



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GERARD HOGAN
prednesené 12. novembra 2019¹

Vec C-535/18

**IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,
Dedičia QD, konkrétne RC a SB,
TA,
UZ,
VY,
WX
proti
Land Nordrhein-Westfalen**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 2011/92/EÚ – Posudzovanie vplyvov na životné prostredie – Smernica 2000/60/ES – Politika EÚ v oblasti vodného hospodárstva – Právo podať opravný prostriedok v prípade procesných chýb – Vnútroštátna právna úprava, ktorá obmedzuje právo podať opravný prostriedok v prípade procesných chýb“

I. Úvod

1. Za akých okolností môže občan, fyzická osoba, spochybníť platnosť správneho rozhodnutia, ktorým sa povoľuje rozsiahly projekt cestnej výstavby, s odôvodnením, že neboli dodržané požiadavky práva EÚ v oblasti životného prostredia? Práve to je jedna zo zásadných otázok, ktoré vyplývajú z tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Týka sa výkladu článkov 6 a 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len „smernica PVŽP“)² a článku 4 ods. 1 písm. a) bodov i) až iii), ako aj článku 4 ods. 1 písm. b) bodu i) smernice 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva (ďalej len „rámcová smernica o vode“ alebo „RSV“).³

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1.

³ Ú. v. ES L 327, 2000, s. 1; Mim. vyd. 15/005, s. 275.

2. Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi fyzickými osobami (ďalej len „žalobcovia“) a Land Nordrhein-Westfalen (Spolková krajina Severné Porýnie-Vestfálsko, Nemecko), ktoré sa týka rozhodnutia mestskej rady mesta Detmold, Nemecko, o schválení projektu novej výstavby cesty A 33/spolkovej cesty B 61 na križovatke Ummeln.

3. Z otázok, ktoré vnútroštátny súd položil, vyplýva opäť potreba, aby sa Súdny dvor zamerlal nielen na rozsah práva občanov podať vo veciach týkajúcich sa životného prostredia opravné prostriedky, ale aj na iné otázky súvisiace s hmotným právom EÚ v oblasti životného prostredia, najmä na to, čo v zmysle rámcovej smernice o vode znamená zhoršenie vodného útvaru.

II. Právny kontext

A. Právo EÚ

1. Smernica PVŽP

4. Článok 6 smernice PVŽP uvádza:

„1. Členské štáty prijímú nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie toho, aby orgány, ktorých sa projekt môže týkať z dôvodu ich osobitných právomocí v oblasti životného prostredia, mali možnosť vyjadriť svoje stanovisko k informáciám predloženým navrhovateľom a k žiadosti o povolenie. Na tento účel členské štáty určia orgány, s ktorými sa treba skontaktovať vo veci všeobecných otázok i v konkrétnych prípadoch. Informácie získané podľa článku 5 sa predložia týmto orgánom. Podrobné ustanovenia týkajúce sa konzultácií stanovujú členské štáty.

2. Verejnosť je informovaná v ranom štádiu procesu rozhodovania týkajúceho sa životného prostredia uvedeného v článku 2 ods. 2 a najneskôr hneď, ako sa môže rozumne poskytnúť informácia buď prostredníctvom verejných oznamov, alebo inými vhodnými prostriedkami, ako sú elektronické médiá, ak sú k dispozícii, o týchto záležitostiach:

- a) žiadosť o povolenie;
- b) fakt, že projekt podlieha procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie a kde je to relevantné, fakt, že sa uplatňuje článok 7;
- c) podrobnosti o príslušných orgánoch zodpovedných za prijatie rozhodnutia, o tých, u ktorých sa dajú získať relevantné informácie, o tých, ktorým sa môžu zasielať pripomienky alebo otázky a podrobnosti o časovom rozvrhu zasielania pripomienok alebo otázok;
- d) povaha možných rozhodnutí alebo návrh rozhodnutia, ak existuje;
- e) uvedenie dostupnosti informácií zhromaždených podľa článku 5;
- f) uvedenie času, miesta a spôsobu, ktorým sa relevantné informácie sprístupnia;
- g) podrobnosti zabezpečenia účasti verejnosti podľa odseku 5 tohto článku.

3. Členské štáty zaistia, aby sa v primeranom časovom rámci sprístupnili dotknutej verejnosti:

- a) všetky informácie zhromaždené podľa článku 5;

- b) v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi hlavnej správy a odporúčania vydané príslušnému orgánu alebo orgánom v čase, keď je dotknutá verejnosť informovaná v súlade s odsekom 2 tohto článku;
- c) v súlade s ustanoveniami smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí [ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, 2003, s. 26)] iné informácie, ako sú uvedené v odseku 2 tohto článku, ktoré sú relevantné pre rozhodnutie v súlade s článkom 8 tejto smernice a ktoré sa stanú dostupnými po informovaní príslušnej verejnosti v súlade s odsekom 2 tohto článku.

4. Dotknutej verejnosti sa poskytnú včasné a účinné príležitosti zúčastniť sa procesov rozhodovania týkajúceho sa životného prostredia uvedených v článku 2 ods. 2 a na tento účel je oprávnená vyjadriť pripomienky a stanoviská, kým sú ešte príslušnému orgánu alebo orgánom otvorené všetky možnosti, predtým ako sa rozhodne o žiadosti o povolenie.

5. Podrobné úpravy [podrobné podmienky – *neoficiálny preklad*] pre informovanie verejnosti (napríklad vyvesenie plagátov v určitom okruhu alebo zverejnenie v miestnej tlači) a konzultácií s dotknutou verejnosťou (napríklad písomnými zásielkami alebo prostredníctvom verejnej ankety) určia členské štáty.

6. Poskytnú sa primerané časové rámce pre rozličné fázy, poskytujúce dostatočný čas na informovanie verejnosti a na prípravu a efektívnu účasť dotknutej verejnosti na environmentálnom rozhodovaní, ktoré podliehajú ustanoveniam tohto článku.“

5. Článok 11 ods. 1 smernice PVŽP stanovuje:

„Členské štáty zaistia, aby v súlade s príslušným vnútroštátnym právnym systémom, dotknutá verejnosť:

- a) ktorá má dostatočný záujem, alebo
- b) ak pretrváva porušovanie [ktorá tvrdí, že došlo k porušeniu – *neoficiálny preklad*] práva v prípadoch, kde to právne predpisy členského štátu upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku;

mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti [rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia – *neoficiálny preklad*], ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.“

2. Rámcová smernica o vode

6. Definície výrazov „stav povrchovej vody“ a „stav podzemnej vody“ sa nachádzajú v článku 2 bodoch 17 a 19 RSV. Na účely tejto smernice „stav povrchovej vody“ znamená „celkové vyjadrenie stavu útvaru povrchovej vody, ktorý je určený jeho ekologickým stavom alebo jeho chemickým stavom podľa toho, ktorý z nich je horší“ a „stav podzemnej vody“ je „celkové vyjadrenie stavu útvaru podzemnej vody, ktorý je určený jeho kvantitatívnym alebo chemickým stavom, podľa toho, ktorý z nich je horší“.

7. Podľa článku 2 bodu 25 RSV „dobrý chemický stav podzemnej vody“ je chemický stav útvaru podzemnej vody, ktorý spĺňa všetky podmienky ustanovené v tabuľke 2.3.2 prílohy V smernice.

8. Článok 4 RSV nazvaný „Environmentálne ciele“ stanovuje:

„1. Pri realizácii programov opatrení špecifikovaných v plánoch vodohospodárskeho manažmentu povodia:

a) pre povrchové vody

- i) členské štáty vykonajú potrebné opatrenia na zabránenie zhoršeniu stavu všetkých útvarov povrchovej vody, v súlade s odsekmi 6 a 7 [s výhradou uplatnenia odsekov 6 a 7 – *neoficiálny preklad*] a bez toho, aby bol dotknutý odsek 8;
- ii) členské štáty budú chrániť, zlepšovať a obnovovať všetky útvary povrchovej vody, s ohľadom na platnosť bodu iii) [s výhradou uplatnenia bodu iii) – *neoficiálny preklad*] pre umelé a výrazne zmenené vodné útvary, s cieľom dosiahnutia dobrého stavu povrchovej vody najneskôr do 15 rokov od dátumu nadobudnutia platnosti tejto smernice, v súlade s ustanoveniami uvedenými v prílohe V, s podmienkou uplatniť predĺžovanie termínov [s výhradou predĺženia lehoty – *neoficiálny preklad*] v súlade s odsekom 4 a s využitím odsekov 5, 6 a 7 [výhradou uplatnenia odsekov 5, 6 a 7 – *neoficiálny preklad*], bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8;
- iii) členské štáty budú chrániť a zlepšovať všetky umelé a výrazne zmenené vodné útvary s cieľom dosiahnutia dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu povrchovej vody najneskôr do 15 rokov od dátumu nadobudnutia účinnosti tejto smernice, v súlade s ustanoveniami uvedenými v Prílohe V, s podmienkou uplatniť rozšírené ustanovenia [s výhradou predĺženia lehoty – *neoficiálny preklad*] v súlade s odsekom 4 a s využitím odsekov 5, 6 a 7 [výhradou uplatnenia odsekov 5, 6 a 7 – *neoficiálny preklad*], bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8;

...

b) pre podzemné vody

- i) členské štáty zavedú potrebné opatrenia na zabránenie alebo obmedzenie vstupu znečisťujúcich látok do podzemnej vody a na zabránenie zhoršenia stavu všetkých útvarov podzemnej vody, v súlade s odsekmi 6 a 7 [s výhradou uplatnenia odsekov 6 a 7 – *neoficiálny preklad*], bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8 tohto článku a s ohľadom na [s výhradou uplatnenia – *neoficiálny preklad*] ustanovenia článku 11 ods. 3 písm. j);
- ii) členské štáty budú chrániť, zlepšovať a obnovovať všetky útvary podzemných 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 [s výhradou predĺženia lehoty – *neoficiálny preklad*] v súlade s odsekom 4 a s využitím odsekov 5, 6 a 7 [s výhradou uplatnenia odsekov 5, 6 a 7 – *neoficiálny preklad*], bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8 tohto článku a s ohľadom na [s výhradou uplatnenia – *neoficiálny preklad*] ustanovenia článku 11 ods. 3 písm. j);
- iii) členské štáty zavedú potrebné opatrenia na zvrátenie každého významného a trvalo vzostupného trendu koncentrácie každej znečisťujúcej látky, ktorý je spôsobený ľudskou činnosťou, s cieľom postupného zníženia znečistenia podzemnej vody.

...“

B. Nemecké právo

9. § 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (zákon o opravných prostriedkoch v oblasti životného prostredia, ďalej len „UmwRG“), ktorý bol zverejnený 23. augusta 2017, stanovuje:

„1. O zrušenie rozhodnutia týkajúceho sa zákonnosti/prípustnosti projektu podľa § 1 ods. 1 prvého pododseku bodov 1 až 2b možno požiadať v prípade, že:

- (1) a) posúdenie vplyvov na životné prostredie alebo
b) predbežné zhodnotenie potreby vykonať uvedené posúdenie v konkrétnom prípade,
ako to vyžadujú ustanovenia Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ďalej len ‚UVPG‘]..., nebolo vykonané ani v čase, keď to bolo potrebné, ani neskôr,
- (2) požadovaná účasť verejnosti v zmysle § 18 UVPG alebo v zmysle § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetzes [spolkový zákon o kontrole imisií] nebola zabezpečená ani v čase, keď to bolo potrebné, ani neskôr alebo
- (3) došlo k inej procesnej chybe, ktorá
 - a) nebola odstránená/napravená,
 - b) je z hľadiska svojej povahy a závažnosti porovnateľná s prípadmi uvedenými v bodoch 1 a 2 a
 - c) dotknutej verejnosti odoprela možnosť zúčastniť sa na rozhodovacom procese, ako to vyplýva zo zákona, pričom takáto účasť zahŕňa prístup k dokumentom, ktoré musia byť verejnosti k dispozícii.

Predbežné zhodnotenie potreby vykonať posúdenie vplyvu na životné prostredie v konkrétnom prípade, ktoré sa síce uskutočnilo, avšak nespĺňa požiadavky § 5 ods. 3 druhej vety UVPG, sa považuje za predbežné zhodnotenie, ktoré sa neuskutočnilo v zmysle prvého pododseku bodu 1 písm. b).

1a. § 46 Verwaltungsverfahrensgesetz [Správny poriadok, ďalej len ‚VwVfG‘] sa vzťahuje na všetky procesné chyby, ktoré nepokrýva odsek 1. Ak súd nevie zistiť, či procesná chyba uvedená v predchádzajúcej vete ovplyvnila rozhodnutie vo veci, platí domnienka, že to tak je.

1b. Porušenie procesných pravidiel bude viesť k zrušeniu rozhodnutia v zmysle § 1 ods. 1 prvého pododseku bodov 1 až 2b alebo 5 len v prípade, že nemôže byť odstránené/napravené zmenou rozhodnutia alebo doplnujúcim konaním. Uvedené nemá vplyv na nasledujúce ustanovenia:

- (1) § 45 ods. 2 VwVfG a
- (2) § 75 ods. 1a VwVfG a inú relevantnú právnu úpravu týkajúcu sa uchovávaní plánov.

Súd môže na návrh rozhodnúť o prerušení pojednávania, kým sa procesné chyby v zmysle odsekov 1 a 1a neodstránia/nenapravia a za predpokladu, že to vedie ku koncentrácii konania.

2. ...

3. Odseky 1 až 2 sa uplatnia na opravné prostriedky, ktoré podali

- (1) fyzické osoby v zmysle § 61 bodu 1 Verwaltungsgerichtsordnung [správny súdny poriadok, ďalej len ‚VwGO‘] a združenia v zmysle § 61 bodu 2 VwGO a
- (2) združenia, ktoré spĺňajú podmienky § 3 ods. 1 alebo § 2 ods. 2.

Odsek 1 prvý pododsek bod 3 sa uplatní na opravné prostriedky, ktoré podali fyzické osoby a združenia uvedené v prvej vete bode 1, pod podmienkou, že zrušenie rozhodnutia možno požadovať len v prípade, že na základe procesnej chyby sa dotknutému subjektu odoprela možnosť zúčastniť sa rozhodovacieho procesu, ako to vyplýva zo zákona.

4. Odseky 1 až 2 sa uplatnia *mutatis mutandis* na opravné prostriedky, ktoré v zmysle odseku 3 prvého pododseku bodu 2 podali združenia proti rozhodnutiam prijatým podľa § 1 ods. 1 prvého pododseku bodu 4...“

III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej

10. Rozhodnutím Bezirksregierung Detmold (mestská rada mesta Detmold) (ďalej len „povoľovací orgán“) z 27. septembra 2016 bol na žiadosť Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein Westfalen (stavebný podnik spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko, ďalej len „predkladateľ projektu“) schválený plán výstavby novej diaľnice A 33/spolkovej cesty B 61, na križovatke Ummeln. Schválený cestný úsek má dĺžku približne 3,7 km.

11. Toto rozhodnutie tiež dovoľovalo predkladateľovi projektu, aby odvádzal dažďovú vodu nahromadenú na povrchu vozovky do troch vodných útvarov alebo podzemných vôd. Obsahovalo pritom aj veľký počet dodatočných ustanovení, ktorých cieľom bolo zabezpečiť kvalitu vody, a to pri odvádzaní tak do povrchovej, ako aj podzemnej vody.

12. Plánovacia dokumentácia bola sprístupnená verejnosti v období od 30. augusta do 29. septembra 2010. V oznámení zverejnenom pred sprístupnením verejnosti boli uvedené dokumenty týkajúce sa dopravy, ochrany druhov a zvierat žijúcich vo voľnej prírode. Neboli tam však uvedené dokumenty týkajúce sa ochrany pred hlukom a plánovaného systému odvodňovania. Práve táto chýbajúca dokumentácia vyvolala námietky verejnosti. V dňoch 10. a 11. apríla 2013 sa konalo predbežné vyúčtie.

13. Po zohľadnení výsledkov konzultačného postupu a námietok, ktoré preniesol vodohospodársky orgán, rozhodol predkladateľ projektu o rôznych zmenách plánu, ktoré sa týkali najmä odvádzania dažďovej vody. Následne vypracoval „titulný list“, v ktorom sa uvádzal zoznam predložených dokumentov a v prípade potreby zmeny, ktoré v nich boli zapracované. Dva dokumenty, týkajúce sa dopravy a hluku, už v tomto prípade síce boli spomenuté, chýbali však technické štúdie o odvodňovaní. Počas ďalšieho konzultačného postupu, ktorý sa konal od 19. mája do 18. júna 2014, boli zo strany verejnosti podané ďalšie pripomienky.

14. Žalobcovia, ktorí v niektorých prípadoch čelia riziku vyvlastnenia svojho súkromného majetku alebo v iných prípadoch majú studňu na súkromné zásobovanie pitnou vodou a obávajú sa znečistenia svojho zdroja vody, podali za týchto okolností žalobu proti rozhodnutiu o schválení plánu výstavby na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko).

15. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) poukazuje na to, že neexistuje zdokumentované posúdenie vodných útvarov, ktoré by zabezpečovalo dodržanie požiadaviek ochrany. Rozhodnutie o schválení plánu výstavby obsahuje len zhrnutie, v ktorom sa uvádza, že projekt nebude mať za následok ani zhoršenie stavu útvaru povrchovej vody, ani zhoršenie stavu útvaru podzemnej vody. Povoľovací orgán až v priebehu súdneho konania predložil 48-stranovú technickú správu, ktorá opisuje dotknuté vodné útvary a vplyv projektu na ich kvalitu, pričom uvedená správa nebola formálne pripojená k napadnutému rozhodnutiu.

16. Vo veci samej vnútroštátny súd predovšetkým usúdil, že verejnosť nemala v priebehu konzultačného postupu dostatočné informácie o dosahu projektu na životné prostredie. Zároveň však poukázal na to, že na takúto procesnú chybu sa môže odvolávať iba fyzická osoba, pričom k zrušeniu rozhodnutia o schválení plánu výstavby môže viesť len v prípade, ak konkrétne tejto osobe bola odňatá možnosť zúčastniť sa na rozhodovacom procese. Aj keď v tomto prípade vnútroštátny súd zastáva stanovisko, že procesná chyba nemala vplyv na výsledok rozhodovania, uvádza tiež, že jediným zásadným faktorom v prípade opravného prostriedku podaného fyzickou osobou je skutočnosť, či takejto osobe bola odopretá možnosť zúčastniť sa na rozhodovacom procese. Podľa vnútroštátneho súdu však z vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá takto reguluje podmienky podania opravných prostriedkov fyzickými osobami, nevyplyva rozpor s cieľom smernice PVŽP, ktorým je poskytnutie širokého prístupu dotknutej verejnosti.

17. Ďalej si vnútroštátny súd kladie otázku, či je posúdenie z hľadiska zákazu zhoršenia kvality útvarov povrchovej vody a potvrdenie tohto posúdenia zodpovedajúcou dokumentáciou možné uskutočniť až po prijatí rozhodnutia o schválení plánu výstavby.

18. Navyše sa podľa vnútroštátneho súdu zákaz zhoršenia kvality vodných útvarov netýka len povrchovej vody, ale aj podzemnej vody, takže pred schválením projektu sa musí posúdiť aj jej stav. To však vyvoláva otázky v súvislosti s kritériami, ktoré sa majú zohľadniť pri určení existencie zhoršenia chemického stavu útvaru podzemnej vody, keďže RSV v tomto prípade rozlišuje iba medzi dobrým a zlým stavom.

19. Napokon vnútroštátny súd uviedol, že z povinnosti zabrániť zhoršeniu vodných útvarov a povinnosti ich zlepšovať, ktoré sú uvedené v článku 4 RSV, napriek záväznej povahe tohto ustanovenia nevyplyva, že by celá verejnosť, ktorej sa projekt týka a ktorá sa odvoláva na porušenie svojich práv, mohla podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu, ktorým boli uvedené povinnosti porušené.

IV. Návrh na začatie prejudiciálneho konania a konanie na Súdnom dvore

20. Za týchto okolností rozhodnutím z 25. apríla 2018, ktoré bolo doručené Súdnomu dvoru 16. augusta 2018, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnomu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa článok 11 ods. 1 písm. b) [smernice PVŽP] vykladať v tom zmysle, že je s ním v súlade ustanovenie vnútroštátneho práva, podľa ktorého žalobca, ktorý nie je uznaným združením na ochranu životného prostredia, môže požadovať zrušenie rozhodnutia na základe procesných chýb iba vtedy, ak mu z dôvodu procesnej chyby bola odňatá zákonom stanovená možnosť účasti na rozhodovacom procese?
2. a) Má sa článok 4 ods. 1 písm. a) body i) až iii) [rámcovej smernice o vode] vykladať v tom zmysle, že neobsahuje len hmotnoprávne kritérium posúdenia, ale tiež aj požiadavky týkajúce sa administratívneho povoľovacieho konania?

2. b) V prípade, že odpoveď na otázku pod písmenom a) je kladná, musí sa účasť verejnosti podľa článku 6 smernice PVŽP vždy nevyhnutne vzťahovať na dokumenty týkajúce sa uvedeného posudzovania právnych predpisov z oblasti vodného hospodárstva, alebo je prípustné rozlišovať medzi dokumentmi podľa dátumu ich vyhotovenia a ich komplexnosti?
3. Má sa pojem ‚zhoršenie stavu útvaru podzemnej vody‘ v článku 4 ods. 1 písm. b) bode i) RSV vykladať v tom zmysle, že o zhoršenie chemického stavu útvaru podzemnej vody ide, ak v dôsledku projektu dôjde k prekročeniu prinajmenšom jednej environmentálnej normy kvality pre niektorý ukazovateľ, pričom bez ohľadu na to po tom, čo došlo k prekročeniu prahovej hodnoty pre niektorú znečisťujúcu látku, každé ďalšie (merateľné) zvýšenie koncentrácie predstavuje zhoršenie?
4. a) Má sa článok 4 RSV, s ohľadom na jej záväzný účinok (článok 288 ZFEÚ) a záruky účinnej právnej ochrany (článok 19 ZEÚ), vykladať v tom zmysle, že všetci zástupcovia verejnosti dotknutej projektom, ktorí namietajú porušenie svojich práv v dôsledku povolenia projektu, sú tiež oprávnení podať žalobu na súde proti porušovaniu zákazu zhoršenia kvality vody a povinnosti zlepšovania jej stavu?
4. b) V prípade, že odpoveď na otázku pod písmenom a) je záporná, má sa článok 4 RSV vykladať s ohľadom na jej účel v tom zmysle, že prinajmenšom žalobcovia, ktorí majú domáce studne na súkromné zásobovanie vodou nachádzajúce sa v blízkosti plánovaného trasovania cesty, sú oprávnení podať na súde žalobu proti porušovaniu zákazu zhoršenia stavu vody a povinnosti zlepšovania jej stavu?“

21. Písomné pripomienky predložili žalobcovia, poľská vláda a Európska komisia. Prednesy žalobcov a Komisie pred Súdny dvorom boli vypočuté na pojednávaní 19. septembra 2019. Nemôžem nepoukázať na skutočnosť, že ani Spolková krajina Severné Porýnie-Vestfálsko, ani Spolková republika Nemecko nepovažovali za vhodné predložiť písomné pripomienky alebo sa aspoň zúčastniť pojednávania, čo považujem za trochu nešťastné. Keďže prejednávaná vec sa týka výkladu dosť komplexných ustanovení nemeckého správneho práva a nemeckého práva životného prostredia, bolo by zrejme lepšie, ak by mal Súdny dvor k dispozícii vyjadrenia dvoch subjektov, ktoré sú vo vyššie uvedenom poradí zodpovedné za uplatňovanie a prijímanie dotknutej právnej úpravy.

V. Analýza

A. Prvá otázka

22. Vo svojej prvej otázke sa vnútroštátny súd pýta, či sa článok 11 ods. 1 písm. b) smernice PVŽP má vykladať v tom zmysle, že je s ním v súlade právny predpis vnútroštátneho práva, podľa ktorého žalobca, ktorý nie je uznaným združením na ochranu životného prostredia, môže požadovať zrušenie rozhodnutia na základe procesných chýb iba vtedy, ak mu z dôvodu procesnej chyby bola odňatá zákonom stanovená možnosť účasti na rozhodovacom procese.

1. O historickom pozadí článku 11 ods. 1 smernice PVŽP a jeho výkladu

23. Článok 11 ods. 1 smernice PVŽP stanovuje, že členské štáty zaistia, aby dotknutá verejnosť, ktorá má dostatočný záujem iniciovať konanie, alebo uvádza porušovanie práva, mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú alebo procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, aktu alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.

24. Toto ustanovenie korešponduje s článkom 10a smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie⁴, ktorý zas v hrubých rysoch zodpovedá článku 9 ods. 2 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, podpísaného v Aarhuse 25. júna 1998 a schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005⁵ (ďalej len „Aarhuský dohovor“). Je zjavné, že článok 10a bol do smernice 85/337 doplnený spolu s inými ustanoveniami smernicou 2003/35/ES Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia, a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti, smernice Rady 85/337 a 96/61⁶, s cieľom zosúladiť právo EÚ s požiadavkami Aarhuského dohovoru.⁷ Rovnako je nepochybné, že uvedený dohovor je neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku EÚ.⁸

25. V tomto kontexte už Súdny dvor rozhodol jednak o tom, že preskúmanie zákonnosti rozhodnutí, aktov alebo nečinnosti spadajúcich do pôsobnosti smernice PVŽP je preskúmaním, do ktorého chcel normotvorca Európskej únie v súlade s cieľmi Aarhuského dohovoru zapojiť aj dotknutú verejnosť, ktorá má dostatočný záujem na konaní alebo uplatňuje porušenie práva, s cieľom prispieť k zachovaniu, ochrane a zlepšeniu kvality životného prostredia a k ochrane ľudského zdravia,⁹ a jednak o tom, že ak členský štát stanoví procesnoprávne pravidlá, ktoré sa vzťahujú na záležitosti uvedené v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, znamená to, že tento štát vykonáva povinnosť, ktorú tento článok zakotvuje. Z toho vyplýva, že členský štát vykonáva právo EÚ aj na účely článku 51 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), takže sa uplatňuje aj Charta.¹⁰

26. Za týchto okolností je jasné, že ako už Súdny dvor rozhodol, „uvedené ustanovenie [konkrétne článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru] v spojení s článkom 47 Charty ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť účinnú súdnu ochranu práv vyplývajúcich z práva Únie, najmä z ustanovení práva životného prostredia“¹¹.

27. Preto aj keď členské štáty majú širokú mieru voľnej úvahy na určenie toho, čo predstavuje „dostatočný záujem“ alebo „porušovanie práva“, nemožno ustanovenia článku 11 smernice PVŽP týkajúce sa práva na podanie príslušného návrhu na začatie konania o neplatnosti verejnosťou dotknutou týmito rozhodnutiami, aktmi alebo nečinnosťou, ktoré patria do pôsobnosti tejto smernice, vykladať reštriktívne,¹² alebo spôsobom, ktorý by kolidoval s podstatou práva namietajúcej osoby na účinnú súdnu ochranu.

28. Zo znenia článku 11 ods. 3 smernice PVŽP, ako aj článku 9 ods. 2 druhého pododseku Aarhuského dohovoru tiež vyplýva, že rozsah voľnej úvahy členských štátov je obmedzený so zreteľom na cieľ zabezpečiť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti.¹³

4 Ú. v. ES L 175, 1985, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248.

5 Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1.

6 Ú. v. EÚ L 156, 2003, s. 17; Mim. vyd. 15/007 s. 466.

7 Pozri v tejto súvislosti odôvodnenie 5 smernice 2003/35 a rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 26).

8 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 45).

9 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 28).

10 Pokiaľ ide o smernicu Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102) (ďalej len „smernica o biotopoch“), pozri v tejto súvislosti rozsudok z 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 52), a pokiaľ ide o rámcovú smernicu o vode, pozri rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 44).

11 Rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 45).

12 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, body 38 a 40).

13 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39).

2. O uplatniteľnosti článku 11 smernice PVŽP na prejednávajúcu vec

29. V tejto veci je v zmysle vnútroštátnej právnej úpravy zrušenie rozhodnutia podmienené tým, že predmetná procesná nezrovnalosť odňala dotknutému subjektu možnosť skutočne sa zúčastniť na rozhodovacom procese tak, ako to stanovuje zákon. Následne vzniká otázka, či táto podmienka sama osebe je v súlade s požiadavkami článku 11 smernice PVŽP.

30. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že normotvorca Únie tým, že členským štátom uložil povinnosť, aby zabezpečili možnosť dotknutej verejnosti napadnúť opravným prostriedkom vecnú a procesnú zákonnosť rozhodnutí, aktov alebo nečinnosti, ktoré spadajú do pôsobnosti smernice PVŽP, nechcel obmedziť dôvody, ktoré možno uvádzať na podporu takéhoto opravného prostriedku.¹⁴ Tak ako normotvorca „nemal v úmysle viazať možnosť uplatniť procesnú vadu na podmienku, že táto vada mala vplyv na znenie napadnutého konečného rozhodnutia“¹⁵, možno v podobnom zmysle z formulácie a cieľa článku 11 smernice PVŽP, ktorý zabezpečuje široký prístup k spravodlivosti v oblasti ochrany životného prostredia, vyvodiť, že normotvorca Únie nechcel obmedziť právo jednotlivca spochybniť rozhodnutia v oblasti životného prostredia len na osobitnú kategóriu prípadov, v ktorých bolo navrhovateľovi na základe procesnej chyby odňaté právo účasti na celom rozhodovacom procese stanovenom zákonom.

31. Naopak, ako už súd rozhodol v rozsudku *Gemeinde Altrip a i.*, „keďže cieľom tejto smernice je najmä upraviť procesné záruky umožňujúce predovšetkým lepšie informovanie a účasť verejnosti na posudzovaní vplyvov tých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, ktoré naň môžu mať významný vplyv, preskúmanie dodržiavania procesných pravidiel v tejto oblasti má osobitný význam. V súlade s cieľom poskytnúť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti teda táto verejnosť v zásade musí mať možnosť *uplatňovať akúkoľvek procesnú vadu* na podporu opravného prostriedku, ktorým sa napáda zákonnosť rozhodnutí uvedených v tejto smernici“¹⁶.

32. To platí najmä v prípade samotných posúdení vplyvu na životné prostredie, keďže zásadný aspekt ochrany životného prostredia by mohol byť ohrozený, ak by boli podobné stavebné projekty schvaľované bez posúdenia spĺňajúceho príslušné právne náležitosti. Z toho vyplýva, že subjekt, ktorého sa rozhodnutie o schválení plánu výstavby dotýka, musí mať právo na námietky proti akejkoľvek relevantnej procesnej chybe súvisiacej s uvedeným správnym rozhodnutím, okrem prípadu, že príslušné orgány predložia dôkaz o tom, že napadnuté rozhodnutie by ani bez tejto procesnej chyby nebolo iné.¹⁷

33. Je samozrejme pravda, že článok 11 ods. 3 smernice PVŽP, ktorý odráža znenie článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, výrazne rozlišuje medzi situáciou jednotlivcov na jednej strane a situáciou organizácií na ochranu životného prostredia na strane druhej. Zákonodarcovia členských štátov preto v zásade majú možnosť v tejto súvislosti stanoviť, že jednotlivci, ktorí majú v úmysle spochybniť projekt výstavby, akým je v prejednávanej veci diaľničný obchvat, môžu namietať výlučne proti porušeniu subjektívnych individuálnych práv. Na druhej strane takéto obmedzenie vyplývajúce z vnútroštátneho práva nemožno uplatniť v prípade námietok prednesených organizáciami na ochranu životného prostredia.¹⁸

14 Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 12. mája 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 37); zo 7. novembra 2013, *Gemeinde Altrip a i.* (C-72/12, EU:C:2013:712, body 36 a 47), a z 15. októbra 2015, *Komisia/Nemecko* (C-137/14, EU:C:2015:683, body 47, 58 a 77).

15 Rozsudok zo 7. novembra 2013, *Gemeinde Altrip a i.* (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 47).

16 Rozsudok zo 7. novembra 2013 (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 48). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

17 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 7. novembra 2013, *Gemeinde Altrip a i.* (C-72/12, EU:C:2013:712, body 49 až 53 a 57).

18 Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 12. mája 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 45) a z 15. októbra 2015, *Komisia/Nemecko* (C-137/14, EU:C:2015:683, body 33 a 91).

34. Inak povedané aj keď Aarhuský dohovor a následne prijatá smernica PVŽP do určitej miery uvedeným spôsobom vytvorili v oblasti životného prostredia istú formu *actio popularis* pre organizácie na ochranu životného prostredia, výslovne tak neurobili v prípade námietok zo strany jednotlivcov. Je však nevyhnutné pripomenúť, že ustanovenia článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru sa musia vykladať v spojení s článkom 47 Charty, takže členské štáty majú povinnosť zabezpečiť účinnú súdnu ochranu práv vyplývajúcich z práva EÚ, najmä z ustanovení práva životného prostredia.¹⁹ Z toho vyplýva, že ustanovenia článku 11 smernice PVŽP týkajúceho sa práva verejnosti, ktorej sa dotkli rozhodnutia, akty alebo nečinnosť spadajúce do pôsobnosti tejto smernice, podať opravný prostriedok, nie je možné vykladať reštriktívne.²⁰

35. V tomto kontexte je preto potrebné uznať, že procesné záruky stanovené v smernici PVŽP, najmä tie, ktoré sú uvedené v článku 6, sa musia považovať za subjektívne individuálne práva. Za týchto okolností by z vnútroštátneho pravidla mohla primerane vyplývať požiadavka, aby jednotlivci, ktorí majú v úmysle žiadať zrušenie rozhodnutia, aktu alebo nečinnosti spadajúcej do pôsobnosti smernice, preukázali, že im bola odopretá prinajmenšom jedna z týchto procesných záruk, ako je napríklad prístup k relevantným dokumentom. Takáto požiadavka by mohla slúžiť dôležitým záujmom spojeným s účinným a systematickým výkonom spravodlivosti, a najmä by mohla zabezpečiť, že konanie o neplatnosti by iniciovali jednotlivci, ktorí sú alebo môžu byť nejakým spôsobom ovplyvnení údajným porušením.

36. Ak by malo dotknuté vnútroštátne právo len tento účinok, rešpektovalo by znenie článku 11 ods. 1 písm. b) smernice PVŽP, a zároveň by dodržiavalo cieľ tejto smernice, ktorým je zabezpečenie širokého prístupu k spravodlivosti. O úplne inú situáciu by však išlo v prípade, ak by účinok dotknutého vnútroštátneho práva spočíval v tom, že by právo jednotlivca žiadať o zrušenie rozhodnutia, aktu alebo nečinnosti spadajúcej do pôsobnosti tejto smernice podliehalo podmienke, že uvedenému jednotlivcovi bolo odopreté právo zúčastniť sa na *celom* rozhodovacom procese, pretože procesné záruky stanovené v smernici PVŽP by sa nepovažovali za subjektívne individuálne práva. Podľa môjho názoru by takáto situácia znamenala porušenie článku 11 ods. 1 písm. b) smernice PVŽP, keďže by z nej vyplývalo, že namietajúcim by bola odopretá podstata ich práva na prístup k súdnemu konaniu v oblasti životného prostredia.

37. Tento záver je v súlade aj s požiadavkami článku 47 a článku 52 ods. 1 Charty.²¹ Ako som už uviedol v súvislosti so smernicou PVŽP, všeobecná požiadavka, aby sa procesná chyba týkala jednotlivca, ktorý ju namieta, nepochybne napomáha záujmu všeobecného výkonu spravodlivosti a nejde nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné. Uvedenú požiadavku preto nemožno považovať za nezlučiteľnú s článkom 47 Charty. Ak však účinok vnútroštátneho práva spočíva v tom, že právo namietať obmedzuje *iba* na prípady, v ktorých jednotlivec dokáže preukázať, že mu bolo odopreté právo zúčastniť sa na celom procese, išlo by o prehnanú a neprimeranú požiadavku. Okrem toho možno poukázať na to, že uvedená situácia by bola v rozpore s cieľom zabezpečiť zmysluplnú ochranu životného prostredia tak, ako vyplýva z Aarhuského dohovoru, ako aj zo smernice PVŽP. Z toho vyplýva, že akékoľvek uvedené obmedzenie vyplývajúce z vnútroštátnej právnej normy, ktorá by mala podobu, akú som práve opísal, by nerešpektovalo podstatu práva na účinný prostriedok nápravy, ako ho uznáva článok 47 Charty.

19 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 45).

20 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, body 38 a 40).

21 Pripomínam, že článok 52 ods. 1 Charty stanovuje, že „akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných“.

3. Záver v súvislosti s prvou otázkou

38. Na základe vyššie uvedených úvah sa domnievam, že článok 11 ods. 1 písm. b) smernice PVŽP nie je v rozpore s ustanovením vnútroštátneho práva, podľa ktorého žalobca, ktorý nie je združením na ochranu životného prostredia, môže požadovať zrušenie rozhodnutia, aktu alebo nečinnosti spadajúcich do pôsobnosti tejto smernice z dôvodu procesnej chyby iba vtedy, ak preukáže, že jemu samému bola odopretá prinajmenšom jedna z procesných záruk stanovených v tejto smernici, najmä z tých, ktoré sa uvádzajú v článku 6. Na druhej strane článok 11 ods. 1 písm. b) smernice PVŽP bráni ustanoveniu vnútroštátneho práva, ktoré právo jednotlivca žiadať o zrušenie rozhodnutia, aktu alebo nečinnosti spadajúcich do pôsobnosti tejto smernice podmieňuje odopretím práva účasti na rozhodovacom procese z dôvodu, že procesné záruky stanovené v uvedenej smernici sa nepovažujú za subjektívne individuálne práva.

B. Druhá otázka

39. Vo svojej druhej otázke sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 4 ods. 1 písm. a) body i) až iii) rámcovej smernice o vode vykladať v tom zmysle, že neobsahuje len hmotnoprávne kritérium posúdenia, ale okrem neho aj požiadavky administratívneho povoľovacieho konania v tom zmysle, že by bolo vylúčené, aby sa posúdenie súvisiace so zákazom zhoršenia kvality útvarov povrchovej vody, ktoré by bolo overiteľné na základe zodpovedajúcej dokumentácie, uskutočnilo až po prijatí rozhodnutia o schválení plánu.

40. V prípade kladnej odpovede sa vnútroštátny súd ešte pýta, či sa účasť verejnosti podľa článku 6 smernice PVŽP vždy vzťahuje na dokumenty týkajúce sa posudzovania v zmysle RSV, alebo je prípustné rozlišovať podľa dátumu vyhotovenia dokumentu a jeho zložitosti.

41. Ako vo svojom rozsudku konštatoval vnútroštátny súd, odpoveď na rovnakú otázku v súvislosti so smernicou o biotopoch je jasná: podľa článku 6 ods. 3 tejto smernice sa musí primerané posúdenie vplyvov plánu alebo projektu na dotknuté územie uskutočniť *pred* jeho schválením.²² Je preto úlohou príslušných vnútroštátnych orgánov, aby s ohľadom na výsledok posúdenia dôsledkov plánu alebo projektu pre dotknutú lokalitu schválili tento projekt alebo plán, ale *len* vtedy, ak *predtým* zistili, že nepriaznivo neovplyvní integritu uvedenej lokality.²³

42. Aj keď rámcová smernica o vode neobsahuje úplne rovnaké ustanovenie, je potrebné poukázať na to, že v prvom rade má nedodržanie požiadaviek článku 4 ods. 1 písm. a) bodov i) až iii) RSV alebo článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch rovnaké dôsledky; v druhom rade sleduje prvé z uvedených ustanovení rovnaké ciele, ako sú tie, ktoré Súdny dvor formuloval na podporu svojho výkladu druhého z uvedených ustanovení; a napokon obe ustanovenia majú rovnaký všeobecný právny a environmentálny rámec.

²² Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 53), a z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 42).

²³ Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 55).

43. Po prvé, ako som už pripomenul, zo smernice o biotopoch vyplýva, že ak existuje neistota, či nevzniknú nepriaznivé vplyvy na integritu lokality, ktoré by boli spojené s posudzovaným plánom alebo projektom, príslušný orgán musí odoprieť súhlas.²⁴ Je tiež jasné, že členské štáty sú v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodov i) až iii) RSV povinné – ak nebola udelená výnimka – odmietnuť povolenie konkrétneho projektu, pokiaľ môže spôsobiť zhoršenie stavu útvaru povrchovej vody alebo ohrozuje dosiahnutie dobrého stavu povrchovej vody alebo dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu takejto vody k dátumu stanovenému touto smernicou.²⁵

44. Po druhé Súdny dvor konštatoval, že článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch „prispieva k dosiahnutiu jednak cieľa sledovaného opatreniami prijatými na základe tejto smernice, ktorý v zmysle článku 2 ods. 2 tejto smernice spočíva v zachovaní prirodzených biotopov a druhov divokej fauny a flóry európskeho významu v priaznivom stave ochrany alebo obnovení do takéhoto stavu, a jednak všeobecnejšieho cieľa rovnakej smernice, ktorým je zabezpečenie vysokej úrovne ochrany životného prostredia, pokiaľ ide o územia chránené v zmysle tejto smernice“²⁶. Tieto dva ciele, jeden konkrétny a druhý všeobecný, sleduje v oblasti ochrany vody aj článok 4 RSV. Podľa Súdneho dvora totiž tieto ustanovenia prispievajú tak k dosiahnutiu hlavného cieľa, ktorý sledujú opatrenia prijaté podľa RSV, a ako vyplýva z článku 1 tejto smernice v spojení s jej odôvodneniami 11, 19, 27 a 34, spočíva v zabezpečení ochrany životného prostredia, ako aj, konkrétnejšie, k dosiahnutiu cieľa spočívajúceho v zachovaní a všeobecnom zlepšení kvality vodného prostredia v Európskej únii.²⁷

45. Po tretie z ustálenej judikatúry vyplýva, že kritérium pre udelenie povolenia stanovené v článku 6 ods. 3 druhej vete smernice o biotopoch zahŕňa zásadu predchádzania škodám a umožňuje tak účinne predchádzať nepriaznivým účinkom posudzovaných plánov alebo projektov na integritu chránených lokalít.²⁸ Preto môžu príslušné vnútroštátne orgány povoliť dotknutú činnosť len vtedy, ak získali istotu, že nebude mať škodlivé účinky na integritu predmetnej lokality.²⁹ To musí platiť aj v prípade článku 4 ods. 1 rámcovej smernice o vode, pretože ide o smernicu, ktorá je založená na článku 175 ES (teraz článok 192 ZFEÚ). Táto smernica preto prispieva k dosahovaniu cieľov politiky Únie v oblasti životného prostredia, ktorá je založená, ako to výslovne uvádza článok 191 ods. 2 ZFEÚ (predtým článok 174 ods. 2 ES), a tiež odôvodnenie 11 RSV, na zásade predchádzania škodám.

46. Vo svetle vyššie uvedených úvah sa mi zdá, že článok 4 ods. 1 písm. a) body i) až iii) rámcovej smernice o vode sa má vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie obsahuje nielen hmotnoprávne kritériá, ale z neho nevyhnutne vyplýva aj to, že akékoľvek posúdenie alebo overenie týchto kritérií týkajúcich sa zákazu zhoršenia kvality útvarov povrchovej vody sa musí uskutočniť pred prijatím rozhodnutia o schválení plánu.

47. Je zjavné, že tento výklad sa už odráža v rozsudku z 1. júna 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). Súdny dvor v ňom totiž konštatoval, že vnútroštátny súd nie je povinný preskúmať dodržanie podmienok stanovených v článku 4 ods. 7 RSV, ktorý umožňuje udeliť povolenie napriek tomu, že projekt pravdepodobne bude mať negatívny vplyv na vodu, a môže len konštatovať nezákonnosť napadnutého opatrenia, keď príslušný vnútroštátny orgán vydal povolenie bez toho, aby preskúmal, či boli uvedené podmienky splnené.³⁰ Predovšetkým však Súdny dvor konštatoval, že „príslušným

24 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, body 55 a 57).

25 Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 51), a z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 31).

26 Rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 43).

27 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 33).

28 Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 58); z 11. apríla 2013, Sweetman a i. (C-258/11, EU:C:2013:220, bod 41), a zo 17. apríla 2018, Komisia/Poľsko (Białowieża Forest) (C-441/17, EU:C:2018:255, bod 118).

29 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 59).

30 Rozsudok z 1. júna 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, bod 38).

vnútroštátnym orgánom totiž na povolenie projektu *prislúcha preskúmať, či sú splnené podmienky uvedené v článku 4 ods. 7 písm. a) až d) smernice 2000/60 pred vydaním takého povolenia*, bez toho, aby bolo dotknuté prípadné súdne preskúmanie³¹. Zo zásady predchádzania škodám, ktorá je základom RSV, preto nevyhnutne vyplýva, že povinnosť predchádzajúceho posúdenia, ktorá vyplýva z článku 4 ods. 7 smernice a je predpokladom uplatnenia výnimky, sa tiež uplatňuje na hlavnú povinnosť vymedzenú v odseku 1 tohto článku.

48. Pokiaľ ide o druhú časť druhej otázky, nemyslím si, že v kontexte verejnej účasti, ktorú upravuje článok 6 smernice PVŽP, je prípustné rozlišovať podľa času vytvorenia dokumentu alebo jeho komplexnosti, ktoré by boli relevantné na účely posúdenia stanoveného RSV.

49. Po prvé je potrebné mať na pamäti, že akékoľvek preskúmanie zákonnosti rozhodnutí, aktov alebo nečinnosti spadajúcich do pôsobnosti ustanovení smernice PVŽP má v súlade s cieľmi Aarhuského dohovoru zahŕňať aj dotknutú verejnosť s cieľom prispieť k zachovaniu, ochrane a zlepšeniu kvality životného prostredia a k ochrane ľudského zdravia.³²

50. Po druhé článok 6 smernice PVŽP sa má vykladať v zmysle požiadaviek článku 6 Aarhuského dohovoru, ktorý táto smernica implementuje. Ako vo svojich návrhoch v spojených veciach *Comune di Corridonia a i.* (C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:249) uviedla generálna advokátka Kokott, účasť verejnosti pri prijímaní rozhodnutí, ktoré môžu mať významný dosah na životné prostredie, sa musí umožniť včas, *keď sú ešte otvorené všetky možnosti riešenia* a účasť verejnosti môže prebiehať účinne. Toto spresnenie odráža účel včasnej účasti, ktorá „*má väčší účinok, ak ju možno v čo najväčšom rozsahu zohľadniť v rámci realizácie projektu*“³³. Okrem toho možno poukázať na to, že táto potreba spočívajúca v zabezpečení účasti verejnosti pred prijatím konečných rozhodnutí je v oblasti ochrany vody výslovne uvedená v odôvodnení 46 RSV.

51. V tomto kontexte je jasné, že umožniť rozlišovanie tak, ako to navrhuje vnútroštátny súd, by bolo v rozpore s uvedenými cieľmi. Na jednej strane by rozlišovanie na základe dátumu dokumentu pravdepodobne viedlo k schváleniu niektorých projektov bez predchádzajúceho informovania dotknutej verejnosti o ich možnom vplyve na životné prostredie. Na druhej strane rozlišovať medzi dokumentmi na základe ich zložitosti by mohlo vnútroštátne orgány viesť k selektívnemu, a možno dokonca subjektívnemu prístupu, ktorý by bol na úkor dotknutej verejnosti, prípadne ochrany životného prostredia.

52. Na základe vyššie uvedených úvah sa preto domnievam, že článok 4 ods. 1 písm. a) body i) až iii) RSV sa má vykladať v tom zmysle, že neobsahuje len hmotnoprávne kritérium posúdenia, ale vyžaduje tiež, aby sa ešte pred prijatím rozhodnutia o schválení plánu uskutočnilo posúdenie súvisiace so zákazom zhoršenia kvality útvarov povrchovej vody bez ohľadu na čas prijatia dokumentu týkajúceho sa tohto posúdenia alebo na jeho zložitosť.

C. Tretia otázka

53. Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa má pojem „*zhoršenie stavu útvaru podzemnej vody*“ v článku 4 ods. 1 písm. b) bode i) smernice RSV vykladať v tom zmysle, že o zhoršenie chemického stavu útvaru podzemnej vody ide, ak je z dôvodu projektu prekročená prinajmenšom jedna norma kvality životného prostredia pre niektorý parameter, a či nezávisle od toho potom, keď už znečisťujúca látka prekročila príslušnú prahovú hodnotu, každé ďalšie (merateľné) zvýšenie koncentrácie predstavuje zhoršenie.

31 Rozsudok z 1. júna 2017, *Folk* (C-529/15, EU:C:2017:419, bod 39). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

32 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 7. novembra 2013, *Gemeinde Altrip a i.* (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 28).

33 Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott v spojených veciach *Comune di Corridonia a i.* (C-196/16 a C-197/16, EU:C:2017:249, bod 26).

54. V rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) Súdny dvor na základe doslovného a systematického výkladu článku 4 ods. 1 písm. a) bodu ii) RSV a s ohľadom na ciele tejto smernice rozhodol, že výraz „zhoršenie stavu“ útvaru povrchovej vody uvedený v tomto ustanovení sa má vykladať v tom zmysle, že „o zhoršenie ide vtedy, keď sa stav prinajmenšom jednej z kvalitatívnych zložiek v zmysle prílohy V tejto smernice zhorší o jednu triedu, a to aj v prípade, že toto zhoršenie kvalitatívnej zložky nevedie k celkovo horšiemu zaradeniu útvaru povrchovej vody“³⁴. Okrem toho Súdny dvor poukázal na to, že „pokiaľ sa... dotknutá kvalitatívna zložka v zmysle tejto prílohy už nachádza v najnižšej triede, akékoľvek zhoršenie tejto zložky je ‚zhoršením stavu‘ útvaru povrchovej vody v zmysle článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i)“³⁵.

55. Je pravda, že na rozdiel od útvarov povrchovej vody, v súvislosti s ktorými RSV stanovuje päť tried ekologického stavu, v prípade kvantitatívneho a chemického stavu podzemnej vody smernica rozlišuje len medzi dobrým a zlým stavom. Domnievam sa však, že výklad pojmu „zhoršenie stavu“ vodných útvarov v zmysle rámcovej smernice o vode by mal byť bez ohľadu na to, či ide o povrchovú alebo podzemnú vodu, čo možno najviac rovnaký.

56. Okrem environmentálnych cieľov RSV, ktoré sú v zmysle článku 4 ods. 1 v súvislosti s povrchovou vodou a podzemnou vodou zjavne podobné, možno základ doslovného výkladu, a tiež argument založený na kontexte, ktoré Súdny dvor použil na podporu svojho výkladu článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) RSV, použiť analogicky na článok 4 ods. 1 písm. b) bod i).³⁶

57. Po prvé rovnako ako článok 4 ods. 1 písm. a) bod i) aj znenie článku 4 ods. 1 písm. b) bodu i) RSV podporuje výklad, ktorý je nezávislý od špecifikácií v prílohe V, pretože obe uvedené ustanovenia výslovne uvádzajú, že sa má zabrániť zhoršeniu stavu *všetkých* útvarov vody, a to povrchovej aj podzemnej. Na prílohu V odkazuje iba článok 4 ods. 1 písm. a) body ii) a iii) a článok 4 písm. b) bod ii) RSV, avšak uvedené ustanovenia sa týkajú povinnosti *zlepšovať* stav vodných útvarov. Povinnosť zabrániť zhoršeniu a povinnosť zlepšovať sú pritom dva odlišné ciele.³⁷ Okrem toho podľa definície v článku 2 bode 19 RSV, ktorá je podobná ako definícia v bode 17 rovnakého článku tejto smernice, je stav podzemnej vody celkové vyjadrenie stavu útvaru podzemnej vody, ktorý je určený jeho kvantitatívnym alebo chemickým stavom, podľa toho, ktorý z nich je horší.

58. Rovnako ako v prípade článku 4 ods. 1 písm. a) bodu i) RSV teda aj znenie článku 4 ods. 1 písm. b) bodu i) stanovuje všeobecným spôsobom povinnosť zabrániť zhoršeniu stavu podzemnej vody bez toho, aby odkazovalo na zaradenie vyplývajúce z prílohy V.

59. Po druhé je pravda, že kým posúdenie stavu povrchovej vody je založené na analýze ekologického stavu zahŕňajúceho päť tried, posúdenie stavu podzemnej vody je založené na analýze kvantitatívneho stavu a chemického stavu s odkazom na tabuľky 2.1.2 a 2.3.2 prílohy V.³⁸

60. Ako som však práve uviedol, ani článok 4 ods. 1 písm. a) bod i) RSV, ani článok 4 ods. 1 písm. b) bod i) neodkazujú na prílohu V. Za týchto okolností sa pojem „zhoršenie stavu“ útvaru podzemnej vody musí považovať rovnako ako pojem „zhoršenie stavu“ útvaru povrchovej vody za koncept všeobecnej pôsobnosti. Triedy a podmienky, ktoré sú v tejto súvislosti uvedené v spomínaných tabuľkách, sú preto, ako Súdny dvor konštatoval vo veci Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, „len nástrojom, ktorý obmedzuje voľnú úvahu členských štátov pri určovaní prvkov kvality, ktoré odrážajú skutočný stav určeného vodného útvaru“³⁹.

34 Rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 70).

35 Rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 70).

36 Pozri v tejto súvislosti WALLER, H.: Case C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.: Could This Case Change the Current of EU Environmental Law or Will It Just Wash Over? In: *European Law Reporter*. 2016, č. 2, s. 53 – 66, najmä s. 60.

37 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 39).

38 Pozri článok 2 body 25 a 28 rámcovej smernice o vode

39 Rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 61).

61. Po tretie je potrebné mať na zreteli článok 4 ods. 5 písm. c) RSV, ktorý výslovne stanovuje zákaz akéhokoľvek ďalšieho zhoršovania v súvislosti s osobitnými vodnými útvarmi, pre ktoré členské štáty môžu pripustiť dosiahnutie menej prísnych environmentálnych cieľov.⁴⁰

62. Za týchto okolností sa musí pojem „zhoršenie“ vykladať – ako Súdny dvor konštatoval v súvislosti s „vodnými útvarmi“ *všeobecne* – vo vzťahu k prvku kvality alebo látke, vzhľadom na to, že „povinnosť zabrániť zhoršeniu stavu vodného útvaru [si zachováva] celý svoj potrebný účinok, pretože sa vzťahuje na akúkoľvek zmenu, ktorá by mohla narušiť realizáciu hlavného cieľa [RSV]“⁴¹. Tento výklad by sa mal uplatniť o to viac pri útvare podzemnej vody, v súvislosti s ktorým sa rozoznáva len „dobrý“ a „zlý“ stav, na rozdiel od povrchových vôd, ktorých stav sa rozdeľuje do piatich tried.

63. Okrem toho už Súdny dvor podobne všeobecne konštatoval, že „pokiaľ ide o kritériá umožňujúce dospieť k záveru o zhoršení stavu vodného útvaru, treba pripomenúť, že zo systematiky článku 4 [RSV], a najmä z jeho odsekov 6 a 7 vyplýva, že zhoršenia stavu vodného útvaru – hoci len prechodné – sú povolené iba za prísnych podmienok. Z toho vyplýva, že prahová hodnota, pri ktorej prekročení sa konštatuje porušenie povinnosti zabrániť zhoršeniu stavu vodného útvaru, musí byť nízka“⁴².

64. V tomto kontexte je potrebné poznamenať, že podľa článku 2 bodu 25 RSV je „dobrý chemický stav podzemnej vody“ chemický stav útvaru podzemnej vody, *ktorý spĺňa všetky podmienky ustanovené v tabuľke 2.3.2 prílohy V*. To znamená, že chemické zloženie útvaru podzemnej vody je také, že koncentrácie znečisťujúcich látok nevykazujú žiadne vplyvy prieniku slanej vody alebo iných prienikov, nepresahujú normy kvality a prahové hodnoty stanovené v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2006/118/ES z 12. decembra 2006 o ochrane podzemných vôd pred znečistením a zhoršením kvality⁴³, a nie sú také, aby viedli k nesplneniu environmentálnych cieľov stanovených v článku 4 pre súvisiace povrchové vody, ani k významnému zhoršeniu ekologickej alebo chemickej kvality takýchto útvarov, ani k žiadnemu významnému poškodeniu suchozemských ekosystémov, priamo závislých na útvare podzemnej vody.

65. V súlade s článkom 17 RSV preto článok 3 ods. 1 smernice 2006/118 stanovuje kritériá pre hodnotenie chemického stavu podzemných vôd. Podľa tohto ustanovenia členské štáty používajú normy kvality podzemných vôd, ako sú uvedené v prílohe I, a prahové hodnoty, ktoré určia v súlade s postupom uvedeným v prílohe II časti A pre znečisťujúce látky, skupiny znečisťujúcich látok a ukazovatele znečistenia, ktoré boli na území členského štátu identifikované ako faktory prispievajúce k označeniu útvarov alebo skupín útvarov podzemných vôd ako rizikových, berúc do úvahy prinajmenšom zoznamy uvedené v prílohe II časti B.

66. Za týchto okolností sa domnievam, že pojem „zhoršenie stavu“ útvaru podzemnej vody, ako je uvedený v článku 4 ods. 1 písm. b) bode i) rámcovej smernice – o vode, sa má vykladať v tom zmysle, že zhoršenie chemického stavu útvaru podzemnej vody nastáva, ak sa vzhľadom na projekt prekročí norma kvality životného prostredia v zmysle prílohy I smernice 2006/118 alebo prahová hodnota členského štátu podľa prílohy II tejto smernice, v súvislosti s prinajmenšom jednou znečisťujúcou látkou alebo v prípade, že nie sú splnené ostatné podmienky uvedené v tabuľke 2.3.2 prílohy V RSV. Ak však útvar podzemnej vody už je zaradený do najnižšej triedy v zmysle prílohy V RSV, akýkoľvek následný nárast koncentrácie znečisťujúcej látky, ktorý prekračuje normu kvality životného prostredia alebo prahovú hodnotu stanovenú členským štátom, nevyhnutne predstavuje zhoršenie. V takom prípade je zhoršením aj zvýšenie koncentrácie inej znečisťujúcej látky, ak prekračuje environmentálnu normu kvality alebo prahovú hodnotu stanovenú členským štátom.

40 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 64).

41 Rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 66).

42 Rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 67).

43 Ú. v. EÚ L 372, 2006, s. 19.

67. Ak by totiž negatívna zmena jedného z parametrov stavu útvaru podzemnej vody, ktorý je označený ako zlý, nemohla byť kvalifikovaná ako zhoršenie, znamenalo by to jednak prijatie ďalšieho zhoršenia stavu podzemnej vody a jednak to, že na vody nižšej triedy by sa nevzťahovala povinnosť zabrániť zhoršeniu ich stavu. Keďže zaradenie útvaru podzemnej vody vyplýva z najhoršej hodnoty používaných parametrov, všetky ostatné hodnoty by bolo možné znížiť bez právnych následkov. Z toho by vyplývalo schvaľovanie projektov, ktoré sú v rozpore s povinnosťou uvedenou v RSV zabrániť zhoršeniu a zlepšovať stav vôd a viedlo by to k popretiu účinnosti RSV.⁴⁴

D. Štvrtá otázka

68. Vo svojej štvrtej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 4 RSV vykladať v tom zmysle, že všetci zástupcovia verejnosti dotknutej projektom, ktorí namietajú porušenie svojich práv v dôsledku povolenia projektu, sú tiež oprávnení podať žalobu na súde proti porušovaniu zákazu zhoršenia kvality vody a povinnosti jej zlepšovania. Subsidiárne sa vnútroštátny súd pýta, či sa má toto ustanovenie vykladať v tom zmysle, že prinajmenšom žalobcovia, ktorí majú v blízkosti plánovaného trasovania cesty domáce studne na súkromné zásobovanie vodou, sú oprávnení podať žalobu na súde proti porušovaniu zákazu zhoršenia kvality vody a povinnosti zlepšovania.

69. Je nespochybniteľné, že článok 4 RSV prispieva k dosiahnutiu hlavného cieľa, ktorý sledujú opatrenia prijaté podľa tejto smernice a ktorý, ako jasne vyplýva z jej článku 1 v spojení s odôvodneniami 11, 19 a 27 uvedenej smernice, spočíva v zabezpečení ochrany životného prostredia, a najmä v zachovaní a zlepšení kvality vodného prostredia v Európskej únii.⁴⁵

70. Za týchto okolností už Súdny dvor konštatoval, že „by však [bolo] nezlučiteľné so záväzným účinkom, ktorý smernici priznal článok 288 ZFEÚ, keby sa zásadne vylúčilo, aby sa dotknuté osoby mohli odvolávať na smernicou uložené povinnosti. Potrebný účinok [RSV], ako aj jej účel ochrany životného prostredia,... vyžadujú, aby sa jej jednotlivci alebo prípadne riadne založená organizácia na ochranu životného prostredia mohli súdne domáhať a aby vnútroštátne súdy mohli zohľadniť túto smernicu ako súčasť práva Únie, najmä s cieľom preskúmať, či vnútroštátny orgán, ktorý vydal povolenie projektu, ktorý môže mať vplyv na stav vôd, dodržal svoje povinnosti vyplývajúce z článku 4 uvedenej smernice, predovšetkým povinnosti zabrániť zhoršeniu stavu vodných útvarov, a či tak neprekročil hranice voľnej úvahy, ktorú príslušným vnútroštátnym orgánom priznáva toto ustanovenie“⁴⁶.

71. Uvedené konštatovanie sa uplatňuje najmä v súvislosti so smernicou, ktorej zámerom je ochrana ľudského zdravia.⁴⁷ Tento cieľ je aj cieľom rámcovej smernice o vode, keďže dobrá kvalita vody je nevyhnutná pre zásobovanie verejnosti vodou.⁴⁸

72. V tomto kontexte je tiež potrebné poukázať na to, že „členské štáty musia pri určovaní procesných podmienok súdnych opravných prostriedkov určených na zabezpečenie ochrany práv priznaných [RSV] zaistiť dodržanie práva na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces upraveného v článku 47 Charty, ktorý je potvrdením zásady účinnej súdnej ochrany“⁴⁹.

44 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 63).

45 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 33).

46 Rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 34 a citovaná judikatúra).

47 Pozri v tejto súvislosti 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).

48 Pozri odôvodnenie 24 RSV, podľa ktorého „dobrá kvalita vody prispeje k zabezpečeniu zásobovania obyvateľstva pitnou vodou“. Pozri tiež článok 1 písm. d) RSV, podľa ktorého táto smernica zabezpečí postupné znižovanie znečistenia podzemnej vody a zabráni jej ďalšiemu znečisťovaniu definovanému v článku 2 bode 33 RSV ako „priame alebo nepriame zavádzanie látok alebo tepla do vzduchu, vody, alebo pôdy ako výsledok ľudskej činnosti, ktoré môže byť škodlivé pre ľudské zdravie...“.

49 Rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 87).

73. Práve preto som sa v rámci analýzy prvej otázky, ktorú položil vnútroštátny súd, snažil ukázať, že aj keď členské štáty majú širokú mieru voľnej úvahy na určenie toho, čo predstavuje „dostatočný záujem“ alebo „porušovanie práva“, ustanovenia článku 11 smernice PVŽP týkajúce sa práva na opravné prostriedky, ktoré má verejnosť dotknutá rozhodnutiami, aktmi alebo nečinnosťou spadajúcimi do pôsobnosti tejto smernice, nemožno vykladať reštriktívne.⁵⁰ Zo znenia článku 11 ods. 3 smernice PVŽP, ako aj článku 9 ods. 2 druhého pododseku Aarhuského dohovoru vyplýva, že uvedená voľná úvaha je obmedzená so zreteľom na cieľ zabezpečiť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti.⁵¹

74. V tomto kontexte Súdny dvor nedávno rozhodol, že „*prinajmenšom* fyzické alebo právnické osoby, ktorých sa *priamo dotýka* porušenie ustanovení smernice, musia mať možnosť domáhať sa na príslušných orgánoch dodržiavania povinností [ako sú tie, ktoré vyplývajú z článku 4 RSV], prípadne aj prostredníctvom domáhania sa svojich nárokov súdnou cestou“⁵². Keďže však táto povinnosť byť „*priamo dotknutý*“ predstavuje obmedzenie prístupu k spravodlivosti, musí sa vykladať reštriktívne. Možno tiež poukázať na to, že Súdny dvor nepodmienil podanie takejto žaloby existenciou konkrétneho a nepochybniteľného ohrozenia zdravia.⁵³

75. Za okolností, aké sú vo veci samej, sa preto domnievam, že žalobcov, ktorí majú v geografickej blízkosti plánovaného trasovania cesty domáce studne na súkromné zásobovanie vodou, sa riziko zhoršenia kvality predmetných vodných tokov zjavne *priamo dotýka*, a preto sa v tomto postavení môžu dovolávať článku 4 RSV. Na druhej strane v prípade, že dotknutý projekt môže mať vplyv na vodu, ktorú ľudia konzumujú prostredníctvom verejnej vodovodnej siete, alebo ak sa ich projekt inak *priamo a osobitne dotýka*, sú podľa môjho názoru tiež dostatočne ovplyvnení, aby sa mohli dovolať článku 4 RSV s cieľom podať opravný prostriedok pre porušenie zákazu zhoršenia kvality vody.

76. Na základe vyššie uvedených úvah som preto dospel k záveru, že článok 4 RSV sa má vykladať v tom zmysle, že nebezpečenstvo zhoršenia predmetných vodných útvarov sa *priamo dotýka* osôb, ktoré majú domáce studne na súkromné zásobovanie vodou, osôb, ktoré využívajú verejnú vodovodnú sieť, na ktorú môže mať dotknutý projekt vplyv, alebo osôb, ktoré tento projekt inak *osobitne ovplyvňuje*, a preto sa v tomto postavení môžu dovolávať článku 4 RSV s cieľom podať opravný prostriedok pre porušenie zákazu zhoršenia kvality vody.

VI. Návrh

77. Preto navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) takto:

1. Článok 11 ods. 1 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie nie je v rozpore s ustanovením vnútroštátneho práva, podľa ktorého žalobca, ktorý nie je združením na ochranu životného prostredia, môže požadovať zrušenie rozhodnutia, aktu alebo nečinnosti spadajúcich do pôsobnosti tejto smernice, z dôvodu procesnej chyby iba vtedy, ak preukáže, že jemu samému bola odopretá *prinajmenšom* jedna z procesných záruk stanovených v tejto smernici, najmä z tých, ktoré sa uvádzajú v článku 6. Na druhej strane článok 11 ods. 1 písm. b) smernice 2011/92 bráni ustanoveniu vnútroštátneho práva, ktoré právo jednotlivca žiadať

50 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, body 38 a 40).

51 Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39).

52 Rozsudok z 3. októbra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a i. (C-197/18, EU:C:2019:824, bod 32). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

53 Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a i. (C-197/18, EU:C:2019:274, bod 54).

o zrušenie rozhodnutia, aktu alebo nečinnosti spadajúcich do pôsobnosti tejto smernice, podmieňuje odopretím práva účasti na rozhodovacom procese z dôvodu, že procesné záruky stanovené v uvedenej smernici sa nepovažujú za subjektívne individuálne práva.

2. Článok 4 ods. 1 písm. a) body i) až iii) smernice 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva, sa má vykladať v tom zmysle, že neobsahuje len hmotnoprávne kritérium posúdenia, ale vyžaduje tiež, aby sa ešte pred prijatím rozhodnutia o schválení plánu uskutočnilo posúdenie súvisiace so zákazom zhoršenia kvality útvarov povrchovej vody, bez ohľadu na čas prijatia dokumentu týkajúceho sa tohto posúdenia alebo na jeho zložitosť.
3. Pojem „zhoršenie stavu“ útvaru podzemnej vody, ako je uvedený v článku 4 ods. 1 písm. b) bode i) smernice 2000/60, sa má vykladať v tom zmysle, že zhoršenie chemického stavu útvaru podzemnej vody nastáva, ak sa vzhľadom na projekt prekročí norma kvality životného prostredia v zmysle prílohy I smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/118/ES z 12. decembra 2006 o ochrane podzemných vôd pred znečistením a zhoršením kvality, alebo prahová hodnota členského štátu podľa prílohy II tejto smernice, v súvislosti s prinajmenšom jednou znečisťujúcou látkou alebo v prípade, že nie sú splnené ostatné podmienky uvedené v tabuľke 2.3.2 prílohy V smernice 2000/60. Ak však útvar vody už je zaradený do najnižšej triedy v zmysle prílohy V smernice 2000/60, akýkoľvek následný nárast koncentrácie znečisťujúcej látky, ktorý prekračuje environmentálnu normu kvality alebo prahovú hodnotu stanovenú členským štátom, predstavuje zhoršenie. V takom prípade je zhoršením aj zvýšenie koncentrácie inej znečisťujúcej látky, ak prekračuje normu kvality životného prostredia alebo prahovú hodnotu stanovenú členským štátom.
4. Článok 4 smernice 2000/60 sa má vykladať v tom zmysle, že nebezpečenstvo zhoršenia predmetných vodných útvarov sa priamo dotýka osôb, ktoré majú domáce studne na súkromné zásobovanie vodou alebo ktoré využívajú verejnú vodovodnú sieť, na ktorú môže mať dotknutý projekt vplyv, alebo osôb, ktoré tento projekt inak osobitne ovplyvňuje, a preto sa uvedené osoby v tomto postavení môžu dovolávať článku 4 smernice 2000/60 s cieľom podať opravný prostriedok pre porušenie zákazu zhoršenia kvality vody.