



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 12. studenoga 2019.¹

Predmet C-535/18

**IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,**

Nasljednici QD, koje čine RC i SB,

**TA,
UZ,
VY,
WX**

protiv

Land Nordrhein-Westfalen

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja na okoliš – Direktiva 2000/60/EZ – Djelovanje Unije u području vodne politike – Pravo na pravni lijek u slučaju postupovnih nepravilnosti – Nacionalno zakonodavstvo koje pravo na pravni lijek ograničava na slučaj postupovnih nepravilnosti”

I. Uvod

1. U kojim okolnostima pojedinac može pobijati valjanost upravne odluke kojom je odobren veliki cestovni projekt zato što nisu zadovoljeni zahtjevi iz Unijina okolišnog prava? To je jedno od temeljnih pitanja koja su otvorena predmetnim zahtjevom za prethodnu odluku. On se odnosi na tumačenje članka 6. i 11. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (u daljnjem tekstu: Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš)² te članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. i točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva o vodama ili ODV)³.

¹ Izvorni jezik: engleski

² SL 2012., L 26, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.)

³ SL 2000., L 327, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.)

2. Ovaj je zahtjev upućen u okviru postupka između pojedinaca (u daljnjem tekstu: tužitelji) i Landa Nordrhein-Westfalen (Savezna zemlja Sjeverna Rajna-Vestfalija, Njemačka) koji se odnosi na odluku Okružne vlade Detmolda, Njemačka kojom je odobren plan nove izgradnje brze ceste A 33/savezna cesta B 61, raskrižje u Ummelnu.

3. Pitanjima suda koji je uputio zahtjev opet se zahtijeva od Suda da razmotri ne samo opseg prava građana na pravni lijek u pogledu okolišnih pitanja nego i druga pitanja koja se tiču materijalnog okolišnog prava Unije, osobito pojam pogoršanja stanja vodnih tijela u smislu Okvirne direktive o vodama.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš

4. Članak 6. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš glasi:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se nadležnim tijelima koja bi zbog svojih specifičnih odgovornosti vezanih uz okoliš mogla biti zainteresirana za projekt omogućiti da daju svoje mišljenje o informacijama koje je dostavio nositelj projekta i o zahtjevu za izdavanje odobrenja za provedbu projekta. U tu svrhu države članice određuju tijela s kojima se treba savjetovati, općenito ili u pojedinačnim slučajevima. Informacije prikupljene na temelju članka 5. dostavljaju se tim tijelima. Pojednostiti postupka savjetovanja utvrđuju države članice.

2. Javnost se obavješćuje o sljedećim podacima, putem javnih obavijesti ili drugih primjerenih sredstava, kao što su elektronički mediji ako su dostupni, u ranoj fazi postupaka donošenja odluka o okolišu iz članka 2. stavka 2., a najkasnije čim se informacije mogu razumno dostaviti:

- (a) zahtjevu za odobrenje za provedbu projekta;
- (b) činjenici da projekt podliježe postupku procjene utjecaja na okoliš i prema potrebi činjenici da se primjenjuje članak 7.;
- (c) pojedinostima o nadležnim tijelima koja su odgovorna za donošenje odluke, tijelima od kojih se mogu dobiti relevantne informacije, tijelima kojima se mogu uputiti primjedbe i pitanja, te pojedinosti o vremenskim ograničenjima za slanje primjedbi i pitanja;
- (d) vrsti mogućih odluka ili, ako postoji, nacrtu odluke;
- (e) naznaci dostupnosti informacija koje se prikupljaju na temelju članka 5.;
- (f) naznaci vremena, mjesta i načina kako će informacije biti dostupne;
- (g) pojedinostima o postupcima sudjelovanja javnosti utvrđenima u skladu sa stavkom 5. ovog članka.

3. Države članice moraju osigurati da sljedeće informacije budu dostupne zainteresiranoj javnosti u razumnom roku:

- (a) sve informacije koje se prikupljaju na temelju članka 5.;

- (b) u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, glavna izvješća i savjeti izdani nadležnom tijelu ili tijelima u trenutku kada se zainteresirana javnost obavješćuje u skladu sa stavkom 2. ovog članka;
- (c) u skladu s odredbama Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o pristupu javnosti informacijama o okolišu [i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.)], ostale informacije osim onih iz stavka 2. ovog članka koje su važne za odluku u skladu s člankom 8. ove Direktive i koje postaju dostupne nakon što se zainteresirana javnost obavijesti u skladu sa stavkom 2. ovog članka.

4. Zainteresirana javnost mora dobiti pravovremene i učinkovite mogućnosti sudjelovanja u postupku donošenja odluka vezanih za okoliš iz članka 2. stavka 2. i u tu svrhu može iznositi primjedbe i mišljenja u trenutku kada su nadležnom tijelu ili tijelima otvorene sve mogućnosti, prije donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje odobrenja.

5. Države članice utvrđuju detaljne načine informiranja javnosti (primjerice lijepljenjem oglasa unutar određenog radijusa ili objavom u lokalnim novinama) i savjetovanja sa zainteresiranom javnosti (primjerice pisanim podnescima ili ispitivanjem javnosti).

6. Moraju se osigurati razumna vremenska ograničenja za različite faze postupka, kako bi se omogućilo dovoljno vremena za informiranje javnosti i za pripremu i učinkovito sudjelovanje javnosti u donošenju odluka vezanih za okoliš u skladu s odredbama ovog članka.”

5. Članak 11. stavak 1. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš predviđa:

„Države članice osiguravaju da se, sukladno odgovarajućem nacionalnom pravnom sustavu, članovima zainteresirane javnosti:

- (a) koji imaju dovoljan interes ili alternativno;
- (b) koji tvrde da im je povrijeđeno pravo, ako upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao preduvjet;

omogući pristup postupku preispitivanja pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno pravom radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, u skladu s odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti.”

2. Okvirna direktiva o vodama

6. Definicije „stanja površinske vode” i „stanja podzemne vode” nalaze se u točkama 17. i 19. članka 2. ODV-a. Za potrebe Okvirne direktive o vodama „stanje površinske vode” je „općeniti izraz koji označava stanje nekog tijela površinske vode, određeno njegovim ekološkim ili kemijskim stanjem”, a „stanje podzemne vode” je „općeniti izraz koji označava stanje nekog tijela podzemne vode, određeno njegovim količinskim ili kemijskim stanjem”.

7. U skladu s člankom 2. točkom 25. ODV-a, „dobro kemijsko stanje podzemne vode” je kemijsko stanje nekog tijela podzemne vode koje udovoljava [svim] uvjetima utvrđenima u tablici 2.3.2. Priloga V. Direktivi.

8. Članak 4. ODV-a, naslovljen „Okolišni ciljevi”, predviđa:

„1. Provodeći programe mjera utvrđene planovima upravljanja riječnim slivovima:

(a) za površinske vode

- i. Države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda, uz primjenu stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
- ii. Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode, podložno primjeni podtočke iii. za umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, sukladno odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u suglasnosti sa stavkom 4. i primjeni stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
- iii. Države članice štite i poboljšavaju sva umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog ekološkog potencijala i dobrog kemijskog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, u skladu s odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u skladu sa stavkom 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;

[...]

(b) za podzemne vode

- i. Države članice provode mjere za sprečavanje ili ograničenje unošenja onečišćujućih tvari u podzemne vode i za sprečavanje pogoršanja stanja svih podzemnih voda, podložno primjeni stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8. ovog članka, te podložno primjeni članka 11. stavka 3. točke (j);
- ii. Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sve podzemne vode, osiguravaju ravnotežu između crpljenja i obnove podzemnih voda, s ciljem postizanja dobrog stanja podzemnih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, sukladno odredbama Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih sukladno stavku 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8. ovog članka, te podložno primjeni članka 11. stavka 3. točke (j);
- iii. Države članice provode potrebne mjere za promjenu svakog značajnog i ustrajnog trenda povećanja koncentracije bilo koje onečišćujuće tvari uzrokovanog ljudskom aktivnošću, kako bi se postupno smanjilo onečišćenje podzemnih voda.

[...]”

B. Njemačko pravo

9. Članak 4. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, kako je objavljen 23. kolovoza 2017. (Zakon o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša, u daljnjem tekstu: UmwRG), predviđa:

„1. Poništenje odluke koja se odnosi na zakonitost/dopuštenost projekta u skladu s točkama 1. do 2.b prve rečenice stavka 1. članka 1. može se zatražiti ako:

1. (a) procjena utjecaja na okoliš ili

(b) prethodno ispitivanje, s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, potrebe provedbe procjene utjecaja na okoliš,

kako zahtijevaju odredbe Zakona o procjeni utjecaja na okoliš (UVPG) [...], nisu provedeni ni pravodobno ni kasnije.

2. obvezno sudjelovanje javnosti u smislu članka 18. Zakona o procjeni utjecaja na okoliš (UVPG) ili u smislu članka 10. Saveznog zakona o kontroli emisija nije provedeno ni pravodobno ni kasnije, ili

3. je došlo do neke druge povrede postupka koja

(a) nije ispravljena/uklonjena,

(b) je po naravi i težini usporediva sa slučajevima iz točaka 1. i 2.; te koja

(c) je zainteresiranu javnost lišila zakonom predviđene mogućnosti sudjelovanja u postupku odlučivanja; takvo sudjelovanje u postupku odlučivanja uključuje pristup dokumentima u koje javnost mora imati mogućnost uvida.

Prethodno ispitivanje, s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, potrebe provedbe procjene utjecaja na okoliš koje je provedeno, ali ne zadovoljava zahtjeve iz druge rečenice stavka 3. članka 5. Zakona o procjeni utjecaja na okoliš (UVPG), smatra se prethodnim ispitivanjem koje nije provedeno u smislu prve rečenice točke 1. podtočke (b).

1.a Članak 46. Zakona o upravnom postupku (VwVfG) primjenjuje se na postupovne nepravilnosti koje nisu obuhvaćene podstavkom 1. Ako sud ne može utvrditi da je postupovna nepravilnost u smislu prve rečenice utjecala na odluku o danom pitanju, pretpostavlja se da jest.

1.b Povreda postupovnih pravila dovodi do poništenja odluke u skladu s točkama 1. do 2.b ili 5. prve rečenice stavka 1. članka 1. ako se ne može ispraviti/ukloniti izmjenom odluke ili dopunskim postupkom. Sljedeće odredbe ne dovode se u pitanje:

1. članak 45. stavak 2. Zakona o upravnom postupku (VwVfG), i

2. članak 75. stavak 1.a Zakona o upravnom postupku (VwVfG) i drugi relevantni propisi o očuvanju planova.

Sud povodom zahtjeva može odlučiti da se rasprava odgodi dok se postupovne nepravilnosti u smislu podstavaka 1. i 1.a ne isprave/uklone, u mjeri u kojoj to pogoduje koncentraciji postupka.

2. [...]

3. Podstavci 1. i 2. primjenjuju se na pravna sredstva

1. osoba u smislu točke 1. članka 61. Zakona o upravnim sudovima (VwGO) i udruga u smislu točke 2. članka 61. Zakona o upravnim sudovima (VwGO) te

2. udruga koje ispunjavaju zahtjeve iz članka 3. stavka 1. ili članka 2. stavka 2.

Točka 3. prve rečenice prvog podstavka primjenjuje se na pravna sredstva koja podnesu osobe i udruge u smislu točke 1. prve rečenice, uz uvjet da se poništenje odluke može zahtijevati samo ako je postupovna nepravilnost zainteresiranu stranu lišila zakonom predviđene mogućnosti sudjelovanja u postupku odlučivanja.

4. Stavci 1. i 2. primjenjuju se *mutatis mutandis* na pravne sredstva koja udruge podnesu, u skladu s točkom 2. prve rečenice trećeg podstavka, protiv odluka koje se temelje na točki 4. prve rečenice stavka 1. članka 1. [...]"

III. Činjenično stanje glavnog postupka

10. Odlukom od 27. rujna 2016. Bezirksregierung Detmold (Okružna vlada Detmolda, u daljnjem tekstu: regulatorno tijelo) odobrila je, na zahtjev Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen (agencija za gradnju cesta njemačke savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije, u daljnjem tekstu: nositelj projekta), plan za novu izgradnju brze ceste A 33/savezna cesta B 61, raskrižje u Ummelnu. Odobrena dionica dugačka je približno 3,7 kilometara.

11. Tom je odlukom nositelju projekta ujedno odobreno da kišnicu s cestovne površine izbacuje u tri vodna tijela ili u podzemne vode. Međutim, ona je isto tako sadržavala velik broj sporednih odredbi namijenjenih zaštititi kvalitete kako površinskih tako i podzemnih voda u koje bi se kišnica izbacivala.

12. Plan projekta bio je javno izložen između 30. kolovoza i 29. rujna 2010. Dokumenti povezani s prometom te zaštitom flore i faune spomenuti su na obavijesti izdanoj prije javnog izlaganja. Međutim, nije se uputilo na dokumente povezane sa zaštitom od buke i planiranim sustavom odvodnje. Javnost se bunila upravo zbog nepostojanja te dokumentacije. Dana 10. i 11. travnja 2013. održana je preliminarna rasprava.

13. Uzimajući u obzir rezultate postupka savjetovanja i primjedbe koje je istaknulo tijelo nadležno za vode, nositelj projekta odlučio je izvršiti različite izmjene plana, osobito u pogledu odvodnje kišnice. Potom je izradio „naslovnici”, na kojoj su bili navedeni dostavljeni dokumenti kao i eventualne izmjene koje su na njima izvršene. Iako su sada bila spomenuta dva dokumenta u vezi s prometom i bukom, nisu priložene nikakve tehničke studije o odvodnji vode. Javnost je tijekom novog savjetovanja, koje je održano između 19. svibnja i 18. lipnja 2014., iznijela dodatne primjedbe.

14. U tim okolnostima tužitelji – kojima u nekim slučajevima prijeti eksproprijacija njihove privatne imovine ili koji u drugim slučajevima imaju kućni zdenac za privatnu opskrbu vodom te se boje njezina onečišćenja – odlučili su odluku o odobrenju projekta pobijati pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud, Njemačka).

15. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) ističe da nije provedena dokumentirana procjena vodnih tijela namijenjena osiguranju da su zadovoljeni zahtjevi u pogledu zaštite voda. Odluka o odobrenju projekta samo sažeto predviđa da on vjerojatno neće rezultirati ni pogoršanjem stanja tijela površinske vode ni pogoršanjem tijela podzemne vode. Regulatorno tijelo tek je tijekom sudskog postupka dostavilo tehničko izvješće od 48 stranica u kojem su bila opisana dotična vodna tijela i utjecaj projekta na njihovu kvalitetu, ali ga nije službeno priložilo pobijanoj odluci.

16. Što se merituma tiče, sud koji je uputio zahtjev prvo smatra da javnost tijekom postupka savjetovanja nije dovoljno obaviještena o učincima projekta na okoliš. Međutim, ističe da se na takvu povredu postupka, u skladu s nacionalnim pravom, može pozvati samo pojedinačna stranka te da ta nepravilnost može rezultirati poništenjem odluke o odobrenju projekta samo ako je samoj toj stranci uskraćena mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, čak i ako povreda postupka u predmetnom slučaju nije utjecala na sadržaj odluke, jedini odlučujući čimbenik, kada se radi o pravnom lijeku pojedinačne stranke, jest to je li toj stranci uskraćena mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da se nacionalno zakonodavstvo s takvim uređenjem uvjeta dopuštenosti pravnih lijekova pojedinaca ne protivi cilju Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, a to je omogućavanje zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu.

17. Sud koji je uputio zahtjev potom propituje je li procjenu povezanu sa zabranom pogoršanja tijela površinske vode moguće provesti i provjeriti na temelju odgovarajuće dokumentacije tek nakon donošenja odluke o odobrenju projekta.

18. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da se zabrana pogoršanja vodnih tijela odnosi ne samo na površinske nego i na podzemne vode, što znači da se prije odobrenja projekta mora procijeniti i njihovo stanje. Međutim, taj sud propituje kriterije koje treba uzeti u obzir pri određivanju je li došlo do pogoršanja kemijskog stanja tijela podzemne vode jer se u ODV-u u tom pogledu pravi razlika samo između dobrog i lošeg stanja.

19. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev smatra da obveza sprečavanja pogoršanja i potreba poboljšanja vodnih tijela predviđene u članku 4. ODV-a ne znače, unatoč obvezujućoj naravi te odredbe, da svi članovi zainteresirane javnosti koji su zahvaćeni projektom te koji navode da su njihova prava povrijeđena mogu pobijati odluku kojom su te obveze povrijeđene.

IV. Zahtjev za prethodnu odluku i postupak pred Sudom

20. U tim okolnostima, odlukom od 25. travnja 2018., koju je Sud zaprimio 16. kolovoza 2018., Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 11. stavak 1. točku (b) [Direktive o procjeni utjecaja na okoliš] tumačiti na način da je s njim u skladu odredba nacionalnog prava prema kojoj tužitelj, koji nije priznata udruga za zaštitu okoliša, može zahtijevati poništenje odluke zbog povrede postupka samo ako je tom povredom njemu samome oduzeta zakonom predviđena mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja?
2. (a) Treba li članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke i. do iii. [Okvirne direktive o vodama] tumačiti na način da ne sadržava samo materijalnopravne kriterije za ispitivanje nego i zahtjeve u pogledu upravnog postupka za izdavanje odobrenja?
2. (b) U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje (a), mora li se sudjelovanje javnosti u skladu s člankom 6. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš uvijek odnositi na dokumentaciju koja se odnosi na procjenu koja je temeljena na propisima o vodama u prethodno navedenom smislu ili je dopušteno razlikovanje ovisno o trenutku sastavljanja dokumenta i njegovoj složenosti?
3. Treba li pojam pogoršanja stanja podzemnih voda iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Okvirne direktive o vodama tumačiti na način da pogoršanje kemijskog stanja tijela podzemnih voda postoji čim je barem jedan standard kakvoće okoliša prekoračen za jedan parametar zbog projekta te da, neovisno o tome, ako je već prekoračen relevantan prag za onečišćujuću tvar, svako daljnje (mjerljivo) povećanje koncentracije čini pogoršanje?
4. (a) Treba li članak 4. Okvirne direktive o vodama – uzimajući u obzir njegov obvezujući učinak (članak 288. UFEU-a) i jamstvo učinkovite pravne zaštite (članak 19. UEU-a) – tumačiti na način da su svi članovi javnosti koji su zahvaćeni projektom, a koji se pozivaju na to da su im povrijeđena prava zbog odobrenja projekta, ovlašteni na sudu se pozvati i na kršenje zabrane pogoršanja i obveze poboljšanja koje se temelje na propisima o vodama?
4. (b) U slučaju negativnog odgovora na pitanje (a), treba li članak 4. Okvirne direktive o vodama – uzimajući u obzir njegov cilj – tumačiti na način da su u svakom slučaju tužitelji koji u prostornoj blizini planirane trase ceste imaju kućne zdence za privatnu opskrbu vodom ovlašteni na sudu se pozvati na kršenje zabrane pogoršanja i obveze poboljšanja koje se temelje na propisima o vodama?”

21. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelji, poljska vlada i Europska komisija. Tužitelji i Komisija pred Sudom su iznijeli usmena očitovanja na raspravi održanoj 19. rujna 2019. Međutim, moram primijetiti da je pomalo nesretno to što ni Savezna zemlja Sjeverna Rajna-Vestfalija ni Savezna Republika Njemačka nisu smatrale potrebnim podnijeti pisana očitovanja kao ni sudjelovati na raspravi. Budući da se ovaj predmet odnosi na tumačenje poprilično složenih odredbi njemačkog upravnog i okolišnog prava, možda bi bilo bolje da su dva subjekta odgovorna za primjenu odnosno izradu spornog zakonodavstva podnijela očitovanja Sudu.

V. Analiza

A. Prvo pitanje

22. Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem pita treba li članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš tumačiti na način da joj je sukladna nacionalna odredba prema kojoj tužitelj koji nije priznata udruga za zaštitu okoliša može zahtijevati poništenje odluke zbog povrede postupka samo ako se povredom postupka samom tužitelju uskratila zakonom predviđenu mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja.

1. O povijesnoj pozadini članka 11. stavka 1. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš i njegovu tumačenju

23. Članak 11. stavak 1. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš predviđa da države članice osiguravaju da članovi zainteresirane javnosti koji imaju dovoljan interes za pokretanje postupka ili koji tvrde da im je povrijeđeno pravo imaju pristup postupku preispitivanja pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno pravom radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, u skladu s odredbama te direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

24. Ta odredba odgovara članku 10.a Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš⁴, koji je sam načelno odgovarao članku 9. stavku 2. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja je potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998., a u ime Europske unije odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005.⁵ (u daljnjem tekstu: Aarhuska konvencija). Jasno je da je članak 10.a, zajedno s drugim odredbama, u Direktivu 85/337 ubačen Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337 i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu⁶, kako bi se pravo Unije uskladilo sa zahtjevima Aarhuske konvencije⁷. Također je nesporno da je ta konvencija sastavni dio pravnog poretka Unije⁸.

25. Sud je u tom kontekstu već utvrdio, s jedne strane, da je nadzor zakonitosti odluka, radnji ili propusta obuhvaćenih odredbama Direktive o procjeni utjecaja na okoliš nadzor u koji je zakonodavac Unije htio, sukladno ciljevima Aarhuske konvencije, uključiti pripadnike zainteresirane javnosti koji imaju dovoljan interes ili koji tvrde da je povrijeđeno neko pravo, s ciljem da doprinese očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša te zaštiti ljudskog zdravlja⁹ te, s druge strane, da država članica,

4 SL 1985., L 175, str. 40.

5 SL 2005., L 124, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)

6 SL 2003., L 156, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

7 Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 5. Direktive 2003/35 i presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 26.).

8 Vidjeti u tom pogledu presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 45.).

9 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 28.).

kada uspostavi pravila postupovnog prava koja se primjenjuju na pravna sredstva iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, provodi obvezu koja proizlazi iz navedenog članka. To pak znači da treba smatrati da ona provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), zbog čega je Povelja primjenjiva¹⁰.

26. U tim okolnostima, jasno je, kako je to Sud već utvrdio, da „navedena odredba, [to jest članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije], u vezi s člankom 47. Povelje, nalaže državama članicama obvezu da osiguraju djelotvornu sudsku zaštitu prava koja su dodijeljena pravom Unije, a osobito odredbama prava o okolišu”¹¹.

27. To je razlog zbog kojeg odredbe članka 11. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš koje se odnose na pravo članova javnosti zahvaćenih odlukama, radnjama ili propustima obuhvaćenima područjem primjene te direktive da pokrenu odgovarajuće postupke za poništenje, iako države članice raspoložu širokim diskrecijskim prostorom za utvrđivanje što čini „dovoljan interes” ili „povredu prava”, nije moguće tumačiti restriktivno¹² ili na način koji negira sadržaj prava tužitelja na djelotvornu sudsku zaštitu.

28. Tekst članka 11. stavka 3. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš i članak 9. stavak 2. drugi podstavak Aarhuške konvencije također potvrđuju da je opseg diskrecijskog prostora država članica ograničen potrebom poštovanja cilja koji je usmjeren na osiguranje širokog pristupa pravosuđu zainteresiranoj javnosti¹³.

2. O primjenjivosti članka 11. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš na predmetni slučaj

29. U predmetnom slučaju nacionalno zakonodavstvo poništenje odluke uvjetuje time da je postupovna nepravilnost u pitanju dotičnu stranku lišila mogućnosti stvarnog sudjelovanja u postupku odlučivanja na način predviđen zakonom. Pitanje koje se potom postavlja jest je li sam taj uvjet sukladan zahtjevima članka 11. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš.

30. U tom se pogledu mora istaknuti da zakonodavac Unije obvezivanjem država članica da osiguraju da članovi zainteresirane javnosti mogu pobijati materijalnu ili postupovnu nezakonitost odluka, radnji ili propusta obuhvaćenih područjem primjene Direktive o procjeni utjecaja na okoliš nije htio ograničiti razloge koje je moguće istaknuti u prilog takvom pobijanju¹⁴. Baš kao što „[zakonodavac Unije] nije namjeravao mogućnost da se pozove na povredu postupka uvjetovati postojanjem utjecaja na sadržaj osporavane konačne odluke”¹⁵, slično tomu iz teksta i cilja članka 11. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš – koji osigurava širok pristup pravosuđu u području zaštite okoliša – moguće je zaključiti da zakonodavac Unije nije htio pravo pojedinca na pobijanje odluka koje se tiču okoliša ograničiti samo na kategoriju slučajeva u kojima je zbog povrede postupka tužitelj *doista* lišen prava na sudjelovanje u cjelokupnom zakonom predviđenom postupku odlučivanja.

10 Vidjeti u tom smislu, u pogledu Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14., u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima), presudu od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 52.), a u pogledu Okvirne direktive o vodama, presudu od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 44.).

11 Presuda od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 45.)

12 Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 38. i 40.).

13 Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 39.).

14 Vidjeti u tom pogledu presude od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 37.); od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 36. i 47.) i od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka (C-137/14, EU:C:2015:683, t. 47., 58. i 77.).

15 Presuda od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 47.)

31. Naprotiv, kako je to Sud već utvrdio u presudi *Gemeinde Altrip i dr.*, „budući da ta direktiva ima osobito za cilj utvrditi postupovna jamstva koja omogućavaju prvenstveno bolju informiranost i sudjelovanje javnosti u procjeni učinaka na okoliš javnih i privatnih projekata koji mogu imati bitan utjecaj na okoliš, nadzor poštovanja postupovnih pravila u tom području ima posebnu važnost. Stoga, u skladu s ciljem da joj se osigura širok pristup pravosuđu, zainteresirana javnost načelno mora biti u mogućnosti *pozvati se na sve povrede postupka* u prilog pravnom sredstvu za osporavanje zakonitosti odluka obuhvaćenih navedenom direktivom.”¹⁶

32. To osobito vrijedi za same procjene utjecaja na okoliš jer bi se taj ključan aspekt zaštite okoliša mogao dovesti u pitanje ako bi se takvi razvojni projekti odobravali bez provedbe procjene koja zadovoljava odgovarajuće pravne standarde. Iz toga proizlazi da stranka zahvaćena odlukom o odobrenju projekta mora imati pravo prigovoriti svim relevantnim povredama postupka povezanim s tom upravnom odlukom, osim ako nadležna tijela pruže dokaze da bi sporna odluka bila ista i bez takvih povreda¹⁷.

33. Naravno, točno je da članak 11. stavak 3. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš – slijedeći tekst članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije – pravi oštru razliku između situacija pojedinaca, s jedne strane, i situacija organizacija za zaštitu okoliša, s druge. Nacionalni zakonodavci u tom pogledu stoga načelno mogu predvidjeti da se pojedinci koji žele pobijati odobrenje projekta – kao što je u predmetnom slučaju izgradnja raskrižja brze ceste – mogu u tu svrhu pozvati samo na povredu materijalnih subjektivnih prava. S druge strane, takvo nacionalno ograničenje ne može se primijeniti kada takav projekt pobijaju organizacije za zaštitu okoliša¹⁸.

34. Drugim riječima, iako je Aarhuškom konvencijom i kasnijom Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš u područje zaštite okoliša stoga u određenoj mjeri uveden oblik *actio popularis* za organizacije za zaštitu okoliša, ti su se propisi od toga izričito suzdržali kada je riječ o pojedincima. Međutim, mora se podsjetiti na to da se odredbe članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije trebaju tumačiti u vezi s člankom 47. Povelje, što znači da su države članice obvezne osigurati djelotvornu sudsku zaštitu prava dodijeljenih pravom Unije, a osobitom odredbama prava o okolišu¹⁹. Iz toga pak slijedi da odredbe članka 11. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš koje se odnose na pravo članova javnosti zahvaćenih odlukama, radnjama ili propustima obuhvaćenima područjem primjene te direktive na pravni lijek nije moguće restriktivno tumačiti²⁰.

35. U tom kontekstu stoga treba priznati da se postupovna jamstva predviđena Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš – osobito ona iz njezina članka 6. – moraju smatrati materijalnim subjektivnim pravima. U tim okolnostima posve je razumno da nacionalno pravilo od pojedinaca zahtijeva da dokažu da im je uskraćeno barem jedno od tih postupovnih jamstava – kao što je, primjerice, pristup relevantnim dokumentima – da bi mogli tražiti poništenje odluke, radnje ili propusta obuhvaćenog područjem primjene te direktive. Za takav se zahtjev može smatrati da služi važnim interesima povezanim s djelotvornim i urednim sudovanjem te, osobito, da osigurava da pojedinci koji su na neki način zahvaćeni ili bi mogli biti zahvaćeni navodnom povredom mogu pokrenuti bilo koji postupak.

16 Presuda od 7. studenoga 2013. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 48.). Moje isticanje

17 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. studenoga 2013., *Gemeinde Altrip i dr.* (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 49. do 53. i 57.).

18 Vidjeti u tom pogledu presude od 12. svibnja 2011., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 45.) i od 15. listopada 2015., *Komisija/Njemačka* (C-137/14, EU:C:2015:683, t. 33. i 91.).

19 Vidjeti u tom pogledu presudu od 20. prosinca 2017., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 45.).

20 Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. travnja 2015., *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 38. i 40.).

36. Ako sporno nacionalno pravo jednostavno ima taj učinak, ono je u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (b) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš te istodobno poštuje cilj te direktive da se osigura širok pristup pravosuđu. Međutim, druga je stvar ako je učinak spornog nacionalnog prava taj da pravo pojedinca da zahtijeva poništenje odluke, radnje ili propusta obuhvaćenog područjem primjene te direktive uvjetuje time da je tom pojedincu uskraćeno pravo sudjelovanja u *čitavom* postupku odlučivanja – zbog činjenice da se postupovna jamstva predviđena Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš ne smatraju materijalnim subjektivnim pravima. Prema mojem mišljenju, takvo stanje stvari činilo bi povredu članka 11. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/92 jer bi takve potencijalne tužitelje lišilo sadržaja njihova prava na pristup sudskom postupku u okolišnim pitanjima.

37. Taj je zaključak u skladu i sa zahtjevima članka 47. i članka 52. stavka 1. Povelje²¹. Kako sam to upravo istaknuo u pogledu Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, opći zahtjev da je pojedinac zahvaćen povredom postupka kojoj prigovara zasigurno služi interesima općeg sudovanja te ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje tog cilja. Za takav zahtjev stoga se ne može smatrati da nije u skladu sa zahtjevima članka 47. Povelje. Međutim, ako je učinak nacionalnog prava taj da pravo na prigovor ograničava *samo* na slučajeve u kojima pojedinac može dokazati da mu je uskraćeno pravo na sudjelovanje u cjelokupnom postupku odlučivanja, takav bi zahtjev bio pretjeran i neproporcionalan. Uz to se možda može reći da bi se takvo stanje protivilo cilju da se osigura smisljena zaštita okoliša na način koji je predviđen i Aarhuškom konvencijom i Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš. Iz toga proizlazi da svako takvo ograničenje koje je posljedica nacionalnog pravila te naravi ne bi bilo u skladu s biti prava na djelotvoran pravni lijek u smislu članka 47. Povelje.

3. Zaključak o prvom pitanju

38. Prema tome, s obzirom na prethodna razmatranja, smatram da se članku 11. stavku 1. točki (b) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš ne protivi nacionalna odredba prema kojoj tužitelj koji nije priznata organizacija za zaštitu okoliša može zahtijevati poništenje odluke, radnje ili propusta obuhvaćenog područjem primjene te direktive pozivajući se na povredu postupka samo ako dokaže da je njemu samome uskraćeno barem jedno od postupovnih jamstava predviđenih tom direktivom, osobito njezinim člankom 6. S druge strane, članku 11. stavku 1. točki (b) Direktive o procjeni utjecaja na okoliš protivi se nacionalna odredba koja pravo pojedinca da zahtijeva poništenje odluke, radnje ili propusta obuhvaćenog područjem primjene te direktive uvjetuje time da je tom pojedincu pravo sudjelovanja u postupku odlučivanja uskraćeno zbog toga što se postupovna jamstva predviđena tom direktivom ne smatraju materijalnim subjektivnim pravima.

B. Drugo pitanje

39. Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem pita treba li članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke i. do iii. Okvirne direktive o vodama tumačiti na način da sadržava ne samo materijalnopravne kriterije za ispitivanje nego i zahtjeve u pogledu upravnog postupka za izdavanje odobrenja u smislu da je isključeno da je procjenu povezanu sa zabranom pogoršanja tijela površinske vode moguće provesti i provjeriti na temelju odgovarajuće dokumentacije tek nakon donošenja odluke o odobrenju projekta.

40. Osim toga, ako se na to pitanje odgovori potvrdno, sud koji je uputio zahtjev želi doznati odnosi li se sudjelovanje javnosti u skladu s člankom 6. uvijek na dokumentaciju koja se tiče procjene na temelju ODV-a ili je pak moguće praviti razliku ovisno o trenutku sastavljanja dokumenta i njegovoj složenosti.

²¹ Kao podsjetnik, članak 52. stavak 1. Povelje predviđa da „[s]vako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.”

41. Kako je to sud koji je uputio zahtjev naveo u svojoj presudi, odgovor na isto pitanje iz područja primjene Direktive o staništima jasan je: u skladu s tekstem članka 6. stavka 3. te direktive, *prije* odobrenja projekta mora se provesti ocjena prihvatljivosti utjecaja koje bi on mogao imati na dano područje²². Stoga je na nadležnim tijelima da, u svjetlu zaključaka procjene utjecaja plana ili projekta na dano područje, odobre plan ili projekt, ali *tek* nakon što su *prvo* utvrdila da neće negativno utjecati na cjelovitost tog područja²³.

42. Iako Okvirna direktiva o vodama ne sadržava potpuno istu odredbu, mora se istaknuti, kao prvo, da nepoštovanje zahtjeva predviđenih člankom 4. stavkom 1. točkom (a) podtočkama i. do iii. ODV-a ili člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima ima potpuno iste posljedice; kao drugo, prvonavedena odredba ima iste one ciljeve koje je Sud istaknuo u prilog svojem tumačenju potonje; kao treće, obje imaju isti opći pravni i okolišni kontekst.

43. Kao prvo, kako sam to ranije podsjetio, Direktiva o staništima predviđa da nadležno tijelo ne smije odobriti plan ili projekt ako postoje dvojbe o nepostojanju njegovih negativnih učinaka na dano područje²⁴. Jasno je i da članak 4. stavak 1. točka (a) podtočke i. do iii. ODV-a nalaže državama članicama da – osim ako se omogući odstupanje – odbiju odobriti pojedinačni projekt ako to može rezultirati pogoršanjem stanja tijela površinske vode ili ako ugrožava postizanje dobrog stanja površinske vode ili dobrog ekološkog potencijala i dobrog kemijskog stanja površinske vode do datuma predviđenog tom direktivom²⁵.

44. Kao drugo, Sud je naveo da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima „doprinosi ostvarenju cilja koji se nastoji postići mjerama poduzetim na temelju te direktive, a koji se, u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 2., sastoji od održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Unije i općenitijem cilju iste direktive – jamčenju visoke razine zaštite okoliša u pogledu njezinih zaštićenih područja”²⁶. Ta dva cilja, poseban i opći, nastoji postići i članak 4. ODV-a, u području zaštite voda. Dakle, prema navodu Suda, ta odredba doprinosi ostvarenju, s jedne strane, glavnog cilja koji se nastoji postići mjerama poduzetima na temelju ODV-a – a to je, kako to jasno proizlazi iz članka 1. te direktive, tumačenog u vezi s njezinim uvodnim izjavama 11., 19., 27. i 34., zaštita okoliša – te, konkretnije, s druge strane, održavanju i unapređivanju vodenog okoliša u Uniji²⁷.

45. Kao treće, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da kriterij za odobrenje iz članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive o staništima u sebi sadržava načelo opreznosti te mu je stoga cilj spriječiti negativne učinke planova ili projekata koji se razmatraju na cjelovitost zaštićenih područja²⁸. Nadležna tijela aktivnost u pitanju zato mogu odobriti samo ako su dokazala da neće negativno utjecati na cjelovitost odnosnog područja²⁹. To mora vrijediti i za članak 4. stavak 1. Okvirne direktive o vodama jer se ta direktiva temelji na članku 175. UEZ-a (sada članak 192. UFEU-a). On kao takav doprinosi ostvarenju ciljeva Unijine politike o okolišu, koja se temelji – kako se to izričito zahtijeva u članku 191. stavku 2. UFEU-a (nekada članak 174. stavak 2. UEZ-a) te je navedeno u uvodnoj izjavi 11. ODV-a – na načelu opreznosti.

22 Vidjeti u tom pogledu presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 53.), i od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 42.).

23 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 55.).

24 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 55. i 57.).

25 Vidjeti u tom pogledu presude od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 51.), i od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 31.).

26 Presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 43.)

27 Vidjeti u tom pogledu presudu od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 33.).

28 Vidjeti u tom pogledu presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 58.); od 11. travnja 2013., Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2013:220, t. 41.) i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 118.).

29 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 59.).

46. S obzirom na prethodna razmatranja, čini mi se da članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke i. do iii. Okvirne direktive o vodama treba tumačiti na način da ne samo da sadržava materijalno-pravne kriterije nego i da nužno podrazumijeva da svaka ocjena ili provjera tih kriterija povezana sa zabranom pogoršanja tijelâ površinske vode mora prethoditi usvajanju odluke o odobrenju projekta.

47. Dalje se može istaknuti da je to tumačenje već odraženo u presudi od 1. lipnja 2017., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). Naime, Sud je utvrdio da nacionalni sud nije dužan sam ispitati jesu li poštovani uvjeti iz članka 4. stavka 7. ODV-a – koji omogućuje da se projekt odobri unatoč činjenici da će vjerojatno negativno utjecati na vodu – i može jednostavno utvrditi da je pobijani akt nezakonit ako je nadležno nacionalno tijelo odobrenje izdalo ne ispitavši pritom jesu li ti uvjeti ispunjeni³⁰. Međutim, Sud je prije svega naveo da je „na tijelima koja su nadležna za odobrenje projekta [...] *da provjere jesu li ispunjeni uvjeti navedeni u članku 4. stavku 7. točkama (a) do (d) Direktive 2000/60 prije nego što dodijele takvo odobrenje*, neovisno o provedbi eventualnog sudskog nadzora”³¹. Načelo opreznosti na kojem počiva ODV stoga nužno podrazumijeva da obveza prethodne procjene koja proizlazi iz članka 4. stavka 7. Direktive, a koja je nužna da bi odstupanje bilo primjenjivo, ujedno vrijedi za glavnu obvezu predviđenu u stavku 1. tog članka.

48. Što se tiče drugog dijela drugog pitanja, u kontekstu sudjelovanja javnosti predviđenog člankom 6. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, smatram da nije moguće praviti razliku ovisno o trenutku sastavljanja ili složenosti dokumenta relevantnog za procjenu provedbu koje nalaže ODV.

49. Kao prvo, mora se imati na umu i da se u svaki nadzor zakonitosti odluka, radnji ili propusta obuhvaćenih područjem primjene Direktive o procjeni utjecaja na okoliš želi, u skladu s ciljevima Aarhuške konvencije, uključiti članove zainteresirane javnosti, s ciljem da se doprinese očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša te zaštititi ljudskog zdravlja³².

50. Kao drugo, članak 6. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš treba tumačiti u svjetlu zahtjeva iz članka 6. Aarhuške konvencije, koji je njime proveden. Kako je to nezavisna odvjetnica J. Kokott objasnila u svojem mišljenju u spojenim predmetima Comune di Corridonia i dr. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:249), sudjelovanje javnosti u odlukama koje mogu imati značajne učinke na okoliš predviđeno u članku 6. te konvencije treba uslijediti pravodobno, u *trenutku u kojem su sve mogućnosti još otvorene* i u kojem javnost može učinkovito sudjelovati. To dodatno naglašava svrhu pravodobnog sudjelovanja jer je ono „učinkovitije ako ga se u cijelosti može uzeti u obzir kod ostvarenja projekta”³³. Dalje je moguće istaknuti da je ta želja za uključivanjem javnosti prije usvajanja konačnih odluka, kada je riječ o zaštiti voda, izričito navedena u uvodnoj izjavi 46. ODV-a.

51. U tom se kontekstu čini očitim da bi se mogućnost razlikovanja koje sud koji je uputio zahtjev sugerira protivila tim ciljevima. S jedne strane, razlikovanje ovisno o datumu sastavljanja dokumenta vjerojatno bi rezultiralo odobravanjem određenih projekata a da zainteresirana javnost pritom nije unaprijed obaviještena o njihovu potencijalnom utjecaju na okoliš. S druge strane, razlikovanje između složenosti dokumenta moglo bi nacionalna tijela navesti da usvoje selektivan – i moguće subjektivan – pristup na štetu zainteresirane javnosti te, ovisno o okolnostima, zaštite okoliša.

52. Prema tome, s obzirom na prethodna razmatranja, zaključujem da članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke i. do iii. Okvirne direktive o vodama treba tumačiti na način da ne samo da sadržava materijalno-pravne kriterije za ispitivanje nego i da zahtijeva da procjena povezana s pogoršanjem tijelâ površinske vode prethodi usvajanju odluke o odobrenju projekta, neovisno o trenutku sastavljanja ili složenosti dokumenta relevantnog za takvu procjenu.

30 Presuda od 1. lipnja 2017., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, t. 38.)

31 Presuda od 1. lipnja 2017., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, t. 39.). Moje isticanje.

32 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 28.).

33 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u spojenim predmetima Comune di Corridonia i dr. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:249, t. 26.)

C. Treće pitanje

53. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem pita treba li pojam „pogoršanje stanja podzemnih voda” iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. ODV-a tumačiti na način da pogoršanje kemijskog stanja tijela podzemnih voda postoji čim je barem jedan standard kakvoće okoliša prekoračen za jedan parametar zbog projekta te da, neovisno o tome, ako je već prekoračen relevantan prag za onečišćujuću tvar, svako daljnje (mjerljivo) povećanje koncentracije čini pogoršanje.

54. Sud je u presudi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) utvrdio, na temelju doslovnog i kontekstualnog tumačenja članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a te s obzirom na ciljeve te direktive, da pojam „pogoršanje stanja” tijela površinske vode sadržan u toj odredbi treba tumačiti na način da „dolazi do pogoršanja čim se stanje barem jednog od elemenata kvalitete u smislu Priloga V. toj direktivi pogorša za jedan razred, iako takvo pogoršanje ne znači pogoršanje klasifikacije kvalitete tijela površinskih voda u cijelosti”³⁴. Osim toga, Sud je istaknuo da, „ako se dotični element kvalitete već nalazi u najnižem razredu, svako pogoršanje koje se na njega odnosi jest ‚pogoršanje stanja’ tijela površinskih voda u smislu navedenog članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i.”³⁵.

55. Točno je da ODV, za razliku od površinskih voda, u pogledu kojih predviđa ljestvicu od pet razreda ekološkog stanja, u pogledu kvantitativnog i kemijskog stanja podzemnih voda razlikuje samo dobro i loše stanje. Međutim, smatram da tumačenje pojma „pogoršanje stanja” vodnih tijela u smislu Okvirne direktive o vodama treba biti uvelike slično, neovisno o tome radi li se o površinskim ili podzemnim vodama.

56. Naime, pored okolišnih ciljeva ODV-a, koji su, sukladno članku 4. stavku 1., očito slični za površinske i podzemne vode, osnova doslovnog tumačenja i kontekstualnog argumenta koji je Sud upotrijebio u prilog svojem tumačenju članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. ODV-a po analogiji se može primijeniti i na članak 4. stavak 1. točku (b) podtočku i.³⁶.

57. Kao prvo, na isti način kao članak 4. stavak 1. točka (a) podtočka i., tekst članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. ODV-a ide u prilog tumačenju koje je neovisno o specifikacijama u Prilogu V. jer obje odredbe izričito predviđaju da treba spriječiti pogoršanje stanja *svih* voda, neovisno o tome radi li se o površinskim ili podzemnim. Samo se u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočkama ii. i iii. i članku 4. stavku 1. točki (b) podtočki ii. ODV-a upućuje na Prilog V., ali te se odredbe odnose na obvezu *unapređenja* stanja voda. Međutim, obveza sprečavanja pogoršanja i obveza unapređenja dva su različita cilja³⁷. Osim toga, sukladno definiciji iz članka 2. točke 19. ODV-a – koja je slična definiciji stanja površinskih voda iz članka 2. točke 17. iste direktive – stanje podzemne vode je općenit izraz koji označava stanje nekog tijela podzemne vode, određeno njegovim količinskim ili kemijskim stanjem, ovisno o tome koje je lošije.

58. Stoga, baš kao i članak 4. stavak 1. točka (a) podtočka i. ODV-a, tekst članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. također nameće, na općenit način, obvezu sprečavanja pogoršanja stanja podzemne vode, a da pritom ne upućuje na klasifikaciju iz Priloga V.

59. Kao drugo, točno je da se ispitivanje stanja podzemne vode temelji na analizi kvantitativnog i kemijskog stanja s obzirom na tablice 2.1.2. i 2.3.2. Priloga V., dok se ispitivanje stanja površinske vode temelji na analizi ekološkog stanja koje obuhvaća pet razreda.³⁸

34 Presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 70.)

35 Presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 70.)

36 Vidjeti u tom pogledu Waller, H., „Case C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland.V.: Could This Case Change the Current of EU Environmental Law or Will It Just Wash Over?”, *European Law Reporter*, 2016., br. 2, str. 53. do 66. osobito str. 60.

37 Vidjeti u tom pogledu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 39.).

38 Vidjeti članak 2. točke 25. i 28. Okvirne direktive o vodama.

60. Međutim, kako sam to upravo istaknuo, na Prilog V. ne upućuje se ni u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. ODV-a ni u njegovu članku 4. stavku 1. točki (b) podtočki i. S obzirom na to, kao i pojam „pogoršanje stanja” tijela površinske vode, i pojam „pogoršanje stanja” tijela podzemne vode mora se smatrati pojmom općeg područja primjene. Razredi i uvjeti koji su u tom pogledu predviđeni u tim tablicama posljedično su – da citiram navod Suda iz presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland – „samo instrument koji ograničava marginu prosudbe država članica prilikom određivanja elemenata kakvoće koji odražavaju stvarno stanje određenog tijela voda”³⁹.

61. Kao treće, treba uzeti u obzir i članak 4. stavak 5. točku (c) ODV-a, gdje je izričito propisana zabrana daljnjeg pogoršanja stanja konkretnih vodnih tijela za koja države članice mogu namjeravati provesti manje stroge okolišne ciljeve⁴⁰.

62. U tim okolnostima, kako je to Sud utvrdio u pogledu „vodnih tijela” *općenito*, pojam „pogoršanje” treba tumačiti s obzirom na element kakvoće ili tvar zato što „obveza sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda zadržava sve svoje korisne učinke, s obzirom na to da obuhvaća sve promjene koje mogu dovesti u pitanje postizanje glavne svrhe [ODV-a]”⁴¹. To tumačenje posebno treba vrijediti kada stanje tijela površinske vode može biti samo „dobro” ili „loše”, dok u pogledu površinskih voda postoji pet razreda stanja.

63. Osim toga, Sud je već naveo, na slično općenit način, da, „[š]to se tiče kriterija pomoću kojih se može zaključiti postoji li pogoršanje stanja tijela voda, treba podsjetiti da iz izričaja članka 4. Direktive 2000/60 i osobito njegovih stavaka 6. i 7. proizlazi da se pogoršanja stanja tijela voda, čak i samo prijelazna, mogu odobriti samo pod strogim uvjetima. Slijedi da prag iznad kojeg se utvrđuje povreda obveze sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda mora biti nizak.”⁴²

64. U tom se kontekstu mora istaknuti da je „dobro kemijsko stanje podzemne vode”, u skladu s člankom 2. točkom 25. ODV-a, kemijsko stanje nekog tijela podzemne vode koje udovoljava *svim uvjetima utvrđenima u tablici 2.3.2. Priloga V.* To znači da je kemijski sastav tijela podzemne vode takav da koncentracije onečišćujućih tvari ne pokazuju efekte prodora slane vode ili drugih prodora, ne prelaze granice standarde kvalitete i granične vrijednosti predviđene u Direktivi 2006/118/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja stanja⁴³ te nisu takve da bi mogle spriječiti postizanje ekoloških ciljeva iz članka 4. za pridružene površinske vode, niti znatno smanjenje ekološke ili kemijske kvalitete tih voda, kao nizačajnije štete po obalne ekosustave koji izravno ovise o dotičnim podzemnim vodama.

65. U skladu s člankom 17. ODV-a, članak 3. stavak 1. Direktive 2006/118 stoga predviđa kriterije za procjenu kemijskog stanja podzemnih voda. U skladu s tom odredbom, države članice koriste standarde kvalitete podzemnih voda iz Priloga I. i granične vrijednosti koje utvrđuju u skladu s postupkom određenim u dijelu A Priloga II. za onečišćujuće tvari, skupine onečišćujućih tvari ili pokazatelje onečišćenja za koje je utvrđeno da doprinose rizičnom određenju tijela ili skupina tijela podzemnih voda, pri čemu se u obzir uzima minimalno popis iz dijela B Priloga II.

66. U tim okolnostima, čini mi se da pojam „pogoršanje stanja” tijela podzemne vode iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Okvirne direktive o vodama treba tumačiti na način da se o pogoršanju kemijskog stanja tijela podzemne vode radi ako je standard kvalitete okoliša u smislu Priloga I. Direktivi 2006/118 ili granična vrijednost države članice u smislu Priloga II. istoj direktivi zbog projekta premašen za barem jednu onečišćujuću tvar ili ako nisu ispunjeni ostali uvjeti iz tablice 2.3.2. Priloga V. ODV-u. Međutim, ako tijelo podzemne vode već pripada najnižem razredu u smislu Priloga

39 Presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 61.)

40 Vidjeti u tom pogledu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 64.)

41 Presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 66.)

42 Presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 67.)

43 SL 2006., L 372, str. 19. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 287., str. 41.)

V. ODV-u, svako daljnje povećanje koncentracije onečišćujućih tvari koje premašuje standard kvalitete okoliša ili graničnu vrijednost države članice nužno čini pogoršanje. U tom slučaju povećanje koncentracije druge onečišćujuće tvari također čini pogoršanje ako premašuje standard kvalitete okoliša ili graničnu vrijednost države članice.

67. Naime, ako se negativna promjena u jednom od parametara stanja tijela podzemne vode koje se smatra lošim ne bi mogla kvalificirati kao pogoršanje, to bi podrazumijevalo da se daljnje pogoršanje stanja podzemne vode prihvaća te bi vode nižih razreda ujedno bile isključene iz opsega obveze sprečavanja pogoršanja njihova stanja. Budući da kvalifikacija tijela podzemne vode ovisi o najgoroj vrijednosti upotrijebljenih parametara, sve ostale vrijednosti mogle bi se sniziti bez ikakva pravnog učinka. To bi rezultiralo odobravanjem projekata koji se protive obvezi iz ODV-a da se spriječi pogoršanje i unaprijedi stanje voda te bi, kao takvo, lišilo ODV njegova učinka⁴⁴.

D. Četvrto pitanje

68. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem u biti pita treba li članak 4. ODV-a tumačiti na način da su svi članovi javnosti koji su zahvaćeni projektom, a koji ističu da bi im odobrenje projekta povrijedilo prava, ovlašteni na sudu se pozvati i na kršenje zabrane pogoršanja i obveze poboljšanja kvalitete voda. Sud koji je uputio zahtjev podredno pita treba li tu odredbu tumačiti na način da su u svakom slučaju tužitelji koji u prostornoj blizini planirane trase ceste imaju kućne zdence za privatnu opskrbu vodom ovlašteni na sudu se pozvati na kršenje zabrane pogoršanja i obveze poboljšanja voda.

69. Nesporno je da članak 4. ODV-a doprinosi ostvarenju cilja koji se nastoji postići mjerama poduzetima na temelju te direktive, a koji se, kako to jasno proizlazi iz njezina članka 1., tumačenog u vezi s njezinim uvodnim izjavama 11., 19. i 27., sastoji od zaštite okoliša te osobito od očuvanja i poboljšanja kvalitete vodenog okoliša u Europskoj uniji⁴⁵.

70. U tim okolnostima Sud je već utvrdio da „[bi bilo] nespojivo s obvezujućim učinkom direktiva koji im je priznat člankom 288. UFEU-a načelno isključiti mogućnost dotičnih osoba da se pozovu na obveze propisane direktivom. Koristan učinak [ODV-a] i njegova svrha zaštite okoliša [...] zahtijevaju da se pojedinci ili, ako je primjenjivo, uredno osnovana organizacija za zaštitu okoliša na njega mogu pozivati pred sudom i da nacionalni sudovi mogu uzeti tu direktivu u obzir kao element prava Unije kako bi, među ostalim, provjerili je li nacionalno tijelo koje je izdalo neko odobrenje u vezi s projektom koji može imati utjecaj na stanje voda poštovalo obveze koje ima na temelju članka 4. navedene direktive, osobito obvezu sprečavanja pogoršanja vodnih tijela, i je li ono tako ostalo u granicama margine prosudbe koju ta odredba ostavlja nadležnim nacionalnim tijelima”⁴⁶.

71. Taj zaključak osobito vrijedi u pogledu direktive namijenjene zaštiti javnog zdravlja⁴⁷. Okvirna direktiva o vodama ima takav cilj jer je dobra kvaliteta vode ključna za javnu vodoopskrbu⁴⁸.

44 Vidjeti u tom pogledu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 63.).

45 Vidjeti u tom pogledu presudu od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 33.).

46 Presuda od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 34. i navedena sudska praksa)

47 Vidjeti u tom pogledu presude od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 37.); od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 94.), i od 19. studenoga 2014., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 55.).

48 Vidjeti uvodnu izjavu 24. ODV-a, prema kojoj će „[d]obra kvaliteta voda doprinijet[i] [...] osiguranju opskrbe stanovništva pitkom vodom”. Također vidjeti članak 1. točku (d) ODV-a, prema kojem ta direktiva osigurava progresivno smanjenje onečišćenja podzemnih voda i sprečava njihovo daljnje onečišćenje, koje je u članku 2. točki 33. ODV-a definirano kao „izravno ili neizravno unošenje, izazvano ljudskom aktivnošću, tvari ili topline u zrak, vodu ili tlo, što može biti štetno za ljudsko zdravlje [...]”.

72. U tom se kontekstu ujedno mora istaknuti da „države članice pri utvrđivanju postupovnih pravila za pravna sredstva čiji je cilj osigurati zaštitu prava dodijeljenih [ODV-om] moraju osigurati poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, sadržanog u članku 47. Povelje, koje predstavlja potvrdu načela djelotvorne sudske zaštite”⁴⁹.

73. To je razlog zbog kojeg sam u analizi prvog pitanja suda koji je uputio zahtjev nastojao pokazati da odredbe članka 11. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš koje se odnose na prava članova zainteresirane javnosti zahvaćenih odlukama, radnjama ili propustima obuhvaćenima područjem primjene te direktive, iako države članice raspolazu značajnim diskrecijskim prostorom da odrede što čini „dovoljan interes” ili „povredu prava”, nije moguće restriktivno tumačiti⁵⁰. Iz teksta članka 11. stavka 3. Direktive o procjeni utjecaja na okoliš kao i članka 9. stavka 2. drugog podstavka Aarhuške konvencije proizlazi da je navedeni diskrecijski prostor ograničen potrebom za poštovanjem cilja koji je usmjeren na osiguranje širokog pristupa pravosuđu zainteresiranoj javnosti⁵¹.

74. U vezi s tim Sud je nedavno presudio da „se *barem* fizičkim i pravnim osobama na koje se povreda odredbi direktive *izravno odnosi* mora pružiti mogućnost da od nadležnih tijela, prema potrebi uz obraćanje nadležnim sudovima, zahtijevaju pridržavanje obveza [poput onih iz članka 4. ODV-a]⁵². Međutim, s obzirom na to da ta obveza da se povreda odredbi direktive „izravno odnosi” na dotičnu osobu čini ograničenje pristupa pravosuđu, treba je restriktivno tumačiti. Ujedno se može istaknuti da Sud postojanje konkretne, nepobitne opasnosti za zdravlje nije postavio kao uvjet za pokretanje takvog postupka⁵³.

75. Prema tome, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, mišljenja sam da se opasnost od pogoršanja stanja kvalitete vode u zahvaćenim vodnim tokovima izravno odnosi na tužitelje koji u prostornoj blizini planirane trase ceste imaju kućne zdence za privatnu opskrbu vodom te da se oni kao takvi mogu pozvati na članak 4. ODV-a. S druge strane, ako će dotični projekt vjerojatno utjecati na vodu koju konzumiraju osobe koje se koriste javnom vodoopskrbnom mrežom ili ako projekt na neki drugi način konkretno utječe na njih, čini mi se da se taj projekt i na njih dovoljno izravno odnosi da se mogu pozvati na članak 4. ODV-a za potrebe pokretanja postupka zbog kršenja zabrane pogoršanja vode.

76. Prema tome, s obzirom na prethodna razmatranja, zaključujem da članak 4. ODV-a treba tumačiti na način da se opasnost od pogoršanja zahvaćenih vodnih tijela izravno odnosi na osobe koje imaju kućne zdence za privatnu opskrbu vodom ili osobe koje se koriste javnom vodoopskrbnom mrežom na koju će odnosni projekt vjerojatno utjecati ili osobe na koje će taj projekt na drugi način konkretno utjecati te da se one kao takve mogu pozvati na članak 4. ODV-a kako bi pokrenule postupak navodeći kršenje zabrane pogoršanja vode.

VI. Zaključak

77. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka):

1. Članku 11. stavku 1. točki (b) Direktive 2011/92 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš ne protivi se nacionalna odredba prema kojoj tužitelj koji nije priznata organizacija za zaštitu okoliša može zahtijevati

49 Presuda od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 87.)

50 Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 38. i 40.).

51 Vidjeti u tom pogledu presudu od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 39.).

52 Presuda od 3. listopada 2019., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr. (C-197/18, EU:C:2019:824, t. 32.). Moje isticanje.

53 Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr. (C-197/18, EU:C:2019:274, t. 54.).

poništenje odluke, radnje ili propusta obuhvaćenog područjem primjene te direktive pozivajući se na povredu postupka samo ako dokaže da je njemu samome uskraćeno barem jedno od postupovnih jamstava predviđenih tom direktivom, osobito njezinim člankom 6. S druge strane, članku 11. stavku 1. točki (b) Direktive 2011/92 protivi se nacionalna odredba koja pravo pojedinca da zahtijeva poništenje odluke, radnje ili propusta obuhvaćenog područjem primjene te direktive uvjetuje time da je tom pojedincu pravo sudjelovanja u postupku odlučivanja uskraćeno zbog toga što se postupovna jamstva predviđena tom direktivom ne smatraju materijalnim subjektivnim pravima.

2. Članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke i. do iii. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike treba tumačiti na način da ne samo da sadržava materijalno-pravne kriterije za ispitivanje, nego i da zahtijeva da procjena povezana s pogoršanjem tijelâ površinske vode prethodi usvajanju odluke o odobrenju projekta, neovisno o trenutku sastavljanja ili složenosti dokumenta relevantnog za takvu procjenu.
3. Pojam „pogoršanje stanja” tijela podzemne vode iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da se o pogoršanju kemijskog stanja tijela podzemne vode radi ako je standard kvalitete okoliša u smislu Priloga I. Direktivi 2006/118/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja stanja ili granična vrijednost države članice u smislu Priloga II. istoj direktivi zbog projekta premašen za barem jednu onečišćujuću tvar ili ako nisu ispunjeni ostali uvjeti iz tablice 2.3.2. Priloga V. Direktivi 2000/60. Međutim, ako tijelo podzemne vode već pripada najnižem razredu u smislu Priloga V. Direktivi 2000/60, svako daljnje povećanje koncentracije onečišćujućih tvari koje premašuje standard kvalitete okoliša ili graničnu vrijednost države članice nužno čini pogoršanje. U tom slučaju, povećanje koncentracije druge onečišćujuće tvari također čini pogoršanje ako premašuje standard kvalitete okoliša ili graničnu vrijednost države članice.
4. Članak 4. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da se opasnost od pogoršanja zahvaćenih vodnih tijela izravno odnosi na osobe koje imaju kućne zdence za privatnu opskrbu vodom ili osobe koje se koriste javnom vodoopskrbnom mrežom na koju će odnosni projekt vjerojatno utjecati ili osobe na koje će taj projekt na drugi način konkretno utjecati te da se one kao takve mogu pozvati na članak 4. Direktive 2000/60 kako bi pokrenule postupak navodeći kršenje zabrane pogoršanja vode.