

## SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

ELEANOR SHARPSTON,

predstavljeni 18. maja 2006<sup>1</sup>

1. Komisija s to tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Luksemburg s tem, da ni sprejel ukrepov za prenos Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike,<sup>2</sup> oziroma vsaj s tem, da ji jih ni sporočil<sup>3</sup>, ni izpolnil obveznosti iz te direktive.

3. Nasprotno pa Luksemburg meni, da okvirna direktiva ne zahteva nujno sprejema posebnih zakonov in drugih predpisov za pravilen prenos v domači pravni red. Pomembno je, ali se v praksi cilji direktive dosegajo v rokih, določenih v direktivi. V odgovoru na tožbo pred Sodiščem je Luksemburg tudi prvič trdil, da obstoječa nacionalna zakonodaja v vsakem primeru večinoma ustreza zahtevam Direktive.

### Pravni okvir

2. Komisija zlasti trdi, da pravilen prenos Direktive 2000/60 zahteva sprejetje „okvirnega zakona“ na nacionalni ravni. To se nedvomno ni zgodilo. Komisija (v repliki) podredno navaja več posebnih določb Direktive, ki jih Luksemburg po njenem mnenju ni prenesel.

### *Pogodba ES*

4. Na podlagi člena 249 ES je direktiva „za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod“.

1 – Jezik izvirnika: angleščina.

2 – UL L 327, 23.10.2000, str. 1.

3 – Predmet tožbe Komisije je bil kasneje med postopkom spremenjen. Glej točke od 32 do 34 in 37 spodaj.

5. V skladu s členom 174(1) ES je Skupnost pooblaščen za sprejetje okoljske politike Skupnosti, ki prispeva k uresničevanju ciljev ohranjanja, varstva in izboljšanja okolja, varovanja človekovega zdravja, skrbne in preudarne rabe naravnih virov ter spodbujanja ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov.

bi zagotovila skupna načela in splošni okvir za delovanje. Ta direktiva naj bi predvidela tak okvir ter uskladila, povezala in dolgoročno nadalje razvila splošna načela in oblike varstva in trajnostne rabe vode v Skupnosti skladno z načeli subsidiarnosti.“

6. Člen 175(1) ES določa, da Svet v skladu s postopkom soodločanja iz člena 251 ES odloči, katere ukrepe naj Skupnost sprejme za doseganje ciljev iz člena 174.

9. Člen 1 določa, da je namen Direktive določiti „okvir [Skupnosti] za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode“.

### *Direktiva 2000/60*

7. Direktiva 2000/60 je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES.

8. V uvodni izjavi 9 je navedeno, da „je treba razviti celotno politiko Skupnosti do voda“. V uvodni izjavi 18 je pojasnjeno, da je za takšno politiko „potrben pregleden, učinkovit in skladen pravni okvir. Skupnost naj

10. V členu 2 je opredeljenih 41 pojmov, pomembnih za namene te direktive. Nekateri členi se nanašajo na standarde kakovosti vode, ki jih morajo države članice doseči po tej direktivi, in sicer zlasti člen 4. Tako je na primer v členu 2(22) „dobro ekološko stanje“ opredeljeno kot stanje telesa površinske vode v skladu z razvrstitvijo v Prilogi V k Direktivi. Člen 2(23) določa, da je „dober ekološki potencial“ stanje močno preoblikovanega ali umetnega vodnega telesa, ki je tako opredeljeno skladno z ustreznimi določbami Priloge V, v kateri so določeni podrobni pogoji za analiziranje, razvrščanje in spremljanje stanja kakovosti vodnih teles, na katere se nanaša ta direktiva. V členu 2(24) je „dobro kemijsko stanje površinske vode“ opredeljeno kot kemijsko stanje, ki je

potrebno, da se dosežejo okoljski cilji za površinske vode, določeni v členu 4(1)(a); to je kemijsko stanje telesa površinske vode, v katerem koncentracije onesnaževal ne presežajo okoljskih standardov kakovosti, določenih v Prilogi IX ter na podlagi člena 16(7) in druge s tem povezane zakonodaje Skupnosti, ki določa okoljske standarde kakovosti na ravni Skupnosti. Podobno člen 2(25) določa, da je „dobro kemijsko stanje podzemne vode“ kemijsko stanje telesa podzemne vode, ki izpolnjuje vse pogoje iz preglednice 2.3.2. v Prilogi V.

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

11. Člen 3 (z naslovom „Usklajevanje upravnih ureditev na vodnih območjih“), kolikor je tu upošteveno, določa:

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

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

Vsaka država članica zagotovi ustrezne upravne ureditve, skupaj z določitvijo ustreznega pristojnega organa, za uporabo pravil te direktive na tistem delu vsakega mednarodnega vodnega območja, ki leži na njenem ozemlju.

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

[...]

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

in zavarovanih območij in za izboljšanje in ponovno vzpostavitev ravni kakovosti, določene z določbami Direktive, zlasti členom 2. Člen 4 tudi določa, da se morajo standardi in cilji iz Direktive na splošno doseči najkasneje 15 let po začetku njene veljavnosti.

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

8. Države članice Komisiji pošljejo seznam svojih pristojnih organov in pristojnih organov vseh mednarodnih teles, v katerih sodelujejo, najkasneje 6 mesecev po datumu iz člena 24. Za vsak pristojni organ navedejo informacije iz Priloge I.

13. Člen 7(1) glede voda, ki se uporabljajo za „odvzem“ vode, namenjene za prehrano ljudi, od držav članic zahteva, da na vsakem vodnem območju opredelijo vsa upoštevana vodna telesa.

9. Države članice obvestijo Komisijo o vseh spremembah podatkov, sporočenih skladno z odstavkom 8, v treh mesecih od začetka veljavnosti take spremembe.“

14. Člen 7(2) določa, da „za vsako vodno telo, opredeljeno na podlagi odstavka 1, države članice poleg tega, da izpolnjujejo cilje iz člena 4 v skladu z zahtevami te direktive za vodna telesa površinske vode vključno s standardi kakovosti, določenimi na ravni Skupnosti po členu 16, zagotovijo, da bo voda po uporabljenem režimu čiščenja in skladno z zakonodajo Skupnosti ustrezala zahtevam Direktive 80/778/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/83/ES“.

12. Člen 4 določa okoljske cilje, ki jih morajo države članice doseči pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij za površinske vode, podzemno vodo in zavarovana območja. V bistvu se od držav članic zahteva sprejem ukrepov, potrebnih za preprečitev okoljskega poslabšanja ciljnih voda

15. V skladu s členom 7(3) države članice zagotovijo potrebno varstvo za vodna telesa, opredeljena v členu 7(1), in lahko določijo

vodovarstvena območja za ta vodna telesa, če tako želijo.

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

16. Člen 14 z naslovom „Obveščanje in posvetovanje z javnostjo“ določa:

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

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

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

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

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

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

17. Člena 16 in 17 Direktive sta naslovljena na institucije Skupnosti. Določata, da Evropski parlament in Svet na predlog Komisije sprejmeta posebne ukrepe proti onesnaževanju vode s posameznimi onesnaževali ali skupinami onesnaževal oziroma za preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja podzemne vode. V skladu s členom 18 Komisija objavi poročilo o izvajanju Direk-

tive najkasneje 12 let po začetku izvajanja te *Nacionalni predpisi*  
direktive in potem vsakih šest let.

18. Člen 23 določa: „Države članice določijo sankcije, ki se uporabljajo za kršitve nacionalnih predpisov, sprejetih na podlagi te direktive. Tako predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

20. Luksemburg se sklicuje na določbe zakona z dne 29. julija 1993 o varovanju in upravljanju javnih in zasebnih površinskih in podzemnih voda (v nadaljevanju: zakon iz leta 1993).<sup>4</sup>

21. Člen 2 določa, da je namen zakona iz leta 1993 boj proti onesnaževanju voda in zagotovitev obnove voda, da bi se zadovoljile zlasti potrebe po

19. Člen 24 določa:

– zdravju ljudi in živali ter ekološkem ravnovesju;

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

– biološkem življenju vodnih ekosistemov in zlasti ribogojni favni;

[...]

– preskrbi z vodo za prehrano ljudi in industrijsko rabo;

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

– ohranjanju voda;

<sup>4</sup> – Mém. 1993, 1302.

- kopanju, vodnih športih in drugih razvedrilih; **Ozadje**

- varstvu pokrajin in območij ter

*Predhodni postopek*

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

24. Ker Luksemburg Komisiji ukrepov, sprejetih za izvajanje Direktive 2000/60, ni sporočil v roku iz člena 24 (tj. do 22. decembra 2003), ga je Komisija v dopisu z dne 26. januarja 2004 pozvala, naj predloži svoja stališča v skladu s členom 226 ES.<sup>5</sup>

22. V členu 3 je opredeljenih 12 pojmov za namene zakona iz leta 1993.

23. Člena 18 in 19 se nanašata na varstvo vodnih teles, namenjenih za prehrano ljudi, in določitev vodovarstvenih območij za ta vodna telesa. V členu 18 so opredeljena različna vodovarstvena območja na podlagi njihove bližine vodnim virom in tudi pristojnosti javnih organov v zvezi z njimi. Te vključujejo pristojnost za nacionalizacijo območij, ki se nahajajo poleg virov pitne vode, in pristojnost za urejanje vseh dejavnosti ali uporab območij, razglašanih za vodovarstvena, ki bi lahko vplivale na kakovost vode. Člen 19 podrobno določa postopek razglasitve vodovarstvenih območij, ki vključuje tudi fazo obveščanja in posvetovanja z javnostjo.

25. Luksemburg ji je z dopisom z dne 14. aprila 2004 odgovoril, da bo parlament konec leta 2004 ali na začetku leta 2005 glasoval o predlogu zakona za prenos Direktive 2000/60. Poleg tega naj bi bil do maja 2004 ustanovljen centraliziran organ za upravljanje voda.

26. Komisija je z dopisom z dne 9. julija 2004 izdala lakonično obrazloženo mnenje

5 – Ta dopis je bil splošen, država članica je bila z njim le obveščena o poteku roka za prenos več direktiv (navedenih v prilogi v obliki računalniškega izpisa) in o neobvestilu o sprejetju ukrepov za prenos, kar kaže, da država članica krši svoje obveznosti iz teh različnih direktiv, prosi pa se jo tudi za pojasnila.

v skladu s členom 226 ES in Luksemburg pozvala, naj sprejme potrebne ukrepe v dveh mesecih.

predpisov za prenos te direktive oziroma vsaj, ker jih ni sporočil Komisiji.

27. Luksemburg je odgovoril 27. septembra 2004. Navedel je, da namerava izkoristiti potrebni prenos „okvirne“ Direktive 2000/60 v nacionalno zakonodajo za „temeljito revizijo“ obstoječe zakonodaje na področju kakovosti vode. Komisijo je med drugim obvestil, da napreduje s predlogom zakona za prenos Direktive in da je bil centralizirani organ za upravljanje voda ustanovljen z zakonom z dne 28. maja 2004, delovati pa je začel konec junija 2004.

30. Luksemburg je v odgovoru na tožbo med drugim podal dve novi trditvi. Prvič, navedel je, da je Komisiji 24. avgusta 2004 pravilno sporočil naziv in ime pristojnega organa za vsako od vodnih območij Luksemburga ter s tem izpolnil člen 3 Direktive 2000/60.

28. Komisija je ta odgovor štela za nezadosten in je vložila to tožbo.

31. Drugič, trdil je, da obstoječa zakonodaja – zakon iz leta 1993 (na tem mestu prvič omenjen) – nacionalnim organom daje zadostne pristojnosti, da zagotovijo doseganje operativnih ciljev Direktive 2000/60.

### *Postopek pred Sodiščem*

29. V tožbi Komisija trdi, da Luksemburg ni izpolnil svojih obveznosti iz Direktive 2000/60, ker ni sprejel zakonov in drugih

32. V svoji repliki je Komisija priznala, da zaradi neusklajenosti lastnih služb ni vedela za dopis z dne 24. avgusta 2004. Strinjala se je, da v tem dopisu sporočeni ukrepi pomenijo primerno izpolnitev člena 3 Direktive 2000/60.

33. Komisija je tudi priznala, da je bil s členoma 18 in 19 zakona iz leta 1993 člen 7(3) Direktive 2000/06 pravilno prenesen.

razširiti svojo analizo s preučitvijo skladnosti zakona iz leta 1993 z določbami Direktive 2000/60, ki jih ni vključila v svojo repliko, in prišla je do istega sklepa.

34. Komisija je zato prilagodila predmet svoje prvotne tožbe<sup>6</sup> in preoblikovala svoj tožbeni predlog. Sodišču je predlagala, naj ugotovi, da Luksemburg s tem, da ni sprejel zakonov in drugih predpisov za prenos te direktive, z izjemo členov 3(1), (2), (5), (6) in (7) in 7(3), oziroma vsaj s tem, da o njih ni obvestil Komisije, ni izpolnil obveznosti iz Direktive 2000/60/ES.

37. Potem ko je Luksemburg ustno podal svoje navedbe, je Komisija priznala, da država članica sedaj izpolnjuje bistvene obveznosti, ki izhajajo iz člena 7(1).

## Presoja

35. Komisija je vztrajala pri svoji prvotni trditvi, da namreč prenos Direktive 2000/60 zahteva posebno nacionalno okvirno zakonodajo.

*Tožbeni razlog glede nesporočitve ukrepov za prenos*

36. Komisija je tudi trdila, da zakon iz leta 1993 ne pomeni popolnega prenosa Direktive 2000/60. Za ponazoritev je preučila zakon iz leta 1993 z vidika določenih posebnih določb Direktive 2000/60. Med obravnavo je skušala

38. Najprej je treba preučiti ta tožbeni razlog.

39. V skladu s členom 24 Direktive 2000/60 morajo države članice Komisijo o ukrepih, sprejetih za prenos Direktive, obvestiti najkasneje do 22. decembra 2003.

6 – In s tem tudi besedilo tožbenega predloga.

40. Ustaljena sodna praksa Sodišča je, da je treba na vprašanje, ali država članica ni izpolnila svojih obveznosti, odgovoriti glede na stanje ob koncu obdobja, določenega v obrazloženem mnenju, v obravnavani zadevi torej glede na stanje 8. septembra 2004.<sup>7</sup>

Sodiščem. Zgoraj navedena sodna praksa jasno kaže, da tako zapozneno sklicevanje ne more odpraviti prejšnje nesporočitve potrebnih informacij do datuma iz obrazloženega mnenja.

41. Iz navedb, predloženih Sodišču, izhaja, da je bila edina informacija, ki jo je Luksemburg sporočil Komisiji v tem časovnem okviru, dopis z dne 24. avgusta 2004. Uradni odgovor Luksemburga na obrazloženo mnenje nosi datum 27. september 2004.

44. Tožba Komisije je torej s tega vidika utemeljena.

42. Dopis z dne 24. avgusta 2004 je bil poslan pred koncem dvomesečnega obdobja, določenega v obrazloženem mnenju Komisije z dne 9. julija 2004. Komisija je vsekakor priznala, da je bilo s tem dopisom dokazano ustrezno izvajanje obveznosti iz večine pododstavkov člena 3 Direktive. Zato je umaknila tožbeni predlog v delu, ki se je nanašal na to, da Luksemburg ni sporočil ukrepov za prenos, kot zahteva člen 3 Direktive 2000/60. Tega vprašanja torej ni treba dalje preučevati.

*Tožbeni razlog glede nesprejetja ukrepov, potrebnih za prenos Direktive 2000/60*

43. Nedvomno je Luksemburg prvič navedel, da zakon iz leta 1993 pomeni ustrezen prenos Direktive, v svojem odgovoru na tožbo pred

45. Najprej moram pojasniti, da dejstvo, da je Komisija uvedla nove trditve in spremenila svoj tožbeni predlog, ne vpliva na dopustnost tožbe Komisije v obravnavani zadevi. Sodišče je v zelo podobnih okoliščinah odločilo, da ima Komisija pravico pojasniti svoj tožbeni predlog in tako upoštevati informacije, ki jih v odgovoru na tožbo predloži država članica;<sup>8</sup> zato ji ni mogoče očitati, da je navedbe v zvezi z zakonom iz leta 1993 prvič obravnavala šele v svoji repliki.

<sup>7</sup> – Glej med drugim sodbo z dne 9. septembra 2007 v zadevi Komisija proti Franciji (C-113/03, neobjavljena v ZOdl., točka 13 in navedena sodna praksa).

<sup>8</sup> – Glej sodbo z dne 16. junija 2005 v zadevi Komisija proti Italiji (C-456/03, ZOdl., str. I-5335, točki 33 in 34). Glej točke od 66 do 70 spodaj.

## Trditve strank

46. Komisija najprej navaja, da iz ciljev, določenih v členu 1, sledi, da morajo v skladu z Direktivo 2000/60 države članice sprejeti okvirni zakon, da bi v domači pravni okvir lahko prenesle glavne obveznosti iz Direktive. Tak okvirni zakon pomeni zadovoljivo pravno podlago za nadaljnje sprejetje bolj posebnih ukrepov, potrebnih za doseganje ciljev iz drugih določb Direktive. Okvirni zakon bi torej moral biti sprejet, Komisija pa bi morala biti o tem obveščena do roka, določenega v členu 24 Direktive.

47. Komisija podredno navaja, kot sledi iz njene replike, da določbe zakona iz leta 1993 nikakor ne prenašajo popolnoma Direktive 2000/60. Tako na primer Komisija trdi, da so bili členi 1, 2, 3(4) in 7(1) in (2) ter 14 Direktive neprimerno preneseni. Med obravnavo je Komisija predlagala, naj se temu seznamu dodajo še členi 4, 8, 11, 13 in 23.

48. Luksemburg priznava, da bi bilo sprejetje okvirnega zakona za prenos Direktive 2000/06 morda primerno za domače namene. Vendar pa odločno zavrača stališče Komisije,

da Direktiva nalaga posebno pravno obveznost sprejetja takega okvirnega zakona. Direktiva 2000/60 ne pomeni usklajevalnega ukrepa v smislu člena 95 ES. To je Direktiva, ki določa „okvir za politiko Skupnosti na področju upravljanja voda“<sup>9</sup>. Glavni cilj Direktive 2000/60 ni obvezati države članice k oblikovanju enakovrednega formalnega nacionalnega pravnega okvira z usklajitvijo nacionalnega pravnega reda, ampak k sprejetju ukrepov za doseganje določenih bistvenih okoljskih ciljev iz člena 4.

49. Odgovor Luksemburga na podredno navedbo Komisije je, da obstoječi nacionalni zakon iz leta 1993 omogoča nacionalnim organom, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za doseganje operativnih ciljev Direktive 2000/60 v določenih rokih.

– Ali pravilen prenos Direktive 2000/60 zahteva sprejetje okvirnega zakona?

50. Direktiva 2000/60 je nenavadna direktiva. Ne zahteva uskladitve nacionalne

9 – Luksemburg se sklicuje na francosko različico naslova Direktive 2000/06, ki se rahlo razlikuje od angleške. Glej točko 1 zgoraj. Naveden prevod je moj dobeseden prevod francoske različice.

zakonodaje. Pač pa je njen splošni cilj vzpostavitev okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike. Po natančnejši proučitvi je jasno, da Direktiva v ta namen vsebuje tri različne vrste določb.

51. Prvič, določbe, ki nalagajo obveznosti samim institucijam Skupnosti. Tako na primer člena 16 in 17 določata, da institucije Skupnosti sprejmejo ukrepe Skupnosti na področju onesnaževanja voda in podzemne vode.

52. Drugič, določbe, ki nalagajo obveznosti državam članicam v razmerju do Komisije in Skupnosti. Primer je obveznost obveščanja na podlagi členov 3(1) in 24(2).

53. Tretjič, določbe, za katere se zdi, da nalagajo obveznosti državam članicam v razmerju do posameznikov, in sicer z neposrednim učinkom ali brez njega. Tako na primer člen 4, ki določa okoljske cilje Direktive, od držav članic zahteva, da sprejmejo potrebne ukrepe za doseganje teh ciljev. Člen 14 določa, da države članice zagotovijo dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje Direktive.

54. Poleg tega za izvajanje teh različnih določb veljajo različni roki.<sup>10</sup>

55. Dejstvo, da določbe Direktive še zdaleč niso homogene, pa vpliva na to, kako se te določbe lahko prenesejo ali se morajo prenesti na nacionalni ravni (nekateri dejansko sploh ne zahtevajo prenosa). Kot je Sodišče priznalo v drugih zadevah, „zakonodajna praksa Skupnosti kaže, da se lahko obveznosti, ki jih direktive nalagajo državam članicam, zelo razlikujejo glede na vrsto in torej tudi glede na rezultate, ki jih je treba doseči. Tako nekatere direktive dejansko zahtevajo, da se zakonodajni ukrepi sprejmejo na nacionalni ravni in da je njihovo upoštevanje podrejeno sodnemu ali upravnemu nadzoru. Druge direktive predpisujejo, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da bodo nekateri cilji, ki so opredeljeni na splošno, in ne količinsko, uresničeni, pri čemer državam članicam pustijo prosto presojo glede narave ukrepov, ki jih je treba sprejeti. Druge direktive dalje od držav članic zahtevajo, da se po določenem roku dosežejo natančno določeni in konkretni rezultati. Ker se torej neizpolnitev obveznosti lahko ugotovi le, če je ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, podan položaj, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti in ki ga je objektivno mogoče pripisati zadevni državi članici, je ugotovitev,

10 – Glej na primer člene 4(1)(a)(ii) in (iii), (b)(ii), (c), 8(2), 10(2), 11(7) in (8), 13(6) in 16(4).

da se je zadevna neizpolnitev zgodila, odvisna od vrste obveznosti, ki jih nalagajo zadevne določbe [Direktive].“<sup>11</sup> Zdi se, da Direktiva 2000/60 vsebuje primere vseh različnih vrst določb iz tega navedka.

56. Sodišče je tudi odločilo, da določbe direktive, ki se nanaša samo na odnose med državami članicami in Komisijo, načeloma ni treba prenesti v nacionalni pravni red. Vendar pa mora v takih okoliščinah Komisija dokazati, da je sprejetje posebnega ukrepa za prenos potrebno.<sup>12</sup>

57. Komisija je ves čas postopka pred Sodiščem vztrajala, da bi na podlagi ciljev iz člena 1 Direktive Luksemburg moral sprejeti „okvirni zakon“, če bi hotel Direktivo pravilno prenesti v nacionalno zakonodajo. Komisija na vprašanja več članov Sodišča med obravnavo ni želela odgovoriti, katere določbe Direktive konkretno zahtevajo sprejetje takega zakona ali bi se lahko razumele, kot da je njihov prenos mogoč samo na ta način.

58. V skladu s členom 249 ES je nesporno, da lahko države članice izberejo oblike in metode prenosa direktiv, ki najbolj zagotavljajo rezultate, ki jih morajo doseči. Države članice imajo tako, seveda ob upoštevanju načela učinkovitosti, široko diskrecijsko pravico glede tega, kako prenesejo določeno direktivo.<sup>13</sup>

59. Sodišče je tudi večkrat odločilo, da „se vedno ne zahteva formalni prevzem določb direktive v izrecno in posebno zakonsko določbo, ker lahko za izvajanje direktive glede na njeno vsebino zadošča že splošni pravni okvir. Posebej zaradi obstoja splošnih načel ustavnega ali upravnega prava je prenos direktive s posebnimi zakonskimi ali podzakonskimi ukrepi lahko odveč, toda le, če ta načela dejansko zagotavljajo popolno uporabo direktive s strani nacionalne uprave in če je cilj obravnavane določbe direktive ustvariti pravice za posameznika ter če je pravni položaj, ki izhaja iz teh načel, dovolj natančno opredeljen in jasen, da se upravičenci lahko seznanijo s celoto svojih pravic in da se, če je treba, nanje lahko sklicujejo pred nacionalnimi sodišči.“<sup>14</sup>

11 – Sodba z dne 18. junija 2002 v zadevi Komisija proti Franciji (C-60/01, Recueil, str. I-5679, točke od 25 do 29).

12 – Sodbi z dne 20. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Franciji (C-296/01, Recueil, str. I-13909, točka 92) in z dne 20. junija 2003 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-72/02, Recueil, str. I-6597, točki 19 in 20).

13 – Glej med drugim sodbi z dne 7. maja 2002 v zadevi Komisija proti Švedski (C-478/99, Recueil, str. I-4147, točka 15) in z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Franciji (C-233/00, Recueil, str. I-6625, točka 75).

14 – Zgoraj v opombi 8 navedena sodba Komisija proti Italiji, točka 51 in navedena sodna praksa.

60. Prav tako je ustaljena sodna praksa, da mora v postopku na podlagi člena 226 ES Komisija zatrjevano neizpolnitev obveznosti dokazati tako, da Sodišču predloži potrebna dejstva za preizkus te neizpolnitve, pri čemer se ne more sklicevati na kakršnokoli domnevo.<sup>15</sup> V obravnavani zadevi bi morala torej Komisija dokazati, da je bil okvirni zakon edini način za učinkovit prenos Direktive 2000/60 v nacionalno pravo.

61. Menim, da Komisiji to ni uspelo dokazati. Čeprav se je na splošno sklicevala na cilje, določene v členu 1, in na ukrepe za prenos, sprejete v drugih državah članicah, pa ni podala nobene prepričljive utemeljitve, da je za doseg polnega učinka Direktive 2000/60 treba sprejeti okvirni zakon na nacionalni ravni, pri čemer je izključeno vsako drugo sredstvo prenosa.

62. Taka obveznost tudi ne izhaja iz besedila Direktive 2000/60 na splošno ali njenih členov 1 in 24 posebej. Komisija sama je med obravnavo priznala, da člen 1 Direktive ne zahteva prenosa. Kot opozarja Luksemburg, člen 24 od držav članic zahteva le, da sprejmejo ukrepe, „potrebne“ za uskladitev

s to direktivo, ki pa so po svoji naravi lahko posebni zakoni ali drugi predpisi. Te določbe ni mogoče razlagati kot togo zahtevo za sprejetje okvirnega zakona.

63. Naj dodam, da mi glede na raznoliko naravo določb Direktive 2000/60 ni jasno, kako ali zakaj bi okvirni zakon na nacionalni ravni pomenil ustrezno sredstvo prenosa teh določb Direktive 2000/60, ki nalagajo obveznosti samim ustanovam Skupnosti ali zadevajo odnose med državami članicami in Komisijo.

64. Nazadnje ugotavljam, da je Komisija priznala – v različnih fazah postopka pred Sodiščem –, (a) da dopis Luksemburga z dne 24. avgusta 2004 dokazuje pravilen prenos večine pododstavkov člena 3, (b) da je Luksemburg ravnal v skladu s členom 7(1)<sup>16</sup>, (c) da je bil s členoma 18 in 19 zakona iz leta 1993 člen 7(3) pravilno prenesen ter (d) da člen 1 ne zahteva prenosa v nacionalno zakonodajo (skladno s tem je Komisija umaknila ustrezne dele svojega prvotnega tožbenega

15 – Glej med drugim sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-194/01, Recueil, str. I-4579, točka 34 in navedena sodna praksa ter točka 74).

16 – Glej točko 37 zgoraj.

predloga). Logično gledano je to težko uskladiti s trditvijo, da „brez okvirnega zakona ne gre“.

upoštevati pri presoji obstoja neizpolnitve obveznosti“.<sup>17</sup> Glede na to je Sodišče, da bi ugotovilo, ali je bil neprenos dokazan, primerjalo določbe zadevne direktive z nacionalnimi ukrepi, s katerimi je tožena država članica po svojem mnenju prenesla direktivo.<sup>18</sup>

65. Zato sklepam, da Komisija ni dobro utemeljila svoje trditve, da je bil za prenos Direktive 2000/60 potreben okvirni zakon na nacionalni ravni.

67. Tudi v obravnavani zadevi lahko samo primerjava določb zakona iz leta 1993 z zahtevami Direktive pokaže, ali je Luksemburg izpolnil obveznost prenosa Direktive 2000/60.

– Skladnost zakona iz leta 1993 z Direktivo 2000/60

66. Sodišče mora vseeno proučiti tudi podredno navedbo Komisije, namreč vprašanje, ali zakon iz leta 1993 pravilno prenaša posebne določbe Direktive 2000/60. Nedavno se je tožena država članica v zelo podobni zadevi šele v svojem odgovoru na tožbo pred Sodiščem sklicevala na to, da je bila zadevna direktiva že prenesena z obstoječo domačo zakonodajo. Sodišče je takrat zavrnilo tezo Komisije, da tako pozno sklicevanje na domnevne ukrepe za prenos ne more odpraviti domnevne neizpolnitve obveznosti prenosa. Nasprotno, Sodišče je menilo, da „[g]lede na to, da so ob poteku roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, veljale določbe notranjega prava, na katere se sklicuje [tožena država članica], jih mora Sodišče

68. Vendar menim, da bi morale Sodišče svojo preučitev omejiti na tiste določbe Direktive, ki jih je Komisija navedla v svoji repliki (namreč na člene 1, 2, 3(4), 7(1)<sup>19</sup> in (2) ter 14), in zanemariti dodatne določbe Direktive, na katere se je sklicevala med obravnavo.

17 – Zgoraj v opombi 8 navedena sodba Italija proti Komisiji, točka 48 in navedena sodna praksa. Glej tudi točko 45 zgoraj.

18 – Prav tam, točka 49.

19 – Tožbeni predlog v zvezi s členom 7(1) je bila nato na obravnavi umaknjen; glej točko 37 zgoraj.

69. To pa zato, ker je Komisija le v zvezi z določbami, navedenimi v repliki, navedla dovolj informacij, kot to zahteva sodna praksa<sup>20</sup>, da bi Sodišče lahko ugotovilo, ali je domnevni neprenos Direktive 2000/60 dokazan. Poleg tega Luksemburg ni bil pravočasno obveščen o navedbah Komisije v zvezi z določbami Direktive, na katere se je sklicevala šele med obravnavo, niti ni imel ustrezne priložnosti odgovoriti nanje. Če bi Sodišče proučilo te navedbe, bi to po mojem mnenju pomenilo kršitev pravic Luksemburga kot tožene stranke in neupoštevanje temeljnega načela postopka na podlagi člena 226 ES.<sup>21</sup>

iz členov 1, 2, 3(4), 7(2) in 14 Direktive 2000/60.

– Člen 1

70. V svoji repliki je imela Komisija možnost, da celovito preuči obseg, v katerem je zakon iz leta 1993 prenesel Direktivo oziroma je ni prenesel. To priložnost je le delno izkoristila.

71. Glede na navedeno bom preučila skladnost zakona iz leta 1993 z obveznostmi

72. Komisija meni, da so splošni cilji, določeni v členu 1 Direktive 2000/60, širši od tistih, ki jih zasleduje zakon iz leta 1993, ker so ti omejeni na boj proti onesnaževanju vode in na obnovo vodnih virov. Vendar je Komisija v odgovoru na vprašanje, ki ga je med obravnavo postavilo Sodišče, priznala, da člena 1 Direktive 2000/60 ni treba prenesti v nacionalno zakonodajo. Zato sklepam, da je Komisija opustila svoj tožbeni predlog v zvezi s členom 1. Če bi Sodišče kljub temu menilo, da je treba zadevo še preučiti, bi pripomnila le, da je besedilo člena 2 zakona iz leta 1993, ki opisuje njegov namen (tako kot člen 1 Direktive 2000/60), precej splošno in količinsko nedoločljivo.<sup>22</sup> Lahko bi torej načeloma vključeval vse cilje iz člena 1 Direktive 2000/60.<sup>23</sup> Trditev Komisije v zvezi s členom 1 bi bila tako v vsakem primeru neutemeljena.

20 – Glej opombo 14 zgoraj.

21 – Menim, da tu ni mogoče trditi, da si Komisija z navajanjem teh dodatnih členov Direktive na obravnavi prizadeva „pojasniti“ tožbene predloge, da bi se upoštevale informacije, ki jih je država članica predložila v odgovor na tožbo. Prav tako ne gre za uvajanje novega tožbenega predloga med postopkom, da bi se upoštevale pravne in dejanske okoliščine, ki so se pojavile med postopkom, kot dovoljuje člen 42(2) Poslovnika.

22 – Glej točko 21 zgoraj.

23 – V tem smislu je sklicevanje v členu 2 zakona iz leta 1993 na zahteve, ki izhajajo iz „vseh človekovih dejavnosti v splošnem interesu“, po mojem mnenju vseobsegajoče.

## – Člen 2

s členom 4 tako državam članicam nalaga natančne obveznosti – morda (o tem tu ni treba odločati) take, ki lahko ustvarijo pravice za posameznika –, ki jih je treba doseči v določenem časovnem okviru.

73. Komisija opozarja, da zakon iz leta 1993 vsebuje samo nekatere opredelitve iz člena 2 Direktive 2000/60. Komisija se sklicuje zlasti na pojme „povodje“, „dober ekološki potencial“ in „dobro kemijsko stanje“, ki niso navedeni v zakonu iz leta 1993.

74. Luksemburg ne trdi, da zakon iz leta 1993 vključuje te opredelitve. Zdi se, da je med obravnavo njegova obramba temeljila na tem, da so opredelitve pojmov iz člena 2 upoštevne le za vsebinsko določitev operativnih obveznosti, ki jih Direktiva nalaga državam članicam. Teh pojmov kot takih torej ni treba prenesti.

75. S to trditvijo se ne strinjam. Člena 2 ni mogoče razlagati ločeno od sobesedila. Nekatere opredelitve iz člena 2 določajo natančne standarde kakovosti vode<sup>24</sup>, ki jih morajo države članice doseči v rokih, določenih zlasti v členu 4 (na splošno v 15 letih po začetku veljavnosti Direktive).<sup>25</sup> Člen 2 v povezavi

76. Sodišče je večkrat odločilo, da „za običajne upravne prakse, ki se spreminjajo glede na voljo upravnega organa in niso dovolj znane, ni mogoče šteti, da pomenijo veljavno izvrševanje obveznosti iz Pogodbe ES,“<sup>26</sup> ter da „se morajo določbe direktive izvajati z nesporno zavezujočo močjo, z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti, na podlagi katere morajo biti upravičenci, če je ta direktiva namenjena podeljevanju pravic za posameznike, sposobni jasno določiti obseg svojih pravic.“<sup>27</sup>

77. V nasprotju s stališčem Luksemburga se roki za doseganje standardov iz člena 4 razlikujejo od splošnega roka iz člena 24 za sprejetje potrebnih ukrepov za prenos Direktive 2000/60. Zakon iz leta 1993 zato ne izpolnjuje zahtev Direktive 2000/60, saj ne vključuje opredelitev standardov iz člena 2 ali rokov,

24 – Glej točko 10 zgoraj.

25 – Glej člen 4(1)(a)(ii) in (iii), (b)(ii) in (c).

26 – Sodba z dne 13. marca 1997 v zadevi Komisija proti Franciji (C-197/96, Recueil, str. I-1489, točka 15 in navedena sodna praksa).

27 – Sodba z dne 9. februarja 1999 v zadevi Komisija proti Franciji (C-354/98, Recueil, str. I-4927, točka 11 in navedena sodna praksa).

v katerih je te standarde treba doseči, iz člena 4 (in ker obveznosti, ki izhajajo iz člena 2 v povezavi s členom 4, v skladu z njim niso zavezujoče za pristojne nacionalne organe).

Luksemburg k svoji dupliki priložil dve besedili, in sicer sporočilo konference ministrov ICPR z dne 29. januarja 2001 in mednarodni sporazum o Meuse z dne 3. decembra 2002. Obe besedili se nanašata na dejstvo, da bodo usklajevalni ukrepi, ki jih zahteva Direktiva 2000/60, sprejeti v okviru teh mednarodnih organov.<sup>28</sup>

#### – Člen 3(4)

78. Komisija meni, da nobena določba v zakonu iz leta 1993 ne prenaša pravilno člena 3(4) Direktive 2000/60, v skladu s katerim morajo države članice uskladiti vse ustrezne ukrepe za vsa ugotovljena povodja.

80. Strinjam se z Luksemburgom, da se obveznosti, ki izhajajo iz člena 3(4), razlikujejo glede na to, ali je zadevno povodje v smislu Direktive nacionalno ali mednarodno. V primeru mednarodnih vodnih območij člen 3(4) določa, da „zadevne države članice skupaj zagotovijo tako usklajevanje in lahko v ta namen uporabijo obstoječe institucije, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov“. Člen 3(6) nadalje določa, da države članice lahko določijo obstoječ nacionalni ali mednarodni organ kot pristojni organ za namene Direktive.

79. Luksemburg priznava, da obstaja obveznost usklajevanja po členu 3(4). Vendar trdi, da v Luksemburgu ni nacionalnih povodij. Edini vodni območji na ozemlju Luksemburga za namene Direktive 2000/60 sta mednarodni povodji, in sicer reke Ren in reke Meuse. V okviru Mednarodne komisije za varstvo Rena (ICPR) je bil ustanovljen *ad hoc* koordinacijski odbor, v katerem so zastopane vse zadevne države članice, s posebno nalogo izpolnjevanja obveznosti usklajevanja iz Direktive 2000/60. Tudi v zvezi z reko Meuse je bila ustanovljena Mednarodna komisija za varstvo Meuse, med drugim zaradi zagotovitve usklajevanja v skladu z Direktivo 2000/60. V podporo svojim navedbam je

81. Komisija ni izpodbijala navedbe Luksemburga, da sta edini povodji v Luksem-

<sup>28</sup> – Glede ICPR glej stran 13 duplike Luksemburga (Priloga 1) ter člene 1, 2 in 5 Mednarodnega sporazuma o Meuse.

burgu v smislu Direktive mednarodni in ne nacionalni.

standardov kakovosti za vodna telesa, namenjena prehrani ljudi.<sup>29</sup>

82. Iz dokumentov, ki jih je Luksemburg priložil dupliki, se zdi, da so zadevne države članice, kot trdi Luksemburg, mednarodnima organoma dejansko zaupale nalogo, da zagotovita usklajevanje ukrepov za prenos Direktive 2000/60 v zvezi s tema mednarodnima povodjema. Torej je Luksemburg kot član teh mednarodnih organov izpolnil svoje obveznosti iz člena 3(4) Direktive 2000/60 kar zadeva mednarodna povodja na njegovem ozemlju.

83. Zato ugotavljam, da je tožba Komisije v delu, ki se nanaša na člen 3(4), neutemeljena.

85. Luksemburg se v svojem odgovoru ni opredelil do tožbe.

86. Kot člen 2 v povezavi s členom 4 tudi člen 7(2) vsebuje natančno in jasno obveznost, ki lahko (morda) ustvarja pravice za posameznika. V skladu z zgoraj navedeno sodno prakso<sup>30</sup> bi moral Luksemburg prenesti to določbo z ukrepi, ki imajo v nacionalnem pravnem redu zavezujočo moč, in sicer do roka iz člena 24. Ker zakon iz leta 1993 ne vsebuje nobene določbe, ki bi ustrezala členu 7(2), in ker ni bil sprejet noben drug ukrep za prenos, Luksemburg ni izpolnil svoje obveznosti prenosa člena 7(2) Direktive 2000/60.

#### – Člen 14

#### – Člen 7(2)

84. Komisija meni, da nobena določba zakona iz leta 1993 niti delno ne prenaša obveznosti iz člena 7(2), v skladu s katero države članice zagotovijo doseganje posebnih

87. Nazadnje, Komisija trdi, da obveznost organizacije postopkov obveščanja in

29 – Glede očitkov Komisije glede člena 7(1) in (3) glej točki 33 in 37 zgoraj.

30 – Glej opombo 27 zgoraj.

posvetovanja z javnostjo, katerih namen je, da „vzpodbujejo dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje te direktive, zlasti v izdelovanje, pregledovanje in posodabljanje načrtov upravljanja povodij“, kot jo določa člen 14 Direktive 2000/60, ni izražena v zakonu iz leta 1993.

88. Luksemburg ne trdi, da zakon iz leta 1993 vsebuje določbo, ki bi bila podobna členu 14 Direktive. Navaja pa, da iz člena 14(1) v povezavi s členom 13 Direktive 2000/60 sledi, da rok za izpolnitev obveznosti obveščanja javnosti v skladu s členom 14 še ni potekel.

89. Luksemburg pravilno navaja, da se morajo v skladu s členom 13(6) načrti upravljanja povodij objaviti najkasneje devet let po začetku veljavnosti Direktive; prav tako trdi, da je treba v skladu s členom 14(1) obvestiti javnost in ji omogočiti, da poda pripombe, od enega do treh let pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša načrt, odvisno od ukrepov. Vendar je tudi jasno, da je namen člena 14 za posameznike in zainteresirane strani ustvariti pravico, da se dejavno vključijo v izvajanje Direktive, „zlasti v izdelovanje, pregledovanje in posodabljanje načrtov upravljanja povodij“.

90. Ko gre za pravice posameznikov, je Sodišče – poleg zgoraj navedene sodne prakse v zvezi s splošnimi obveznostmi zadevnih držav članic pri prenosu direktive<sup>31</sup> – zahtevalo tudi, da je pravni položaj, ki izhaja iz nacionalnih ukrepov za prenos direktive, „dovolj natančno opredeljen in jasen, da se upravičenci lahko seznani s celoto svojih pravic in da se, če je treba, nanje lahko sklicujejo pred nacionalnimi sodišči“.<sup>32</sup>

91. Zato menim, da bi morali biti v obravnavani zadevi nacionalni ukrepi za prenos taki, da bi bil v skladu z njimi rok iz člena 13(6) pravno zavezujoč za pristojne nacionalne organe, posamezniki pa bi se lahko seznanili z vsemi svojimi pravicami v okviru postopkov, določenih v členu 14(1).

92. Neobstoj vsakega ukrepa za prenos očitno pomeni, da ti pogoji niso izpolnjeni. V nasprotju z navedbami Luksemburga pa dejstvo, da se morajo načrti upravljanja povodij in z njimi povezani postopki obveščanja objaviti in dati v javno razpravo v

<sup>31</sup> – Glej točki 26 in 27 zgoraj.

<sup>32</sup> – Glej med drugim zgoraj v opombi 8 navedeno sodbo Komisija proti Italiji, točka 51 in navedena sodna praksa.

nedoločenem roku v prihodnosti, ne vpliva na obveznost držav članic, da določijo natančen, jasen in pravno zavezujoč ukrep za zagotavljanje izpolnjevanja teh obveznosti. Če ni bila sprejeta posebna določba, ki bi določala drugače, je veljal splošni rok iz člena 24.

### **Stroški**

93. Zato ugotavljam, da Luksemburg z nesprejetjem potrebnih nacionalnih ukrepov za prenos člena 14 Direktive 2000/60 ni izpolnil obveznosti iz Direktive 2000/60.

94. V skladu s členom 69(3) Poslovnika lahko Sodišče, če vsaka stranka uspe samo deloma, odloči, da se stroški delijo. To je tako v obravnavanem postopku, v katerem je Komisija le delno uspela s svojo tožbo. Zato menim, da mora vsaka stranka nositi svoje stroške.

### **Predlog**

95. Glede na zgoraj navedeno predlagam, naj Sodišče:

1. ugotovi, da

- Luksemburg s tem, da Komisiji ni sporočil nacionalnih zakonov in drugih predpisov za prenos Direktive 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000

o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, z izjemo člena 3, ni izpolnil svojih obveznosti iz člena 24 te direktive;

- Luksemburg s tem, da v predpisanem roku ni sprejel nacionalnih zakonov in drugih predpisov za usklajitev s členi 2, 7(2) in 14 Direktive 2000/60, ni izpolnil obveznosti iz člena 24 te direktive;

2. v preostalem tožbe zavrne;

3. odloči, da vsaka stranka nosi svoje stroške.