



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 28. března 2019¹

Věc C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,
Robert Prandl,
Gemeinde Zillingdorf**
Další účastnice řízení:

**Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus, dříve Bundesminister für Land- und
Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni,
Rakousko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 91/676/EHS – Ochrana vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů – Riziko překročení mezních hodnot nebo varovných prahových hodnot – Povinnost vypracovat akční program – Přímý účinek – Práva dotčených osob“

I. Úvod

1. Unie již v roce 1991 vydala právní předpisy, jejichž cílem bylo reagovat na znečištění vod dusičnany, a to směrnici o čištění městských odpadních vod², která upravuje zejména budování a provozování čistíren odpadních vod, a směrnici o dusičnanech³, jejímž předmětem jsou dusičnany pocházející ze zemědělství. Cílem těchto opatření je především ochrana ekosystémů před nadměrným zásobováním živinami. S dusičnany jsou však zároveň spojena i zdravotní rizika, zejména pro velmi malé kojence⁴. Proto směrnice o pitné vodě⁵ pro dusičnany stanoví hraniční hodnotu 50 mg/l, což je hodnota, která je uvedena rovněž ve směrnici o dusičnanech.

2. Žalobci v původním řízení, vodohospodářský podnik, soukromá osoba a obec, tedy požadují opatření, která zajistí, že koncentrace dusičnanů v podzemních vodách bude nižší než 50 mg/l. Příslušné orgány naproti tomu zpochybňují, že žalobci jsou oprávněni tato opatření požadovat. Navíc je sporné, zda jsou nutná další opatření a zda dotčené předpisy mají přímý účinek.

1 – Původní jazyk: němčina.

2 – Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod (Úř. věst. 1991, L 135, s. 40; Zvl. vyd. 15/02, s. 26).

3 – Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. 1991, L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68).

4 – Umweltbundesamt (Spolkový úřad pro životní prostředí, Německo) (<https://www.umweltbundesamt.de/faqs-zu-nitrat-im-grund-trinkwasser#textpart-4>).

5 – Směrnice Rady 98/83/ES ze dne 3. listopadu 1998 o jakosti vody určené k lidské spotřebě (Úř. věst. 1998, L 330, s. 32; Zvl. vyd. 15/04, s. 90) ve znění směrnice Komise (EU) 2015/1787 ze dne 6. října 2015, kterou se mění přílohy II a III směrnice Rady 98/83/ES o jakosti vody určené k lidské spotřebě (Úř. věst. 2015, L 260, s. 6).

3. Toto řízení Soudnímu dvoru opět poskytuje příležitost zabývat se otázkou, kdo se před vnitrostátními soudy může dovolávat ustanovení unijního práva v oblasti životního prostředí. A poprvé je třeba objasnit, do jaké míry je před těmito soudy možné dovolávat se směrnice o dusičnanech.

II. Právní rámec

A. Aarhuská úmluva

4. Podle čl. 2 („Definice“) bodů 4 a 5 Aarhuské úmluvy⁶

„4. ‚veřejnost‘ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny;

5. ‚dotčená veřejnost‘ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; [...]“

5. Článek 3 odst. 6 úmluvy se týká vztahu ke stávajícím právům:

„Tato úmluva nevyžaduje žádná omezení stávajících práv na přístup k informacím, na podíl veřejnosti na rozhodování a na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.“

6. Článek 9 odst. 3 úmluvy upravuje právo podat žalobu:

„Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

B. Unijní právo

1. Směrnice o dusičnanech

7. Šestý bod odůvodnění směrnice o dusičnanech se týká cíle ochrany poskytované směrnicí o dusičnanech:

„[...] je proto nezbytné pro ochranu lidského zdraví, zdrojů obživy a vodních ekosystémů a pro zajištění jiného oprávněného užívání vod snížit přímé či nepřímé znečišťování vod dusičnany ze zemědělských zdrojů a zamezit dalšímu znečišťování; [...]“

8. Třináctý bod odůvodnění směrnice o dusičnanech se týká časového rámce ochranných opatření:

„[...] je známo, že s přihlédnutím k hydrogeologickým poměrům v některých členských státech povedou ochranná opatření ke zlepšení jakosti vod možná až po uplynutí mnoha let“.

6 – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4), schválená rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

9. Z článku 1 směrnice o dusičnanech vyplývají její konkrétní cíle:

„Cílem této směrnice je:

- snížit znečištění vod způsobované dusičnany ze zemědělských zdrojů,
- předcházet dalšímu takovému znečišťování.“

10. Pojem znečištění je v čl. 2 písm. j) směrnice o dusičnanech vymezen jako:

„[...] přímé nebo nepřímé vnášení dusíkatých látek ze zemědělských zdrojů do vodního prostředí, které má za následek ohrožení lidského zdraví, poškození zdrojů obživy a vodních ekosystémů, škody na přírodních hodnotách nebo ohrožení jiného oprávněného používání vod“.

11. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice o dusičnanech by členské státy v zásadě měly vymezit ohrožené oblasti:

„Pokud nejsou přijata opatření podle článku 5, vymezí členské státy znečištěné vody a vody ohrožené znečištěním [členské státy vymezí znečištěné vody a vody, které mohou být ohrožené znečištěním, pokud nejsou přijata opatření podle článku 5,] podle kritérií stanovených v příloze I.“

12. Ovšem čl. 3 odst. 5 směrnice o dusičnanech stanoví výjimku z této povinnosti:

„Členské státy jsou zbaveny povinnosti vymezovat zvláštní ohrožené oblasti, jestliže připraví a provádějí na celém území svého státu akční programy podle článku 5 této směrnice.“

13. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Rakousko výjimku upravenou v čl. 3 odst. 5 směrnice o dusičnanech využívá.

14. Článek 5 směrnice o dusičnanech upravuje tak zvané akční programy:

„1. Členské státy připraví pro vymezené ohrožené oblasti akční programy k dosažení cílů uvedených v článku 1 [...].

2. [...]

3. [...]

4. Akční programy jsou zaváděny do čtyř let po jejich vypracování a obsahují následující závazná opatření:

a) opatření uvedená v příloze III;

b) opatření, která členské státy zahrnuly do zásad správných zemědělských postupů přijatých v souladu s článkem 4, s výjimkou těch, které byly nahrazeny opatřeními uvedenými v příloze III.

5. Členské státy přijmou v rámci akčních programů dodatečná nebo účinnější opatření, která pokládají za potřebná, je-li od počátku nebo na základě získaných zkušeností s prováděním akčních programů zřejmé, že opatření podle odstavce 4 nejsou dostatečná pro dosažení cílů uvedených v článku 1. Při výběru těchto opatření nebo postupů vezmou členské státy v úvahu jejich účinnost a související náklady ve srovnání s jinými možnými preventivními opatřeními.

6. Členské státy připraví a zavedou odpovídající monitorovací programy k posuzování účinnosti akčních programů vypracovaných podle tohoto článku.

Členské státy, které uplatňují ustanovení článku 5 na celém území svého státu, sledují obsah dusičnanů ve vodách (povrchových a podzemních) na vybraných měřicích místech, která umožňují zjistit rozsah znečištění vod dusičnany ze zemědělských zdrojů.

7. Členské státy přezkoumají a v případě nutnosti upraví své akční programy včetně všech dodatečných opatření přijatých podle odstavce 5, a to nejméně každé čtyři roky. O veškerých změnách v akčních programech uvedomí Komisi.“

15. Článek 10 odst. 1 směrnice o dusičnanech upravuje povinnost členských států předkládat zprávy:

„Členské státy předloží Komisi za čtyřleté období ode dne oznámení této směrnice a za každé následující čtyřleté období zprávu, která bude obsahovat údaje uvedené v příloze V.“

16. V příloze I směrnice o dusičnanech jsou stanovena kritéria pro vymezení ohrožených oblastí. Oddíl A bod 2 se týká podzemních vod:

„zda podzemní vody obsahují nebo by mohly obsahovat více než 50 mg/l dusičnanů, pokud nejsou přijata opatření podle článku 5“.

17. Podle přílohy V bodu 4 písm. e) směrnice o dusičnanech členské státy musí Komisi sdělit prognózy účinnosti svých akčních programů:

„předpoklady členských států týkající se přibližných časových období, ve kterých lze očekávat, že se u vod vymezených v souladu s čl. 3 odst. 1 projeví účinky opatření obsažených v akčním programu, včetně uvedení míry nespolehlivosti těchto předpokladů“.

2. Směrnice o pitné vodě

18. Článek 5 odst. 1 a 2 směrnice o pitné vodě upravuje minimální [jakostní] normy platné pro pitnou vodu.

„1. Členské státy stanoví pro vodu určenou k lidské spotřebě hodnoty ukazatelů uvedených v příloze I.

2. Hodnoty stanovené podle odstavce 1 nesmějí být méně přísné než hodnoty uvedené v příloze I. [...]“

19. Podle přílohy I části B směrnice o pitné vodě činí mezní hodnota pro dusičnany 50 mg/l.

3. Rámcová směrnice o vodě

20. Článek 4 odst. 1 písm. b) bod ii) rámcové směrnice o vodě⁷ vymezuje enviromentální cíle pro podzemní vody:

„[Č]lenské státy zajistí ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech útvarů podzemních vod a zajišťují vyvážený stav mezi odběrem podzemních vod a jejich doplňováním s cílem dosáhnout dobrého stavu podzemních vod nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, v souladu s přílohou V, s výhradou prodloužení lhůty podle odstavce 4 a uplatnění odstavců 5, 6 a 7, aniž je dotčen odstavec 8 tohoto článku a s výhradou čl. 11 odst. 3 písm. j).“

7 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275) ve znění směrnice Komise 2014/101/EU ze dne 30. října 2014 (Úř. věst. 2014, L 311, s. 32).

21. Článek 4 odst. 1 písm. c) rámcové směrnice o vodě obsahuje zvláštní úpravu pro chráněné oblasti:

„[Č]lenské státy dosáhnou souladu se všemi normami a cíli nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, pokud právní předpisy Společenství, podle kterých byly jednotlivé chráněné oblasti zřízeny, nestanoví jinak.“

22. Článek 4 odst. 4 rámcové směrnice o vodě umožňuje prodloužení lhůt stanovených v čl. 4 odst. 1 až o dvanáct let.

4. Směrnice o podzemních vodách

23. Článek 4 odst. 2 směrnice o podzemních vodách⁸ upřesňuje, kdy je stav útvaru podzemních vod dobrý:

„Chemický stav útvaru nebo skupiny útvarů podzemních vod se považuje za dobrý, pokud

a) [...]

b) hodnoty norem jakosti pro podzemní vody uvedené v příloze I a [...] nejsou překročeny na žádném z monitorovacích míst daného útvaru nebo dané skupiny útvarů podzemních vod, nebo

c) [...]

24. V příloze I bodě 1 směrnice o podzemních vodách je stanovena norma jakosti podzemní vody 50 mg/l dusičnanů.

C. Rakouské právo

25. Užívání podzemních vod je v § 10 odst. 1 Wasserrechtsgesetz (zákon o vodním právu) upraveno tak, že pokud je voda odebírána pouze ručně poháněnými čerpacími zařízeními nebo pokud je odběr přiměřený svému účelu, nemusí mít vlastník pozemku pro užívání podzemní vody pro nezbytnou potřebu domácnosti a hospodářství povolení vodoprávního orgánu.

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

26. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Svaz vodovodů Severní Burgenlandsko, dále též jen „Svaz vodovodů“), Robert Prandl a obec Zillingdorf (Rakousko) požádali u tehdejšího Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Spolkové ministerstvo zemědělství, lesního hospodářství, životního prostředí a vodního hospodářství, Rakousko) o změnu akčního programu, který byl formou vnitrostátního nařízení vydán k provedení čl. 5 odst. 4 směrnice o dusičnanech, tak aby byl v souladu se směrnicí o dusičnanech a aby při užívání podzemních vod z útvaru podzemních vod, v němž se nacházejí studny těchto tří účastníků, byla zajištěna ochrana zakotvená touto směrnicí, zejména ochrana lidského zdraví.

27. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland je čtvrtý největší vodohospodářský podnik v Rakousku. Poskytuje příslušné vodohospodářské služby, jelikož disponuje více než 45 aktivními vodními zdroji, tj. studnami a prameny, a ročně zásobuje průměrně ca. 160 000 obyvatel. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland je veřejnoprávní korporace, a to svazek několika obcí.

8 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12. prosince 2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu (Úř. věst. 2006, L 372, s. 19) ve znění směrnice Komise 2014/80/EU ze dne 20. června 2014 (Úř. věst. 2014, L 182, s. 52).

Vnitrostátní nařízení mu ukládá povinnost zajistit na přesně vymezeném území plnění úkolů v oblasti veřejného zásobování vodou včetně výběru poplatků za vodu. Vlastníci pozemků se stavbami v oblasti, kterou zásobuje, jsou v zásadě povinni připojit tyto budovy k síti zásobování. Svaz vodovodů je rovněž oprávněn vybírat v souladu s nařízením, které vydal, poplatky za zásobování vodou (v kvalitě pitné vody). Provádí opatření pro to, aby byla koncentrace dusičnanů v podzemních vodách odebíraných za účelem využití jako pitné vody před dodáním spotřebitelům snížena pod hodnotu 50 mg/l.

28. Robert Prandl je soukromá osoba z Dolního Rakouska, která v současnosti pokrývá svou potřebu užitkové vody z domovní studny na svém pozemku. Vzhledem ke zvýšené koncentraci dusičnanů tuto studnu nepoužívá jako zdroj pitné vody. Veškerou pitnou vodu proto odebírá od veřejného vodohospodářského podniku.

29. Obec Zillingdorf se nachází v Dolním Rakousku a provozuje studnu na užitkovou vodu pro komunální účely. Tato studna byla původně studnou na pitnou vodu, v důsledku vysokého znečištění dusičnany však byla překvalifikována pouze k odběru užitkové vody.

30. [Přípustná k]oncentrace dusičnanů 50 mg/l v podzemní vodě byla v okamžiku podání výše uvedeného návrhu překročena o více než 100 % a tak je tomu i v současnosti na jednotlivých měřicích místech dotčeného svazu vodovodů. Domovní studna R. Prandla vykazovala v okamžiku podání výše uvedeného návrhu koncentraci dusičnanů 59 mg/l, v prosinci 2017 však byla nižší než 50 mg/l. Je nesporné, že tyto hodnoty kolísají, takže nelze vycházet z trvale nižší hodnoty, než je 50 mg/l. Studna obce vykazovala v okamžiku podání výše uvedeného návrhu koncentraci znečištění dusičnany 71 mg/l, která byla v období prosince 2017 i nadále zvýšená.

31. Je nesporné, že se voda s koncentrací dusičnanů přesahující 50 mg/l nepoužívá přímo jako pitná voda. Jiná bezprostředně hrozící zdravotní rizika, která by vyplývala z předmětných zvýšených koncentrací dusičnanů v uvedených vodních zdrojích, nejsou známa.

32. Je rovněž nesporné, že prostřednictvím akčního programu podle čl. 5 odst. 4 směrnice o dusičnanech byla a jsou prováděna opatření k dosažení cílů této směrnice. Dále není sporu, že koncentrace dusičnanů v podzemních vodách v oblastech vymezených výše uvedenými třemi navrhovateli byly a jsou po určité období trvale zvýšené.

33. V Dolním Rakousku existuje povinnost být připojen k veřejné vodovodní síti. Nicméně podle vnitrostátního práva by R. Prandl mohl domovní studnu s jistými zákonnými omezeními užívat bez povolení. Robert Prandl a obec Zillingdorf neodebírají vodu od Svazu vodovodů, nýbrž od jiných veřejných vodohospodářských podniků. V důsledku zvýšených koncentrací dusičnanů nehrozí bezprostřední ohrožení zdraví.

34. Návrh tří výše uvedených žadatelů byl rozhodnutím, nyní napadeným u Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko), zamítnut pro nepřípustnost návrhu z důvodu neexistence subjektivních veřejných práv, resp. neexistence bezprostředního dotčení. Verwaltungsgericht (správní soud) tedy Soudnímu dvoru předkládá následující otázku:

„Je nutno článek 288 SFEU ve spojení s čl. 5 odst. 4 nebo s čl. 5 odst. 5 ve spojení s přílohou I oddílem A bodem 2 směrnice o dusičnanech vykládat tak, že

- a) veřejný vodohospodářský podnik, který poskytuje vodohospodářské služby a který přitom před dodávkou pitné vody spotřebitelům (s povinnou přípojkou) tuto vodu se zvýšeným obsahem dusičnanů odebranou ze studny, jež má k dispozici, upravuje tak, aby před dodáním spotřebitelům dosáhl koncentrace dusičnanů ve vodě nižší než 50 mg/l, a který je na základě zákona rovněž povinen na určitém území zajistit zásobování vodou, je ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie bezprostředně dotčen (v projednávané věci nanejvýše nedostatečným provedením směrnice o dusičnanech) v tom ohledu, že je v důsledku údajně nedostatečných akčních programů

(jelikož ve vodě na území tohoto vodohospodářského podniku je překračována koncentrace dusičnanů 50 mg/l) dotčen v tom smyslu, že musí provádět opatření na úpravu vody, a v rámci směrnice o dusičnanech jsou mu tedy přiznána subjektivní práva

- a.1) na změnu vnitrostátního akčního programu již vydaného k provedení směrnice o dusičnanech (podle čl. 5 odst. 4 směrnice o dusičnanech) v tom smyslu, že touto změnou budou stanovena přísnější opatření s cílem dosáhnout cílů článku 1 směrnice o dusičnanech, a to dosáhnout na jednotlivých odběrných místech koncentrace dusičnanů v podzemních vodách o hodnotě maximálně 50 mg/l?
- a.2) na přijetí dodatečných nebo účinnějších opatření (podle čl. 5 odst. 5 směrnice o dusičnanech) s cílem uskutečnit cíle článku 1 směrnice o dusičnanech, a to dosáhnout na jednotlivých odběrných místech koncentrace dusičnanů v podzemních vodách o hodnotě maximálně 50 mg/l?
- b) spotřebitel, jenž by ze zákona mohl užívat vodu ze své vlastní domovní studny pro vlastní potřebu, a tuto vodu z důvodu zvýšené koncentrace dusičnanů nepoužívá (v době podání návrhu, na jehož základě je vedeno toto řízení, ji nemohl používat a v období předložení této otázky Soudnímu dvoru Evropské unie by ji sice používat mohl, bezesporu však lze očekávat opětovné zvýšení koncentrace dusičnanů ve vodě přesahující hodnotu 50 mg/l), nýbrž odebírá vodu od veřejného vodohospodářského podniku, je ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie bezprostředně dotčen (v projednávané věci nanejvýše nedostatečným provedením směrnice o dusičnanech) v tom ohledu, že je v důsledku údajně nedostatečných akčních programů, jelikož koncentrace dusičnanů ve vodě v místě, ze kterého ji odebírá (domovní studna), překračuje hodnotu 50 mg/l, dotčen tím, že nemůže využít svého práva na užívání podzemních vod na svém pozemku, jež mu v omezené míře přísluší ze zákona, a v rámci směrnice o dusičnanech jsou mu tedy přiznána subjektivní práva
 - b.1) na změnu vnitrostátního akčního programu již vydaného k provedení směrnice o dusičnanech (podle čl. 5 odst. 4 směrnice o dusičnanech) v tom smyslu, že touto změnou budou stanovena přísnější opatření s cílem dosáhnout cílů článku 1 směrnice o dusičnanech, a to dosáhnout na jednotlivých odběrných místech koncentrace dusičnanů v podzemních vodách o hodnotě maximálně 50 mg/l?
 - b.2) na přijetí dodatečných nebo účinnějších opatření (podle čl. 5 odst. 5 směrnice o dusičnanech) s cílem uskutečnit cíle článku 1 směrnice o dusičnanech, a to dosáhnout na jednotlivých odběrných místech koncentrace dusičnanů v podzemních vodách o hodnotě maximálně 50 mg/l?
- c) obec [, která] jako veřejnoprávní korporace z důvodu koncentrace dusičnanů ve vodě přesahující hodnotu 50 mg/l používá, resp. dává k dispozici jí provozovanou obecní studnu určenou k zásobování pitnou vodou pouze jako studnu na užitkovou vodu, – přičemž tím není ohroženo zásobování pitnou vodou –, je ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie bezprostředně dotčena (v projednávané věci nanejvýše nedostatečným provedením směrnice o dusičnanech prostřednictvím akčních programů, které jsou v tomto ohledu nedostatečné) tím, že na odběrném místě je překračována hodnota koncentrace dusičnanů ve vodě 50 mg/l, a nelze ji tedy používat jako zdroj pitné vody, a v rámci směrnice o dusičnanech jsou jí tedy přiznána subjektivní práva
 - c.1) na změnu vnitrostátního akčního programu již vydaného k provedení směrnice o dusičnanech (podle čl. 5 odst. 4 směrnice o dusičnanech) v tom smyslu, že touto změnou budou stanovena přísnější opatření s cílem dosáhnout cílů článku 1 směrnice o dusičnanech, a to dosáhnout na jednotlivých odběrných místech koncentrace dusičnanů v podzemních vodách o hodnotě maximálně 50 mg/l?

- c.2) na přijetí dodatečných nebo účinnějších opatření (podle čl. 5 odst. 5 směrnice o dusičnanech) s cílem uskutečnit cíle článku 1 směrnice o dusičnanech, a to dosáhnout na jednotlivých odběrných místech koncentrace dusičnanů v podzemních vodách o hodnotě maximálně 50 mg/l?

Přičemž ve všech třech případech je vždy zajištěna ochrana zdraví spotřebitelů buď – v případech uvedenými pod písm. b) a c) – odběrem vody od příslušných vodohospodářských podniků (s povinným připojením a právem na připojení), nebo – v případě uvedeném pod písm. a) – příslušnými opatřeními na úpravu vody.“

35. Písemné vyjádření předložili Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl a obec Zillingdorf společně jakožto žalobci v původním řízení, Rakouská republika, Nizozemské království a Evropská komise. Jednání konaného dne 6. února 2019 se zúčastnily tyto strany, jakož i Polská republika.

IV. Právní posouzení

36. Předmětem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je, zda se tři výše uvedení žalobci v původním řízení, a to veřejný podnik zajišťující zásobování pitnou vodou, obec, která provozuje studnu, a soukromý vlastník studny, mohou na základě směrnice o dusičnanech domáhat, aby příslušné orgány za účelem dosažení koncentrace dusičnanů v podzemních vodách o hodnotě nižší než 50 mg/l přijaly opatření, která překračují rámec stávajícího vnitrostátního akčního programu k provedení směrnice o dusičnanech.

37. Za tímto účelem nejprve objasním, do jaké míry se žalobci v zásadě mohou dovolávat ustanovení směrnice o dusičnanech, a následně posoudím, za jakých podmínek by mohl vzniknout nárok na rozsáhlejší opatření, která by zajistila příslušné snížení koncentrace dusičnanů.

A. K možnosti dovolávat se směrnice o dusičnanech

38. Co se týče oprávnění tří výše uvedených žalobců v původním řízení dovolávat se směrnice o dusičnanech, namítají Rakouská republika a Nizozemské království, že znečištění studní dusičnany nezpůsobuje konkrétní ohrožení zdraví, jelikož veřejná vodovodní síť poskytuje dostatek pitné vody, která nevykazuje zvýšenou koncentraci dusičnanů. Stejně jako Polská republika varují před připuštěním možnosti *actio popularis*.

39. Tento argument není přesvědčivý.

40. V případě, že chybí předpisy unijního práva týkající se podmínek soudní kontroly, musí tyto podmínky upravit vnitrostátní právní řád každého členského státu na základě zásady procesní autonomie, avšak za předpokladu, že tyto podmínky nebudou méně příznivé než ty, jimiž se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a že nebudou prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity)⁹.

⁹ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. prosince 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5), ze dne 27. června 2013, Agrokonsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, body 35 a 36), a ze dne 22. února 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, bod 42).

41. V projednávaném případě je relevantní zejména zásada efektivity. Se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnicím, by totiž bylo neslučitelné, kdyby bylo v zásadě vyloučeno, aby se dotčené osoby mohly dovolávat povinnosti, kterou směrnice ukládá¹⁰. Přinejmenším fyzické nebo právnické osoby, které jsou porušením ustanovení směrnice bezprostředně dotčeny, musí tedy mít možnost požadovat od příslušných orgánů – případně prostřednictvím příslušných soudů – dodržování předmětných povinností¹¹.

42. Podmínka dotčení zajišťuje, že možnost dovolat se přímo použitelných ustanovení směrnice nevyústí v *actio popularis*.

43. Ve věci v původním řízení bezprostřední dotčení žalobců vyplývá již z okolnosti, že znečištění podzemních vod dusičnany je na překážku oprávněnému užívání jejich studní. Navíc je bezprostřední dotčení přinejmenším v případě R. Prandla odůvodněno zdravotními riziky vyvolanými znečištěním dusičnany.

a) K omezení možnosti užívat studny

44. Soudní dvůr dosud v souvislosti s fyzickými osobami konstatoval, že tyto úvahy týkající se bezprostředního dotčení platí zejména pro směrnici, jejímž cílem je ochrana zdraví obyvatelstva, popř. veřejného zdraví¹². Směrnice o dusičnanech podle šestého bodu svého odůvodnění a čl. 2 písm. j) tento cíl sdílí¹³. V projednávaném případě je ovšem primární dotčení žalobců založeno na ochraně zdraví pouze nepřímo.

45. To je možné, neboť Soudní dvůr pouze konstatoval, že úvahy, které se týkají možnosti dovolat se ustanovení unijního práva v oblasti životního prostředí, platí zejména pro ustanovení, která slouží k ochraně zdraví. Rozsudek Folk, v jehož případě k odůvodnění možnosti dovolat se směrnice o odpovědnosti za životní prostředí¹⁴ ve spojení s rámcovou směrnicí o vodě postačoval nepříznivý dopad na rybářská oprávnění¹⁵, ukazuje, že mimoto v úvahu přicházejí rovněž jiné formy dotčení.

46. Ve věci v původním řízení jsou všichni tři žalobci bezprostředně dotčeni, neboť jsou podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce oprávněni užívat své studny za účelem odběru pitné vody, toto právo však nemohou vykonávat bez další úpravy této vody. Vodu, která obsahuje více než 50 mg/l dusičnanů, totiž na základě mezní hodnoty stanovené za účelem ochrany zdraví podle článku 5 a části B přílohy I směrnice o pitné vodě, nelze používat jako pitnou vodu.

47. Okolnost, že toto dotčení patří mezi cíle ochrany poskytované směrnicí o dusičnanech, a že tudíž musí být právně relevantní, vyplývá zejména z čl. 2 písm. j). Podle tohoto ustanovení má směrnice bránit ohrožování oprávněného používání vod.

10 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66), ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 37), ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 44), a ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 34).

11 – V tomto smyslu rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 39), a ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 100).

12 – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 37), ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 94), a ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 55).

13 – Viz též rozsudek ze dne 29. dubna 1999, Standley a další, C-293/97, EU:C:1999:215, bod 34).

14 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. 2004, L 143, s. 56; Zvl. vyd. 15/08, s. 357) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 114).

15 – Rozsudek ze dne 1. června 2017, (C-529/15, EU:C:2017:419, body 47 až 49).

48. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je užívání předmětných studní za účelem odběru pitné vody oprávněné. Na rozdíl od názoru Rakouské republiky není k tomu, aby všude mohly být odebírány podzemní vody, které mají jakost pitné vody, třeba žádného oprávnění. Již pojem „rechtmäßig“ [respektive „rechtmätig“, česky „oprávněný“] použitý v německém a nizozemském znění směrnice ukazuje, že má být zabráněno již ohrožení povoleného používání vod, že tedy není třeba práva, které lze vymoci donucením. Francouzské a anglické znění jsou v tomto ohledu ještě jednoznačnější, neboť používají pojmy „légitime“ a „legitimate“. Tato jazyková znění lze podle mne chápat v tom smyslu, že se jedná o oprávněné používání vod.

49. Ostatně příloha I oddíl A bod 1 směrnice o dusičnanech, kde je mezní hodnota dusičnanů pro vymezení ohrožených povrchových sladkých vod určena pomocí odkazu na směrnici o požadované jakosti povrchových vod určených v členských státech k odběru pitné vody¹⁶, která byla v mezidobí zrušena, ukazuje, že právě užívání vod jako pitné vody patří mezi cíle ochrany poskytované směrnicí o dusičnanech¹⁷.

50. K dotčení případným porušením směrnice o dusičnanech, které má nepříznivý dopad na užívání podzemních vod jako pitné vody, tedy zcela postačuje, že je přípustné užívat je jako pitnou vodu. V případě takového dotčení v zásadě musí existovat oprávnění, domáhat se dodržování směrnice o dusičnanech.

51. Okolnost, zda je daná osoba, jako například Svaz vodovodů, schopna přenést případné vícenáklady na třetí osoby, přitom nemůže hrát žádnou roli. I tato nutnost je totiž omezením přípustného užívání podzemních vod.

52. Důsledkem nezbytnosti prokázat dotčení ostatně je, že se žalobci v původním řízení nemohou domáhat dodržování směrnice o dusičnanech v Rakousku obecně, nýbrž jen v míře, v jaké jsou dotčeny jimi užívané podzemní vody. Jeví se tak jako pochybné, zda jsou R. Prandl nebo obec Zillingdorf dotčeni kvalitou útvaru podzemních vod Parndorfer Platte, který je v jejich písemném podání, které předložili společně se Svazem vodovodů, prezentován jako obzvláště znečištěný.

b) K ochraně zdraví

53. Ostatně přinejmenším v případě R. Prandla je bezprostřední dotčení odůvodněno rovněž zdravotními riziky vyvolanými znečištěním dusičnany.

54. Soudní dvůr ale v tomto ohledu nestanovil podmínku, že musí dojít ke konkrétnímu, neodvratitelnému ohrožení zdraví. Obzvláště jasně se to ukazuje u rozsudku Stichting Natuur en Milieu a další, který se týkal národních emisních stropů určitých znečišťujících látek. Okolnost, zda je nedodržení těchto stropů spojeno s ohrožením zdraví, záleží na rozložení znečišťujících látek¹⁸. Bez ohledu na výše uvedené však Soudní dvůr konstatoval, že existují bezprostředně dotčení jednotlivci, kteří mohou dodržování těchto stropů prosadit¹⁹.

16 – Směrnice Rady 75/440/EHS ze dne 16. června 1975 (Úř. věst. 1975, L 194, s. 26; Zvl. vyd. 15/01, s. 17).

17 – Viz rozsudek ze dne 29. dubna 1999, Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 34).

18 – Pro ilustraci viz mé stanovisko ve věci Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, bod 68 a násl., zejména bod 85).

19 – Rozsudek ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, body 94 a 99 až 103).

55. Nevidím žádný důvod, proč by se v případě závěru o bezprostředním dotčení mělo uplatňovat více omezení než v této judikatuře. Podle čl. 3 odst. 3 SEU, článku 37 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 191 odst. 2 SFEU je politika Unie v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany. Podle naposledy uvedeného ustanovení je založena na zásadách obezřetnosti a prevence. S výše uvedeným by bylo neslučitelné, kdyby byla soudní vymahatelnost práva Unie v oblasti životního prostředí podmiňována konkrétním, neodvratitelným ohrožením zdraví. V takovém případě by se totiž bylo nutno obávat, že k újmě na zdraví dojde dříve, než bude skutečně prosazeno.

56. Právo dovolávat se směrnice o dusičnanech v souvislosti se snížením jakosti podzemních vod, které se jich dotýká, mají tudíž přinejmenším fyzické osoby, ve věci v původním řízení tedy R. Prandl.

57. Svaz vodovodů a obec jsou naproti tomu právnické osoby, takže nejsou bezprostředně dotčeny případnými zdravotními riziky. Zejména, co se obce týče, se zajisté lze domnívat, že je podle vnitrostátního práva povinna chránit zdraví svých obyvatel. Svaz vodovodů by mohl mít podobné povinnosti vůči svým zákazníkům. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce však o této otázce neobsahuje žádné informace, takže nemá smysl zabývat se touto myšlenkou hlouběji.

c) K Aarhuské úmluvě

58. Tento výklad pojmu dotčení zajisté vyplývá již přímo ze základních zásad unijního práva. Představuje ale rovněž řádné provedení závazků plynoucích z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Podle čl. 9 odst. 3 mají mít osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. A článek 47 odst. 1 stanoví, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

59. Toto právo by bylo zbaveno veškerého užitečného účinku, či dokonce samotné své podstaty, pokud by bylo připuštěno, že na základě kritérii stanovených vnitrostátním právem by bylo určitým kategoriím „osob z řad veřejnosti“, či dokonce „osob z řad dotčené veřejnosti“, které splňují požadavky stanovené čl. 2 bodem 5 Aarhuské úmluvy, odepřeno jakékoli právo na soudní přezkum²⁰.

60. Podle čl. 2 bodu 5 Aarhuské úmluvy dotčená veřejnost zahrnuje veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Podle čl. 2 bodu 4 přitom veřejnost sestává z fyzických nebo právnických osob.

61. Z výše uvedených důvodů jsou všichni žalobci v původním řízení kvůli svým studnám dotčení znečištěním podzemních vod, a splňují tedy podmínky stanovené čl. 2 bodem 5 Aarhuské dohody.

62. Pro úplnost je třeba poznamenat, že existenci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v žádném případě nelze chápat jako omezení možnosti dovolávat se práva Unie v oblasti životního prostředí. Podle čl. 3 odst. 6 totiž tato úmluva nevyžaduje žádná omezení stávajících práv na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Odkaz na kritéria stanovená ve vnitrostátním právu obsažený v čl. 9 odst. 3 tedy neodůvodňuje omezení možnosti dovolávat se unijního práva.

20 – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 46).

d) Dílčí závěr

63. Nezbyvá tudíž než konstatovat, že veřejný vodohospodářský podnik, jednotlivec a obec jako veřejnoprávní korporace se v zásadě mohou dovolávat směrnice o dusičnanech v rozsahu, v jakém jsou dotčeny znečištěním podzemních vod dusičnany, například proto, že jim brání v užívání vlastních studen k oprávněnému odběru pitné vody.

B. K nároku na provedení opatření za účelem dodržení koncentrace dusičnanů v podzemních vodách ve výši 50 mg/l

64. Tím ovšem ještě není rozhodnuto, zda žalobci v původním řízení mohou uplatňovat nárok na provedení opatření za účelem dodržení koncentrace dusičnanů v podzemních vodách ve výši 50 mg/l.

65. Ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči státu, jestliže směrnici do vnitrostátního práva neprovedl ve stanovené lhůtě nebo ji provedl nesprávně²¹. Dostatečná přesnost nemusí být dána obzvláště tehdy, když dotčená ustanovení ponechávají prostor pro uvážení. V takových případech však existuje přinejmenším právo na to, aby soudy ověřily, zda vnitrostátní právní úprava i její uplatňování, nepřekračují meze posuzovací pravomoci vymezené směrnicí²².

66. Okolnost, zda – jak zdůrazňuje Rakouská republika – byla směrnice provedena správně, na tom nemůže nic změnit. V případě správného provedení musí mít dotčené osoby možnost dovolat se právní úpravě, již se provádí unijní právo, v případě nesprávného provedení alespoň příslušných ustanovení směrnice. Ostatně žalobci se přece přinejmenším domnívají, že směrnice o dusičnanech nebyla použita správně.

67. Článek 5 odst. 4, jakož i článek 4 a přílohy II a III směrnice o dusičnanech obsahují závazné požadavky, které přinejmenším z části neponechávají prostor pro uvážení. Jako příklad budiž uvedeno omezení maximálního množství hnojiv podle přílohy III oddílu 1 bodu 2, které lze použít na jeden hektar²³. Vzhledem k tomu, že se osoby dotčené znečištěním dusičnany v zásadě mohou dovolávat směrnice, měly by také mít možnost požadovat prosazení těchto maximálních množství a podobných požadavků.

68. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se však zaměřuje na to, zda existuje nárok na provedení opatření, která zajistí nižší koncentraci dusičnanů v podzemních vodách než 50 mg/l, který uplatňují žalobci v původním řízení.

69. Takovýto nárok by mohl vyplývat z čl. 5 odst. 4 a 5 směrnice o dusičnanech. Článek 5 odst. 4 stanoví, že se v ohrožených oblastech, resp. v Rakousku na celém jeho území, provedou akční programy, jejichž obsah vyplývá z přílohy III, jakož i z článku 4 a přílohy II. Podle čl. 5 odst. 5 členské státy navíc v rámci akčních programů přijmou dodatečná nebo účinnější opatření, která pokládají za potřebná, je-li od počátku nebo na základě získaných zkušeností s prováděním akčních programů zřejmé, že opatření podle čl. 5 odst. 4 nejsou dostatečná pro dosažení cílů uvedených v článku 1.

21 – Rozsudky ze dne 19. ledna 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, bod 25), ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 33), a ze dne 6. listopadu 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 70).

22 – Rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 56), ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66), ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 46), ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, body 100 až 103), ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25), jakož i ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 44).

23 – Rozsudky ze dne 2. října 2003, Komise v. Nizozemsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 113) a rozsudek ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 129).

70. Účastníci vedou spor zejména o to, zda koncentrace dusičnanů vůbec musí být nižší než 50 mg/l, ale též o časový rámec a prostor pro uvážení, který náleží členským státům.

1. Koncentrace dusičnanů 50 mg/l

71. Rakouská republika a Nizozemské království zpochybňují, že směrnice o dusičnanech zakládá povinnost zabránit znečištění podzemních vod, které přesahuje 50 mg/l, nebo snížit stávající silnější znečištění do té míry, že tato hodnota nebude překročena.

a) Odpovědnost zemědělství

72. Tomuto názoru je třeba přisvědčit v tom, že předmětem opatření uvedených ve směrnici o dusičnanech není zatížení podzemních vod dusičnany obecně. Podle článku 1 se totiž má snížit znečištění vod způsobované dusičnany ze *zemědělských zdrojů a* předcházet dalšímu takovému znečišťování.

73. Pokud by dané znečištění dusičnany nebylo způsobeno zemědělstvím, nebylo by tudíž možné provést opatření podle směrnice o dusičnanech. Znečištění však nemusí být způsobeno výlučně zemědělstvím²⁴. Opatření jsou naopak nutná již tehdy, když uvolňování sloučenin dusíku zemědělského původu významně přispívá ke znečištění²⁵. Soudní dvůr již v minulosti považoval za významné, že valonské zemědělství je zodpovědné za 19 % celkového dusíku v povodí Mázy a 17 % celkového dusíku v povodí Šeldy a obě tyto řeky ústí do eutrofizovaného Severního moře²⁶. Ukazuje se na tom, že ke vzniku povinností plynoucích ze směrnice o dusičnanech postačuje již poměrně malé přispění zemědělství ke znečištění dusíkem.

74. Okolnost, že emise dusíku vyprodukované rakouským zemědělstvím v oblasti, ve které žalobci v původním řízení provozují své studny, významně přispívají k zatížení podzemních vod dusičnany, vyplývá již z toho, že tam Rakousko uplatňuje akční programy podle čl. 5 odst. 4 směrnice o dusičnanech. Bez významného přispění zemědělství by to totiž nebylo nutné.

b) Přípustné zatížení podzemních vod dusičnany

75. Pokud k zatížení dusičnany významně přispívá zemědělství, vedou jak čl. 3 odst. 1 a příloha I oddíl A bod 2 směrnice o dusičnanech, tak vymezení pojmu znečištění podle čl. 2 písm. j) ve spojení se směrnicí o pitné vodě k závěru, že zatížení podzemních vod dusičnany přesahující 50 mg/l je třeba považovat za znečištění. V tomto případě musí členské státy přijmout opatření podle článku 5 směrnice o dusičnanech.

76. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice o dusičnanech členské státy v případě, že nejsou přijata opatření podle článku 5, vymezí znečištěné vody a vody ohrožené znečištěním [členské státy vymezí znečištěné vody a vody, které mohou být ohrožené znečištěním, pokud nejsou přijata opatření podle článku 5,] podle kritérií stanovených v příloze I. Podle přílohy I oddílu A bodu 2 směrnice o dusičnanech to platí, pokud podzemní vody obsahují nebo by mohly obsahovat více než 50 mg/l dusičnanů, pokud²⁷ nejsou přijata opatření podle článku 5.

24 – Rozsudky ze dne 29. dubna 1999, Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 30), ze dne 8. září 2005, Komise v. Španělsko (C-416/02, EU:C:2005:511, bod 69), a ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie (C-221/03, EU:C:2005:573, bod 84).

25 – Rozsudky ze dne 29. dubna 1999, Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 35), a ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie (C-221/03, EU:C:2005:573, bod 87).

26 – Rozsudek ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie (C-221/03, EU:C:2005:573, bod 86).

27 – Jak ukazuje souvislost s čl. 3 odst. 1 a potvrzují zejména anglické a francouzské [stejně jako české] znění přílohy I oddílu A bodu 2, je „und“ („a“) v německém znění nutno chápat jako „pokud“.

77. Pokud se ale oblast s koncentrací dusičnanů v podzemních vodách přesahující 50 mg/l považuje za znečištěnou, pak je podle článku 1 směrnice o dusičnanech třeba tomuto zatížení zabránit nebo je odstranit.

78. Článek 2 písm. j) směrnice o dusičnanech mimoto znečištění definuje jako přímé nebo nepřímé vnášení dusíkatých látek ze zemědělských zdrojů do vodního prostředí, které má za následek ohrožení lidského zdraví, poškození zdrojů obživy a vodních ekosystémů, škody na přírodních hodnotách nebo ohrožení jiného oprávněného používání vod.

79. Zatížení podzemních vod větším množstvím dusičnanů než 50 mg/l je tedy třeba považovat za znečištění již proto, že brání oprávněnému používání studní k odběru pitné vody. Na pitnou vodu se totiž podle článku 5 a části B přílohy I směrnice o pitné vodě vztahuje mezní hodnota 50 mg/l dusičnanů.

80. Rozlišování mezi surovou vodou a pitnou vodou, uvedené Rakouskou republikou, tento závěr nezpochybňuje.

81. Je zajisté pravda, že směrnice o dusičnanech nezakládá nárok na neomezené užívání podzemních vod jako pitné vody. Směrnice o dusičnanech například neobsahuje žádné požadavky týkající se jiných znečišťujících látek nebo zatížení dusičnany, které není způsobeno zemědělstvím.

82. Jak bylo uvedeno, má ale směrnice o dusičnanech zajistit, aby zatížení daných vod dusičnany nebránilo odběru pitné vody²⁸, a to v každém případě tehdy, pokud je ve významné míře způsobeno zemědělstvím.

83. Tento výklad směrnice o dusičnanech potvrzuje okolnost, že čl. 4 odst. 2 a příloha I bod 1 směrnice o podzemních vodách pro dobrý stav podzemních vod rovněž stanoví mezní hodnotu 50 mg/l dusičnanů. V článku 4 odst. 2 směrnice o podzemních vodách jsou ale uvedeny i alternativní ukazatele dobrého stavu podzemních vod. Kromě toho ještě neuplynuly lhůty pro dosažení tohoto stavu prodloužené podle čl. 4 odst. 4 rámcové směrnice o vodě. I kritérium uvedené ve směrnici o podzemních vodách však ukazuje, že pro závěr o znečištění musí být určující hodnota obsažená ve směrnici o dusičnanech.

84. Jestliže ke znečištění významně přispívá vnášení dusíkatých látek ze zemědělských zdrojů, musí opatření provádějící směrnici o dusičnanech směřovat k zamezení nebo odstranění zatížení podzemních vod dusičnany, které přesahuje hodnotu 50 mg/l.

2. Časový rámec

85. Rakouská republika ovšem rovněž tvrdí, že není jasné, do kdy musí být dosaženo cílů uvedených v článku 1 směrnice o dusičnanech.

86. Je pravda, že směrnice o dusičnanech neobsahuje žádnou lhůtu, ve které musí být stávající znečištění sníženo do takové míry, že se bude nacházet pod výše uvedenou hodnotou a nebude již hrozit její opětovné překročení. Příslušné lhůty naopak vyplývají z čl. 4 odst. 1 a 4 rámcové směrnice o vodě ve spojení se směrnici o podzemních vodách a v důsledku přípustného prodloužení těchto lhůt ještě neuplynuly.

28 – Viz výše body 46 až 50.

87. Ostatně je třeba podotknout, že závazné časové požadavky týkající se stavu podzemních vod mohou být v praxi rovněž spojeny s nepřekonatelnými obtížemi. Již bod 13 odůvodnění směrnice o dusičnanech totiž konstatuje, že v důsledku místních geologických podmínek povedou ochranná opatření ke zlepšení jakosti vod možná až po uplynutí mnoha let. Význam mají rovněž další činitele jako dané množství srážek nebo odpařování²⁹.

88. Ale i když směrnice o dusičnanech nestanoví, dokdy musí být dosaženo cílů uvedených v článku 1, přesto obsahuje závazná pravidla o tom, kdy musí být provedena opatření potřebná k dosažení těchto cílů. Tato povinnost totiž vzniká na počátku prvního akčního programu nebo na základě zkušeností s prováděním akčních programů, tj. jakmile se zjistí, že jsou nutná opatření³⁰. Ohledně tohoto okamžiku neexistuje žádný prostor pro uvážení.

89. Z článku 5 odst. 7 směrnice o dusičnanech navíc vyplývá časový rámec, v němž musí členské státy posoudit výše uvedené zkušenosti. Podle tohoto ustanovení členské státy přezkoumají a v případě nutnosti upraví své akční programy, a to nejméně každé čtyři roky. V této souvislosti mají nad rámec čl. 5 odst. 4 směrnice o dusičnanech přijmout dodatečná opatření nebo účinnější opatření podle čl. 5 odst. 5, pokud jsou potřebná³¹.

90. Není-li při tomto pravidelném přezkumu zjištěno, že došlo ke zlepšení situace, je z toho podle Soudního dvora nutno usoudit, že akční programy nejsou dostatečné³². Členské státy pak nemohou vyčkávat, dokud nebudou odstraněny všechny důvodné pochybnosti o nutnosti dodatečných nebo účinnějších opatření³³. Jak zdůrazňuje Komise, platí to tím spíše, pokud znečištění přetrvává již delší dobu.

91. Prostor pro uvážení náleží nanejvýš ohledně příslušných opatření, jakož i – což s tím souvisí – okamžiku, ke kterému mají být uskutečněny cíle uvedené v článku 1 směrnice o dusičnanech.

92. Členské státy ovšem musí tohoto prostoru pro uvážení využít a uvést, jaká dodatečná opatření přijmou, jakož i kdy mají dosáhnout těchto cílů. Podle čl. 10 odst. 1 a přílohy V bodu 4 písm. e) směrnice o dusičnanech totiž Komisi každé čtyři roky předkládají zprávu, která mimo jiné obsahuje jejich předpoklady týkající se přibližných časových období, ve kterých lze očekávat, že se u ohrožených vod projeví účinky opatření obsažených v akčním programu.

93. Členské státy tedy musí každé čtyři roky účinně přezkoumat, zda jsou stávající akční programy provádějící směrnici o dusičnanech dostatečné k tomu, aby zamezily nebo odstranily zatížení podzemních vod dusičnany, které přesahuje hodnotu 50 mg/l, a přijmout veškerá nutná dodatečná nebo účinnější opatření, pokud se ukáže, že tomu tak není.

3. Posuzování akčních programů

94. Ovšem podmínkou ověření, zda jsou stávající programy dostatečné, je prognóza jejich dopadů na zatížení podzemních vod dusičnany. Nadto může být nutné vyhodnotit, jaká dodatečná opatření jsou potřeba.

29 – Podle zprávy Spolkového ministerstva zemědělství, lesního hospodářství, životního prostředí a vodního hospodářství Rakouské republiky, *Grundwasseralter in Österreich – mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern* (stav: prosinec 2015, <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), činí střední doba setrvání podzemních vod v oblastech, kterých se týká původní řízení, zčásti mezi 11 a 25 lety, zčásti dokonce mezi 25 až 50 lety.

30 – Rozsudky ze dne 2. října 2003, Komise v. Nizozemsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 166), a ze dne 21. června 2018, Komise v. Německo (C-543/16, nezveřejněný, EU:C:2018:481, bod 53).

31 – Odkaz německého znění [článku 5 odst. 7 směrnice o dusičnanech] na článek 5 jako celek je zjevně nesprávný.

32 – Rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Německo (C-543/16, nezveřejněný, EU:C:2018:481, bod 61).

33 – Rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Německo (C-543/16, nezveřejněný, EU:C:2018:481, body 63 a 64).

a) Ke kritériu přezkumu

95. Již z výše uvedeného bodu 13 odůvodnění směrnice o dusičnanech plyne, že takové posouzení není u podzemních vod vždy jednoduché, neboť podle něj ochranná opatření povedou ke zlepšení jakosti vod v důsledku místních geologických podmínek možná až po uplynutí mnoha let. A jak již bylo uvedeno výše, mohou mít význam rovněž další činitelé jako dané množství srážek nebo odpařování³⁴.

96. Unijní právo umožňuje, aby byl orgánům členských států při posuzování takovýchto komplexních otázek přiznán široký prostor pro uvážení, jak jsem nedávno uvedla ve svém stanovisku ve věci Craeynest³⁵. Rovněž Soudní dvůr již u některých ustanovení směrnice o dusičnanech připustil existenci prostoru pro uvážení³⁶.

97. Na rozdíl od otázek položených ve věci Craeynest, která se týká kvality ovzduší³⁷, není v tomto řízení zřejmé, že znečištění podzemních vod dusičnany vyvolává závažná rizika pro lidské zdraví nebo srovnatelné cíle ochrany životního prostředí v Unii. Není tedy nutno omezit prostor příslušných orgánů pro uvážení.

98. Při výkonu tohoto uvážení však členské státy musí zohlednit účel směrnice o dusičnanech, který spočívá ve snížení znečištění vod dusičnany pocházejícími ze zemědělství³⁸. Musí též zajistit, aby cíle politiky Unie v oblasti životního prostředí bylo dosaženo v souladu s požadavky vyplývajícími z čl. 191 odst. 1 a 2 SFEU³⁹.

99. Procesní autonomie členských států sice vnitrostátním soudům umožňuje podrobit takovému rozhodnutí vydaná v rámci diskreční pravomoci přísnému přezkumu⁴⁰, unijní právo je k tomu však nezavazuje. V zásadě postačuje, pokud soudní kontrolu omezí na zjevně nesprávné posouzení a procesní vady⁴¹. Mimoto je rovněž třeba prověřit, zda příslušné orgány pečlivě a nestranně přezkoumaly všechny relevantní okolnosti daného případu⁴².

b) K přezkoumání relevantních okolností

100. Ve věci v původním řízení má objasnění všech relevantních okolností zvláštní význam. Rozhodující požadavky týkající se této otázky obsahuje čl. 5 odst. 6 první věta směrnice o dusičnanech, neboť podle tohoto ustanovení musí členské státy připravit a zavést odpovídající monitorovací programy k posuzování účinnosti akčních programů vypracovaných podle tohoto článku.

34 – Viz poznámka pod čarou 29.

35 – Věc C-723/17, EU:C:2019:168, bod 41 a násl. Viz zejména rozsudky ze dne 21. ledna 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, bod 35), a ze dne 9. června 2005, HLH Warenvertrieb a Orthica, C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, bod 76).

36 – Rozsudky ze dne 29. dubna 1999, Standley a další (C-293/97, EU:C:1999:215, body 37 a 39), ze dne 2. října 2003, Komise v. Nizozemsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 46), ze dne 27. června 2002, Komise v. Francie (C-258/00, EU:C:2002:400, bod 53), a ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30).

37 – Viz mé stanovisko ve věci Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, body 47 a 48, jakož i 53 a násl.).

38 – Rozsudky ze dne 27. června 2002, Komise v. Francie (C-258/00, EU:C:2002:400, bod 53), ze dne 2. října 2003, Komise v. Nizozemsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 46), a ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30).

39 – Rozsudky ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30), viz též již rozsudek ze dne 2. října 2003, Komise v. Nizozemsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 45).

40 – Mé stanovisko ve věci Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, bod 39).

41 – Rozsudky ze dne 21. ledna 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, bod 35), a ze dne 9. června 2005, HLH Warenvertrieb a Orthica (C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, bod 76). Podrobně viz mé stanovisko ve věci Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, body 38 až 51).

42 – Rozsudky ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 61), ze dne 22. listopadu 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 88), ze dne 18. července 2013, FIFA v. Komise (C-204/11 P, EU:C:2013:477, bod 20, a C-205/11 P, EU:C:2013:478, bod 21), ze dne 5. listopadu 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 48), a ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 38).

101. Zejména to znamená, že se nemohou omezit na měření jakosti podzemních vod, pokud tato měření nejsou v důsledku geologických a klimatických podmínek způsobilá k tomu, aby v rámci čtyřletého přezkumného období ukázala, zda jsou akční programy účinné⁴³. Unijní právo sice nevyžaduje, aby členské státy dokázaly nemožné, v případě potřeby však musí alespoň použít alternativní metody měření, které jsou známy jako účinné, a náležitě usilovat o vývoj vhodnějších nových metod, pokud se jich ještě nedostává. Z tohoto důvodu rakouská zpráva o uplatňování směrnice o dusičnanech popisuje pilotní projekt vzorkování takzvané drenážní vody⁴⁴. Mimoto by mohlo přicházet v úvahu modelování nebo měření v zemině nad hladinou podzemních vod.

102. Při stanovení těchto metod a posuzování jejich výsledků zajisté rovněž existuje prostor pro uvážení, neboť se i v tomto případě jedná o komplexní vědecké otázky. Vnitrostátní soudy však musí mít přinejmenším možnost přezkoumat, zda příslušné orgány takové metody vůbec používají a zda jsou tyto metody – a jejich výsledky – přijatelné z vědeckého hlediska.

c) K odůvodnění akčního programu

103. Vnitrostátní soud bude mimoto muset přezkoumat, zda odůvodnění akčního programu prostřednictvím tvrzení, která jsou přesvědčivá, a především prostá rozporů, vyvrací veškeré vědecky odůvodněné pochybnosti o dostatečnosti tohoto programu.

104. Jak správně poznamenala Komise, jsou při posuzování akčních programů ze strany příslušných orgánů významná zejména případná překročení koncentrace dusičnanů v podzemních vodách ve výši 50 mg/l, jejich trvání, jakož i jejich vývojová tendence. V tomto ohledu lze z argumentace žalobců v původním řízení zjistit, že se znečištění podzemních vod dusičnany i přes to, že jsou od roku 2003 uskutečňovány akční programy, nezlepšilo, a že se dokonce částečně zhoršilo.

105. Další okolností, která si zaslouhuje pozornost, je přebytek dusíku, který podle rakouské zprávy o uplatňování směrnice o dusičnanech od roku 2007 v průměru činí 30 kg/ha ročně⁴⁵. Takový přebytek je přinejmenším *prima facie* v rozporu s čl. 5 odst. 4 a přílohou III oddílem 1 bodem 3 směrnice o dusičnanech. Podle tohoto ustanovení mají členské státy omezit používání hnojiv na zemědělské plochy, a to se zaměřením na rovnováhu mezi předpokládanou potřebou dusíku u plodin a zásobováním plodin dusíkem z půdy a z hnojení. Přebytek dusíku ale sotva lze považovat za rovnováhu.

106. Požadavky na odůvodnění akčního programu ale nelze směřovat s otázkou, zda je posouzení příslušných orgánů přesvědčivé. Požadavkům na odůvodnění je v zásadě učiněno zadost již tím, že odůvodnění umožňuje přezkoumat, zda je posouzení zjevně nesprávné.

d) Ke zjištění zjevně nesprávného posouzení

107. Konečně co se zjištění zjevně nesprávného posouzení týče, Soudní dvůr ještě neformuloval žádnou obecnou definici. Z judikatury ovšem vyplývá, že rozhodnutí není takovou vadou zatíženo, pokud je lze přijmout „rozumně“⁴⁶. Naproti tomu může zjevná vada spočívat zejména ve zjevných rozporech nebo nedostatku poznatků, jež by tvořily základ daného závěru⁴⁷. Takové posouzení je také možné vyvrátit tím, že se prokáže, že není důvěryhodné nebo přijatelné⁴⁸.

43 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Německo (C-543/16, nezveřejněný, EU:C:2018:481, body 67 a 68).

44 – Spolkové ministerstvo zemědělství, lesního hospodářství, životního prostředí a vodního hospodářství Rakouské republiky, *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG – Österreichischer Bericht 2016*, s. 58 a 59.

45 – Citováno v poznámce pod čarou 44, s. 40 a 41.

46 – Rozsudek ze dne 12. března 2002, Omega Air a další (C-27/00 a C-122/00, EU:C:2002:161, bod 72).

47 – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2007, Španělsko v. Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, bod 60).

48 – Rozsudek ze dne 14. června 2018, Lubrizol France v. Rada (C-223/17 P, nezveřejněný, EU:C:2018:442, bod 39).

e) *Dílčí závěr*

108. Lze tedy shrnout, že vnitrostátní soudy musí mít možnost přezkoumat posouzení účinnosti akčních programů a rozhodnutí provést dodatečná nebo účinnější opatření, nebo od nich upustit, alespoň z hlediska zjevných vad, jakož i z hlediska toho, zda příslušné orgány respektovaly meze svého uvážení, jakož i procesní požadavky, zejména povinnost uvést odůvodnění, a zda přezkoumaly všechny relevantní okolnosti.

V. Závěry

109. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zodpověděl takto:

- „1) Veřejný vodohospodářský podnik, jednotlivec a obec jako veřejnoprávní korporace se v zásadě mohou dovolávat směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů v rozsahu, v jakém jsou dotčeny znečištěním podzemních vod dusičnany, například proto, že jim brání v užívání vlastních studen k oprávněnému odběru pitné vody.
- 2) Jestliže ke znečištění významně přispívá vnášení dusíkatých látek ze zemědělských zdrojů, musí opatření provádějící směrnicí 91/676 směřovat k zamezení nebo odstranění zatížení podzemních vod dusičnany, které přesahuje hodnotu 50 mg/l.
- 3) Členské státy musí každé čtyři roky účinně přezkoumat, zda jsou stávající akční programy provádějící směrnicí 91/676 dostatečné k tomu, aby zamezily nebo odstranily zatížení podzemních vod dusičnany, které přesahuje hodnotu 50 mg/l, a přijmout veškerá nutná dodatečná nebo účinnější opatření, pokud se ukáže, že tomu tak není.
- 4) Vnitrostátní soudy musí mít možnost přezkoumat posouzení účinnosti akčních programů a rozhodnutí provést dodatečná nebo účinnější opatření, nebo od nich upustit, alespoň z hlediska zjevných vad, jakož i z hlediska toho, zda příslušné orgány respektovaly meze svého uvážení, jakož i procesní požadavky, zejména povinnost uvést odůvodnění, a zda přezkoumaly všechny relevantní okolnosti.“