Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 12 listopada 2019 r.[1]

Sprawa C-535/18

IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,
spadkobiercy QD, w osobach RC i SB,
TA,
UZ,
VY,
WX
przeciwko
Land Nordrhein-Westfalen

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/UE – Ocena oddziaływania na środowisko – Dyrektywa 2000/60/WE – Działania UE w dziedzinie polityki wodnej – Prawo do odwołania w przypadku błędów proceduralnych – Przepisy krajowe ograniczające prawo do odwołania w przypadku błędów proceduralnych

I. Wprowadzenie

1. W jakich okolicznościach obywatel może zakwestionować ważność decyzji administracyjnej udzielającej zezwolenia na realizację istotnego przedsięwzięcia budowy drogi, powołując się na okoliczności, że nie zostały spełnione wymogi prawa Unii w zakresie środowiska naturalnego? To jedno z podstawowych pytań zadanych w analizowanym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Dotyczy ono interpretacji art. 6 i 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (zwanej dalej „dyrektywą OOŚ”)[2] oraz art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) i art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (zwanej dalej „ramową dyrektywą wodną”)[3].

1 Język oryginału: angielski.

2 Dz.U. 2012, L 26, s. 1.

3 Dz.U. 2000, L 327, s. 1.

2. Wniosek ten został wniesiony w kontekście sporu pomiędzy jednostkami (zwanymi dalej „skarżącymi") a Land Nordrhein-Westfalen (krajem związkowym Nadrenia Północna-Westfalia, Niemcy), dotyczącego decyzji zarządu rejencji Detmold, Niemcy, stwierdzającej dopuszczalność projektu budowy autostrady A 33/drogi federalnej B 61, skrzyżowania Ummeln.

3. Pytania przedstawione przez sąd odsyłający wymagają, aby Trybunał po raz kolejny wypowiedział się nie tylko w kwestii zakresu prawa obywateli do odwołania w sprawach dotyczących środowiska, ale również w innych kwestiach wchodzących w zakres materialnego prawa Unii w dziedzinie środowiska, w szczególności zaś odpowiedział na pytanie, co należy rozumieć przez pojęcie pogorszenia części wód w rozumieniu ramowej dyrektywy wodnej.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa OOŚ

4. Artykuł 6 dyrektywy OOŚ przewiduje, że:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zapewnić organom, których przedsięwzięcie może dotyczyć z powodu ich szczególnej odpowiedzialności w odniesieniu do środowiska, możliwość wyrażenia swojej opinii na temat informacji dostarczonych przez wykonawcę i wniosku o zezwolenie na inwestycję. W tym celu państwa członkowskie wyznaczają organy, które są konsultowane albo w sposób ogólny, albo w odniesieniu do poszczególnych przypadków. Informacje zebrane na podstawie art. 5 są przekazywane tym organom. Państwa członkowskie ustanawiają szczegółowe regulacje dotyczące tych konsultacji.

2. Społeczeństwo jest informowane, czy to poprzez ogłoszenia publiczne czy poprzez inne właściwe środki, takie jak media elektroniczne, jeśli są dostępne, o następujących kwestiach w ramach procedur podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2, i najpóźniej wtedy, kiedy tylko informacje mogą zostać należycie dostarczone:

a) wniosku o zezwolenie na inwestycję;

b) fakcie, że przedsięwzięcie poddane jest procedurze oceny oddziaływania na środowisko, oraz, gdzie stosowne, fakcie, że stosuje się art. 7;

c) danych szczegółowych właściwych organów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji, organów, od których można uzyskać istotne informacje, organów, do których mogą być przedkładane komentarze lub zapytania, oraz szczegółach harmonogramu przekazywania komentarzy lub zapytań;

d) charakterze możliwych decyzji lub, jeśli istnieje, projekcie decyzji;

e) wskazaniu dostępności informacji zebranych na podstawie art. 5;

f) wskazaniu czasu i miejsc, w których zostaną udostępnione istotne informacje, oraz środków, za pomocą których zostaną one udostępnione;

g) szczegółach ustaleń dotyczących udziału społeczeństwa, dokonanych na podstawie ust. 5 niniejszego artykułu.

3. Państwa członkowskie zapewniają, by w odpowiednich ramach czasowych udostępniane były zainteresowanej społeczności następujące informacje:

a) wszelkie informacje zebrane na podstawie art. 5;

b) zgodnie z ustawodawstwem krajowym, główne sprawozdania i porady skierowane do właściwego organu lub organów w czasie, kiedy zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu;

c) zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska [i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2003, L 41, s. 26)], informacje inne niż te, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, które mają związek z decyzją zgodnie z art. 8 niniejszej dyrektywy oraz które stają się dostępne dopiero po czasie, kiedy zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.

4. Zainteresowana społeczność otrzymuje wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2, i w tym celu uprawniona jest do wyrażania komentarzy i opinii, kiedy właściwy organ lub organy dysponują wszystkimi opcjami, zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję.

5. Szczegółowe ustalenia dotyczące informowania społeczeństwa (na przykład poprzez rozlepianie plakatów w określonym promieniu lub publikację w lokalnych gazetach) oraz konsultowania zainteresowanej społeczności (na przykład poprzez uwagi na piśmie lub w drodze publicznego wysłuchania), są dokonywane przez państwa członkowskie.

6. Określa się rozsądne ramy czasowe dla różnych faz, dające wystarczającą ilość czasu dla poinformowania społeczeństwa oraz zainteresowanej społeczności, aby przygotowały i skutecznie uczestniczyły w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, z zastrzeżeniem przepisów niniejszego artykułu".

5. Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy OOŚ stanowi, że:

„Państwa członkowskie zapewniają, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności:

a) mający wystarczający interes lub ewentualnie;

b) podnoszący naruszenie prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego,

mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa".

2. Ramowa dyrektywa wodna

6. Definicje pojęć „stanu wód powierzchniowych" i „stanu wód podziemnych" zawarte są w art. 2 pkt 17 i 19 ramowej dyrektywy wodnej. Dla celów tej dyrektywy „stan wód powierzchniowych" jest „ogólnym wyrażeniem stanu części wód powierzchniowych, określonym przez gorszy ze stanów ekologiczny lub chemiczny", a „stan wód podziemnych" jest „ogólnym wyrażeniem stanu części wód podziemnych, określonym przez gorszy ze stanów ilościowy lub chemiczny".

7. Zgodnie z art. 2 pkt 25 ramowej dyrektywy wodnej „dobry stan chemiczny wód podziemnych" oznacza stan chemiczny części wód podziemnych, który spełnia wszystkie warunki wymienione w tabeli 2.3.2 załącznika V do dyrektywy.

8. Artykuł 4 ramowej dyrektywy wodnej zatytułowany „Cele środowiskowe" stanowi:

„1. Czyniąc operacyjnymi programy działań określone w planach gospodarowania wodami w dorzeczu:

a) dla wód powierzchniowych

(i) państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez naruszenia ust. 8 [do których zastosowanie znajduje art. 4 ust. 6 i 7, i bez uszczerbku dla ust. 8];

(ii) państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania [do których zastosowanie znajduje ppkt] (iii) dla sztucznych i silnie zmienionych części wód, mając na celu osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania [do których zastosowanie znajdują] przedłuże[nia] czasow[e] ustalon[e] zgodnie z ust. 4 i […] ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8;

(iii) państwa członkowskie chronią i poprawiają wszystkie sztuczne i silnie zmienione części wód w celu osiągnięcia dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania [do których zastosowanie znajdują] przedłuże[nia] czasow[e] ustalon[e] zgodnie z ust. 4 i […] ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8;

[…]

b) dla wód podziemnych

(i) państwa członkowskie wdrażają działania konieczne, aby zapobiec lub ograniczyć dopływ zanieczyszczeń do wód podziemnych i zapobiec pogarszaniu się stanu wszystkich części wód podziemnych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez uszczerbku dla ust. 8 niniejszego artykułu oraz z zastrzeżeniem stosowania art. 11 ust. 3 lit. j);

(ii) państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód podziemnych, zapewniają równowagę między poborami a zasilaniem wód podziemnych, w celu osiągnięcia dobrego stanu wód podziemnych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 bez uszczerbku dla ust. 8 niniejszego artykułu oraz z zastrzeżeniem stosowania [do których zastosowanie znajduje] art. 11 ust. 3 lit. j);

(iii) państwa członkowskie wdrażają środki konieczne, aby odwrócić każdą znaczącą i ciągłą tendencję wzrostu stężenia każdego zanieczyszczenia wynikającego z wpływu działalności człowieka w celu stopniowej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych.

[…]".

B. Prawo niemieckie

9. Paragraf 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, w wersji opublikowanej w dniu 23 sierpnia 2017 r. (ustawy o środkach zaskarżenia w sprawach ochrony środowiska, zwanej dalej „UmwRG"), przewiduje:

„1. Można żądać uchylenia decyzji w przedmiocie zgodności z prawem/dopuszczalności przedsięwzięcia w rozumieniu § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1–2b, jeśli:

1) a) ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne lub

   b) indywidualna wstępna ocena konieczności przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne,

   wymagana na podstawie przepisów ustawy o ocenie skutków wywieranych na środowisko naturalne (»UVPG«) […] nie została przeprowadzona ani w wymaganym terminie, ani po jego upływie;

2) wymagany udział społeczeństwa w rozumieniu § 18 ustawy o ocenie skutków wywieranych na środowisko naturalne (UVPG) lub w rozumieniu § 10 federalnej ustawy o ochronie przed immisjami nie został zapewniony ani w wymaganym terminie, ani po jego upływie, lub

3) doszło do innego uchybienia proceduralnego, które

   a) nie zostało usunięte/naprawione,

   b) jest porównywalne do natury i wagi przypadków wskazanych w pkt 1) i 2) oraz

   c) pozbawiło zainteresowane społeczeństwo zapewnionej prawem możliwości udziału w procesie decyzyjnym; ów udział w procesie decyzyjnym powinien obejmować dostęp do dokumentów, które muszą być udostępnione do wglądu dla społeczeństwa.

Indywidualną wstępną ewaluację potrzeby dokonania oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, która została przeprowadzona, ale nie spełnia wymogów § 5 ust. 3 zdanie drugie ustawy o ocenie skutków wywieranych na środowisko naturalne (»UVPG«), uznaje się za wstępne badanie, które nie zostało przeprowadzone, w rozumieniu punktu 1) lit. b) zdanie pierwsze.

1a. Do błędów proceduralnych nieobjętych zakresem ust. 1 stosuje się § 46 ustawy o postępowaniu administracyjnym (zwanej dalej »VwVfG«). Jeśli sąd nie jest w stanie ustalić, czy błąd proceduralny, w rozumieniu zdania pierwszego, miał wpływ na decyzję w tym względzie, to przyjmuje się, że miało to miejsce.

1b. Naruszenie zasad proceduralnych skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji na podstawie § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1)–2b) lub 5) jedynie w przypadku, gdy nie można go usunąć/naprawić w drodze zmiany decyzji lub przeprowadzenia procedury uzupełniającej. Następujące przepisy pozostają nienaruszone:

1) Paragraf 45 ust. 2 ustawy o postępowaniu administracyjnym (VwVfG) oraz

2) Paragraf 75 ust. 1a ustawy o postępowaniu administracyjnym (VwVfG) oraz inne odnośne przepisy dotyczące ochrony roślin.

Na wniosek sąd może postanowić o zawieszeniu rozprawy do czasu usunięcia/naprawienia błędów proceduralnych w rozumieniu ust. 1 i 1a, o ile jest to celowe z punktu widzenia koncentracji postępowania.

2. […]

3. Ustępy 1–2 znajdują zastosowanie do środków prawnych wniesionych przez:

1) osoby w rozumieniu § 61 pkt 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (VwGO) oraz stowarzyszenia w rozumieniu § 61 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (VwGO) oraz

2) stowarzyszenia spełniające wymogi określone w § 3 ust. 1 lub § 2 ust. 2.

Ustęp 1 zdanie pierwsze pkt 3 znajduje zastosowanie do środków prawnych wniesionych przez osoby i stowarzyszenia określone w zdaniu pierwszym pkt 1, z zastrzeżeniem, że o stwierdzenie nieważności decyzji można wnosić jedynie w przypadku, gdy błąd proceduralny pozbawił zainteresowaną stronę przewidzianej prawem możliwości udziału w procesie decyzyjnym.

4. Paragrafy 1–2 stosuje się odpowiednio do środków prawnych wniesionych przez stowarzyszenia na podstawie ust. 3 zdanie pierwsze pkt 2 przeciwko decyzjom wydanym na podstawie § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 4 […]".

III. Okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym

10. Decyzją z dnia 27 września 2016 r., wydaną na wniosek Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (krajowego zarządu budowy dróg Nadrenii Północnej-Westfalii, zwanego dalej „inwestorem"), Bezirksregierung Detmold (zarząd rejencji Detmold, zwany dalej „organem wydającym zezwolenie") zatwierdził plan budowy autostrady A 33/drogi federalnej B 61/skrzyżowania Ummeln. Zatwierdzony odcinek drogi, o którym mowa, ma długość około 3,7 km.

11. Decyzją tą udzielono inwestorowi także zezwolenia na odprowadzanie wód opadowych z nawierzchni drogi do trzech zbiorników wodnych, względnie do wód gruntowych. Decyzja zawiera jednak liczne postanowienia dodatkowe, mające na celu zagwarantowanie jakości wód zarówno w odniesieniu do infiltracji wód powierzchniowych, jak i wód gruntowych.

12. W okresie od 30 sierpnia do 29 września 2010 r. dokumentacja planistyczna była publicznie dostępna. W zawiadomieniu poprzedzającym publiczne udostępnienie wymieniono dokumenty dotyczące ruchu drogowego, ochrony gatunków i zwierząt. Nie wskazano w nim dokumentów dotyczących ochrony przed hałasem i planowanego odwadniania. Brak wspomnianych dokumentów wywołał zastrzeżenia społeczne. W dniach 10 i 11 kwietnia 2013 r. przeprowadzono wstępne wysłuchanie.

13. Uwzględniwszy wyniki procedury konsultacyjnej i zastrzeżenia wniesione przez organy wodne, inwestor zdecydował się na różne zmiany w planie, dotyczące przede wszystkim odprowadzania wody deszczowej. Następnie sporządził „stronę tytułową", na której wymienił wszystkie przedstawione dokumenty i wskazał, w stosownych przypadkach, na dokonane w nich zmiany. Na tym etapie wymieniono wprawdzie dwa dokumenty dotyczące ruchu drogowego i hałasu, nie załączono jednak ekspertyz technicznych dotyczących odprowadzania wody. W toku dalszych konsultacji prowadzonych od 19 maja do 18 czerwca 2014 r. wniesione zostały dalsze zastrzeżenia społeczne.

14. W tych okolicznościach skarżący, których części dotyczy ryzyko wywłaszczenia z własności prywatnej, inni zaś mają domowe studnie dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę pitną i obawiają się zanieczyszczenia zasobów wodnych, zaskarżyli decyzję o zatwierdzeniu planu budowy do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy).

15. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) wskazuje, że nie przeprowadzono udokumentowanej analizy części wód w celu zapewnienia, że spełnione są wymogi przepisów dotyczących ochrony wód. W podsumowaniu decyzji o zatwierdzeniu planu budowy zawarta jest jedynie konkluzja, że jest mało prawdopodobne, by realizacja przedsięwzięcia skutkowała pogorszeniem stanu części wód powierzchniowych lub pogorszeniem stanu części wód podziemnych. Dopiero w toku postępowania sądowego organ wydający zezwolenie przedstawił czterdziestoośmiostronicowy raport techniczny opisujący zbiorniki wodne, których dotyczy przedsięwzięcie, oraz zawierający ocenę wpływu przedsięwzięcia na ich elementy jakościowe, nie czyniąc z niego jednak formalnie części zaskarżonej decyzji.

16. Co do istoty sprawy, sąd odsyłający jest zdania, po pierwsze, że w toku procedury konsultacyjnej społeczeństwa nie poinformowano wystarczająco o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Zaznacza on jednak, że zgodnie z prawem krajowym taki błąd proceduralny może powoływać skarżący będący osobą fizyczną i błąd taki może być podstawą uchylenia decyzji o zatwierdzeniu planu budowy wyłącznie w przypadku, gdy sam skarżący został pozbawiony możliwości udziału w procesie decyzyjnym. Choć w niniejszej sprawie zdaniem sądu odsyłającego błąd proceduralny nie miał wpływu na wynik decyzji, to sąd ten wskazuje, że w przypadku odwołań wnoszonych przez pojedynczych skarżących jedynym istotnym czynnikiem jest to, czy skarżących tych pozbawiono przysługującej im możliwości wzięcia udziału w procesie decyzyjnym. Sąd odsyłający uważa jednak, że ustalając w ten sposób warunki dopuszczalności odwołań wniesionych przez pojedynczych skarżących, prawo krajowe nie stoi w sprzeczności z celem dyrektywy OOŚ, jakim jest zapewnienie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

17. W dalszej kolejności sąd odsyłający rozważa, czy dopuszczalne jest dokonanie oceny dotyczącej zakazu pogarszania stanu wód powierzchniowych i umożliwienie jej weryfikacji w drodze odpowiedniej dokumentacji już po wydaniu decyzji o zatwierdzeniu planu.

18. Ponadto sąd odsyłający stoi na stanowisku, że zakaz pogarszania stanu wód jest wiążący również w odniesieniu do wód gruntowych, w związku z czym stan wód gruntowych również należy poddać ocenie przed udzieleniem zezwolenia na przedsięwzięcie. Sąd ten kwestionuje jednak kryteria, jakie należy uwzględnić przy ustalaniu, czy dochodzi do pogorszenia stanu chemicznego zbiornika wód gruntowych, ponieważ w tym przypadku ramowa dyrektywa wodna wprowadza rozróżnienie jednie na stan dobry i zły.

19. Sąd odsyłający uważa wreszcie, że obowiązek zapobiegania pogorszeniu i nakaz poprawy stanu wód, o których mowa w art. 4 ramowej dyrektywy wodnej, nie skutkują – pomimo wiążącego charakteru tego przepisu – tym, że dopuszczalne jest, aby wszyscy członkowie zainteresowanej społeczności, której dotyczy przedsięwzięcie, mieli prawo kwestionować decyzję naruszającą wspomniane zobowiązania, powołując się na naruszenie swoich praw.

IV. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i postępowanie przed Trybunałem

20. W tych okolicznościach postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 sierpnia 2018 r., Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 11 ust. 1 lit. b) [dyrektywy OOŚ] należy interpretować w ten sposób, że zgodny z nim jest przepis prawa krajowego, który przewiduje, iż skarżący, inny niż uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, może żądać uchylenia decyzji z powodu uchybienia proceduralnego tylko wtedy, gdy uchybienie to pozbawiło go przewidzianego prawem udziału w procesie decyzyjnym?

2) a) Czy art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) [należy interpretować w ten sposób, że zawiera on nie tylko materialnoprawne przesłanki oceny, ale także wymagania dotyczące administracyjnego postępowania o wydanie zezwolenia?

2) b) W razie udzielenia na pytanie a) odpowiedzi twierdzącej, czy udział społeczeństwa zgodnie z art. 6 dyrektywy OOŚ musi się koniecznie odnosić do dokumentów służących ocenie w świetle prawa wodnego w powyższym znaczeniu, czy też dopuszczalne jest zróżnicowanie w zależności od czasu sporządzenia dokumentu i jego złożoności?

3) Czy pojęcie pogorszenia się stanu części wód podziemnych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej, należy interpretować w ten sposób, że pogorszenie stanu chemicznego części wód podziemnych występuje wtedy, gdy w wyniku realizacji przedsięwzięcia zostanie przekroczona co najmniej jedna środowiskowa norma jakości dla danego parametru, i że niezależnie od tego, w sytuacji gdy wartość graniczna dla danej substancji zanieczyszczającej była już przekroczona, każdy dalszy (wymierny) wzrost stężenia stanowi pogorszenie?

4) a) Czy art. 4 ramowej dyrektywy wodnej – biorąc pod uwagę jego moc wiążącą (art. 288 TFUE) i gwarancję skutecznej ochrony sądowej (art. 19 TUE) – należy interpretować w ten sposób, że wszyscy członkowie zainteresowanej społeczności, której dotyczy przedsięwzięcie, którzy twierdzą, że zatwierdzenie przedsięwzięcia naruszyło ich prawa, są również uprawnieni do zaskarżenia przed sądem naruszeń zakazu pogarszania i nakazu poprawy stanu wód?

4) b) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie a), czy art. 4 ramowej dyrektywy wodnej – biorąc pod uwagę jego cele – należy interpretować w ten sposób, że skarżący, którzy dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę utrzymują domowe studnie w bliskim sąsiedztwie planowanej trasy drogowej, mają w każdym razie prawo do zaskarżenia przed sądem naruszeń zakazu pogarszania i nakazu poprawy stanu wód?".

21. Uwagi na piśmie przedstawili skarżący, rząd polski oraz Komisja Europejska. Skarżący i Komisja zaprezentowali ustnie swe argumenty przed Trybunałem podczas rozprawy w dniu 19 września 2019 r. Muszę jednak odnotować, że fakt, iż ani kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia, ani Republika Federalna Niemiec nie uznały za stosowne złożyć uwag na piśmie ani wziąć udziału w rozprawie, jest nieco niefortunny. Ponieważ niniejsza sprawa dotyczy interpretacji dość złożonych przepisów niemieckiego prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, być może lepiej byłoby, gdyby Trybunał miał sposobność otrzymać uwagi od wspomnianych dwóch podmiotów, które odpowiedzialne są – odpowiednio – za stosowanie i tworzenie przedmiotowych przepisów.

V. Analiza

A. W przedmiocie pytania pierwszego

22. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy OOŚ należy interpretować w ten sposób, że przepis prawa krajowego, który przewiduje, iż skarżący, inny niż uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, może żądać uchylenia decyzji z powodu uchybienia proceduralnego tylko wtedy, gdy uchybienie to pozbawiło go przewidzianego prawem udziału w procesie decyzyjnym, jest z nim zgodny.

1. W przedmiocie genezy art. 11 ust. 1 dyrektywy OOŚ i jego interpretacji

23. Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy OOŚ państwa członkowskie zapewniają, by członkowie zainteresowanej społeczności mający wystarczający interes we wszczęciu postępowania lub podnoszący naruszenie prawa mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów tej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa.

24. Przepis ten odpowiada art. 10a dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne [4], który z kolei w dużej mierze odpowiadał art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i przyjętej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. [5] (zwanej dalej „konwencją z Aarhus"). Nie ulega wątpliwości, że art. 10a został dodany do dyrektywy 85/337, wraz z innymi przepisami, na mocy dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE [6] w celu zapewnienia zgodności prawa Unii z wymogami konwencji z Aarhus [7]. Nie jest również sporne, że konwencja ta stanowi integralną część porządku prawnego Unii [8].

25. W tym kontekście Trybunał orzekł już, z jednej strony, że kontrola zgodności z prawem decyzji, aktów lub zaniechań objętych przepisami dyrektywy OOŚ to kontrola, do której przeprowadzania prawodawca Unii Europejskiej, zgodnie z celami konwencji z Aarhus, miał zamiar dopuścić członków zainteresowanej społeczności mających wystarczający interes lub podnoszących naruszenie prawa, w celu przyczynienia się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego [9], a także, z drugiej strony, że jeżeli państwo członkowskie ustanawia przepisy proceduralne mające zastosowanie do środków prawnych, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, to należy uznać, że to państwo członkowskie wykonuje zobowiązanie wynikające z tego artykułu. Co za tym idzie, należy uznać, że państwo to stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), w związku z czym karta ma odpowiednie zastosowanie [10].

26. W tych okolicznościach jasne jest, jak już Trybunał orzekł, że „przepis ten [tj. art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus] w związku z art. 47 karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska" [11].

4 Dz.U. 1985, L 175, s. 40 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 248.

5 Dz.U. 2005, L 124, s. 1.

6 Dz.U. 2003, L 156, s. 17.

7 Zobacz podobnie motyw 5 dyrektywy 2003/35 oraz wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 26).

8 Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 45).

9 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 28).

10 Zobacz podobnie w odniesieniu do dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową") wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 52), a także w odniesieniu do ramowej dyrektywy wodnej wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 44).

11 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 45).

27. Z tego względu, choć państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy określaniu, co stanowi „wystarczający interes prawny" lub „naruszenie prawa", to przepisów art. 11 dyrektywy OOŚ dotyczące uprawnień przysługujących członkom społeczności, której dotyczą decyzje, akty lub zaniechania objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, do wszczynania odpowiednich postępowań odwoławczych nie można interpretować w sposób zawężający [12] lub taki, który zaprzeczałby treści prawa osoby wnoszącej sprzeciw do skutecznej ochrony prawnej.

28. Brzmienie art. 11 ust. 3 dyrektywy OOŚ, jak też art. 9 ust. 2 akapit drugi konwencji z Aarhus także potwierdzają, że zakres uznania państw członkowskich jest ograniczony poszanowaniem celu zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości [13].

2. W przedmiocie możliwości zastosowania art. 11 dyrektywy OOŚ w niniejszej sprawie

29. W niniejszej sprawie prawo krajowe uzależnia uchylenie decyzji od spełnienia warunku, by dana nieprawidłowość proceduralna skutkowała pozbawieniem zainteresowanego podmiotu możliwości faktycznego udziału w procesie decyzyjnym w sposób przewidziany prawem. Powstaje w związku z tym pytanie, czy warunek ten sam w sobie jest zgodny z wymogami art. 11 dyrektywy OOŚ.

30. W tym względzie należy zauważyć, że zobowiązując państwa członkowskie do zapewnienia, by członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwoławczej w celu kwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów albo zaniechań, do których stosują się przepisy dyrektywy OOŚ, prawodawca Unii nie zmierzał do ograniczenia przesłanek, na jakie można powołać się na poparcie odpowiedniego środka prawnego [14]. Podobnie jak okoliczność, że [prawodawca Unii] „[n]ie zamierzał […] związać możliwości powołania się na uchybienie proceduralne z przesłanką, by miało ono wpływ na brzmienie ostatecznej zaskarżonej decyzji" [15], z brzmienia i celów art. 11 dyrektywy OOŚ – który zapewnia szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska – można również wnioskować, że prawodawca Unii nie zmierzał do ograniczenia prawa jednostek do kwestionowania decyzji dotyczących środowiska wyłącznie do tego szczególnego rodzaju przypadków, w których z uwagi na błąd proceduralny skarżący został pozbawiony prawa do udziału w całym procesie decyzyjnym w sposób przewidziany prawem.

31. Przeciwnie, jak Trybunał orzekł już w wyroku w sprawie Gemeinde Altrip i in., „jako że celem tej dyrektywy jest w szczególności ustalenie gwarancji proceduralnych umożliwiających w szczególności poprawę informacji i udział społeczeństwa w ramach oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne mogących mieć istotny wpływ na to środowisko, kontrola przestrzegania reguł proceduralnych w tej dziedzinie ma szczególne znaczenie. Zgodnie z celem polegającym na przyznaniu zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości społeczność ta powinna zatem móc zasadniczo *powołać się na wszelkie uchybienia proceduralne* w uzasadnieniu środka prawnego dotyczącego zakwestionowania zgodności z prawem decyzji określonych w tej dyrektywie" [16].

32. Dotyczy to zwłaszcza samych ocen skutków wywieranych na środowisko naturalne, jako że ten szczególnie istotny aspekt ochrony środowiska naturalnego mógłby być zagrożony, gdyby zgód na tego rodzaju projekty inwestycyjne miano udzielać bez przeprowadzenia oceny spełniającej odpowiednie standardy prawne. Co za tym idzie, podmiot, na który wpływ ma decyzja udzielająca zgody na projekt

12 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 38, 40).

13 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 39).

14 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 37); z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 36, 47); z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, EU:C:2015:683, pkt, 47, 58, 77).

15 Wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 47).

16 Wyrok z dnia 7 listopada 2013 r. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 48). Wyróżnienie własne.

inwestycyjny, musi być uprawniony do wniesienia środka odwoławczego dotyczącego jakiegokolwiek istotnego błędu proceduralnego odnoszącego się do tej decyzji administracyjnej, z wyjątkiem sytuacji gdy właściwe organy udowodnią, że gdyby nie doszło do tego uchybienia proceduralnego, zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści [17].

33. Oczywiście prawdą jest, że art. 11 ust. 3 dyrektywy OOŚ – zgodnie z zasadami art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus – wprowadza wyraźnie rozróżnienie pomiędzy sytuacją podmiotów indywidualnych a sytuacją stowarzyszeń ochrony środowiska. Ustawodawcy krajowi są zatem, co do zasady, uprawnieni do wprowadzania w tym względzie uregulowań, że jedyne prawa, na których naruszenie mogą powoływać się jednostki chcące sprzeciwić się projektowi inwestycyjnemu – takiemu jak w analizowanym przypadku droga dojazdowa do autostrady – to materialne prawa podmiotowe. Tego rodzaju ograniczeń krajowych nie można jednak stosować w odniesieniu do środków wnoszonych przez stowarzyszenia ochrony środowiska [18].

34. Innymi słowy, choć konwencja z Aarhus i przyjęta później dyrektywa OOŚ wprowadziły regulacje do pewnego stopnia dopuszczające actio popularis w obszarze ochrony środowiska naturalnego dla stowarzyszeń ochrony środowiska, to jednak wyraźnie nie zrobiły tego w odniesieniu do środków wnoszonych przez osoby fizyczne. Należy jednak pamiętać, że przepis art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus należy interpretować w związku z art. 47 karty, w związku z czym państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska [19]. Z tego z kolei wynika, że przepisów art. 11 dyrektywy OOŚ dotyczących środków prawnych przysługujących członkom społeczności, której dotyczą decyzje, akty lub zaniechania objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, nie można interpretować w sposób zawężający [20].

35. W tym kontekście należy zatem uznać, że gwarancje proceduralne przewidziane dyrektywą OOŚ – w szczególności te, o których mowa w art. 6 – należy traktować jako materialne prawa podmiotowe. W tych okolicznościach wydaje się rozsądne, aby norma prawa krajowego mogła nakładać na podmioty indywidualne, chcące wnioskować o uchylenie decyzji, działania lub zaniechania objętego zakresem dyrektywy, obowiązek wykazania, że zostały one pozbawione przynajmniej jednej z owych gwarancji proceduralnych – jak np. dostępu do stosownych dokumentów. Można by uznać, że taki wymóg służy istotnym interesom związanym ze skutecznym i zorganizowanym działaniem wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności zapewnieniu, że postępowania o uchylenie inicjowane są przez osoby fizyczne, na które domniemane naruszenie prawa miało lub w jakiś sposób może mieć wpływ.

36. Jeśli analizowane prawo krajowe wywiera ten właśnie skutek, to należałoby uznać, że jest ono zgodne z brzmieniem art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy OOŚ, a jednocześnie zachowuje cel wspomnianej dyrektywy, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jeśli jednak na skutek analizowanego prawa krajowego prawo jednostki do wniesienia o uchylenie decyzji, działania lub zaniechania mieszczącego się w zakresie dyrektywy byłoby uzależnione od spełnienia warunku, że jednostka została pozbawiona udziału w *całym* procesie decyzyjnym – ze względu na to, że gwarancje proceduralne przewidziane w dyrektywie OOŚ nie byłyby uznane za materialne prawa jednostki – to sytuacja wyglądałaby zupełnie inaczej. Moim zdaniem byłaby ona równoznaczna z naruszeniem art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy OOŚ, ponieważ pozbawiałaby osoby wnoszące sprzeciw istoty przysługującego im prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska naturalnego.

17 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 49–53, 57).

18 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 45); z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 33, 91).

19 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 45).

20 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 38, 40).

37. Wniosek ten jest również zgodny z wymogami art. 47 i art. 52 ust. 1 karty [21]. Jak wykazałem powyżej w kontekście dyrektywy OOŚ, ogólny wymóg, by osoba prywatna, na której sytuację wpływ ma błąd proceduralny, na który się powołuje, z pewnością służy interesom ogólnego wymiaru sprawiedliwości i nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla zapewnienia tego celu. Takiego wymogu nie można by zatem uznać za niezgodny z wymogami art. 47 karty. Jeśli jednak skutkiem prawa krajowego byłoby ograniczenie prawa do sprzeciwu *wyłącznie* do przypadków, w których osoba fizyczna mogłaby wykazać, że została pozbawiona prawa do udziału w całym procesie, to taki wymóg byłby nadmierny i nieproporcjonalny. Można by również uznać, że taka sytuacja stałaby w sprzeczności z celem zapewnienia skutecznej ochrony środowiska naturalnego w sposób przewidziany zarówno przez konwencję z Aarhus, jak i przez dyrektywę OOŚ. Co za tym idzie, jakiekolwiek tego typu ograniczenie wynikające z przepisu prawa krajowego o wspomnianym wyżej charakterze byłoby niezgodne z istotą prawa do skutecznego środka prawnego, przewidzianego w art. 47 karty.

3. Wniosek w zakresie pytania pierwszego

38. Co za tym idzie, w świetle powyższych rozważań jestem zdania, że art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy OOŚ nie sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, który przewiduje, iż skarżący, inny niż uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, może żądać uchylenia decyzji, działania lub zaniechania mieszczącego się w zakresie tej dyrektywy z powodu uchybienia proceduralnego tylko wtedy, gdy wykaże, że został pozbawiony przynajmniej jednej z gwarancji proceduralnych przewidzianych w tej dyrektywie, w szczególności tych, o których mowa w art. 6. Jednak że, art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy OOŚ sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, który uzależnia prawo jednostki do wnoszenia o uchylenie decyzji, działania lub zaniechania mieszczącego się w zakresie tej dyrektywy od spełnienia warunku, że osoba ta została pozbawiona prawa do udziału w procesie decyzyjnym w oparciu o przesłankę, że gwarancje proceduralne przewidziane we wspomnianej dyrektywie nie są uznane za materialne prawa podmiotowe.

B. W przedmiocie pytania drugiego

39. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) ramowej dyrektywy wodnej należy interpretować w ten sposób, że zawiera on nie tylko materialnoprawne przesłanki oceny, ale także wymagania dotyczące administracyjnego postępowania o wydanie zezwolenia w tym sensie, że byłoby niedopuszczalne, aby oceny dotyczącej zakazu pogarszania się stanu części wód powierzchniowych dokonywano i aby umożliwiano jej weryfikację w drodze odpowiedniej dokumentacji dopiero po wydaniu decyzji zatwierdzającej plan.

40. Dodatkowo, w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej, sąd odsyłający chciałby ustalić, czy udział społeczeństwa zgodnie z art. 6 dyrektywy OOŚ w każdym przypadku odnosi się do dokumentów służących ocenie w świetle ramowej dyrektywy wodnej, czy też dopuszczalne jest zróżnicowanie w zależności od czasu sporządzenia dokumentu i jego złożoności.

21 Dla przypomnienia art. 52 ust. 1 karty przewiduje, że „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej [k]arcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

41. Jak stwierdził sąd odsyłający w swoim postanowieniu, odpowiedź na takie samo pytanie w kontekście dyrektywy siedliskowej jest jasna: zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 3 tej dyrektywy odpowiedniej oceny skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu należy dokonać *przed* udzieleniem na nie zezwolenia [22]. A zatem w kompetencji właściwych organów państwowych leży, przy uwzględnieniu wniosków wynikających z oceny skutków planu lub przedsięwzięcia na dany teren, udzielenie takiego zezwolenia *dopiero po* upewnieniu się, że plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren [23].

42. Choć ramowa dyrektywa wodna nie zawiera dokładnie takiego samego przepisu, to należy zauważyć, po pierwsze, że niespełnienie wymogów art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) ramowej dyrektywy wodnej oraz art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ma te same konsekwencje; po drugie, że pierwszy ze wspomnianych przepisów służy osiągnięciu takich samych celów jak te powołane przez Trybunał dla poparcia interpretacji drugiego z tych nich; i po trzecie, że obydwa przepisy mają taki sam kontekst ogólny i kontekst w zakresie środowiska naturalnego.

43. Po pierwsze, jak wspomniałem wcześniej, zgodnie z dyrektywą siedliskową, jeżeli brak jest pewności co do tego, że nie wystąpią negatywne skutki na przedmiotowym terenie, związane z ocenianym planem lub przedsięwzięciem, właściwe organy państwowe powinny odmówić udzielenia zezwolenia na ten plan lub przedsięwzięcie [24]. Jasne jest również, że na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) ramowej dyrektywy wodnej państwa członkowskie są zobowiązane – z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa – do odmowy zgody na konkretne przedsięwzięcie, w przypadku gdy może ono spowodować pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych lub gdy zagraża uzyskaniu dobrego stanu wód powierzchniowych lub dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego takich wód na dzień przewidziany w tej dyrektywie [25].

44. Po drugie, Trybunał orzekł, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej „przyczynia się […] do realizacji celu, do którego zmierzają środki podejmowane zgodnie z tą dyrektywą, a który zgodnie z jej art. 2 ust. 2 polega na zachowaniu lub odtworzeniu, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Unii, oraz bardziej ogólnego celu tej dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska obszarów chronionych na jej podstawie” [26]. Tym dwóm celom, szczegółowemu i ogólnemu, służy także art. 4 ramowej dyrektywy wodnej w obszarze ochrony wody. Jak stwierdził Trybunał, przepis ten przyczynia się z jednej strony do realizacji celu głównego, do którego zmierzają środki przyjęte na mocy tej dyrektywy, który – jak wynika z art. 1 w związku z motywami 11, 19, 27 i 34 wspomnianej dyrektywy – polega na zapewnieniu ochrony środowiska, a z drugiej strony, bardziej konkretnie, na utrzymaniu i poprawie jakości środowiska wodnego Unii Europejskiej [27].

45. Po trzecie, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że kryterium udzielenia zezwolenia ustanowione w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej zawiera w sobie zasadę ostrożności i w ten sposób dąży do zapobieżenia niekorzystnym wpływom na tereny chronione poprzez plany lub przedsięwzięcia [28]. Z tego względu właściwe organy państwowe mogą udzielić zezwolenia na daną działalność jedynie wówczas, gdy uzyskają pewność, że nie będzie ona miała negatywnych skutków na

22 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 53); z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 42).

23 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 55).

24 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 55, 57).

25 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 51); z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 31).

26 Wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 43).

27 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 33).

28 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 58); z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 41); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 118).

teren będący pod jej wpływem [29]. Musi to dotyczyć również art. 4 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej, ponieważ dyrektywa ta oparta jest na art. 175 TWE (obecnie art. 192 TFUE). Jako taka przyczynia się ona do osiągnięcia celów polityki Unii w dziedzinie środowiska, która opiera się – jak zapisano wprost w art. 191 ust. 2 TFUE (dawnym art. 174 ust. 2 TWE) i wskazano w motywie 11 ramowej dyrektywy wodnej – na zasadzie ostrożności.

46. W świetle powyższych uwag stoję na stanowisku, że art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) ramowej dyrektywy wodnej należy interpretować w ten sposób, że zawiera on nie tylko materialnoprawne przesłanki oceny, ale wymaga, dodatkowo, aby jakakolwiek ocena lub weryfikacja tych przesłanek w zakresie zakazu pogorszania się stanu części wód powierzchniowych poprzedzała wydanie decyzji zezwalającej na przedsięwzięcie.

47. Można również zauważyć, że interpretacja ta znajduje już odzwierciedlenie w wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). Trybunał orzekł mianowicie, że sąd krajowy nie jest zobowiązany do tego, by samemu zbadać poszanowanie warunków przewidzianych w art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej – co umożliwia wydanie zezwolenia pomimo tego, że prawdopodobne jest, iż przedsięwzięcie będzie miało negatywny wpływ na wodę – i może się ograniczyć do stwierdzenia niezgodności z prawem zaskarżonego aktu, w sytuacji gdy właściwy organ krajowy wydał zezwolenie bez zbadania poszanowania warunków [30]. Przede wszystkim jednak Trybunał stwierdził, że „[n]a organach krajowych właściwych w zakresie wydania [ze]zwolenia na przedsięwzięcie *spoczywa* […] *obowiązek skontrolowania, czy spełnione są warunki określone w art. 4 ust. 7 lit. a)–d) dyrektywy 2000/60, zanim owe organy wydadzą to [ze]zwolenie*, bez uszczerbku dla ewentualnej kontroli sądowej” [31]. Zasada ostrożności, która leży u podstaw ramowej dyrektywy wodnej, wymaga zatem, by obowiązek uprzedniej oceny, wynikający z art. 4 ust. 7 tej dyrektywy – w celu skorzystania z wyłączenia – dotyczył również obowiązku głównego wskazanego w ust. 1 tego artykułu.

48. Jeśli chodzi o drugą część pytania drugiego, to w kontekście udziału społeczeństwa, przewidzianego w art. 6 dyrektywy OOŚ, nie uważam, aby dopuszczalne było zróżnicowanie w zależności od czasu sporządzenia lub złożoności dokumentu istotnego dla oceny wymaganej przez ramową dyrektywę wodną.

49. Po pierwsze, należy mieć na uwadze, że jakakolwiek kontrola zgodności z prawem decyzji, aktów lub zaniechań objętych przepisami dyrektywy OOŚ ma na celu, zgodnie z celami konwencji z Aarhus, dopuszczenie członków zainteresowanej społeczności, w celu przyczynienia się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego [32].

50. Po drugie, art. 6 dyrektywy OOŚ należy interpretować w świetle wymogów art. 6 konwencji z Aarhus, który jest przez ten artykuł transponowany. Jak wyjaśniła rzecznik generalna J. Kokott w opinii w sprawach połączonych Comune di Corridonia i in. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:249), udział społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko, powinien mieć miejsce na tyle wcześnie, *aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne*, a udział społeczeństwa był skuteczny. Podkreśla to dodatkowo cel wczesnego udziału, ponieważ „udział ten jest bardziej skuteczny, jeżeli może być kompleksowo uwzględniony w fazie realizacji przedsięwzięcia” [33]. Można również odnotować, że wspomniana chęć zapewnienia udziału społeczeństwa przed podjęciem ostatecznych decyzji została wprost wskazana w odniesieniu do ochrony wód w motywie 46 ramowej dyrektywy wodnej.

29 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 59).

30 Wyrok z dnia 1 czerwca 2017 r., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, pkt 38).

31 Wyrok z dnia 1 czerwca 2017 r., Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, pkt 39). Wyróżnienie własne.

32 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 28).

33 Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach połączonych Comune di Corridonia i in. (C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:249, pkt 26).

51. W tym kontekście wydaje się jasne, że dopuszczenie zróżnicowania zaproponowanego przez sąd odsyłający działałoby wbrew tym celom. Z jednej strony prawdopodobne jest, że wprowadzenie rozróżnienia w odniesieniu do daty dokumentu skutkowałoby udzielaniem zgód na określone przedsięwzięcia bez uprzedniego poinformowania zainteresowanego społeczeństwa o ich potencjalnym wpływie na środowisko naturalne. Z drugiej strony, wprowadzenie rozróżnienia w zależności od złożoności dokumentu mogłoby skutkować tym, że organy krajowe przyjmowałyby podejście wybiórcze i potencjalnie subiektywne, działające na szkodę zainteresowanego społeczeństwa i, w określonych przypadkach, ochrony środowiska naturalnego.

52. Co za tym idzie, w świetle powyższych uwag, stoję na stanowisku, że art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) ramowej dyrektywy wodnej należy interpretować w ten sposób, że zawiera on nie tylko materialnoprawne przesłanki oceny, ale wymaga, dodatkowo, aby ocena dotycząca zakazu pogorszenia stanu części wód powierzchniowych poprzedzała wydanie decyzji zezwalającej na przedsięwzięcie, niezależnie od czasu sporządzenia lub złożoności dokumentu istotnego dla takiej oceny.

C. W przedmiocie pytania trzeciego

53. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy pojęcie „pogorszenia się stanu części wód podziemnych", o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej, należy interpretować w ten sposób, że pogorszenie stanu chemicznego części wód podziemnych występuje wtedy, gdy w wyniku realizacji przedsięwzięcia zostanie przekroczona co najmniej jedna środowiskowa norma jakości dla danego parametru, i że niezależnie od tego, w sytuacji gdy wartość graniczna dla danej substancji zanieczyszczającej była już przekroczona, każdy dalszy (wymierny) wzrost stężenia stanowi pogorszenie.

54. W wyroku w sprawie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) Trybunał stwierdził, w oparciu o literalną i systemową wykładnię art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej oraz w świetle celów tej dyrektywy, że pojęcie „pogorszenia stanu" części wód powierzchniowych, o którym mowa tym artykule, należy interpretować w ten sposób, że „pogorszenie zachodzi od momentu, gdy przynajmniej jeden z elementów jakości w rozumieniu załącznika V do dyrektywy ulega obniżeniu o jedną klasę, nawet jeżeli to pogorszenie nie wyraża się w ogólnej zmianie zaklasyfikowania części wód powierzchniowych"[34]. Trybunał wskazał ponadto, że „jeśli dany element jakości w rozumieniu tego załącznika znajduje się już w najniższej klasie, każde pogorszenie tego elementu stanowi »pogorszenie stanu« części wód powierzchniowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)"[35].

55. Faktem jest, że inaczej niż w przypadku części wód powierzchniowych – w odniesieniu do których ramowa dyrektywa wodna przewiduje pięciostopniową skalę klas stanu ekologicznego – w przypadku wód podziemnych dyrektywa wprowadza jedynie rozróżnienie na stan dobry i słaby w odniesieniu do ilościowego i chemicznego stanu wód. Jestem jednak zdania, że interpretacja pojęcia „pogorszenie stanu" części wód w rozumieniu ramowej dyrektywy wodnej powinna być podobna, niezależnie od tego, czy chodzi o wody powierzchniowe, czy podziemne.

56. Poza celami środowiskowymi ramowej dyrektywy wodnej, które na podstawie art. 4 ust. 1 są w oczywisty sposób zbieżne dla wód powierzchniowych i podziemnych, także przyjętą przez Trybunał podstawę interpretacji art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej, tj. wykładnię literalną i systemową, można bowiem stosować przez analogię do art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i)[36].

34 Wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 70).

35 Wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 70).

36 Zobacz podobnie H. Waller, 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?, *European Law Reporter*, 2016, nr 2, s. 53–66, w szczególności s. 60.

57. Po pierwsze, podobnie jak w przypadku art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i), brzmienie art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej uzasadnia interpretację, że przepis ten jest niezależny od specyfikacji wskazanych w załączniku V, jako że obydwa te przepisy przewidują wprost, że należy zapobiegać pogorszeniu stanu *wszystkich* części wód, zarówno powierzchniowych, jak i podziemnych. Wprawdzie wyłącznie art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) i (iii) oraz art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) ramowej dyrektywy wodnej odwołują się załącznika V, jednak przepisy te dotyczą obowiązku *poprawiania* stanu części wód. Obowiązek zapobiegania pogorszeniu oraz obowiązek poprawiania to jednak dwa niezależne zobowiązania [37]. Dodatkowo, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 19 ramowej dyrektywy wodnej – podobną do definicji stanu wód powierzchniowych z art. 2 pkt 17 tej samej dyrektywy – stan wód podziemnych jest ogólnym wyrażeniem stanu części wód podziemnych, określonym przez gorszy ze stanów ilościowy lub chemiczny.

58. A zatem tak samo jak w przypadku art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej, również brzmienie art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) nakłada, w sposób ogólny, obowiązek zapobiegania pogorszeniu stanu wód podziemnych, nie odwołując się do klasyfikacji wynikającej z załącznika V.

59. Po drugie, faktem jest, że o ile ocena stanu wód powierzchniowych opiera się na analizie stanu ekologicznego, obejmującego pięć klas, o tyle ocena stanu wód podziemnych opiera się na analizie stanu ilościowego i chemicznego, odwołującego się do tabel 2.1.2 i 2.3.2 załącznika V [38].

60. Jednakże, jak już wskazałem, ani art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i), ani art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej nie odnoszą się do załącznika V. W związku z tym, podobnie jak pojęcie „pogorszenie stanu" części wód powierzchniowych, również pojęcie „pogorszenie stanu" części wód podziemnych uznać należy za pojęcie o ogólnym zakresie. Klasy i warunki określone w tym względzie w tabelach są zatem – używając sformułowania Trybunału z wyroku w sprawie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland – „jedynie instrumentem, który zawęża lub wprowadza granice dla szczegółowych działań państw członkowskich polegających na określaniu elementów jakości, które odzwierciedlają rzeczywisty stan danej części wód" [39].

61. Po trzecie, należy również wziąć pod uwagę art. 4 ust. 5 lit. c) ramowej dyrektywy wodnej, przewidujący wprost zakaz dalszego pogorszenia stanu określonych części wód, względem których państwa członkowskie mogą zmierzać do osiągnięcia mniej restrykcyjnych celów środowiskowych [40].

62. W tych okolicznościach, jak Trybunał orzekł w odniesieniu do „części wód" *ogólnie*, pojęcie „pogorszenia" należy interpretować poprzez odniesienie do elementu jakości lub substancji, jako że „obowiązek zapobiegania pogorszeniu zachowuje swoją pełną skuteczność, ponieważ obejmuje on wszelkie zmiany mogące stanowić zagrożenie dla realizacji podstawowego celu [ramowej dyrektywy wodnej]" [41]. Interpretacja ta powinna tym bardziej mieć zastosowanie w przypadku części wód podziemnych, w odniesieniu do których wyróżnia się jedynie stan „dobry" i „słaby", podczas gdy dla wód powierzchniowych istnieje pięć klas stanów.

63. Ponadto Trybunał stwierdził już, w podobnie ogólny sposób, że „jeśli chodzi o kryteria pozwalające na stwierdzenie pogorszenia części wód, to należy przypomnieć, że z systematyki art. 4 [ramowej dyrektywy wodnej], a zwłaszcza z ust. 6 i 7 tego artykułu wynika, iż pogorszenie stanu części wód, nawet o charakterze przejściowym, [jest] dozwolone wyłącznie przy spełnieniu surowych warunków. Wynika stąd, że próg, powyżej którego stwierdza się naruszenie obowiązku zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód, musi być nisko określony" [42].

37 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 39).

38 Zobacz art. 2 pkt 25 i 28 ramowej dyrektywy wodnej.

39 Wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 61).

40 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 64).

41 Wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 66).

42 Wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 67).

64. W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 pkt 25 ramowej dyrektywy wodnej „dobry stan chemiczny wód podziemnych" oznacza stan chemiczny części wód podziemnych, który spełnia *wszystkie warunki wymienione w tabeli 2.3.2 załącznika V*. Oznacza to, że skład chemiczny części wód podziemnych jest taki, że stężenia zanieczyszczeń nie wykazują efektów zasolenia lub innych oddziaływań, nie przekraczają norm jakości ani wartości progowych określonych w dyrektywie 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu [43] i nie są na takim poziomie, że mogłyby prowadzić do nieosiągnięcia przez powiązane z nimi wody powierzchniowe celów środowiskowych, określonych na mocy art. 4, lub do obniżenia jakości chemicznej lub ekologicznej tych części wód lub spowodowania znacznych szkód w ekosystemach lądowych bezpośrednio zależnych od części wód podziemnych.

65. Zgodnie z art. 17 ramowej dyrektywy wodnej art. 3 ust. 1 dyrektywy 2006/118 wprowadza zatem kryteria służące ocenie stanu chemicznego wód podziemnych. Na podstawie tego przepisu państwa członkowskie stosują normy jakości wód podziemnych określone w załączniku I oraz wartości progowe stężenia zanieczyszczeń, grup zanieczyszczeń i wskaźników zanieczyszczeń, zidentyfikowanych jako przyczyniające się do uznania jednolitej części wód podziemnych lub grupy takich części za zagrożoną, które określą zgodnie z procedurą opisaną w części A załącznika II, z uwzględnieniem co najmniej wykazu zawartego w części B załącznika II.

66. W tych okolicznościach jestem zdania, że pojęcie „pogorszenie stanu" części wód podziemnych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) ramowej dyrektywy wodnej, należy interpretować w ten sposób, że pogorszenie chemicznego stanu części wód podziemnych występuje w przypadku, gdy w wyniku przedsięwzięcia norma jakości dotycząca środowiska w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2006/118 lub wartość progowa państwa członkowskiego w rozumieniu załącznika II do tej samej dyrektywy jest przekroczona w odniesieniu do przynajmniej jednego zanieczyszczenia, lub gdy nie są spełnione inne warunki określone w tabeli 2.3.2 załącznika V ramowej dyrektywy wodnej. Jednak w przypadku, gdy część wód podziemnych jest już w najniższej klasie w rozumieniu załącznika V do ramowej dyrektywy wodnej, to jakiekolwiek dalsze powiększenie stężenia zanieczyszczenia, przekraczającego normę jakości dotyczącą środowiska lub wartość progową określoną przez państwo członkowskie, stanowiłoby pogorszenie. W tym przypadku zwiększenie stężenia innego zanieczyszczenia także stanowi pogorszenie, jeśli stężenie to przekracza normę jakości dotyczącą środowiska lub wartość progową określoną przez państwo członkowskie.

67. Gdyby bowiem niekorzystnych zmian w jednym z parametrów stanu części wód podziemnych zaklasyfikowanych jako słabe nie można było uznać za pogorszenie, to oznaczałoby to przyzwolenie na dalsze pogarszanie stanu wód podziemnych, a także prowadziło do wykluczenia wód z najniższej klasy z zakresu stosowania obowiązku zapobiegania pogarszaniu się ich stanu. Ponieważ klasyfikacja części wód podziemnych zależy od parametru o najgorszej wartości, można by obniżać wszystkie pozostałe wartości bez jakiegokolwiek skutku prawnego. W konsekwencji prowadziłoby to do zezwalania na przedsięwzięcia, które są sprzeczne ze wskazanym w ramowej dyrektywie wodnej obowiązkiem zapobiegania pogorszeniu i nakazem poprawiania stanu wód, i, co za tym idzie, pozbawiałoby ramową dyrektywę wodną skuteczności [44].

D. W przedmiocie pytania czwartego

68. Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 4 ramowej dyrektywy wodnej należy interpretować w ten sposób, że wszyscy członkowie zainteresowanej społeczności, której dotyczy przedsięwzięcie, którzy twierdzą, że zatwierdzenie przedsięwzięcia naruszyłoby ich prawa, są również uprawnieni do zaskarżenia przed sądem naruszeń zakazu pogarszania stanu wód

43 Dz.U. 2006, L 372, s. 19.

44 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 63).

i nakazu poprawy ich jakości. W przypadku odpowiedzi negatywnej sąd odsyłający chciałby ustalić, czy przepis ten należy interpretować w ten sposób, że skarżący, którzy dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę utrzymują domowe studnie w bliskim sąsiedztwie planowanej trasy drogowej, mają w każdym razie prawo do zaskarżenia przed sądem naruszeń zakazu pogarszania i nakazu poprawy stanu wód.

69. Nie ulega wątpliwości, że art. 4 ramowej dyrektywy wodnej przyczynia się do realizacji celu głównego, do którego zmierzają środki przyjęte na mocy tej dyrektywy, który – jak wynika z jej art. 1 w związku z motywami 11, 19 i 27 wspomnianej dyrektywy – polega na zapewnieniu ochrony środowiska, a w szczególności na utrzymaniu i poprawie jakości środowiska wodnego Unii Europejskiej [45].

70. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził już, że „[w]ykluczenie co do zasady możliwości powoływania się przez zainteresowane osoby na obowiązek nałożony przez dyrektywę byłoby jednak sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki przyznaje dyrektywie art. 288 TFUE. Praktyczna skuteczność [ramowej dyrektywy wodnej], jak też jej cel ochrony środowiska […] wymagają, by jednostki lub w danym wypadku prawidłowo utworzona organizacja ochrony środowiska mogły powołać się na nią przed wymiarem sprawiedliwości oraz by sądy krajowe mogły uwzględniać tę dyrektywę jako część prawa Unii, w szczególności w celu zbadania, czy organ krajowy, który wydał zezwolenie na przedsięwzięcie, które może mieć wpływ na stan wód, przestrzegał obowiązków, które na nim ciążą na mocy art. 4 wspomnianej dyrektywy, w szczególności obowiązku zapobiegania pogarszania się stanu części wód, i czy pozostał tym samym w granicach uznania, jakie pozostawia właściwym organom krajowym ten przepis” [46].

71. Spostrzeżenie to zachowuje swoją ważność w szczególności w stosunku do dyrektywy, której celem jest ochrona zdrowia publicznego [47]. Ramowa dyrektywa wodna również nakierowana jest na ten cel, ponieważ dobra jakość wody ma kluczowe znaczenie dla zaopatrzenia ludności w wodę [48].

72. W tym kontekście należy również przypomnieć, że „przy określaniu proceduralnych zasad wnoszenia środków prawnych do sądu służących zapewnieniu ochrony praw przyznanych w [ramowej dyrektywie wodnej] państwa członkowskie są zobowiązane zagwarantować poszanowanie prawa do skutecznego środka prawnego i do dostępu do bezstronnego sądu, ustanowionego art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej” [49].

73. Z tego powodu w toku analizy pierwszego pytania przestawionego przez sąd odsyłający starałem się wykazać, że choć państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy określaniu, co stanowi „wystarczający interes prawny” lub „naruszenie prawa”, to przepisów art. 11 dyrektywy OOŚ dotyczących środków prawnych przysługujących członkom społeczności, której dotyczą decyzje, akty lub zaniechania objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, nie można interpretować w sposób zawężający [50]. Brzmienie art. 11 ust. 3 dyrektywy OOŚ, jak też art. 9 ust. 2 akapit drugi konwencji z Aarhus potwierdza, że zakres uznania państw członkowskich jest ograniczony poszanowaniem celu zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości [51].

45 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 33).

46 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 37); z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 94); z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 55).

48 Zobacz motyw 24 ramowej dyrektywy wodnej, zgodnie z którym „[w]oda o dobrej jakości przyczyni się do zapewnienia zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia przez ludzi”. Zobacz także art. 1 lit. d) ramowej dyrektywy wodnej, zgodnie z którym dyrektywa ta zapewnia stopniową redukcję zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobiega ich dalszemu zanieczyszczaniu, które art. 2 pkt 33 ramowej dyrektywy wodnej definiuje jako „bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie, na skutek działalności człowieka, substancji lub ciepła do powietrza, wody lub ziemi, które mogą być szkodliwe dla zdrowia ludzkiego […]”.

49 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 87).

50 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 38, 40).

51 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 39).

74. W tym kontekście Trybunał orzekł niedawno, że *przynajmniej* osoby fizyczne lub prawne, *których bezpośrednio dotyczy* naruszenie przepisów dyrektywy, powinny mieć możliwość żądania od właściwych organów, w razie potrzeby dochodzenia swych roszczeń na drodze sądowej, przestrzegania odpowiednich obowiązków, [takich jak te wynikające z art. 4 ramowej dyrektywy wodnej] [52]. Ponieważ jednak wspomniana przesłanka „bezpośredniego oddziaływania" stanowi ograniczenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, należy ją interpretować ściśle. Można także zauważyć, że Trybunał nie przyjął za przesłankę wszczęcia postępowania konkretnego zagrożenia dla zdrowia, którego nie można uniknąć [53].

75. Co za tym idzie, w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym jestem zatem zdania, że skarżących, którzy dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę utrzymują domowe studnie w bliskim sąsiedztwie planowanej trasy drogowej, z pewnością bezpośrednio dotyczy ryzyko pogorszenia jakości wody w objętych wpływem ciekach wodnych i w związku z tym mają oni prawo powołać się na art. 4 ramowej dyrektywy wodnej. Z drugiej strony, jeśli prawdopodobne jest, że dane przedsięwzięcie będzie miało wpływ na wodę spożywaną przez osoby korzystające z publicznej sieci zaopatrzenia w wodę, lub jeśli osoby te będą w inny sposób szczególnie dotknięte przez przedsięwzięcie, to w mojej ocenie również wystąpi wystarczające oddziaływanie, by osobom tym wolno było, powołując się na art. 4 ramowej dyrektywy wodnej, wnieść środek prawny sprzeciwiający się naruszeniu zakazu pogorszenia stanu wód.

76. W konsekwencji w świetle powyższych uwag stoję na stanowisku, że art. 4 ramowej dyrektywy wodnej należy interpretować w ten sposób, że w odniesieniu do osób utrzymujących domowe studnie dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę lub korzystających z publicznej sieci zaopatrzenia w wodę, których dane przedsięwzięcie może dotknąć, jak również w inny sposób szczególnie dotkniętych przez to przedsięwzięcie, przesłanka bezpośredniego oddziaływania ryzyka pogorszenia odnośnych części wód jest spełniona, w związku z czym osoby te mogą na podstawie art. 4 ramowej dyrektywy wodnej zaskarżyć przed sądem naruszenie zakazu pogarszania stanu wód.

VI. Wnioski

77. Proponuję zatem, by na pytania przedstawione przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) Trybunał udzielił następujących odpowiedzi:

1. Artykuł 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko nie sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, który przewiduje, iż skarżący, inny niż uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, może żądać uchylenia decyzji, działania lub zaniechania mieszczącego się w zakresie tej dyrektywy z powodu uchybienia proceduralnego tylko wtedy, gdy wykaże, że został pozbawiony przynajmniej jednej z gwarancji proceduralnych przewidzianych w tej dyrektywie, w szczególności tych, o których mowa w art. 6. Jednak, art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/92 sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, który uzależnia prawo jednostki do wnoszenia o uchylenie decyzji, działania lub zaniechania mieszczącego się w zakresie tej dyrektywy od spełnienia warunku, że osoba ta została pozbawiona prawa do udziału w procesie decyzyjnym w oparciu o przesłankę, że gwarancje proceduralne przewidziane we wspomnianej dyrektywie nie są uznane za materialne prawa podmiotowe.

52 Wyrok z dnia 3 października 2019 r., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i in. (C-197/18, EU:C:2019:824, pkt 32). Wyróżnienie własne.

53 Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i in. (C-197/18, EU:C:2019:274, pkt 54).

2. Artykuł 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej należy interpretować w ten sposób, że zawiera on nie tylko materialnoprawne przesłanki oceny, ale wymaga, dodatkowo, aby ocena dotycząca zakazu pogorszenia stanu części wód powierzchniowych poprzedzała wydanie decyzji zezwalającej na przedsięwzięcie, niezależnie od czasu sporządzenia lub złożoności dokumentu istotnego dla takiej oceny.

3. Pojęcie „pogorszenia stanu" części wód podziemnych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/60, należy interpretować w ten sposób, że pogorszenie chemicznego stanu części wód podziemnych występuje w przypadku, gdy w wyniku przedsięwzięcia norma jakości dotycząca środowiska w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu lub wartość progowa państwa członkowskiego w rozumieniu załącznika II do tej samej dyrektywy jest przekroczona w odniesieniu do przynajmniej jednego zanieczyszczenia, lub gdy nie są spełnione inne warunki określone w tabeli 2.3.2 załącznika V do dyrektywy 2000/60. Jednak w przypadku, gdy część wód podziemnych jest już w najniższej klasie w rozumieniu załącznika V do dyrektywy 2000/60, to jakiekolwiek dalsze powiększenie stężenia zanieczyszczenia, przekraczającego normę jakości dotyczącą środowiska lub wartość progową określoną przez państwo członkowskie, stanowiłoby pogorszenie. W tym przypadku zwiększenie stężenia innego zanieczyszczenia także stanowi pogorszenie, jeśli stężenie to przekracza normę jakości dotyczącą środowiska lub wartość progową określoną przez państwo członkowskie.

4. Artykuł 4 dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że w odniesieniu do osób utrzymujących domowe studnie dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę lub korzystających z publicznej sieci zaopatrzenia w wodę, których dane przedsięwzięcie może dotknąć, jak również w inny sposób szczególnie dotkniętych przez to przedsięwzięcie, przesłanka bezpośredniego oddziaływania ryzyka pogorszenia odnośnych części wód jest spełniona, w związku z czym osoby te mogą na podstawie art. 4 dyrektywy 2000/60 zaskarżyć przed sądem naruszenie zakazu pogarszania stanu wód.