členov 3(1), (3), (5) in (7) ter 7(3), oziroma vsaj v tem, da ji jih ni sporočilo, ni izpolnilo obveznosti iz te direktive.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 V uvodni izjavi 18 Direktive je navedeno:

„Za vodno politiko Skupnosti je potreben pregleden, učinkovit in skladen pravni okvir. Skupnost naj bi zagotovila skupna načela in splošni okvir za delovanje. Ta direktiva naj bi predvidela tak okvir ter uskladila, povezala in dolgoročno nadalje razvila splošna načela in oblike varstva in trajnostne rabe vode v Skupnosti skladno z načelom subsidiarnosti."

3 Iz uvodne izjave 29 Direktive je razvidno, da lahko države članice pri uresničevanju ciljev te direktive in pri pripravi programa ukrepov v ta namen izvajanje tega programa razdelijo na faze, da porazdelijo stroške izvajanja.

4 V skladu s členom 1 Direktive je njen namen „določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode“.

5 Člen 2 Direktive vsebuje opredelitev 41 upoštevnih izrazov te direktive. Nekateri od omenjenih izrazov se nanašajo na standarde kakovosti voda in zraka, ki so jih v skladu z Direktivo, zlasti glede na člen 4, države članice dolžne upoštevati. Roki, v katerih je treba te standarde uvesti, so določeni predvsem v členih 4, 6 in 8 Direktive.

6 Člen 3 Direktive z naslovom „Usklajevanje upravnih ureditev na vodnih območjih“ določa:

„1. Države članice določijo posamezna povodja na svojem ozemlju in jih za namene te direktive dodelijo posameznim vodnim območjem. […]

2. Države članice zagotovijo ustrezne upravne ureditve, skupaj z določitvijo ustreznega pristojnega organa, za uporabo pravil te direktive na vsakem vodnem območju, ki leži na njihovem ozemlju.

3. Države članice zagotovijo, da se povodje, ki leži na ozemljih več držav članic, dodeli mednarodnemu vodnemu območju. Na zahtevo zadevnih držav članic Komisija pomaga pri dodeljevanju povodij takim mednarodnim vodnim območjem.

[…]

4. Države članice zagotovijo, da se zahteve te direktive za dosego okoljskih ciljev, določenih po členu 4, in zlasti vsi programi ukrepov usklajujejo za celotno vodno območje. Za mednarodna vodna območja zadevne države članice skupaj zagotovijo tako usklajevanje in lahko v ta namen uporabijo obstoječe institucije, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov. Na zahtevo zadevnih držav članic Komisija pomaga pri določanju programov ukrepov.

[…]

6. Države članice lahko določijo obstoječ nacionalni ali mednarodni organ kot pristojni organ za namene te direktive.

7. Države članice določijo pristojni organ do datuma iz člena 24.

[…]“

7 Člen 4 Direktive določa okoljske cilje, ki so jih države članice dolžne uresničiti pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij za površinske in podzemne vode ter za zavarovana območja. V bistvu so

države članice dolžne izvesti potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje kakovosti navedenih voda in zavarovanih območij in da njihovo kakovost izboljšajo ter jo obnovijo na vseh ravneh, ki jih določajo določbe Direktive, zlasti njen člen 2.

8 V skladu s členom 4(1)(c) Direktive morajo „države članice doseči skladnost z vsemi standardi in cilji najkasneje v 15 letih po začetku veljavnosti te direktive, razen če je drugače določeno v zakonodaji Skupnosti, na podlagi katere so bila posamezna zavarovana območja ustanovljena“.

9 Glede voda, ki se uporabljajo za odvzem pitne vode, člen 7 Direktive določa:

„1. Države članice na vsakem vodnem območju opredelijo:

– vsa vodna telesa, ki se uporabljajo za odvzem vode, namenjene za prehrano ljudi, in zagotavljajo v povprečju več kot 10 m^3 na dan ali oskrbujejo več kot 50 oseb, in

– tista vodna telesa, ki so namenjena za tako rabo v prihodnosti.

Države članice skladno s Prilogo V spremljajo tista vodna telesa, ki skladno s Prilogo V zagotavljajo v povprečju več kot 100 m^3 na dan.

2. Za vsako vodno telo, opredeljeno na podlagi odstavka 1, države članice poleg tega, da izpolnjujejo cilje iz člena 4, v skladu z zahtevami te direktive za vodna telesa površinske vode vključno s standardi kakovosti, določenimi na ravni Skupnosti po členu 16, zagotovijo, da bo voda po uporabljenem režimu čiščenja in skladno z zakonodajo Skupnosti ustrezala zahtevam Direktive 80/778/EGS [Sveta z dne 15. julija 1980, o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi (UL L 229, str. 11)], kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/83/ES [Sveta z dne 20. decembra 2001 (UL L 330, str. 32)].

3. Države članice zagotovijo potrebno varstvo za tako opredeljena vodna telesa, da se izognejo poslabšanju njihove kakovosti ter s tem zmanjšajo stopnjo čiščenja, ki je potrebna za proizvodnjo pitne vode. Države članice lahko določijo vodovarstvena območja za ta vodna telesa."

10 Člen 14 Direktive določa:

„1. Države članice vzpodbujajo dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje te direktive, zlasti v izdelovanje, pregledovanje in posodabljanje načrtov upravljanja povodij. Države članice za vsako vodno območje omogočijo zbiranje pripomb javnosti, vključno z uporabniki, s tem, da objavijo:

a) časovni razpored in delovni program za izdelavo načrta, skupaj z navedbo posvetovanj, ki jih je treba izvesti, vsaj tri leta pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša načrt;

b) začasni pregled pomembnih zadev upravljanja voda, ugotovljenih na povodju, vsaj dve leti pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša načrt;

c) osnutke načrta upravljanja povodja vsaj eno leto pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša načrt.

Na zahtevo se omogoči dostop do zaupnih dokumentov in informacij, ki so bili uporabljeni za pripravo osnutka načrta upravljanja povodja.

2. Za zbiranje pisnih pripomb o tej dokumentaciji države članice predvidijo vsaj šest mesecev, da omogočijo dejavno vključevanje in posvetovanje.

3. Odstavka 1 in 2 se enako uporabljata za posodobljene načrte upravljanja povodij."

11 Člen 24 Direktive določa:

„1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najkasneje do 22. decembra 2003. O tem takoj obvestijo Komisijo.

[…]

2. Države članice Komisiji sporočijo besedila glavnih določb nacionalne zakonodaje, sprejete na področju, ki ga ureja ta direktiva. Komisija o tem obvesti druge države članice.“

Nacionalna ureditev

12 Zakon z dne 29. julija 1993 o varovanju in upravljanju voda (Mém. A 1993, str. 1302, v nadaljevanju: zakon iz leta 1993) se nanaša na javne in zasebne površinske vode ter na podzemno vodo.

13 Člen 2 zakona iz leta 1993 z naslovom „Vodilna načela“ določa:

„1. Namen določb tega zakona sta boj proti onesnaževanju voda in obnova voda, da bi se zadovoljile zlasti potrebe po

– zdravju človeka in živali ter ekološkem ravnovesju;

– biološkem življenju v sprejemljivem vodnem okolju in zlasti ribogojni favni;

– preskrbi z vodo za potrošnjo in za industrijske namene;

– ohranjanju voda;

– kopanju, vodnih športih in drugih razvedrilih;

– varstvu pokrajin in območij;

– kmetijstvu, industriji, prometu in vseh drugih človekovih dejavnostih splošnega pomena.

2. Kdorkoli uporablja vode, navedene v tem zakonu, si je dolžan kar najbolj prizadevati za preprečevanje ali zmanjšanje njihove onesnaženosti, pri čemer naj ravna vestno, kot to zahtevajo okoliščine.“

14 Člen 3 tega zakona vsebuje seznam dvanajstih opredelitev izrazov iz zakona.

15 Glede opredelitve, vzpostavitve in upravljanja zavarovanih vodnih območij člena 18 in 19 zakona iz leta 1993 določata:

„18. Zavarovana vodna območja

1. Da bi se zagotovila kakovost voda, namenjenih za človekovo prehrano, se lahko ozemlja v bližini odvzemnih mest razglasijo za zavarovana območja, ki so nadalje razdeljena na neposredna, bližnja in oddaljena zavarovana območja.

Ta izvedbeni ukrep mora ustrezati nacionalnemu načrtu upravljanja voda iz člena 6 tega zakona.

2. Ozemlja v neposredni bližini zavarovanega območja se pridobijo v popolno last.

Lahko se razlastijo na način in po postopku iz zakona z dne 15. marca 1979 o razlaščanju v korist družbe.

3. Na bližnjem zavarovanem območju je mogoče vse dejavnosti, vse naprave ali vsako odlaganje odpadkov, ki lahko neposredno ali posredno škodijo kakovosti voda, prepovedati, urediti s predpisi ali zanje zahtevati posebno dovoljenje.

4. Na oddaljenem zavarovanem območju je mogoče dejavnosti, naprave in odlaganje iz odstavka 3 urediti s predpisi.

19. Načini ustanovitve in upravljanja zavarovanih vodnih območij

1. Ustanovitev zavarovanih vodnih območij predlaga minister v soglasju z vlado.

2. Minister odredi sestavitev spisa, ki vsebuje:

– navedbo cilja, razlogov in pomena operacije;

– geološko poročilo, s katerim se ugotavlja hitrost hidrogeoloških odnosov med območji pronicanja in odvzemnimi mesti, ki jih je treba zavarovati;

– seznam občin, ki so v celoti ali delno vključene v območje, ki ga je treba zavarovati, skupaj z navedbami ustreznih katastrskih oddelkov;

– topografsko karto in katastrski načrt z razmejitvami zavarovanih območij;

– načrt upravljanja, ki določa

a) stroške lastnikov in imetnikov,

b) veljavne služnosti za zavarovano območje,

c) po potrebi prilagoditve in potrebna dela, ki ustrezajo funkcijam zavarovanega območja.

3. Za izvedbo javne ankete minister naslovi spis na ozemeljsko pristojnega okrajnega komisarja.

Okrajni komisar odredi, da se spis trideset dni hrani na občini, kjer se lahko z njim seznani javnost. Hramba spisa se objavi z oglasi, običajno izobešenimi na občini, ki pozivajo k seznanitvi z listinami.

V roku iz prejšnjega odstavka je treba ugovore zoper projekt nasloviti na kolegij županov in porotnikov, ki o tem obvesti mestni svet, da izda mnenje. Ta spis z ugovori in mnenjem mestnega sveta je treba v mesecu izteka roka za objavo izročiti okrajnemu komisarju, ki listine skupaj s svojimi opažanji izroči ministru.

4. Zavarovano vodno območje se razglasi z uredbo Velikega vojvodstva po tem, ko je bilo podano mnenje Conseil d'Etat.

5. Uredba Velikega vojvodstva, s katero se razglasijo zavarovana vodna območja na enem delu ozemlja, lahko lastnikom ali imetnikom nepremičnin naloži dolžnosti in služnosti, zlasti glede:

– uporabe voda;

– ureditve uporabe pesticidov in onesnažujočih gnojil;

– prepovedi spremembe uporabe tal.

Učinki razglasitve zavarovanega vodnega območja se uveljavijo na zadevnem ozemlju ne glede na to, kdo postane njegov lastnik.“

Predhodni postopek

16 Ker Direktiva ni bila prenesena v luksemburško pravo v predpisanem roku, je Komisija 26. januarja 2004 Veliko vojvodstvo Luksemburg opomnila in pozvala, naj v skladu s členom 226 ES predloži svoja stališča, in 9. julija 2004 izdala obrazloženo mnenje, s katerim je to državo članico pozvala, naj v dveh mesecih po prejemu tega mnenja sprejme potrebne ukrepe za uskladitev s svojimi obveznostmi, ki izhajajo iz navedene direktive.

17 Luksemburški organi so v odgovoru z dne 27. septembra 2004 na obrazloženo mnenje v opravičilo zamude pri prenosu Direktive navedli različne razloge, med drugim nejasnost nekaterih izrazov, navedenih v Direktivi, in resolucijo luksemburške vlade, da bo ta prenos izkoristila za temeljito revizijo obstoječe nacionalne zakonodaje. Omenjeni organi so navedli, da zamuda formalnega prenosa Direktive nikakor ni ovira za upoštevanje različnih obveznosti iz te direktive.

18 Ker Komisija s tem odgovorom ni bila zadovoljna, se je odločila za vložitev te tožbe.

Tožba

Prvi očitek o neobvestitvi o ukrepih za prenos

Trditve strank

19 Komisija opozarja, da v skladu s členom 24 Direktive države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 22. decembra 2003. O tem takoj obvestijo Komisijo. Ta v vlogi navaja, da je luksemburški organi o sprejetih določbah niso obvestili.

20 Komisija ob upoštevanju informacij, ki jih je luksemburška vlada poslala v odgovoru na tožbo in ki se nanašajo na dopis, ki ga je stalno predstavništvo Luksemburga pri Evropski uniji poslalo Komisiji 24. avgusta 2004 (v nadaljevanju: dopis z dne 24. avgusta 2004) in zadeva uporabo člena 3 Direktive, v repliki priznava, da zaradi pomanjkljive usklajenosti njenih služb s tem dopisom ni bila seznanjena. Komisija priznava, da je bilo obvestilo, ki se zahteva na podlagi navedenega člena 3, poslano, vendar trdi, da je bilo prejeto po izteku roka, določenega členom 3(8), in sicer 22. junija 2004, in poleg tega po predložitvi obrazloženega mnenja.

21 Komisija glede zakona iz leta 1993, ki po mnenju Velikega vojvodstva Luksemburg organom te države članice daje zadostna pooblastila za zagotovitev uresničevanja operativnih ciljev Direktive in o katerem je bila Komisija prvič obveščena v odgovoru

na tožbo, poudarja, da pred tem obvestilom s tem zakonom niti z njegovo vsebino ni bila seznanjena. Torej sklepa, da je Veliko vojvodstvo Luksemburg o ukrepih, sprejetih zaradi uskladitve z Direktivo, ni obvestilo v predpisanem roku.

Presoja Sodišča

22 V skladu s stalno sodno prakso je treba neizpolnitev presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob koncu roka, določenega v obrazloženem mnenju. Sodišče naj ne bi upoštevalo sprememb, ki nastopijo zatem (glej zlasti sodbi z dne 14. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji, C-168/03, ZOdl., str. I-8227, točka 24, in z dne 12. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-118/05, neobjavljena v ZOdl., točka 7).

23 V tej zadevi je treba najprej poudariti, da je bil dopis z dne 24. avgusta 2004 poslan pred koncem roka dveh mesecev iz obrazloženega mnenja z dne 9. julija 2004. Res je, kot je ugotovila Komisija, da se luksemburški organi v predhodnem postopku na ta dopis niso sklicevali, vendar pa velja, da je bilo obvestilo o ukrepih, sprejetih zaradi prenosa člena 3 Direktive, poslano pred iztekom navedenega roka.

24 V teh okoliščinah je torej treba ugotoviti, da prvi očitek Komisije glede obvestila o ukrepih za prenos te določbe ni utemeljen.

25 Poleg tega je glede obvestitve o drugih določbah, ki jih je Veliko vojvodstvo Luksemburg sprejelo zaradi prenosa Direktive, treba ugotoviti, da je ta država članica kopijo zakona iz leta 1993 prvič predložila v odgovoru na tožbo, pri čemer je trdila, da je Direktivo ustrezno prenesla. Ne da bi raziskali, ali je bila s tem zakonom Direktiva prenesena primerno ali ne, kar je vprašanje, ki je predmet drugega očitka Komisije, je treba ugotoviti, da je v skladu s sodno prakso Sodišča, navedeno v točki 22 te sodbe, obrambni predlog, ki se navede tako pozno, brez učinka na obstoj očitka, da o zahtevanih informacijah ni bilo obvestila, poslanega v roku, ki ga določa obrazloženo mnenje.

26 Končno je Komisija glede ukrepov, sprejetih zaradi prenosa člena 7(3) Direktive, v repliki priznala, da se lahko šteje, da je bila ta odločba s členoma 18 in 19 zakona iz leta 1993 prenesena zadovoljivo. Ker pa je bila o tem zakonu prvič obveščena v prilogi k odgovoru na tožbo, je treba iz razlogov, navedenih v prejšnji točki te sodbe, ugotoviti, da je očitek Komisije o neobvestitvi o ukrepih, sprejetih zaradi prenosa člena 7(3) Direktive, utemeljen.

27 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da Komisiji ni sporočilo zakonov in drugih predpisov, s katerimi se izvaja Direktiva 2000/60, razen določb, ki zadevajo člen 3 te direktive, ni izpolnilo obveznosti iz člena 24 te direktive.

Drugi očitek o nesprejetju ukrepov, potrebnih za prenos Direktive

Trditve strank

28 Komisija trdi, da Direktiva od držav članic zahteva sprejetje splošnih in posebnih izvedbenih ukrepov, da bi njihov nacionalni pravni red postal združljiv s cilji, ki jih določa ta direktiva. Državam članicam naj bi naložila sprejetje okvirne zakonodaje na področju voda, ki mora biti sprejeta najpozneje 22. decembra 2003, kot tudi sprejetje konkretnih ukrepov, ki jih je treba izvesti do istega datuma ali v določenih obdobjih. Po mnenju Komisije je sprejetje nacionalne zakonodaje, ki določa splošni okvir, najpomembnejša faza prenosa, ker gre za določitev temeljnih obveznosti držav članic in primerne pravne podlage za sprejetje konkretnejših ukrepov.

29 Komisija podredno trdi, da določbe zakona iz leta 1993 ne zagotavljajo popolnega prenosa Direktive.

30 Luksemburška vlada meni, da Direktiva ne zahteva dejanskih izvedbenih ukrepov, na podlagi katerih bi bil luksemburški pravni red združljiv s cilji, ki jih ta direktiva določa. Na eni strani naj bi se z Direktivo vztrajalo bolj pri konkretnih ukrepih, ki jih morajo nacionalni organi izvesti, kot pa pri formalni uskladitvi nacionalnega prava s pravom Skupnosti. Tako naj ne bi šlo za direktivo o uskladitvi zakonodaje, ampak zgolj za direktivo, ki zahteva okvir za politiko Skupnosti na področju voda.

31 Navedena vlada poudarja tudi, da je za vsako operativno obveznost, naloženo organom držav članic, določen rok za izpolnitev, in sicer od leta 2006 do 2015, in da se lahko tako določeni cilji dosežejo v rokih, določenih z Direktivo. Meni, da luksemburška zakonodaja, zlasti zakon iz leta 1993, daje nacionalnim organom na razpolago ukrepe, ki lahko zadoščajo za dosego operativnih ciljev Direktive.

Presoja Sodišča

– Obveznost sprejetja okvirne zakonodaje za prenos Direktive

32 Glede vprašanja, ali Direktiva državam članicam nalaga, da sprejmejo okvirno zakonodajo za prenos obveznosti, ki izhajajo iz Direktive, v nacionalno pravo, je treba poudariti, da je obveznost držav članic, ki so naslovnice Direktive, v nacionalni pravni red sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev polnega učinka Direktive, v skladu s ciljem, ki mu sledi (glej zlasti sodbi z dne 7. maja 2002 v zadevi Komisija proti Švedski, C-478/99, Recueil, str. I-4147, točka 15, in z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Franciji, C-233/00, Recueil, str. I-6625, str. 75).

33 Treba je navesti, da se prvi del drugega očitka Komisije ne nanaša na vprašanje, ali je imelo Veliko vojvodstvo Luksemburg obveznost sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev polnega učinka Direktive, kar se ne izpodbija, ampak na vprašanje, ali je navedena država članica imela obveznost sprejeti konkreten ukrep, in sicer okvirno zakonodajo, da bi zagotovila polni učinek Direktive in spoštovanje obveznosti, ki jih ta direktiva tej državi nalaga.

34 V skladu s členom 249, tretji odstavek, ES lahko države članice izberejo oblike in metode za izvedbo direktiv, ki omogočajo najboljše zagotavljanje rezultatov, ki se želijo z direktivami doseči. Iz te določbe je razvidno, da prenos direktive v notranje pravo v vsaki državi članici ne zahteva nujno zakonodajnega dejanja. Sodišče je že večkrat odločilo, da se ne zahteva zmeraj formalno prevzetje določb direktive v izrecno in posebno zakonsko določbo, ker se izvedba direktive lahko glede na njeno vsebino zadovolji s splošnim pravnim ozadjem. Zaradi obstoja splošnih načel ustavnega ali upravnega prava lahko postane prenos s posebnimi zakonskimi ali podzakonskimi ukrepi odvečen, če ta načela učinkovito zagotavljajo, da nacionalna uprava direktivo polno uporablja, in če je, kadar se z zadevno določbo direktive želijo ustvariti pravice za posameznike, pravni položaj, ki iz teh načel izhaja, dovolj natančen in jasen in so upravičenci s svojimi pravicami lahko seznanjeni ter se po potrebi nanje sklicujejo pred nacionalnimi sodišči (glej zlasti sodbi z dne 23. maja 1985 v zadevi Komisija proti Nemčiji, 29/84, Recueil, str. 1661, točki 22 in 23, in z dne 9. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-217/97, Recueil, str. I-5087, točki 31 in 32, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji z dne 26. junija 2003, točka 76).

35 Sodišče je presodilo tudi, da se določba, ki se nanaša zgolj na razmerja med državami članicami in Komisijo, načeloma ne sme prenesti. Ker pa morajo države članice zagotoviti polno spoštovanje prava Skupnosti, lahko Komisija dokaže, da je za spoštovanje določbe direktive, ki ta razmerja ureja, treba v nacionalnem pravnem redu sprejeti posebne izvedbene ukrepe (glej v tem smislu sodbi z dne 24. junija 2003 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-72/02, Recueil, str. I-6597, točki 19 in 20, in z dne 20. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Franciji, C-296/01, Recueil, str. I-13909, točka 92).

36 Zato je treba za vsak primer posamično določiti vrsto določb, ki jih direktiva določa in na katere se nanaša tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, da bi se ocenil obseg obveznosti prenosa, ki so državam članicam naložene.

37 Zakonodajna praksa Skupnosti kaže, da se lahko obveznosti, ki jih direktive nalagajo državam članicam, zelo razlikujejo glede na vrsto in torej tudi glede na rezultate, ki jih je treba doseči (sodba z dne 18. junija 2002 v zadevi Komisija proti Franciji, C-60/01, Recueil, str. I-5679, točka 25).

38 Nekatere direktive dejansko zahtevajo, da se zakonodajni ukrepi sprejmejo na nacionalni ravni in da je njihovo upoštevanje podrejeno sodnemu ali upravnemu nadzoru (glej glede tega sodbi z dne 16. novembra 1989 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-360/88, Recueil, str. 3803, in z dne 6. decembra 1989 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-329/88, Recueil, str. 4159, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji z dne 18. junija 2002, točka 26).

39 Druge direktive predpisujejo, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da bodo nekateri cilji, ki so opredeljeni na splošno, in ne količinsko, uresničeni, pri čemer državam članicam pustijo prosto presojo glede narave ukrepov, ki jih je treba sprejeti (glej glede tega sodbo z dne 9. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Italiji, t. i. „San Rocco“, C-365/97, Recueil, str. I-7773, točki 67 in 68, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji z dne 18. junija 2002, točka 27).

40 Druge direktive dalje od držav članic zahtevajo, da se po določenem roku dosežejo natančno določeni in konkretni rezultati (glej glede tega sodbi z dne 14. julija 1993

v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-56/90, Recueil, str. I-4109, točke od 42 do 44, in z dne 19. marca 2002 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-268/00, Recueil, str. I-2995, točke od 12 do 14, ter zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji z dne 18. junija 2002, točka 28).

41 Kar zadeva to tožbo, je treba poudariti, da je Direktiva 2000/60 okvirna direktiva, sprejeta na podlagi člena 175(1) ES. Določa skupna načela in splošni okvir delovanja za varstvo voda ter zagotavlja usklajevanje, povezovanje in dolgoročen razvoj splošnih načel in oblik varstva in ekološko trajnostne rabe vode v Evropski skupnosti. Skupna načela in splošni okvir delovanja, ki jih Skupnost sprejme, morajo nato izvesti države članice, ki morajo v rokih, določenih z Direktivo, sprejeti več posebnih ukrepov. Vendar pa ta ne predpisuje popolne uskladitve ureditve držav članic na področju voda.

42 Iz preizkusa te direktive je razvidno, da vsebuje raznovrstne določbe, ki nalagajo obveznosti državam članicam (za primer glej člen 4, ki državam članicam nalaga izvedbo potrebnih ukrepov za preprečitev slabšanja stanja vseh vodnih teles površinskih in podzemnih voda), državam članicam v odnosu do Komisije in Skupnosti (za primer glej člen 24(2) o obveznosti obveščanja o ukrepih za prenos) in samim institucijam (za primer glej člena 16 in 17 Direktive, ki institucije Skupnosti pozivata, da sprejmejo ukrepe Skupnosti na področju onesnaženosti voda in podzemne vode).

43 Iz splošnega preizkusa Direktive je razvidno, da je večina njenih določb takih, kot so določbe, navedene v točki 39 te sodbe, ki državam članicam nalagajo, da sprejmejo

potrebne ukrepe za zagotovitev, da bodo nekateri cilji, ki so včasih izraženi splošno, uresničeni, pri čemer državam puščajo prosto presojo glede vrste ukrepov, ki jih je treba sprejeti.

44 Ta direktiva vsebuje tudi določbe, kot je člen 1, ki določa različne cilje, ki se nameravajo uresničiti, in katerega prenos, kakor je Komisija sama ugotovila na obravnavi, ni potreben.

45 V odgovor na vprašanja, postavljena na obravnavi, da bi se ugotovilo, na katerih konkretnih določbah Direktive temelji obveznost sprejetja okvirne zakonodaje, da bi se izpolnile zahteve Direktive, se je Komisija sklicevala na njena člena 1 in 2, s katerima so bili razglašeni načrtovani cilji in opredelitve, na katerih Direktiva temelji, ne da bi pri tem podrobneje navedla, v čem te določbe zahtevajo sprejetje take zakonodaje ali zakaj je sprejetje takega zakona potrebno, da bi države članice lahko v predpisanih rokih uresničile cilje, določene v Direktivi.

46 Vendar niti iz teh določb niti iz nobene druge določbe te direktive ni razvidno, da morajo države članice za pravilen prenos njenih določb sprejeti tako okvirno zakonodajo.

47 Kot je na obravnavi priznala luksemburška vlada, je sprejetje okvirne zakonodaje lahko primeren oziroma lažji način prenosa Direktive, ker lahko pristojnim organom

v enem samem besedilu daje jasno pravno podlago za osnovanje različnih ukrepov, ki jih Direktiva določa na področju voda in ki jih je treba izvesti v predpisanem roku. Sprejetje take okvirne zakonodaje lahko olajša delo tudi Komisiji, ki mora nadzorovati, ali so obveznosti držav članic na podlagi te direktive spoštovane.

48 Sprejetje okvirne zakonodaje pa ni edini način, kako lahko države članice zagotovijo polno uporabo Direktive in uvedejo organiziran in povezan sistem, ki bo spoštoval cilje te direktive.

49 Če je zakonodajalec Skupnosti nameraval državam članicam naložiti obveznost, da v notranji pravni red sprejmejo okvirno zakonodajo za prenos Direktive, mu je bilo dovoljeno v njeno besedilo vnesti določbo v tem smislu. Vendar tega ni naredil.

50 Dejstvo, da je Komisija v postopku pred Sodiščem priznala, da je Veliko vojvodstvo Luksemburg ustrezno preneslo nekatere določbe Direktive, zlasti večino določb členov 3 in 7(1) in (3) Direktive, in da ni nujno prenesti člena 1, kaže na to, da okvirna zakonodaja ni nepogrešljiva pri prenosu obveznosti, ki jih ta direktiva določa.

51 Torej mora Komisija zatrjevano neizpolnitev obveznosti dokazati tako, da Sodišču predloži potrebna dejstva za preizkus te neizpolnitve, pri čemer se ne more sklicevati na kakršnokoli domnevo (glej zlasti sodbe z dne 25. maja 1982 v zadevi Komisija proti Nizozemski, 96/81, Recueil, str. 1791, točka 6; z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Španiji, C-404/00, Recueil, str. I-6695, točka 26; z dne 6. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-434/01, Recueil, str. I-13239, točka 21, in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-194/01, Recueil,

str. I-4579, točka 34). Ker Komisija v tej zadevi ni upravičila ne določb Direktive, ki države članice zavezujejo k sprejetju okvirne zakonodaje, ne nepogrešljivosti takega ukrepa za zagotovitev rezultata, ki naj bi se z Direktivo dosegel, je treba ugotoviti, da prvi del drugega očitka ni utemeljen.

– Prenos Direktive z zakonom iz leta 1993

52 V odgovor na trditve, ki jih je luksemburška vlada prvič predložila v odgovoru na tožbo, je Komisija podredno navedla, da se z zakonom iz leta 1993 določbe Direktive niso pravilno prenesle.

53 Glede tega je treba ugotoviti, da Komisija v obrazloženem mnenju in v tožbi, ki jo je vložila pri Sodišču in v kateri Velikemu vojvodstvu Luksemburg očita, da ni sprejelo nobenega ukrepa, potrebnega za prenos Direktive, ni skušala dokazati, da veljavno luksemburško pravo ni v skladu z določbami Direktive. Komisija je samo v repliki trdila, da se z zakonom iz leta 1993 navedena Direktiva ni prenesla ustrezno.

54 Vendar je nenavedba tega v tožbi posledica ravnanja luksemburških organov, ki v predhodnem postopku niso navedli, da je zakon iz leta 1993 zadosten ukrep za prenos Direktive, in so dali sklepati, da se določbe, potrebne za ta prenos, sprejemajo.

55 Ker je luksemburška vlada skladnost zakona iz leta 1993 z Direktivo prvič zatrjevala v odgovoru na tožbo, je Komisija trditve, ki dokazujejo, da je zatrjevani prenos Velikega vojvodstva Luksemburg vsekakor nepravilen ali nepopoln glede nekaterih določb Direktive, ravno tako prvič navedla v repliki, da bi se upoštevale informacije, ki jih je v odgovoru na tožbo z zamudo sporočila luksemburška vlada.

56 Sodišče je v podobnih okoliščinah že odločilo, da če je s predhodnim postopkom dosežen njegov cilj, ki je varstvo pravic zadevne države članice, navedena država članica, ki v predhodnem postopku Komisiji ni navedla, da bi bilo treba šteti, da je bila Direktiva v veljavno notranje pravo že prenesena, Komisiji ne sme očitati, da je razširila ali spremenila predmet tožbe, kot je bil opredeljen v navedenem predhodnem postopku. Po mnenju Sodišča lahko Komisija po tem, ko je neki državi članici očitala popolno opustitev prenosa neke direktive, v repliki natančno navede, da je prenos, na katerega se je zadevna država članica prvič sklicevala v odgovoru na tožbo, glede nekaterih določb iste direktive še vedno nepravilen ali nepopoln, pri čemer tak očitek nujno predstavlja del očitka popolne opustitve prenosa in je v razmerju do njega subsidiaren (sodba z dne 16. junija 2005 v zadevi Komisija proti Italiji, C-456/03, ZOdl., str. I-5335, točke od 23 do 42 in zlasti točka 40).

57 V repliki je Komisija navedla, da Veliko vojvodstvo Luksemburg ni preneslo členov 1, 2, 3(4), 7(1) in (2) ter člena 14 Direktive.

58 Na obravnavi je umaknila očitek v zvezi s členom 7(1). Poleg tega je Komisija, kot je razvidno iz točke 44 te sodbe, priznala, da prenos člena 1 Direktive ni nujen, tako da je treba šteti, da je umaknila tudi ta očitek.

59 Komisija je na obravnavi ravno tako trdila, da Veliko vojvodstvo Luksemburg ni preneslo členov 4, od 8 do 11 in 13, v povezavi s Prilogo VI, ter člena 24 Direktive.

60 Vendar je treba v skladu s stalno sodno prakso Sodišča, na podlagi katere mora imeti zadevna država priložnost, da se brani pred očitki Komisije (glej zlasti sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-117/02, Recueil, str. I-5517, točka 53, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 16. junija 2005, točka 36), drugi del drugega očitka Komisije omejiti na določbe Direktive, ki jih je Komisija navedla v repliki in katerih medtem ni umaknila (in sicer členi 2, 3(4), 7(2) in 14 navedene direktive), ker glede drugih določb Direktive, ki jih je Komisija navedla na obravnavi prvič, Veliko vojvodstvo Luksemburg ni imelo priložnosti, da bi se učinkovito branilo.

61 Prvič, glede člena 2 Komisija meni, da v njem zajete določbe niso bile prenesene v nacionalno pravo. V zakonu iz leta 1993 naj bi bili opredeljeni zgolj pojmi „odvajanje“, „onesnaževanje“ in „podzemna voda“. Komisija se sklicuje zlasti na pojme „povodje“, „dober ekološki potencial“ in „dobro kemijsko stanje“ iz člena 2 Direktive, ki jih zakon iz leta 1993 ne vsebuje.

62 Luksemburška vlada ne navaja, da ta zakon vsebuje vse opredelitve, naštete v navedenem členu 2, vendar trdi, da so te opredelitve upoštevne le za opredelitev lastnosti operativnih obveznosti, ki jih ta direktiva nalaga državam članicam. Meni, da same po sebi prenosa ne potrebujejo.

63 Člen 2 Direktive v povezavi s členom 4 državam članicam nalaga konkretne obveznosti, ki jih je treba izpolniti v določenih rokih, da bi se preprečilo poslabšanje stanja vseh vodnih teles podzemne vode. Enako velja za več drugih pojmov, določenih v istem členu 2, v povezavi s členi 5, 6 in 8 Direktive.

64 Nezdružljivost nacionalne zakonodaje z določbami Skupnosti, čeprav se te uporabljajo neposredno, se lahko dokončno odpravi z zavezujočimi notranjimi določbami (glej v tem smislu sodbi z dne 7. marca 1996 v zadevi Komisija proti Franciji, C-334/94, Recueil, str. I-1307, točka 30, in z dne 13. marca 1997 v zadevi Komisija proti Franciji, C-197/96, Recueil, str. I-1489, točka 14).

65 Vendar je treba ugotoviti, da s tem, da so se iz zakona iz leta 1993 izključili opredelitev pojmov iz člena 2 Direktive in roki, v katerih je treba upoštevati norme o kakovosti voda – namreč roki, določeni s členi od 4 do 6 in 8 te direktive – obveznosti iz navedenega člena 2, v povezavi z zadnjenavedenimi členi, niso bile izpolnjene tako, da bi bile zavezujoče, kot se zahteva. Zato je treba ugotoviti, da je očitek Komisije glede kršitve člena 2 Direktive utemeljen.

66 Drugič, glede člena 3(4) Direktive Komisija meni, da ta določba ni bila pravilno prenesena z nobeno od določb zakona iz leta 1993.

67 V skladu s to določbo države članice pazijo, da so za zagotovitev uresničevanja okoljskih ciljev, zastavljenih na podlagi člena 4 te direktive, zlasti vseh programov o ukrepih, zahteve Direktive usklajene za celotno vodno območje. Vendar je iz besedila

člena 3(4) Direktive razvidno, da se obveznosti, ki jih določa, razlikujejo glede na to, ali je zadevno vodno območje nacionalno ali mednarodno v smislu Direktive. Za mednarodna vodna območja zadevne države članice to usklajenost zagotovijo skupaj in lahko v ta namen uporabijo obstoječe oblike, ki izvirajo iz mednarodnih sporazumov.

68 Luksemburška vlada ne izpodbija dejstva, da člen 3(4) nalaga obveznost usklajevanja, vendar kljub temu navaja, da na tem ozemlju ni nacionalnih vodnih območij. Kot je razvidno iz dopisa z dne 24. avgusta 2004, sta edini obstoječi vodni območji v smislu Direktive mednarodni vodni območji, in sicer vodni območji Ren–Mozela in Meuse–Chiers.

69 Glede vodnega območja Ren je ta vlada v dupliki dodala besedilo sporočila o Renu z ministrske konference mednarodne komisije za varstvo Rena (v nadaljevanju: CIPR) z dne 29. januarja 2001. Iz tega dokumenta je razvidno, da je bil znotraj CIPR ustanovljen *ad hoc* odbor za usklajevanje, sestavljen iz predstavnikov vseh držav članic CIPR, da bi dosegel učinkovanje obveznosti usklajevanja iz Direktive.

70 Glede vodnega območja Meuse je iz četrte in pete uvodne izjave ter iz členov 1, 2, 4 in 5 mednarodnega sporazuma o Meuse z dne 3. decembra 2003, priloženega dupliki, razvidno, da je bila za zagotavljanje usklajevanja, ki se zahteva z Direktivo, posebej ustanovljena mednarodna komisija za varstvo Meuse. Veliko vojvodstvo Luksemburg je podpisnica navedenega mednarodnega sporazuma, ki navaja, da bodo ukrepi usklajevanja, ki se v Direktivi zahtevajo za vodno območje Meuse, sprejeti v okviru tega mednarodnega organizma.

71 Komisija ni izpodbijala trditev luksemburške vlade, da sta edini vodni območji v smislu Direktive na njenem ozemlju mednarodni, in ne nacionalni. Ravno tako ni nasprotovala podatku, ki ga je ta država članica sporočila, da so vse zadevne države članice mednarodnima organizmoma naložile zagotavljanje usklajevanja ukrepov za izvedbo Direktive glede teh mednarodnih vodnih območij.

72 Ker Komisija ni dokazala, da Veliko vojvodstvo Luksemburg, ki je član teh mednarodnih organizmov, na podlagi člena 3(4) Direktive ni izpolnilo obveznosti glede mednarodnih vodnih območij na svojem ozemlju, je treba to trditev drugega dela drugega očitka zavrniti kot neutemeljeno.

73 Tretjič, glede člena 7(2) Direktive Komisija trdi, da se z nobeno določbo zakona iz leta 1993 niso prenesle, pa čeprav le delno, obveznosti, ki izhajajo iz te določbe, ki državam članicam nalaga upoštevanje posebnih norm o kakovosti vodnih teles, namenjenih za prehrano ljudi.

74 V skladu s členom 7(2) Direktive za vsako vodno telo, opredeljeno na podlagi odstavka 1 te določbe, države članice poleg tega, da uresničujejo cilje iz člena 4 te direktive v skladu z njenimi zahtevami za vodna telesa površinskih voda, vključno s standardi kakovosti, določenimi na ravni Skupnosti s členom 16 Direktive, zagotovijo, da bo voda z uporabljenim režimom čiščenja in skladno z zakonodajo Skupnosti ustrezala zahtevam Direktive 80/778/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/83/ES.

75 Ta določba državam članicam nalaga obveznosti rezultata, ki so jasno in nedvoumno opredeljene, da bi njihova vodna telesa ustrezala zlasti natančno določenim ciljem iz člena 4 Direktive.

76 Iz tega sledi, da bi Veliko vojvodstvo Luksemburg moralo, kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 64 te sodbe, to določbo prenesti z ukrepi, ki so v njegovem notranjem pravnem redu zavezujoči, najpozneje do datuma, določenega v členu 24 Direktive.

77 Ker luksemburška vlada v opravičilo ni navedla nobenega obrambnega razloga, zakaj v zakonu iz leta 1993 ali v luksemburškem pravnem redu ni določbe, ki bi ustrezala členu 7(2) Direktive, je treba ugotoviti, da je ta trditev drugega dela drugega očitka Komisije utemeljena.

78 Nazadnje, glede člena 14 Direktive Komisija trdi, da zakon iz leta 1993 ne določa ne posvetovanja z javnostjo, ne obveščanja javnosti o izdelavi projektov za načrt upravljanja voda, ne vključevanja javnosti v izvajanje Direktive, ki jih določa ta določba.

79 Luksemburška vlada izpodbija, da je iz člena 14 Direktive, v povezavi z njenim členom 13, razvidno, da se je rok, določen za uskladitev z obveznostjo obveščanja javnosti, iztekel. Zatrjuje, da bo Veliko vojvodstvo Luksemburg pazilo, da bodo določbe navedenega člena 14 spoštovane v rokih, ki jih določa Direktiva.

80 Glede tega je treba ugotoviti, da je namen člena 14 Direktive posameznikom in zainteresiranim osebam omogočiti, da pri izvajanju Direktive aktivno sodelujejo, zlasti pri izdelavi, reviziji in izvedbi načrtov upravljanja vodnih območij.

81 Dejstvo, da v luksemburškem pravu ni nobenega ukrepa za prenos, ne zagotavlja obveznosti, da je treba z nacionalnimi ukrepi za prenos doseči, da postane rok iz člena 13(6) Direktive pravno zavezujoč za pristojne nacionalne organe in da se posameznikom omogoči, da se vnaprej dobro seznanijo z vsemi svojimi pravicami pri postopkih, določenih s členom 14(1) in (2) Direktive.

82 Zato je treba ugotoviti, da je trditev iz drugega dela drugega očitka Komisije, da se člen 14 Direktive ni prenesel, utemeljena.

83 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da v predpisanem roku ni sprejelo zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s členi 2, 7(2) in 14 Direktive, ni izpolnilo obveznosti iz člena 24 te direktive. V preostalem se tožba zavrne.

Stroški

84 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

85 V skladu s členom 69(3), prvi pododstavek, Poslovnika lahko Sodišče stroške razdeli ali odloči, da vsaka stranka nosi svoje stroške, predvsem takrat, ko uspe le z delom zahtevka.

86 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da Komisija s svojimi trditvami ni uspela v delu, ki se nanaša na ugotovitev, da Veliko vojvodstvo Luksemburg ni sprejelo okvirne zakonodaje, da bi preneslo Direktivo.

87 Veliko vojvodstvo Luksemburg ni predložilo vseh koristnih informacij o določbah notranjega prava, na podlagi katerih bi se štelo, da je izpolnilo obveznosti iz Direktive.

88 V teh okoliščinah je treba Komisiji in Velikemu vojvodstvu Luksemburg naložiti lastne stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da Komisiji Evropskih skupnosti ni sporočilo zakonov in drugih predpisov, s katerimi se izvaja Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, razen določb, ki zadevajo člen 3 te direktive, ni izpolnilo obveznosti iz njenega člena 24.

2. **Veliko vojvodstvo Luksemburg s tem, da v predpisanem roku ni sprejelo zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s členi 2, 7(2) in 14 Direktive 2000/60, ni izpolnilo obveznosti iz njenega člena 24.**

3. **V preostalem se tožba zavrne.**

4. **Komisija in Veliko vojvodstvo Luksemburg nosita lastne stroške.**

Podpisi