Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 21 marca 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Polityka wodna Unii – Dyrektywa 2000/60/WE – Cele środowiskowe w odniesieniu do wód powierzchniowych – Zapobieganie pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych – Załącznik V, pkt 1.2.2 – Definicje „bardzo dobrego", „dobrego" i „umiarkowanego" stanu ekologicznego w jeziorach – Kryteria oceny biologicznego elementu jakości „ichtiofauna"

W sprawie C-671/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) postanowieniem z dnia 20 października 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 25 października 2022 r., w postępowaniu:

T GmbH

przeciwko

Bezirkshautpmannschaft Spittal an der Drau,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, J. Passer (sprawozdawca) i M.L. Arastey Sahún, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu T GmbH – V. Rastner, Rechtsanwältin,

– w imieniu rządu austriackiego – A. Posch, J. Schmoll i M. Kopetzki, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Irlandii – M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce, D. O'Reilly i M. Tierney, w charakterze pełnomocników, których wspierali J. Doherty, SC i E. McGrath, SC,

* Język postępowania: niemiecki.

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Hermes i E. Sanfrutos Cano, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 listopada 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni pkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między T GmbH a Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau (starostwem Spittal an der Drau, Austria; zwanym dalej „starostwem”) w przedmiocie odmowy tego starostwa wydania skarżącej w postępowaniu głównym pozwolenia na budowę hangaru dla łodzi nad jeziorem.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 25 dyrektywy 2000/60 ma następujące brzmienie:

„Powinny zostać ustalone wspólne definicje stanu wód w aspekcie jakości oraz, tam gdzie odnosi się to do celów środowiskowych, ilości. Powinny zostać określone cele środowiskowe dla zapewnienia osiągnięcia dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych w całej Wspólnocie oraz dla zapobieżenia pogorszeniu się stanu wód na poziomie wspólnotowym”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Cel”, przewiduje:

„Celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które:

a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu [się] oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych;

[…]”.

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

17) »Stan wód powierzchniowych« jest ogólnym wyrażeniem stanu części wód powierzchniowych, określonym przez gorszy ze stanów ekologiczny lub chemiczny.

18) »Dobry stan wód powierzchniowych« oznacza stan osiągnięty przez część wód powierzchniowych, jeżeli zarówno ich stan ekologiczny, jak i chemiczny jest określony jako co najmniej »dobry«.

[…]

21) »Stan ekologiczny« jest określeniem jakości struktury i funkcjonowania ekosystemu wodnego związanego z wodami powierzchniowymi, ustalonym zgodnie z załącznikiem V.

22) »Dobry stan ekologiczny« oznacza stan części wód powierzchniowych, sklasyfikowany zgodnie z załącznikiem V.

[…]”.

6 Artykuł 4 dyrektywy 2000/60, zatytułowany Cele środowiskowe”, stanowi:

„1. Czyniąc operacyjnymi programy działań określone w planach gospodarowania wodami w dorzeczu:

a) dla wód powierzchniowych:
   (i) państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez naruszenia ust. 8;
   (ii) państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania [ppkt] (iii) dla sztucznych i silnie zmienionych części wód, mając na celu osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8;

[…]”.

7 Punkt 1.2 załącznika V do wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Normatywne definicje klasyfikacji stanu ekologicznego”, stanowi:

„Tabela 1.2. Ogólna definicja dla rzek, jezior, wód przejściowych i wód przybrzeżnych

Poniższy tekst podaje ogólną definicję jakości ekologicznej. Do celów klasyfikacji charakterystykę elementów jakości stanu ekologicznego dla każdej kategorii wód powierzchniowych podano w tabelach 1.2.1–1.2.4 poniżej.

Element	Stan bardzo dobry	Stan dobry	Stan umiarkowany
Charakterystyka ogólna	Nie ma lub są bardzo niewielkie antropogeniczne zmiany wartości fizykochemicznych i hydromorfologicz-nych elementów jakości danego typu części wód powierzchniowych w odniesieniu do tych, jakie zwykle towarzyszą temu typowi części wód powierzchniowych w warunkach niezakłóconych. Wartości biologicznych elementów jakości dla części wód powierzchniowych odzwierciedlają wartości normalnie związane z tym typem w warunkach niezakłóconych i nie pokazują żadnych lub pokazują niewielkie oznaki zakłóceń. Są to warunki i populacje specyficzne dla danego typu.	Wartości biologicznych elementów jakości danego typu części wód powierzchniowych wykazują niskie poziomy zakłócenia wynikające z działalności człowieka, ale odchylenia od wartości, jakie zwykle towarzyszą temu typowi części wód powierzchniowych w warunkach niezakłóconych, są jedynie niewielkie.	Wartości biologicznych elementów jakości danego typu części wód powierzchniowych różnią się umiarkowanie od tych, jakie zwykle towarzyszą temu typowi części wód powierzchniowych w warunkach niezakłóconych. Wartości wskazują na umiarkowany poziom zakłócenia wynikający z działalności człowieka, zdecydowanie większy niż w warunkach stanu dobrego.

Wody osiągające stan poniżej umiarkowanego są klasyfikowane jako wody o słabym stanie lub złym stanie.

Wody wykazujące oznaki znacznych zmian wartości biologicznych elementów jakości dla danego typu części wód powierzchniowych oraz wody, w których odpowiednie zbiorowiska organizmów różnią się znacznie od tych, jakie zwykle towarzyszą danemu typowi części wód powierzchniowych w warunkach niezakłóconych, są klasyfikowane jako wody o słabym stanie.

Wody wykazujące oznaki poważnych zmian wartości biologicznych elementów jakości dla danego typu części wód powierzchniowych i w których brak jest znacznej części odpowiednich populacji biologicznych, jakie zwykle towarzyszą danemu typowi części wód powierzchniowych, są klasyfikowane jako wody o złym stanie.

[…]

1.2.2. Definicje bardzo dobrego, dobrego i umiarkowanego stanu ekologicznego w jeziorach

Biologiczne elementy jakości

Element	Stan bardzo dobry	Stan dobry	Stan umiarkowany
[…]	[…]	[…]	[…]
Ichtiofauna	Skład gatunkowy i liczebność odpowiadają całkowicie lub prawie całkowicie warunkom niezakłóconym. Obecne są wszystkie specyficzne dla danego typu wód gatunki wrażliwe na zakłócenia. Struktura wiekowa populacji ryb wykazuje niewielkie oznaki zakłócenia antropogenicznego i nie wskazuje na zaburzenia reprodukcji ani rozwoju żadnego gatunku.	Istnieją niewielkie zmiany w składzie gatunkowym i liczebności w porównaniu do zespołów specyficznych dla danego typu wód, które mogą być przypisane antropogenicznym wpływom na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości. Struktura wiekowa populacji ryb wykazuje oznaki zmian, które mogą być przypisane antropogenicznym wpływom na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości oraz, w niektórych przypadkach, jest wskaźnikiem zaburzeń reprodukcji lub rozwoju określonych gatunków w stopniu mogącym spowodować zanik niektórych klas wiekowych.	Skład i liczebność gatunków ryb różnią się umiarkowanie w porównaniu do populacji specyficznych dla danego typu wód, na skutek wpływu antropogenicznego na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości. Struktura wiekowa populacji ryb wykazuje poważne oznaki zaburzeń, które mogą być spowodowane wpływem antropogenicznym na fizykochemiczne i hydromorfologiczne elementy jakości do tego stopnia, że umiarkowana część gatunków specyficznych dla danego typu wód nie występuje lub jest bardzo nieliczna.

[…]”.

Prawo austriackie

8 Paragraf 30a ust. 1 Wasserrechtsgesetz 1959 (ustawy – prawo wodne z 1959 r.) z dnia 16 października 1959 r. (BGBl., 215/1959), w brzmieniu z dnia 22 listopada 2018 r. (BGBl. I, 73/2018, zwanej dalej „WRG”) stanowi zasadniczo, że wody powierzchniowe należy chronić, poprawiać ich stan i oczyszczać je, aby zapobiec pogorszeniu się ich stanu oraz że stan docelowy wód powierzchniowych jest osiągany, gdy dana część wód powierzchniowych ma co najmniej dobry stan ekologiczny i dobry stan chemiczny.

9 Zgodnie z § 104a ust. 1 pkt 1 lit. b) WRG przedsięwzięcia, w przypadku których w wyniku zmian w charakterystyce hydromorfologicznej części wód powierzchniowych lub w wyniku zmian poziomu wód części wód podziemnych należy liczyć się z pogorszeniem się stanu części wód powierzchniowych lub podziemnych, są w każdym przypadku przedsięwzięciami, w przypadku których należy spodziewać się następstw dla interesów publicznych.

10 Na podstawie § 105 ust. 1 WRG w interesie publicznym wniosek o pozwolenie na przedsięwzięcie może zostać oddalony między innymi w przypadku, gdy należy się obawiać znacznego pogorszenia się stanu ekologicznego wód lub zachodzi istotne naruszenie celów wynikających z innych przepisów prawa Unii.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

11 W dniu 7 listopada 2013 r. skarżąca w postępowaniu głównym wystąpiła do starostwa o wydanie pozwolenia na budowę hangaru dla łodzi o rozmiarze 7 m x 8,5 m nad jeziorem Weißensee (Austria). To jezioro pochodzenia naturalnego, położone w kraju związkowym Karyntia, ma powierzchnię 6,53 km^2.

12 Ponieważ wniosek ten został oddalony decyzją z dnia 25 maja 2016 r., skarżąca w postępowaniu głównym wniosła skargę do Landesverwaltungsgericht Kärnten (krajowego sądu administracyjnego w Karyntii, Austria), który orzeczeniem z dnia 21 lutego 2020 r. utrzymał w mocy decyzję o oddaleniu wniosku. Ów sąd uznał, że ogólny stan wód powierzchniowych jeziora był „słaby" z powodu jakości ichtiofauny. Uważał on, że, jeżeli wszystkie fizykochemiczne i hydromorfologiczne elementy jakości oraz biologiczne elementy jakości „fitoplankton" i „makrofity" były w bardzo dobrym stanie, był on zobowiązany do dokonania całościowej oceny elementów jakości i uwzględnienia jako decydującego kryterium klasyfikacji elementu o najgorszej wartości. Słaby stan biologicznego elementu jakości „ichtiofauna" wynikał z niewłaściwej gospodarki rybnej, ponieważ bieżący spis populacji ryb pozwolił na stwierdzenie, że z pierwotnych ośmiu gatunków ryb nadal występowało tylko sześć, podczas gdy doszło do nich dziewięć obcych gatunków ryb.

13 Zdaniem Landesverwaltungsgericht Kärnten (krajowego sądu administracyjnego w Karyntii) z obowiązku poprawy stanu wód powierzchniowych i ciążącego na tych państwach członkowskich na podstawie dyrektywy 2000/60 obowiązku osiągnięcia dobrego stanu tych wód wynika zakaz podejmowania przez te państwa wszelkich działań, które stoją na przeszkodzie poprawie lub nie mają na celu przyczynienia się do poprawy. Sąd ten uściślił, że chociaż budowa hangaru dla łodzi w pobliżu brzegu jeziora nie spowodowałaby zmiany ogólnego stanu wód jeziora, to nie pociągnęłaby za sobą poprawy stanu jego wód powierzchniowych, ponieważ zagroziłaby ona istniejącym naturalnym występującym tarliskom ryb.

14 Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria), sąd odsyłający, rozpatrujący skargę rewizyjną wniesioną przez skarżącą w postępowaniu głównym od wyroku z dnia 21 lutego 2020 r., uważa, że dyrektywa 2000/60 nie ustanawia obowiązku odmowy wydania pozwolenia na przedsięwzięcia, które, jeżeli nie powodują one pogorszenia się stanu części wód, nie przyczyniają się do dobrego stanu wód powierzchniowych, lecz wprowadza jedynie obowiązek odmowy udzielenia pozwolenia na przedsięwzięcia mające znaczące skutki dla stanu części wód, których dotyczy.

15 Sąd odsyłający zauważył, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, a w szczególności pkt 51 wyroku z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), państwa członkowskie są zobowiązane – z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa – do odmowy zgody na konkretne przedsięwzięcie, w przypadku gdy może ono spowodować pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych lub gdy zagraża uzyskaniu dobrego stanu wód powierzchniowych lub dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego takich wód. Sąd ten przypomniał również orzecznictwo, zgodnie z którym państwa członkowskie nie są

upoważnione przy dokonywaniu oceny zgodności konkretnego programu lub przedsięwzięcia z celem polegającym na zapobieganiu pogorszeniu się jakości wód, nie brać pod uwagę przejściowych negatywnych konsekwencji tych programów lub projektów dla tych wód, chyba że jest oczywiste, że takie konsekwencje mają, ze względu na swój charakter, jedynie niewielki wpływ na stan danej części wód.

16 W niniejszej sprawie sąd odsyłający uważa, że w zawisłym przed nim sporze konieczne jest w pierwszej kolejności dokonanie oceny środków przeznaczonych do osiągnięcia dobrego stanu wód powierzchniowych, a w drugiej kolejności, dokonanie oceny, czy przedsięwzięcie to ma dla tych środków znaczące konsekwencje. Uściślił on, że taka ocena oznacza, iż stan odnośnych wód powierzchniowych zostanie sklasyfikowany na poziomie niższym niż „dobry". Z tego względu sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym zakłócenie ichtiofauny wynikające jego zdaniem jedynie z działań podjętych przez sektor rybołówstwa, a nie z wpływów antropogenicznych na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości, prowadzi do sklasyfikowania stanu wód powierzchniowych na poziomie niższym niż „dobry".

17 Sąd odsyłający wskazał, że gdyby w celu określenia stanu ekologicznego wód powierzchniowych należało wziąć pod uwagę inne przyczyny niż antropogeniczne wpływy na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości, stan ekologiczny odnośnych wód jeziora należałoby sklasyfikować na poziomie słabym. W tym wypadku sąd odsyłający zastanawia się nad sposobem, w jaki należy dokonać klasyfikacji biologicznego elementu jakości „ichtiofauna" i nad poziomem zaklasyfikowania, jaki można mu przyznać.

18 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy pkt 1.2.2 załącznika V (Definicje bardzo dobrego, dobrego i umiarkowanego stanu ekologicznego w jeziorach) do [dyrektywy 2000/60] należy interpretować w ten sposób, że »zakłócenia« w tabeli »Biologiczne elementy jakości«, wiersz »Ichtiofauna«, kolumna »Stan bardzo dobry«, oznaczają wyłącznie wpływy antropogeniczne na fizykochemiczne i hydromorfologiczne elementy jakości?

2) Czy wymieniony przepis należy interpretować w ten sposób, że odchylenie biologicznego elementu jakości »ichtiofauna« od stanu bardzo dobrego, którego przyczyną są zakłócenia inne niż antropogeniczne wpływy na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości, prowadzi do tego, że biologiczny element jakości »ichtiofauna« nie podlega zaklasyfikowaniu również do »stanu dobrego« lub »stanu umiarkowanego«?".

W przedmiocie dopuszczalności

19 Na wstępie Komisja Europejska podniosła w uwagach pisemnych, że poprzez swe pytania sąd odsyłający zakłada, iż błędy w gospodarce rybnej i „antropogeniczne wpływy na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości" w rozumieniu pkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60 są dwoma odmiennymi wpływami antropogenicznymi. Zaznacza ona, że pytania prejudycjalne byłyby pozbawione znaczenia dla sprawy, gdyby te błędy, które sądy austriackie uważają za przyczynę zaklasyfikowania odnośnych wód powierzchniowych na poziomie słabym, należało uznać za będące „antropogenicznymi wpływami na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości" w rozumieniu pkt 1.2.2 tego załącznika V.

20 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii przedstawione przez sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (wyrok z dnia 25 maja 2023 r., WertInvest Hotelbetrieb, C-575/21, EU:C:2023:425, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach procedury przewidzianej w art. 267 TFUE, opartej na wyraźnym podziale funkcji między sądami krajowymi a Trybunałem, wyłącznie do sądu krajowego należy ustalenie i ocena okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym oraz ustalenie dokładnego zakresu stosowania krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych. Trybunał jest jedynie uprawniony do orzekania w przedmiocie wykładni lub ważności prawa Unii w odniesieniu do sytuacji faktycznej i prawnej, którą przedstawił sąd odsyłający i nie może jej podważać ani ustalać, czy jest prawidłowa (wyrok z dnia 9 września 2021 r., Real Vida Seguros, C-449/20, EU:C:2021:721, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 W niniejszej sprawie, o ile nie można wykluczyć, że rybołówstwo może mieć wpływ na fizykochemiczne i ewentualnie hydromorfologiczne elementy jakości wód powierzchniowych, o tyle z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by działania w zakresie gospodarki rybnej stanowiły w każdym razie działania mające wpływy antropogeniczne na fizykochemiczne i hydromorfologiczne elementy jakości wód powierzchniowych.

23 W konsekwencji przedstawione pytania, które nie okazują się pozbawione znaczenia dla sprawy, są dopuszczalne.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

24 Poprzez swe pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy pkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że – w odniesieniu do kryteriów oceny biologicznego elementu jakości „ichtiofauna” – „zakłócenia antropogeniczne” w składzie gatunkowym i liczebności ryb w porównaniu z populacjami specyficznymi dla danego typu wód w rozumieniu tego punktu mogą wynikać jedynie z „antropogenicznych wpływów na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości” jezior, a nie z innych wpływów antropogenicznych takich jak działania w zakresie gospodarki rybnej. W razie odpowiedzi przeczącej sąd ten zmierza do ustalenia, czy przy klasyfikacji stanu ekologicznego „ichtiofauny” są istotne wszystkie przyczyny zakłóceń.

25 Sąd odsyłający uściślił, że w przypadku gdyby zakłócenia te należało uznać za mogące być spowodowane działaniami w zakresie gospodarki rybnej, stan ekologiczny odnośnych wód jeziora należałoby sklasyfikować na poziomie „słabym”. Gdyby tak było, sąd ten uznaje za konieczne w ramach procedury udzielenia zezwolenia na przedsięwzięcie będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym określenie, czy w celu osiągnięcia dobrego ogólnego stanu wód jeziora biologiczny element jakości „ichtiofauna” powinien mieć „dobry” lub „bardzo dobry” stan ekologiczny. Sąd ten zastanawia się również nad konsekwencjami, w odniesieniu do klasyfikacji

biologicznego elementu jakości „ichtiofauna”, wzięcia pod uwagę warunków zakłóconych niewynikających z wpływów antropogenicznych na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości. Zmierza on do ustalenia, czy ten element nie może zatem zostać sklasyfikowany w najlepszym wypadku na poziomie „słabym” lub, przeciwnie, na wszystkich poziomach, ponieważ wszystkie przyczyny odchylenia od „bardzo dobrego” stanu ekologicznego są w tym przypadku istotne.

26 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w celu dokonania wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi [wyroki: z dnia 2 września 2015 r., Surmačs, C-127/14, EU:C:2015:522, pkt 28; z dnia 16 listopada 2016 r., DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, pkt 19].

27 W pierwszej kolejności zgodnie z pkt 1.2.2 do załącznika V do dyrektywy 2000/60 klasyfikacja stanu ekologicznego jeziora według poziomu „bardzo dobrego”, „dobrego” i „umiarkowanego” biologicznego elementu jakości „ichtiofauna” zależy w szczególności od stopnia odchylenia występującego między składem gatunkowym i liczebnością ryb w jeziorze a populacjami specyficznymi dla danego typu wód. W owym punkcie uściślono, że ten skład gatunkowy i liczebność są, w zależności od danej sytuacji, wolne od „zakłócenia antropogenicznego” lub zmienione w porównaniu do zespołów specyficznych dla danego typu wód na skutek „wpływu antropogenicznego”.

28 Odniesienie do przyczyn antropogenicznych w celu oceny odchyleń, które pojawiły się w składzie gatunkowym i liczebności ryb w porównaniu z populacjami specyficznymi dla danego typu wód, ma zastosowanie przy określaniu wszystkich stanów ekologicznych. W przypadku stanów ekologicznych „dobrego” i „umiarkowanego”, określonych w odniesieniu do zakresu tych rozbieżności, uściślono jednak, że uwzględnia się przyczyny danego rodzaju. Z definicji tych dwóch stanów ekologicznych wynika bowiem, że niewielkie lub umiarkowane odchylenia występujących w jeziorze gatunków w porównaniu do populacji specyficznych dla danego typu wód tego jeziora powinny wynikać z „antropogenicznych wpływów na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości”.

29 Z wykładni językowej pkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60 może zatem wynikać, że tylko wpływy takiego rodzaju są decydujące w celu zaklasyfikowania do jednego lub drugiego z tych stanów. W takim wypadku zmiany w składzie gatunkowym i liczebności spowodowane działaniami w zakresie gospodarki rybnej lub wszelkimi środkami, których nie można przypisać wpływom antropogenicznym na fizykochemiczne lub hydromorfologiczne elementy jakości, nie mogą być istotne przy ocenie, czy należy uznać, że część wód powierzchniowych jest w „dobrym” lub „umiarkowanym” stanie ekologicznym.

30 Nie ma wątpliwości co do tego, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wykładnia przepisu prawa Unii w świetle jego kontekstu i celu nie może skutkować pozbawieniem wszelkiej skuteczności jasnego i precyzyjnego brzmienia tego przepisu. W związku z tym, jeżeli znaczenie przepisu prawa Unii wynika jednoznacznie z samego jego brzmienia, Trybunał nie może odejść od tej wykładni (wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., Mensing, C-180/22, EU:C:2023:565, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 Jednakże należy stwierdzić, że, jak wskazał co do zasady rzecznik generalny w pkt 27–31 opinii, pkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60 nie jest pozbawiony dwuznaczności.

32 Wynika stąd, że wykładnia pkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60 nie może opierać się na samym jego brzmieniu, lecz powinna uwzględniać zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 26 niniejszego wyroku kontekst oraz cele tej dyrektywy.

33 Należy zatem w drugiej kolejności zbadać kontekst tego pkt 1.2.2 i w szczególności szereg tabeli znajdujących się w pkt 1.2 oraz kolejne podpunkty załącznika V do dyrektywy 2000/60. Ów pkt 1.2, przedstawiony w pkt 7 niniejszego wyroku, zawiera tabelę 1.2, zatytułowaną „Ogólna definicja dla rzek, jezior, wód przejściowych i wód przybrzeżnych”, wskazującą w sposób ogólny trzy stany ekologiczne – „bardzo dobry”, „dobry” i „umiarkowany” – tych wód oraz trzy akapity, w których określono, co należy rozumieć przez klasyfikacje wspomnianych wód jako wód o „słabym stanie” i „złym stanie”. Punkty 1.2.1–1.2.4 tego załącznika zawierają szczegółowe definicje stanu ekologicznego odpowiednio w rzekach, w jeziorach, w wodach przejściowych i w wodach przybrzeżnych. W celu dokonania oceny stanu ekologicznego każdego typu części wód powierzchniowych państwa członkowskie biorą pod uwagę trzy kategorie elementów jakości, a mianowicie biologiczne elementy jakości, hydromorfologicze elementy jakości i fizykochemiczne elementy jakości, przy czym każdy ze wspomnianych elementów jakości obejmuje szczególne parametry.

34 W tabeli 1.2, przy definiowaniu w niej w sposób ogólny „stanu bardzo dobrego” wód powierzchniowych, odniesiono się zatem do okoliczności, że „[w]artości biologicznych elementów jakości dla części wód powierzchniowych odzwierciedlają wartości normalnie związane z tym typem w warunkach niezakłóconych i nie pokazują żadnych lub pokazują niewielkie oznaki zakłóceń”, i uściślono, że „[s]ą to warunki i populacje specyficzne dla danego typu”.

35 Co się tyczy „dobrego” stanu ekologicznego, we wspomnianej tabeli 1.2 przewidziano, że „[w]artości biologiczn[e] elementów jakości danego typu części wód powierzchniowych wykazują niskie poziomy zakłócenia wynikające z działalności człowieka, ale odchylenia od wartości, jakie zwykle towarzyszą temu typowi części wód powierzchniowych w warunkach niezakłóconych są jedynie niewielkie”, natomiast w odniesieniu do „umiarkowanego” stanu ekologicznego wspomniano w niej, iż wartości te „wskazują na umiarkowany poziom zakłócenia wynikający z działalności człowieka, zdecydowanie większy niż w warunkach stanu dobrego” i że „różnią się umiarkowanie od tych, jakie zwykle towarzyszą temu typowi części wód powierzchniowych w warunkach niezakłóconych”.

36 W związku z tym, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 38 opinii, ogólna definicja jakości ekologicznej wód powierzchniowych nie odnosi się do zakłóceń związanych ze szczególnymi przyczynami, takimi jak antropogeniczne zmiany wartości fizykochemicznych i hydromorfologicznych elementów jakości.

37 Otóż w odniesieniu do kategorii dotyczącej „bardzo dobrego” stanu ekologicznego ze znajdującej się w tabeli 1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60 ogólnej definicji jakości ekologicznej ani z definicji biologicznego elementu jakości „ichtiofauna”, znajdującej się w tabeli 1.2.2 tego załącznika nie wynika, by zmiany antropogeniczne, zakłócenia antropogeniczne lub wpływy antropogeniczne dotyczyły jedynie fizykochemicznych i hydromorfologicznych elementów jakości.

38 Podobnie w odniesieniu do kategorii dotyczących „dobrego stanu” ekologicznego i „umiarkowanego” stanu ekologicznego, ze względu na to, że stany te są zdefiniowane w owych dwóch tabelach na podstawie tych samych wskaźników co „bardzo dobry” stan ekologiczny,

w zależności od stwierdzonego odchylenia od wartości normalnych, uwzględnienie wszelkich zakłóceń przy ocenie tego ostatniego stanu i nieuwzględnienie niektórych z tych zakłóceń przy ocenie rozbieżności między wspomnianym stanem a stanem „dobrym” i „umiarkowanym” byłoby, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 40 opinii, wewnętrznie sprzeczne.

39 Taka wykładnia jest w trzeciej kolejności zgodna z celami dyrektywy 2000/60. Ścisła wykładnia kryterium „w warunkach niezakłóconych” w rozumieniu tabeli 1.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60, która prowadziłaby przy klasyfikowaniu biologicznego elementu jakości „ichtiofauna” do nieuwzględnienia niektórych wpływów antropogenicznych, takich jak działania w zakresie gospodarki rybnej, byłaby bowiem niezgodna z ostatecznym celem dyrektywy 2000/60 wynikającym z motywu 25 i art. 1 lit. a) tej dyrektywy polegającym na osiągnięciu w drodze skoordynowanego działania „dobrego stanu „wszystkich wód powierzchniowych w Unii Europejskiej do roku 2015 (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 35–37).

40 Z art. 1 lit. a) dyrektywy 2000/60 wynika bowiem, że jej celem jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które zapobiegają dalszemu pogarszaniu się oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz ekosystemów lądowych bezpośrednio od nich uzależnionych.

41 Cele środowiskowe, do których realizacji są zobowiązane państwa członkowskie, w odniesieniu do wód powierzchniowych zostały uściślone w art. 4 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy, który to przepis, jak wyjaśnił Trybunał, przewiduje dwa różne cele, choć w istocie nierozłącznie powiązane ze sobą. Z jednej strony, zgodnie z ppkt (i) tego przepisu, państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych (obowiązek zapobiegania pogorszeniu). Z drugiej strony, na podstawie ppkt (ii) i (iii) wspomnianego przepisu państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód powierzchniowych w celu osiągnięcia „dobrego stanu” tych wód najpóźniej do dnia 22 grudnia 2015 r. (obowiązek poprawy) (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 39).

42 Zarówno obowiązek poprawy, jak i obowiązek zapobiegania pogorszeniu się stanu części wód służą realizacji celów jakościowych zamierzonych przez prawodawcę Unii, czyli ochrony i odtworzenia dobrego stanu, dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych (wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 41).

43 W tym kontekście art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2000/60 nie ogranicza się do programowego sformułowania zwyczajnych celów planów gospodarowania, lecz wywiera wiążące skutki na każdym etapie procedury ustanowionej w tej dyrektywie, jak tylko zostanie ustalony stan ekologiczny danej części wód. Przepis ten nie zawiera zatem jedynie obowiązków programowych, lecz dotyczy także konkretnych przedsięwzięć [wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Association France Nature Environnement (Przejściowe oddziaływanie na wody powierzchniowe), C-525/20, EU:C:2022:350, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 W toku procedury udzielenia zezwolenia na przedsięwzięcie, a zatem przed podjęciem decyzji, właściwe organy krajowe są zobowiązane na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2000/60 do przeprowadzenia kontroli, czy przedsięwzięcie to może mieć negatywne oddziaływanie na wody, co naruszałoby obowiązek poprawy i zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód

powierzchniowych i podziemnych [wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Association France Nature Environnement (Przejściowe oddziaływanie na wody powierzchniowe), C-525/20, EU:C:2022:350, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Tymczasem nie można byłoby zapewnić ochrony stanu ekologicznego ekosystemów wodnych, gdyby przy ocenie stanu ichtiofauny jezior było dozwolone pominięcie zakłóceń antropogenicznych w składzie gatunkowym i liczebności ryb lub innych zakłóceń niewynikających ze zmiany fizykochemicznych i hydromorfologicznych elementów jakości.

46 Ponadto ścisła wykładnia pkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60, w myśl której „bardzo dobry" stan ekologiczny ichtiofauny nie powinien uwzględniać niektórych zmian antropogenicznych, pozbawiałaby znaczenia sam biologiczny element jakości „ichtiofauna". W świetle celów dyrektywy 2000/60 sprzeczne byłoby bowiem z tymi ostatnimi uznanie, że niektóre zakłócenia ichtiofauny, takie jak, w stosownym przypadku, zakłócenia stanu zasobów rybnych, nie mają wpływu na klasyfikację jakości ichtiofauny zgodnie z właściwymi przepisami załącznika V do tej dyrektywy.

47 Jak wynika zatem z pkt 39 niniejszego wyroku, wykładnia celowościowa właściwych przepisów potwierdza, iż do celów definicji stanów ekologicznych ichtiofauny należy uwzględnić wszystkie zakłócenia w składzie gatunkowym i liczebności ryb, a także w strukturze wiekowej ich populacji.

48 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, na przedstawione Trybunałowi pytania należy odpowiedzieć, że pkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, iż z jednej strony – w odniesieniu do kryteriów oceny biologicznego elementu jakości „ichtiofauna" – przez „zakłócenia antropogeniczne" w rozumieniu tego punktu należy rozumieć każde zakłócenie spowodowane działalnością człowieka, w tym wszelkie zmiany mogące wpłynąć na skład gatunkowy i liczebność ryb, a z drugiej strony, wszystkie te zakłócenia są istotne przy klasyfikacji stanu ekologicznego „ichtiofauny".

W przedmiocie kosztów

49 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

Punkt 1.2.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej

należy interpretować w ten sposób, że:

z jednej strony – w odniesieniu do kryteriów oceny biologicznego elementu jakości „ichtiofauna” – przez „zakłócenia antropogeniczne” w rozumieniu tego punktu należy rozumieć każde zakłócenie spowodowane działalnością człowieka, w tym wszelkie zmiany mogące wpłynąć na skład gatunkowy i liczebność ryb, a z drugiej strony, wszystkie te zakłócenia są istotne przy klasyfikacji stanu ekologicznego „ichtiofauny”.

Podpisy