



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 11. apríla 2019¹

Vec C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,
Robert Prandl,
Gemeinde Zillingdorf,
za účasti:**

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň,
Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 91/676/EHS –
Ochrana vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov – Riziko prekročenia
hraničných hodnôt alebo výstražných prahov – Povinnosť vypracovať akčný program –
Priamy účinok – Práva dotknutých osôb“

I. Úvod

1. Únia už v roku 1991 vydala predpisy na boj proti znečisteniu vôd dusičnanmi, konkrétne smernicu o odpadových vodách², ktorá upravuje najmä výstavbu a prevádzku čističiek, a smernicu o dusičnanoch³, ktorej predmetom sú dusičnany pochádzajúce z poľnohospodárstva. Cieľom týchto opatrení je v prvom rade ochrana ekosystémov pred nadmerným prísunom živín. S dusičnanmi sú však zároveň spojené aj zdravotné riziká, najmä pre veľmi malé dojčatá.⁴ Smernica o pitnej vode⁵ preto stanovuje hraničnú hodnotu dusičnanov na úrovni 50 mg/l, pričom táto hodnota sa objavuje aj v smernici o dusičnanoch.

2. Žalobcovia v konaní vo veci samej, ktorými sú dodávateľ vody, jednotlivec a obec, v dôsledku toho požadujú opatrenia, ktoré by zaručili, aby bol obsah dusičnanov v podzemnej vode nižší ako 50 mg/l. Príslušné orgány však tvrdia, že žalobcovia nie sú oprávnení požadovať tieto opatrenia. Okrem toho je sporné, či sú potrebné ďalšie opatrenia a či príslušné predpisy majú priamy účinok.

¹ Jazyk prednesu: nemčina.

² Smernica Rady 91/271/EHS z 21. mája 1991 o čistení komunálnych odpadových vôd (Ú. v. ES L 135, 1991, s. 40; Mim. vyd. 15/002, s. 26).

³ Smernica Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, 1991, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 68).

⁴ Umweltbundesamt (Spolkový úrad pre životné prostredie, Nemecko)
(<https://www.umweltbundesamt.de/faqs-zu-nitrat-im-grund-trinkwasser#textpart-4>).

⁵ Smernica Rady 98/83/ES z 3. novembra 1998 o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu (Ú. v. ES L 330, 1998, s. 32; Mim. vyd. 15/004, s. 90), zmenená smernicou Komisie (EÚ) 2015/1787 zo 6. októbra 2015, ktorou sa menia prílohy II a III smernice Rady 98/83/ES o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu (Ú. v. EÚ L 260, 2015, s. 6).

3. Toto konanie opäť poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť posúdiť otázku, kto sa môže pred vnútroštátnymi súdmi odvolávať na predpisy práva Únie v oblasti životného prostredia. Po prvý raz treba určiť, do akej miery je možné odvolávať sa pred týmito súdmi na smernicu o dusičnanoch.

II. Právny rámec

A. Aarhuský dohovor

4. Podľa článku 2 („Definície“) bodov 4 a 5 Aarhuského dohovoru⁶:

„4. ‚Verejnosť‘ znamená jednu alebo viac fyzických alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny.

5. ‚Zainteresovaná [dotknutá – *neoficiálny preklad*] verejnosť‘ znamená verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia, alebo sa o tento proces zaujíma;...“

5. Článok 3 ods. 6 tohto dohovoru sa týka vzťahu k existujúcim právam:

„Tento dohovor nepožaduje žiadnu odchýlku od existujúcich práv na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.“

6. Článok 9 ods. 3 tohto dohovoru stanovuje právo podať žalobu:

„Navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.“

B. Právo Únie

1. Smernica o dusičnanoch

7. V šiestom odôvodnení smernice o dusičnanoch sa hovorí o ochrannom účele tejto smernice:

„keďže je preto potrebné, aby sa s cieľom ochrany zdravia ľudí, prírodných zdrojov a vodných ekosystémov a s cieľom zabezpečenia iných zákonných spôsobov používania vody znížilo znečistenie vôd zapríčinené alebo vyvolané dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov a zabránilo ďalšiemu znečisťovaniu tohto druhu...“.

8. Trináste odôvodnenie smernice o dusičnanoch sa týka časového rámca ochranných opatrení:

„keďže je známe, že hydrogeológia je v niektorých členských štátoch na takej úrovni, že to potrvá dlhé roky, než sa ochranné opatrenia prejavia v zlepšení kvality vôd.“

⁶ Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia z roku 1998 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 4), schválený rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1).

9. Z článku 1 smernice o dusičnanoch vyplývajú jej konkrétne ciele:

„Cieľom tejto smernice je:

- zníženie znečistenia vôd zapríčinené alebo vyvolané [zapríčineného alebo vyvolaného – *neoficiálny preklad*] dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov a
- zabránenie ďalšiemu znečisťovaniu tohto druhu.“

10. Pojem znečistenie je vymedzený v článku 2 písm. j) smernice o dusičnanoch ako:

„... priame alebo nepriame vypúšťanie zlúčenín dusíka z poľnohospodárskych zdrojov do vodného prostredia, čo má za následok ohrozenie zdravia ľudí, poškodzovanie prírodného prostredia a vodných ekosystémov, znehodnocovanie sociálneho využitia alebo bránenie iným zákonným spôsobom využívania vodných zdrojov.“

11. Podľa článku 3 ods. 1 smernice o dusičnanoch majú členské štáty v zásade identifikovať ohrozené pásma:

„Vody zasiahnuté znečistením a vody, ktoré by mohli byť zasiahnuté znečistením v prípade, že by sa nerealizovali opatrenia podľa článku 5, členské štáty identifikujú v súlade s kritériami stanovenými v prílohe 1.“

12. Článok 3 ods. 5 smernice o dusičnanoch však stanovuje výnimku z uvedeného pravidla:

„Členské štáty sa oslobodzujú od povinnosti identifikovať osobitné ohrozené pásma v prípade, ak vypracujú a realizujú akčné programy uvedené v článku 5 v súlade s touto smernicou, a to na celom území svojich krajín.“

13. Rakúsko sa podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania odvoláva na výnimku stanovenú v článku 3 ods. 5 smernice o dusičnanoch.

14. Článok 5 smernice o dusičnanoch upravuje takzvané akčné programy:

„1. ... členské štáty s cieľom realizácie cieľov špecifikovaných v článku 1 [vypracujú] akčné programy vo vzťahu k označeným ohrozeným pásмам.

2. ...

3. ...

4. Akčné programy sa realizujú v priebehu štyroch rokov od ich vypracovania a pozostávajú z nasledujúcich záväzných opatrení:

a) opatrenia uvedené v prílohe III;

b) opatrenia, ktoré členské štáty stanovili v kódexoch vhodných poľnohospodárskych postupov vypracovaných v súlade s článkom 4, s výnimkou opatrení, ktoré boli nahradené opatreniami uvedenými v prílohe III.

5. Okrem toho v prípadoch, ak sa na začiatku alebo na základe skúseností z realizácie akčných programov zistí, že opatrenia uvedené v odseku 4 nebudú postačujúce na dosiahnutie cieľov špecifikovaných v článku 1, prijímú členské štáty v rámci akčných programov podľa potreby doplňujúce opatrenia alebo účinnejšie postupy. Pri výbere týchto opatrení a postupov zohľadnia členské štáty ich účinnosť a výšku nákladov v porovnaní s inými možnými preventívnymi opatreniami.

6. Členské štáty zostavia a budú realizovať vhodné monitorovacie programy na vyhodnotenie účinnosti akčných programov vypracovaných podľa tohto článku.

Členské štáty, ktoré na svojom území uplatňujú článok 5, budú na vybraných meracích bodoch monitorovať obsah dusičnanov vo vodách (povrchové vody a podzemné vody), čo umožní určiť rozsah znečistenia vôd dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov.

7. Najmenej každé štyri roky členské štáty preskúmajú a podľa potreby upravujú svoje akčné programy vrátane dodatočných opatrení prijatých podľa odseku 5. Členské štáty budú o zmenách v akčných programoch informovať Komisiu.“

15. Článok 10 ods. 1 smernice o dusičnanoch upravuje povinnosť členských štátov predkladať správy:

„Členské štáty predložia Komisii správu s informáciami uvedenými v prílohe V, týkajúcu sa obdobia štyroch rokov po oznámení tejto smernice a nasledovne za každé štyri roky.“

16. V prílohe I smernice o dusičnanoch sú stanovené kritériá identifikovania ohrozených pásiem. Časť A bod 2 sa týka podzemných vôd:

„či je obsah dusičnanov v podzemných vodách vyšší ako 50 mg/l alebo či by mohol byť vyšší ako 50 mg/l, ak by sa neprijali opatrenia podľa článku 5“.

17. Podľa bodu 4 písm. e) prílohy V smernice o dusičnanoch musia členské štáty oznámiť Komisii predpoklady týkajúce sa účinnosti ich akčných programov:

„pravdepodobný časový horizont, v rámci ktorého by sa podľa predpokladu členských štátov mali na vodách identifikovaných v súlade s článkom 3 ods. 1 prejavíť výsledky opatrení akčného programu, ako aj naznačenie toho, do akej miery sú tieto predpoklady neisté“.

2. Smernica o pitnej vode

18. Článok 5 ods. 1 a 2 smernice o pitnej vode upravuje minimálne štandardy týkajúce sa pitnej vody:

„1. Členské štáty určujú hodnoty parametrov uvedených v prílohe I, použiteľné pre vodu určenú na ľudskú spotrebu.

2. Hodnoty určené v súlade s odsekom 1 nesmú byť menej prísne ako tie, ktoré sú uvedené v prílohe I. ...“

19. Podľa časti B prílohy I smernice o pitnej vode predstavuje hraničná hodnota pre dusičnany 50 mg/l.

3. Rámcová smernica o vode

20. Článok 4 ods. 1 písm. b) bod ii) rámcovej smernice o vode⁷ spresňuje environmentálne ciele v súvislosti s podzemnými vodami:

„Členské štáty budú chrániť, zlepšovať a obnovovať všetky útvary podzemnej [podzemných – *neoficiálny preklad*] vôd, zabezpečia rovnováhu medzi odberom a dopĺňaním podzemnej vody s cieľom dosiahnutia dobrého stavu podzemných vôd najneskôr do 15 rokov od dátumu nadobudnutia platnosti tejto smernice v súlade s ustanoveniami uvedenými v prílohe V, s podmienkou uplatniť predĺženie termínov v súlade s odsekom 4 a s využitím odsekov 5, 6 a 7, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8 tohto článku a s ohľadom na ustanovenia článku 11 ods. 3 písm. j).“

21. Článok 4 ods. 1 písm. c) rámcovej smernice o vode obsahuje osobitné pravidlá týkajúce sa chránených oblastí:

„Členské štáty dosiahnu súlad so všetkými normami a cieľmi do 15 rokov od dátumu nadobudnutia účinnosti tejto smernice, pokiaľ nie je uvedené inak v právnych predpisoch spoločenstva, podľa ktorých boli jednotlivé chránené oblasti ustanovené.“

22. Článok 4 ods. 4 rámcovej smernice o vode dovoľuje predĺžiť lehoty stanovené v článku 4 ods. 1 až o dvanásť rokov.

4. Smernica o spodných vodách

23. Článok 4 ods. 2 smernice o spodných vodách⁸ spresňuje, kedy sa útvary podzemných vôd nachádza v dobrom stave.

„Chemický stav útvaru podzemných vôd alebo skupiny útvarov podzemných vôd sa považuje za dobrý, ak:

- a) ...
- b) nie sú prekročené hodnoty noriem kvality podzemných vôd vymenované v prílohe I... v žiadnom z monitorovacích bodov v dotknutom útvare alebo skupine útvarov podzemných vôd, alebo
- c) ...“

24. V bode 1 prílohy I smernice o spodných vodách je stanovená norma kvality podzemných vôd pre dusičnany na úrovni 50 mg/l.

⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva (Ú. v. ES L 327, 2000, s. 1; Mim. vyd. 15/005, s. 275), zmenená smernicou Komisie 2014/101/EÚ z 30. októbra 2014 (Ú. v. EÚ L 311, 2014, s. 32).

⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/118/ES z 12. decembra 2006 o ochrane podzemných vôd pred znečistením a zhoršením kvality (Ú. v. EÚ L 372, 2006, s. 19), zmenená smernicou Komisie 2014/80/EÚ z 20. júna 2014 (Ú. v. EÚ L 182, 2014, s. 52).

C. Rakúske právo

25. Využívanie podzemnej vody je v § 10 ods. 1 Wasserrechtsgesetz (zákon o vodnom hospodárstve) upravené takým spôsobom, že vlastník pozemku nepotrebuje žiadne povolenie od vodohospodárskeho orgánu na používanie podzemnej vody na nevyhnutnú domácu a hospodársku spotrebu, ak sa voda získava len ručnými pumpami alebo čerpadlami alebo ak je odber v primeranom vzťahu k vlastnému pozemku.

III. Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

26. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Vodárenské združenie Severného Burgenlandu, Rakúsko), pán Robert Prandl a obec Zillingdorf (Rakúsko) podali na vtedajšom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Spolkové ministerstvo poľnohospodárstva a lesného hospodárstva, životného prostredia a vodného hospodárstva, Rakúsko) žiadosť o zmenu akčného programu vydaného na vykonanie článku 5 ods. 4 smernice o dusičnanoch v podobe vnútroštátneho nariadenia v tom zmysle, aby sa touto zmenou dosiahol súlad so smernicou o dusičnanoch a aby sa ňou zaručila ochrana zakotvená v tejto smernici, najmä ochrana ľudského zdravia pri využívaní podzemnej vody z útvaru podzemných vôd, v ktorom sa nachádzajú studne týchto troch účastníkov konania.

27. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Vodárenské združenie Severného Burgenlandu) je štvrtým najväčším dodávateľom vody v Rakúsku, poskytuje zodpovedajúce vodohospodárske služby, pretože disponuje 45 aktívnymi zásobníkmi vody, a to studňami a prameňmi, a počas roka zásobuje v priemere asi 160 000 ľudí. Ide o verejnoprávny subjekt, konkrétne o združenie viacerých obcí. Z vnútroštátneho nariadenia mu vyplýva povinnosť zabezpečovať úlohu verejného zásobovania vodou vrátane výberu poplatkov za vodu na určitom konkrétne vymedzenom území. V zásade existuje povinnosť pripojenia sa vlastníkov pozemkov so stavbami v jeho oblasti zásobovania do siete zásobovania vodou. Vodárenské združenie je tiež oprávnené na základe vydaného nariadenia vyberať príslušné poplatky za dodávku vody (s kvalitou pitnej vody). Uskutočňuje opatrenia, aby pred dodaním vody spotrebiteľom znížilo hodnotu dusičnanov v podzemnej vode, ktorá sa má používať ako pitná voda, pod hodnotu 50 mg/l.

28. Pán Robert Prandl, súkromná osoba s bydliskom v Niederösterreich (Dolné Rakúsko), momentálne pokrýva svoju spotrebu úžitkovej vody z domácej studne nachádzajúcej sa na jeho pozemku. Vzhľadom na zvýšenú hodnotu dusičnanov nepoužíva túto vodu ako pitnú. Preto odoberá všetku pitnú vodu od verejného dodávateľa vody.

29. Obec Zillingdorf sa nachádza v Dolnom Rakúsku a prevádzkuje studňu úžitkovej vody na komunálne účely. Studňa bola pôvodne studňou pitnej vody, avšak z dôvodu vysokého obsahu dusičnanov bola preklasifikovaná na zdroj úžitkovej vody.

30. Prekročenie hodnoty dusičnanov 50 mg/l v podzemnej vode v čase podania žiadosti predstavovalo a v súčasnosti predstavuje v jednotlivých meracích bodoch vodárenského združenia viac ako 100 %. Domáca studňa pána Prandla v čase podania žiadosti vykazovala hodnotu dusičnanov 59 mg/l, no v decembri 2017 bola táto hodnota nižšia než 50 mg/l. Hodnoty nesporne kolíšu, takže nemožno predpokladať, že hodnota bude trvale nižšia než 50 mg/l. Studňa obce v čase podania žiadosti vykazovala obsah dusičnanov 71 mg/l, ktorý bol aj v decembri 2017 naďalej zvýšený.

31. Voda s obsahom dusičnanov vyšším než 50 mg/l sa nesporne nepoužíva priamo ako pitná voda. Iné priamo existujúce ohrozenia zdravia, ktoré by vyplývali z predmetných zvýšených hodnôt dusičnanov uvedených vodných zdrojov, nie sú známe.

32. Tiež je nesporné, že akčným programom podľa článku 5 ods. 4 smernice o dusičnanoch sa stanovili a stanovujú opatrenia na dosiahnutie cieľov tejto smernice. Rovnako je preukázané, že hodnoty dusičnanov v podzemnej vode v oblastiach vymedzených troma žiadateľmi počas určitého časového obdobia boli a sú konštantne zvýšené.

33. V Dolnom Rakúsku existuje povinnosť byť pripojený do verejnej siete zásobovania vodou. Využívanie domácej studne by však bolo pánovi Prandlovi podľa vnútroštátneho práva s určitými zákonnými obmedzeniami umožnené bez povolenia. Zásobovanie vodou pána Prandla a obce Zillingdorf nezabezpečuje vodárenské združenie, ale zabezpečujú ho iní verejní dodávatelia vody. Priame ohrozenie zdravia v dôsledku zvýšených hodnôt dusičnanov neexistuje.

34. Žiadosť všetkých troch žiadateľov bola z dôvodu neprípustnosti pre nedostatok subjektívnych verejných práv, resp. pre nedostatok priamej dotknutosti zamietnutá rozhodnutím, ktoré je teraz napadnuté pred Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň, Rakúsko). Správny súd preto položil Súdnemu dvoru nasledujúce otázky:

Má sa článok 288 ZFEÚ v spojení s článkom 5 ods. 4 alebo článkom 5 ods. 5 v spojení s bodom 2 [časti A] prílohy I [smernice o dusičnanoch] vykladať v tom zmysle, že:

- a) verejný dodávateľ vody, ktorý poskytuje vodohospodárske služby a ktorý pri tom pred dodaním pitnej vody spotrebiteľom (s povinnosťou pripojenia) túto vodu so zvýšenými hodnotami dusičnanov získanú zo svojich studní určených na odber primerane upraví tak, aby dosiahol hodnotu nižšiu ako 50 mg/l dusičnanov vo vode pred dodaním spotrebiteľom, a tento dodávateľ je zo zákona tiež povinný zásobovať určitú oblasť vodou, je v zmysle judikatúry Súdného dvora Európskej únie priamo dotknutý (v tejto veci prípadne nedostatočným prebratím [smernice o dusičnanoch]), pokiaľ je dotknutý údajne nedostatočnými akčnými plánmi (keďže hodnota 50 mg/l dusičnanov vo vode je v oblasti tohto zásobovateľa vodou prekročená) do takej miery, že musí vykonať opatrenia na spracovanie vody, a v dôsledku toho je dotknutým subjektom a tým sa mu na základe smernice o dusičnanoch priznávajú subjektívne práva umožňujúce:
 - a.1) zmenu vnútroštátneho akčného programu už vydaného na prebratie smernice o dusičnanoch (podľa článku 5 ods. 4 smernice o dusičnanoch) v tom zmysle, že touto zmenou budú prijaté prísnejšie opatrenia s cieľom dosiahnutia cieľov článku 1 smernice o dusičnanoch, a konkrétne dosiahnutia hodnoty maximálne 50 mg/l dusičnanov v podzemnej vode na jednotlivých odberných miestach?
 - a.2) prijatie doplňujúcich opatrení alebo účinnejších postupov (podľa článku 5 ods. 5 smernice o dusičnanoch) s cieľom uskutočniť ciele uvedené v článku 1 smernice o dusičnanoch, a konkrétne dosiahnuť hodnotu maximálne 50 mg/l dusičnanov v podzemnej vode na jednotlivých odberných miestach?
- b) spotrebiteľ, ktorý by bol zo zákona oprávnený využívať vodu z súkromnej domácej studne na vlastnú spotrebu, a túto vodu z dôvodu zvýšenej hodnoty dusičnanov (v čase podania žiadosti, na ktorej je založené konanie, nemohol využívať, a v čase podania tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdnom dvore Európskej únie by síce mohol využívať, avšak nespochybniteľne treba očakávať opätovné zvýšenie hodnoty nad 50 mg/l dusičnanov vo vode) nevyužíva, ale odoberá vodu od verejného dodávateľa vody, je v zmysle judikatúry Súdného dvora Európskej únie priamo dotknutý (v tejto veci prípadne nedostatočným prebratím [smernice o dusičnanoch]), pokiaľ je dotknutý údajne nedostatočnými akčnými plánmi, keďže hodnota 50 mg/l dusičnanov je vo vode z jeho odberného miesta vody (domáca studňa) prekročená, do takej

miery, že nemôže využiť svoje zákonom vymedzené právo využívať podzemnú vodu na svojom pozemku, a v dôsledku toho je dotknutým subjektom a tým sa mu na základe smernice o dusičnanoch vyplývajú subjektívne práva umožňujúce:

- b.1) zmenu už vydaného vnútroštátneho akčného programu na prebratie smernice o dusičnanoch (podľa článku 5 ods. 4 smernice o dusičnanoch) v tom zmysle, že touto zmenou budú prijaté prísnejšie opatrenia s cieľom dosiahnutia cieľov článku 1 smernice o dusičnanoch, a konkrétne dosiahnutia hodnoty dusičnanov v podzemnej vode maximálne 50 mg/l na jednotlivých odberných miestach?
- b.2) prijatie doplňujúcich opatrení alebo účinnejších postupov (podľa článku 5 ods. 5 smernice o dusičnanoch) s cieľom uskutočniť ciele uvedené v článku 1 smernice o dusičnanoch, a konkrétne dosiahnuť hodnotu dusičnanov v podzemnej vode do maximálne 50 mg/l v jednotlivých odberných miestach?
- c) obec, ktorá ako verejnoprávny subjekt využíva, resp. dáva k dispozícii, obecnú studňu na zásobovanie pitnou vodou, ktorú prevádzkuje, z dôvodu hodnoty nad 50 mg/l dusičnanov vo vode iba ako prameň úžitkovej vody – pričom týmto nie je narušené zásobovanie pitnou vodou –, je v zmysle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie priamo dotknutá (v tejto veci prípadným nedostatočným prebratím [smernice o dusičnanoch] v dôsledku akčných plánov, ktoré sú nedostatočné), keďže hodnota dusičnanov vo vode 50 mg/l je pri zdroji získavania prekročená, a preto ju nemožno používať ako pitnú vodu, a v dôsledku toho je dotknutým subjektom a tým sa jej na základe smernice o dusičnanoch priznávajú subjektívne práva umožňujúce:
 - c.1) zmenu už vydaného vnútroštátneho akčného programu na prebratie smernice o dusičnanoch (podľa článku 5 ods. 4 smernice o dusičnanoch) v tom zmysle, že touto zmenou budú prijaté prísnejšie opatrenia s cieľom dosiahnutia cieľov článku 1 smernice o dusičnanoch, a konkrétne dosiahnutia hodnoty dusičnanov v podzemnej vode maximálne 50 mg/l na jednotlivých odberných miestach?
 - c.2) prijatie doplňujúcich opatrení alebo účinnejších postupov (podľa článku 5 ods. 5 smernice o dusičnanoch) na účely uskutočnenia cieľov uvedených v článku 1 smernice o dusičnanoch, a konkrétne dosiahnuť hodnotu dusičnanov v podzemnej vode maximálne 50 mg/l na jednotlivých odberných miestach?

Vo všetkých troch prípadoch je pritom vždy zaručené zabezpečenie ochrany zdravia spotrebiteľov buď – v prípadoch b) a c) – odberom vody od dodávateľov vody (s povinnosťou a právom na pripojenie) alebo – v prípade a) – primeranými opatreniami na úpravu vody.

35. Písomné pripomienky predložili Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, pán Robert Prandl a obec Zillendorf spoločne ako žalobcovia v konaní vo veci samej, ako aj Rakúska republika, Holandské kráľovstvo a Európska komisia. Všetky tieto subjekty, ako aj Poľská republika sa tiež zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 6. februára 2019.

IV. Právne posúdenie

36. Prostredníctvom návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa má objasniť, či traja žalobcovia v konaní vo veci samej, teda verejný podnik, ktorý je dodávateľom pitnej vody, obec, ktorá prevádzkuje studňu, a jednotliviec, ktorý je vlastníkom studne, môžu na základe smernice o dusičnanoch žiadať, aby príslušné orgány prijali opatrenia, ktoré prekračujú rámec existujúceho vnútroštátneho akčného programu na vykonanie smernice o dusičnanoch, s cieľom dosiahnuť, aby bolo množstvo dusičnanov v podzemnej vode nižšie ako 50 mg/l.

37. Na tento účel najprv posúdim, do akej miery sa žalobcovia v zásade môžu odvolávať na ustanovenia smernice o dusičnanoch, a následne preskúmam, za akých podmienok by mohol existovať nárok na rozsiahlejšie opatrenia, ktoré zaručia zodpovedajúce zníženie množstva dusičnanov.

A. O možnosti odvolávať sa na smernicu o dusičnanoch

38. Pokiaľ ide o oprávnenie troch žalobcov v konaní vo veci samej odvolávať sa na smernicu o dusičnanoch, Rakúsko a Holandsko namietajú, že prítomnosť dusičnanov v studniach nespôsobuje nijaké konkrétne ohrozenie zdravia, lebo verejné zásobovanie vodou ponúka dostatok pitnej vody, ktorá nevykazuje zvýšené hodnoty dusičnanov. Tak ako Poľsko upozorňujú na to, že nemožno pripustiť verejnú žalobu.

39. Toto tvrdenie nie je presvedčivé.

40. V prípade neexistencie predpisov Únie týkajúcich sa pravidiel súdneho preskúmania prináleží vnútroštátnemu právnemu poriadku každého členského štátu, aby na základe zásady procesnej autonómie také pravidlá zaviedol, avšak pod podmienkou, že nesmú byť menej priaznivé než pravidlá, ktoré upravujú obdobné situácie podliehajúce vnútroštátnemu právu (zásada ekvivalencie), a že nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právny poriadok Únie (zásada efektivity).⁹

41. V prejednávacom prípade je relevantná najmä zásada efektivity. Bolo by totiž nezlučiteľné so záväzným účinkom, ktorý smerniciam priznáva článok 288 ZFEÚ, keby sa zásadne vylúčilo, aby sa dotknuté osoby mohli odvolávať na povinnosti uložené smernicou.¹⁰ Prinajmenšom fyzické alebo právnické osoby, ktorých sa priamo dotýka porušenie ustanovení smernice, preto musia mať možnosť domáhať sa na príslušných orgánoch – prípadne aj prostredníctvom žaloby na príslušnom súde – dodržiavania príslušných povinností.¹¹

42. Podmienka dotknutosti zaručuje, aby možnosť dovolávať sa priamo uplatniteľných ustanovení smernice nevedla k podaniu verejnej žaloby.

43. V konaní vo veci samej priama dotknutosť žalobcov vyplýva už z toho, že obsah dusičnanov v podzemnej vode obmedzuje zákonné využívanie ich studní. Okrem toho zdravotné riziko spôsobené výskytom dusičnanov zakladá priamu dotknutosť aspoň v prípade pána Prandla.

a) O prekážke využívania studní

44. Doteraz Súdny dvor v súvislosti s fyzickými osobami rozhodol, že konštatovania o priamej dotknutosti platia osobitne v súvislosti so smernicou, ktorej cieľom je ochrana zdravia ľudí, resp. verejného zdravia.¹² Zo šiesteho odôvodnenia a článku 2 písm. j) smernice o dusičnanoch vyplýva, že táto smernica tiež sleduje uvedený cieľ.¹³ Prednostná dotknutosť žalobcov v prejednávacom prípade je však len nepriamo založená na ochrane zdravia.

9 Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz a Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, bod 5); z 27. júna 2013, Agrokonstulting (C-93/12, EU:C:2013:432, body 35 a 36), a z 22. februára 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, bod 42).

10 Rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66); z 25. júla 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 37); z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 44), a z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 34).

11 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. júla 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 39), a z 26. mája 2011, Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 100).

12 Rozsudky z 25. júla 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 37); z 26. mája 2011, Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 94), a z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 55).

13 Pozri tiež rozsudok z 29. apríla 1999, Standley a i. (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 34).

45. To je možné, lebo Súdny dvor iba rozhodol, že konštatovania o odvolaní sa platia na predpisy práva Únie týkajúce sa životného prostredia *osobitne* v súvislosti s ustanoveniami, ktorých cieľom je ochrana zdravia. Rozsudok Folk, v ktorom obmedzenie rybárskych povolení stačilo na odôvodnenie odvolania sa na smernicu o environmentálnej zodpovednosti¹⁴ v spojení s rámcovou smernicou o vode,¹⁵ svedčí o tom, že zároveň prichádzajú do úvahy aj iné formy dotknutosti.

46. V konaní vo veci samej sú priamo dotknutí všetci traja žalobcovia, lebo podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania sú oprávnení využívať svoje studne na získavanie pitnej vody, no nemôžu vykonávať toto právo bez ďalšej úpravy vody. Vodu, ktorej obsah dusičnanov je vyšší než 50 mg/l, totiž podľa hraničnej hodnoty stanovenej na základe článku 5 a prílohy I časti B smernice o pitnej vode z dôvodov ochrany zdravia nemožno používať ako pitnú vodu.

47. To, že táto dotknutosť spadá pod ochranný účel smernice o dusičnanoch, a preto musí byť právne relevantná, vyplýva najmä z článku 2 písm. j). Podľa tohto ustanovenia má smernica o dusičnanoch zabrániť obmedzovaniu zákonných spôsobov využívania vodných zdrojov.

48. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa studne využívajú na získavanie pitnej vody v súlade so zákonom. V rozpore s názorom Rakúska sa v tomto smere nevyžaduje nijaké právo na získavanie podzemnej vody s kvalitou pitnej vody na celom území. Už pojem „rechtmäßig“ („zákonný“), ktorý je použitý v nemeckom a holandskom znení smernice, svedčí o tom, že sa má zabrániť už obmedzovaniu dovoleného využívania vody, a teda sa nevyžaduje nijaké nútene vymožiteľné právo. Francúzske znenie a anglické znenie sú v tomto smere ešte jednoznačnejšie, lebo sú v nich použité pojmy „légitime“ a „legitimate“. Tieto jazykové verzie chápem v tom zmysle, že ide o oprávnené využívanie vody.

49. Okrem toho bod 1 časti A prílohy I smernice o dusičnanoch, kde je hraničná hodnota dusičnanov na identifikáciu ohrozených povrchových sladkých vôd stanovená odkazom na smernicu týkajúcu sa požadovanej kvality povrchových vôd určených na odber pitnej vody v členských štátoch¹⁶, ktorá bola medzichasom zrušená, svedčí o tom, že pod ochranný účel smernice o dusičnanoch spadá práve využívanie vody ako pitnej vody¹⁷.

50. Na to, aby bol niekto dotknutý možným porušením smernice o dusičnanoch, ktoré obmedzuje využívanie podzemnej vody ako pitnej vody, teda úplne postačuje, aby sa podzemná voda mohla využívať ako pitná. Takto dotknutá osoba musí byť v zásade oprávnená domáhať sa dodržiavania smernice o dusičnanoch.

51. V tejto súvislosti je nepodstatné, či taká osoba – tak ako vodárenské združenie – môže preniesť prípadné dodatočné náklady na tretie osoby. Aj potreba preniesť tieto náklady je totiž prekážkou prípustného využívania podzemnej vody.

52. Potreba preukázať dotknutosť teda vedie k tomu, že žalobcovia vo veci samej nemôžu vyžadovať dodržiavanie smernice o dusičnanoch v Rakúsku vo všeobecnosti, ale len v rozsahu, v akom je dotknutá nimi využívaná podzemná voda. Zdá sa však otázne, či pán Prandl alebo obec Zillingdorf sú dotknutí kvalitou útvaru podzemnej vody Parndorfer Platte (Parndorfská planina), ktorá je v podaní, ktoré predložili spoločne s Wasserleistungsverband (Vodárenské združenie), charakterizovaná ako značne znečistená.

14 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, 2004, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357) v znení zmenenom smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/31/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 114).

15 Rozsudok z 1. júna 2017 (C-529/15, EU:C:2017:419, body 47 až 49).

16 Smernica Rady 75/440/EHS zo 16. júna 1975 (Ú. v. ES L 194, 1975, s. 26; Mim. vyd. 15/001, s. 17).

17 Pozri rozsudok z 29. apríla 1999, Standley a i. (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 34).

b) O ochrane zdravia

53. Okrem toho aj zo zdravotného rizika spôsobeného výskytom dusičnanov vyplýva priama dotknutosť aspoň v prípade pána Prandla.

54. Súdny dvor však v tejto súvislosti nestanovil požiadavku, aby existovalo konkrétne a nespochybniteľné ohrozenie zdravia. Veľmi jasne to vyplýva z rozsudku Stichting Natuur en Milieu a i., ktorý sa týkal národných emisných stropov pre určité znečisťujúce látky. To, či je s porušením týchto stropov spojené ohrozenie zdravia, závisí od rozloženia znečisťujúcich látok.¹⁸ Bez ohľadu na to však Súdny dvor konštatoval, že existujú priamo dotknutí jednotlivci, ktorí sa môžu domáhať dodržiavania týchto stropov.¹⁹

55. Nevidím dôvod, prečo by som mala zaujať reštriktívnejší prístup k posudzovaniu priamej dotknutosti než uvedená judikatúra. Politika Únie v oblasti životného prostredia sa podľa článku 3 ods. 3 ZEÚ, článku 37 Charty základných práv a článku 191 ods. 2 ZFEÚ zameriava na vysokú úroveň jeho ochrany. Podľa posledného uvedeného ustanovenia táto politika vychádza zo zásad predchádzania škodám a prevencie. Tomuto konštatovaniu by odporovalo, ak by možnosť odvolávať sa na predpisy Únie v oblasti životného prostredia v súdnom konaní závisela od konkrétneho a nespochybniteľného ohrozenia zdravia. V takom prípade by totiž hrozilo, že pred samotným odvolaním sa na tieto predpisy už dôjde k poškodeniu zdravia.

56. Z toho vyplýva, že prinajmenšom fyzické osoby, teda v prejednávacom prípade pán Prandl, sú oprávnené odvolávať sa v súvislosti s predmetnými obmedzeniami kvality podzemnej vody na smernicu o dusičnanoch.

57. Wasserleistungsverband (Vodárenské združenie) a obec sú naopak právnické osoby, takže sa ich priamo nedotýkajú možné zdravotné riziká. Najmä v prípade obce síce treba predpokladať, že podľa vnútroštátneho práva má úlohu chrániť zdravie svojich obyvateľov. Wasserleistungsverband (Vodárenské združenie) môže plniť podobné úlohy vo vzťahu k svojim zákazníkom. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania však v tejto súvislosti nie sú uvedené nijaké informácie, takže nemá zmysel bližšie sa zaoberať touto otázkou.

c) O Aarhuskom dohovore

58. Tento výklad pojmu dotknutosť síce priamo vyplýva už zo základných zásad práva Únie. Okrem toho však tiež predstavuje správne vykonanie záväzkov vyplývajúcich z článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v spojení s článkom 47 ods. 1 Charty základných práv. Podľa článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru majú mať členovia verejnosti, ak spĺňajú prípadné podmienky stanovené vo vnútroštátnom práve svojej krajiny, prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia. Článok 47 ods. 1 Charty základných práv zasa stanovuje, že každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.

59. Toto právo by bolo zbavené akéhokoľvek potrebného účinku, ba priam jeho samotnej podstaty, ak by sa pripustilo, že zavedením podmienok vo vnútroštátnom práve by bolo určitým kategóriám „členov verejnosti“, či dokonca „členov dotknutej verejnosti“, ktorí spĺňajú požiadavky stanovené v článku 2 bode 5 Aarhuského dohovoru, odopreté akékoľvek právo na súdne preskúmanie.²⁰

18 Pozri napríklad návrhy, ktoré som predniesla vo veci Craeynest a i. (C-723/17, EU:C:2019:168, bod 68 a nasl., a najmä bod 85).

19 Rozsudok z 26. mája 2011, Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 94 a body 99 až 103).

20 Rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 46).

60. Podľa článku 2 bodu 5 Aarhuského dohovoru zainteresovaná verejnosť znamená verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia, alebo sa o tento proces zaujíma. Verejnosť sa pritom podľa článku 2 bodu 4 tohto dohovoru skladá z fyzických alebo právnických osôb.

61. Z vyššie uvedených dôvodov sú všetci žalobcovia v konaní vo veci samej na základe toho, že vlastnia studne, dotknutí znečistením podzemnej vody, a preto spĺňajú požiadavky stanovené v článku 2 bode 5 Aarhuského dohovoru.

62. Pre úplnosť poznamenávam, že existenciu článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemožno v nijakom prípade chápať ako obmedzenie možnosti odvolávať sa na predpisy Únie v oblasti životného prostredia. Podľa článku 3 ods. 6 Aarhuského dohovoru totiž tento dohovor nepožaduje žiadnu odchýlku od existujúcich práv na prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Odkaz na podmienky stanovené vo vnútroštátnom práve, ktorý sa nachádza v článku 9 ods. 3, preto nemôže byť dôvodom na obmedzenie možnosti odvolať sa na právo Únie.

d) Predbežný záver

63. Preto treba konštatovať, že verejný dodávateľ vody, jednotlivец a obec ako verejnoprávny subjekt sa v zásade môžu odvolávať na smernicu o dusičnanoch, pokiaľ sú dotknutí znečistením podzemnej vody dusičnanmi, napríklad preto, lebo nemôžu využívať vlastné studne na získavanie pitnej vody v súlade so zákonom.

B. O nároku na opatrenia, ktorých cieľom je dodržať hodnotu 50 mg/l dusičnanov v podzemnej vode

64. Tým sa však ešte nerozhodlo, či žalobcovia v konaní vo veci samej môžu uplatniť nárok na opatrenia, ktorých cieľom je dodržať hodnotu 50 mg/l dusičnanov v podzemnej vode.

65. Vo všetkých prípadoch, v ktorých sú ustanovenia smernice obsahovo bezpodmienečné a dostatočne presné, majú jednotlivci právo sa na ne odvolávať pred vnútroštátnymi súdmi voči štátu, pokiaľ štát neprebral smernicu do vnútroštátneho právneho poriadku v stanovenej lehote alebo ju neprebral správne.²¹ Ustanovenie nie je dostatočne presné najmä vtedy, keď poskytuje určitú mieru voľnej úvahy. V takých prípadoch však existuje prinajmenšom právo navrhnúť, aby súd preskúmal, či vnútroštátna právna úprava a jej uplatňovanie neprekračujú hranice voľnej úvahy vymedzené smernicou.²²

66. V tomto smere je nepodstatné, či – ako Rakúsko zdôrazňuje – bola smernica prebratá správne. V prípade správneho prebratia musia mať dotknuté osoby možnosť odvolávať sa na predpisy prijaté na prebratie smernice a v prípade nesprávneho prebratia musia mať možnosť odvolávať sa aspoň na príslušné ustanovenia smernice. Okrem toho žalobcovia sa prinajmenšom domnievajú, že smernica o dusičnanoch nebola správne uplatnená.

21 Rozsudky z 19. januára 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, bod 25); z 24. januára 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 33), a zo 6. novembra 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 70).

22 Rozsudky z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i. (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 56); zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66); z 25. júla 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, bod 46); z 26. mája 2011, Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, body 100 až 103); z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25), ako aj z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 44).

67. Článok 5 ods. 4, ako aj článok 4 a prílohy II a III smernice o dusičnanoch obsahujú kogentné požiadavky, ktoré aspoň čiastočne nepripúšťajú nijakú voľnú úvahu. Ako príklad uvádzam obmedzenie maximálneho množstva hnojiva použitého na jeden hektár podľa bodu 2 oddielu 1 prílohy III.²³ Keďže osoby dotknuté znečistením dusičnanmi sa v zásade môžu odvolávať na túto smernicu, mali by mať tiež možnosť požadovať, aby sa dodržiavali tieto maximálne množstvá a podobné požiadavky.

68. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa však zameriava na otázku, či existuje nárok, ktorý uplatnili žalobcovia v konaní vo veci samej, na prijatie opatrení s cieľom zabezpečiť, aby bolo množstvo dusičnanov v podzemnej vode nižšie ako 50 mg/l.

69. Taký nárok by mohol vyplývať z článku 5 ods. 4 a 5 smernice o dusičnanoch. Článok 5 ods. 4 stanovuje, že v ohrozených pásmach, resp. v Rakúsku na celom štátnom území sa realizujú akčné programy, ktorých obsah vyplýva z prílohy III, ako aj z článku 4 a prílohy II. Podľa článku 5 ods. 5 v prípadoch, ak sa na začiatku alebo na základe skúseností z realizácie akčných programov zistí, že opatrenia uvedené v článku 5 ods. 4 nebudú postačujúce na dosiahnutie cieľov špecifikovaných v článku 1, členské štáty okrem toho prijímú v rámci akčných programov podľa potreby doplňujúce opatrenia alebo účinnejšie postupy.

70. Medzi účastníkmi konania je sporné najmä to, či sa vôbec musí zabezpečiť, aby bola hodnota dusičnanov nižšia ako 50 mg/l, ale predmetom ich sporu je tiež časový rámec a voľná úvaha členských štátov.

1. Hodnota dusičnanov 50 mg/l

71. Rakúsko a Holandsko tvrdia, že zo smernice o dusičnanoch nevyplýva povinnosť zabrániť tomu, aby bolo množstvo dusičnanov v podzemnej vode vyššie ako 50 mg/l, alebo znížiť množstvo dusičnanov v podzemnej vode, ktoré prekračuje túto hodnotu, tak, aby táto hodnota nebola prekročená.

a) Zodpovednosť poľnohospodárstva

72. V súvislosti s týmto stanoviskom treba uznať, že predmetom opatrení podľa smernice o dusičnanoch nie je znečistenie vôd dusičnanmi vo všeobecnosti. Podľa článku 1 sa má totiž znížiť znečistenie vôd zapríčinené alebo vyvolané dusičnanmi z *poľnohospodárskych zdrojov* a zabrániť ďalšiemu znečisťovaniu tohto druhu.

73. Ak by výskyt dusičnanov nebol spôsobený poľnohospodárstvom, nemohli by sa teda prijať opatrenia podľa smernice o dusičnanoch. Znečistenie však nemusí byť zapríčinené výlučne poľnohospodárstvom.²⁴ Naopak, opatrenia sú potrebné už vtedy, keď splodiny zlúčenín dusíka poľnohospodárskeho pôvodu významne prispievajú k znečisteniu.²⁵ V minulosti Súdny dvor už považoval za významné, že valónske poľnohospodárstvo bolo zodpovedné za 19 % všetkého dusíka v povodí Meuse a za 17 % v povodí Escaut a obe tieto rieky vtekali do eutrofizovaného Severného mora.²⁶ Z toho vyplýva, že už pomerne obmedzený podiel poľnohospodárstva na výskyte dusičnanov postačuje na vznik povinností podľa smernice o dusičnanoch.

23 Rozsudky z 2. októbra 2003, Komisia/Holandsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 113), a zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 129).

24 Rozsudky z 29. apríla 1999, Standley a i. (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 30); z 8. septembra 2005, Komisia/Španielsko (C-416/02, EU:C:2005:511, bod 69), a z 22. septembra 2005, Komisia/Belgicko (C-221/03, EU:C:2005:573, bod 84).

25 Rozsudky z 29. apríla 1999, Standley a i. (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 35), a z 22. septembra 2005, Komisia/Belgicko (C-221/03, EU:C:2005:573, bod 87).

26 Rozsudok z 22. septembra 2005, Komisia/Belgicko (C-221/03, EU:C:2005:573, bod 86).

74. Skutočnosť, že vypúšťanie dusíka spôsobené rakúskym poľnohospodárstvom významne prispieva k výskytu dusičnanov v podzemnej vode v oblasti, v ktorej žalobcovia v konaní vo veci samej prevádzkujú svoje studne, vyplýva už z toho, že Rakúsko v tejto oblasti uplatňuje akčné programy podľa článku 5 ods. 4 smernice o dusičnanoch. Nebolo by to totiž potrebné, ak by k výskytu dusičnanov významne neprispievalo poľnohospodárstvo.

b) Prípustný obsah dusičnanov v podzemnej vode

75. Pokiaľ poľnohospodárstvo významne prispieva k výskytu dusičnanov, tak z článku 3 ods. 1 a bodu 2 časti A prílohy I smernice o dusičnanoch, ako aj z definície pojmu znečistenie podľa článku 2 písm. j) v spojení so smernicou o pitnej vode vyplýva, že v prípade, ak je obsah dusičnanov v podzemnej vode vyšší ako 50 mg/l, treba to považovať za znečistenie. V tomto prípade musia členské štáty prijať opatrenia podľa článku 5 smernice o dusičnanoch.

76. Podľa článku 3 ods. 1 smernice o dusičnanoch členské štáty v súlade s kritériami stanovenými v prílohe 1 identifikujú vody zasiahnuté znečistením a vody, ktoré by mohli byť zasiahnuté znečistením v prípade, že by sa nerealizovali opatrenia podľa článku 5. To platí podľa bodu 2 časti A prílohy I smernice o dusičnanoch vtedy, keď je obsah dusičnanov v podzemnej vode vyšší ako 50 mg/l alebo by mohol byť vyšší ako 50 mg/l, ak²⁷ by sa neprijali opatrenia podľa článku 5.

77. Ak sa však určité pásma, v ktorom je obsah dusičnanov v podzemnej vode vyšší ako 50 mg/l, považuje za znečistené, podľa článku 1 smernice o dusičnanoch treba tomuto znečisteniu zabrániť alebo ho odstrániť.

78. Okrem toho znečistenie je v článku 2 písm. j) smernice o dusičnanoch vymedzené ako priame alebo nepriame vypúšťanie zlúčenín dusíka z poľnohospodárskych zdrojov do vodného prostredia, čo má za následok ohrozenie zdravia ľudí, poškodzovanie prírodného prostredia a vodných ekosystémov, znehodnocovanie sociálneho využitia alebo bránenie iným zákonným spôsobom využívania vodných zdrojov.

79. Obsah dusičnanov v podzemnej vode vyšší ako 50 mg/l teda treba považovať za znečistenie už preto, lebo bráni využívaniu studní na získavanie pitnej vody v súlade so zákonom. Pre pitnú vodu totiž podľa článku 5 a časti B prílohy I smernice o pitnej vode platí hraničná hodnota dusičnanov 50 mg/l.

80. Na tomto závere nič nemení rozlišovanie medzi surovou vodou a pitnou vodou, na ktoré poukazuje Rakúsko.

81. Je síce pravda, že zo smernice o dusičnanoch nevyplýva nárok na neobmedzené využívanie podzemnej vody ako pitnej vody. Smernica o dusičnanoch totiž nestanovuje požiadavky týkajúce sa iných znečisťujúcich látok alebo výskytu dusičnanov, ktorý nie je spôsobený poľnohospodárstvom.

82. Ako som už uviedla, smernica o dusičnanoch však má zaručiť, aby získavaniu pitnej vody nebránil výskyt dusičnanov v príslušných vodách²⁸, ale len v prípade, ak k ich výskytu významne prispelo poľnohospodárstvo.

²⁷ Táto poznámka pod čiarou sa netýka slovenského znenia návrhov.

²⁸ Pozri body 46 až 50 vyššie.

83. Tento výklad smernice o dusičnanoch potvrdzuje skutočnosť, že článok 4 ods. 2 a bod 1 prílohy I smernice o spodných vodách tiež stanovujú na účely dobrého stavu podzemných vôd hraničnú hodnotu dusičnanov na úrovni 50 mg/l. V článku 4 ods. 2 smernice o spodných vodách sú síce uvedené aj alternatívne kritériá týkajúce sa dobrého stavu podzemných vôd. Okrem toho lehoty na dosiahnutie tohto stavu, ktoré boli predĺžené podľa článku 4 ods. 4 rámcovej smernice o vode, ešte neuplynuli. Kritérium smernice o spodných vodách však tiež svedčí o tom, že pri konštatovaní znečistenia musí byť rozhodujúca hodnota obsiahnutá v smernici o dusičnanoch.

84. Z toho vyplýva, že cieľom opatrení na prebratie smernice o dusičnanoch musí byť, aby sa zabránilo tomu, že obsah dusičnanov v podzemnej vode bude vyšší ako 50 mg/l, alebo aby sa tento obsah dusičnanov odstránil, pokiaľ k tomuto znečisteniu významne prispieva vypúšťanie zlúčenín dusíka z poľnohospodárskych zdrojov.

2. Časový rámec

85. Rakúsko však tiež uvádza, že nie je jasné, dokedy sa musia dosiahnuť ciele článku 1 smernice o dusičnanoch.

86. Je pravda, že smernica o dusičnanoch nestanovuje nijakú lehotu, do skončenia ktorej sa jestvujúce znečistenie musí znížiť do takej miery, že bude nižšie než uvedená hodnota, a tiež nebude hroziť ďalšie prekročenie tejto hodnoty. Príslušné lehoty vyplývajú naopak z článku 4 ods. 1 a 4 rámcovej smernice o vode v spojení so smernicou o spodných vodách a z dôvodu prípustných predĺžení lehôt ešte neuplynuli.

87. Okrem toho poznamenávam, že záväzné časové požiadavky týkajúce sa stavu podzemných vôd môžu byť aj v praxi spojené s neprekonateľnými ťažkosťami. Už v trinástom odôvodnení smernice o dusičnanoch sa totiž konštatuje, že vzhľadom na miestne geologické pomery môže trvať dlhé roky, než sa ochranné opatrenia prejavia v zlepšení kvality vôd. Určitú úlohu zohrávajú aj ďalšie faktory, ako je príslušný úhrn zrážok alebo odparovanie.²⁹

88. Aj keď však smernica o dusičnanoch nestanovuje, dokedy sa musia dosiahnuť ciele článku 1, obsahuje záväzné ustanovenia, ktoré stanovujú, kedy sa musia prijať potrebné opatrenia na dosiahnutie týchto cieľov. Táto povinnosť totiž existuje od začiatku prvého akčného programu alebo na základe skúseností z realizácie akčných programov, t. j. len čo sa zistí, že sú potrebné opatrenia.³⁰ V súvislosti s týmto časovým okamihom je vylúčená akákoľvek voľná úvaha.

89. Okrem toho z článku 5 ods. 7 smernice o dusičnanoch vyplýva časový rámec, v ktorom musia členské štáty posúdiť uvedené skúsenosti. Podľa tohto ustanovenia členské štáty najmenej každé štyri roky preskúmajú a podľa potreby upravujú svoje akčné programy. V tejto súvislosti majú nad rámec článku 5 ods. 4 smernice o dusičnanoch prijať doplňujúce opatrenia alebo účinnejšie postupy podľa článku 5 ods. 5, pokiaľ sú potrebné.³¹

29 Podľa správy Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich (Spolkové ministerstvo poľnohospodárstva a lesného hospodárstva, životného prostredia a vodného hospodárstva Rakúskej republiky), *Vek podzemných vôd v Rakúsku – priemerné doby zotrávania vo vybraných útvaroch podzemných vôd* (stav: december 2015, <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>), dosahuje priemerná doba zotrávania podzemnej vody v oblastiach, ktorých sa týka konanie vo veci samej, čiastočne jedenásť až 25 rokov a čiastočne dokonca 25 až 50 rokov.

30 Rozsudky z 2. októbra 2003, Komisia/Holandsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 166), a z 21. júna 2018, Komisia/Nemecko (C-543/16, neuvverejnený, EU:C:2018:481, bod 53).

31 Táto poznámka pod čiarou sa netýka slovenského znenia návrhov.

90. Ak sa pri tomto pravidelnom skúmaní nezistí zlepšenie situácie, podľa Súdneho dvora treba z toho vyvodiť záver, že akčné programy nie sú postačujúce.³² Členské štáty potom nemôžu čakať, kým sa neodstránia akékoľvek dôvodné pochybnosti o nevyhnutnosti doplňujúcich opatrení alebo účinnejších postupov.³³ Ako zdôrazňuje Komisia, platí to tým skôr, ak znečistenie už trvá dlhšie.

91. Voľná úvaha existuje nanajvýš, pokiaľ ide o príslušné opatrenia a – s nimi súvisiaci – okamih, v ktorom sa majú uskutočniť ciele článku 1 smernice o dusičnanoch.

92. Členské štáty však musia uplatniť túto voľnú úvahu a uviesť, ktoré doplňujúce opatrenia prijmú a kedy sa týmito opatreniami majú dosiahnuť uvedené ciele. Podľa článku 10 ods. 1 a prílohy V bodu 4 písm. e) smernice o dusičnanoch totiž členské štáty predkladajú Komisii každé štyri roky správu, ktorá obsahuje okrem iného pravdepodobný časový horizont, v rámci ktorého by sa podľa ich predpokladu mali na ohrozených vodách prejavíť výsledky opatrení akčného programu.

93. Členské štáty musia teda každé štyri roky účinne preskúmať, či sú jestvujúce akčné programy na prebratie smernice o dusičnanoch postačujúce, aby sa zabránilo tomu, že obsah dusičnanov v podzemnej vode bude vyšší ako 50 mg/l, alebo aby sa tento obsah dusičnanov odstránil, a ak sa ukáže, že nie sú postačujúce, musia prijať všetky potrebné doplňujúce opatrenia alebo účinnejšie postupy.

3. Vyhodnotenie akčných programov

94. Na preskúmanie toho, či je jestvujúci akčný program postačujúci, sa však vyžaduje prognóza jeho vplyvov na výskyt dusičnanov v podzemnej vode. Navyše môže byť potrebné odhadnúť, ktoré doplňujúce opatrenia treba prijať.

a) O kritériu preskúmania

95. Z už citovaného trinásteho odôvodnenia smernice o dusičnanoch vyplýva, že také posúdenie v súvislosti s podzemnými vodami nie je vždy jednoduché, lebo podľa tohto odôvodnenia vzhľadom na miestne geologické pomery môže trvať dlhé roky, než sa ochranné opatrenia prejavia v zlepšení kvality vôd. Ako už bolo uvedené, určitú úlohu môžu zohrávať aj ďalšie faktory, ako je príslušný úhrn zrážok alebo odparovanie.³⁴

96. Ako som naposledy uviedla v návrhoch, ktoré som predniesla vo veci Craeynest a i.³⁵, právo Únie dovoľuje priznať príslušným orgánom členských štátov pri posudzovaní takýchto komplexných otázok širokú mieru voľnej úvahy. Súdny dvor so zreteľom na určité ustanovenia smernice o dusičnanoch už tiež priznal určitú mieru voľnej úvahy.³⁶

97. Na rozdiel od problematiky, o ktorú išlo vo veci Craeynest a i. týkajúcej sa kvality vzduchu³⁷, v prejednávanej veci nie je zrejmé, že znečistenie podzemnej vody dusičnanmi vedie k závažným rizikám pre ľudské zdravie alebo pre porovnateľné ciele ochrany životného prostredia v Únii. Preto sa nevyžaduje obmedzenie voľnej úvahy príslušných orgánov.

32 Rozsudok z 21. júna 2018, Komisia/Nemecko (C-543/16, neuvverejnený, EU:C:2018:481, bod 61).

33 Rozsudok z 21. júna 2018, Komisia/Nemecko (C-543/16, neuvverejnený, EU:C:2018:481, body 63 a 64).

34 Pozri poznámku pod čiarou 29.

35 C-723/17, EU:C:2019:168, bod 41 a nasl. Pozri v tejto súvislosti najmä rozsudky z 21. januára 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, bod 35), a z 9. júna 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 z 29. apríla 1999, Standley a i. (C-293/97, EU:C:1999:215, bod 37 a 39); z 2. októbra 2003, Komisia/Holandsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 46); z 27. júna 2002, Komisia/Francúzsko (C-258/00, EU:C:2002:400, bod 53), a zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30).

37 Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré som predniesla vo veci Craeynest a i. (C-723/17, EU:C:2019:168, body 47 a 48, ako aj bod 53 a nasl.).

98. Pri uplatňovaní tejto voľnej úvahy však musia členské štáty zohľadniť účel smernice o dusičnanoch, ktorý spočíva v znížení znečistenia vôd dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov.³⁸ Tiež musia dbať o to, aby sa dosiahli ciele politiky Únie v oblasti životného prostredia v súlade s požiadavkami článku 191 ods. 1 a 2 ZFEÚ.³⁹

99. Procesná autonómia členských štátov síce dovoľuje vnútroštátnym súdom, aby také rozhodnutia založené na voľnej úvahe podrobili prísnemu preskúmaniu⁴⁰, no právo Únie im neukladá takú povinnosť. V zásade postačuje, ak je súdne preskúmanie obmedzené na zjavne nesprávne posúdenie a procesné pochybenia.⁴¹ Okrem toho treba tiež preveriť, či príslušné orgány starostlivo a nestranne preskúmali všetky relevantné skutočnosti v prejednávanom prípade.⁴²

b) O preskúmaní relevantných skutočností

100. V prejednávanom prípade má osobitný význam objasnenie všetkých relevantných skutočností. Článok 5 ods. 6 prvá veta smernice o dusičnanoch stanovuje v tejto súvislosti relevantné požiadavky, lebo podľa tohto ustanovenia musia členské štáty zostaviť a realizovať vhodné monitorovacie programy na vyhodnotenie účinnosti akčných programov.

101. To najmä znamená, že členské štáty sa nesmú obmedziť na merania podzemných vôd, ak tieto merania vzhľadom na geologické a klimatické podmienky neumožňujú v rámci štvorročnej lehoty na preskúmanie zistiť, či sú akčné programy účinné.⁴³ Právo Únie síce nevyžaduje, aby členské štáty urobili to, čo je nemožné, ale tieto štáty musia v prípade potreby použiť aspoň alternatívne meracie metódy, ktoré sa považujú za účinné, a primerane sa usilovať o vývoj vhodných nových metód, ak ešte neexistujú. V tomto zmysle je v rakúskej správe o uplatňovaní smernice o dusičnanoch opísaný pilotný projekt odberu vzoriek takzvanej drenážnej vody.⁴⁴ Okrem toho možno zohľadniť modelové výpočty alebo merania v pôde nad hladinou podzemnej vody.

102. Aj pri stanovovaní týchto metód a posudzovaní ich výsledkov síce existuje priestor na voľnú úvahu, lebo aj v tomto prípade ide o komplexné vedecké otázky. Vnútroštátne súdy však musia mať právomoc aspoň preskúmať, či príslušné orgány vôbec uplatňujú také metódy a či sú tieto metódy – a ich výsledky – z vedeckého hľadiska prijateľné.

c) O odôvodnení akčného programu

103. Vnútroštátny súd musí navyše preskúmať, či odôvodnenie akčného programu zrozumiteľnými, a najmä koherentnými konštatovaniami vyvracia všetky vedecky odôvodnené pochybnosti o tom, či je program postačujúci.

38 Rozsudky z 27. júna 2002, Komisia/Francúzsko (C-258/00, EU:C:2002:400, bod 53); z 2. októbra 2003, Komisia/Holandsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 46), a zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30).

39 Rozsudok zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko (C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30). Pozri tiež už rozsudok z 2. októbra 2003, Komisia/Holandsko (C-322/00, EU:C:2003:532, bod 45).

40 Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Craeynest a i. (C-723/17, EU:C:2019:168, bod 39).

41 Rozsudky z 21. januára 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, bod 35), a z 9. júna 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). Pozri v tejto súvislosti podrobnejšie návrhy, ktoré som predniesla vo veci Craeynest a i. (C-723/17, EU:C:2019:168, body 38 až 51).

42 Rozsudky z 9. marca 2010, ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 61); z 22. novembra 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 88); z 18. júla 2013, FIFA/Komisia (C-204/11 P, EU:C:2013:477, bod 20, a C-205/11 P, EU:C:2013:478, bod 21); z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 48), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 38).

43 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júna 2018, Komisia/Nemecko (C-543/16, neuvverejnený, EU:C:2018:481, body 67 a 68).

44 Spolkové ministerstvo poľnohospodárstva a lesného hospodárstva, životného prostredia a vodného hospodárstva Rakúskej republiky, *Smernica EÚ o dusičnanoch 91/676/EHS – rakúska správa z roku 2016*, s. 58 a 59.

104. Ako Komisia správne poznamenala, pri vyhodnocovaní akčného programu príslušnými orgánmi sú dôležité najmä prípadné prekročenia hodnoty 50 mg/l dusičnanov v podzemnej vode, ich trvanie, ako aj tendencia. V tejto súvislosti treba preskúmať tvrdenie žalobcov v konaní vo veci samej, že výskyt dusičnanov v podzemnej vode sa napriek akčným programom, ktoré existujú od roku 2003, neznižil a dokonca čiastočne vzrástol.

105. Ďalšia skutočnosť, ktorá si zasluhuje pozornosť, je nadbytok dusíka, ktorý podľa správy Rakúska o uplatňovaní smernice o dusičnanoch od roku 2007 dosahuje v priemere 30 kg/ha za rok.⁴⁵ Taký nadbytok je prinajmenšom na prvý pohľad v rozpore s článkom 5 ods. 4 a bodom 3 oddielu 1 prílohy III smernice o dusičnanoch. Podľa týchto ustanovení majú členské štáty obmedziť používanie hnojív na poľnohospodárskych plochách, pričom je potrebné zachovať rovnováhu medzi predpokladaným množstvom dusíka potrebným pre plodiny a zásobovaním plodín dusíkom získaným z pôdy a hnojenia. Nadbytok dusíka však sotva možno považovať za rovnováhu.

106. Požiadavky týkajúce sa odôvodnenia akčného programu si však nemožno zamieňať s otázkou, či je posúdenie príslušných orgánov presvedčivé. Požiadavky týkajúce sa odôvodnenia sú totiž v zásade splnené už vtedy, keď odôvodnenie umožňuje preskúmať, či posúdenie nie je zjavne nesprávne.

d) O konštatovaní zjavne nesprávneho posúdenia

107. Pokiaľ ide napokon o konštatovanie zjavne nesprávneho posúdenia, Súdny dvor ešte nesformuloval všeobecnú definíciu. Z judikatúry však vyplýva, že rozhodnutie nevychádza z takého pochybenia, ak ho možno „dôvodne“ prijať.⁴⁶ Naproti tomu, zjavné pochybenie môžu predstavovať najmä zjavné rozpory alebo neexistencia skutočností podporujúcich závery.⁴⁷ Také posúdenie tiež možno vyvrátiť, ak sa preukáže, že nie je hodnoverné alebo prijateľné.⁴⁸

e) Predbežný záver

108. Na záver treba konštatovať, že vnútroštátne súdy musia mať právomoc preskúmať vyhodnotenie účinnosti akčných programov a rozhodnutie o prijatí alebo neprijatí doplňujúcich opatrení alebo účinnejších postupov aspoň z hľadiska zjavných pochybení, ako aj z hľadiska toho, či príslušné orgány neprekročili hranice svojej voľnej úvahy, dodržali procesnoprávne požiadavky, najmä povinnosť odôvodnenia, a preskúmali všetky relevantné skutočnosti.

V. Návrh

109. Preto navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky takto:

1. Verejný dodávateľ vody, jednotlivец a obec ako verejnoprávny subjekt sa v zásade môžu odvolávať na smernicu Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov, pokiaľ sú dotknutí znečistením podzemnej vody, napríklad preto, lebo nemôžu využívať vlastné studne na získavanie pitnej vody v súlade so zákonom.
2. Cieľom opatrení na prebratie smernice 91/676 musí byť, aby sa zabránilo tomu, že obsah dusičnanov v podzemnej vode bude vyšší ako 50 mg/l, alebo aby sa tento obsah dusičnanov odstránil, pokiaľ k tomuto znečisteniu významne prispieva vypúšťanie zlúčenín dusíka z poľnohospodárskych zdrojov.

⁴⁵ Citovanej v poznámke pod čiarou 55, s. 40 a 41.

⁴⁶ Rozsudok z 12. marca 2002, Omega Air a i. (C-27/00 a C-122/00, EU:C:2002:161, bod 72).

⁴⁷ Rozsudok z 22. novembra 2007, Španielsko/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, bod 60).

⁴⁸ Rozsudok zo 14. júna 2018, Lubrizol France/Rada (C-223/17 P, neuvverejnený, EU:C:2018:442, bod 39).

3. Členské štáty musia každé štyri roky účinne preskúmať, či sú jestvujúce akčné programy na prebratie smernice 91/676 postačujúce, aby zabránili tomu, že obsah dusičnanov v podzemnej vode bude vyšší ako 50 mg/l, alebo aby sa tento obsah dusičnanov odstránil, a ak sa ukáže, že nie sú postačujúce, musia prijať všetky potrebné doplňujúce opatrenia alebo účinnejšie postupy.
4. Vnútroštátne súdy musia mať právomoc preskúmať vyhodnotenie účinnosti akčných programov a rozhodnutie o prijatí alebo neprijatí doplňujúcich opatrení alebo účinnejších postupov aspoň z hľadiska zjavných pochybení, ako aj z hľadiska toho, či príslušné orgány neprekročili hranice svojej voľnej úvahy, dodržali procesnoprávne požiadavky, najmä povinnosť odôvodnenia, a preskúmali všetky relevantné skutočnosti.