OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 18 maja 2006 r. [1]

1. W skardze Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie ustanawiając przepisów niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej [2], a w każdym razie nie powiadamiając o nich Komisji, Luksemburg uchybił zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tej dyrektywy [3].

2. Przede wszystkim Komisja twierdzi, że właściwa transpozycja dyrektywy 2000/60 wymaga przyjęcia „ustawy ramowej" na poziomie krajowym. Nie ma wątpliwości, że ustawa taka nie została przyjęta. Alternatywnie Komisja wskazuje (w odpowiedzi) cały szereg szczegółowych przepisów dyrektywy, które — zdaniem Komisji — nie zostały przez Luksemburg transponowane.

3. Luksemburg uważa natomiast, iż właściwa transpozycja dyrektywy ramowej do krajowego porządku prawnego nie wymaga koniecznie przyjmowania szczególnych przepisów ustawowych, wykonawczych czy administracyjnych. Znaczenie ma to, czy w praktyce osiągnięte zostały istotne cele dyrektywy, w terminach przez tę dyrektywę określonych. W udzielonej przed Trybunałem odpowiedzi na skargę Luksemburg przywołał także po raz pierwszy argument, że w każdym razie istniejące w tym kraju przepisy w dużej mierze odpowiadają wymogom dyrektywy.

Ramy prawne

Traktat WE

4. Zgodnie z art. 249 WE „dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków".

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa z dnia 23 października 2000 r. (Dz.U. L 327, str. 1).

3 — Zakres skargi Komisji został następnie zmodyfikowany w trakcie postępowania. Zobacz pkt 32–34 oraz 37 poniżej.

5. Artykuł 174 ust. 1 WE nadaje Wspólnocie uprawnienie do przyjęcia wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego, mającej przyczyniać się do osiągania celów zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

6. Zgodnie z art. 175 ust. 1 WE Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą współdecydowania określoną w art. 251 WE, decyduje o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w art. 174 WE, które ma być podjęte przez Wspólnotę.

Dyrektywa 2000/60

7. Dyrektywa 2000/60 przyjęta została na podstawie art. 175 ust. 1 WE.

8. Motyw dziewiąty preambuły do tej dyrektywy wskazuje, iż „konieczne jest opracowanie zintegrowanej polityki wodnej Wspólnoty". Motyw osiemnasty wyjaśnia, że taka polityka „wymaga przejrzystych, efektywnych i spójnych ram legislacyjnych. Wspólnota powinna określić wspólne zasady oraz ogólne ramy dla działań. Niniejsza dyrektywa powinna stanowić takie ramy i koordynować oraz integrować i, w dłuższej perspektywie, dalej rozwijać ogólne zasady i struktury dla ochrony i zrównoważonego korzystania z wody na terenie Wspólnoty zgodnie z zasadami pomocniczości".

9. Artykuł 1 stanowi, że celem dyrektywy jest ustalenie „[wspólnotowych] ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych".

10. Artykuł 2 zawiera definicje 41 istotnych pojęć stosowanych w dyrektywie. Niektóre z nich dotyczą norm jakości wody, które zgodnie z dyrektywą, w szczególności jej art. 4, państwa członkowskie mają obowiązek stosować. Przykładowo art. 2 pkt 22 definiuje „dobry stan ekologiczny" jako stan części wód powierzchniowych, sklasyfikowany jako „dobry" zgodnie z załącznikiem V dyrektywy. Artykuł 2 ust. 23 stanowi, że „dobry potencjał ekologiczny" oznacza stan silnie zmienionej lub sztucznej części wód, sklasyfikowanej zgodnie z odpowiednimi przepisami załącznika V, który określa szczegółowe warunki analizy, klasyfikacji i monitorowania stanu jakości części wód, o których mowa w dyrektywie. Artykuł 2 pkt 24 definiuje „dobry stan chemiczny wód powierzchniowych" jako stan chemiczny wymagany do spełnienia celów środowiskowych dla wód powierzchniowych ustalonych w art. 4 ust. 1 lit. a), to jest stan chemiczny części wód powierzchniowych, w którym stężenia zanie-

czyszczeń nie przekraczają środowiskowych norm jakości ustalonych w art. 16 ust. 7 załącznika IX oraz innych odpowiednich przepisach wspólnotowych ustanawiających środowiskowe normy jakości na poziomie wspólnotowym. Podobnie art. 2 pkt 25 stanowi, iż „dobry stan chemiczny wód podziemnych" to stan chemiczny części wód podziemnych, który spełnia wszystkie warunki wymienione w tabeli 2.3.2 załącznika V.

11. Istotna dla niniejszej sprawy część art. 3 (zatytułowanego „Koordynacja uzgodnień administracyjnych w obszarach dorzeczy") brzmi:

„1. Państwa członkowskie określą pojedyncze dorzecza leżące na obszarze ich terytorium kraju oraz, do celów niniejszej dyrektywy, przydzielą je do określonych obszarów dorzeczy. [...]

2. Państwa członkowskie zapewniają odpowiednie uzgodnienia administracyjne, w tym określenie właściwej władzy, w celu stosowania zasad niniejszej dyrektywy w każdym obszarze dorzecza leżącym na ich terytorium.

3. Państwa członkowskie zapewniają, że dorzecze obejmujące terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego przydzielone jest do międzynarodowego obszaru dorzecza. Na prośbę zaangażowanych państw członkowskich Komisja działa dla ułatwienia przydzielenia do takich międzynarodowych obszarów dorzecza.

Każde państwo członkowskie zapewnia odpowiednie uzgodnienia administracyjne, w tym określenie właściwej władzy, w celu zastosowania zasad niniejszej dyrektywy na tej części międzynarodowego obszaru dorzecza, która znajduje się na jego terytorium.

4. Państwa członkowskie zapewniają, że wymagania niniejszej dyrektywy ukierunkowane na osiągnięcie celów środowiskowych, ustalonych na mocy art. 4, w szczególności wszystkie programy działań, są koordynowane w całym obszarze dorzecza. W przypadku międzynarodowego obszaru dorzecza zainteresowane państwa członkowskie wspólnie zapewniają taką koordynację i mogą, w tym celu, wykorzystać istniejące struktury wynikające z umów międzynarodowych. Na prośbę zainteresowanych państw członkowskich Komisja działa dla ułatwienia ustalenia tych programów działań.

[...]

6. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć istniejący krajowy lub międzynarodowy organ jako właściwą władzę do celów niniejszej dyrektywy.

7. Państwa członkowskie wyznaczają właściwą władzę w terminie określonym w art. 24.

8. Państwa członkowskie dostarczają Komisji wykaz swoich właściwych władz oraz właściwych władz w zakresie wszystkich organów międzynarodowych, w których uczestniczą, najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy po dniu wymienionym w art. 24. Zostaną dostarczone informacje określone w załączniku I w odniesieniu do każdej właściwej władzy.

9. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich zmianach, jakie zaszły w stosunku do informacji dostarczonej zgodnie z ust. 8, w ciągu trzech miesięcy od daty każdej zmiany".

12. Artykuł 4 ustala cele środowiskowe, które państwa członkowskie winny osiągnąć, realizując programy działań określone w planach gospodarowania wodami w dorzeczu dla wód powierzchniowych, wód podziemnych oraz dla obszarów chronionych. Zasadniczo obowiązkiem państw członkowskich jest podejmowanie działań niezbędnych dla zapobieżenia pogarszaniu się stanu środowiska naturalnego, a w szczególności wód i obszarów chronionych, oraz poprawy i przywrócenia ich stanu do poziomów jakości określonych przepisami dyrektywy, zwłaszcza zaś jej art. 2. Artykuł 4 stanowi także, że, ogólnie rzecz biorąc, normy i cele określone w dyrektywie muszą zostać osiągnięte najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia jej wejścia w życie.

13. Jeżeli chodzi o wody wykorzystywane do „poboru" wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, to art. 7 ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia w każdym obszarze dorzecza wszystkich odpowiednich części wód w tym zakresie.

14. Artykuł 7 ust. 2 stanowi, iż „dla każdej części wód wyznaczonej na mocy ust. 1, poza osiągnięciem celów art. 4 zgodnie z wymogami niniejszej dyrektywy dla części wód powierzchniowych, w tym norm jakości ustalonych na poziomie wspólnotowym na mocy art. 16, państwa członkowskie zapewniają, że w ramach stosowanego systemu uzdatniania wody oraz zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym uzdatnione wody będą spełniały wymogi dyrektywy 80/778/EWG zmienionej dyrektywą 98/83/WE".

15. Artykuł 7 ust. 3 nakazuje, aby państwa członkowskie zapewniły konieczną ochronę części wód wyznaczanych zgodnie z art. 7

ust. 1, oraz daje im możliwość dobrowolnego ustalenia stref ochronnych dla tych części wód.

16. Artykuł 14 zatytułowany „Informowanie społeczeństwa i konsultacje" brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie zachęcają wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu niniejszej dyrektywy, w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Państwa członkowskie zapewniają, że dla każdego obszaru dorzecza opublikują i udostępnią do zgłaszania uwag społeczeństwu, w tym użytkownikom:

a) harmonogram i program prac dla tworzenia planu, w tym oświadczenie o konsultacjach do przeprowadzenia, co najmniej trzy lata przed rozpoczęciem okresu, do którego plan się odnosi;

b) tymczasowy przegląd istotnych zagadnień gospodarki wodnej określonych w dorzeczu, co najmniej dwa lata przed rozpoczęciem okresu, do którego plan się odnosi;

c) kopie projektu planu gospodarowania wodami w dorzeczu, co najmniej rok przed rozpoczęciem okresu, którego plan dotyczy.

Na wniosek udostępniane są dokumenty źródłowe i informacje wykorzystane do opracowania projektu planu gospodarowania wodami w dorzeczu.

2. Państwa członkowskie przeznaczają co najmniej 6 miesięcy na składanie pisemnych uwag do tych dokumentów w celu zapewnienia aktywnego udziału i konsultacji.

3. Ustępy 1 i 2 są stosowane jednakowo do uaktualnionych planów gospodarowania wodami w dorzeczach".

17. Artykuły 16 i 17 dyrektywy skierowane są do instytucji wspólnotowych. Zobowiązują one, odpowiednio, Parlament Europejski i Radę do przyjęcia na wniosek Komisji szczególnych środków zapobiegających zanieczyszczaniu wód przez poszczególne zanieczyszczenia lub grupy zanieczyszczeń oraz do zapobiegania i ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem. Zgodnie z art. 18 Komisja publikuje spra-

wozdania z wdrażania dyrektywy najpóźniej w ciągu 12 lat od dnia jej wejścia w życie, a następnie co 6 lat.

18. Artykuł 23 stanowi, że „państwa członkowskie określają kary, które stosuje się w przypadku naruszenia krajowych przepisów przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą. Przewidziane kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające".

19. Artykuł 24 stanowi:

„1. Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 22 grudnia 2003 r. i niezwłocznie powiadomią o tym Komisję.

[...]

2. Państwa członkowskie przekażą Komisji teksty podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą. Komisja poinformuje o tym pozostałe państwa członkowskie".

Przepisy krajowe

20. Luksemburg powołuje się na przepisy ustawy z dnia 29 lipca 1993 r. dotyczącej ochrony i gospodarowania wodami powierzchniowymi i podziemnymi, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi (zwanej dalej „ustawą z 1993 r.") [4].

21. Artykuł 2 stanowi, iż celem ustawy z 1993 r. jest przeciwdziałanie zanieczyszczaniu wód oraz zapewnienie ich regeneracji, w szczególności w celu spełnienia wymagań związanych z:

— ochroną zdrowia ludzi i zwierząt, a także równowagi ekologicznej;

— życiem biologicznym wód będących siedliskiem ekosystemów wodnych, a w szczególności fauny ryb;

— zaopatrzeniem w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz do celów przemysłowych;

— ochroną zasobów wodnych;

4 — Mém. 1993, str. 1302.

— kąpielą, sportami wodnymi i innymi podobnymi formami wypoczynku;

— ochroną krajobrazu naturalnego oraz

— rolnictwem, przemysłem, transportem i wszelkimi innymi powszechnymi formami aktywności człowieka.

22. Artykuł 3 zawiera definicje 12 istotnych pojęć użytych w ustawie z 1993 r.

23. Artykuły 18 i 19 dotyczą ochrony części wód wykorzystywanych do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz ustalania stref ochronnych dla tych części wód. Artykuł 18 definiuje różne strefy ochronne w zależności od ich bliskości względem źródła wody, a także określa uprawnienia władz publicznych w odniesieniu do tych stref. Do uprawnień tych należy między innymi prawo nacjonalizacji stref leżących w bezpośredniej bliskości źródeł wody pitnej oraz prawo regulacji działań dotyczących ustanowionych stref ochronnych lub sposobów ich wykorzystania mogących mieć wpływ na jakość wody. Artykuł 19 określa szczegółowo procedurę ustanawiania stref ochronnych obejmującą fazę informacji i konsultacji publicznych.

Kontekst

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

24. W związku z tym, że Luksemburg nie zawiadomił w terminie określonym w art. 24 (tj. do 22 grudnia 2003 r.) o przepisach przyjętych w celu transpozycji dyrektywy 2000/60, pismem z dnia 26 stycznia 2004 r. Komisja wezwała Luksemburg do przedstawienia uwag w trybie art. 226 WE [5].

25. Pismem z dnia 14 kwietnia 2004 r. Luksemburg odpowiedział, że projekt ustawy mającej dokonać transpozycji dyrektywy 2000/60 będzie głosowany w parlamencie krajowym pod koniec roku 2004 lub na początku roku 2005. Luksemburg poinformował także Komisję, że do maja 2004 r. utworzony zostanie centralny organ administracji odpowiedzialny za gospodarowanie zasobami wodnymi.

26. Pismem z dnia 9 lipca 2004 r. Komisja wydała lakoniczną uzasadnioną opinię

5 — Pismo to zostało sformułowane w sposób ogólny, zawiadamiało po prostu zainteresowane państwo członkowskie, że upłynął termin na dokonanie transpozycji szeregu dyrektyw (wyszczególnionych w załączniku w formie komputerowego wydruku), wskazując, iż nie dokonano zawiadomienia o przepisach dokonujących transpozycji, w związku z czym wedle wstępnej oceny zainteresowane państwo członkowskie dopuściło się naruszenia zobowiązań ciążących na nim na mocy tych dyrektyw; w piśmie poproszono je również o przedstawienie uwag.

w trybie art. 226 WE, zobowiązując Luksemburg do przyjęcia niezbędnych przepisów w ciągu dwóch miesięcy.

27. Luksemburg odpowiedział dnia 27 września 2004 r., wskazując, iż miał zamiar wykorzystać potrzebę dokonania transpozycji „ramowej" dyrektywy 2000/60 na grunt prawa krajowego do przeprowadzenia „zasadniczej zmiany" istniejących przepisów regulujących kwestie jakości wody. Luksemburg poinformował Komisję m.in., że trwają prace nad projektem ustawy mającej dokonać transpozycji dyrektywy, oraz że ustawą z dnia 28 maja 2004 r. utworzono nowy centralny organ administracji odpowiedzialny za gospodarowanie zasobami wodnymi, działający od końca czerwca 2004 r.

28. Komisja uznała tę odpowiedź za niewystarczającą i złożyła niniejszą skargę.

Postępowanie przed Trybunałem

29. W skardze Komisja stwierdziła, że nie przyjmując przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 2000/60, a w każdym razie nie powiadamiając o nich, Luksemburg uchybił zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy.

30. W odpowiedzi na skargę Luksemburg podniósł między innymi dwa nowe argumenty. Po pierwsze, stwierdziło, że w dniu 24 sierpnia 2004 r. w odpowiedni sposób poinformowało Komisję o nazwach i adresach właściwych władz na terenie każdego obszaru dorzecza w Luksemburgu, wykonując tym samym obowiązek nałożony w art. 3 dyrektywy 2000/60.

31. Po drugie, Luksemburg twierdził, iż istniejące przepisy krajowe, tzn. ustawa z 1993 r. (przywołana w tym miejscu po raz pierwszy) przyznaje organom krajowym odpowiedni zakres kompetencji, umożliwiający osiągnięcie celów operacyjnych dyrektywy 2000/60.

32. W odpowiedzi Komisja przyznała, że z powodu braku koordynacji pomiędzy własnymi służbami nie wiedziała o istnieniu pisma z dnia 24 sierpnia 2004 r. Komisja uznała, że przepisy, o których mowa w tym piśmie, stanowią właściwą transpozycję art. 3 dyrektywy 2000/60.

33. Komisja potwierdziła również, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 2000/60 został właściwe transponowany przepisami art. 18 i 19 ustawy z 1993 r.

34. Komisja zmieniła zatem zakres pierwotnej skargi [6] i w odpowiedzi przeformułowała swe żądania. Komisja wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że nie ustanawiając przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 2000/60, z wyjątkiem art. 3 ust. 1–3 i 5–7 oraz art. 7 ust. 3, a w każdym razie nie powiadamiając o nich Komisji, Luksemburg uchybił zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tej dyrektywy.

35. Komisja podtrzymała swój podstawowy argument, że w celu dokonania transpozycji dyrektywy 2000/60 konieczne jest przyjęcie szczególnej ustawy ramowej na poziomie krajowym.

36. Komisja uznała również, że ustawa z 1993 r. nie stanowi pełnej transpozycji dyrektywy 2000/60. Tytułem przykładu Komisja dokonała analizy ustawy z 1993 r. w świetle wybranych przepisów dyrektywy 2000/60. Na rozprawie Komisja rozszerzyła zakres swojej analizy w celu dojścia do tego samego wniosku, weryfikując zgodność ustawy z 1993 r. z przepisami dyrektywy 2000/60 niewymienionymi w jej odpowiedzi.

37. Po złożeniu oświadczeń ustnych przez Luksemburg Komisja uznała wykonanie przez Luksemburg istotnych obowiązków wynikających z art. 7 ust. 1.

Ocena

Argument dotyczący niepodania do wiadomości przepisów dokonujących transpozycji

38. Ten argument powinien zostać przeanalizowany jako pierwszy.

39. Zgodnie z art. 24 dyrektywy 2000/60 państwa członkowskie są zobowiązane poinformować Komisję o środkach przyjętych w celu dokonania transpozycji tej dyrektywy do dnia 22 grudnia 2003 r.

6 — To znaczy sformułowanie petitum skargi.

40. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału kwestię tego, czy dane państwo członkowskie uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom, należy oceniać według stanu na koniec okresu określonego w uzasadnionej opinii [7], tj. w niniejszej sprawie do dnia 8 września 2004 r.

41. Ze stanowisk stron Trybunał wnosi, że jedyną informacją udzieloną przez Luksemburg Komisji w tym terminie było pismo z dnia 24 sierpnia 2004 r. Formalna odpowiedź Luksemburga na uzasadnioną opinię nosi datę 27 września 2004 r.

42. Pismo z dnia 24 sierpnia 2004 r. zostało przesłane przed upływem dwumiesięcznego terminu określonego w uzasadnionej opinii Komisji z dnia 9 lipca 2004 r. Komisja uznała, iż w piśmie tym wykazano właściwą transpozycję obowiązków wynikających z większości ustępów art. 3 dyrektywy 2000/60. Komisja wycofała zatem zarzut dotyczący niepodania do wiadomości przez Luksemburg przepisów transponujących przyjętych na podstawie art. 3 dyrektywy 2000/60. W związku z powyższym nie ma potrzeby dalszego analizowania tej kwestii.

43. Nie ulega wątpliwości, że dopiero w odpowiedzi na skargę przed Trybunałem Luksemburg po raz pierwszy stwierdził, iż ustawa z 1993 r. stanowi prawidłową transpozycję dyrektywy. Cytowane powyżej orzecznictwo wyjaśnia jednoznacznie, że takie spóźnione przywołanie przepisów transponujących nie może zastąpić niedopełnionego wcześniej obowiązku przedłożenia niezbędnych informacji w terminie określonym w uzasadnionej opinii.

44. Skarga Komisji jest zatem w tym aspekcie uzasadniona.

Argument dotyczący nieprzyjęcia przepisów niezbędnych w celu transpozycji dyrektywy 2000/60

45. Tytułem uwagi wstępnej chciałabym wyjaśnić, iż fakt, że Komisja przedstawiła nowe argumenty i w swej odpowiedzi zmieniła żądania skargi, nie ma wpływu na dopuszczalność skargi Komisji w niniejszej sprawie. Jak już Trybunał orzekł w bardzo podobnych okolicznościach, Komisji przysługuje prawo do sprecyzowania żądań skargi w celu uwzględnienia informacji przedstawionych przez państwo członkowskie w odpowiedzi na skargę [8]; nie można jej zatem zarzucić, że po raz pierwszy do argumentów dotyczących ustawy z 1993 r. odniosła się w odpowiedzi.

7 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-113/03 Komisja przeciwko Francji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 13 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

8 — Zobacz wyrok z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-456/03 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. str. I-5335, pkt 33 i 34. Zobacz ponadto pkt 66–70 poniżej.

Argumentacja stron

46. W pierwszej kolejności Komisja podnosi, iż z celów określonych w art. 1 wynika, że zgodnie z dyrektywą 2000/60 państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia ustawy ramowej transponującej do krajowego porządku prawnego główne obowiązki wynikające z dyrektywy. Taka ustawa ramowa stanowiłaby wówczas odpowiednią podstawę prawną do przyjęcia na późniejszym etapie bardziej szczegółowych przepisów niezbędnych dla osiągnięcia celów określonych w pozostałych przepisach dyrektywy. Państwa członkowskie powinny były zatem przyjąć ustawę ramową i poinformować o tym Komisję w terminie określonym w art. 24 dyrektywy.

47. W drugiej kolejności, zgodnie ze stanowiskiem określonym w odpowiedzi, Komisja twierdzi, że w każdym razie przepisy ustawy z 1993 r. nie stanowią pełnej transpozycji dyrektywy 2000/60. Tytułem przykładu Komisja wskazuje, że art. 1, 2, 3 ust. 4, art. 7 ust. 1, 2 oraz art. 14 dyrektywy nie zostały transponowane we właściwy sposób. Podczas rozprawy Komisja wniosła o dodanie do tej listy art. 4, 8, 11, 13 i 23.

48. Ze swej strony Luksemburg uznaje, że przyjęcie ustawy ramowej transponującej przepisy dyrektywy 2000/60 mogłoby być użyteczne na potrzeby wewnętrzne. Nie zgadza się jednak zasadniczo z poglądem Komisji, zgodnie z którym dyrektywa nakłada szczególny obowiązek prawny przyjęcia takiej ustawy ramowej. Dyrektywa 2000/60 nie jest środkiem harmonizującym w rozumieniu art. 95 WE. Jest to dyrektywa określająca „ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej" [9]. Głównym celem dyrektywy 2000/60 nie jest nałożenie na państwa członkowskie obowiązku tworzenia odpowiadających jej formalnie ram prawnych na poziomie krajowym w drodze harmonizacji wewnętrznego porządku prawnego, ale zobowiązanie ich do podjęcia działań umożliwiających osiągnięcie określonych istotnych celów związanych ze środowiskiem naturalnym, wskazanych w art. 4.

49. Odpowiedź Luksemburga na podniesiony w drugiej kolejności argument Komisji jest taka, iż istniejąca ustawa z 1993 r. umożliwia władzom krajowym podjęcie wszelkich niezbędnych działań zmierzających do osiągnięcia celów operacyjnych dyrektywy 2000/60 w wyznaczonych terminach.

— Czy prawidłowa transpozycja dyrektywy 2000/60 wymaga przyjęcia ustawy ramowej?

50. Dyrektywa 2000/60 jest nietypową dyrektywą. Jej celem nie jest harmonizacja

9 — Luksemburg powołuje się na tytuł francuskiej wersji dyrektywy 2000/60, który różni się nieco od wersji angielskiej. Zobacz pkt 1 powyżej. [Proponowane nieoficjalne tłumaczenie jest dosłownym tłumaczeniem wersji francuskiej.]

krajowych porządków prawnych. Jej celem ogólnym jest raczej ustanowienie ram wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Po bliższej analizie staje się jasne, że w tym celu dyrektywa zawiera trzy różne typy przepisów.

51. Po pierwsze, są to przepisy nakładające zobowiązania na same instytucje wspólnotowe. Na przykład art. 16 i 17 zobowiązują instytucje wspólnotowe do przyjęcia przepisów wspólnotowych w zakresie zanieczyszczenia wód i wód podziemnych.

52. Po drugie, są to przepisy nakładające na państwa członkowskie zobowiązania względem Komisji i Wspólnoty. Przykładami są obowiązki w zakresie informowania zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 24 ust. 2.

53. Po trzecie, są to przepisy, które wydają się nakładać na państwa członkowskie zobowiązania względem jednostek, mające lub niemające bezpośredniego zastosowania. I tak na przykład art. 4, który określa cele dyrektywy związane ze środowiskiem naturalnym, nakłada na państwa członkowskie obowiązek wdrożenia środków niezbędnych do osiągnięcia tych celów. Artykuł 14 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia aktywnego udziału wszystkich zainteresowanych podmiotów we wdrażaniu dyrektywy.

54. Ponadto dla transpozycji różnych przepisów przewidziano różne terminy [10].

55. Fakt, iż przepisy dyrektywy są dalekie od jednorodności, musi z kolei wpływać na sposób, w jaki przepisy te mogą lub powinny być transponowane na poziomie krajowym (niektóre zaś mogą w ogóle nie wymagać transpozycji). Jak zauważył Trybunał w innej sprawie, „[...] wspólnotowa praktyka legislacyjna wskazuje, że mogą istnieć duże różnice w zakresie typów zobowiązań nakładanych przez dyrektywy na państwa członkowskie, a co za tym idzie — rezultatów, jakie mają zostać osiągnięte. Dlatego niektóre dyrektywy wymagają przyjęcia określonych przepisów na poziomie krajowym oraz poddania przestrzegania tych przepisów kontroli sądowej lub administracyjnej. Inne dyrektywy stanowią, że państwa członkowskie mają podjąć niezbędne działania zmierzające do osiągnięcia celów sformułowanych w sposób ogólny i abstrakcyjny, pozostawiając im pewien zakres swobody co do charakteru podejmowanych działań. Jeszcze inne dyrektywy nakładają na państwa członkowskie obowiązek uzyskania bardzo precyzyjnych i szczegółowych rezultatów w określonym terminie. Dlatego biorąc pod uwagę, że o uchybieniu zobowiązaniom można mówić tylko w przypadku zaistnienia — po upływie terminu określonego w uzasadnionej opinii — sytuacji sprzecznej z prawem wspólnotowym, którą to sytuację można w obiektywny sposób przypisać danemu państwu członkowskiemu, stwierdzenie tego, czy w danym

10 — Zobacz np. art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt ii) oraz iii), art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt ii), art. 4 ust. 1 lit. c), art. 8 ust. 2, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 7 i 8, art. 13 ust. 6 oraz art. 16 ust. 4.

przypadku miało miejsce uchybienie zobowiązaniom, zależy od rodzaju zobowiązań nałożonych odpowiednimi przepisami [dyrektywy]" [11]. Wydaje się, że dyrektywa 2000/60 zawiera przykłady wszystkich tych odmiennych rodzajów przepisów, o których jest mowa w cytacie.

56. Trybunał uznał również, że przepis dyrektywy dotyczący tylko stosunków pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją zasadniczo nie wymaga transpozycji do krajowego porządku prawnego. W takich okolicznościach Komisja może jednak wykazać, że niezbędne jest przyjęcie szczególnego aktu prawnego dokonującego transpozycji [12].

57. Komisja utrzymywała na przestrzeni całego postępowania przed Trybunałem, że z uwagi na cele dyrektywy określone w art. 1 Luksemburg powinien był przyjąć „ustawę ramową" w celu dokonania właściwej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Komisja odmówiła wskazania w odpowiedzi na pytania zadawane na rozprawie przez kilku członków Trybunału, który konkretnie przepis (przepisy) dyrektywy nakłada taki obowiązek lub może być interpretowany w taki sposób, iż tylko tą metodą jest możliwa jego transpozycja.

58. Zgodnie z brzmieniem art. 249 WE państwom członkowskim wyraźnie pozostawia się swobodę wyboru formy i środków wykonania dyrektyw, które w najlepszy sposób zapewnią osiągnięcie stawianych przez nie celów. A zatem — oczywiście z zastrzeżeniem zasady skuteczności prawa wspólnotowego — państwom członkowskim przyznaje się szeroki zakres swobodnego uznania w wyborze metod wykonywania dyrektyw [13].

59. Trybunał orzekał wielokrotnie, że „nie w każdym przypadku wymagane jest formalne powtórzenie przepisów dyrektywy w wyraźnym i szczegółowym przepisie prawa krajowego, ponieważ w zależności od treści dyrektywy jej wykonanie może nastąpić w ogólnym kontekście prawnym. W szczególności istnienie ogólnych zasad prawa konstytucyjnego lub administracyjnego może spowodować, że transpozycja za pomocą szczególnych środków ustawowych lub wykonawczych stanie się zbędna, jednak pod warunkiem że zasady te rzeczywiście zapewniają pełne stosowanie przepisów dyrektywy przez krajową administrację oraz że, w przypadku gdy sporny przepis dyrektywy ma na celu przyznanie praw jednostkom, stan prawny wynikający z tych zasad jest dostatecznie precyzyjny i jasny, a uprawnieni mają możliwość rozeznania się we wszystkich przysługujących im prawach i w razie potrzeby powołania się na nie przed sądem krajowym" [14].

11 — Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie C-60/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-5679, pkt 25–29.

12 — Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie C-72/02 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. str. I-6597, pkt 19 i 20, oraz z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie C-296/01 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-13909, pkt 92.

13 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie C-478/99 Komisja przeciwko Szwecji, Rec. str. I-4147, pkt 15, oraz z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-233/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-6625, pkt 75.

14 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 51 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

60. Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że w ramach postępowania w trybie art. 226 WE zadaniem Komisji jest — poprzez przedłożenie niezbędnych informacji Trybunałowi — udowodnienie, że państwo członkowskie uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom; udowadniając tę okoliczność, Komisja nie może opierać się na jakichkolwiek domniemaniach [15]. W niniejszej sprawie na Komisji spoczywa ciężar ustalenia, czy ustawa ramowa jest jedynym środkiem skutecznego dokonania transpozycji dyrektywy 2000/60 na grunt prawa krajowego.

61. Moim zdaniem Komisja tego nie dokonała. Choć odnosiła się w sposób ogólny do celów określonych w art. 1 oraz przepisów transponujących przyjętych w innych państwach członkowskich, to jednak nie zdołała przedstawić przekonywających argumentów na to, że dyrektywa 2000/60 dla swej pełnej skuteczności wymaga przyjęcia ustawy ramowej na poziomie krajowym z wykluczeniem możliwości zastosowania innych sposobów transpozycji.

62. Obowiązku takiego nie można także wywieść ani z brzmienia dyrektywy 2000/60 w ogólności, ani jej art. 1 i 24 w szczególności. Komisja sama przyznała podczas rozprawy, że art. 1 dyrektywy nie wymagał transpozycji. Jak wskazuje Luksemburg, art. 24 zobowiązuje po prostu państwa członkowskie do przyjęcia środków „niezbędnych" do wykonania dyrektywy, wskazując, że mogą mieć one charakter przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych. Przepisu tego nie można interpretować jako nakładającego ścisły obowiązek przyjęcia ustawy ramowej.

63. Dodam, że — biorąc pod uwagę zróżnicowany charakter przepisów dyrektywy 2000/60 — nie jest dla mnie jasne, w jaki sposób i dlaczego ustawa ramowa na poziomie krajowym miałaby stanowić właściwy sposób transpozycji tych przepisów dyrektywy 2000/60, które nakładają obowiązki na same instytucje wspólnotowe lub dotyczą stosunków pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją.

64. I wreszcie chciałabym zauważyć, że Komisja przyznała — na różnych etapach postępowania przed Trybunałem — że: a) pismo Luksemburga z dnia 24 sierpnia 2004 r. we właściwy sposób wykazało odpowiednią transpozycję większości ustępów art. 3, b) Luksemburg zastosował się do przepisu art. 7 ust. 1 [16], c) art. 18 i 19 ustawy z 1993 r. w odpowiedni sposób transponują art. 7 ust. 3 oraz d) art. 1 nie wymaga transpozycji na grunt prawa krajowego (w związku z czym Komisja wycofała odpowiednie części swej pierwotnej skargi). Z logicznego punktu widzenia trudno taki

15 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-194/01 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-4579, pkt 34, przytoczone tam orzecznictwo oraz pkt 74.

16 — Zobacz pkt 37 powyżej.

stan rzeczy pogodzić z twierdzeniem, że „jedynie ustawa ramowa jest wystarczającym środkiem".

65. Dochodzę zatem do wniosku, że Komisja nie uzasadniła swego twierdzenia, iż dla transpozycji dyrektywy 2000/60 niezbędna jest ustawa ramowa na poziomie krajowym.

przepisy prawa krajowego obowiązywały w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, muszą być one uwzględnione przez Trybunał w celu dokonania oceny, czy uchybienie istotnie miało miejsce" [17]. W związku z powyższym w celu zbadania, czy nie dokonano transpozycji dyrektywy, Trybunał przeprowadził porównanie przepisów omawianej dyrektywy z przepisami krajowymi, które — w ocenie pozwanego państwa członkowskiego — dokonują jej transpozycji [18].

— Zgodność ustawy z 1993 r. z dyrektywą 2000/60

67. Podobnie w niniejszej sprawie jedynie porównanie przepisów ustawy z 1993 r. z wymogami dyrektywy pokaże, czy Luksemburg zastosował się do obowiązku transpozycji dyrektywy 2000/60.

66. Niemniej jednak Trybunał musi przeanalizować alternatywne twierdzenia Komisji dotyczące tego, czy ustawa z 1993 r. w sposób właściwy transponuje określone przepisy dyrektywy 2000/60. Chciałabym przypomnieć, że niedawno, w bardzo podobnej sprawie, pozwane państwo członkowskie dopiero w odpowiedzi na skargę przed Trybunałem stwierdziło, że dyrektywa będąca przedmiotem tamtego postępowania została już transponowana w istniejących przepisach prawa krajowego. Trybunał odrzucił sugestię Komisji, iż takie spóźnione powołanie się na przepisy transponujące nie może konwalidować niedopełnionego przez państwo członkowskie obowiązku transpozycji dyrektywy. Trybunał uzasadniał, iż „w tej kwestii należy stwierdzić, że skoro powołane przez [pozwane państwo członkowskie]

68. W związku z powyższym, moim zdaniem Trybunał powinien ograniczyć swe rozważania do przepisów dyrektywy wskazanych przez Komisję w odpowiedzi (a mianowicie art. 1, 2, 3 ust. 4, art. 7 ust. 1 [19] i 2 oraz art. 14) oraz pominąć dodatkowe przepisy dyrektywy przywołane przez Komisję na rozprawie.

17 — Zobacz ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 48 oraz przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także pkt 45 powyżej.

18 — Ibidem, pkt 49.

19 — Wniosek w zakresie art. 7 ust. 1 został następnie wycofany podczas rozprawy; patrz pkt 37 powyżej.

69. Uważam tak, ponieważ jedynie w odniesieniu do przepisów wskazanych w odpowiedzi Komisja — zgodnie z wymogami wynikającymi z orzecznictwa [20] — przedstawiła wystarczające informacje umożliwiające Trybunałowi ustalenie, czy rzeczywiście nie dokonano transpozycji dyrektywy 2000/60. Ponadto Luksemburg nie został we właściwy sposób poinformowany o argumentach Komisji dotyczących przepisów dyrektywy przywołanych dopiero podczas rozprawy oraz nie miał sposobności ustosunkowania się do tych argumentów. Analizowanie ich przez Trybunał stanowiłoby w moim odczuciu naruszenie praw Luksemburga jako strony pozwanej oraz niezastosowanie się do przesłanek uzasadniających stosowanie procedury z art. 226 WE [21].

70. Formułując odpowiedź, Komisja miała możliwość dokonania pełnej analizy zakresu, w jakim ustawa z 1993 r. dokonuje transpozycji dyrektywy. Komisja jedynie częściowo skorzystała z tej możliwości.

71. Na tym tle przechodzę do analizy zgodności ustawy z 1993 r. z obowiązkami określonymi w art. 1, 2, 3 ust. 4, art. 7 ust. 2 i art. 14 dyrektywy 2000/60.

— Artykuł 1

72. Komisja utrzymuje, że cele ogólne określone w art. 1 dyrektywy 2000/60 mają szerszy zakres, niż cele określone w ustawie z 1993 r., które ograniczają się do przeciwdziałania zanieczyszczeniom wody i regeneracji zasobów wodnych. Jednak odpowiadając na jedno z pytań zadanych przez Trybunał podczas rozprawy, Komisja przyznała, że art. 1 dyrektywy 2000/60 nie wymaga transpozycji do prawa krajowego. Dochodzę zatem do wniosku, że Komisja wycofała żądania dotyczące art. 1. Gdyby jednak pomimo to Trybunał uznał za niezbędne przeprowadzenie dalszej analizy tej kwestii, to dodam tylko, że brzmienie art. 2 ustawy z 1993 r., który określa cele ustawy, jest (podobnie jak w przypadku art. 1 dyrektywy 2000/60) sformułowane w sposób dość ogólny i abstrakcyjny [22]. Przepis ten może zatem zasadniczo obejmować wszystkie cele wskazane w art. 1 dyrektywy 2000/60 [23]. Roszczenia Komisji w zakresie art. 1 są zatem w każdym razie nieuzasadnione.

20 — Zobacz przypis 15 powyżej.

21 — Moim zdaniem nie jest to sytuacja, w której można w uzasadniony sposób twierdzić, że Komisja, przywołując podczas rozprawy wspomniane dodatkowe artykuły dyrektywy, zamierzała dokonać „sprecyzowania" żądań skargi w celu uwzględnienia informacji przedstawionych przez państwo członkowskie w odpowiedzi na skargę. Nie jest to także przypadek przedstawienia nowych zarzutów prawnych w toku postępowania w celu uwzględnienia okoliczności prawnych lub faktycznych ujawnionych dopiero w toku postępowania, zgodnie z art. 42 § 2 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości.

22 — Zobacz pkt 21 powyżej.

23 — W tym sensie fragment art. 2 ustawy z 1993 r. dotyczący wymogów związanych z „wszelkimi innymi powszechnymi formami aktywności człowieka" ma, jak mi się wydaje, znaczenie uniwersalne.

— Artykuł 2

73. Komisja wskazuje, iż ustawa z 1993 r. zawiera tylko niektóre definicje znajdujące się w art. 2 dyrektywy 2000/60. Komisja w szczególności przywołuje pojęcia „dorzecza", „dobrego potencjału ekologicznego" oraz „dobrego stanu chemicznego", których brakuje w ustawie z 1993 r.

74. Luksemburg nie twierdzi, że ustawa z 1993 r. zawiera te definicje. Podczas rozprawy bronił się twierdząc, iż pojęcia zdefiniowane w art. 2 mają znaczenie jedynie dla określenia treści obowiązków operacyjnych nakładanych przez dyrektywę na państwa członkowskie. Dlatego pojęcia te, jako takie, nie wymagają transpozycji.

75. Nie zgadzam się z tym twierdzeniem. Artykułu 2 nie należy odczytywać w oderwaniu od pozostałych przepisów. Niektóre definicje zawarte w art. 2 określają precyzyjne normy jakości wody [24], jakie państwa członkowskie są zobowiązane osiągnąć w terminach ustanowionych w szczególności w art. 4 (generalnie — 15 lat po wejściu dyrektywy w życie) [25]. A zatem art. 2 w związku z art. 4 nakłada na państwa członkowskie precyzyjne obowiązki — które być może (choć kwestii tej nie musimy tutaj rozstrzygać) mogą przyznawać prawa jednostkom — i określa na ich realizację konkretne ramy czasowe.

76. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „samych praktyk administracyjnych, które ze swej natury mogą być dowolnie zmieniane przez władze i które nie są znane w dostateczny sposób, nie można uważać za właściwe spełnienie obowiązków wynikających z traktatu" [26], a „przepisy dokonujące transpozycji dyrektyw powinny być wprowadzane w życie z mocą jednoznacznie wiążącą oraz powinny odpowiadać wymogom szczegółowości, dokładności i jasności niezbędnym dla spełnienia kryterium pewności prawa, na podstawie którego — w przypadku dyrektyw, których przedmiotem jest przyznanie praw jednostkom — osoby zainteresowane powinny mieć możliwość ustalenia pełnego zakresu przysługujących im praw" [27].

77. Wbrew stanowisku reprezentowanemu przez Luksemburg terminy spełnienia norm określonych w art. 4 różnią się od generalnego terminu określonego w art. 24 dla przyjęcia niezbędnych przepisów w celu dokonania transpozycji dyrektywy 2000/60. Nie uwzględniając definicji norm zawartych w art. 2 oraz terminów, w których normy te powinny zostać spełnione zgodnie z

24 — Zobacz pkt 10 powyżej.

25 — Zobacz art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt ii) oraz iii), art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt ii) oraz art. 4 ust. 1 lit. c).

26 — Wyrok z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie C-197/96 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-1489, pkt 14 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

27 — Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-354/98 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-4927, pkt 11 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

przepisami art. 4 (a co za tym idzie nie przypisując zobowiązaniom wynikającym z art. 2 w związku z art. 4 mocy wiążącej dla właściwych władz krajowych), ustawa z 1993 r. nie spełnia wymogów dyrektywy 2000/60.

— Artykuł 3 ust. 4

78. Komisja jest zdania, że żaden przepis ustawy z 1993 r. nie dokonuje w odpowiedni sposób transpozycji art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/60, nakazującego państwom członkowskim koordynację wszystkich stosownych działań ustalonych dla całego obszaru dorzecza.

79. Luksemburg uznaje istnienie obowiązku koordynacji określonego w art. 3 ust. 4. Twierdzi jednak, że w Luksemburgu nie ma krajowych obszarów dorzeczy. Jedyne dwa obszary dorzeczy leżące na terytorium Luksemburga w rozumieniu przepisów dyrektywy 2000/60 są międzynarodowymi obszarami dorzeczy, są to mianowicie obszary dorzeczy Renu i Mozeli oraz obszar dorzecza Mozy. Tymczasowy komitet koordynacyjny, w którym reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie, został ustanowiony w ramach Międzynarodowej Komisji Ochrony Renu (ICPR — International Commission for the Protection of the Rhine), a jego szczególnym zadaniem jest realizacja zobowiązań w zakresie koordynacji, nałożonych dyrektywą 2000/60. Jeżeli chodzi o rzekę Mozę, to utworzono specjalnie Międzynarodową Komisję Ochrony Mozy (International Commission for the Protection of the Meuse), której zadaniem jest między innymi zapewnienie koordynacji wymaganej przepisami dyrektywy 2000/60. Uzasadniając swoje stanowisko, Luksemburg dołączył do repliki tekst komunikatu z konferencji ministerialnej ICPR z dnia 29 stycznia 2001 r. oraz tekst umowy międzynarodowej dotyczącej rzeki Mozy z dnia 3 grudnia 2003 r. Obydwa teksty odnoszą się do faktu, że w ramach tych międzynarodowych instytucji prowadzone będą działania koordynacyjne wymagane przepisami dyrektywy 2000/60 [28].

80. Zgadzam się z Luksemburgiem, że zobowiązania wynikające z art. 3 ust. 4 mają różny zakres w zależności od tego, czy dany obszar dorzecza jest — w rozumieniu dyrektywy — obszarem krajowym czy międzynarodowym. W przypadku międzynarodowego obszaru dorzecza art. 3 ust. 4 stanowi, iż „zainteresowane państwa członkowskie wspólnie zapewniają taką koordynację i mogą, w tym celu, wykorzystać istniejące struktury wynikające z umów międzynarodowych". Artykuł 3 ust. 6 wskazuje ponadto, że państwa członkowskie mogą wyznaczyć istniejący krajowy lub międzynarodowy organ jako właściwą władzę do celów dyrektywy.

81. Komisja nie kwestionowała twierdzenia Luksemburga, iż jedyne dwa obszary dorzecza w Luksemburgu są — w rozumieniu

28 — Jeżeli chodzi o ICPR — zobacz str. 13 repliki Luksemburga (w załączniku 1) oraz art. 1, 2 i 5 umowy międzynarodowej dotyczącej rzeki Mozy.

dyrektywy — międzynarodowymi, a nie krajowymi obszarami dorzeczy.

82. Z dokumentów dołączonych przez Luksemburg do repliki wynika, że — zgodnie z jego twierdzeniem — wszystkie zainteresowane państwa członkowskie rzeczywiście powierzyły dwóm instytucjom międzynarodowym zadanie zapewnienia koordynacji działań związanych z wykonaniem dyrektywy 2000/60 w zakresie tych międzynarodowych obszarów dorzeczy. W związku z powyższym Luksemburg, będący członkiem tych organizacji międzynarodowych, wypełnił zobowiązania, które ciążą na nim na mocy art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/60 w zakresie międzynarodowych obszarów dorzeczy leżących na jego terytorium.

83. Dochodzę zatem do wniosku, że żądania Komisji dotyczące art. 3 ust. 4 są nieuzasadnione.

— Artykuł 7 ust. 2

84. Według Komisji żaden z przepisów ustawy z 1993 r. nie dokonuje transpozycji — nawet częściowej — obowiązków wynikających z art. 7 ust. 2, który zobowiązuje państwa członkowskie do osiągnięcia określonych norm jakości części wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi [29].

85. Luksemburg nie przedstawił w tym zakresie żadnych argumentów na swoją obronę.

86. Podobnie jak art. 2 w związku z art. 4 również art. 7 ust. 2 zawiera jasne i precyzyjne zobowiązanie, na podstawie którego (ewentualnie) możliwe jest przyznawanie praw jednostkom. Zgodnie z cytowanym powyżej orzecznictwem [30] Luksemburg powinien był dokonać transpozycji tego przepisu za pomocą przepisów mających moc wiążącą w krajowym porządku prawnym, w terminie ustanowionym w art. 24. Ponieważ ustawa z 1993 r. nie zawiera przepisu odpowiadającego art. 7 ust. 2 oraz nie przyjęto innych przepisów transponujących, Luksemburg uchybił ciążącemu na nim zobowiązaniu dokonania transpozycji art. 7 ust. 2 dyrektywy 2000/60.

— Artykuł 14

87. I wreszcie Komisja utrzymuje, że obowiązek informowania społeczeństwa i

29 — Odnośnie do sformułowanych początkowo żądań Komisji dotyczących art. 7 ust. 1 i 3 — zobacz także pkt 33 i 37 powyżej.

30 — Zobacz przypis 27 powyżej.

konsultacji publicznych mających „zachęcać wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu [...] dyrektywy, w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami w dorzeczach" zawarty w art. 14 dyrektywy 2000/60 nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie z 1993 r.

88. Luksemburg nie utrzymuje, że ustawa z 1993 r. zawiera przepis odpowiadający art. 14 dyrektywy 2000/60. Twierdzi jednak, że z art. 14 ust. 1 w związku z art. 13 dyrektywy 2000/60 wynika, że termin na zastosowanie się do obowiązku w zakresie informowania społeczeństwa zgodnie z art. 14 jeszcze nie minął.

89. Luksemburg ma rację, twierdząc, że — zgodnie z art. 13 ust. 6 — plany gospodarowania wodami w dorzeczu muszą zostać opublikowane najpóźniej dziewięć lat po wejściu dyrektywy 2000/60 w życie oraz że — zgodnie z art. 14 ust. 1 — w zależności od rodzaju przepisów opinię publiczną informuje się oraz umożliwia zgłaszanie uwag od jednego roku do trzech lat przed rozpoczęciem okresu, do którego dany plan się odnosi. Jest jednak także oczywiste, że art. 14 zmierza do przyznania jednostkom i podmiotom zainteresowanym uprawnień do aktywnego udziału we wdrażaniu dyrektywy, a „w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami w dorzeczach".

90. W sytuacji, w której w grę wchodzą prawa jednostek, państwa członkowskie mają obowiązek nie tylko wypełniać ogólne zobowiązania w zakresie transpozycji dyrektyw zgodnie z powyższym orzecznictwem [31], ale winny także zapewnić, aby stan prawny na poziomie krajowym wynikający z transpozycji był „dostatecznie precyzyjny i jasny, a uprawnieni [mieli] możliwość rozeznania się we wszystkich przysługujących im prawach i w razie potrzeby powołania się na nie przed sądem krajowym" [32].

91. Uważam zatem, że w niniejszej sprawie krajowe przepisy transponujące powinny być sformułowane w taki sposób, aby termin określony w art. 13 ust. 6 był prawnie wiążący dla właściwych władz krajowych oraz aby umożliwić jednostkom ustalenie pełnego zakresu przysługujących im praw zgodnie z procedurami określonymi w art. 14 ust. 1.

92. Ponieważ brak jest jakichkolwiek przepisów transponujących, warunki te oczywiście nie są spełnione. Wbrew temu, co twierdzi Luksemburg, fakt, iż plany gospodarowania wodami w dorzeczach oraz związane z nimi procedury informowania należy publikować i konsultować z opinią publiczną w bliżej nieokreślonym momencie w przyszłości, nie zwalnia państw członkow-

31 — Zobacz przypisy 26 i 27 powyżej.

32 — Zobacz m.in. ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 51 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

skich z obowiązku ustanowienia precyzyjnych, jasnych i prawnie wiążących przepisów zapewniających wypełnienie tych zobowiązań. W braku szczegółowych przepisów regulujących tę kwestię odmiennie, zastosowanie ma ogólny termin określony w art. 24.

93. Dochodzę zatem do wniosku, że nie przyjmując przepisów na poziomie krajowym niezbędnych w celu dokonania transpozycji art. 14 dyrektywy 2000/60, Luksemburg uchybił zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

94. Zgodnie z art. 69 § 3 regulaminu w razie częściowego uwzględnienia żądań Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w niniejszym postępowaniu, gdzie skarga Komisji została uwzględniona jedynie częściowo. Dlatego też uważam, że każda ze stron powinna ponieść własne koszty.

Wnioski

95. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał:

1) stwierdził, iż

— nie powiadamiając Komisji o krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dokonujących transpozycji dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wspólnotowego

działania w dziedzinie polityki wodnej, z wyjątkiem jej art. 3, Luksemburg uchybił zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 24 tej dyrektywy;

— nie przyjmując w ustanowionym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do art. 2, 7 ust. 2 i art. 14 dyrektywy 2000/60, Luksemburg uchybił zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 24 tej dyrektywy;

2) oddalił skargę w pozostałej części;

3) obciążył każdą ze stron własnymi kosztami.