



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 23. oktobra 2014¹

Zadeva C-461/13

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
proti
Bundesrepublik Deutschland
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija))

„Okolje — Člen 4 Direktive 2000/60/ES — Vodna politika Evropske unije — Okoljski cilji za površinske vode — Poslabšanje stanja telesa površinske vode — Projekt ureditve celinske plovne poti — Morebitna obveznost držav članic, da prepovejo vse projekte, ki škodljivo vplivajo ali bi lahko škodljivo vplivali na stanje teles površinske vode“

I – Uvod

1. Ta vprašanja za predhodno odločanje, ki jih postavlja Bundesverwaltungsgericht (Nemčija), izvirajo iz spora v zvezi z urejanjem reke Weser, ene največjih rek v Nemčiji. Predložitveno sodišče odloča o sporu med Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (združenje za okolje in varstvo narave, v nadaljevanju: BUND), ki je nepridobitna organizacija, in Bundesrepublik Deutschland kot nosilko projekta poglobitve reke Weser, katerega namen je omogočiti dostop večjih kontejnerskih ladij do pristanišč v mestih Bremerhaven (Nemčija), Brake (Nemčija) in Bremen (Nemčija). V okviru tega spora sta se pojavili vprašanje obsežnih fizičnih preoblikovanj ter vprašanje negativnih hidroloških in morfoloških posledic navedenega projekta za ekosistem reke Weser.

2. V tem okviru je Sodišče pozvano, naj določi obseg pojmov „okoljski cilji“ in „poslabšanje“ stanja vodnih teles iz člena 4(1)(a)(i) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike² (v nadaljevanju: Okvirna direktiva o vodah).

3. Razlaga navedenih pojmov pa Sodišču postavlja več izzivov, med katerimi so glavni naslednji.

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

² — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275. Direktiva, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL L 140, str. 114). Treba je navesti, da je bila ta direktiva dopolnjena z Direktivo 2006/118/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem in poslabšanjem (UL L 372, str. 19).

4. Prvič, čeprav naj bi se z Okvirno direktivo o vodah določila skupna podlaga, ki je bistvena za uskladitev mozaika veljavnih skupnostnih in nacionalnih zakonodajnih aktov, ostaja dejstvo, da je navedena direktiva zapleten in posebej podrobno zasnovan akt, katerega razumevanje je nenavadno težavno.³ Mnoge težave povzroča zlasti zakonodajna tehnika, ki vključuje številne napotitve z ene določbe na drugo ali na druge akte in več odstopanj, katerih obseg ni jasno opredeljen.⁴ V zvezi s tem je pomenljivo, da je sistem upravljanja voda, ki izhaja iz Okvirne direktive o vodah, pripeljal do sprejetja presenetljivo veliko pojasnjevalnih aktov,⁵ vzpostavitve specializiranih podatkovnih zbirk⁶ in izvajanja raziskav o vodi v okviru sedmega okvirnega programa Evropske unije za raziskave⁷.

5. Drugič, v povezavi z zgoraj navedenimi težavami ta zadeva razkriva dva popolnoma nasprotna pogleda na Okvirno direktivo o vodah. Prvi pristop bi bilo mogoče opredeliti kot minimalističen, ker bi bila Okvirna direktiva o vodah omejena na instrument za obsežno načrtovanje upravljanja voda. Nasprotno pa bi v skladu z drugim pristopom, ki ga tudi sam podpiram, navedena direktiva ustrezala novi metodologiji za upravljanje voda, ki obsega ne le načrtovalno raven, ampak tudi raven izvajanja zavezujočih okoljskih ciljev, ki se izraža v sprejemanju konkretnih ukrepov za zagotavljanje dobrega stanja voda in preprečevanje slabšanja njihovega stanja. Zato odgovor na postavljena vprašanja zahteva temeljito analizo popolnoma tehničnih ali celo znanstvenih izrazov, metod in parametrov, ki so podlaga za sistem, ki omogoča opredelitev stanja voda.

6. Nazadnje, opozoriti je treba, da je v Okvirni direktivi o vodah upoštevano načelo trajnostnega razvoja, v skladu s katerim „je treba zadovoljiti potrebe sedanje generacije, ne da bi se tako zmanjšala sposobnost prihodnjih generacij, da zadovoljijo svoje potrebe“. To je vseobsegajoč cilj Evropske unije, določen v Pogodbi ter obvezen za vse politike in dejavnosti Unije.⁸ Razlaga Okvirne direktive o vodah, ki mora biti usklajena s temeljno pravico do varstva okolja, zagotovljeno s členom 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, torej zahteva preučitev na več ravneh ob upoštevanju končnega cilja navedene direktive, to je varstva voda kot skupne dobrine, ki je izraženo v ohranjanju, izboljševanju in preprečitvi poslabšanja vodnega okolja v Uniji.⁹

II – Pravni okvir

7. Glede na zapletenost sistema, uvedenega z Okvirno direktivo o vodah, je bistveno predstaviti njene ključne pojme.

3 — Za podrobno predstavitev glej: Josefsson, H. in Baaner, L., *The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?*, *Journal of Environmental Law*, zv. 23, 2011, št. 3, str. 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*, zv. 14, št. 2, 2004, str. 107; Thieffry, P., *Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau*, *Europe*, št. 2, 2001, str. 4, in Leprince, S., *La directive cadre 2000/60/CE „eau“: exposé général et premières considérations relatives à sa mise en oeuvre*, v: Neuray, J. F. (ur.), *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 — Za ponazoritev: Okvirna direktiva o vodah v členu 2 vsebuje 41 raznovrstnih opredelitev, ki zajemajo geografske pojme in tehnične pojme v zvezi s stanjem voda. Namen navedene direktive je opisan s približno pol ducata značilnosti, naštetih v njenem členu 1. Poleg tega so okoljski cilji v členu 4 Okvirne direktive o vodah določeni z ureditvijo, ki vključuje več ravni odstopanj.

5 — Glej seznam smernic Komisije na spletnem naslovu: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>.

6 — Kot so Water information system for Europe (WISE), Infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire), Shared environmental information system (SEIS), Programme européen de surveillance de la Terre (GMES).

7 — Glej sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, z naslovom Načrt za varovanje evropskih vodnih virov (COM(2012) 673 final, str. 18).

8 — Dokument Sveta 10917/06 z dne 26. junija 2006 z naslovom Pregled strategije EU za trajnostni razvoj – prenovljena strategija.

9 — Glej uvodno izjavo 19 Okvirne direktive o vodah.

8. Člen 1 Okvirne direktive o vodah določa:

„Namen te direktive je določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode:

- (a) ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov ter, glede na njihove potrebe po vodi, stanja kopenskih ekosistemov in močvirij, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov, to stanje varuje in ga izboljšuje;

[...]“

9. V ta namen vse vode, ki jih zajema področje uporabe Okvirne direktive o vodah,¹⁰ spadajo v eno od enot, ki jih določa navedena direktiva, to so *povodje*, *vodno območje* in *vodno telo*. Pojem *povodje* je opredeljen v členu 2(13) Okvirne direktive o vodah in pomeni območje kopnega, s katerega ves površinski odtok teče v morje. Pojem vodno območje iz navedenega člena 2(15) ustreza območju, ki ga sestavlja več sosednjih povodij in ki je glavna enota za namene njihovega upravljanja.

10. Nasprotno pa je pojem vodno telo namenjen opredelitvi vseh značilnosti in trenutnega stanja voda. Tako v skladu s členom 2(10) Okvirne direktive o vodah *telo površinske vode*¹¹ ustreza ločenemu in pomembnemu sestavnemu delu površinske vode, kot je na primer jezero, vodni zbiralnik, potok, reka, kanal, del potoka, reke ali kanala, somornica ali del obalnega morja. Okvirna direktiva o vodah se sklicuje tudi na pojem *močno preoblikovano vodno telo*, ki v skladu z njenim členom 2(9) pomeni vsako telo, katerega značilnosti so znatno spremenjene zaradi fizičnih sprememb, ki jih je povzročilo človekovo delovanje.

11. Telesa površinske vode, ki jih zajema vodno območje, morajo biti torej, prvič, razvrščena v eno od vrst (reke, jezera, somornice, obalno morje in podzemna voda).¹² Drugič, za vsako vrsto površinske vode se telesa obravnavanega območja razvrstijo po tipih v skladu z dvema sistemoma, A ali B, opredeljenima v oddelku 1.2 Priloge II k Okvirni direktivi o vodah. Sistem A, ki je fiksni, temelji na „ekoregijah“ in predpisanih parametrih, sistem B pa je prožen z več neobveznimi parametri.

12. Pojem *stanje površinske vode* je opredeljen v členu 2(17) Okvirne direktive o vodah kot stanje vodnega telesa, ki ga določa bodisi njegovo ekološko bodisi njegovo kemijsko stanje, in sicer tisto, ki je slabše. V členu 2(18) Okvirne direktive o vodah je *dobro stanje* opredeljeno kot stanje telesa površinske vode, kadar sta njegovo ekološko stanje in njegovo kemijsko stanje najmanj dobri. Pojmi *ekološko stanje*, *dobro ekološko stanje* in *dobro kemijsko stanje* so opredeljeni v členu 2(21), (22) oziroma (24) Okvirne direktive o vodah.¹³

13. Člen 4 Okvirne direktive o vodah, naslovljen „Okoljski cilji“, v odstavku 1(a) določa:

„Pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij:

- (a) za površinske vode

10 — Okvirna direktiva o vodah se glede na njen člen 1 uporablja za vse vode: celinske površinske vode, somornice, obalno morje in podzemno vodo.

11 — Telo podzemne vode je opredeljeno ločeno.

12 — Glej Prilogo II, oddelek 1.1, k Okvirni direktivi o vodah.

13 — Navedeni člen 2(21), ki se nanaša na ekološko stanje, napotuje na Prilogo V k Okvirni direktivi o vodah, kar omogoča razvrščanje stanja vodnih teles in s tem določanje rezultatov, ki jih je treba doseči glede kakovosti voda. Člen 2(24) Okvirne direktive o vodah, ki se nanaša na dobro kemijsko stanje, napotuje na Prilogo IX k navedeni direktivi. Kemijsko stanje telesa površinske vode se določi glede na skladnost z okoljskimi standardi kakovosti, in sicer z uporabo mejnih vrednosti. Določena sta dva razreda, in sicer dobro (skladnost) in dobro stanje ni doseženo (neskladnost), nadzira pa se 41 snovi: osem tako imenovanih nevarnih snovi (Priloga IX k Okvirni direktivi o vodah) in 33 prednostnih snovi (Priloga X k Okvirni direktivi o vodah).

- (i) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles površinske vode, ob uporabi odstavkov 6 in 7 in brez vpliva na odstavek 8;
- (ii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa telesa površinske vode, ob uporabi pododstavka (iii) za umetna in močno preoblikovana vodna telesa, da se dobro stanje površinske vode doseže najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8;
- (iii) države članice varujejo in izboljšujejo vsa umetna in močno preoblikovana vodna telesa z namenom, da se dober ekološki potencial in dobro kemijsko stanje površinske vode dosežeta najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8;

[...]“

14. Člen 4 Okvirne direktive o vodah v odstavkih 4, 5, 6 in 7 določa vrsto odstopanj od tako opredeljenih ciljev. Zlasti v odstavku 7 navedenega člena so določeni pogoji za odstopanje v primeru novih preoblikovanj fizičnih značilnosti telesa površinske vode ali spremembe gladine teles podzemne vode ali v primeru novih dejavnosti trajnostnega razvoja.

15. Člen 11(1) Okvirne direktive o vodah se nanaša na pripravo *programov ukrepov*, ki so osnovni instrument načrtovanja za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja na ozemlju države članice. V programih je treba upoštevati rezultate analiz, predvidenih v členu 5, da se dosežejo cilji, določeni v členu 4.

16. Člen 13 se nanaša na *načrte upravljanja* povodij, pripravljene v skladu s Prilogo VII k navedeni direktivi. Iz te med drugim izhaja, da tak načrt upravljanja vsebuje seznam okoljskih ciljev, določenih v členu 4 Okvirne direktive o vodah, ter ugotovitev primerov, ko je bil uporabljen navedeni člen 4, od (4) do (7). Načrt upravljanja vsebuje tudi povzetek programa ali programov ukrepov, sprejetih na podlagi člena 11 Okvirne direktive o vodah, vključno z načini za doseganje ciljev, določenih v členu 4.

III – Dejansko stanje v postopku v glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

17. Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (direktorat za plovne poti in plovbo za severozahodno regijo), zvezni upravni organ, je s sklepom o odobritvi z dne 15. julija 2011 (v nadaljevanju: sklep o odobritvi) dovolil izvedbo treh projektov v zvezi z ureditvijo reke Weser, zvezne celinske plovne poti.

18. Namen prvega projekta je ureditev estuarija reke Weser od odprtega morja do Bremerhavna. V zvezi s tem je predvidena poglobitev plovne poti reke za največ 1,16 metra (m), da bi lahko velike kontejnerske ladje, katerih ugrez ob natovorjenem plovilu znaša do 13,5 m, dosegle pristanišče v Bremerhavnu neodvisno od plimovanja.

19. Drugi projekt se nanaša na ureditev spodnjega toka reke Weser od njenega nižje ležečega dela v Bremerhavnu do Brakeja s poglobitvijo plovne poti za največ en meter, da bi lahko ladje, katerih ugrez ob natovorjenem plovilu znaša do 12,8 m, dosegle to pristanišče ob plimi.

20. Tretji projekt je namenjen ureditvi spodnjega toka reke Weser od njenega nižje ležečega dela v Brakeju do Bremna. V tem delu reke je predvidena poglobitev plovne poti, da bi lahko pristanišče v Bremnu ob plimi dosegle ladje, katerih ugrez ob natovorjenem plovilu znaša do 11,1 m. Zdaj lahko pristanišče v Bremnu ob plimi dosežejo ladje z ugrezom ob natovorjenem plovilu do 10,7 m.

21. Izvedba projektov vključuje izkopavanje rečne struge po plovnih poteh s plovnim bagrom. Po začetni poglobitvi do globine, predvidene v okviru urejanja reke, bodo potrebna redna vzdrževalna izkopavanja. Načrtuje se, da se bo večina materiala, izkopanega pri poglobitvi in vzdrževanju, odlagala na mestih v estuariju in spodnjem toku reke Weser, ki so bila že prej uporabljena v ta namen.

22. Poleg neposrednih učinkov izkopavanja in odlaganja materiala imajo projekti po navedbah predložitvenega sodišča tudi druge hidrološke in morfološke posledice za zadevne odseke reke. Tako se bodo zlasti povečale hitrosti pretoka ob oseki in plimi, zvišali se bodo najvišji vodostaji ob plimovanju, znižali se bodo najnižji vodostaji ob plimovanju, povečala se bo slanost v nekaterih delih spodnjega toka reke Weser in v tem spodnjem toku se bo meja somornice premaknila po reki navzgor ter, nazadnje, povečalo se bo zamuljenje rečne struge zunaj plovne poti.

23. Od prizadetih vodnih teles so kot „močno preoblikovana“ telesa v smislu člena 2(9) Okvirne direktive o vodah razvrščeni „somornice reke Weser“ in „bibavični pas nad mestom Brake“. Območje estuarija reke Weser je razvrščeno kot naravno vodno telo, ker gre za del obalnega morja. Poleg tega so prizadeta številna vodna telesa, ki spadajo pod pritoke; nekatera so razvrščena kot naravna, druga pa kot „močno preoblikovana“.

24. Pristojni organ je pri preučitvi teh projektov ugotovil, da se za obalno morje ne pričakuje poslabšanje v smislu Okvirne direktive o vodah. Nasprotno pa je menil, da bo zdajšnje stanje vodnih teles „Weser/bibavični pas nad mestom Brake tip 22.3“ in „somornica tip 1“ verjetno negativno preoblikovano zaradi učinkov projektov urejanja reke, ne da bi se s tem spremenil razred stanja po Prilogi V k Okvirni direktivi o vodah. Po mnenju pristojnega organa se tako poslabšanje znotraj razreda stanja ne bi smelo šteti za poslabšanje ekološkega potenciala ali stanja. Podredno je pristojni organ menil, da so izpolnjeni pogoji za odstopanje od prepovedi poslabšanja, ki izhajajo iz člena 31(2) zveznega zakona o ureditvi vodnega režima (Wasserhaushaltsgesetz, v nadaljevanju: WHG¹⁴) in člena 4(7) Okvirne direktive o vodah.

25. BUND je izpodbijal sklep o odobritvi, pri čemer je uveljavljal številne kršitve zakonodaje, ki se nanaša na odobritev načrtov upravljanja, presojo vplivov na okolje in varstvo okolja ter neupoštevanje določb o varstvu voda, s katerimi je bila prenesena Okvirna direktiva o vodah.

26. V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 4(1)(a)(i) [Okvirne direktive o vodah] razlagati tako, da so države članice – s pridržkom podelitve izjeme – zavezane zavrniti dovoljenje za projekt, če ta lahko povzroči poslabšanje stanja telesa površinske vode, ali gre pri tej določbi zgolj za določitev cilja za načrtovanje upravljanja?

14 — Člen 31(2), prvi stavek, WHG določa, da „[č]e se dobro ekološko stanje površinskih voda ne doseže ali se njihovo stanje poslabša, to ni v nasprotju s cilji upravljanja, določenimi v členih 27 in 30, (1) če gre za posledico novega preoblikovanja fizičnih značilnosti voda ali piezometričnega nivoja podzemne vode, (2) če je razlog za to preoblikovanje prevladujoč javni interes ali če so koristi, ki jih ima novo preoblikovanje za zdravje ali varnost ljudi ali trajnostni razvoj, večje od koristi, ki jih ima doseganje ciljev upravljanja za okolje in skupnost, (3) če se ciljev, ki jim je namenjeno preoblikovanje voda, ne da doseči z drugimi ustreznimi ukrepi, katerih škodljivi vplivi na okolje so občutno manjši, ki so tehnično izvedljivi in katerih stroški niso nesorazmerni, ter (4) če se sprejmejo vsi ukrepi, ki so v praksi primerni, da se ublažijo škodljivi vplivi na stanje voda.“

2. Ali je treba izraz ‚poslabšanje stanja‘ v členu 4(1)(a)(i) [Okvirne direktive o vodah] razlagati tako, da zajema le negativne spremembe, katerih posledica je uvrstitev v nižji razred v skladu s Prilogo V k [Okvirni direktivi o vodah]?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen: pod katerimi pogoji gre za ‚poslabšanje stanja‘ v smislu člena 4(1)(a)(i) [Okvirne direktive o vodah]?
4. Ali je treba člen 4(1)(a)(ii) in (iii) [Okvirne direktive o vodah] razlagati tako, da so države članice – s pridržkom podelitve izjeme – zavezane zavrniti dovoljenje za projekt, če ta lahko v času, ki je določen v skladu z [Okvirno direktivo o vodah], ogrozi doseganje dobrega stanja površinske vode ali dobrega ekološkega potenciala in dobrega kemijskega stanja površinske vode, ali gre pri tej določbi zgolj za določitev cilja za načrtovanje upravljanja?“

27. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vložen 22. avgusta 2013. Pisna stališča so vložili BUND, Bundesrepublik Deutschland, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Komisija. Ustna stališča so na obravnavi, ki je potekala 8. julija 2014, podali BUND, Bundesrepublik Deutschland, Freie Hansestadt Bremen, Češka republika, Francoska republika in Komisija.

IV – Analiza

A – Obravnava vprašanj za predhodno odločanje

28. Čeprav je predložitveno sodišče Sodišču predložilo štiri vprašanja za predhodno odločanje, se mi zdi jasno, da sta v ospredju dve glavni temi v zvezi z razlago člena 4(1)(a) Okvirne direktive o vodah.

29. Tako se želi v okviru prve teme, na katero se nanašata prvo in četrto vprašanje za predhodno odločanje, izvedeti, ali člen 4 Okvirne direktive o vodah določa zgolj splošni cilj za načrtovanje upravljanja voda ali pa je treba to določbo razlagati tako, da se z njo prepoveduje vsako poslabšanje stanja vodnih teles, povezano z izvajanjem različnih projektov, razen v primerih, ki lahko spadajo med odstopanja, določena v navedeni direktivi. Ta tema zajema tudi problematiko obsega obveznosti izboljševanja, ki izhaja iz Okvirne direktive o vodah.

30. Druga tema, ki jo izpostavlja predložitveno sodišče v drugem in tretjem vprašanju za predhodno odločanje,¹⁵ je razlaga pojma „poslabšanje stanja“ iz člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah.

31. Zato predlagam, naj se postavljena vprašanja združijo v skupini glede na tako opredeljeni temi.

B – Cilj, ki ga določa Okvirna direktiva o vodah, v zvezi s preprečevanjem nadaljnjega slabšanja (prvo in četrto vprašanje za predhodno odločanje)

1. Stališča strank

32. Predložitveno sodišče želi z vprašanjema v bistvu izvedeti, ali Okvirna direktiva o vodah vsebuje načelno pravilo, s katerim se razen v primeru odstopanj, ki izhajajo iz navedene direktive, določa prepoved poslabšanja stanja vseh teles površinske vode.

¹⁵ — Za analizo povezave med tema vprašanjema glej točko 85 teh sklepnih predlogov.

33. Stranke v postopku v zvezi s tem zagovarjajo diametralno nasprotni stališči. BUND, poljska vlada in vlada Združenega kraljestva ter Komisija se strinjajo z analizo, ki jo je podalo predložitveno sodišče, v skladu s katero je treba člen 4(1)(a)(i), (ii) in (iii) Okvirne direktive o vodah razlagati tako, da so države članice zavezane – razen če se odobri odstopanje – zavrniti odobritev projekta, če bi ta lahko povzročil poslabšanje stanja telesa površinske vode ali ogrozil doseganje dobrega stanja površinskih voda ali njihovega dobrega ekološkega potenciala in dobrega kemijskega stanja. Tako naj bi besedilo, sistematika in cilj Okvirne direktive o vodah podpirali razlago, da se s predvideno prepovedjo poslabšanja za države članice v okviru odobritve projektov ustvarja ločena obveznost, ki ni del načrtovanja upravljanja. Francoska vlada je na obravnavi v istem smislu pojasnila, da po njenem mnenju pri členu 4 Okvirne direktive o vodah ne gre zgolj za cilj, ampak za obveznost sprejetja konkretnih ukrepov.

34. Nasprotno pa nemška in nizozemska vlada menita, da se okoljski cilji, navedeni v členu 4(1)(a), od (i) do (iii), Okvirne direktive o vodah, nanašajo na načrte upravljanja povodij in programe ukrepov držav članic za površinske vode. Po mnenju teh vlad torej ne gre za merila za odobritev posameznih projektov. Poleg tega nizozemska vlada trdi, da Okvirna direktiva o vodah določa „programski“ pristop v smislu, da državam članicam pušča široko diskrecijsko pravico glede njenega izvajanja.¹⁶

35. Nemška vlada poleg tega zatrjuje, da iz besedila člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah ne izhaja prepoved poslabšanj, temveč se s tem besedilom nalaga sprejetje ukrepov za preprečevanje poslabšanja. Besedilo navedene določbe naj namreč ne bi bilo napisano v obliki prepovedi, temveč naj bi se z njim zahtevalo pozitivno ukrepanje. Iz tega naj bi sledilo, da se obveznost preprečevanja poslabšanja nanaša samo na pozitivne ukrepe načrtovanja.

2. Narava Okvirne direktive o vodah in umestitev člena 4 v sistem te direktive

36. Glede na zapletenost omenjene problematike predlagam, naj se preučitev nadaljuje po fazah in naj se najprej analizirajo ključni pojmi Okvirne direktive o vodah, temu pa naj sledi predstavitev faz določanja okoljskih ciljev v smislu člena 4 navedene direktive ob hkratnem poudarjanju njenih značilnosti. Iz te analize bo izpeljan sklep glede narave prepovedi poslabšanja, ki ga bo treba nato podkrepiti z vrsto utemeljitev.

a) Organiziranost ključnih pojmov Okvirne direktive o vodah

37. Naj v uvodu spomnim, da je obravnavana direktiva okvirna direktiva, ki je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES (zdaj člen 192 PDEU). Določa skupna načela in splošni okvir delovanja za varstvo voda ter zagotavlja usklajevanje, povezovanje in dolgoročen razvoj splošnih načel in oblik varstva ter ekološko-trajnostne rabe vode v Uniji. Skupna načela in splošni okvir delovanja, ki jih Unija sprejme, morajo nato izvesti države članice, ki morajo v rokih, določenih s to direktivo, sprejeti več posebnih ukrepov. Vendar pa ta ne predpisuje popolne uskladitve ureditve držav članic na področju voda.¹⁷

38. V skladu s členom 1(a) Okvirne direktive o vodah je njen *namen* določiti okvir za varstvo voda, ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov, to stanje varuje in ga izboljšuje. Zakonodajalec torej glavni cilj Okvirne direktive o vodah opredeljuje z vidika tega usklajenega ukrepanja, ki se nanaša na celinske površinske vode, somornice, obalno morje in podzemno vodo.

39. Jasno je namreč, da je *končni cilj* Okvirne direktive o vodah skladnost vseh površinskih voda in podzemne vode Unije z merilom „dobrega stanja“ do leta 2015.¹⁸

16 — Sodba Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 75).

17 — Sodbi Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, točka 41) in Komisija/Nemčija (C-525/12, EU:C:2014:2202, točka 50).

18 — Kar zadeva umetna in močno preoblikovana vodna telesa, bi se morala ta vsaj nagibati k dobremu ekološkemu potencialu in dobremu kemijskemu stanju.

40. V zvezi s tem iz uvodne izjave 25 Okvirne direktive o vodah izhaja, da naj bi se „[d]oločili [...] okoljski cilji za zagotovitev, da se doseže dobro stanje površinske in podzemne vode v vsej Skupnosti in prepreči slabšanje stanja voda na ravni Skupnosti“.

41. Člen 4(1) Okvirne direktive o vodah je temeljna določba, ker določa *okoljske cilje*, ki jih morajo doseči države članice. V ta namen določa dva ločena, čeprav neločljivo povezana cilja. Prvič, v skladu s členom 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh vodnih teles. Drugič, na podlagi navedenega člena 4(1)(a)(ii) in (iii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa vodna telesa, da se dobro stanje doseže najpozneje do konca leta 2015. Kot določa navedeni člen 4(1)(a), države članice pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja, sprejmejo potrebne ukrepe, da dosežejo cilje neslabšanja, ohranjanja in izboljševanja stanja vodnih teles. Hkrati so v členu 4 kot okoljski cilji določeni tudi drugi cilji, ki jih je želel doseči zakonodajalec, kot so dobro stanje površinske vode, dober ekološki potencial ali dobro kemijsko stanje površinskih voda.

42. Težava glede pojmov, ki jo vsebuje sistem Okvirne direktive o vodah, tako izhaja iz tega, da je zakonodajalec statične pojme (kot je dobro stanje površinskih voda, ki ga je treba doseči leta 2015) in dinamične pojme (kot je uresničevanje okoljskih ciljev v smislu člena 4 navedene direktive, ki je nepretrgan proces) določil tako, da se prekrivajo.

b) Faze, ki pripeljejo do določitve okoljskih ciljev v smislu člena 4 Okvirne direktive o vodah

43. Da bi bilo mogoče doseči okoljske cilje, morajo imeti države članice izčrpen pregled nad značilnostmi zadevnih vodnih teles.

44. Zato države članice v skladu s členom 3 Okvirne direktive o vodah določijo posamezna povodja, ki jih dodelijo posameznim vodnim območjem, in pristojne organe.

45. Nato opredelijo značilnosti vodnih teles v smislu člena 5 Okvirne direktive o vodah v povezavi s Prilogo II k navedeni direktivi. V ta namen za vsako vodno območje sprejmejo analizo njegovih posebnosti, ki zajema pregled vplivov človekovega delovanja.¹⁹ Pomembna faza z vidika prihodnje določitve okoljskih ciljev se nanaša na ugotavljanje antropogenih obremenitev, ki jim bodo verjetno podvržena vodna telesa,²⁰ in oceno verjetnosti, da vodna telesa ne bodo dosegla okoljskih ciljev kakovosti, določenih v členu 4 Okvirne direktive o vodah.²¹

46. Hkrati morajo države članice v skladu s členom 8 Okvirne direktive o vodah uvesti zahtevani sistem spremljanja,²² ki je kot stalna obveznost glavno orodje za razvrstitev stanj posameznih vodnih teles.²³ Navedeni sistem mora biti oblikovan tako, da zagotavlja skladen in izčrpen pregled ekološkega in kemijskega stanja v vsakem povodju.²⁴ V zvezi s tem se zato strinjam z analizo nemške vlade, ki poudarja, da se obveznost analiziranja in spreminjanja smernic uporablja, preden nastopi prepoved poslabšanja.

19 — Strokovne zahteve, navedene v Prilogi II k Okvirni direktivi o vodah, omogočajo začetno opredelitev vseh zadevnih vodnih teles, njihovo razvrstitev po vrstah (reke, jezera, somornice, obalno morje, umetna ali močno preoblikovana telesa površinske vode) in nato po tipih (A ali B). Poleg tega se zahteva ekonomska analiza v skladu s Prilogo III k Okvirni direktivi o vodah.

20 — Glej Prilogo II k Okvirni direktivi o vodah.

21 — Za taka telesa je v Okvirni direktivi o vodah predpisana dodatna analiza, da se zagotovi čim boljše načrtovanje programov spremljanja stanja v smislu člena 8 te direktive in programov ukrepov v smislu člena 11 navedene direktive. Glej Prilogo II, oddelek 1.5, *in fine*, k Okvirni direktivi o vodah.

22 — Glej člen 8 Okvirne direktive o vodah v povezavi z oddelkom 1.3 in 1.4 Priloge V k navedeni direktivi.

23 — Za podroben opis vrst spremljanja glej smernice WISE, obvestilo št. 6, <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%20-%20-%20SL.pdf>.

24 — Rezultati nadzornega spremljanja stanja se v skladu z oddelkom 1.3.1 Priloge V k Okvirni direktivi o vodah uporabljajo zlasti za določitev zahtev za programe spremljanja stanja v trenutnem načrtu in naslednjih načrtih upravljanja povodja.

47. Ekološko stanje telesa površinske vode izhaja iz presoje zgradbe in delovanja vodnih ekosistemov, povezanih s tem vodnim telesom. Določi se z znanstvenim mehanizmom, ki temelji na elementih kakovosti, in sicer bioloških (rastlinske in živalske vrste), hidromorfoloških in fizikalno-kemijskih, pri čemer se navedeni elementi presojajo glede na kazalnike (na primer navzočnost nevretenčarjev ali rib v vodotoku). Za vsak tip vodnega telesa je ekološko stanje izraženo v sistemu razredov, ki je določen v Prilogi V k Okvirni direktivi o vodah ter h kateremu se bom podrobneje vrnil v okviru analize drugega in tretjega vprašanja.

48. Ko države članice določijo razrede v skladu s Prilogo V k Okvirni direktivi o vodah, morajo opredeliti, kako bodo dosegle dobro stanje ali vsaj dober ekološki potencial ter preprečile poslabšanje stanja zadevnih vodnih teles, kot se zahteva s členom 4 navedene direktive.

49. V ta namen države članice v skladu s členom 11 Okvirne direktive o vodah pripravijo *programe ukrepov* za vsako vodno območje ali del navedenega območja. Program je orodje za odziv na ugotovljene obremenitve, s čimer se omogoči doseganje dobrega stanja povodja ali vodnega telesa.²⁵ Ti programi ukrepov se lahko sklicujejo na ukrepe, ki izhajajo iz zakonodaje, ki je bila sprejeta na nacionalni ravni in velja za celotno ozemlje države članice.²⁶ Navedeni programi vključujejo „osnovne ukrepe“ – kot najmanjše zahteve, ki jih je treba izpolniti – in če je treba, „dopolnilne ukrepe“.²⁷ Med osnovnimi ukrepi so med drugim navedeni ukrepi, sprejeti na podlagi posebnih direktiv v smislu člena 11(3)(a) Okvirne direktive o vodah,²⁸ in ukrepi iz navedenega člena 11(3)(i), s katerimi se v primeru pomembnih škodljivih vplivov na stanje voda zagotavlja, da so hidromorfološke razmere v vodnih telesih skladne z doseganjem zahtevanega ekološkega stanja.

50. Za vsak škodljivi vpliv se lahko namreč nadzor zagotovi v obliki *zahteve za predhodno dovoljenje ali registracijo*, kar se mi zdi ključno z vidika obsega člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah. Kot izhaja iz člena 11(3)(c) te direktive, osnovni ukrepi vključujejo ukrepe za spodbujanje take rabe vode, da se ne ogrozi doseganje ciljev v smislu člena 4. Med dopolnilnimi ukrepi so tudi ukrepi, oblikovani, da se dosežejo okoljski cilji, kot določa člen 11(4) Okvirne direktive o vodah.

51. Države članice programe ukrepov pripravijo v več fazah. Tako morajo ugotoviti obremenitve in vplive,²⁹ da opredelijo večje težave na zadevnem vodnem območju. Na podlagi člena 11(5) Okvirne direktive o vodah morajo države članice tudi natančno opredeliti primere, v katerih obstaja tveganje, da okoljski cilji kakovosti ne bodo doseženi. V tem okviru upoštevajo tudi močno preoblikovana telesa in potrebo po uporabi odstopanj v smislu člena 4 Okvirne direktive o vodah ali verjetnost uporabe teh odstopanj. Za prvo različico programa ukrepov se izvede ekonomska analiza v skladu s pogoji, določenimi v Prilogi III k Okvirni direktivi o vodah, glede na to analizo pa države članice določijo stroške in roke za izvedbo ukrepov. Načrti ukrepov, prilagojeni z ekonomskega vidika, morajo biti nato predmet obveščanja in posvetovanja z javnostjo v skladu s členom 14 Okvirne direktive o vodah.

52. Zatem se programi ukrepov vključijo v *načrte upravljanja* v smislu člena 13 Okvirne direktive o vodah. Ti vsebujejo elemente, navedene v Prilogi VII k navedeni direktivi. Okvirna direktiva o vodah določa ponoven pregled in redno posodabljanje programov ukrepov in načrtov upravljanja.³⁰ Načrt upravljanja je *opisni dokument* o stanju vodnega območja in hkrati *akcijski načrt* v delu, ki se nanaša na nove ukrepe za doseganje ciljev Okvirne direktive o vodah. Na podlagi ocene vseh obstoječih

25 — Glej poročilo Komisije o izvajanju Okvirne direktive o vodah (COM(2012) 670 final, str. 4).

26 — Tako je bilo v pravni teoriji navedeno, da čeprav se programi ukrepov pripravijo za dano vodno območje, se njihova vsebina navadno izvaja z zakonodajnimi ukrepi, ki se uporabljajo za celotno ozemlje zadevne države članice, in ne s sklepi, sprejetimi le za zadevno vodno območje. Glej Hollo, E., Vertaileva Vesioikeus, str. 119, [Primerjalno vodno pravo], Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki, 2003.

27 — Ti ukrepi so opredeljeni v Prilogi VI, del B, k Okvirni direktivi o vodah.

28 — Glej seznam v Prilogi VI, del A, k Okvirni direktivi o vodah.

29 — V smislu Priloge II, oddelka 1.4 in 1.5, k Okvirni direktivi o vodah.

30 — Za načrte upravljanja (člen 13(6) in (7)) in programe ukrepov (člen 11(7)) se uporablja isti časovni razpored, in sicer so pripravljeni najpozneje 22. decembra 2009, ponovni pregled se izvede pred 22. decembrom 2015 in nato vsakih šest let. Ukrepi morajo biti izvedljivi 22. decembra 2012.

vplivov in pričakovanih sprememb država članica določi *potrebne ukrepe za doseganje okoljskih ciljev*, določenih v členu 4 Okvirne direktive o vodah. To jasno izhaja iz Priloge VII k navedeni direktivi, oddelkov 5 in 7, v skladu s katero načrt upravljanja vsebuje seznam okoljskih ciljev in povzetek programov ukrepov, ki vključuje načine za doseganje navedenih ciljev. Ob koncu tega dolgotrajnega procesa morajo države članice predvidene ukrepe izvesti.

53. V obravnavanem primeru je iz spisa v zadevi iz postopka v glavni stvari razvidno, da je bil načrt upravljanja, ki zajema program ukrepov, sprejet za vodno območje reke Weser.³¹ Zato Sodišču ni treba določiti učinkov člena 4(1) Okvirne direktive o vodah v zvezi z vodnim telesom, za katero ne bi bili sprejeti ocenjevalni in načrtovalni ukrepi, zahtevani s členom 4 navedene direktive.

3. Sklep glede zavezujoče narave prepovedi poslabšanja iz člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah

54. Glede na zgornjo analizo je treba ugotoviti, da čeprav pri Okvirni direktivi o vodah ne gre za popolno uskladitev, pa prav tako ne gre za zgolj „programski“ pristop, s čimer bi bila državam članicam prepuščena široka diskrecijska pravica glede izbire politik in ukrepov, ki jih sprejmejo ali predvidijo.³²

55. Res je, da države članice potrebne ukrepe za doseganje okoljskih ciljev sprejmejo glede na posebnosti in značilnosti vodnih teles, opredeljenih na njihovih ozemljih. Vendar je vsaka faza upravljanja voda podrobno urejena, pri čemer ta podrobna ureditev sega vse do določitve znanstvenih meril po tako imenovanem postopku interkalibracije.³³

56. To po mojem mnenju izključuje tezo, v skladu s katero bi bilo mogoče obseg tako zapletenega in velikopoteznega akta zmanjšati na preprosto navajanje nezavezujočih načel. Iz besedila člena 4 Okvirne direktive o vodah namreč jasno izhaja, da je namen tega člena ta, da se učinki okoljskih ciljev pokažejo pri izvajanju načrtov upravljanja, ki morajo obstajati za vsako vodno telo. Poleg tega se mi zdi, da je uporaba postopka odobritve v skladu s splošno zakonodajo primer izvajanja programa ukrepov na podlagi člena 11(1) Okvirne direktive o vodah.

57. Poleg tega, kot sem pokazal že zgoraj, določanje okoljskih ciljev v smislu člena 4 Okvirne direktive o vodah v resnici nastopi v zelo pozni fazi procesa opredelitve stanja vodnih teles, ki ga morajo izvesti države članice. Zavezujoči učinki teh ciljev pa niso omejeni na to fazo. Uresničevanje okoljskih ciljev se namreč uporablja samo za opredeljeno stanje vodnih teles, kar izključuje trditev, da člen 4 določa le nezavezujoč cilj. Tako mora biti določanje okoljskih ciljev *namenjeno* zagotavljanju dobrega stanja voda in preprečevanju vsakega poslabšanja.

58. Zato je – čeprav je zaradi strukture člena 4 Okvirne direktive o vodah analiza njegovih določb težavna³⁴ – z besedilom in ciljem tega člena skladna samo razlaga, da navedeni člen za države članice določa zavezujočo obveznost, s katero se jim nalaga, da sprejmejo vse ukrepe, s katerimi bi se lahko preprečilo nadaljnje slabšanje vodnih teles, za katera je, tako kot v primeru reke Weser, pripravljen načrt upravljanja s programom ukrepov, ter da si z vsemi sredstvi prizadevajo varovati, izboljševati in obnavljati vodna telesa, da bi se na koncu doseglo njihovo dobro stanje.

31 — Glej načrt upravljanja za leto 2009, na voljo na spletnem naslovu: http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf.

32 — Glej *a contrario* sodbo Stichting Natuur en Milieu in drugi (EU:C:2011:348), ki se je nanašala na Direktivo 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2011 o nacionalnih zgornjih mejah emisij za nekatera onesnaževala zraka (UL L 309, str. 22).

33 — Postopek, določen v oddelku 1.4.1, od (iv) do (ix), Priloge V k Okvirni direktivi o vodah. Za analizo tega pojma glej točko 96 teh sklepnih predlogov.

34 — Glej pojasnjevalni dokument Komisije v zvezi z Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document št. 20 z naslovom Exemptions to the Environmental Objectives.

59. Prepoved poslabšanja je namreč tako prepoved kot spodbujevalno pravilo, katerega namen je doseči rezultate, predpisane s celotno Okvirno direktivo o vodah. Tako morajo države članice ne le prepovedati vsako poslabšanje, ampak to prepoved tudi učinkovito izvajati. Učinkovito izvajanje cilja „preprečiti vsako poslabšanje“, ki je konkreten izraz splošne obveznosti varstva, določene v členu 1 Okvirne direktive o vodah, je mogoče samo s sprejetjem konkretnih ukrepov za preprečevanje poslabšanj in motenj, ki bi lahko imeli pomembne učinke z vidika ciljev te direktive.³⁵

4. Utemeljitive zavezujoče narave cilja, določenega v členu 4(1)(a) Okvirne direktive o vodah, v zvezi s preprečevanjem nadaljnjega slabšanja

a) Spoznanja, ki izhajajo iz zakonodajnih dokumentov Okvirne direktive o vodah

60. Predlagano razlago podpira zgodovina nastanka Okvirne direktive o vodah, ki je bila v skladu z obrazložitvenim memorandumom njenega prvotnega osnutka zasnovana „za preprečevanje nadaljnjega slabšanja ter za varstvo in izboljšanje – z vidika kakovosti in količine – vodnih ekosistemov ter tudi kopenskih ekosistemov glede na njihove potrebe po vodi“. Poleg tega „se z Okvirno direktivo o vodah potrjuje in formalizira tako imenovani ‚kombinirani‘ pristop, ki združuje zmanjševanje onesnaževanja pri viru in določanje okoljskih ciljev“.³⁶ Pomen določitve okoljskih ciljev potrujeta število in obseg zakonodajnih sprememb, s katerimi je bil člen 4 Okvirne direktive o vodah bistveno dopolnjen v vseh fazah priprave zakonodajnih dokumentov.³⁷

61. Zlasti pripravljalni dokumenti so jasno pokazali, da na podlagi Okvirne direktive o vodah v prvotni različici državam članicam ni bilo treba dejansko doseči opredeljenih ciljev v zvezi s stanjem voda. Kot je bilo poudarjeno, je šlo pri obveznosti, ki jim je bila naložena, bolj za to, da zagotovijo pripravo načrtov, ki omogočajo doseganje opredeljenih ciljev. Morale so torej pripraviti akcijske načrte, ne pa doseči rezultate. Zato je Evropski parlament predlagal spremembe, katerih namen je bil „dati trdno strukturo procesu načrtovanja in zagotoviti, da je mogoče od organa, pristojnega za upravljanje vodnega območja, zahtevati pojasnilo, če ne pripravi zahtevanih načrtov“.³⁸

62. Glede obveznosti preprečevanja poslabšanja površinskih voda so pripravljalni dokumenti zlasti pokazali, da je bilo mogoče zadevne določbe v njihovi prvi različici razlagati tako, da se lahko vodna telesa, razvrščena v višji razred od razreda „dobro stanje“, po sprejetju Okvirne direktive o vodah slabšajo, dokler se ne uvrstijo v razred „dobro stanje“. Zato je Parlament predlagal spremembo, ki je omogočila razlikovanje med obveznostjo doseči „dobro stanje“ in obveznostjo preprečiti vsako poslabšanje, in sicer z vstavitvijo nove alineje, ki jasno določa zadnjenavedeno obveznost, v člen 4(1) Okvirne direktive o vodah.³⁹

35 — Poleg tega je treba ugotoviti, da se s členom 4 Okvirne direktive o vodah uvaja sistem stopnjevanja ciljev, ki jih je treba doseči, ker je po mnenju zakonodajalca mogoče, da za isto vodno telo veljajo različni cilji in posledično različni ukrepi. Iz člena 4(2) Okvirne direktive o vodah namreč izhaja, da če se na določeno vodno telo nanaša več ciljev navedene direktive, se uporablja najstrožji.

36 — Predlog direktive Sveta (COM(97) 49 final, točka 1).

37 — Glej na primer prvotni predlog Komisije (COM(97) 49 final); predlog za spremembo (COM(1999) 271 final, str. od 16 do 22); zgoraj navedeno skupno stališče Sveta št. 41/1999 in skupno besedilo, ki ga je odobril Spravni odbor, predviden v členu 251(4) Pogodbe ES, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

38 — Glej spremembo št. 42 in točko 3.1 poročila Evropskega parlamenta z dne 8. julija 1998 o predlogu in spremenjenih predlogih direktive Sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (COM(97)0049 – C4-0192/97, COM(97)0614 – C4-0120/98 in COM(98)0076 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)), dokument A4-0261/98.

39 — Glej točko 3.2.1 poročila Evropskega parlamenta, navedenega v opombi na prejšnji strani.

63. Poleg tega je želja uresničiti okoljske cilje na ravni ukrepov, ki jih sprejmejo države članice, razvidna zlasti iz primerjave zaporednih različic določb člena 4 Okvirne direktive o vodah: prvotnega predloga („Države članice [...] *izdelajo in pripravijo za izvedbo* programe ukrepov, [...] da se prepreči poslabšanje [...]“),⁴⁰ skupnega stališča („Države članice *si prizadevajo doseči* naslednje cilje [...]“),⁴¹ zatem podanega mnenja Komisije („Države članice zagotovijo, da so *programi ukrepov*, opredeljeni v načrtih upravljanja povodij, *izvedljivi* [...]“)⁴² in na koncu sprejetega besedila („Pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij [...]“).

64. Nazadnje, zanimivo je ugotoviti, da je bil Parlament v fazi odobritve skupnega besedila zadovoljen s strožjo ubeseditvijo v primerjavi z besedilom skupnega stališča, katerega namen je bil razjasniti okoljske cilje in zagotoviti, da so bolj zavezujoči.⁴³

b) Horizontalnost in izvedljivost prepovedi poslabšanja, zlasti glede na obseg obveznosti izboljševanja

65. Enako kot predložitveno sodišče, ki ga podpira BUND, menim, da je treba prepoved poslabšanja iz člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah v povezavi z njenim členom 1(a) šteti za pravilo splošne uporabe. Kot je pojasnilo Sodišče,⁴⁴ je njegova uporaba odvisna od sprejetja načrta upravljanja za zadevno vodno telo.

66. Tako je, prvič, vsebina zgoraj navedenih zakonodajnih dokumentov dokaz, da je bila prepoved poslabšanja zasnovana samostojno, da bi se zavarovalo stanje vodnih teles, kadar je to vsaj „dobro“.

67. Drugič, horizontalnost prepovedi poslabšanja je razvidna iz primerjave z obveznostjo izboljševanja iz člena 4(1)(a)(ii) Okvirne direktive o vodah. Naj spomnim, da je v skladu z uvodno izjavo 19 Okvirne direktive o vodah njen cilj ohraniti in izboljšati vodno okolje v Uniji. Po mojem mnenju je zakonodajalec obveznosti izboljševanja vendarle podelil poseben status, tako da ta obveznost v nasprotju s trditvami Komisije ni omejena na razmerje podrejenosti, na podlagi katerega bi bila prepoved poslabšanja instrument dolžnosti izboljševanja.

68. Tako je že s členom 1 Okvirne direktive o vodah, v katerem je predstavljen njen namen, izboljševanje postavljeno v ozadje glede na najpomembnejšo odgovornost držav članic, ki se nanaša na preprečevanje slabšanja. Prav tako se člen 4(1) Okvirne direktive o vodah v točki (a)(i) najprej nanaša na izvajanje potrebnih ukrepov za preprečevanje poslabšanja, šele nato, v točki (a)(ii), pa na varstvo in izboljševanje teles površinskih voda. Poleg tega obveznost izboljševanja spremljajo tako časovni razpored za uresničevanje kot možnosti podaljšanja na podlagi člena 4(5) in (6) Okvirne direktive o vodah. Nasprotno pa za obveznost, ki izhaja iz člena 4(1)(a)(i) navedene direktive, ni določen noben rok, iz česar je mogoče sklepati, da je sprejemanje ukrepov za prepoved poslabšanja takojšnje in splošno.

40 — COM(97) 49 final.

41 — Člen 4 v različici, ki izhaja iz Skupnega stališča Sveta (ES) št. 41/1999 z dne 22. oktobra 1999, sprejetega po postopku iz člena 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL C 343, str. 1).

42 — Člen 4 Okvirne direktive o vodah v različici iz Mnenja Komisije v skladu členom 251(2)(c) Pogodbe ES o spremembah, ki jih je predlagal Evropski parlament glede skupnega stališča Sveta o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (COM(97) 49 final, COM(97) 614 final, COM(98) 76 final in COM(99) 271 final) o spremembah predloga Komisije v skladu s členom 250(2) Pogodbe ES (COM/2000/0219 final – COD 97/0067).

43 — Poročilo o skupnem besedilu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, ki ga je odobril Spravni odbor (C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)), dokument št. A5-0214/2000, v skladu s katerim „[k]ompromis, dosežen glede ciljev in njihove zavezujoče narave, skoraj popolnoma sledi načelom, določenim v predlogih sprememb, ki jih je sprejel Parlament v drugi obravnavi. Različne obveznosti so odslej zapisane v zavezujoči obliki („Države članice [...] zagotovijo [...] varujejo [...] odpravijo [...] itd.“). Delegacija Parlamenta se je uspešno zoperstavila Svetu, ki je želel ublažiti obveznosti z vstavitvijo izraza „če je to izvedljivo“ na različnih mestih.“

44 — Vendar je treba v skladu s sodno prakso Inter-Environnement Wallonie (sodba C-129/96, EU:C:1997:628, točka 45) prepoved poslabšanja upoštevati tudi v obdobju za prenos, pred sprejetjem načrtov upravljanja. Glej sodbo Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točki 57 in 58).

69. Ob upoštevanju splošnega cilja Okvirne direktive o vodah, to je leta 2015 doseči dobro stanje voda, je treba obseg obveznosti izboljševanja razlagati glede na posamezno vodno telo in učinke ukrepov, ki jih je treba sprejeti. Zato bi moralo biti izhodišče trenutno stanje zadevnega vodnega telesa. Kadar so posamezni projekt ali načrtovalni ukrepi „nevtralni“, ker ne pripeljejo niti do izboljšanja niti do poslabšanja stanja vodnega telesa, se mi zdi, da zakonodajalec tak pristop dovoli le, če je trenutno stanje zadevnega vodnega telesa vsaj „dobro“. Po drugi strani začne obveznost izboljševanja polno učinkovati, če je trenutno stanje zadevnega vodnega telesa slabše od „dobrega“.

70. Nasprotno pa prepoved poslabšanja ostane zavezujoča v vsaki fazi izvajanja Okvirne direktive o vodah ter velja za vsak tip in stanje telesa površinske vode.

71. Poleg tega izraz „[p]ri zagotavljanju izvedljivosti“ programov ukrepov, uporabljen v členu 4(1) Okvirne direktive o vodah, jasno nakazuje, da zakonodajalec ni določil le obveznosti sprejetja obsežnih načrtov, temveč je želel določiti obveznost vzpostavitve *povezave* med stanjem posameznih vodnih teles, ki so del povodja in vodnega območja, ter doseganjem ciljev, opredeljenih v členu 4 Okvirne direktive o vodah, ob upoštevanju namena navedene direktive, kot ga določa njen člen 1.

72. V zvezi s tem se mi zdi zelo poučna zgoraj navedena sodba Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (EU:C:2012:560). V navedeni zadevi je šlo za presojo projekta preusmeritve vode iz enega povodja ali vodnega območja v drugo, čeprav načrti upravljanja še niso bili pripravljeni. Sodišče je jasno izključilo možnost, da se v takem primeru uporabi člen 4 Okvirne direktive o vodah in s tem odstopanje na podlagi odstavka 7 tega člena.⁴⁵ Nasprotno, sklicevalo se je na obveznost opustitve, ki velja za vse ukrepe, s katerimi bi bili lahko ogroženi cilji, določeni v Okvirni direktivi o vodah, ter ki se uporablja v obdobju za prenos in v prehodnem obdobju.⁴⁶ To po mojem mnenju dokazuje, kolikšen pomen Sodišče pripisuje doseganju ciljev iz člena 4 Okvirne direktive o vodah in temu, da ostanejo zavezujoči. Težko pa si je predstavljati, da bi se pred iztekom roka za prenos uporabljale strožje zahteve kot po njegovem izteku.

73. Nazadnje, Sodišče je v sodni praksi, ne da bi se neposredno opredelilo do narave člena 4 Okvirne direktive o vodah, vseeno pojasnilo, da navedena direktiva „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)“. Sodišče je tudi ugotovilo, da „[č]len 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 površinske in podzemne vode“.⁴⁷

74. Člen 4(1)(a) Okvirne direktive o vodah je bil torej razlagan kot določba, ki od držav članic zahteva, da sprejmejo potrebne ukrepe za doseganje ciljev, določenih v njem,⁴⁸ in sicer preprečiti poslabšanje stanja vseh teles površinske vode in doseči dobro stanje te vode do konca leta 2015.⁴⁹

75. Vsi ti elementi jasno ovržejo tezo nemške vlade, da preprečevanje poslabšanja ni izraz prepovedi poslabšanja ter da je tako preprečevanje le oddaljen in nezavezujoč cilj Okvirne direktive o vodah.

45 — Sodišče je vseeno poudarilo povezavo med ustreznimi ohranitvenimi ukrepi, ki jih *morajo* države članice *sprejeti* na podlagi člena 4(1) Okvirne direktive o vodah, in predhodnim obstojem načrta upravljanja zadevnega povodja: glej sodbo Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (EU:C:2012:560, točke od 49 do 62).

46 — Sodba Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (EU:C:2012:560, točki 57 in 58).

47 — Sodba Komisija/Luksemburg (EU:C:2006:749, točki 42 in 63).

48 — Glej točko 53 sklepnih predlogov generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:334).

49 — Glej točko 59 sklepnih predlogov generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (EU:C:2011:651).

c) Pomen odstopanja, določenega v členu 4(7) Okvirne direktive o vodah

76. V uvodni izjavi 32 Okvirne direktive o vodah je navedeno, da so „[i]zjeme glede *zahteve, da se prepreči nadaljnje slabšanje* [...], [...] lahko utemeljene“. Sistem odstopanj, ki so določena v členu 4 Okvirne direktive o vodah, torej zajema več kategorij.⁵⁰ Zlasti na podlagi navedenega člena 4(7) se okoliščina, da se poslabšanje stanja telesa površinske vode ne prepreči, ne šteje za kršitev navedene direktive, če je to poslabšanje posledica *novih preoblikovanj* fizičnih značilnosti takega vodnega telesa.⁵¹ Vendar se to odstopanje uporablja le pod pogojem, da je bilo storjeno vse, kar je mogoče, da se ublažijo škodljivi vplivi na stanje vodnega telesa, ter da so bili posledično sprejeti programi ukrepov in načrti upravljanja. V vsakem primeru je treba ugotoviti, da je v uvodni izjavi 51 Okvirne direktive o vodah navedeno, da se mora z izvajanjem te direktive doseči raven varstva voda, ki bo vsaj enakovredna tisti, ki jo zagotavljajo nekateri prejšnji akti prava Unije.

77. Člen 4(7) Okvirne direktive o vodah je bistven za razlago obsega *okoljskih ciljev* v smislu člena 4(1), predvsem iz dveh razlogov. Prvič, navedeno odstopanje potrjuje, da se zahteva glede preprečevanja vsakega poslabšanja uporablja za odobritev posameznih projektov, ki bi lahko povzročili poslabšanje stanja vodnega telesa. Drugič, njegovo besedilo nedvomno potrjuje zavezujočo naravo cilja preprečiti poslabšanje. Država članica je torej zavezana zavrniti odobritev projekta, če ta ogroža doseganje dobrega stanja površinskih voda, razen če se šteje, da navedeni projekt spada v okvir odstopanja.

78. Kot je namreč generalna pravobranilka J. Kokott opozorila v svojih sklepnih predlogih v zadevi Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2011:651), člen 4 Okvirne direktive o vodah ne vsebuje le načelnih obveznosti, ampak zadeva tudi posamezne projekte, vsaj kadar ti bistveno vplivajo na stanje vodnega telesa.⁵² Navedeni člen 4(7) namreč dopušča poslabšanje stanja voda z novimi preoblikovanji. Ta so lahko posledica posameznih projektov. V resnici ni mogoče ločeno predvideti projekta in izvajanja načrtov upravljanja, enako kot mora biti vsako gradbeno dovoljenje na nekem območju, za katero obstaja prostorski načrt, izdano v skladu s tem načrtom.

79. Zato projekti, razen če nimajo praktično nobenih vplivov na stanje vodnih teles in torej na upravljanje vodnega območja, spadajo v okvir splošne prepovedi poslabšanja stanja vodnih teles, hkrati pa se lahko odobrijo na podlagi sistema odstopanj, določenih v členu 4 Okvirne direktive o vodah.

80. Nasprotno pa bi razlaga, ki jo predlaga nemška vlada, pripeljala do tega, da bi se Okvirni direktivi o vodah odvzel ves učinek, ker bi bilo mogoče sprejeti popolnoma teoretične načrte upravljanja, ki ne bi imeli nobene povezave s posameznimi ukrepi in nobenega vpliva nanje.

81. Kot pa je razvidno iz spisa, se ekološko stanje reke Weser že zdaj šteje za kritično. BUND je navedel – ne da bi mu v zvezi s tem kdo ugovarjal – da je reka Weser že več let predmet številnih projektov urejanja. Glede na resnost in številnost težav, ki so posledica zasoljevanja s kalijevim karbonatom in antropogenih vnosov hranilnih snovi, ni verjetno, da bosta v reki Weser v bližnji prihodnosti znova vzpostavljena dobro ekološko stanje ali dober ekološki potencial.⁵³ Taka je tudi ugotovitev, ki jasno izhaja iz sedanjega načrta upravljanja reke Weser iz leta 2009, v skladu s katerim

50 — Razen v zvezi z zavarovanimi območji v smislu člena 1(1)(c) Okvirne direktive o vodah si lahko države članice v skladu s členom 4(5) navedene direktive pri posameznih vodnih telesih prizadevajo doseči manj stroge okoljske cilje kakovosti, če so vodna telesa „zaradi človekovega delovanja tako prizadeta“ ali „je njihovo naravno stanje tako, da bi bilo doseči te cilje neizvedljivo ali nesorazmerno drago“. V skladu s členom 4(6) Okvirne direktive o vodah začasno poslabšanje stanja vodnih teles ni kršitev navedene direktive, če je posledica naravnih okoliščin ali višje sile. Nazadnje, razen glede zavarovanih voda so podaljšanja – medtem ko je treba v skladu z Okvirno direktivo o vodah dobro stanje vodnih teles načelno doseči leta 2015 – dovoljena tudi na podlagi člena 4(4) navedene direktive.

51 — To odstopanje se uporablja tudi v primeru spremembe gladine teles podzemne vode.

52 — Glej točko 62 sklepnih predlogov generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (EU:C:2011:651).

53 — BUND napotuje na načrt upravljanja reke Weser (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf), iz katerega je razvidno, da imajo zadevna vodna telesa v zadevnih odsekih spodnjega toka reke Weser večinoma slabši ekološki potencial, nekateri pritoki reke Weser, ki jih prav tako zadeva projekt ureditve, pa imajo celo slab ekološki potencial.

ciljev Okvirne direktive o vodah ne bo mogoče doseči pred letom 2015, kar pomeni uporabo odstopanj in podaljšanj.⁵⁴ Nemška vlada v pisnih stališčih sama priznava, da je zadevni projekt ureditve upoštevan v programu ukrepov v okviru načrtovanja, kar ga po mojem mnenju povezuje s področjem obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi Okvirne direktive o vodah.

82. Zato uporaba prepovedi poslabšanja na podlagi člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah za projekt, kot je ureditev reke Weser, ni le preprosta uporaba Okvirne direktive o vodah, ampak je tudi najprimernejši ukrep za ohranitev polnega učinka navedene direktive, kot je izražen v njenem členu 1.

83. Seveda je treba ob taki razlagi Okvirne direktive o vodah ugotoviti, da bo večina projektov, ki bodo predloženi v odobritev in bi lahko povzročili poslabšanje, spadala v okvir odstopanja na podlagi člena 4(7) navedene direktive, čeprav bi zanje načeloma veljala prepoved poslabšanja. Vendar se mi zdi tak pristop ustrezen, ker omogoča izvajanje projektov, ki ustrezajo drugim potrebam (zlasti gospodarskim), hkrati pa upošteva namen in glavne cilje Okvirne direktive o vodah z omogočanjem, da odobritev spremljajo primerni pogoji in omejitve.

5. Predlog odgovora na prvo in četrto vprašanje za predhodno odločanje

84. Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev menim, da se prepoved poslabšanja in obveznost izboljševanja, določeni v členu 4 Okvirne direktive o vodah, uporabljata za postopke odobritve posameznih projektov. Iz tega sledi, da so v tej fazi države članice, razen če se odobri odstopanje v skladu z veljavnimi določbami prava Unije,⁵⁵ zavezane zavrniti odobritev posameznega projekta, ki bi lahko ogrozil cilj navedene direktive.

C – Pojem „poslabšanje“ v smislu člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah (drugo in tretje vprašanje)

1. Stališča strank

85. Predložitveno sodišče želi z drugim in tretjim vprašanjem v bistvu izvedeti, v katerih okoliščinah je treba sklepati o „poslabšanju“ stanja vodnih teles v smislu člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah. Mimogrede opozarjam, da se mi razmerje med vprašanjema, kot ju postavlja predložitveno sodišče, ne zdi ustrezno, ker je nemogoče odgovoriti na vprašanje v zvezi s sistemom razvrščanja, ne da bi se prej analiziral pojem „poslabšanje“.

86. Predložitveno sodišče navaja preudarke organa, ki je sprejel sklep o odobritvi. Iz njih izhaja, da ta organ kljub ugotovitvi, da bi ureditev reke Weser pripeljala do negativnih preoblikovanj sedanjega stanja vodnih teles, meni, da se tako poslabšanje znotraj razreda ne bi smelo šteti za poslabšanje ekološkega potenciala ali ekološkega stanja vodnega telesa. Navedeni organ je torej ugotovil neobstoj poslabšanja v smislu člena 27 WHG, s katerim je bil prenesen člen 4(1) Okvirne direktive o vodah.⁵⁶ Nasprotno pa predložitveno sodišče ob opiranju zlasti na člen 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah meni, da za pojem „poslabšanje“ ni mogoče šteti, da se nanaša izključno na spremembe, katerih posledica je razvrstitev v nižji razred v smislu Priloge V k navedeni direktivi.

54 — Glej zgoraj navedeni načrt upravljanja, poglavje 5, str. 6 in naslednje. Poleg tega BUND pojasnjuje, da je Komisija na to temo zoper Zvezno republiko Nemčijo začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, evidentiran pod številko 2012/4081 (uradni opomin Komisije z dne 21. junija 2012), ker naj bi bil načrt upravljanja v zvezi s tem neustrezen.

55 — V zvezi s tem menim, da je treba upoštevati ne le odstopanja iz člena 4 Okvirne direktive o vodah, ampak celotno veljavno zakonodajo s področja voda, ki bi lahko posegla v navedeno direktivo. Za predstavitev vseh upoštevnihih direktiv na tem področju glej točko 43 mojih sklepnihih predlogov v zadevi Komisija/Nemčija (C-525/12, EU:C:2014:449).

56 — Člen 27 WHG, naslovljen „Cilji upravljanja za površinske vode“, določa, da „1. Če se površinske vode ne opredelijo kot umetne ali močno preoblikovane v skladu s členom 28, se upravljajo tako, da (1) se prepreči poslabšanje njihovega ekološkega stanja in kemijskega stanja ter (2) se ohranita ali dosežeta dobro ekološko stanje in dobro kemijsko stanje. 2. Površinske vode, ki se opredelijo kot umetne ali močno preoblikovane v skladu s členom 28, se upravljajo tako, da (1) se prepreči poslabšanje njihovega ekološkega potenciala in kemijskega stanja ter (2) se ohranita ali dosežeta dober ekološki potencial in dobro kemijsko stanje.“

87. Kar zadeva drugo vprašanje, BUND in Komisija menita, da „poslabšanje“ v smislu člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah ni odvisno le od sprememb razredov stanja, ker se z navedeno direktivo prepoveduje *vsako pomembno poslabšanje* znotraj istega razreda. V zvezi s tem trdita, da se s to določbo na splošno prepoveduje poslabšanje stanja teles površinske vode (glej (i)) ter da navedena določba napotuje na Prilogo V k Okvirni direktivi o vodah in torej na razvrstitev v tej prilogi le v zvezi z obveznostjo izboljševanja (glej (ii) in (iii)).

88. Kar zadeva tretje vprašanje, BUND navaja, da „poslabšanje“ v smislu člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah ustreza vsakemu vplivu, ki ima negativne posledice za stanje voda ali je nad minimalnim pragom, ki izhaja iz načela sorazmernosti, kar načeloma vključuje lokalne in kratkoročne negativne vplive. Komisija meni, da gre za „poslabšanje“ takoj, ko se za en razred poslabša stanje najmanj enega od elementov kakovosti, ki se uporabljajo za ocenjevanje ekološkega stanja površinskih voda v smislu Priloge V k Okvirni direktivi o vodah.

89. Nemška, nizozemska in poljska vlada ter vlada Združenega kraljestva nasprotno menijo, da je treba kot „poslabšanje“ razumeti samo spremembe, katerih posledica je razvrstitev v nižji razred, opredeljen po Prilogi V k Okvirni direktivi o vodah. Nemška ter v bistvenem tudi poljska vlada in vlada Združenega kraljestva menijo, da čeprav člen 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah ne napotuje na Prilogo V k navedeni direktivi, se predvidena razvrstitev uporablja posredno. Poleg tega nizozemska vlada kljub svojemu predlogu odgovora na tretje vprašanje za predhodno odločanje predlaga, naj se „poslabšanje“ namesto glede na stopnjo skupnega ekološkega stanja razlaga glede na različne elemente kakovosti ali glede na snovi. Nazadnje, francoska vlada je na obravnavi zagovarjala tezo, da pojem poslabšanje ustreza izključno razvrstitvi skupnega ekološkega stanja v nižji razred v skladu z merili iz Priloge V k Okvirni direktivi o vodah.

2. Mehanizem razvrščanja ekološkega stanja vodnih teles,⁵⁷ ki ga določa Okvirna direktiva o vodah

90. Naj uvodoma navedem, da dvomi predložitvenega sodišča in razhajanja med strankama izvirajo iz razprave v pravni doktrini med zagovorniki teorije, da pojem poslabšanje ustreza razvrstitvi v nižji razred v smislu Priloge V Okvirne direktive o vodah (teorija „razredov“), in zagovorniki teorije, da pojem poslabšanje ustreza vsaki spremembi stanja vodnih teles (teorija „sedanjega stanja“). Ti teoriji sta torej skrajni stališči pri razlagi pojma poslabšanje v smislu člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah. Da pa bi se bilo mogoče lotiti razlage navedenega pojma, se mi zdi nujno ta okvir dopolniti s temeljitejšo preučitvijo tehničnih vidikov, ki izhajajo iz Okvirne direktive o vodah.⁵⁸

91. Kot sem že opozoril, ocenjevanje stanja površinskih voda temelji na analizi ekološkega stanja, ki obsega pet razredov.⁵⁹

92. Vendar je treba poudariti, da je vsak razred, vključno z zelo dobrim stanjem pri ekološkem stanju, določen glede na *odstopanje od referenčnih razmer* v smislu oddelka 1.2 Priloge V k Okvirni direktivi o vodah, to je od vrednosti, ki se običajno povezujejo s posameznim tipom vodnega telesa v razmerah brez motenj. Gre torej za naravne razmere površinskih voda, značilne za vsak tip vodnega telesa,⁶⁰ ki pa v Okvirni direktivi o vodah niso opredeljene.

57 — Ta analiza ne zadeva podzemne vode ter močno preoblikovanih in umetnih vodnih teles.

58 — Za podrobno predstavitev sistema razvrščanja glej Common Implementation Strategy, Guidance Document n° 13 z naslovom Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential.

59 — Okvirna direktiva o vodah za kemijsko stanje določa dva razreda.

60 — Za predstavitev tipov A in B ter vrst teles glej priloge II in V k Okvirni direktivi o vodah.

93. Za dobro ekološko stanje v smislu Priloge V k Okvirni direktivi o vodah se torej šteje stanje, ki ustreza majhnemu odstopanju zaradi človekovega delovanja glede na stanje, ki se običajno povezuje s tipom telesa površinske vode, preučevanim v razmerah brez motenj. Z drugimi besedami, večje kot je odstopanje od neokrnjenega ali zgodovinskega stanja vodnih teles, večje poslabšanje se pripisuje ekološkemu stanju vodnega telesa.

94. Za presojo ekološkega stanja se morajo države članice opreti na *biološke elemente kakovosti*, ki so temelj te presoje, dopolnjujejo pa jih *fizikalno-kemijski* in *hidromorfološki elementi*.⁶¹ Vsak od navedenih elementov zajema dolg seznam parametrov.⁶² Za reke, jezera, somornice in obalno morje so predvideni ločeni sezname.

95. Nato morajo države članice, da bi ovrednotile odstopanje med *običajnimi razmerami* in trenutnim stanjem vodnega telesa, določiti *razmerja ekološke kakovosti* (v nadaljevanju: REK). REK predstavlja odnos med vrednostmi bioloških parametrov, opaženimi v določenem telesu površinske vode, in vrednostmi za te parametre pri referenčnih razmerah za isto telo.⁶³ Razmerje se izrazi kot številčna vrednost med nič in ena. Zelo dobro ekološko stanje so vrednosti blizu ena in slabo ekološko stanje vrednosti blizu nič.

96. Države članice torej šele v tej poznejši fazi razdelijo lestvico REK za vsako vrsto površinskih voda v pet razredov z uporabo mejne vrednosti *bioloških elementov kakovosti*, ki izraža mejo med temi različnimi razredi (zelo dobro, dobro, zmerno, slabše, slabo).⁶⁴ Mejne vrednosti je treba določiti po *postopku interkalibracije*,⁶⁵ v katerem se primerjajo rezultati nacionalnega razvrščanja po sistemih spremljanja za vsak biološki element in za vsak skupni tip telesa površinske vode med državami članicami v isti geografski interkalibracijski skupini ter se oceni skladnost rezultatov z normativnimi opredelitvami iz oddelka 1.2 Priloge V k Okvirni direktivi o vodah.⁶⁶ Vendar se postopek interkalibracije uporablja samo za razmejitev med stanji razredov „zelo dobro“, „dobro“ in „zmerno“. ⁶⁷ Mejne vrednosti držav članic so navedene v sklepu o interkalibraciji, ki ga je sprejela Komisija.⁶⁸

97. Nazadnje, bistveno pravilo, ki ga navaja Komisija, je pravilo, opisano z izrazom *one out all out*.⁶⁹ V skladu z navedenim načelom se vodno telo razvrsti en razred nižje takoj, ko razmerje enega od elementov kakovosti pade pod raven, ki ustreza trenutnemu razredu. Ta metoda je povezana z opredelitvijo „stanja površinske vode“, ki je navedena v členu 2(17) in v skladu s katero mora to stanje določati bodisi njegovo ekološko bodisi njegovo kemijsko stanje, in sicer tisto, ki je slabše.

61 — Za vsak tip vodnega telesa države članice torej preverijo hidromorfološke in fizikalno-kemijske razmere, ki predstavljajo vrednosti elementov kakovosti, navedenih v oddelku 1.1 Priloge V k Okvirni direktivi o vodah. Države članice morajo tudi opredeliti referenčne biološke razmere, ki predstavljajo vrednosti elementov kakovosti, navedenih v oddelku 1.2 Priloge V k Okvirni direktivi o vodah.

62 — Glej oddelek 1.2.1 Priloge V k Okvirni direktivi o vodah. Pri bioloških elementih kakovosti gre zlasti za oceno fitoplanktona, makrofitov in fitobentosa, bentoških nevretenčarjev ter rib. Pri hidromorfoloških elementih gre za oceno količine in dinamike toka, povezave s podzemno vodo, kontinuitete toka, tlorsnega poteka struge, spreminjanja širine in globine, strukture in stanja obrežnih pasov. Pri fizikalno-kemijskih elementih kakovosti gre za oceno slanosti, kisikovih razmer, toplotnih razmer, pH in posebnih onesnaževal.

63 — Kot določa oddelek 1.4.1(ii) Priloge V k Okvirni direktivi o vodah.

64 — Kot določa oddelek 1.2 Priloge V k Okvirni direktivi o vodah.

65 — Postopek, določen v oddelku 1.4.1, od (iv) do (ix), Priloge V k Okvirni direktivi o vodah.

66 — Glej uvodno izjavo 5 Sklepa Komisije z dne 20. septembra 2013 o določitvi vrednosti za razvrščanje po sistemih spremljanja stanja v državah članicah, ki so rezultat postopka interkalibracije, v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES ter razveljavitvi Odločbe 2008/915/ES (UL L 266, str. 1).

67 — Glej Prilogo V, oddelek 1.4.1(iii), k Okvirni direktivi o vodah.

68 — Glej Sklep Komisije z dne 20. septembra 2013, ki je naveden v opombi na strani 66 teh sklepnih predlogov.

69 — Navedeno je v oddelku 1.4.2(i) Priloge V k Okvirni direktivi o vodah.

3. Posledice za razlago pojma „poslabšanje“ v smislu člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah

98. Glede na zgornjo analizo je jasno, da je sistem razvrščanja horizontalen instrument, na katerem temelji sistem upravljanja, določen z Okvirno direktivo o vodah. To potrjuje člen 2(21) te direktive, ki napotuje na razvrstitev po Prilogi V k Okvirni direktivi o vodah. V navedeni prilogi so te razvrstitve ekološkega stanja poimenovane normativne opredelitve.

99. Vendar je prav tako nesporno, da se določanje mejnih vrednosti med razredi uresničuje s sprejemanjem izjemno širokih razponov. Razredi so torej samo instrument, ki določa ali omejuje zelo podrobno ukrepanje držav članic, v okviru katerega te opredeljujejo elemente kakovosti, ki izražajo resnično stanje nekega vodnega telesa. Zato se mi zdi, da predvsem iz tega razloga člen 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah ne napotuje na Prilogo V k navedeni direktivi, ker je pojem poslabšanje, ki je klasičen koncept vodnega prava, splošen pojem na tem področju, ki presega tehnično naravo navedene direktive.

100. Zato menim, da je med nasprotujočima si teorijama, ki sta bili omenjeni zgoraj, glede na cilje, ki izhajajo iz členov 1 in 4 Okvirne direktive o vodah, najbolj uravnotežena in koherentna razlaga ta, da je treba pojem „poslabšanje stanja telesa površinske vode“ presojati glede na vsako snov ali element kakovosti, ki je zajet v ocenjevanju ekološkega stanja v smislu navedene direktive, ne da bi morala biti posledica tega vedno sprememba razvrstitve.

101. Opozoriti je namreč treba, da je želel zakonodajalec ob sprejetju Okvirne direktive o vodah poudariti pomen ekološkega pristopa pri upravljanju voda. Tak je tudi pristop, na katerem temelji razvrstitev površinskih voda, ki vključuje različne zahteve z vidika njihovega ekološkega stanja in kemijskega stanja. Ta pristop potrjuje uporaba načela *one out all out*, ki je poseben izraz previdnostnega načela.⁷⁰ Vendar poudarjam, da postane z uporabo tega načela sistem razvrščanja neuporaben kot morebitni instrument za operativno odločanje, ker se z navedenim načelom temu sistemu odvzame njegova funkcija (aritmetične) sredine kazalnikov stanja zadevnega vodnega telesa.

102. Zdi se mi namreč, da uporaba pravila *one out all out* v povezavi s teorijo razredov pripelje do nasprotnih rezultatov od želenih. Tako enako kot Komisija menim, da se s sprejetjem teorije razredov pojavi tveganje, da bodo vode v najnižjem razredu izključene s področja uporabe prepovedi poslabšanja in da bo varstvo voda v višjih razredih oslabiljeno. Ob upoštevanju cilja Okvirne direktive o vodah pa ta tip vodnih teles potrebuje posebno pozornost v okviru upravljanja voda. Res je, da je v skladu z načelom *one out all out* poslabšanje enega samega parametra dovolj, da se v nižji razred razvrsti celotno telo. Vendar bi se lahko po taki razvrstitvi v nižji razred poslabšali tudi vsi drugi parametri, ne da bi to povzročilo kakršno koli poslabšanje v skladu s teorijo razredov.⁷¹

103. Presoja pojma poslabšanje z vidika razredov torej povzroči, da se s področja uporabe Okvirne direktive o vodah izvzamejo neštete spremembe stanja elementov kakovosti, to pa ogrozi uresničevanje cilja te direktive.

70 — Vendar po navedbah v pravni doktrini najpogosteje pripelje do dodatnega razvrščanja v podrazrede. Glej Josefsson, H. in Baaner, L., *The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?*, *Journal of Environmental Law*, zv. 23, 2011, št. 3, str. 471.

71 — V zvezi s tem je dovolj omeniti primer, v katerem je treba zaradi enega samega parametra kot „slabo“ opredeliti stanje celotnega vodnega telesa. Čeprav v takem primeru formalno ni mogoče nobeno poslabšanje, bo v resnici z vidika preostalih parametrov dovoljeno vsako poslabšanje.

104. Poleg tega opozarjam – ne da bi želel sodelovati v znanstveni razpravi na temo Okvirne direktive o vodah – na obstoj več kritičnih pripomb v zvezi z modelom razvrščanja.⁷² Zdi se torej, da v resnici navedeni sistem najpogosteje pripelje do približnih ali nezadovoljivih rezultatov v smislu, da ne izraža trenutnega stanja ekosistema.

105. Če pa se, nasprotno, pojem „poslabšanje“ razlaga v povezavi z nekim elementom kakovosti ali neko snovjo, prepoved poslabšanja ohrani svoj polni učinek, ker zajema vsako spremembo, ki bi lahko ogrozila uresničevanje glavnega cilja Okvirne direktive o vodah.

106. Nazadnje, opažam, da se več strank sklicuje na iste smernice Komisije,⁷³ čeprav iz njih izpeljujejo nasprotno ugotovitve. Na podlagi teh smernic se „[v] okviru člena 4(7) [...] cilji v zvezi s preprečevanjem poslabšanja ekološkega stanja nanašajo na spremembe razreda, in ne na spremembe znotraj razredov. Zato državam članicam ni treba uporabljati člena 4(7) za spremembe znotraj razreda.“

107. V zvezi s tem opažam nekaj zmede med pojmom poslabšanje in kršitvijo določb Okvirne direktive o vodah kot take. Zdi se mi namreč, da navedene smernice potrjujejo tezo, da mora država članica sprejeti vse ukrepe, ki omogočajo doseganje dobrega stanja vodnih teles, zlasti z izvajanjem okoljskih ciljev iz člena 4 Okvirne direktive o vodah. Vendar država članica ni deležna nobene sankcije, če kljub vsem prizadevanjem navedeno stanje ni doseženo. V vsakem primeru, kot pojasnjuje nemška vlada, te smernice, naj bodo še tako koristne, niso zavezujoče. Poleg tega ne gre za obvestilo Komisije v smislu sodne prakse na področju konkurenčnega prava in finančnih sankcij.⁷⁴

108. Vsekakor bi rad poudaril, da niti na podlagi besedila niti na podlagi cilja Okvirne direktive o vodah nikakor ni mogoče potrditi obstoja minimalnega praga za namene teorije večjega poslabšanja, kot jo predstavlja predložitveno sodišče. Edini minimalni prag v zvezi z obveznostmi varstva stanja voda je namreč tisti, ki izhaja iz že veljavne zakonodaje Unije v skladu z uvodno izjavo 51 Okvirne direktive o vodah v povezavi z njenima členoma 4(8) in (9) ter 11(3)(a).

109. Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev predlagam, naj se na drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba pojem poslabšanje razlagati v povezavi s snovjo ali elementom kakovosti, ki je zajet v ocenjevanju ekološkega stanja v smislu Priloge V k Okvirni direktivi o vodah, ne da bi se morala zaradi spremembe nujno spremeniti razvrstitve. Rezultat tega je vseeno lahko sprememba razvrstitve, če vrednost snovi ali elementa kakovosti pade pod raven, ki ustreza trenutni razvrstitvi.

V – Predlog

110. Sodišču predlagam, naj na postavljena vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. Člen 4(1)(a)(i) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009, je treba razlagati tako, da so države članice zavezane – razen če se odobri odstopanje v skladu z veljavnimi določbami prava Unije – zavrniti odobritev projekta, če bi ta lahko bodisi povzročil poslabšanje

72 — Tako je bilo zlasti navedeno, da bi bilo razumneje šteti, da je zelo dobro stanje enakovredno referenčnim razmeram. Poleg tega je bilo poudarjeno, da bi se bilo treba, da bi se lahko določile meje med razredi, opreti na popolnoma znanstveno analizo, katere metodologija dejansko še ni določena. Glej študijo: Van de Bund, W., in 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, str. 10. http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/11111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%20recc.pdf. Glej tudi 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 — Glej Guidance Document št. 20 z naslovom Exemptions to the Environmental Objectives.

74 — Glej sodbi Dansk Rørindustri in drugi/Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408, točke od 211 do 213) ter Komisija/Portugalska (C-70/06, EU:C:2008:3, točka 34).

stanja telesa površinske vode bodisi ogrozil doseganje dobrega stanja površinskih voda oziroma njihovega dobrega ekološkega potenciala ali dobrega kemijskega stanja do datuma, določenega v navedeni direktivi.

2. Pojem „poslabšanje stanja“ iz člena 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31, je treba razlagati tako, da se nanaša na spremembe v zvezi s snovjo ali elementom kakovosti, ki je zajet v ocenjevanju ekološkega stanja v smislu Priloge V k navedeni direktivi, ne da bi se morala zaradi spremembe nujno spremeniti razvrstitev v smislu navedene priloge. Rezultat tega je vseeno lahko sprememba razvrstitve, če vrednost snovi ali elementa kakovosti pade pod raven, ki ustreza trenutni razvrstitvi.