



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 1. julija 2015\*

„Predhodno odločanje — Okolje — Ukrepi Evropske unije na področju vodne politike — Direktiva 2000/60/ES — Člen 4(1) — Okoljski cilji, kar zadeva površinske vode — Poslabšanje stanja telesa površinske vode — Projekt ureditve plovne poti — Obveznost držav članic, da ne odobrijo projekta, ki lahko povzroči poslabšanje stanja telesa površinske vode — Odločilna merila za presojo, ali je stanje telesa vode poslabšano“

V zadevi C-461/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 11. julija 2013, ki je prispela na Sodišče 22. avgusta 2013, v postopku

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV**

proti

**Bundesrepublik Deutschland,**

ob udeležbi

**Freie Hansestadt Bremen,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda in S. Rodin, predsedniki senatov, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, sodniki, M. Berger (poročevalka), sodnica, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça in F. Biltgen, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. julija 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV R. Nebelsieck, odvetnik,

— za Bundesrepublik Deutschland W. Ewer, odvetnik,

\* Jezik postopka: nemščina.

- za Freie Hansestadt Bremen P. Schütte, odvetnik,
- za češko vlado M. Smolek, agent,
- za francosko vlado S. Menez, agent,
- za nizozemsko vlado M. Bulterman, B. Koopman in J. Langer, agenta,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za vlado Združenega kraljestva J. Beeko, agentka, skupaj z G. Facenno, barrister,
- za Evropsko komisijo E. Manhaeve in G. Wilms, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 23. oktobra 2014

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejem predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(1)(a), od (i) do (iii), Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (nemško združenje za okolje in varstvo narave) in Bundesrepublik Deutschland glede projekta poglobitve več delov reke Weser na severu Nemčije, katerega namen je omogočiti dostop večjih zabojniških ladij do pristanišč v nemških mestih Bremerhaven, Brake in Bremen.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 V uvodnih izjavah 16, 25 in 32 Direktive 2000/60 je navedeno:
  - „(16) Varstvo in trajnostno upravljanje vode je treba intenzivneje vključevati v druga področja politike Skupnosti kot so energetika, promet, kmetijstvo, ribištvo, regionalna politika in turizem. [...]
  - [...]
  - (25) Določile naj bi se skupne opredelitve stanja vode glede na kakovost in, kadar je to pomembno za varstvo okolja, količino. Določili naj bi se okoljski cilji za zagotovitev, da se doseže dobro stanje površinske in podzemne vode v vsej Skupnosti in prepreči slabšanje stanja voda na ravni Skupnosti.
  - [...]
  - (32) Izjeme glede zahteve, da se prepreči nadaljnje slabšanje ali doseže dobro stanje, so lahko utemeljene pod določenimi pogoji, če je neizpolnitev posledica nepredvidenih ali izjemnih okoliščin, zlasti poplav in suš, ali zaradi prevladujočega javnega interesa, novih preoblikovanj

fizičnih in fizikalnih značilnosti vodnega telesa površinske vode ali sprememb gladine vodnih teles podzemne vode, pod pogojem, da se stori vse, kar je mogoče, za ublažitev škodljivih vplivov na stanje vodnega telesa.“

4 Člen 1 Direktive 2000/60, naslovljen „Namen“, 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;

[...]“

5 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve“, v točkah 9, 17 in od 21 do 23 določa:

„V tej direktivi pomeni izraz:

[...]

9. ‚Močno preoblikovano vodno telo‘ telo površinske vode, ki ga je določila država članica skladno z določbami Priloge II in katerega značilnosti so znatno spremenjene zaradi fizičnih sprememb, ki jih je povzročilo človekovo delovanje.

[...]

17. ‚Stanje površinske vode‘ splošni izraz stanja telesa površinske vode, ki ga določa bodisi njegovo ekološko bodisi njegovo kemijsko stanje, in sicer tisto, ki je slabše.

[...]

21. ‚Ekološko stanje‘ izraz kakovosti zgradbe in delovanja vodnih ekosistemov, povezanih s površinskimi vodami, skladno z razvrstitvijo v Prilogi V.

22. ‚Dobro ekološko stanje‘ stanje telesa površinske vode v skladu z razvrstitvijo v Prilogi V.

23. ‚Dober ekološki potencial‘ stanje močno preoblikovanega ali umetnega vodnega telesa, ki je tako opredeljeno skladno z ustreznimi določbami Priloge V.

[...]“

6 Člen 3 te direktive, naslovljen „Usklajevanje upravnih ureditev na vodnih območjih“, v odstavku 1 določa:

„Države članice določijo posamezna povodja na svojem ozemlju in jih za namene te direktive dodelijo posameznim vodnim območjem. Kadar je to primerno, se majhna povodja lahko povežejo z večjimi ali se združijo s sosednjimi majhnimi povodji tako, da tvorijo posamezno vodno območje. Kadar podzemne vode ne sledijo popolnoma določenemu povodju, se opredelijo in dodelijo najbližjemu ali najprimernejšemu vodnemu območju. Obalno morje se opredeli in dodeli najbližjemu ali najprimernejšemu vodnemu območju ali območjem.“

7 Člen 4 Direktive 2000/60, naslovljen „Okoljski cilji“, v odstavkih 1(a), 2 in 6 določa:

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

(a) za površinske vode

- (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;

[...]

2. Kadar se na določeno vodno telo nanaša več ciljev iz odstavka 1, se uporablja najstrožji od teh ciljev.

[...]

6. Začasno poslabšanje stanja vodnih teles ni kršitev zahtev te direktive, če je posledica okoliščin, ki so nastale naravno ali zaradi višje sile in so izjemne ali jih razumno ni bilo mogoče predvideti, zlasti izredno velikih poplav in zelo dolgih suš, ali če je posledica okoliščin zaradi nesreč, ki jih razumno ni bilo mogoče predvideti, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- (a) storjeno je vse, kar je mogoče, da se prepreči nadaljnje slabšanje stanja in da se ne ogrozi uresničitev ciljev te direktive pri drugih vodnih telesih, ki jih te okoliščine niso prizadele;
- (b) okoliščine, v katerih se lahko razglasijo izredne razmere ali razmere, ki jih razumno ni bilo mogoče predvideti, vključno s sprejemom ustreznih kazalcev, so navedeni v načrtu upravljanja povodja;
- (c) ukrepi, ki jih je treba izvesti v takih izrednih razmerah, so vključeni v program ukrepov in ne bodo ogrozili obnove kakovosti vodnega telesa po prenehanju takih razmer;
- (d) učinki razmer, ki so izredne ali jih razumno ni bilo mogoče predvideti, se vsako leto ponovno pregledajo in ob upoštevanju razlogov iz odstavka 4(a) se stori vse, kar je mogoče, da se vodno telo vrne v stanje pred učinki teh razmer, kakor hitro je to razumno mogoče in
- (e) povzetek učinkov razmer in ukrepov, ki so bili ali bodo izvedeni skladno s odstavkoma (a) in (d), se vključi v naslednjo dopolnitev načrta upravljanja povodja.“

8 Člen 4(7) navedene direktive določa:

„Države članice ne bodo kršile te direktive, kadar:

- je nedoseganje dobrega stanja podzemne vode, dobrega ekološkega stanja oziroma dobrega ekološkega potenciala ali pri preprečevanju [neuspešno preprečevanje] slabšanja stanja telesa površinske vode ali podzemne vode posledica novih preoblikovanj fizičnih značilnosti telesa površinske vode ali spremembe gladine teles podzemne vode, ali
- je neuspešno preprečevanje poslabšanja stanja telesa površinske vode iz zelo dobrega v dobro posledica novih dejavnosti trajnostnega razvoja

in so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- (a) storjeno je vse, kar je mogoče, da se ublažijo škodljivi vplivi na stanje vodnega telesa;
- (b) razlogi za te spremembe so posebej navedeni in razloženi v načrtu upravljanja povodja, ki ga predpisuje člen 13, cilji pa so vsakih 6 let ponovno pregledani;
- (c) razlogi za preoblikovanja ali spremembe so prevladujoč javni interes in/ali koristi, ki jih imajo nova preoblikovanja ali spremembe za zdravje ljudi, ohranjanje varnosti ljudi ali trajnostni razvoj, so večje od koristi, ki jih ima doseganje ciljev iz odstavka 1 za okolje in družbo, in
- (d) koristnih ciljev, katerim so namenjena preoblikovanja in spremembe vodnega telesa, se zaradi razlogov, povezanih s tehnično izvedljivostjo ali nesorazmernimi stroški, ne da doseči na druge načine, ki so mnogo boljša okoljska možnost.“

9 Člen 11 iste direktive, naslovljen „Program ukrepov“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka država članica zagotovi za vsako vodno območje ali del mednarodnega vodnega območja na njenem ozemlju uvedbo programa ukrepov, ob upoštevanju rezultatov analiz, ki jih predpisuje člen 5, da se dosežejo cilji, določeni po členu 4. 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. Kadar je primerno, država članica lahko sprejme ukrepe, ki se uporabljajo za vsa vodna območja in/ali za dele mednarodnih vodnih območij na njenem ozemlju.“

10 Člen 13 Direktive 2000/60, naslovljen „Načrti upravljanja povodij“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da se izdelata načrt upravljanja povodja za vsako vodno območje, ki v celoti leži na njihovem ozemlju.“

11 Člen 14 Direktive 2000/60, naslovljen „Obveščanje in posvetovanje z javnostjo“, v odstavku 1 določa:

„Države članice vzpodbujajo dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje te direktive, zlasti v izdelovanje, pregledovanje in posodabljanje načrtov upravljanja povodij. [...]“

*Nemško pravo*

- 12 Člen 27 zveznega zakona o ureditvi vodnega režima (Wasserhaushaltsgesetz) z dne 31. julija 2009 (BGBl. 2009 I, str. 2585) v različici, ki velja za dejansko stanje v glavni stvari (v nadaljevanju: WHG), naslovljen „Cilji upravljanja, kar zadeva površinske vode“, določa:

„(1) Površinske vode, ki niso v skladu s členom 28 razvrščene kot umetne ali močno preoblikovane, se upravljajo tako, da:

1. ne pride do poslabšanja njihovega ekološkega in kemijskega stanja in
2. se ohrani ali doseže njihovo dobro ekološko in kemijsko stanje.

(2) Površinske vode, ki so v skladu s členom 28 razvrščene kot umetne ali močno preoblikovane, se upravljajo tako, da:

1. ne pride do poslabšanja njihovega ekološkega potenciala in kemijskega stanja in
2. se ohranita ali dosežeta njihov dober ekološki potencial in njihovo dobro kemijsko stanje.“

- 13 Člen 31(2), prvi stavek, WGH določa:

„Če 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, če

1. gre za posledico novega preoblikovanja fizičnih značilnosti voda ali piezometričnega nivoja podzemne vode,
2. 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. se cilji, ki jim je namenjeno preoblikovanje voda, ne dajo doseči z drugimi ustreznimi tehnično izvedljivimi ukrepi, katerih škodljivi vplivi na okolje so občutno manjši in katerih stroški niso nesorazmerni, ter
4. se sprejmejo vsi ukrepi, ki so praktično ustrezni, da se ublažijo škodljivi vplivi na stanje voda.

[...]“

- 14 Člen 12(7), tretji stavek, zveznega zakona o plovnih poteh (Bundeswasserstraßengesetz) z dne 2. aprila 1968 (BGBl. 1968 II, str. 173) v različici, ki velja za dejansko stanje v glavni stvari, določa:

„Ukrepi urejanja upoštevajo cilje upravljanja, ki veljajo v skladu s členi od 27 do 31 [WHG].“

- 15 Člen 14(1), drugi stavek, navedenega zakona določa:

„Pri potrjevanju načrta je treba pretehtati vse javne in zasebne interese, na katere se projekt nanaša, vključno z njegovim vplivom na okolje.“

## **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 16 Direktorat za plovne poti in plovbo za severozahodno regijo (Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest), 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, ki je zvezna plovna pot. Investitor pri vseh treh projektih, ki se lahko izvedejo neodvisno drug od drugega, je zvezna uprava za plovne poti in plovbo (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).
- 17 Namen prvega projekta je ureditev estuarija reke Weser od odprtega morja do Bremerhavna. V zvezi s tem je predvidena poglobitev plovne poti reke Weser za največ 1,16 metra (m), da bi lahko velike zabojniške ladje, katerih ugrez ob natovorjenem plovilu znaša do 13,5 m, dosegle pristanišče v Bremerhavnu neodvisno od plimovanja. S projektom je povezana poglobitev mesta za obračanje v pristanišču Bremerhaven, katere vlagatelj je Freie Hansestadt Bremen, ki je intervenient v postopku v glavni stvari.
- 18 Drugi projekt se nanaša na ureditev spodnjega toka reke Weser od njenega nižjeležečega dela v Bremerhavnu do Brakeja in obsega poglobitev 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.
- 19 Tretji projekt je namenjen ureditvi spodnjega toka reke Weser od njenega nižjeležečega 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.
- 20 Izvedba spornih projektov vključuje izkopavanje zadevne 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.
- 21 Poleg neposrednih učinkov izkopavanja in odlaganja izkopanega materiala imajo projekti po navedbah predložitvenega sodišča tudi druge hidrološke in morfološke posledice za zadevne odseke reke. Tako se bo zlasti povečala hitrost pretoka ob oseki in plimi, zvišali se bodo najvišji vodostaji ob plimi, znižali se bodo najnižji vodostaji ob oseki, povečala se bo slanost v nekaterih delih spodnjega toka reke Weser, meja somornice se bo v spodnjem toku reke Weser premaknila po reki navzgor in, nazadnje, povečalo se bo zamuljenje rečne struge zunaj plovne poti.
- 22 Od prizadetih vodnih teles sta kot močno preoblikovana v smislu člena 2(9) Direktive 2000/60 razvrščeni somornica 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.
- 23 Na podlagi tega je direktorat za plovne poti in plovbo za severozahodno regijo v sklepu o odobritvi preučil združljivost spornih projektov s ciljem preprečevanja poslabšanja stanja teles vode iz Direktive 2000/60. Ta organ je ugotovil, da se za obalne vode ne pričakuje poslabšanje v smislu te direktive.
- 24 Ugotovil pa je, da bodo učinki spornih ureditvenih projektov tendenčno negativno vplivali na zdajšnje stanje nekaterih vodnih teles reke Weser, ne da bi se zato spremenil razred stanja glede na Prilogo V k Direktivi 2000/60. Po mnenju direktorata za plovne poti in plovbo za severozahodno regijo se tako poslabšanje v razredu stanja ne bi smelo šteti za poslabšanje ekološkega potenciala ali stanja zadevnega vodnega telesa.

- 25 Navedeni organ je podredno preveril, ali so pogoji za izjemo od prepovedi poslabšanja stanja teles vode, ki so določeni v členu 31(2) WHG in členu 4(7) Direktive 2000/60, izpolnjeni, in ugotovil, da so.
- 26 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV izpodbija sklep o odobritvi in v zvezi s tem poleg kršitev predpisov o načrtovanju, zakona o presoji vplivov na okolje (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) in predpisov o varstvu okolja – zlasti zakonodaje o favni, flori in habitatu ter varstvu ptic – med drugim zatrjuje tudi kršitve določb o varstvu voda, ki temeljijo na Direktivi 2000/60.
- 27 Predložitveno sodišče meni, da je izid spora o glavni stvari odvisen od razlage več določb navedene direktive.
- 28 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 4(1)(a)(i) [Direktive 2000/60] 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?
2. Ali je treba izraz ‚poslabšanje stanja‘ v členu 4(1)(a)(i) [Direktive 2000/60] razlagati tako, da zajema le negativne spremembe, katerih posledica je uvrstitev v nižji razred v skladu s Prilogo V k [Direktivi 2000/60]?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen: pod katerimi pogoji gre za ‚poslabšanje stanja‘ v smislu člena 4(1)(a)(i) [Direktive 2000/60]?
4. Ali je treba člen 4(1)(a), (ii) in (iii), [Direktive 2000/60] 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 [Direktivo 2000/60], 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?“

### **Vprašanja za predhodno odločanje**

#### *Prvo in četrto vprašanje*

- 29 Predložitveno sodišče s prvim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1)(a), od (i) do (iii), Direktive 2000/60 razlagati tako, da morajo države članice – razen če se podeli izjema – zavrniti izdajo dovoljenja za projekt, če lahko povzroči poslabšanje stanja telesa površinske vode ali če lahko na dan, ki je v skladu s to direktivo odločilen, ogrozi doseganje dobrega stanja te vode ali njenega dobrega ekološkega potenciala in dobrega kemijskega stanja.
- 30 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba obseg teh določb določiti ob upoštevanju njihovega besedila, njihovega sobesedila in ciljev, ki jim sledi ureditev, katere del so (glej zlasti sodbe Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, točka 19; SFIR in drugi, od C-187/12 do C-189/12, EU:C:2013:737, točka 24, in Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, točka 31), ter, v obravnavani zadevi, nastanka te ureditve.



- 31 Poudariti je treba, da v nasprotju s tem, kar trdita Bundesrepublik Deutschland in nizozemska vlada, besedilo člena 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 potrjuje zavezujočo naravo te določbe, ki določa, da „države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles površinske vode“. Izraz „izvedejo“ vsebuje obveznost držav članic, da ravnajo v tem smislu.
- 32 Predložitvenemu sodišču je treba pritrdati, da je treba odobritev posameznega projekta šteti za tako izvajanje.
- 33 Poleg tega je v členu 4(1)(a) Direktive 2000/60 določeno, da države članice ukrepe, potrebne za uresničitev ciljev preprečevanja poslabšanja, varovanja in izboljšanja stanja teles površinske vode, sprejemajo „[p]ri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja“. Uporaba izraza „pri zagotavljanju izvedljivosti“ potrjuje razlago te določbe, ki zajema obveznosti, ki jih morajo pristojni organi spoštovati pri izdajanju odobritev za posamezne projekte v okviru pravne ureditve varstva voda.
- 34 Poudariti je treba tudi, da je Direktiva 2000/60 okvirna direktiva, ki je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES (postal člen 192(1) 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, tako da v rokih, določenih s to direktivo, sprejmejo posebne ukrepe. Namen te direktive pa ni popolna uskladitev zakonodaj držav članic na področju voda (sodbi Komisija/Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, točka 41, in Komisija/Nemčija, C-525/12, EU:C:2014:2202, točka 50).
- 35 Uvodna izjava 25 te direktive potrjuje, da je treba okoljske cilje določiti tako, da se zagotovi dobro stanje površinske in podzemne vode v vsej Uniji in prepreči slabšanje stanja voda na ravni Unije.
- 36 Člen 1(a) Direktive 2000/60 določa, da je njen namen določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode, ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov in kopenskih ekosistemov, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov, ter to stanje varuje in ga izboljšuje.
- 37 Tako je končni cilj Direktive 2000/60 do leta 2015 z usklajenim ukrepanjem doseči „dobro stanje“ vseh površinskih voda Unije.
- 38 Okoljski cilji, ki jih morajo države članice izpolniti, so določeni v členu 4(1) Direktive 2000/60.
- 39 Navedena določba nalaga dva različna cilja, ki pa sta neločljivo povezana. Po eni strani v skladu s členom 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles površinske vode (obveznost preprečevanja poslabšanja). Po drugi strani države članice v skladu s tem členom 4(1)(a), (ii) in (iii,) varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa telesa površinske vode, da se dobro stanje površinske vode doseže najkasneje do konca leta 2015 (obveznost izboljšanja).
- 40 Ta dva cilja izhajata iz pripravljalnega gradiva za Direktivo 2000/60. Kar posebej zadeva obveznost preprečevanja poslabšanja stanja površinskih voda, bi zadevne določbe v njihovi prvi različici lahko pomenile, da se vodna telesa, razvrščena v višji razred od razreda „dobro stanje“, po sprejetju Direktive 2000/60 lahko slabšajo, dokler se ne uvrstijo v navedeni razred. Zato je Evropski parlament predlagal spremembo, ki je omogočila razlikovanje med obveznostjo doseči „dobro stanje“ in obveznostjo preprečiti vsakršno poslabšanje, in sicer z vstavitvijo nove alineje, ki jasno določa zadnjenavedeno obveznost, v člen 4(1) te direktive.

- 41 Namen obveznosti izboljšanja in obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles je uresničitev kakovostnih ciljev, ki jim sledi zakonodajalec Unije, in sicer varovanja ali obnove dobrega stanja, dobrega ekološkega potenciala in dobrega kemijskega stanja površinskih vod.
- 42 Da bi države članice uresničile zgoraj navedene okoljske cilje, Direktiva 2000/60 vsebuje vrsto določb, zlasti v členih 3, 5, 8, 11 in 13 ter Prilogi V, ki določajo, kot je razložil generalni pravobranilec v točkah od 43 do 52 sklepnih predlogov, zapleten proces in vsebujejo več podrobno določenih faz, zato da se državam članicam omogoči izvedba potrebnih ukrepov glede na posebnosti in značilnosti vodnih teles, opredeljenih na njihovih ozemljih.
- 43 S temi vidiki je podkrepljena razlaga, v skladu s katero člen 4(1)(a) Direktive 2000/60 ni omejen na to, da v obliki programske zasnove določa zgolj cilje načrtovanja upravljanja, temveč ima – potem ko je določeno ekološko stanje zadevnega vodnega telesa – zavezujoče učinke za vsako fazo postopka, ki je določen s to direktivo.
- 44 V členu 4(7) Direktive 2000/60 določena ureditev izjem, katere pogoje uporabe je tožena stranka v postopku v glavni stvari preučila, ne da bi bili predmet vprašanj, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče, je tudi element, ki utrjuje razlago, da je preprečevanje poslabšanja stanja vodnih teles zavezujoče.
- 45 V zvezi s tem je treba poudariti, da navedena ureditev zajema več kategorij. Natančneje, navedeni člen 4(7) določa, da „[d]ržave članice ne bodo kršile te direktive, kadar je [...] pri preprečevanju [neuspešno preprečevanje] slabšanja stanja telesa površinske vode ali podzemne vode posledica novih preoblikovanj fizičnih značilnosti telesa površinske vode ali spremembe gladine teles podzemne vode“.
- 46 Vendar se to odstopanje uporablja le pod pogojem, da je so bili sprejeti vsi praktični ukrepi, da bi se ublažili škodljivi vplivi na stanje zadevnega vodnega telesa, in da so bili posledično sprejeti programi ukrepov in načrti upravljanja.
- 47 V zvezi s tem je treba poudariti, da sestava kategorij izjem iz člena 4(7) Direktive 2000/60 omogoča, da se šteje, da člen 4 te direktive ne vsebuje le načelne obveznosti, temveč velja tudi za posamezne projekte. Kot je namreč opozoril generalni pravobranilec v točki 78 sklepnih predlogov, razlogi za izjemo veljajo, zlasti če je nespoštovanje ciljev posledica novih sprememb fizičnih lastnosti telesa površinske vode in če ima to negativne posledice. Do tega pa lahko pride zaradi novih odobritev projektov. Nemogoče si je namreč zamisliti ločeno projekt in izvajanje načrtov upravljanja.
- 48 Za te projekte zato velja obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vodnega telesa, ki je določena v členu 4 Direktive 2000/60. Vendar se navedeni projekti lahko odobrijo po sistemu izjem iz navedenega člena 4.
- 49 Evropska komisija v pisnih stališčih trdi, da je prepoved poslabšanja stanja vodnih teles cilj, ki pomeni, da je treba to stanje izboljšati. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles podelil samostojen status in da ta obveznost ni le instrument, ki služi obveznosti izboljšanja stanja vodnih teles.
- 50 Iz tega sledi, da se je treba – razen če se določi izjema – izogniti vsakršnemu poslabšanju stanja vodnega telesa, neodvisno od dolgoročnih načrtovanj, ki so vsebovana v načrtih upravljanja in programih ukrepov. Obveznost preprečevanja poslabšanja stanja teles površinske vode je zavezujoča v vsaki fazi izvajanja Direktive 2000/60 ter velja za vse vrste in stanja teles površinske vode, za katere je bil ali bi moral biti sprejet načrt upravljanja. Zadevna država članica mora zato zavrniti izdajo dovoljenja za projekt, če lahko ta poslabša stanje zadevnega telesa vode ali ogrozi doseganje dobrega stanja telesa površinske vode, razen če je navedeni projekt zajet z izjemo v smislu člena 4(7) te direktive.

- 51 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba na prvo in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1)(a), od (i) do (iii), Direktive 2000/60 razlagati tako, da morajo države članice – razen če se podeli izjema – zavrni izdajo dovoljenja za posamezen projekt, če lahko povzroči poslabšanje stanja telesa površinske vode ali če lahko na dan, ki je v skladu s to direktivo odločilen, ogrozi doseganje dobrega stanja te vode ali njenega dobrega ekološkega potenciala in dobrega kemijskega stanja.

*Drugo in tretje vprašanje*

- 52 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba izraz „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode v členu 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 razlagati tako, da zajema le negativne spremembe, katerih posledica je uvrstitev v nižji razred v skladu s Prilogo V k tej direktivi (teorija razredov stanj). Če je odgovor nikalen, torej če ta pojem zajema vse negativne spremembe zadevnega vodnega telesa (teorija sedanjega stanja), želi predložitveno sodišče izvedeti, katera merila omogočajo, da se ugotovi, da gre za poslabšanje stanja telesa površinske vode.
- 53 Ugotoviti je treba, da pojem „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode v Direktivi 2000/60 ni opredeljen.
- 54 V zvezi s tem je treba poudariti, da je treba – kadar take opredelitve v pravu Unije ni – v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča opredelitev pomena in obsega tega izraza določiti ob upoštevanju besedila zadevne določbe prava Unije in njenega konteksta (glej zlasti sodbe Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, točka 19; SFIR in drugi, od C-187/12 do C-189/12, EU:C:2013:737, točka 24, in Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, točka 31).
- 55 Besedilo člena 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 potrjuje razlago, v skladu s katero pojem „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode zajema tudi poslabšanja, katerih posledica ni razvrstitev tega vodnega telesa v nižji razred. Ta določba izrecno določa, da je treba preprečevati poslabšanje stanja vseh teles površinske vode. V skladu z opredelitvijo iz člena 2(17) navedene direktive je stanje površinske vode splošni izraz stanja telesa površinske vode, ki ga določa bodisi njegovo ekološko bodisi njegovo kemijsko stanje, in sicer tisto, ki je slabše. Tako člen 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 na splošno določa obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja teles površinske vode, pri tem pa ne omenja morebitne spremembe razreda, če člen 4(1)(a), (ii) in (iii), te direktive v zvezi z obveznostjo izboljšanja stanja teles površinske vode napotuje na Prilogo V k navedeni direktivi.
- 56 Preden se preveri, ali to dobesedno razlago potrjujejo kontekst, v katerega je umeščen pojem „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode, in cilji Direktive 2000/60, je treba spomniti, da ocenjevanje stanja površinskih voda temelji na analizi ekološkega stanja, ki obsega pet razredov, kot je navedel generalni pravobranilec v točkah od 91 do 97 sklepnih predlogov.
- 57 V fazi priprave lestvice razmerij ekološke kakovosti jo države članice razdelijo na pet razredov za vsako vrsto površinskih voda s pomočjo mejne vrednosti elementov biološke kakovosti, ki izraža mejo med temi različnimi razredi, in sicer zelo dobrim, dobrim, zmernim, slabšim in slabim. Mejne vrednosti je treba določiti po postopku interkalibracije, v katerem se primerjajo rezultati razvrščanja po nacionalnih sistemih spremljanja za vsak biološki element in za vsak tip telesa površinske vode, ki je skupen državam članicam v isti geografski interkalibracijski skupini, ter oceniti skladnost rezultatov z normativnimi opredelitvami iz točke 1.2 Priloge V k tej direktivi.
- 58 Vendar je postopek interkalibracije, kot izhaja iz točke 1.4.1(iii) Priloge V k Direktivi 2000/60, namenjen izključno opredelitvi stanj razredov v razredih „zelo dobro“ in „dobro“. Mejne vrednosti držav članic so navedene v Sklepu Komisije 2013/480/EU 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 razveljavitvijo Odločbe 2008/915/ES (UL L 266, str. 1).

- 59 Nazadnje, v skladu s točko 1.4.2(i) Priloge V k Direktivi 2000/60 se v zvezi z vrstami površinske vode vodno telo razvrsti en razred nižje takoj, ko razmerje enega od elementov kakovosti pade pod raven, ki ustreza trenutnemu razredu. To pravilo, imenovano *one out all out*, je povezano z opredelitvijo stanja površinske vode, ki je navedena v členu 2(17) navedene direktive in v skladu s katero mora biti to stanje določeno bodisi z njegovim ekološkim bodisi njegovim kemijskim stanjem, in sicer tistim, ki je slabše.
- 60 V skladu s členom 2, točka 21, Direktive 2000/60 je ekološko stanje izraz kakovosti zgradbe in delovanja vodnih ekosistemov, povezanih s površinskimi vodami, skladno z razvrstitvijo v Prilogi V k tej direktivi, ki označuje te razvrstitve ekološkega stanja kot „normativne opredelitve“.
- 61 Vendar se določanje mejnih vrednosti med razredi uresničuje s sprejemanjem izjemno širokih razponov, kot je opozoril generalni pravobranilec v točki 99 sklepnih predlogov. Razredi so torej samo instrument, ki omejuje diskrecijsko pravico držav članic pri določanju elementov kakovosti, ki izražajo resnično stanje nekega vodnega telesa. Predvsem iz tega razloga se mi zdi, da člen 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 ne napotuje na Prilogo V k navedeni direktivi, saj je izraz „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode splošen pojem.
- 62 Druga razlaga tega pojma pa naj bi države članice odvrčala od tega, da preprečujejo poslabšanja stanja teles površinske vode v nekem razredu stanja. Če bi bila razvrstitev telesa površinske vode odvisna od najslabše vrednosti upoštevanih parametrov, bi se namreč lahko vse druge vrednosti znižale brez pravnih posledic.
- 63 Posledica uporabe pravila *one out all out* v povezavi s teorijo razredov stanj bi bila tudi izključitev vod iz najnižjega razreda s področja uporabe obveznosti preprečevanja poslabšanja njihovega stanja. Po uvrstitvi vodnega telesa v ta razred stanja namreč ne bi bilo več mogoče novo poslabšanje njegovega stanja. Ob upoštevanju cilja Direktive 2000/60 pa ta tip vodnih teles v okviru upravljanja voda zahteva posebno pozornost.
- 64 To razlago potrjuje člen 4(5)(c) Direktive 2000/60, ki v zvezi z močno preoblikovanimi vodnimi telesi, v zvezi s katerimi si države članice lahko prizadevajo doseči manj stroge okoljske cilje, izrecno določa prepoved kakršnega koli dodatnega poslabšanja.
- 65 Poleg tega bi bila posledica uporabe teorije razredov stanj šibitev varstva voda, ki spadajo v višje razrede. Ker je razvrstitev vod določena glede na najslabšo vrednost upoštevanih parametrov, manjše poslabšanje drugih elementov nikakor ne bi vplivalo na razvrstitev zadevnega vodnega telesa, dokler ne bi bila posledica tega razvrstitev v nižji razred.
- 66 Če pa se, nasprotno – kot je navedel generalni pravobranilec v točki 105 sklepnih predlogov – pojem „poslabšanje“ razlaga v povezavi z elementom kakovosti ali neko snovjo, obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vodnega telesa ohrani polni učinek, ker zajema vsakršno spremembo, ki bi lahko ogrozila uresničevanje glavnega cilja Direktive 2000/60.
- 67 V zvezi z merili, ki omogočajo ugotoviti, da gre za poslabšanje stanja vodnega telesa, je treba opozoriti, da iz sistematike člena 4 Direktive 2000/60 in zlasti njegovih odstavkov 6 in 7 izhaja, da so poslabšanja stanja nekega vodnega telesa, tudi če gre za prehodna, dovoljena le pod strogimi pogoji. Iz tega sledi, da mora biti prag, pri prekoračitvi katerega se ugotovi kršitev obveznosti preprečevanja stanja vodnega telesa, nizek.

- 68 V nasprotju s trditvami Bundesrepublik Deutschland razlage – ki v bistvu temelji na tehtanju negativnih posledic za vodo na eni strani in ekonomskih interesov, povezanih z vodo, na drugi – v skladu s katero le „groba kršitev“ pomeni poslabšanje stanja vodnega telesa, ni mogoče izluščiti iz besedila člena 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60. Poleg tega je treba ugotoviti, kot poudarja tožeča stranka v postopku v glavni stvari, da taka razlaga ne spoštuje razlikovanja, ki je s to direktivo vzpostavljen med obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja vodnega telesa in razlogi za izjemo, določenimi v členu 4(7) navedene direktive, ker le zadnji navedeni vsebujejo elemente tehtanja interesov.
- 69 Zato se je treba s Komisijo strinjati in ugotoviti, da pride do „poslabšanja stanja“ telesa površinske vode v smislu člena 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60, če se stanje vsaj enega od elementov kakovosti v smislu Priloge V k navedeni direktivi poslabša za en razred, čeprav to poslabšanje ne pomeni poslabšanja razvrstitve telesa površinske vode v celoti. Če pa je zadevni element kakovosti v smislu te priloge že v najnižjem razredu, pa vsako poslabšanje tega elementa pomeni „poslabšanja stanja“ telesa površinske vode v smislu tega člena 4(1)(a)(i).
- 70 Glede na vse navedeno je treba na drugo in tretje zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba pojem „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode v členu 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 razlagati tako, da gre za poslabšanje, če se stanje vsaj enega od elementov kakovosti v smislu Priloge V k tej direktivi poslabša za en razred, čeprav to poslabšanje ne pomeni poslabšanja razvrstitve telesa površinske vode v celoti. Če pa je zadevni element kakovosti v smislu te priloge že v najnižjem razredu, pa vsakršno poslabšanje tega elementa pomeni „poslabšanja stanja“ telesa površinske vode v smislu tega člena 4(1)(a)(i).

### **Stroški**

- 71 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člen 4(1)(a), od (i) do (iii), Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike je treba razlagati tako, da morajo države članice – razen če se podeli izjema – zavrniti izdajo dovoljenja za posamezen projekt, če lahko povzroči poslabšanje stanja telesa površinske vode ali če lahko na dan, ki je v skladu s to direktivo odločilen, ogrozi doseganje dobrega stanja te vode ali njenega dobrega ekološkega potenciala in dobrega kemijskega stanja.**
- 2. Pojem „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode v členu 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 je treba razlagati tako, da gre za poslabšanje, če se stanje vsaj enega od elementov kakovosti v smislu Priloge V k tej direktivi poslabša za en razred, čeprav to poslabšanje ne pomeni poslabšanja razvrstitve telesa površinske vode v celoti. Če pa je zadevni element kakovosti v smislu te priloge že v najnižjem razredu, pa vsakršno poslabšanje tega elementa pomeni „poslabšanja stanja“ telesa površinske vode v smislu tega člena 4(1)(a)(i).**

Podpisi