



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

1. srpnja 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Politika Europske unije u području voda – Direktiva 2000/60/EZ – Članak 4. stavak 1. – Okolišni ciljevi koji se odnose na površinske vode – Pogoršanje stanja tijela površinskih voda – Projekt uređenja plovnog puta – Obveza država članica da uskrate odobrenje projektu koji može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda – Odlučujući kriteriji za ocjenu postojanja pogoršanja stanja tijela voda“

U predmetu C-461/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka), odlukom od 11. srpnja 2013., koju je Sud zaprimio 22. kolovoza 2013., u postupku

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

uz sudjelovanje:

Freie Hansestadt Bremen,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić, A. Ó Caoimh, C. Vajda i S. Rodin, predsjednici vijeća, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (izvjestitelj), C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. srpnja 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV, R. Nebelsieck, *Rechtsanwalt*,
- za Bundesrepublik Deutschland, W. Ewer, *Rechtsanwalt*,
- za Freie Hansestadt Bremen, P. Schütte, *Rechtsanwalt*,

* Jezik postupka: njemački

- za češku vladu, M. Smolek, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, S. Menez, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. Beeko, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Facenne, *barrister*,
- za Europsku komisiju, E. Manhaeve i G. Wilms, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. listopada 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 1. točke (a) podtočaka (i) do (iii) Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (Savez za zaštitu okoliša i prirode Njemačke) i Bundesrepublik Deutschland u vezi s projektom produbljivanja pojedinih dijelova rijeke Weser na sjeveru Njemačke s ciljem omogućavanja prolaska najvećih kontejnerskih brodova u luke Bremerhaven, Brake i Bremen, koje se nalaze u Njemačkoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 16., 25. i 32. Direktive 2000/60 određuju:

„(16) Neophodna je daljnja integracija zaštite i održivog upravljanja vodama u druga područja politike Zajednice, kao što su energetika, transport, poljoprivreda, ribarstvo, regionalna politika i turizam.
[...]

[...]

(25) Trebalo bi uspostaviti zajedničke definicije stanja voda glede kvalitete, kao i glede količine gdje je to relevantno za zaštitu okoliša. Trebalo bi odrediti ciljeve zaštite okoliša kako bi se osiguralo postizanje dobrog stanja površinskih i podzemnih voda u području cijele Zajednice i spriječilo pogoršanje stanja voda na razini Zajednice.

[...]

(32) Moguća su izuzeća od zahtjeva za sprečavanjem daljnjeg pogoršanja ili postizanjem dobrog stanja voda, i to pod posebnim uvjetima, ako je neuspjeh posljedica nepredviđenih ili iznimnih okolnosti, posebno poplava i suša ili, iz razloga prevladavajućeg društvenog interesa, novih preinaka fizičkih svojstava površinskih voda ili promjena razine podzemnih voda, pod uvjetom da se poduzmu svi izvedivi koraci za ublažavanje nepoželjnih posljedica po stanje voda.“

4 Članak 1. Direktive 2000/60, naslovljen „Svrha“, propisuje:

„Svrha je ove Direktive uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji:

- a) sprječava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima;

[...]“

5 Članak 2. navedene direktive, pod naslovom „Definicije“, u točkama 9., 17. te 21. do 23. navodi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- 9. ‚Znatno promijenjeno vodno tijelo‘ znači tijelo površinske vode kojem je uslijed fizičkih promjena nastalih ljudskom aktivnošću bitno promijenjen karakter, kako je to utvrdila država članica sukladno odredbama Priloga II.

[...]

- 17. ‚Stanje površinske vode‘ je općeniti izraz koji označava stanje nekog tijela površinske vode, određeno njegovim ekološkim ili kemijskim stanjem, ovisno o tome koje je lošije.

[...]

- 21. ‚Ekološko stanje‘ je izraz kvalitete strukture i funkcioniranja vodnih ekosustava povezanih s površinskim vodama, klasificirano u skladu s Prilogom V.

- 22. ‚Dobro ekološko stanje‘ znači stanje nekog tijela površinske vode, tako klasificirano u skladu s Prilogom V.

- 23. ‚Dobar ekološki potencijal‘ je stanje znatno promijenjenog ili umjetnog vodnog tijela, tako klasificirano u skladu s relevantnim odredbama Priloga V.

[...]“

6 Članak 3. iste direktive, pod naslovom „Koordiniranje administrativnih ustroja u vodnim područjima“, u stavku 1. predviđa:

„Države članice određuju pojedinačne riječne slivove na svom državnom području i, za potrebe ove Direktive, grupiraju ih u pojedinačna vodna područja. Mali riječni slivovi mogu se kombinirati s većim riječnim slivovima ili povezati sa susjednim malim slivovima i tako formirati vodna područja, gdje je to primjereno. Tamo gdje podzemne vode ne slijede u potpunosti određeni sliv, priključuje ih se najbližem ili najprimjerenijem vodnom području. Obalne vode određuju se i priključuje ih se najbližem ili najprimjerenijem vodnom području.“

7 Članak 4. Direktive 2000/60, naslovljen „Okolišni ciljevi“, u stavku 1. točki (a) te stavicima 2. i 6. navodi:

„1. Provođeci programe mjera utvrđene planovima upravljanja riječnim slivovima:

- a) za površinske vode

- i. Države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda, uz primjenu stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
- ii. Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode, podložno primjeni podtočke iii. za umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog stanja površinskih voda najkasnije 4 godine od datuma stupanja na snagu ove Direktive, sukladno odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u suglasnosti sa stavkom 5. i primjeni stavaka 6., 7. i 8., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
- iii. Države članice štite i poboljšavaju sva umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog ekološkog potencijala i dobrog kemijskog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, u skladu s odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u skladu sa stavkom 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;

[...]

2. Kada se na određeno vodno tijelo odnosi više od jednog cilja, navedenog u stavku 1., primjenjuje se onaj stroži.

[...]

6. Privremeno pogoršanje stanja voda ne smatra se kršenjem zahtjeva ove Direktive ako je rezultat okolnosti nastalih iz prirodnih uzroka ili zbog više sile, koje su iznimne i koje se nije moglo razumno predvidjeti, naročito velikih poplava ili dugotrajnih suša, ili posljedica okolnosti izazvanih nezgodama koje se nisu razumno mogle predvidjeti, kada su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- a) poduzeti su svi mogući koraci da se spriječi daljnje pogoršanje stanja i da se spriječi dovodenje u pitanje postizanja ciljeva ove Direktive na drugim vodnim tijelima koja nisu izložena navedenim okolnostima;
- b) uvjeti pod kojima se mogu proglasiti iznimne ili nepredviđene okolnosti, uključujući i usvajanje odgovarajućih pokazatelja, navedeni su u planu upravljanja riječnim slivom;
- c) mjere koje će se poduzeti u takvim izuzetnim okolnostima uključene su u program mjera i neće dovesti u pitanje obnavljanje kvalitete vode nakon što navedene okolnosti prestanu;
- d) posljedice iznimnih okolnosti ili okolnosti koje se nije moglo razumno predvidjeti preispituju se svake godine te se, podložno razlozima iz stavka 4. točke (a), sve praktične mjere poduzete s ciljem vraćanja vodnog tijela u stanje prije posljedica tih okolnosti, čim to bude razumno moguće; i
- e) sažetak posljedica navedenih okolnosti i onih mjera koje su poduzete ili će se poduzeti u skladu s točkama (a) i (d) uključen je u sljedeću nadopunu plana upravljanja riječnim slivom.“

8 Članak 4. stavak 7. navedene direktive predviđa:

„Države članice ne krše ovu Direktivu u slučaju:

- da je nepostizanje dobrog stanja podzemnih voda, dobrog ekološkog stanja ili, gdje je to odgovarajuće, dobrog ekološkog potencijala, ili nesprečavanje pogoršanja stanja površinskih ili podzemnih voda posljedica novonastalih promjena fizičkih karakteristika tijela površinske vode ili promjena razine tijela podzemne vode, ili

— da je nesprečavanje pogoršanja od vrlo dobrog stanja prema dobrom stanju tijela površinske vode rezultat novih ljudskih aktivnosti u području održivog razvoja

ako su zadovoljeni svi sljedeći uvjeti:

- a) poduzeti su svi praktični koraci za ublažavanje negativnog utjecaja na stanje vodnog tijela;
- b) razlozi tih modifikacija i promjena izričito su navedeni i objašnjeni u planu upravljanja riječnim slivom iz članka 13. te se ciljevi preispituju svakih šest godina;
- c) razlozi tih modifikacija i promjena od prevladavajućeg su javnog interesa i/ili su koristi za okoliš i društvo od postizanja ciljeva iz stavka 1. manje od koristi za ljudsko zdravlje, sigurnost i održivi razvoj, koje proizlaze iz tih modifikacija i promjena; i
- d) korisni ciljevi kojima služe te promjene stanja vode ne mogu se iz tehničkih razloga ili zbog nerazmjernih troškova postići drugim sredstvima koja predstavljaju znatno bolju ekološku opciju.“

9 Članak 11. iste direktive, naslovljen „Program mjera“, u stavku 1. određuje:

„Svaka država članica dužna je osigurati uspostavu programa mjera za svako vodno područje ili za dio međunarodnog vodnog područja na svojem državnom području, vodeći računa o rezultatima analiza iz članka 5., radi postizanja ciljeva iz članka 4. Ti programi mjera mogu upućivati na mjere koje proizlaze iz propisa donesenih na nacionalnoj razini i pokrivaju cijelo državno područje države članice. Ako je to primjereno, država članica može usvojiti mjere primjenjive na sva vodna područja i/ili dijelove međunarodnih vodnih područja na njezinom državnom području.“

10 Članak 13. Direktive 2000/60, naslovljen „Planovi upravljanja riječnim slivovima“, u stavku 1. predviđa:

„Države članice osiguravaju da se za svako vodno područje na njihovom državnom području izradi plan upravljanja riječnim slivom.“

11 Članak 14. Direktive 2000/60, naslovljen „Informiranje i konzultiranje javnosti“, u stavku 1. navodi:

„Države članice potiču aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana u provedbu ove Direktive, a naročito u izradu, preispitivanje i nadopunjavanje planova upravljanja riječnim slivovima.[...]“

Njemačko pravo

12 Članak 27. Saveznog zakona o upravljanju vodama (Wasserhaushaltsgesetz) od 31. srpnja 2009. (BGBl. 2009 I, str. 2585.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: WHG), pod naslovom „Ciljevi upravljanja površinskim vodama“, predviđa:

„1) U mjeri u kojoj sukladno članku 28. nisu označene kao umjetne ili znatno promijenjene, površinskim vodama upravlja se na način da se

1. izbjegava pogoršanje njihova ekološkog i kemijskog stanja
2. održava ili postiže dobro ekološko i kemijsko stanje.

2) Površinskim vodama koje su označene kao umjetne ili znatno promijenjene sukladno članku 28. upravlja se na način da se

1. izbjegava pogoršanje njihova ekološkog potencijala i kemijskog stanja

2. održava ili postiže dobar ekološki potencijal i kemijsko stanje.“

13 Člankom 31. stavkom 2. prvom rečenicom WHG-a propisuje se:

„Ako se ne postigne dobro ekološko stanje površinskih voda ili ako se njihovo stanje pogorša, to neće biti protivno ciljevima navedenima u člancima 27. do 30. ako

1. je uzrok tomu nova promjena fizičkih svojstava voda ili razine podzemnih voda,

2. te promjene odgovaraju prevladavajućem javnom interesu ili su koristi od novih promjena za ljudsko zdravlje, sigurnost ili održivi razvoj veće od koristi za okoliš i društvo vezanih za postizanje ciljeva upravljanja,

3. se ciljevi koji se postižu promjenom voda ne mogu postići drugim odgovarajućim mjerama čiji je negativni utjecaj na okoliš osjetno manji, koje su tehnički provedive i čiji trošak nije nerazmjern te

4. u praksi su poduzete sve odgovarajuće mjere za smanjenje negativnih utjecaja na stanje voda.

[...]“

14 Članak 12. stavak 7. treća rečenica saveznog zakona o plovnim putovima (Bundeswasserstraßengesetz) od 2. travnja 1968. (BGBl. 1968 II, str. 173.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, navodi:

„Razvojne mjere moraju uzeti u obzir ciljeve upravljanja koji se primjenjuju na temelju članka 27. do 31. [WHG-a].“

15 Članak 14. stavak 1. druga rečenica navedenog zakona predviđa:

„U okviru odobravanja plana treba uzeti u obzir javne i privatne interese koji mogu biti ugroženi tim projektom, uključujući njegov utjecaj na okoliš.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 Odlukom o odobrenju plana od 15. srpnja 2011. (u daljnjem tekstu: odluka o odobrenju) direkcija za vode i plovne putove sjeverozapadne regije (Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest), savezno upravno tijelo, odobrila je tri projekta koji se odnose na uređenje rijeke Weser, saveznog plovnog puta. Nositelj zahvata za sve te projekte, koji se mogu realizirati neovisno jedan o drugome, jest savezna uprava za vode i plovne putove (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).

17 Cilj je prvog projekta uređenje vanjskog Wesera između pučine i Bremerhavena. U tom je pogledu predviđeno povećati dubinu kanala vanjskog Wesera do najviše 1,16 metara (m) kako bi veliki kontejnerski brodovi s dopuštenim gazom od 13,5 m mogli stići do luke Bremerhaven neovisno o plimi. Projekt je povezan s produbljivanjem zone za okretanje brodova luke Bremerhaven, za koje je nositelj zahvata Freie Hansestadt Bremen, intervenijent u glavnom postupku.

18 Drugi projekt odnosi se na uređenje nižeg Wesera, uzvodno od Bremerhavena do Brakea, pri čemu se dubina kanala mora povećati najviše za jedan metar kako bi plovila s najvećim dopuštenim gazom od 12,8 m mogla stići do te luke uz pomoć plime.

- 19 Cilj je trećeg projekta uređenje nižeg Wesera uzvodno od Brakea do Bremena. U tom dijelu rijeke predviđeno je povećanje dubine kanala kako bi do luke Bremen uz pomoć plime mogla dolaziti plovila s dopuštenim gazom od 11,1 m. Trenutačno do luke Bremen uz pomoć plime mogu dolaziti plovila s najvećim dopuštenim gazom do 10,7 m.
- 20 Ostvarenje navedenih projekata podrazumijeva jaružanje dna odnosnih rijeka u kanalima. Nakon prvotnog iskopavanja do dubine predviđene u okviru uređenja, nužno je redovito jaružanje radi održavanja. Predviđeno je da većina materijala koji preostane nakon uređenja i redovitog održavanja te rijeke bude sasuto u područja gornjeg Wesera i nižeg Wesera, koja su prethodno već služila za tu namjenu.
- 21 Osim neposrednih posljedica jaružanja i sasipanja ostataka iz tog procesa, dotični projekti, prema sudu koji je uputio zahtjev, imaju i druge hidrološke i morfološke posljedice za odnosne dijelove rijeke. Tako će, primjerice, brzina toka biti veća tijekom plime i oseke, razina morske površine tijekom plime će narasti, najniža razina mora bit će povišena, u nekim dijelovima nižeg Wesera povećat će se salinitet, granica slanih voda u Weseru pomaknut će se uzvodno i, konačno, muljevitost riječnog korita povećat će se i izvan kanala.
- 22 Među odnosnim tijelima voda, prijelazne vode Wesera i plimne zone Brakea definirane su kao znatno promijenjene u smislu članka 2. točke 9. Direktive 2000/60. Područje vanjskog Wesera definirano je kao tijelo prirodnih voda u dijelu u kojem čini dio obalnih voda. Osim toga, riječ je o više tijela voda koje pripadaju pritocima, među kojima su jedne definirane kao prirodne, a druge kao znatno promijenjene.
- 23 Na toj osnovi, direkcija za vode i plovne putove sjeverozapadne regije u odluci o odobravanju ispitala je usklađenost odnosnih projekata s ciljem sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda predviđenog Direktivom 2000/60. To je tijelo zaključilo da se pogoršanje u smislu te direktive ne može očekivati kad je riječ o obalnim vodama.
- 24 Naprotiv, ono je ocijenilo da bi se sadašnje stanje tijela određenih voda Wesera moglo znatno promijeniti nagore zbog učinaka odnosnih projekata uređenja a da to ne bi dovelo do promjene razreda stanja prema Prilogu V. Direktive 2000/60. Prema direkciji za vode i plovne putove sjeverozapadne regije, takvo pogoršanje unutar razreda stanja ne može se smatrati pogoršanjem ekološkog potencijala ili stanja odnosnog tijela voda.
- 25 Navedeno tijelo podredno je ispitalo jesu li ispunjeni uvjeti za izuzeće od zabrane pogoršanja stanja tijela voda određeni člankom 31. stavkom 2. WHG-a i člankom 4. stavkom 7. Direktive 2000/60 te je zaključilo da to jest slučaj.
- 26 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV osporava odluku o odobravanju te se u tom pogledu, osim na propise koji se odnose na odobravanje planova uređenja, pozvao i na zakon o procjeni utjecaja na okoliš (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) te na zakonodavstvo koje se odnosi na zaštitu okoliša, posebice zaštitu faune, flore i staništa kao i zaštitu ptica, a osobito na nepoštovanje odredaba o zaštiti voda koje se temelje na Direktivi 2000/60.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev smatra da pitanje spora u glavnom postupku ovisi o tumačenju više odredaba navedene direktive.

- 28 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 4. stavak 1. točku (a) podtočku (i) Direktive 2000/60 tumačiti na način da su države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, dužne uskratiti odobrenje za projekt koji može prouzročiti pogoršanje stanja tijela površinske vode ili se radi tek o cilju koji treba ostvariti planiranjem upravljanja?
 2. Treba li pojam ‚pogoršanje stanja‘ iz članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. Direktive 2000/60 tumačiti na način da on podrazumijeva samo negativne promjene koje u skladu s Prilogom V. Direktive dovode do klasificiranja u niži razred?
 3. U slučaju da je odgovor na drugo pitanje negativan, pod kojim se pretpostavkama ostvaruje ‚pogoršanje stanja‘ u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. Direktive 2000/60?
 4. Treba li članak 4. stavak 1. točku (a) podtočku ii) i podtočku iii) Direktive 2000/60 tumačiti na način da su države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, dužne uskratiti odobrenje za projekt koji do datuma određenog tom direktivom ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala i kemijskog stanja površinske vode ili se radi tek o cilju koji treba ostvariti planiranjem upravljanja?“

O prethodnim pitanjima

Prvo i četvrto pitanje

- 29 Svojim prvim i četvrtim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. točku (i) podtočku (iii) Direktive 2000/60 tumačiti na način da države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, moraju uskratiti odobrenje projekta kada on može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda ili kada ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala i kemijskog stanja tih voda do datuma određenog tom direktivom.
- 30 Doseg tih pojmova, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, treba odrediti vodeći računa o pojmovima iz dotične odredbe prava Unije te njihovu kontekstu kao i o ciljevima propisa kojeg su dio (vidjeti osobito presude Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, t. 19.; SFIR i dr., C-187/12 do C-189/12, EU:C:2013:737, t. 24. kao i Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, t. 31.) i, u ovom slučaju, o nastanku tog propisa.
- 31 Treba istaknuti da tekst članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i) Direktive 2000/60, protivno onomu što ističu Bundesrepublik Deutschland i nizozemska vlada, toj odredbi daje obvezujuću snagu, navodeći da „države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda“. Pojam „provode“ sadrži obvezu država članica da postupaju u tom smislu.
- 32 Kao što to smatra i sud koji je uputio zahtjev, odobrenje pojedinog projekta treba shvaćati kao tu provedbu.
- 33 Osim toga, prema članku 4. stavku 1. točki (a) Direktive 2000/60, „provodeći programe mjera utvrđene planovima upravljanja“ države članice donose mjere potrebne kako bi se ostvarili ciljevi sprečavanja pogoršanja, očuvanja i poboljšanja stanja tijela površinskih voda. Uporaba pojma „provodeći“ podupire tumačenje tog pojma u smislu da sadrži obveze koje nadležna tijela moraju poštovati prilikom odobravanja pojedinačnih projekata u okviru pravnog režima zaštite voda.

- 34 Također treba podsjetiti da je Direktiva 2000/60 okvirna direktiva usvojena na temelju članka 175. stavka 1. UEZ-a (koji je postao članak 192. stavak 1. UFEU-a). Njome se postavljaju zajednička načela i opći okvir djelovanja za zaštitu voda te se osiguravaju koordinacija, integracija, a dugoročno i razvoj općih načela i struktura koji omogućuju zaštitu i ekološki održivo korištenje vodama u Europskoj uniji. Države članice moraju naknadno pretočiti zajednička načela i opći okvir propisan tom direktivom tako što trebaju donijeti niz pojedinačnih mjera u skladu s njome predviđenima rokovima. Međutim, navedena direktiva nema za cilj potpuno usklađivanje propisa država članica u području koje se tiče voda (presude Komisija/Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, t. 41. i Komisija/Njemačka, C-525/12, EU:C:2014:2202, t. 50.).
- 35 Uvodna izjava 25. te direktive potvrđuje da treba odrediti ciljeve zaštite okoliša kako bi se osiguralo postizanje dobrog stanja površinskih i podzemnih voda na području cijele Unije i spriječilo pogoršanje stanja voda na razini Unije.
- 36 Prema članku 1. točki (a) Direktive 2000/60, njezina je svrha uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji sprečava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima.
- 37 Stoga je konačni cilj Direktive 2000/60 postizanje „dobrog stanja“ svih površinskih voda Unije do 2015. godine koordiniranom akcijom.
- 38 Okolišni ciljevi koje države članice moraju ostvariti navedeni su u članku 4. stavku 1. Direktive 2000/60.
- 39 Navedena odredba nameće dva različita cilja, koji su povezani svojom biti. S jedne strane, prema članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki (i) Direktive 2000/60, države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda (obveza sprečavanja pogoršanja). S druge strane, primjenom članka 4. stavka 1. točke (a) podtočaka (ii) i (iii) države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode s ciljem postizanja dobrog stanja najkasnije do kraja 2015. godine (obveza poboljšanja).
- 40 Podrijetlo tih dvaju ciljeva proizlazi iz pripremnih akata Direktive 2000/60. Osobito kad je riječ o obvezi sprečavanja pogoršanja stanja površinskih voda, odnosno odredbe u svojoj su prvoj verziji mogle značiti da su se, jednom kad bi Direktiva 2000/60 bila usvojena, tijela voda klasificirana u kategoriju višu od kategorije „dobro stanje“ mogla degradirati samo do ulaska u tu kategoriju. Zbog toga je Europski parlament predložio izmjenu kako bi se stvorila razlika između obveze postizanja „dobrog stanja“ i sprečavanja svakog pogoršanja, uvodeći u članak 4. stavak 1. te direktive novi podstavak kojim se jasno navodi ta posebna obveza.
- 41 I obvezom poboljšanja i obvezom sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda namjeravaju se ostvariti kvalitativni ciljevi koje traži zakonodavac Unije, odnosno zaštita ili obnavljanje dobrog stanja, dobrog ekološkog potencijala i dobrog kemijskog stanja površinskih voda.
- 42 Kako bi se osiguralo da države članice provode navedene okolišne ciljeve, Direktiva 2000/60 predviđa niz odredaba, osobito članke 3., 5., 8., 11. i 13. kao i Prilog V., kojima se ustanovljuje, kao što to ističe nezavisni odvjetnik u točkama 43. do 52. svojeg mišljenja, složeni postupak koji se sastoji od više detaljno uređenih faza, s ciljem da se državama članicama omogući provedba potrebnih mjera, s obzirom na specifičnosti i karakteristike tijela voda na njihovim državnim područjima.
- 43 Ovi elementi potvrđuju tumačenje prema kojem članak 4. stavak 1. točka (a) Direktive 2000/60 tipskom formulacijom ne samo da određuje ciljeve planiranja i upravljanja već ima i obvezujuće učinke u svakoj fazi postupka propisanog tom direktivom, jednom kada se utvrdi ekološko stanje tijela odnosnih voda.

- 44 Sustav izuzeća predviđen člankom 4. stavkom 7. Direktive 2000/60, čije je pretpostavke primjene ispitivao tuženik u glavnom postupku, ali koji nije predmet pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, također je element koji potvrđuje tumačenje prema kojem sprečavanje pogoršanja tijela voda ima obvezujući karakter.
- 45 U tom pogledu treba istaknuti da navedeni sustav sadrži više kategorija. Posebno, prema navedenom članku 4. stavku 7., „[d]ržave članice ne krše ovu direktivu ako je nepostizanje dobrog stanja podzemnih voda, dobrog ekološkog stanja ili, gdje je to odgovarajuće, dobrog ekološkog potencijala, ili nespriječavanje pogoršanja stanja površinskih ili podzemnih voda posljedica novonastalih promjena fizičkih karakteristika tijela površinske vode ili promjena razine tijela podzemne vode“.
- 46 To izuzeće primjenjuje se, međutim, samo pod uvjetom da su već poduzete sve praktične mjere za smanjenje negativnog utjecaja na stanje odnosnog tijela voda i da su slijedom toga prilagođeni programi, mjere i planovi upravljanja.
- 47 U tom pogledu treba istaknuti da struktura kategorija izuzeća predviđenih člankom 4. stavkom 7. Direktive 2000/60 omogućuje zaključak da članak 4. te direktive ne sadrži samo načelne obveze, već se tiče i pojedinačnih projekata. Naime, kao što to ističe nezavisni odvjetnik u točki 78. svojeg mišljenja, razlozi za izuzeće primjenjuju se osobito kad nepoštovanje ciljeva dovodi do novih promjena fizičkih svojstava tijela površinskih voda ili ako iz toga proizlaze negativni utjecaji. Do toga može doći slijedom novih odobrenja projekata. Naime, ne mogu se odvojeno razmatrati projekt i provedba planova upravljanja.
- 48 Slijedom navedenog, ti projekti obuhvaćeni su obvezom sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda navedenom u članku 4. Direktive 2000/60. Međutim, tim projektima može se izdati odobrenje i primjenom sustava izuzeća predviđenog navedenim člankom 4.
- 49 Europska komisija u svojim pisanim očitovanjima ističe da je zabrana pogoršanja stanja tijela voda svrha zadaće njihova poboljšanja. U tom pogledu treba zaključiti da zakonodavac Unije obvezi sprečavanja pogoršanja tijela voda daje samostalan status i da ona nije samo instrument provedbe obveze poboljšanja tijela voda.
- 50 Slijedi da se, osim ako se ne odobri izuzeće, svako pogoršanje stanja tijela voda mora izbjeći, neovisno o dugoročnim planiranjima predviđenima planovima upravljanja te programima mjera. Obveza sprečavanja pogoršanja stanja tijela površinskih voda i dalje obvezuje u svakom stadiju provedbe Direktive 2000/60 te se primjenjuje na svaku vrstu i na svako stanje tijela površinskih voda za koja jest ili za koja bi trebao biti usvojen plan upravljanja. Dotična država članica mora odbiti odobrenje projekta koji bi mogao dovesti do pogoršanja stanja tijela odnosnih voda ili ugroziti postizanje dobrog stanja površinskih voda, osim ako smatra da je projekt obuhvaćen izuzećem na temelju članka 4. stavka 7. te direktive.
- 51 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke (i) do (iii) treba tumačiti na način da države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, moraju uskratiti odobrenje projekta kada on može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda ili kada ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala i kemijskog stanja tih voda do datuma određenog tom direktivom.

Drugo i treće pitanje

- 52 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pojam „pogoršanje stanja“ iz članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i) Direktive 2000/60 tumačiti na način da on podrazumijeva samo promjene koje u skladu s Prilogom V. toj direktivi dovode do

klasificiranja u niži razred (teorija o razredu stanja). U slučaju negativnog odgovora, odnosno ako taj pojam obuhvaća sve promjene odnosnog tijela voda (teorija *statusa quo*), sud koji je uputio zahtjev želi znati kriterije koji mu omogućuju da utvrdi pogoršanje stanja tijela površinskih voda.

- 53 Treba utvrditi da pojam „pogoršanje stanja“ tijela površinskih voda nije određen Direktivom 2000/60.
- 54 U tom pogledu treba podsjetiti da se, u izostanku takve definicije u pravu Unije, prema ustaljenoj sudskoj praksi, značenje i doseg tih pojmova određuju vodeći računa o pojmovima iz dotične odredbe prava Unije kao i o njezinu kontekstu (vidjeti osobito presude Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, t. 19.; SFIR i dr., C-187/12 do C-189/12, EU:C:2013:737, t. 24. kao i Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, t. 31.).
- 55 Tekst članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i) Direktive 2000/60 podupire tumačenje prema kojem pojam „pogoršanje stanja“ tijela površinskih voda obuhvaća i pogoršanja koja ne dovode do klasificiranja tog tijela voda u niži razred. Ta odredba izričito navodi da je potrebno spriječiti pogoršanje stanja svih tijela površinskih voda. Prema definiciji iz članka 2. točke 17. navedene direktive, stanje površinskih voda općeniti je izraz koji označava stanje nekog tijela površinskih voda, određeno njegovim ekološkim ili kemijskim stanjem, ovisno o tome koje je slabije vrijednosti. Stoga članak 4. stavak 1. točka (a) podtočka (i) Direktive 2000/60 na općenit način predviđa obvezu sprečavanja pogoršanja tijela površinskih voda bez spominjanja eventualne promjene razreda, dok samo članak 4. stavak 1. točka (a) podtočka (ii) i (iii) te direktive upućuje na Prilog V. navedenoj direktivi kad je riječ o obvezi poboljšanja tijela površinskih voda.
- 56 Prije provjeravanja proizlazi li to doslovno tumačenje iz konteksta u koji ulazi i pojam „pogoršanje stanja“ tijela površinskih voda kao i iz ciljeva Direktive 2000/60, treba podsjetiti da ocjena stanja površinskih voda počiva na analizi ekološkog stanja koja obuhvaća pet razreda, kao što to nezavisni odvjetnik ističe u točkama 91. do 97. svojeg mišljenja.
- 57 Tek u stadiju razrade omjera ekološke kvalitete države članice dijele omjere skale ekološke kvalitete svake kategorije površinskih voda u pet razreda prema graničnoj vrijednosti elemenata biološke kvalitete koja označuje granicu između različitih razreda, odnosno na vrlo dobro, dobro, umjereno dobro, slabo i loše. Granične vrijednosti moraju se utvrditi na temelju postupka interkalibracije koji se sastoji od usporedbe rezultata klasifikacije nacionalnih sustava praćenja za svaki biološki element i za svaku zajedničku vrstu tijela površinskih voda u državama članicama koje su dio iste geografske interkalibracijske skupine i od procjene sukladnosti rezultata s normativnim definicijama iz točke 1.2. Priloga V. toj direktivi.
- 58 Međutim, kao što to proizlazi iz točke 1.4.1. podtočke (iii) Priloga V. Direktivi 2000/60, provedba interkalibracije služi samo razgraničenju stanja razreda „vrlo dobro“, „dobro“ i „umjereno dobro“. Granične vrijednosti navedene su u Odluci Komisije 2013/480/EU od 20. rujna 2013. o utvrđivanju, u skladu s Direktivom 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, vrijednosti za klasifikacije sustava praćenja u državama članicama kao rezultat postupka interkalibracije i stavljanju izvan snage Odluke 2008/915/EZ (SL L 266, str. 1.).
- 59 Konačno, sukladno točki 1.4.2. podtočki (i) Priloga V. Direktivi 2000/60, za kategorije površinskih voda tijelo voda klasificira se u neposredno niži razred kada omjer jednog od elemenata kvalitete padne ispod razine koja odgovara aktualnom razredu. Ovo pravilo pod nazivom „one out all out“ povezano je s definicijom „stanja površinske vode“ iz članka 2. točke 17. te direktive, koje se mora odrediti prema najlošijoj vrijednosti njezina ekološkog i kemijskog stanja.
- 60 Na temelju članka 2. točke 21. Direktive 2000/60, ekološko stanje izraz je kvalitete strukture i funkcioniranja vodnih ekosustava povezanih s površinskim vodama, klasificirano u skladu s Prilogom V. toj direktivi, koja te klasifikacije ekološkog stanja kvalificira kao „normativne definicije“.

- 61 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 99. svojeg mišljenja, određivanje graničnih vrijednosti između razreda rezultiralo je donošenjem širokih raspona. Razredi su samo instrument koji ograničava marginu prosudbe država članica prilikom određivanja elemenata kakvoće koji odražavaju stvarno stanje određenog tijela voda. Upravo zbog toga članak 4. stavak 1. točka (a) podtočka (i) Direktive 2000/60 ne upućuje na Prilog V. toj direktivi, s obzirom na to da je pojam „pogoršanje stanja” tijela površinskih voda općeg dosega.
- 62 Drukčije tumačenje tog pojma, naprotiv, odvratio bi države članice od sprečavanja pogoršanja tijela površinskih voda unutar jednog razreda stanja. Naime, u mjeri u kojoj klasificiranje tijela površinskih voda ovisi o najlošijoj vrijednosti primjenjivih parametara, sve ostale vrijednosti mogu biti umanjene a da to ne bi imalo pravne posljedice.
- 63 Primjena pravila „one out all out” u vezi s teorijom o razredu stanja također dovodi do isključenja voda nižeg razreda iz područja primjene obveze sprečavanja pogoršanja njihova stanja. Naime, nakon klasificiranja tijela voda u taj razred stanja, nova degradacija stanja tih voda ne bi više bila pravno moguća. Međutim, uzimajući u obzir cilj Direktive 2000/60, ta vrsta tijela voda zaslužuje posebnu pažnju u okviru upravljanja vodama.
- 64 Ovo tumačenje potkrijepljeno je člankom 4. stavkom 5. točkom (c) Direktive 2000/60, koji, što se tiče znatno promijenjenih tijela voda za koje države članice mogu namjeravati provesti manje stroge okolišne ciljeve, izričito predviđa zabranu svakog dodatnog pogoršanja.
- 65 Osim toga, primjena teorije o razredu stanja dovela bi do slabljenja zaštite voda koje pripadaju višim razredima. Budući da se klasificiranje voda određuje najlošijom vrijednošću primjenjivih parametara, samo pogoršanje ostalih elemenata ne mijenja klasifikaciju dotičnih tijela voda sve dok ne dovodi do klasificiranja u niži razred.
- 66 Nasuprot tomu, kao što to nezavisni odvjetnik ističe u točki 105. svojeg mišljenja, ako se pojam „pogoršanje” tumači s obzirom na element kvalitete ili na supstancu, obveza sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda zadržava sve svoje korisne učinke, s obzirom na to da obuhvaća sve promjene koje mogu dovesti u pitanje postizanje glavne svrhe Direktive 2000/60.
- 67 Što se tiče kriterija pomoću kojih se može zaključiti postoji li pogoršanje stanja tijela voda, treba podsjetiti da iz izričaja članka 4. Direktive 2000/60 i osobito njegovih stavaka 6. i 7. proizlazi da se pogoršanja stanja tijela voda, čak i samo prijelazna, mogu odobriti samo pod strogim uvjetima. Slijedi da prag iznad kojeg se utvrđuje povreda obveze sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda mora biti nizak.
- 68 Protivno onomu što ističe Bundesrepublik Deutschland, iz izričaja članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i) Direktive 2000/60 ne može se izvesti tumačenje prema kojem su samo „teške povrede” pogoršanje stanja tijela voda, tumačenje koje se u biti temelji na odvagivanju, s jedne strane, negativnih utjecaja na vode i, s druge strane, gospodarskih interesa povezanih s vodama. Osim toga, treba zaključiti, kao što to ističe tužitelj u glavnom postupku, da takvo tumačenje ne poštuje razliku koju ta direktiva ustanovljuje između obveze sprečavanja pogoršanja tijela voda i razloga za izuzeće predviđenih člankom 4. stavkom 7. navedene direktive jer samo ti razlozi sadrže elemente odvagivanja interesa.
- 69 Stoga, kao što to Komisija navodi, treba smatrati da je došlo do „pogoršanja stanja” tijela površinskih voda, u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i) Direktive 2000/60, čim se stanje barem jednog od elemenata kvalitete u smislu Priloga V. toj direktivi pogorša za jedan razred, iako takvo pogoršanje ne znači pogoršanje klasifikacije tijela površinskih voda u cijelosti. Međutim, ako se dotični element kvalitete već nalazi u najnižoj klasi, svako pogoršanje koje se na njega odnosi jest „pogoršanje stanja” tijela površinske vode u smislu navedenog članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i).

- 70 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na drugo i treće postavljeno pitanje valja odgovoriti da pojam „pogoršanje stanja“ tijela površinskih voda iz članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i) Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da dolazi do pogoršanja čim se stanje barem jednog od elemenata kvalitete u smislu Priloga V. toj direktivi pogorša za jedan razred, iako takvo pogoršanje ne znači pogoršanje klasifikacije kvalitete tijela površinskih voda u cijelosti. Međutim, ako se dotični element kvalitete već nalazi u najnižem razredu, svako pogoršanje koje se na njega odnosi jest „pogoršanje stanja“ tijela površinskih voda u smislu navedenog članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i).

Troškovi

- 71 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke (i) do (iii) Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike treba tumačiti na način da države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, moraju uskratiti odobrenje projekta kada on može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda ili kada ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala i kemijskog stanja tih voda do datuma određenog tom direktivom.**
2. **Pojam „pogoršanje stanja“ tijela površinskih voda iz članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i) Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da dolazi do pogoršanja čim se stanje barem jednog od elemenata kvalitete u smislu Priloga V. toj direktivi pogorša za jedan razred, iako takvo pogoršanje elementa kvalitete ne znači pogoršanje klasifikacije kvalitete tijela površinskih voda u cijelosti. Međutim, ako se dotični element kvalitete već nalazi u najnižem razredu, svako pogoršanje koje se na njega odnosi predstavlja „pogoršanje stanja“ tijela površinskih voda u smislu navedenog članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke (i).**

Potpisi