

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

ELEANOR SHARPSTON

přednesené dne 18. května 2006¹

1. Svou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Lucembursko tím, že nepřijalo opatření nezbytná pro dosažení souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky², a v každém případě tím, že o nich Komisi neuvědomilo, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z této směrnice³.

3. Lucembursko má naopak za to, že rámcová směrnice nevyžaduje ke svému řádnému provedení do vnitrostátního právního řádu nutně přijetí zvláštních formálních právních a správních opatření. Důležité je to, zda jsou věcné cíle sledované směrnicí v praxi plněny ve lhůtách, které směrnice stanoví. V žalobní odpovědi Lucembursko rovněž poprvé uvedlo, že jeho stávající vnitrostátní právní úprava každopádně splňuje ve značné míře požadavky směrnice.

Právní rámec

2. Komise především tvrdí, že řádné provedení směrnice 2000/60 vyžaduje přijetí „rámcového zákona“ na vnitrostátní úrovni. Je nesporné, že k tomu nedošlo. Podpůrně Komise uvádí (ve své replice) řadu konkrétních ustanovení této směrnice, která podle jejího názoru Lucembursko neprovedlo.

Smlouva o ES

4. Podle článku 249 ES je směrnice „závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. L 237, 23.10.2000, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275.

3 — Rozsah žaloby Komise byl následně v průběhu řízení změněn. Viz body 32 až 34 a bod 37 dále.

5. Článek 174 odst. 1 ES svěřuje Společenství pravomoc ke stanovení politiky Společenství v oblasti životního prostředí, která má přispívat ke sledování cílů zachování, ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, ochrany lidského zdraví, uvažlivého a racionálního využívání přírodních zdrojů a podpory opatření na mezinárodní úrovni k řešení regionálních nebo celosvětových problémů životního prostředí.

6. Článek 175 odst. 1 ES stanoví, že Rada spolurozhodovacím postupem podle článku 251 ES rozhodne, jakou činnost bude Společenství vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 174.

Směrnice 2000/60

7. Směrnice 2000/60 byla přijata na základě čl. 175 odst. 1 ES.

8. Bod 9 jejího odůvodnění stanoví, že „[j]e nezbytné vytvořit provázanou vodní politiku Společenství“. Bod 18 odůvodnění vysvětluje, že taková politika „vyžaduje průhledný, účinný a provázaný právní rámec. Společenství má zajistit obecné zásady a celkový rámec pro příslušná opatření. Tato směrnice

má takový rámec poskytnout a koordinovat, integrovat a v delší perspektivě dále rozvíjet společné zásady a struktury pro ochranu a udržitelné užívání vod v rámci Společenství v souladu se zásad[ou] subsidiarity.“

9. Článek 1 stanoví, že účelem směrnice je stanovit „rámec [Společenství] pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod“.

10. Článek 2 definuje 41 relevantních pojmů pro účely směrnice. Některé se týkají norem kvality vody, kterých musí členské státy na základě směrnice, zejména článku 4, dosáhnout. Například čl. 2 bod 22 definuje „dobrý ekologický stav“ jako stav útvaru povrchové vody klasifikovaný v souladu s přílohou V směrnice jako „dobrý“. Článek 2 bod 23 stanoví, že „dobrým ekologickým potenciálem“ se rozumí stav silně ovlivněného nebo umělého vodního útvaru podle klasifikace v souladu s přílohou V, která stanoví podrobné podmínky pro analýzu, klasifikaci a monitorování vodních útvarů uvedených ve směrnici. Článek 2 bod 24 definuje „dobrý chemický stav povrchových vod“ jako chemický stav nezbytný ke splnění environmentálních cílů pro povrchové vody podle čl. 4 odst. 1 písm. a), tj. takový chemický stav útvaru povrchové vody, ve kterém koncentrace znečišťujících látek nepřesahují normy

environmentální kvality stanovené v příloze IX, podle čl. 16 odst. 7 a podle dalších příslušných právních předpisů Společenství, které stanoví normy environmentální kvality na úrovni Společenství. Obdobně čl. 2 bod 25 stanoví, že „dobrým chemickým stavem podzemních vod“ se rozumí chemický stav útvaru podzemní vody, který splňuje všechny podmínky stanovené v tabulce 2.3.2 přílohy V.

11. Článek 3 (nazvaný „Koordinace správních opatření v rámci oblastí povodí“) v části relevantní pro tento případ stanoví:

„1. Členské státy vymezí jednotlivá povodí na svém území a pro účely této směrnice je přiřadí jednotlivým oblastem povodí. [...]

2. Členské státy zajistí patřičná správní opatření, včetně určení příslušného orgánu pro uplatnění pravidel této směrnice v rámci každé oblasti povodí, jež leží na jejich území.

3. Členské státy zajistí, aby povodí rozkládající se na území více než jednoho členského státu bylo přiřazeno k mezinárodní oblasti povodí. Na žádost zúčastněných členských států podnikne Komise kroky, aby přiřazení k takovýmto mezinárodním oblastem povodí usnadnila.

Každý členský stát zajistí patřičná správní opatření, včetně určení příslušného orgánu pro uplatnění pravidel této směrnice v části mezinárodní oblasti povodí, jež leží na jeho území.

4. Členské státy zajistí, aby požadavky této směrnice na dosažení environmentálních cílů stanovených v článku 4, a zejména všechny programy opatření byly koordinovány v celé oblasti povodí. V mezinárodních oblastech povodí zajistí dotyčné členské státy tuto koordinaci společně a mohou pro tento účel využít stávajících struktur vyplývajících z mezinárodních dohod. Na žádost dotyčných členských států podnikne Komise kroky, aby ustanovení programů opatření usnadnila.

[...]

6. Členské státy mohou určit za příslušný orgán pro účely této směrnice stávající vnitrostátní nebo mezinárodní subjekt.

kvalitativní úroveň vymezenou ustanoveními směrnice, především článkem 2. Článek 4 rovněž stanoví, že norem a cílů stanovených touto směrnicí musí být dosaženo nejpozději do 15 let ode dne jejího vstupu v platnost.

7. Členské státy určí příslušný orgán do dne uvedeného v článku 24.

8. Členské státy předají Komisi seznam svých příslušných orgánů a příslušných orgánů všech mezinárodních subjektů, kterých jsou členy, nejpozději do šesti měsíců ode dne uvedeného v článku 24. Ke každému příslušnému orgánu budou poskytnuty údaje podle přílohy I.

13. Pokud jde o vody využívané k „odběru“ vody určené k lidské spotřebě, čl. 7 odst. 1 členským státům ukládá, aby určily pro každou oblast povodí všechny příslušné vodní útvary.

9. Členské státy uvědomí Komisi o jakékoli změně v údajích poskytnutých podle odstavce 8 do tří měsíců od vstupu této změny v platnost.“

14. Článek 7 odst. 2 stanoví, že „[k]romě splnění cílů podle článku 4 v souladu s požadavky této směrnice pro povrchové vody, včetně norem kvality stanovených na úrovni Společenství podle článku 16, zajistí členské státy pro každý vodní útvar určený podle odstavce 1, aby za použitého režimu úpravy vody a v souladu s právními předpisy Společenství splnila upravená voda požadavky směrnice 80/778/EHS ve znění směrnice 98/83/ES“.

12. Článek 4 stanoví environmentální cíle, kterých jsou členské státy povinny dosáhnout při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí pro povrchové vody, podzemní vody a chráněné oblasti. Členské státy jsou v podstatě povinny přijmout potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu dotyčných vod a chráněných oblastí a zlepšit jejich stav a obnovit je na

15. Článek 7 odst. 3 členským státům ukládá povinnost zajistit nezbytnou ochranu vodních útvarů určených podle čl. 7 odst. 1

a dává jim možnost, pokud o to mají zájem, zřídit pro tyto vodní útvary ochranná pásma.

c) kopie návrhu plánu povodí, a to nejmeně jeden rok před začátkem období, kterého se plán týká.

16. Článek 14, nazvaný „Informování veřejnosti a konzultace“ stanoví toto:

Na žádost musí být umožněn přístup k podkladovým dokumentům a informacím použitým pro vypracování návrhu plánu povodí.

„1. Členské státy podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění této směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí. Členské státy zajistí, aby pro každou oblast povodí byly k připomínkám veřejnosti, včetně uživatelů, zveřejněny a zpřístupněny:

2. Členské státy poskytnou nejmeně šest měsíců na písemné připomínky k těmto dokumentům, aby byly umožněny aktivní zapojení a konzultace.

a) časový plán a program prací pro vypracování plánu, včetně prohlášení o konzultačních opatřeních, která mají být přijata, nejmeně tři roky před začátkem období, kterého se plán týká;

3. Odstavce 1 a 2 se rovněž uplatní pro aktualizované plány povodí.“

b) předběžný přehled významných problémů hospodaření s vodou zjištěných v povodí, a to nejmeně dva roky před začátkem období, kterého se plán týká;

17. Články 16 a 17 směrnice jsou určeny orgánům Společenství. Ukládají Evropskému parlamentu a Radě, aby na návrh Komise přijaly specifická opatření proti znečišťování vod jednotlivými znečišťujícími látkami nebo jejich skupinami a k předcházení a omezování znečišťování podzemních vod. Podle článku 18 Komise uveřejní zprávu

o provádění této směrnice nejpozději do 12 let ode dne vstupu této směrnice v platnost a dále každých šest let.

Vnitrostátní právní předpisy

18. Článek 23 stanoví: „Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních ustanovení přijatých na základě této směrnice. Takto stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

20. Lucembursko se dovolává ustanovení zákona ze dne 29. července 1993 o ochraně povrchových a podzemních vod, veřejných i soukromých, a o hospodaření s nimi (dále jen „zákon z roku 1993“) ⁴.

21. Článek 2 uvádí, že účelem zákona z roku 1993 je boj proti znečištění vod a zajištění jejich obnovy s cílem splnit požadavky zejména v oblasti:

19. Článek 24 stanoví:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 22. prosince 2003. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.“

— ochrany lidského zdraví a zdraví zvířat, jakož i ekologické rovnováhy,

— biologického života recipientního vodního prostředí a zvláště chovných ryb,

[...]

— zásobování pitnou vodou a vodou k průmyslovému využití,

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice. Komise o nich uvědomí ostatní členské státy.“

— ochrany vodních zdrojů,

⁴ — Mém. 1993, 1302.

- koupání, vodních sportů a jiných rekreačních aktivit, **Kontext**

Postup před zahájením soudního řízení

- ochrany krajiny a

- zemědělství, průmyslu, dopravy a všech ostatních lidských činností obecného zájmu.

24. Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že Lucembursko ji neuvědomilo o opatřeních přijatých k provedení směrnice 2000/60 ve lhůtě (tj. do 22. prosince 2003) stanovené v článku 24, dopisem ze dne 26. ledna 2004 tento stát vyzvala, aby předložil vyjádření podle článku 226 ES⁵.

22. Článek 3 definuje 12 pojmů pro účely zákona z roku 1993.

23. Články 18 a 19 se týkají ochrany vodních útvarů určených k lidské spotřebě a vymezení ochranných pásem pro tyto vodní útvary. Článek 18 definuje jednotlivá ochranná pásma na základě jejich blízkosti k vodnímu zdroji a pravomocí, které vůči nim mají veřejné orgány. Tyto pravomoci zahrnují pravomoc vyvlastnit pásma bezprostředně přiléhající ke zdroji pitné vody a pravomoc regulovat veškeré činnosti v určených ochranných pásmech nebo jejich užívání, které mohou mít vliv na kvalitu vod. Článek 19 upřesňuje postup vyhlášení ochranných pásem, který zahrnuje fázi informování veřejnosti a konzultací.

25. Dopisem ze dne 14. dubna 2004 Lucembursko odpovědělo, že o návrhu zákona, jenž má provést směrnici 2000/60, bude národní parlament hlasovat na konci roku 2004 nebo na začátku roku 2005. Rovněž Komisi sdělilo, že ústřední vodohospodářská správa bude zřízena do května 2004.

26. Dopisem ze dne 9. července 2004 Komise vydala stručné odůvodněné stanoví-

⁵ — Tento dopis byl formulován obecně, pouze upozorňoval dotčený členský stát na to, že lhůta k provedení několika směrnic (vyjmenovaných v příloze vytisknuté z počítače) uplynula, přičemž uvedl, že nedošlo k oznámení žádných prováděcích opatření, takže *prima facie* dotčený členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z těchto jednotlivých směrnic, a vyzval jej k vyjádření.

33. Komise rovněž uznala, že čl. 7 odst. 3 směrnice 2000/60 byl řádně proveden články 18 a 19 zákona z roku 1993.

zkumem slučitelnosti zákona z roku 1993 s jinými ustanoveními směrnice 2000/60, než která uvedla ve své replice, a dospěla ke stejnému závěru.

34. Komise tedy změnila rozsah své původní žaloby⁶ a přeformulovala v replice svá návrhová žádání. Požádala Soudní dvůr, aby určil, že Lucembursko tím, že nepřijalo právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2000/60, s výjimkou čl. 3 odst. 1 až 3 a 5 až 7, jakož i čl. 7 odst. 3, a v každém případě tím, že o nich Komisi neuvědomilo, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z této směrnice.

37. V návaznosti na ústní vyjádření Lucemburska Komise uznala, že Lucembursko nyní splňuje hmotněprávní povinnosti vyplývající z čl. 7 odst. 1.

Posouzení

35. Komise nadále trvala na svém hlavním argumentu, že k provedení směrnice 2000/60 je nutný specifický vnitrostátní rámcový právní předpis.

Žalobní důvod týkající se neoznámení prováděcích opatření

36. Komise měla rovněž za to, že zákon z roku 1993 nepředstavuje úplné provedení směrnice 2000/60. Komise příkladmo přezkoumala zákon z roku 1993 z hlediska některých ustanovení směrnice 2000/60. Na jednání Komise svou analýzu rozšířila pře-

38. Je vhodné přezkoumat nejprve tento žalobní důvod.

39. Podle článku 24 směrnice 2000/60 měly členské státy uvědomit Komisi o opatřeních přijatých k provedení této směrnice do 22. prosince 2003.

6 — A tedy formulaci žalobního petitu.

40. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku⁷, tedy v projednávaném případě ke dni 8. září 2004.

41. Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že jediná informace, kterou Lucembursko poskytlo Komisi v této lhůtě, byl dopis z 24. srpna 2004. Formální odpověď Lucemburska na odůvodněné stanovisko je ze dne 27. září 2004.

42. Dopis z 24. srpna 2004 byl zaslán před uplynutím lhůty dvou měsíců stanovené v odůvodněném stanovisku Komise ze dne 9. července 2004. Komise v každém případě uznala, že tento dopis prokazuje řádné provedení povinností vyplývajících z většiny odstavců článku 3 směrnice. Komise v důsledku toho vzala zpět svůj návrh v části týkající se toho, že Lucembursko neoznámilo prováděcí opatření přijatá na základě článku 3 směrnice 2000/60. Tento bod tedy není třeba dále přezkoumávat.

43. Je nesporné, že Lucembursko uvedlo, že zákon z roku 1993 představuje řádné provedení směrnice, poprvé až ve své žalobní

odpovědi. Z výše uvedené judikatury vyplývá, že taková opožděná informace nemůže zhojit předchozí opomenutí oznámit požadované informace ke stanovenému datu.

44. Žaloba Komise je tedy v tomto ohledu opodstatněná.

Žalobní důvod týkající se nepřijetí opatření nezbytných k provedení směrnice 2000/60

45. Úvodem musím uvést, že skutečnost, že Komise ve své replice předložila nové argumenty a upravila podobu návrhových žádání, nemá vliv na přípustnost žaloby Komise v projednávané věci. Jak Soudní dvůr již rozhodl za velmi podobných okolností, Komise má právo upřesnit svá návrhová žádání tak, aby byly zohledněny informace poskytnuté členským státem v jeho žalobní odpovědi⁸, a nelze jí tedy vytýkat, že se zabývala argumenty vycházejícími ze zákona z roku 1993 poprvé až ve své replice.

7 — Viz, mimo jiné, rozsudek ze dne 9. září 2004, Komise v. Francie (C-113/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 13 a uvedená judikatura)

8 — Viz rozsudek ze dne 16. června 2005, Komise v. Itálie (C-456/03, Sb. rozh. I-5335, body 33 a 34). Viz body 66 až 70 dále.

Argumenty účastníků řízení

46. Komise tvrdí především to, že z cílů stanovených v článku 1 vyplývá, že směrnice 2000/60 ukládá členským státům, aby nejprve přijaly rámcový zákon k provedení hlavních povinností vyplývajících ze směrnice do vnitrostátního právního řádu. Takový rámcový zákon by potom představoval dostatečný právní základ k tomu, aby jako následující krok byla přijata konkrétnější opatření nezbytná k dosažení cílů sledovaných dalšími ustanoveními směrnice. Rámcový zákon tedy měl být přijat a oznámen Komisi ve lhůtě stanovené v článku 24 směrnice.

47. Podpůrně Komise tvrdí, jak vyplývá z její repliky, že ustanovení zákona z roku 1993 rozhodně neprovádějí směrnici 2000/60 úplně. Jako příklad Komise uvádí, že články 1 a 2, čl. 3 odst. 4, čl. 7 odst. 1 a 2 a článek 14 směrnice byly provedeny nedostatečně. Na jednání Komise požádala o doplnění článků 4, 8, 11, 13 a 23 na tento seznam.

48. Lucembursko připouští, že přijetí rámcového zákona k provedení směrnice 2000/60 by mohlo být pro vnitrostátní účely vhodné. Nicméně zásadně nesouhlasí

s názorem Komise, že směrnice ukládá specifickou právní povinnost přijmout takový rámcový zákon. Směrnice 2000/60 nepředstavuje harmonizační opatření ve smyslu článku 95 ES. Jde o směrnici, která stanoví „rámec pro politiku Společenství v oblasti vodního hospodářství“⁹. Hlavním cílem směrnice 2000/60 není uložit členským státům povinnost vytvořit odpovídající formální vnitrostátní právní rámec prostřednictvím harmonizace vnitrostátního právního řádu, ale uložit jim povinnost přijmout opatření k dosažení určitých věcných environmentálních cílů stanovených v článku 4.

49. Na alternativní argumenty Komise Lucembursko odpovědělo v tom smyslu, že stávající zákon z roku 1993 umožňuje vnitrostátním orgánům přijmout veškerá opatření nezbytná k dosažení funkčních cílů směrnice 2000/60 ve stanovených lhůtách.

— Vyžaduje řádné provedení směrnice 2000/60 přijetí rámcového zákona?

50. Směrnice 2000/60 je neobvyklou směrnicí. Jejím cílem není harmonizace vnitro-

9 — Lucembursko odkazuje na název směrnice 2000/60 ve francouzské verzi, který se mírně liší od anglického [a českého] názvu. Viz bod 1 výše.

státních právních předpisů. Jejím obecným cílem je spíše vymezit rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Při bližším přezkoumání je zjevné, že za tímto účelem obsahuje směrnice tři různé typy ustanovení.

51. Zprvce jsou zde ustanovení, která ukládají povinnosti samotným orgánům Společenství. Například články 16 a 17 vyzývají orgány Společenství k přijetí opatření Společenství v oblasti znečišťování vod a podzemních vod.

52. Zadruhé jsou zde ustanovení ukládající povinnosti členským státům vůči Komisi a Společenství. Jako příklad lze uvést informační povinnosti podle čl. 3 odst. 1 a čl. 24 odst. 2.

53. Zatřetí jsou zde ustanovení, která jak se zdá ukládají povinnosti členským státům vůči jednotlivcům, s přímým účinkem nebo bez něj. Tak například článek 4, který stanoví environmentální cíle sledované směrnicí, ukládá členským státům, aby provedly potřebná opatření k dosažení těchto cílů. Článek 14 členským státům ukládá povinnost zajistit aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění směrnice.

54. Krom toho platí pro provedení těchto jednotlivých ustanovení různé lhůty¹⁰.

55. Skutečnost, že ustanovení směrnice zdaleka nejsou homogenní, musí mít nutně dopad na způsob, jakým tato ustanovení mohou nebo mají být provedena na vnitrostátní úrovni (některá skutečně vůbec nemusí vyžadovat provedení). Jak Soudní dvůr již rozhodl „legislativní praxe Společenství ukazuje, že mohou existovat značné rozdíly, pokud jde o druhy povinností, jež směrnice ukládají členským státům, a tedy i pokud jde o výsledky, jichž má být dosaženo. Některé směrnice tak vyžadují, aby byla přijata legislativní opatření na vnitrostátní úrovni a aby jejich dodržování podléhalo soudnímu nebo správnímu přezkumu. Jiné směrnice stanovují, že členské státy musí přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, že bude dosaženo určitých obecně formulovaných a nezměřitelných cílů, přičemž jim nechávají prostor pro uvážení, co se týče povahy opatření, jež je třeba přijmout. Další směrnice od členských států vyžadují, aby bylo dosaženo velmi přesných a konkrétních výsledků po určité době. Vzhledem k tomu, že určit, že došlo k nesplnění povinnosti, je možné pouze tehdy, pokud při uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku existuje situace odporující právu Společenství, která je objektivně přiřitatelná dotýčnému členskému státu, zjištění, že došlo k dotčenému

10 — Viz např. čl. 4 odst. 1 písm. a) body ii) a iii), písm. b) bod ii) a písm. c), čl. 8 odst. 2, čl. 10 odst. 2, čl. 11 odst. 7 a 8, čl. 13 odst. 6 a čl. 16 odst. 4.

nesplnění povinnosti záleží na druhu povinnosti uložené ustanoveními příslušné [směrnice]¹¹. Zdá se, že směrnice 2000/60 obsahuje příklady všech druhů povinností zmíněných v této citaci.

56. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že pokud se ustanovení směrnice týká pouze vztahů mezi členskými státy a Komisí, nevyžaduje v zásadě provedení do vnitrostátního právního řádu. Za takových okolností má Komise nicméně možnost prokázat, že přijetí specifického prováděcího opatření je nezbytné¹².

57. Komise v průběhu řízení před Soudním dvorem tvrdila, že na základě cílů směrnice uvedených v článku 1 Lucembursko mělo za účelem řádného provedení směrnice do vnitrostátního práva přijmout „rámcový zákon“. Komise odmítla uvést, na otázky několika členů Soudního dvora na jednání, které(á) konkrétní ustanovení směrnice stanoví takový požadavek nebo které(á) konkrétní ustanovení lze vykládat tak, že je možné je(j) provést pouze tímto způsobem.

58. Článek 249 ES jasně stanoví, že členské státy si mohou zvolit formu a prostředky k provedení směrnic, které nejlépe zajistí výsledek, jehož má být dosaženo. Členské státy tak mají, samozřejmě s výhradou zásady efektivity, široký prostor pro uvážení, pokud jde o způsob provedení směrnice¹³.

59. Soudní dvůr kromě toho opakovaně rozhodl, že „formální převzetí ustanovení směrnice do výslovného a zvláštního právního předpisu není vždy nezbytné, neboť k provedení směrnice může v závislosti na jejím obsahu postačovat všeobecný právní kontext. Zejména existence obecných zásad ústavního nebo správního práva může způsobit nadbytečnost provedení zvláštními právními nebo správními opatřeními, avšak za podmínky, že tyto zásady skutečně zaručují plné uplatnění směrnice vnitrostátními správními orgány a že v případě, kdy je cílem dotčeného ustanovení směrnice vznik práv jednotlivců, je právní situace vyplývající z těchto zásad dostatečně přesná a jasná a oprávněné osoby mohou zjistit úplný rozsah svých práv a případně se jich dovolat u vnitrostátních soudů“¹⁴.

11 — Rozsudek ze dne 18. června 2002, Komise v. Francie (C-60/01, Recueil, s. I-5679, body 25 až 29).

12 — Rozsudky ze dne 24. června 2003, Komise v. Portugalsko (C-72/02, Recueil, s. I-6597, body 19 a 20) a ze dne 20. listopadu 2003, Komise v. Francie (C-296/01, Recueil, s. I-13909, bod 92).

13 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 7. května 2002, Komise v. Švédsko (C-478/99, Recueil, I-4147, bod 15), a ze dne 26. června 2003, Komise v. Francie (C-233/00, Recueil, s. I-6625, bod 75).

14 — Rozsudek Komise v. Itálie, uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 51 a uvedená judikatura.

60. Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že v řízeních podle článku 226 ES je věci Komise prokázat, že členský stát nesplnil svoji povinnost, předložením nezbytných informací Soudnímu dvoru; Komise se přitom nemůže opírat o žádnou domněnku¹⁵. V projednávaném případě Komise nese důkazní břemeno, pokud jde o to, že jediným způsobem, jak provést účinně směrnici 2000/60 do vnitrostátního práva, byl rámcový zákon.

61. Podle mého názoru Komise toto důkazní břemeno neunesla. Ačkoliv obecně odkazovala na cíle stanovené v článku 1 a na prováděcí opatření přijatá v jiných členských státech, nepředložila žádný přesvědčivý argument, že směrnice 2000/60 vyžaduje ke své plné účinnosti přijetí rámcového zákona na vnitrostátní úrovni, s vyloučením jakéhokoli jiného způsobu provedení.

62. Takovou povinnost nelze vyvodit ani ze znění směrnice 2000/60 jako celku, ani konkrétně z jejích článků 1 a 24. Komise sama na jednání připustila, že článek 1 směrnice nevyžaduje provedení. Jak zdůrazňuje Lucembursko, článek 24 pouze vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření

„nezbytná“ k provedení směrnice, ať už jde o opatření právní, či správní povahy. O tomto ustanovení nelze mít za to, že ukládá striktní povinnost přijmout rámcový zákon.

63. Nadto mi vzhledem k různorodé povaze ustanovení směrnice 2000/60 není jasné, jak nebo proč by rámcový zákon na vnitrostátní úrovni měl představovat vhodný prostředek k provedení těch ustanovení směrnice 2000/60, která ukládají povinnosti samotným orgánům Společenství nebo se týkají vztahů mezi členskými státy a Komisí.

64. Konečně upozorňuji na to, že Komise připustila – v různých fázích řízení před Soudním dvorem – že a) dopis Lucemburska ze dne 24. srpna 2004 dokazuje řádné provedení většiny odstavců článku 3; b) Lucembursko splnilo požadavky čl. 7 odst. 1¹⁶; c) články 18 a 19 zákona z roku 1993 řádně provádějí čl. 7 odst. 3, a d) článek 1 nevyžaduje provedení do vnitrostátního práva (a Komise tudíž vzala zpět příslušné části své původní žaloby). Je těžko pochopí-

15 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rakousko (C-194/01, Recueil, I-4579, bod 34 a uvedená judikatura a bod 74).

16 — Viz bod 37 výše.

telné, jak lze skloubit výše uvedené s požadavkem, že „pouze rámcový zákon je dostačující“.

tohoto nesplnění povinnosti“¹⁷. Soudní dvůr tedy za účelem určení, zda došlo k nesplnění povinnosti, porovnal ustanovení příslušné směrnice s vnitrostátními opatřeními, o nichž měl žalovaný členský stát za to, že jimi směrnicí provedl¹⁸.

65. Docházím tedy k závěru, že Komise neprokázala opodstatněnost svého tvrzení, že k provedení směrnice 2000/60 byl nezbytný rámcový zákon na vnitrostátní úrovni.

— Slučitelnost zákona z roku 1993 se směrnicí 2000/60

67. Stejně tak v projednávaném případě pouze porovnání ustanovení zákona z roku 1993 s požadavky směrnice ukáže, zda Lucembursko splnilo povinnost provést směrnicí 2000/60, či nikoliv.

66. Soudní dvůr musí však přezkoumat rovněž podpůrné tvrzení Komise týkající se toho, zda zákon z roku 1993 provádí řádně konkrétní ustanovení směrnice 2000/60, či nikoliv. Připomínám, že ve velmi podobném nedávném případě žalovaný členský stát uplatnil poprvé až ve své žalobní odpovědi, že příslušná směrnice již byla provedena stávajícími vnitrostátními právními předpisy. Soudní dvůr odmítl argument Komise, podle nějž takto opožděný odkaz na údajná prováděcí ustanovení nemůže zhojit tvrzené nesplnění povinnosti členského státu provést směrnicí. Soudní dvůr naopak uvedl, že „byla-li ustanovení vnitrostátního práva, jichž se dovolává [žalovaný členský stát], platná v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, musí je Soudní dvůr vzít v úvahu při posouzení existence

68. Soudní dvůr by měl podle mého názoru nicméně omezit svůj přezkum na ta ustanovení směrnice, která uvedla Komise ve své replice (tedy články 1 a 2, čl. 3 odst. 4, čl. 7 odst. 1¹⁹ a 2 a článek 14) a měl by odhlédnout od dalších ustanovení směrnice, kterých se Komise dovolávala na jednání.

17 — Rozsudek Komise v. Itálie, uvedený výše v poznámce pod čarou 8, bod 48 a uvedená judikatura. Viz rovněž bod 45 výše.

18 — Tamtéž, bod 49.

19 — Od žalobního důvodu týkajícího se čl. 7 odst. 1 Komise na jednání upustila. Viz bod 37 výše.

69. Důvodem je to, že Komise, jak vyžaduje judikatura²⁰, poskytla dostatečné informace umožňující Soudnímu dvoru určit, zda došlo k tvrzenému nesplnění povinnosti provést směrnici 2000/60, či nikoliv, pouze ohledně ustanovení uvedených v replice. Výtky Komise týkající se ustanovení směrnice uplatněných až na jednání krom toho nebyly Lucembursku řádně sděleny a Lucembursko nedostalo příležitost na ně odpovědět. Pokud by Soudní dvůr přezkoumával tyto výtky, porušil by podle mého názoru právo Lucemburska jakožto žalovaného a jednal by v rozporu se samotným účelem článku 226 ES²¹.

70. Ve své replice měla Komise možnost podrobně přezkoumat, v jakém rozsahu zákon z roku 1993 provádí směrnici. Tuto možnost využila pouze částečně.

71. V tomto kontextu nyní přezkoumám slučitelnost zákona z roku 1993

s povinnostmi vyplývajících z článků 1 a 2, čl. 3 odst. 4, čl. 7 odst. 2 a článku 14 směrnice 2000/60.

— Článek 1

72. Komise tvrdí, že obecné cíle stanovené v článku 1 směrnice 2000/60 jsou širší než cíle, které sleduje zákon z roku 1993 a které jsou omezeny na boj proti znečišťování vod a obnovu vodních zdrojů. Nicméně v odpovědi na otázku Soudního dvora na jednání Komise uznala, že článek 1 směrnice 2000/60 nemusí být proveden do vnitrostátního práva. Soudím tedy, že Komise upustila od žalobního důvodu týkajícího se článku 1. Pokud by Soudní dvůr přesto považoval za nezbytné přezkoumávat dále tuto otázku, chtěla bych jen podotknout, že článek 2 zákona z roku 1993, který upravuje jeho účel, je (stejně jako článek 1 směrnice 2000/60) formulován značně obecným a nezměřitelným způsobem²². Může tedy v zásadě zahrnovat všechny cíle stanovené v článku 1 směrnice 2000/60²³. Žalobní důvod Komise týkající se článku 1 je tedy v každém případě neopodstatněný.

20 — Viz poznámku pod čarou 15 výše.

21 — Podle mého názoru nejde o případ, kdy se Komise snaží uplatnění těchto dodatečných ustanovení směrnice na jednání o to, co lze nazvat „upřesněním“ návrhových žádání tak, aby byly zohledněny informace poskytnuté členským státem v jeho žalobní odpovědi. Nejedná se ani o předložení nového žalobního důvodu v průběhu řízení za účelem zohlednění právních a skutkových okolností, které vyšly najevo v průběhu řízení, což umožňuje čl. 42 odst. 2 jednacího řádu.

22 — Viz bod 21 výše.

23 — V tomto smyslu odkaz v článku 2 zákona z roku 1993 na požadavky vyplývající ze „všech ostatních lidských činností obecného zájmu“ podle mého názoru zahrnuje všechno.

— Článek 2

73. Komise zdůrazňuje, že zákon z roku 1993 obsahuje pouze některé z definic uvedených v článku 2 směrnice 2000/60. Komise poukazuje zejména na pojmy „povodí“ „dobrý ekologický potenciál“ a „dobrý chemický stav“, které všechny v zákoně z roku 1993 chybí.

74. Lucembursko netvrdí, že zákon z roku 1993 tyto definice obsahuje. Na jednání na svou obranu uvedlo, že pojmy definované v článku 2 jsou relevantní pouze pro účely vymezení obsahu funkčních povinností, jež tato směrnice ukládá členským státům. Není tedy třeba, aby byly samy o sobě provedeny.

75. Nesouhlasím s tímto názorem. Článek 2 nelze vykládat izolovaně. Některé z definic v článku 2 stanoví přesné normy kvality vody²⁴, kterých musí členské státy dosáhnout ve lhůtách stanovených zejména v článku 4 (obecně do 15 let od vstupu směrnice v platnost)²⁵. Článek 2 ve spojení

s článkem 4 tak ukládá členským státům přesné povinnosti – pravděpodobně ty (ačkoliv o tom zde není třeba rozhodovat), které rovněž mohou přiznávat práva jednotlivcům – jež je třeba splnit v určité lhůtě.

76. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že „pouhá správní praxe, která je svou povahou proměnlivá na základě správního uvážení a která není dostatečně známá, nemůže být považována za právně účinné splnění povinností uložených Smlouvou“²⁶, a že „ustanovení směrnice musejí být provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem a se specifičností, přesností a jasností vyžadovanou ke splnění požadavku právní jistoty, podle nějž, v případě směrnice, jež má přiznávat práva jednotlivcům, musí mít dotčené osoby možnost seznámit se svými právy v plném rozsahu“²⁷.

77. V rozporu s tím, co tvrdí Lucembursko, se lhůty pro dosažení norem stanovených v článku 4 liší od obecné lhůty k přijetí opatření nezbytných k provedení směrnice 2000/60 podle článku 24. Zákon z roku 1993 tím, že neobsahuje definice norem uvedené v článku 2 nebo lhůty, v nichž má být těchto

24 — Viz bod 10 výše.

25 — Viz čl. 4 odst. 1 písm. a) body ii) a iii), písm. b) bod ii) a písm. c).

26 — Rozsudek ze dne 13. března 1997, Komise v. Francie (C-197/96, Recueil, I-1489, bod 14 a uvedená judikatura).

27 — Rozsudek ze dne 8. července 1999, Komise v. Francie (C-354/98, Recueil, I-4927, bod 11 a uvedená judikatura).

norem dosaženo, jak jsou stanoveny v článku 4 (a tedy tím, že nečiní povinnosti vyplývající z článku 2 ve spojení s článkem 4 pro příslušné vnitrostátní orgány závaznými), nesplňuje požadavky směrnice 2000/60.

zajištění koordinace požadované směrnicí 2000/60. Lucembursko na podporu svého tvrzení ke své duplice připojilo text prohlášení Ministerské konference MKOR ze dne 29. ledna 2001 a text mezinárodní dohody o Meuse ze dne 3. prosince 2002. Oba texty odkazují na to, že koordinační opatření vyžadovaná směrnicí 2000/60 budou přijata v rámci těchto dvou mezinárodních subjektů²⁸.

— Článek 3 odst. 4

78. Komise je toho názoru, že žádné ustanovení zákona z roku 1993 neprovádí řádně čl. 3 odst. 4 směrnice 2000/60, který členským státům ukládá, aby koordinovaly všechny programy opatření v celých vymezovaných oblastech povodí.

79. Lucembursko uznává, že z čl. 3 odst. 4 vyplývá povinnost koordinace. Tvrdí však, že na jeho území neexistují národní oblasti povodí. Jedinými dvěma oblastmi povodí ve smyslu směrnice 2000/60 na území Lucemburska jsou mezinárodní oblasti povodí, a sice oblast povodí Rýna a Mosely a oblast povodí Meuse. V rámci mezinárodní komise pro ochranu Rýna (dále jen „MKOR“) byl speciálně zřízen koordinační výbor *ad hoc*, v němž jsou zastoupeny všechny dotčené členské státy a jehož úkolem je zajistit, aby byla povinnost koordinace stanovená směrnicí 2000/60 účinně provedena. Pokud jde o Meuse, byla zřízena Mezinárodní komise pro ochranu Meuse, mimo jiné za účelem

80. Souhlasím s Lucemburskem, že povinnosti vyplývající z čl. 3 odst. 4 se liší v závislosti na tom, zda je příslušná oblast povodí národní, nebo mezinárodní ve smyslu směrnice. V případě mezinárodních oblastí povodí čl. 3 odst. 4 stanoví, že „dotyčné členské státy [zajistí] tuto koordinaci společně a mohou pro tento účel využít stávajících struktur vyplývajících z mezinárodních dohod“. Článek 3 odst. 6 dále stanoví, že členské státy mohou určit za příslušný orgán pro účely této směrnice stávající vnitrostátní nebo mezinárodní subjekt.

81. Komise nezpochybnila tvrzení Lucemburska, že jediné dvě oblasti povodí ve smyslu směrnice nacházející se na jeho

28 — Pokud jde o MKOR, viz s. 13 dupliky Lucemburska (s. 5 přílohy I), a články 1, 2 a 5 Mezinárodní dohody o Meuse.

území jsou mezinárodními, nikoliv národními oblastmi povodí.

nout souladu se zvláštními normami kvality u vodních útvarů určených k lidské spotřebě²⁹.

82. Z dokumentů, které Lucembursko připojilo ke své duplice, vyplývá, jak uvádí Lucembursko, že dva mezinárodní subjekty byly skutečně pověřeny všemi dotýčnými členskými státy zajištěním koordinace opatření k provedení směrnice 2000/60, pokud jde o tyto mezinárodní oblasti povodí. Lucembursko, tak jako člen těchto mezinárodních subjektů, splnilo povinnosti vyplývající z čl. 3 odst. 4 směrnice 2000/60, pokud jde o mezinárodní oblasti povodí na jeho území.

83. Docházím tedy k závěru, že žalobní důvod Komise týkající se čl. 3 odst. 4 není opodstatněný.

85. Lucembursko v tomto bodě nevedlo žádný důvod na svou obranu.

86. Stejně jako článek 2, ve spojení s článkem 4, i čl. 7 odst. 2 obsahuje jasnou a přesnou povinnost, která může (pravděpodobně) přiznávat práva jednotlivcům. Podle výše uvedené judikatury³⁰ mělo Lucembursko provést toto ustanovení prostřednictvím opatření majících závazný účinek ve vnitrostátním právním řádu, a to ve lhůtě stanovené v článku 24. Vzhledem k tomu, že zákon z roku 1993 neobsahuje žádné ustanovení odpovídající čl. 7 odst. 2 a žádné jiné prováděcí opatření nebylo přijato, Lucembursko nesplnilo povinnost provést čl. 7 odst. 2 směrnice 2000/60.

— Článek 14

— Článek 7 odst. 2

84. Podle Komise žádné ustanovení zákona z roku 1993 neprovádí, a to ani částečně, povinnosti vyplývající z čl. 7 odst. 2, který ukládá členským státům povinnost dosáhnout

87. Komise konečně tvrdí, že povinnost zajistit informování veřejnosti a konzultace,

29 — Pokud jde o žalobní důvody Komise týkající se čl. 7 odst. 1 a 3, viz rovněž body 33 a 37 výše.

30 — Viz poznámku pod čarou 27 výše.

jež mají „podpoř[it] aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění této směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí“, obsažená v článku 14 směrnice 2000/60 se v zákoně z roku 1993 neodráží.

88. Lucembursko neuvádí, že by zákon z roku 1993 obsahoval ustanovení podobné článku 14 směrnice. Tvrdí však, že z čl. 14 odst. 1 směrnice 2000/60 vykládaného ve spojení s jejím článkem 13 vyplývá, že lhůta pro dosažení souladu s povinnostmi informovat veřejnost na základě článku 14 ještě neuplynula.

89. Lucembursko má pravdu v tom, že podle čl. 13 odst. 6 musí být plány povodí zveřejněny nejpozději do devíti let ode dne vstupu směrnice v platnost a že podle čl. 14 odst. 1 musí být veřejnost informována a musí jí být umožněno vznést připomínky jeden až tři roky – podle opatření – před začátkem období, kterého se plán týká. Nicméně je rovněž zřejmé, že cílem článku 14 je přiznat jednotlivcům a zúčastněným stranám právo zapojit se aktivně při provádění směrnice, „zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí“.

90. Pokud jsou ve hře individuální práva, členské státy musí splnit nejen obecné povinnosti týkající se provádění směrnice, jak je stanoví výše uvedená judikatura³¹, ale musí rovněž zajistit, aby právní situace na vnitrostátní úrovni vyplývající z provedení byla „dostatečně přesná a jasná a oprávněné osoby mohly zjistit úplný rozsah svých práv a případně se jich dovolat u vnitrostátních soudů“³².

91. Mám tedy za to, že v projednávaném případě musí být vnitrostátní prováděcí opatření takové povahy, aby učinila lhůtu podle čl. 13 odst. 6 pro příslušné vnitrostátní orgány závaznou a aby umožňovala jednotlivcům zjistit úplný rozsah jejich práv v rámci postupů stanovených v čl. 14 odst. 1.

92. Neexistence jakéhokoliv prováděcího opatření zjevně tyto podmínky nesplňuje. V rozporu s tím, co tvrdí Lucembursko, skutečnost, že plány povodí a s nimi související informační postupy budou zveřejněny a projednány s veřejností až v neurčité době v budoucnu, nijak nezmírňuje povin-

31 – Viz poznámky pod čarou 26 a 27 výše.

32 – Viz mimo jiné rozsudek Komise v. Itálie, uvedený výše v poznámce pod čarou 8, bod 51 a uvedená judikatura.

nost členských států přijmout přesné, jasné a právně závazné opatření zajišťující splnění těchto povinností. Vzhledem k tomu, že žádné zvláštní ustanovení nestanoví jinak, platí obecná lhůta stanovená v článku 24.

Náklady řízení

93. Docházím tedy k závěru, že Lucembursko tím, že nepřijalo opatření nezbytná na vnitrostátní úrovni k provedení článku 14 směrnice 2000/60, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.

94. Podle čl. 69 odst. 3 jednacího řádu může Soudní dvůr rozdělit náklady mezi účastníky řízení, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch. Tak je tomu v projednávaném případě, kdy Komise měla ve věci úspěch pouze částečně. Domnívám se tedy, že každý účastník řízení by měl nést vlastní náklady řízení.

Závěry

95. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

1) určil, že

- Lucembursko tím, že neoznámilo Komisi vnitrostátní právní a správní předpisy provádějící směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky,

s výjimkou jejího článku 3, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 24 této směrnice;

- Lucembursko tím, že nepřijalo ve stanovené lhůtě právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s článkem 2, čl. 7 odst. 2 a článkem 14 směrnice 2000/60, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článku 24 této směrnice;

- 2) ve zbývajících částech žalobu zamítl;
- 3) uložil každému účastníkovi řízení nést vlastní náklady řízení.