Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 28. maja 2020*

„Predhodno odločanje – Okolje – Aarhuška konvencija – Direktiva 2011/92/EU – Presoja vplivov nekaterih projektov na okolje – Sodelovanje javnosti v postopku odločanja – Nepravilnosti pri postopku za izdajo dovoljenja za projekt – Dostop do sodnega varstva – Omejitve, določene v nacionalnem pravu – Direktiva 2000/60/ES – Vodna politika Evropske unije – Poslabšanje telesa podzemne vode – Metode ocenjevanja – Pravica posameznikov do sprejetja ukrepov za preprečitev onesnaževanja – Procesno upravičenje v postopku pred nacionalnimi sodišči“

V zadevi C-535/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 25. aprila 2018, ki je na Sodišče prispela 16. avgusta 2018, v postopku

IL,

JK,

KJ,

LI,

NG,

MH,

OF,

PE,

RC in **SB**, dediča QD,

TA,

UZ,

VY,

WX

proti

* Jezik postopka: nemščina.

Land Nordrhein-Westfalen,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica Sodišča, M. Safjan, L. Bay Larsen, sodnika, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodna tajnica: M. Krausenböck, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. septembra 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za IL, JK, KJ, LI, NG, MH, OF, PE, RC in SB, TA, UZ, VY ter WX, R. Nebelsieck, J. Mittelstein in K. Fock, Rechtsanwälte,

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

– za Evropsko komisijo E. Manhaeve in M. Noll-Ehlers, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. novembra 2019

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6 in člena 11(1)(b) Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1) ter člena 4(1)(a), od (i) do (iii), in (b)(i) Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275, in popravek v UL 2006, L 113, str. 26).

2 Ta predlog je bil predložen v okviru spora med več posamezniki (v nadaljevanju: tožeče stranke v postopku v glavni stvari) in Land Nordrhein-Westfalen (dežela Severno Porenje - Vestfalija, Nemčija) v zvezi z odločbo organov Bezirksregierung Detmold (vlada regije Detmold, Nemčija) z dne 27. septembra 2016, s katero je bil odobren načrt za gradnjo odseka avtoceste v dolžini približno 3,7 kilometra.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Člen 9(3) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisana v Aarhusu 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), določa:

„[…] pogodbenica [mora] zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.“

Pravo Unije

Direktiva 2011/92

4 V uvodnih izjavah 7, 19, 20 in 21 Direktive 2011/92 je navedeno:

„(7) Soglasje za izvedbo javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, bi moralo biti izdano šele po presoji verjetnih pomembnih vplivov teh projektov na okolje. Ta presoja bi morala biti izvedena na podlagi ustreznih informacij, ki jih priskrbi nosilec projekta in jih lahko dopolnijo pristojni organi in zainteresirana javnost, ki jo posamezen projekt verjetno zadeva.

[…]

(19) Med cilji Arhuške konvencije je želja zagotoviti pravico sodelovanja javnosti v odločanju o okoljskih zadevah, da bi prispevali k varovanju pravice živeti v okolju, ki je primerno za osebno zdravje in dobro počutje.

(20) Člen 6 Aarhuške konvencije predvideva sodelovanje javnosti pri odločitvah o posebnih dejavnostih, ki so navedene v Prilogi I h Konvenciji, in dejavnostih, ki niso vključene v seznam, pa lahko pomembno vplivajo na okolje.

(21) Člen 9(2) in (4) Aarhuške konvencije predvideva dostop do sodnih ali drugih postopkov izpodbijanja materialne in postopkovne zakonitosti odločb, dejanj ali opustitev, ki so predmet določb sodelovanja javnosti člena 6 navedene konvencije.“

5 Člen 1(1) in (2) te direktive določa:

„1. Ta direktiva se uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

2. V tej direktivi:

(a) ‚projekt‘ pomeni:

– izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem,

– druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov;

(b) ‚nosilec projekta‘ pomeni prosilca za dovolitev zasebnega projekta ali javni organ, ki da pobudo za projekt;

(c) ‚soglasje za izvedbo‘ pomeni odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta;

(d) ‚javnost‘ pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso njihova združenja, organizacije ali skupine;

(e) ‚zadevna javnost‘ pomeni javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih iz člena 2(2). V tej opredelitvi se šteje, da imajo nevladne organizacije, ki podpirajo varstvo okolja in izpolnjujejo katere koli pogoje nacionalne zakonodaje, interes;

(f) ‚pristojni organ ali organi‘ pomeni tisti organ ali tiste organe, ki jih države članice določijo kot odgovorne za opravljanje dolžnosti iz te direktive.“

6 Člen 3 navedene direktive določa:

„Presoja vplivov na okolje na primeren način glede na vsak posamezni primer in skladno s členi 4 do 12 opredeli, opiše in presodi neposredne in posredne vplive projekta na naslednje dejavnike:

(a) ljudi, živalstvo in rastlinstvo;

(b) tla, vodo, zrak, podnebje in krajino;

(c) materialne dobrine in kulturno dediščino;

(d) medsebojne vplive dejavnikov iz točk (a), (b) in (c).“

7 Člen 5 iste direktive določa:

„1. V primeru projektov, ki so skladno s členom 4 predmet presoje vplivov na okolje v skladu s tem členom in členi 6 do 10, države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da nosilec projekta v primerni obliki priskrbi informacije, ki jih določa Priloga IV, kolikor:

(a) države članice menijo, da so informacije pomembne za dano fazo postopka pridobivanja soglasja in glede na posebne značilnosti posameznega projekta ali vrste projekta in lastnosti okolja, ki bodo verjetno prizadete;

(b) se lahko po mnenju držav članic od nosilca projekta upravičeno zahteva, da zbere te informacije, pri čemer med drugim upošteva tekoče poznavanje in metode presoje.

2. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotovitev, da na zahtevo nosilca projekta pred vložitvijo prošnje za soglasje za izvedbo, pristojni organ poda mnenje o informacijah, ki jih nosilec projekta priskrbi skladno z odstavkom 1. Pristojni organ se posvetuje z nosilcem projekta in organi iz člena 6(1), preden poda svoje mnenje. Dejstvo, da je pristojni organ podal mnenje po določbah tega odstavka, mu ne preprečuje, da ne bi naknadno zahteval od nosilca projekta predložitev dodatnih informacij.

Države članice lahko zahtevajo od pristojnih organov tako mnenje, ne glede na to, ali tako zahteva nosilec projekta.

3. Informacije, ki jih mora zagotoviti nosilec projekta skladno z odstavkom 1, vključujejo vsaj:

(a) opis projekta, ki obsega informacije o lokaciji, zasnovi in velikosti projekta,

(b) opis načrtovanih ukrepov, da bi se izognili, zmanjšali in po možnosti odpravili pomembne škodljive vplive,

(c) podatke, potrebne za opredelitev in presojo glavnih verjetnih vplivov projekta na okolje;

(d) povzetek glavnih alternativ, ki jih je proučil nosilec projekta, in prikaz glavnih razlogov za njegovo izbiro, z upoštevanjem vplivov na okolje;

(e) netehnični povzetek informacij iz točk (a) do (d).

4. Države članice po potrebi zagotovijo, da kateri koli organi, ki imajo pomembne informacije, s posebnim ozirom na člen 3, dajo te informacije na razpolago nosilcu projekta.“

8 Člen 6 Direktive 2011/92 določa:

„[…]

2. Javnost se obvesti prek javnih objav ali drugih primernih načinov, na primer razpoložljivih elektronskih medijev, o naslednjih zadevah že na začetni stopnji postopka sprejemanja okoljskih odločitev iz člena 2(2) in najpozneje takrat, ko je informacije mogoče razumno posredovati:

(a) zahteva za soglasje za izvedbo;

(b) dejstvo, da je za projekt treba izvesti postopek presoje vplivov na okolje in da se, kadar je primerno, uporablja člen 7;

(c) podrobnosti o pristojnih organih, odgovornih za odločanje, tistih, od katerih je mogoče pridobiti ustrezne podatke, in tistih, ki jim je mogoče predložiti pripombe ali vprašanja, in podrobnosti o časovnih rokih za posredovanje pripomb ali vprašanj;

(d) vrsta možnih odločitev ali osnutek odločitve, če obstaja;

(e) navedba dostopnosti podatkov, zbranih v skladu s členom 5;

(f) navedba časa in krajev, kjer so zadevni podatki dostopni, in na kakšen način;

(g) podatki o določbah za sodelovanje javnosti v skladu z odstavkom 5 tega člena.

3. Države članice zagotovijo, da se v okviru razumnih rokov omogoči zadevni javnosti dostop do naslednjega:

(a) katerih koli podatkov, zbranih v skladu s členom 5;

(b) v skladu z nacionalno zakonodajo, do glavnih poročil in obvestil, danih pristojnemu organu ali organom v času, ko je zadevna javnost obveščena v skladu z odstavkom 2 tega člena;

(c) v skladu z določbami Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju [in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375)], do podatkov, ki niso navedeni v odstavku 2 tega člena, ki se nanašajo na odločitev v skladu s členom 8 te direktive in ki postanejo dostopni šele potem, ko je bila zadevna javnost že obveščena v skladu z odstavkom 2 tega člena.

4. Zadevna javnost dobi zgodnje in učinkovite priložnosti sodelovanja v postopkih okoljskega odločanja v skladu s členom 2(2) in je tako upravičena izraziti pripombe in mnenja, ko so pristojnemu organu ali organom pred odločitvijo o prošnji za soglasje za izvedbo odprte vse možnosti.

5. Države članice podrobno določijo ukrepe za obveščanje javnosti (na primer z letaki v določenem dosegu ali objavo v krajevnih časopisih) in za posvetovanje z zadevno javnostjo (na primer s pisnimi prispevki ali z javno anketo).

6. Zagotovljeni so razumni časovni okviri za različne stopnje, tako da je dovolj časa za obveščanje javnosti in omogočanje zadevni javnosti, da se pripravi in učinkovito sodeluje v postopku okoljskega odločanja ob upoštevanju določb tega člena.“

9 Člen 11, od (1) do (3), te direktive določa:

„1. Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo zagotovijo članom zadevne javnosti:

(a) ki imajo zadosten interes, ali drugače,

(b) ki uveljavljajo kršeno pravico, kadar to upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki ga je vzpostavil zakon, da izpodbijajo vsebinsko ali postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb te direktive o sodelovanju javnosti.

2. Države članice določijo, na kateri stopnji se lahko izpodbijajo odločitve, dejanja ali opustitve.

3. Kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice, določijo države članice skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti širok dostop do pravnega varstva. S tem ciljem se interes katere koli nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz člena 1(2), šteje za zadostnega za namen točke (a) odstavka 1 tega člena. Za take organizacije se šteje, da imajo lahko kršene pravice za namen točke (b) odstavka 1 tega člena.“

10 Priloga IV k navedeni direktivi, naslovljena „Informacije iz člena 5(1)“, v točki 4 določa:

„Opis verjetnih pomembnih vplivov predlaganega projekta na okolje, ki izhajajo iz:

(a) obstoja projekta;

(b) rabe naravnih virov;

(c) emisije onesnažil, ustvarjanja motenj in odstranjevanja odpadkov.“

11 V opombi pod to točko 4 je pojasnjeno, da mora „[t]a opis […] zajemati neposredne vplive in vse posredne, sekundarne, kumulativne, kratko-, srednje- in dolgoročne, trajne in začasne, pozitivne in negativne vplive projekta“.

Direktiva 2006/118/ES

12 Člen 3(1) Direktive 2006/118/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem in poslabšanjem (UL 2006, L 372, str. 19) določa:

„Za ocenjevanje kemijskega stanja telesa podzemne vode ali skupine teles podzemne vode uporabljajo države članice v skladu s točko 2.3 Priloge V k Direktivi [2000/60] naslednja merila:

(a) standarde kakovosti podzemne vode iz Priloge I;

(b) vrednosti praga, ki jih določijo države članice v skladu s postopkom iz dela A Priloge II za onesnaževala, skupine onesnaževal in kazalce onesnaženja, ki na ozemlju države članice prispevajo k tveganju, da telesa ali skupine teles podzemne vode ne bodo dosegla dobrega stanja, pri čemer se upoštevajo vsaj seznami iz dela B Priloge II.

Mejne vrednosti podzemne vode za dobro kemijsko stanje so osnovane na varstvu telesa podzemne vode v skladu s Prilogo II, del A, točke 1, 2 in 3, zlasti ob upoštevanju njihovih učinkov, in medsebojne povezanosti, na povezane površinske vode in kopenske ekosisteme ter močvirja, ki so neposredno odvisni od njih, in med drugim upoštevajo toksikološko in ekotoksikološko znanje za ljudi.“

13 Člen 4 te direktive določa:

„1. Države članice za ocenjevanje kemijskega stanja podzemne vode uporabijo postopek, določen v odstavku 2. Če je potrebno, lahko države članice pri izvajanju tega postopka določijo skupine teles podzemne vode v skladu s Prilogo V k Direktivi [2000/60].

2. Telo ali skupina teles podzemne vode ima dobro kemijsko stanje, če:

(a) ustrezno spremljanje prikazuje, da so pogoji, določeni v tabeli 2.3.2 Priloge V k Direktivi [2000/60], izpolnjeni; ali

(b) vrednosti za standarde kakovosti podzemne vode, navedene v Prilogi I, in ustrezne vrednosti praga, določene v skladu s členom 3 in Prilogo II, niso presežene na nobenem merilnem mestu v telesu ali skupini teles podzemne vode; ali

(c) je vrednost za standard kakovosti podzemne vode ali vrednost praga presežena na enem ali več merilnih mestih, vendar ustrezna preiskava v skladu s Prilogo III potrjuje, da:
   (i) na podlagi ocenjevanja iz odstavka 3 Priloge III koncentracije onesnaževal, ki presegajo standarde kakovosti podzemne vode ali vrednosti praga, znatno ne ogrožajo okolja, ob upoštevanju – kjer je potrebno – obsega prizadetega telesa podzemne vode;
   (ii) so v skladu z odstavkom 4 Priloge III k tej direktivi izpolnjeni drugi pogoji za dobro kemijsko stanje podzemne vode iz tabele 2.3.2 v Prilogi V k Direktivi [2000/60];
   (iii) za telesa podzemne vode, opredeljena v skladu s členom 7(1) Direktive [2000/60], so v skladu z odstavkom 4 Priloge III k tej direktivi izpolnjene zahteve iz člena 7(3) te direktive;
   (iv) onesnaženje ni znatno poslabšalo zmožnosti telesa podzemne vode ali drugih teles v skupini teles podzemne vode, da se uporabljajo za človekove dejavnosti.

3. Izbira merilnih mest za podzemno vodo mora izpolnjevati zahteve v Prilogi V.2.4 k Direktivi [2000/60], in sicer glede oblikovanja, ki naj zagotavlja skladen in izčrpen pregled kemijskega stanja podzemne vode ter reprezentativne podatke spremljanja.

4. Države članice v načrtih upravljanja povodij v skladu s členom 13 Direktive [2000/60] objavijo povzetek ocene kemijskega stanja podzemne vode.

Ta povzetek, pripravljen na ravni vodnega območja ali dela mednarodnega vodnega območja, ki je del ozemlja države članice, vključuje tudi obrazložitev o tem, kako se je pri končni oceni upoštevalo preseganje standardov kakovosti podzemne vode ali vrednosti praga na posameznih merilnih mestih.

5. Če se za telo podzemne vode določi, da je v skladu z odstavkom 2(c) v dobrem stanju, države članice v skladu s členom 11 Direktive [2000/60] sprejmejo takšne ukrepe, kakršni naj bi bili potrebni za varstvo vodnih ekosistemov, kopenskih ekosistemov in človekove rabe podzemne vode, ki so odvisni od dela telesa podzemne vode, ki ga predstavlja eno ali več merilnih mest, na katerih je vrednost za standard kakovosti podzemne vode ali vrednost praga presežena.“

Direktiva 2000/60

14 V uvodnih izjavah od 23 do 26 in 37 Direktive 2000/60 je navedeno:

„(23) Potrebna so skupna načela za uskladitev prizadevanj držav članic, da bi izboljšale varstvo voda Skupnosti glede količine in kakovosti, pospešile trajnostno rabo vode […], varovale vodne ekosisteme ter kopenske ekosisteme in močvirja, ki so od njih neposredno odvisni, ter varovale in razvijale možne načine rabe voda Skupnosti.

(24) Dobra kakovost vode bo prispevala k zagotavljanju oskrbe prebivalstva s pitno vodo.

(25) Določile naj bi se skupne opredelitve stanja vode glede na kakovost in, kadar je to pomembno za varstvo okolja, količino. Določili naj bi se okoljski cilji za zagotovitev, da se doseže dobro stanje površinske in podzemne vode v vsej Skupnosti in prepreči slabšanje stanja voda na ravni Skupnosti.

(26) Države članice si morajo prizadevati doseči vsaj dobro stanje vode, s tem da opredelijo in uresničijo potrebne ukrepe v okviru celovitih programov ukrepov ob upoštevanju obstoječih zahtev Skupnosti. Če je stanje vode že dobro, bi ga bilo treba ohraniti. Za podzemno vodo bi bilo treba poleg zahteve za dobro stanje ugotoviti vsak pomemben in stalno naraščajoč trend koncentracije katerega koli onesnaževala in ga obrniti.

[…]

(37) Države članice naj bi opredelile vode, ki se odvzemajo za pitno vodo, in zagotovile uskladitev z Direktivo Sveta 80/778/EGS z dne 15. julija 1980 o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 10)].“

15 V členu 1 te direktive je njen predmet opredeljen tako:

„Namen te direktive je določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode:

(a) ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov ter, glede na njihove potrebe po vodi, stanja kopenskih ekosistemov in močvirij, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov, to stanje varuje in ga izboljšuje;

(b) ki vzpodbuja trajnostno rabo vode, ki temelji na dolgoročnem varstvu razpoložljivih vodnih virov;

[…]

(d) ki zagotavlja postopno zmanjšanje onesnaženosti podzemne vode in preprečuje njeno nadaljnje onesnaževanje, in

[…]

ter s tem prispeva k:

– zagotavljanju zadostnih zalog kakovostne površinske in podzemne vode, potrebne za trajnostno, uravnoteženo in pravično rabo vode,

– znatnemu zmanjšanju onesnaževanja podzemne vode,

– […]“

16 Člen 2 navedene direktive v točkah 2, 12, 19, 20, 25, 28, 31 in 33 opredeljuje, da v njih navedeni izrazi pomenijo:

„2. ‚Podzemna voda‘ vso vodo pod zemeljskim površjem v zasičenem območju in v neposrednem stiku s tlemi ali podtaljem,

[…]

12. ‚Telo podzemne vode‘ razločen volumen podzemne vode v vodonosniku ali vodonosnikih,

[…]

19. ‚Stanje podzemne vode‘ splošen izraz stanja, ki ga določa bodisi njegovo količinsko bodisi njegovo kemijsko stanje, in sicer tisto, ki je slabše,

20. ‚Dobro stanje podzemne vode‘ stanje telesa podzemne vode, ko sta njegovo količinsko stanje in njegovo kemijsko stanje najmanj ‚dobri‘,

[…]

25. ‚Dobro kemijsko stanje podzemne vode‘ kemijsko stanje telesa podzemne vode, ki izpolnjuje vse pogoje iz preglednice 2.3.2. v Prilogi V,

[…]

28. ‚Dobro količinsko stanje‘ stanje v skladu s preglednico 2.1.2 Priloge V,

[…]

31. ‚Onesnaževalo‘ kakršno koli snov, ki lahko povzroči onesnaženje, zlasti tiste iz Priloge VIII,

[…]

33. ‚Onesnaževanje‘ neposredno ali posredno vnašanje snovi ali toplote v zrak, vodo ali tla, ki je posledica človekove dejavnosti in lahko škoduje zdravju ljudi ali kakovosti vodnih ekosistemov ali kopenskih ekosistemov, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov; poškoduje materialno lastnino ali škoduje ali posega v uživanje in druge dovoljene rabe okolja.“

17 Člen 4(1)(a) in (b) iste direktive določa:

„1. Pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij:

(a) za površinske vode

(i) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles površinske vode, ob uporabi odstavkov 6 in 7 in brez vpliva na odstavek 8;
(ii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa telesa površinske vode, ob uporabi pododstavka (iii) za umetna in močno preoblikovana vodna telesa, da se dobro stanje površinske vode doseže najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8;
(iii) države članice varujejo in izboljšujejo vsa umetna in močno preoblikovana vodna telesa z namenom, da se dober ekološki potencial in dobro kemijsko stanje površinske vode dosežeta najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8;
(iv) države članice izvedejo potrebne ukrepe skladno s členom 16(1) in (8), z namenom da postopno zmanjšajo onesnaževanje s prednostnimi snovmi in ustavijo ali postopno odpravijo emisije, odvajanje in uhajanje prednostnih nevarnih snovi

kar pa ne vpliva na ustrezne mednarodne sporazume iz člena 1 za zadevne pogodbenice;

(b) za podzemno vodo
(i) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo ali omejijo vnašanje onesnaževal v podzemno vodo in da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles podzemne vode, ob uporabi odstavkov 6 in 7 ter brez vpliva na odstavek 8 tega člena in ob uporabi člena 11(3)(j);
(ii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo telesa podzemne vode ter zagotavljajo ravnotežje med odvzemanjem in obnavljanjem podzemne vode, da se dobro stanje podzemne vode doseže najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8 tega člena ter ob uporabi člena 11(3)(j);
(iii) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da se obrne vsak pomemben in trajen trend naraščanja koncentracije katerega koli onesnaževala, ki je posledica vpliva človekove dejavnosti, da postopno zmanjša onesnaženost podzemne vode.

Ukrepi za obračanje trenda se izvajajo skladno z odstavki 2, 4 in 5 člena 17, ob upoštevanju standardov, ki se uporabljano in so navedeni v ustrezni zakonodaji Skupnosti, ter ob uporabi odstavkov 6 in 7 in brez vpliva na odstavek 8“.

18 Člen 4(4)(c) Direktive 2000/60 določa:

„4. Roki, določeni na podlagi odstavka 1, se lahko podaljšajo za postopno doseganje ciljev za vodna telesa, če ne pride do nadaljnjega poslabšanja stanja prizadetega vodnega telesa, kadar so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

[…]

(c) Podaljšanje je omejeno na največ dve nadaljnji dopolnitvi načrta upravljanja povodja, razen kadar zaradi naravnih razmer ciljev ni mogoče doseči v tem obdobju.“

19 Člen 4(7), od (a) do (d), te direktive določa:

„7. Države članice ne bodo kršile te direktive, kadar:

– je nedoseganje dobrega stanja podzemne vode, dobrega ekološkega stanja oziroma dobrega ekološkega potenciala ali pri preprečevanju slabšanja stanja telesa površinske vode ali podzemne vode posledica novih preoblikovanj fizičnih značilnosti telesa površinske vode ali spremembe gladine teles podzemne vode, ali

– je neuspešno preprečevanje poslabšanja stanja telesa površinske vode iz zelo dobrega v dobro posledica novih dejavnosti trajnostnega razvoja

in so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

(a) storjeno je vse, kar je mogoče, da se ublažijo škodljivi vplivi na stanje vodnega telesa;

(b) razlogi za te spremembe so posebej navedeni in razloženi v načrtu upravljanja povodja, ki ga predpisuje člen 13, cilji pa so vsakih 6 let ponovno pregledani;

(c) razlogi za preoblikovanja ali spremembe so prevladujoč javni interes in/ali koristi, ki jih imajo nova preoblikovanja ali spremembe za zdravje ljudi, ohranjanje varnosti ljudi ali trajnostni razvoj, so večje od koristi, ki jih ima doseganje ciljev iz odstavka 1 za okolje in družbo, in

(d) koristnih ciljev, katerim so namenjena preoblikovanja in spremembe vodnega telesa, se zaradi razlogov, povezanih s tehnično izvedljivostjo ali nesorazmernimi stroški, ne da doseči na druge načine, ki so mnogo boljša okoljska možnost.“

20 Člen 13(7) navedene direktive določa:

„Načrti upravljanja povodij se ponovno pregledajo in posodobijo najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive in potem vsakih šest let.“

21 Člen 17 iste direktive, naslovljen „Strategije za preprečevanje in nadziranje onesnaževanja podzemne vode“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Evropski parlament in Svet [Evropske unije] sprejmeta posebne ukrepe za preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja podzemne vode. Cilj takih ukrepov je doseči dobro kemijsko stanje podzemne vode v skladu s členom 4(1)(b); ukrepi se sprejmejo na predlog, ki ga v dveh letih po začetku veljavnosti te direktive predstavi [Evropska k]omisija v skladu s postopki, določenimi v Pogodbi.

2. Pri predlaganju ukrepov Komisija upošteva analizo, opravljeno v skladu s členom 5 in Prilogo II. Taki ukrepi se predlagajo prej, če so na voljo ustrezni podatki, in vključujejo:

(a) merila za ocenjevanje dobrega kemijskega stanja podzemne vode v skladu s Prilogo II. 2.2 in Prilogo V 2.3.2 in 2.4.5;

[…]“

22 Točka 2.3 Priloge V k Direktivi 2000/60 se nanaša na oceno kemijskega stanja podzemne vode. V točki 2.3.1 te priloge sta kot „[p]arametra za določitev kemijskega stanja“ podzemne vode navedena „električna prevodnost“ in „koncentracije onesnaževal“.

23 V točki 2.3.2 Priloge V k tej direktivi je „dobro kemijsko stanje“ podzemne vode opredeljeno tako:

„Opredelitev dobrega kemijskega stanja podzemne vode

Elementi	Dobro stanje
Splošni	Kemijska sestava telesa podzemne vode je taka, da koncentracije onesnaževal: – kot je navedeno spodaj, ne kažejo učinkov slanih ali drugih vdorov, – ne presegajo standardov kakovosti, ki se uporabljajo po drugi ustrezni zakonodaji Skupnosti v skladu s členom 17, – niso take, da ne bi bilo mogoče doseči okoljskih ciljev, določenih po členu 4 za z njimi povezane površinske vode, ali kakršno koli pomembno poslabšanje ekološke ali kemijske kakovosti takih vodnih teles ali kakršne koli pomembne poškodbe kopenskih ekosistemov, ki so neposredno odvisni od telesa podzemne vode.
[…]	[…]“

24 Točka 2.4 Priloge V k navedeni direktivi se nanaša na spremljanje kemijskega stanja podzemne vode in v točki 2.4.1 med drugim določa, da se „[m]reža za spremljanje stanja podzemne vode […] vzpostavi skladno z zahtevami členov 7 in 8. Mreža se oblikuje tako, da zagotavlja skladen in izčrpen pregled kemijskega stanja podzemne vode v vsakem povodju in da se zazna pojav dolgoročnih trendov naraščanja vsebnosti onesnaževal, ki jih povzroči človek“.

25 Točka 2.4.5 Priloge V k isti direktivi se nanaša na razlago in prikaz kemijskega stanja podzemne vode. V njej je določeno:

„Pri ocenjevanju stanja se rezultati s posameznih merilnih mest v telesu podzemne vode združijo za telo kot celoto. Zato da se doseže dobro stanje telesa podzemne vode, se brez poseganja v zadevne direktive za tiste kemijske parametre, za katere so v zakonodaji Skupnosti določeni okoljski standardi kakovosti:

– izračuna srednja vrednost rezultatov spremljanja stanja na vsakem merilnem mestu v telesu ali skupini teles podzemne vode in

– se v skladu s členom 17 te srednje vrednosti uporabijo za prikaz skladnosti z dobrim kemijskim stanjem podzemne vode.

V skladu s točko 2.5 države članice pripravijo karto kemijskega stanja podzemne vode, prikazanega z naslednjo barvno lestvico:

Dobro: zelena

Slabše: rdeča

[…]

Te karte se vključijo v načrt upravljanja povodja.“

Nemško pravo

26 Člen 46 Verwaltungsverfahrensgesetz (zakon o upravnem postopku) z dne 23. januarja 2003 (BGBl. 2003 I, str. 102), ki se nanaša na postopkovne in obličnostne kršitve, določa:

„Odprava upravnega akta, ki ni ničen na podlagi člena 44, se ne more zahtevati samo zato, ker je bil ta akt sprejet v nasprotju s postopkovnimi ali obličnostnimi pravili ali pravili o krajevni pristojnosti, kadar je očitno, da ta kršitev ni v ničemer vplivala na vsebino odločbe.“

27 Člen 4 Umweltrechtsbehelfsgesetz (zakon o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah) z dne 7. decembra 2006 (BGBl. 2006 I, str. 2816) v različici, objavljeni 23. avgusta 2017 (BGBl. 2017 I, str. 3290), določa:

„(1) Odprava odločbe o izdaji dovoljenja za projekt v smislu člena 1(1), prvi stavek, točke od 1 do 2b, se lahko predlaga, kadar

1. ni bila – niti pozneje – opravljena
   a) presoja vplivov na okolje, ki se zahteva na podlagi določb Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [(zakon o presoji vplivov na okolje) z dne 24. februarja 2010 (BGBl. 2010 I, str. 94)], […] ali
   b) predhodna preučitev v vsakem posameznem primeru o potrebi po izvedbi presoje vplivov na okolje, ki se zahteva na podlagi določb zakona o presoji vplivov na okolje,

   […]

2. ni bilo – niti pozneje – zahtevanega sodelovanja javnosti v smislu člena 18 zakona o presoji vplivov na okolje ali v smislu člena 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz (zvezni zakon o varstvu pred emisijami) ali

3. je prišlo do druge kršitve postopka, ki
   (a) ni bila odpravljena,
   (b) je po svojih značilnostih in teži primerljiva s primeri iz točk 1 in 2; in
   (c) je bila zadevni javnosti zaradi te kršitve odvzeta možnost za zakonsko določeno sodelovanje v postopku odločanja; takšno sodelovanje v postopku odločanja zajema dostop do dokumentov, ki morajo biti javno razgrnjeni in na vpogled javnosti.

[…]

(1a) Za kršitve postopka, ki niso zajete v odstavku 1, se uporablja člen 46 zakona o upravnem postopku. Če sodišče ne more ugotoviti, ali je kršitev postopka iz prvega stavka vplivala na odločitev v zadevi, se predpostavlja, da je bilo tako.

[…]

(3) Odstavka 1 in 2 se uporabljata za pravna sredstva, ki jih vložijo

1. osebe v smislu člena 61, točka 1, Verwaltungsgerichtsordnung [(zakon o upravnem sporu) z dne 21. januarja 1960 (BGBl. 1960 I, str. 17)] in združenja v smislu člena 61, točka 2, zakona o upravnem sporu ter

2. združenja, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 3(1) ali člena 2(2).

Odstavek 1, prvi stavek, točka 3, se uporablja za pravna sredstva, ki jih vložijo osebe in združenja iz prvega stavka točke 1, ob upoštevanju, da je odpravo odločbe mogoče predlagati le, če je bila zadevni stranki zaradi kršitve postopka odvzeta možnost zakonsko določenega sodelovanja v postopku odločanja.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

28 Uprava okrožja Detmold (v nadaljevanju: organ, pristojen za dovoljenja) je 27. septembra 2016 izdala odločbo, s katero je na zahtevo direkcije za ceste zvezne dežele Severno Porenje - Vestfalija potrdila načrt za gradnjo avtoceste A 33/zvezne ceste B 61 s tremi ali štirimi pasovi v dolžini približno 3,7 kilometra.

29 S to odločbo je bilo nosilcu projekta dovoljeno odvajanje meteorne vode s cestne površine v tri telesa površinske vode ali v podzemno vodo. Glede tega je odločba tako v zvezi z odvajanjem meteorne vode v površinsko vodo kot tudi v zvezi z njenim pronicanjem v podzemno vodo vsebovala številne dodatne določbe, namenjene zagotovitvi varstva voda.

30 Zadevna projektna dokumentacija je bila javno razgrnjena v obdobju od 30. avgusta do 29. septembra 2010. Čeprav so bili dokumenti v zvezi s prometom, varstvom vrst in živalskimi vrstami omenjeni v javnem naznanilu te javne razgrnitve, pa to ni veljalo za dokumente glede zaščite pred hrupom in odvodnjavanja, kar je povzročilo nekatera nasprotovanja javnosti.

31 Ob upoštevanju postopka posvetovanja je nosilec projekta izvedel različne spremembe načrta, ki so se nanašale zlasti na odvajanje meteornih vod. Poleg tega je izdelal „naslovno stran“, v kateri so našteti dokumenti, ki so dostopni javnosti. Med novim posvetovanjem, organiziranim v obdobju od 19. maja do 18. junija 2014, je javnost podala nove ugovore.

32 Po izdaji dovoljenja za zadevni projekt so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki jim preti razlastitev ali imajo na območju projekta lastna zajetja za individualno oskrbo s pitno vodo, pri predložitvenem sodišču, Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija), vložile tožbo zoper sporno odločbo. V tem okviru mora to sodišče v celoti preizkusiti zakonitost te odločbe.

33 V zvezi s tem Bundesverwaltungsgericht navaja, da pred izdajo dovoljenja za zazidalni načrt ni bil opravljen noben dokumentirani nadzor glede varstva zadevnih vodnih teles.

34 Organ, pristojen za dovoljenja, je sicer navedel, da je bil med postopkom izdaje dovoljenja opravljen nadzor nad zadevnimi vodnimi telesi. Vendar je ta organ šele med upravnim sporom predložil tehnično študijo o odvodnjavanju, na skupno 48 straneh, v kateri so opisana zadevna vodna telesa in vplivi zadevnega projekta na njihovo kakovost (v nadaljevanju: tehnična študija o odvodnjavanju). Zato predložitveno sodišče meni, da javnost med postopkom izdaje dovoljenja ni bila dovolj seznanjena z vplivi projekta na okolje, zaradi česar je prišlo do kršitve postopka.

35 V obravnavani zadevi pa po mnenju Bundesverwaltungsgericht ta kršitev postopka ne more povzročiti odprave sporne odločbe, ker ni vplivala na vsebino te odločbe. V tem primeru se na podlagi nemškega prava, ki se uporabi, posamezna tožeča stranka na tako kršitev postopka ne more sklicevati, taka kršitev pa lahko odpravo odločbe o dovolitvi načrta povzroči le, če je bila tožeči stranki dejansko odvzeta možnost sodelovanja v postopku odločanja.

36 Dalje, predložitveno sodišče se sprašuje, ali je izključeno, da bi se lahko nadzor v zvezi s prepovedjo poslabšanja stanja vodnih teles, na katere se nanaša projekt, opravil šele po sprejetju odločbe o izdaji dovoljenja. Meni, da bi se z Direktivo 2000/60 lahko zahtevalo, da se ta nadzor opravi pred tem v transparentnem upravnem postopku. To naj bi pomenilo, da morajo potrebna ravnanja opraviti in zahtevano dokumentacijo pripraviti pristojni upravni organi, ne pa sodišča v upravnem sporu.

37 Če bi bilo treba sprejeti to razlago Direktive 2000/60, predložitveno sodišče meni, da bi moralo odločiti, ali je treba v postopku v glavni stvari ponovno začeti upravni postopek, da bi se opravilo novo javno posvetovanje.

38 V tem okviru bi bilo treba odgovoriti na vprašanje, ali morajo dokumenti, dostop do katerih je bil javnosti omogočen na podlagi člena 6 Direktive 2011/92, sistematično vsebovati poročilo o izpolnjevanju predpisov o kakovosti vode. Bundesverwaltungsgericht meni, da bi bilo treba v primeru, da nosilec projekta preveri pogoje iz Direktive 2000/60, poročilo, ki ga predloži organu, pristojnemu za dovoljenja, šteti za eno od „glavnih poročil“ v smislu člena 6(3)(b) Direktive 2011/92 in bi moralo zato to poročilo biti dostopno med fazo javnega posvetovanja.

39 Vendar v skladu s sodno prakso Bundesverwaltungsgericht novo sodelovanje javnosti ni vedno potrebno. V obravnavani zadevi je bila namreč tehnična študija o odvodnjavanju sestavljena po razglasitvi sodbe z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), torej po fazi javnega posvetovanja. V tem zelo posebnem primeru morda ne bi bilo potrebno novo sodelovanje javnosti, če različni dokumenti, ki so javnosti dostopni pred izdajo dovoljenja za projekt, izpolnjujejo dva pogoja. Prvič, ti dokumenti morajo v bistvu vsebovati iste informacije kot poročilo, v katerem se glede na merila iz Direktive 2000/60 preučijo vplivi projekta na vodo. Drugič, razpoložljivi dokumenti in navedeno poročilo morajo pripeljati do enakih ugotovitev.

40 Poleg tega predložitveno sodišče meni, da se obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles nanaša hkrati na površinske in podzemne vode ter da je ugotovitve, ki izhajajo iz sodbe z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), glede površinskih voda, mogoče v veliki meri prenesti na podzemne vode. Vendar naj bi Direktiva 2000/60 za ugotovitev, ali se je kemijsko stanje telesa podzemne vode poslabšalo, razlikovala le med „dobrim stanjem“ in „slabšim stanjem“. Poleg tega je v skladu s točko 2.4.5 Priloge V k tej direktivi lokalno ugotovljeno poslabšanje mogoče upoštevati le, če vpliva na zadevno vodno telo kot celoto.

41 Upoštevajoč sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), predložitveno sodišče meni, da do poslabšanja kemijskega stanja telesa podzemne vode pride v dveh primerih: prvič, kadar v zvezi z vsaj enim elementom kakovosti, navedenim v Prilogi V k Direktivi 2000/60, zaradi projekta ni izpolnjen eden od določenih parametrov in, drugič, kadar se koncentracija onesnaževal, ki že presega mejno vrednost, še poveča.

42 Bundesverwaltungsgericht v zvezi z veljavnimi mejnimi vrednostmi meni, da je treba uporabiti Direktivo 2006/118, da pa naj v obravnavani zadevi ne bi bilo mogoče ugotoviti nikakršnega poslabšanja teles podzemne vode.

43 Nazadnje, predložitveno sodišče meni, da obveznosti preprečevanja poslabšanja in izboljševanja stanja vodnih teles iz člena 4(1) Direktive 2000/60 ne pomenita, da so vsi člani javnosti, ki jo projekt zadeva, ki zatrjujejo kršitev svojih pravic, upravičeni izpodbijati odločbo, pri sprejetju katere ti obveznosti nista bili upoštevani. V skladu z nemškim pravom, ki se uporablja, naj bi bila tožba individualne tožeče stranke namreč dopustna le, če se ta tožeča stranka sklicuje na kršitev določb, ki se vsaj deloma nanašajo na varstvo njenih pravic.

44 Javni organi bi morali spoštovati tako obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles kot tudi obveznost izboljševanja tega stanja. Vendar v nemškem pravu s tema obveznostma posameznikom, ki jih morebiti zadeva vpliv projekta na vodo, ni podeljena nobena subjektivna pravica. Ti obveznosti naj bi vzpostavljali cilje upravljanja voda, služili pa naj bi izključno javnemu interesu.

45 V zvezi s tem iz sodb z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683), z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), in z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), izhaja, da zadostuje, da imajo združenja za varstvo okolja možnost doseči preveritev izpolnjevanja predpisov Unije na področju okolja, ki je v javnem interesu. Ta koncept pravice do pravnega sredstva naj bi ustrezal tistemu iz člena 11(1) Direktive 2011/92 in člena 9(3) Aarhuške konvencije.

46 Ob tem naj bi bilo iz uvodnih izjav 24 in 37 ter člena 1, prva alinea, Direktive 2000/60 razvidno, da ta direktiva vode varuje ne le kot sestavni del ekosistema, ampak tudi zaradi oskrbe prebivalstva s pitno vodo. Zato naj bi bilo treba šteti, da obveznosti, ki jih določa, prispevajo k varovanju zdravja ljudi. V skladu s sodno prakso Sodišča (sodbe z dne 25. julija 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447; z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, in z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987) bi morale osebe, katerih zdravje je ogroženo zaradi kršitve zavezujočih določb direktive, imeti možnost, da se na to sklicujejo pred pristojnim nacionalnim sodiščem.

47 Glede na te ugotovitve naj ne bi bilo izključeno, da se tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki imajo lastno zajetje na področju zadevnega projekta, lahko sklicujejo na kršitev prepovedi poslabšanja in obveznosti izboljševanja stanja vodnih teles, določenih v Direktivi 2000/60, kadar bi bilo njihovo zdravje lahko ogroženo zaradi nespoštovanja navedenih obveznosti.

48 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 11(1)(b) Direktive [2011/92] razlagati tako, da je z njim združljiva določba nacionalnega prava, v skladu s katero lahko tožeča stranka, ki ni pooblaščeno okoljsko združenje, zahteva odpravo odločbe zaradi kršitve postopka samo, kadar ji je bila zaradi te kršitve odvzeta možnost za v zakonu določeno sodelovanje v postopku odločanja?

2. (a) Ali je treba člen 4(1)(a), od (i) do (iii), Direktive [2000/60] razlagati tako, da ne vsebuje samo materialnopravnega merila presoje, temveč tudi določbe glede upravnega postopka izdaje dovoljenja?
   (b) Če je odgovor na vprašanje (a) pritrdilen: Ali se mora sodelovanje javnosti na podlagi člena 6 Direktive [2011/92] vedno obvezno nanašati na dokumente v zvezi s presojo na podlagi predpisov o vodah v navedenem smislu ali pa je dopustno razlikovanje glede na čas sprejetja dokumenta in njegovo zapletenost?

3. Ali je pojem poslabšanja stanja telesa podzemne vode iz člena 4(1)(b)(i) [Direktive 2000/60] treba razlagati tako, da gre za poslabšanje kemijskega stanja telesa podzemne vode, kadar se zaradi projekta preseže en parameter vsaj enega okoljskega standarda kakovosti, in da ne glede na to, ali je za določeno onesnaževalo upoštevna mejna vrednost že presežena, vsako nadaljnje (merljivo) naraščanje koncentracije pomeni poslabšanje?

4. (a) Ali je treba člen 4 [Direktive 2000/60] – glede na njegovo zavezujočo naravo (člen 288 PDEU) in zagotavljanje učinkovitega pravnega varstva (člen 19 PEU) – razlagati tako, da so vsi člani javnosti, ki jo zadeva projekt in ki trdijo, da jim bodo zaradi potrditve načrta kršene pravice, tudi upravičeni, da sodno uveljavljajo kršitve prepovedi poslabšanja in obveznosti izboljšanja na podlagi predpisov o vodah?

(b) Če je odgovor na vprašanje (a) nikalen: Ali je treba člen 4 Okvirne direktive o vodah – ob upoštevanju njegovega cilja – razlagati tako, da so tožeče stranke, ki imajo v bližini načrtovane cestne trase lastno zajetje za oskrbo s pitno vodo, upravičene sodno uveljavljati kršitve prepovedi poslabšanja in obveznosti izboljšanja na podlagi predpisov o vodah?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

49 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali je treba člen 11(1)(b) Direktive 2011/92 razlagati tako, da državam članicam dovoljuje, da določijo, da je predlog za odpravo odločbe o izdaji dovoljenja za projekt zaradi kršitve postopka dopusten le, če je bila zaradi zadevne nepravilnosti vlagatelju zahteve odvzeta pravica do sodelovanja v postopku sprejemanja okoljskih odločitev, zagotovljena s členom 6 te direktive.

50 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je bila za zadevni projekt, in sicer gradnjo odseka avtoceste, pred izdajo dovoljenja opravljena presoja njegovih vplivov na okolje. Predvsem bi lahko vplival na stanje teles površinske in podzemne vode, ki so na območju projekta, zlasti zaradi odvodnjavanja meteorne vode. Vendar pred sprejetjem sporne odločbe javnosti ni bil omogočen dostop do nobene dokumentacije v zvezi z vplivi projekta na vode in spoštovanjem obveznosti, ki izhajajo zlasti iz člena 4 Direktive 2000/60. Po mnenju predložitvenega sodišča je bil zato pri izdaji dovoljenja za zadevni projekt kršen postopek.

51 Iz predložitvene odločbe je razvidno tudi, da je bil med postopkom za izdajo dovoljenja za zadevni projekt opravljen nadzor nad zadevnimi vodnimi telesi, ne da bi bil ta dokumentiran. Tehnična študija o odvodnjavanju, ki vsebuje navedbe v zvezi s preizkusom izpolnjevanja obveznosti iz člena 4(1) Direktive 2000/60, je bila sestavljena šele po izdaji dovoljenja za projekt.

52 Poleg tega predložitveno sodišče poudarja, da zadevni projekt izpolnjuje obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, določeno v členu 4(1) Direktive 2000/60. Zaradi minimalnega povečanja koncentracije klorida, ki bo ostala pod veljavnimi mejnimi vrednostmi, ta projekt verjetno ne bo povzročil poslabšanja kakovosti vode. Zato naj bi bilo očitno, da kršitev postopka, na katero se sklicujejo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ni vplivala na vsebino sporne odločbe.

53 Na prvo vprašanje, postavljeno Sodišču, je torej treba odgovoriti na podlagi te zadnje predpostavke.

54 Spomniti je treba, da na podlagi člena 11(1) Direktive 2011/92 države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo članom „zadevne javnosti“, ki imajo bodisi zadosten interes bodisi uveljavljajo kršeno pravico, kadar je to z upravnim postopkovnim pravom države članice zahtevano kot prvi pogoj, zagotovijo dostop do revizijskega postopka, da lahko izpodbijajo vsebinsko ali postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev, za katere veljajo določbe te direktive.

55 Dopustnost pravnega sredstva je tako lahko odvisna od „zadostnega interesa“ ali od obstoja „kršitve pravice“, odvisno od tega, kateri od teh pogojev je predviden v nacionalni zakonodaji (glej v tem smislu sodbo z dne 16. aprila 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, točka 33).

56 V skladu s členom 11(3) Direktive 2011/92 države članice določijo, kaj pomeni zadosten interes in kršitev pravice, skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti širok dostop do sodnega varstva.

57 V zvezi s tem je Sodišče presodilo, da lahko nacionalni zakonodajalec pravice, na kršitev katerih se lahko sklicuje posameznik v okviru tožbe v upravnem sporu zoper odločitve, dejanja ali opustitve iz člena 10a Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih

projektov na okolje (85/337/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), ki je postal člen 11 Direktive 2011/92, omeji samo na subjektivne pravice, to je pravice posameznika, ki jih je v skladu z nacionalnim pravom mogoče opredeliti za subjektivne javne pravice (glej v tem smislu sodbe z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, točka 45; z dne 16. aprila 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, točka 40, in z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija, C-137/14, EU:C:2015:683, točka 33).

58 Sodišče je presodilo tudi, da kršitve postopka, kadar ta kršitev nima posledic, ki bi vplivale na vsebino izpodbijane odločbe, ni mogoče šteti za kršitev pravice tistega, ki se nanjo sklicuje (glej v tem smislu sodbo z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi, C-72/12, EU:C:2013:712, točka 49).

59 Tako ob upoštevanju dejstva, da člen 11 Direktive 2011/92 državam članicam dopušča široko polje proste presoje pri določitvi, kaj je kršitev pravice v smislu tega člena 11(1)(b), v nacionalnem pravu take kršitve ni treba priznati, če se dokaže, da je glede na okoliščine obravnave zadeve verjetno, da izpodbijana odločba ne bi bila drugačna, če zatrjevane kršitve postopka ne bi bilo (glej v tem smislu sodbo z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi, C-72/12, EU:C:2013:712, točki 50 in 51).

60 Zato nacionalna ureditev, ki za dopustnost pravnih sredstev posameznikov določa pogoj, da ti uveljavljajo kršitev pravice, in ki hkrati posameznikom omogoča, da se sklicujejo na kršitev postopka, ki posega v sodelovanje javnosti v postopku sprejemanja odločitev, četudi ta kršitev ni vplivala na vsebino zadevne odločbe, omogoča pravno sredstvo tudi v primerih, v katerih člen 11(1)(b) Direktive 2011/92 tega ne zahteva.

61 Nacionalni zakonodajalec lahko zato za dopustnost tožbe za odpravo odločbe o izdaji dovoljenja za projekt zaradi kršitve postopka, če ta kršitev ni taka, da bi lahko spremenila vsebino te odločbe, določi pogoj, da je bila zaradi navedene kršitve tožečim strankam dejansko odvzeta pravica do sodelovanja v postopku sprejemanja odločitev.

62 Za vsak primer je treba navesti tudi, kot je poudarjeno v točki 90, druga alinea, te sodbe, da če v dokumentaciji, dostop do katere je bil omogočen javnosti, ni podatkov, potrebnih za presojo vplivov projekta na vodo, javnost ne more učinkovito sodelovati v postopku sprejemanja odločitev.

63 Glede na vse zgornje ugotovitve je treba na prvo postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 11(1)(b) Direktive 2011/92 razlagati tako, da državam članicam dovoljuje, da določijo, da je, kadar kršitev postopka, do katere je prišlo v postopku sprejetja odločbe o izdaji dovoljenja za projekt, ni taka, da bi lahko spremenila vsebino te odločbe, predlog za odpravo te odločbe dopusten le, če je bila zaradi zadevne nepravilnosti stranki odvzeta pravica sodelovati v postopku sprejemanja okoljskih odločitev, ki jo zagotavlja člen 6 te direktive.

Drugo vprašanje

64 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem izvedeti, ali je treba člen 4(1)(a) Direktive 2000/60 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se lahko nadzor nad spoštovanjem obveznosti, ki jih določa, opravi šele po tem, ko je bilo za projekt izdano dovoljenje.

65 Predložitveno sodišče želi po potrebi tudi izvedeti, ali je treba člen 6 Direktive 2011/92 razlagati tako, da morajo informacije, dostop do katerih je treba javnosti omogočiti med postopkom za izdajo dovoljenja za projekt, vedno vključevati dokumente, ki vsebujejo preučitev tega projekta glede na obveznosti, določene v Direktivi 2000/60.

66 V zvezi s prvim delom drugega vprašanja je treba najprej navesti, da se vprašanja predložitvenega sodišča ne nanašajo le na obveznosti, določene v členu 4(1)(a) Direktive 2000/60 za površinske vode, ampak tudi na obveznosti, določene v členu 4(1)(b) te direktive za podzemne vode.

67 Člen 1, prvi odstavek, točka (a), Direktive 2000/60 določa, da je njen namen določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode, ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih in kopenskih ekosistemov, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov, ter to stanje varuje in ga izboljšuje.

68 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 4(1)(a) Direktive 2000/60 določa dva različna cilja, čeprav sta neločljivo povezana. Po eni strani v skladu s členom 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles površinske vode (obveznost preprečevanja poslabšanja). Po drugi strani države članice v skladu s členom 4(1)(a)(ii) in (iii) varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa telesa površinske vode, da se „dobro stanje“ površinske vode doseže najpozneje do konca leta 2015 (obveznost izboljševanja) (sodba z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 39).

69 Člen 4(1)(b) Direktive 2000/60 za podzemno vodo določa obveznosti, ki so večinoma enake tistim, določenim za površinske vode. Na eni strani v skladu s členom 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60 države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles podzemne vode (obveznost preprečevanja poslabšanja). Na drugi strani države članice v skladu s členom 4(1)(b)(ii) varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa telesa podzemne vode, da se dobro stanje podzemne vode doseže najpozneje do konca leta 2015 (obveznost izboljševanja).

70 Zato so, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 56 sklepnih predlogov, cilji Direktive 2000/60 za površinske in podzemne vode podobni.

71 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je cilj Direktive 2000/60 z usklajenim delovanjem doseči „dobro stanje“ vseh površinskih in podzemnih voda Evropske unije do leta 2015. Namen tako obveznosti izboljševanja kot tudi obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles je doseči ta cilj glede kakovosti (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točke 37, 38 in 41).

72 Poleg tega iz besedila, sistematike in namena člena 4 Direktive 2000/60 izhaja, da so obveznosti iz člena 4(1)(b), določene za podzemno vodo, tako kot obveznosti iz člena 4(1)(a), določene za površinske vode – ki so, kot je Sodišče navedlo v sodbi z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 43), zavezujoče – prav tako zavezujoče.

73 Iz tega sledi, da člen 4(1)(a) Direktive 2000/60 ni omejen na to, da s programsko formulacijo ureja zgolj cilje načrtovanja upravljanja, temveč določa, potem ko je ugotovljeno ekološko stanje zadevnega vodnega telesa, zavezujoče učinke za vsako fazo postopka, ki je določena s to direktivo.

74 Člen 4 Direktive 2000/60 ne vsebuje le obveznosti dolgoročnejšega načrtovanja, določene v načrtih upravljanja in programih ukrepov, ampak se nanaša tudi na posamezne projekte, za katere prav tako velja prepoved poslabšanja stanja vodnih teles. Država članica mora zato zavrniti izdajo dovoljenja za projekt, kadar lahko ta poslabša stanje zadevnega vodnega telesa ali ogrozi dosego „dobrega stanja“ teles površinske ali podzemne vode, upoštevajoč odstopanja, ki so prav tako določena v tem členu 4 (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točke 47, 48 in 50).

75 Natančneje, kot je presodilo Sodišče, je mogoče projekt, ki ima lahko škodljive učinke za vodo, dovoliti le, če so izpolnjeni pogoji iz člena 4(7), od (a) do (d), te direktive. Nacionalni organi, ki so pristojni za izdajo dovoljenja za projekt, morajo preveriti, ali so ti pogoji izpolnjeni, preden izdajo tako dovoljenje, kar ne vpliva na morebiten sodni nadzor (glej v tem smislu sodbo z dne 1. junija 2017, Folk, C-529/15, EU:C:2017:419, točki 36 in 39).

76 Iz zgoraj navedenega izhaja, da morajo pristojni organi med postopkom izdaje dovoljenja za projekt – in torej pred sprejetjem odločbe – na podlagi člena 4 Direktive 2000/60 preveriti, ali ima ta projekt lahko negativne učinke na vode, ki bi bili v nasprotju z obveznostmi preprečevanja poslabšanja in izboljševanja stanja teles površinskih vod in podzemne vode. Ta določba zato nasprotuje temu, da se tak nadzor opravi šele po tem času.

77 V zvezi z drugim delom drugega vprašanja, ki se nanaša na informacije, dostop do katerih je treba javnosti omogočiti pred izdajo dovoljenja za projekt, je treba opozoriti, da člen 2(1) Direktive 2011/92 določa, da je treba za projekte, ki lahko pomembno vplivajo na okolje in ki so določeni v členu 4 te direktive v povezavi s prilogama I ali II k tej direktivi, presojo vplivov na okolje opraviti pred izdajo dovoljenja (sodba z dne 28. februarja 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, točka 24).

78 Predhodnost take presoje je upravičena zaradi nujnosti, da v postopku sprejemanja odločbe pristojni organ upošteva vplive na okolje v kar najzgodnejši fazi v vseh postopkih tehničnega načrtovanja in sprejemanja odločitev, da bi se že v izvoru preprečilo povzročanje onesnaževanja ali motenj, namesto da bi se poskušalo naknadno zmanjšati njihove vplive (sodba z dne 28. februarja 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, točka 25).

79 V členu 3 Direktive 2011/92 so našteti dejavniki, ki jih je treba upoštevati pri presoji vplivov projekta na okolje. V skladu s členom 3(b) je treba na primeren način opredeliti, opisati in presoditi neposredne in posredne vplive projekta na tla, vodo, zrak, podnebje in krajino.

80 Med informacijami, ki jih mora nosilec projekta vsekakor predložiti organu odločanja, so na podlagi člena 5(3)(b) in (c) Direktive 2011/92 opis načrtovanih ukrepov za izognitev, zmanjšanje in po možnosti odpravo pomembnih škodljivih vplivov ter podatki, potrebni za opredelitev in presojo glavnih verjetnih vplivov projekta na okolje.

81 Zato je treba ob upoštevanju člena 3(b) Direktive 2011/92 in obveznosti nadzora, ki ga je treba opraviti na podlagi Direktive 2000/60, na katero je bilo opozorjeno v točkah od 74 do 76 te sodbe, ter pomena, ki ga zadnjenavedena direktiva pripisuje varstvu voda, ugotoviti, da morajo informacije iz člena 5(3)(b) in (c) Direktive 2011/92 vsebovati podatke, potrebne za presojo vplivov projekta na stanje zadevnih vodnih teles glede na merila in obveznosti, določene med drugim v členu 4(1) Direktive 2000/60.

82 Poleg tega iz člena 5(1) Direktive 2011/92 izhaja, da morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da nosilec projekta v primerni obliki priskrbi informacije, določene v Prilogi IV k tej direktivi, če so te informacije upoštevne za presojo vplivov določenega projekta in v mejah tega, kar se od zasebnega gospodarskega subjekta lahko razumno zahteva. Te informacije v skladu s točko 4 te priloge vsebujejo opis neposrednih, posrednih, sekundarnih, kumulativnih, kratko-, srednje- in dolgoročnih, trajnih in začasnih, pozitivnih in negativnih vplivov projekta, ki so med drugim posledica rabe naravnih virov in emisije onesnaževal.

83 Do vseh tako zbranih informacij mora biti v skladu s členom 6(3) Direktive 2011/92 zadevni javnosti dostop omogočen v razumnem roku.

84 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da morajo na podlagi Direktive 2011/92, zlasti njenih členov 3, 5 in 6, informacije, do katerih je javnosti omogočen dostop za posvetovanje pred izdajo dovoljenja za projekt, vsebovati podatke, potrebne za presojo vplivov tega projekta na vode glede na merila in obveznosti, določene zlasti v členu 4(1) Direktive 2000/60.

85 Poleg tega, čeprav iz členov 5 in 6 Direktive 2011/92 ni mogoče sklepati, da morajo biti podatki, ki omogočajo presojo vplivov projekta na vode, nujno navedeni v enem samem dokumentu, kot je poročilo ali tehnična študija, mora imeti zadevna javnost, kot zahteva člen 6(4) in (6) te direktive, dejansko možnost sodelovati v postopku odločanja in se na to sodelovanje ustrezno pripraviti.

86 Zato je potrebno, da podatki v dokumentaciji, do katere ima javnost dostop, tej omogočajo, da pridobi natančen vpogled v vpliv zadevnega projekta na stanje zadevnih vodnih teles, da bi lahko preverila spoštovanje obveznosti, ki izhajajo zlasti iz člena 4 Direktive 2000/60. Predvsem morajo biti predloženi podatki taki, da lahko prikažejo, ali lahko zadevni projekt glede na merila, določena s to direktivo, povzroči poslabšanje vodnega telesa.

87 Vsekakor nepopolna dokumentacija ali podatki, nekoherentno razpršeni v številnih dokumentih, zadevni javnosti ne morejo omogočiti, da učinkovito sodeluje v postopku odločanja, in zato ne izpolnjujejo zahtev, ki izhajajo iz člena 6 Direktive 2011/92.

88 Poleg tega mora v skladu s členom 5(3)(e) te direktive nosilec projekta pripraviti „netehnični povzetek“ informacij iz točk od (a) do (d) tega odstavka 3, ki vključuje podatke, potrebne za opredelitev in presojo glavnih verjetnih vplivov projekta na okolje. Do tega povzetka mora biti na podlagi člena 6(3)(a) navedene direktive javnosti prav tako omogočen dostop.

89 V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče preveriti, ali dokumentacija, do katere je imela javnost dostop pred izdajo dovoljenja za zadevni projekt, izpolnjuje vse zahteve, ki izhajajo iz člena 6(3) Direktive 2011/92 v povezavi s členom 5(1) in (3) te direktive, kot so pojasnjene v tej sodbi.

90 Glede na vse navedene ugotovitve je treba na drugo postavljeno vprašanje odgovoriti:

– člen 4 Direktive 2000/60 je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da se nadzor pristojnega organa nad izpolnjevanjem obveznosti, ki jih ta člen določa, med katerimi je obveznost preprečevanja poslabšanja stanja tako površinskih kot podzemnih vodnih teles, na katera vpliva projekt, lahko opravi šele po izdaji dovoljenja za ta projekt, in

– člen 6 Direktive 2011/92 je treba razlagati tako, da morajo informacije, do katerih je javnosti treba omogočiti dostop med postopkom za izdajo dovoljenja za projekt, vključevati podatke, potrebne za presojo vplivov tega projekta na vode glede na merila in obveznosti, določene zlasti v členu 4(1) Direktive 2000/60.

Tretje vprašanje

91 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem izvedeti, ali je treba člen 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60 razlagati tako, da je treba za poslabšanje kemijskega stanja telesa podzemne vode zaradi projekta šteti prekoračitev enega parametra vsaj enega okoljskega standarda kakovosti. Izvedeti želi tudi, ali je treba za tako poslabšanje šteti predvidljivo povečanje koncentracije onesnaževala, kadar je prag, določen za to onesnaževalo, že presežen.

92 Spomniti je treba, da je Sodišče v sodbi z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 70), razsodilo, da je treba pojem „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode iz člena 4(1)(a)(i) Direktive 2000/60 razlagati tako, da gre za poslabšanje, če se stanje vsaj enega od elementov kakovosti v smislu Priloge V k tej direktivi poslabša za en razred,

čeprav to poslabšanje ne pomeni poslabšanja razvrstitve telesa površinske vode v celoti. Če pa je zadevni element kakovosti že v najnižjem razredu, pa vsakršno poslabšanje tega elementa pomeni „poslabšanje stanja“ telesa površinske vode v smislu tega člena.

93 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 55 sklepnih predlogov, je res, da drugače kot pri telesih površinskih voda – v zvezi s katerimi Direktiva 2000/60 določa pet razredov ekološkega stanja – ta direktiva glede količinskega in kemijskega stanja podzemnih voda razlikuje zgolj med „dobrim stanjem“ in „slabšim stanjem“. Iz člena 2, točki 25 in 28, navedene direktive izhaja, da se ta razvrstitev opravi na podlagi preglednic iz točk 2.1.2 in 2.3.2 Priloge V k tej direktivi.

94 Vendar je treba navesti, da kljub razlikam pri načinu določanja stanja vodnih teles glede na to, ali gre za površinsko ali podzemno vodo, ne glede na zadevno vrsto vode, ista načela določajo pomen pojma „poslabšanje stanja“ vode.

95 V točkah od 68 do 72 te sodbe je bilo namreč pojasnjeno, da so cilji Direktive 2000/60 tako za površinske vode kot za podzemno vodo ter obveznosti, ki izhajajo iz člena 4(1) te direktive, za ti vrsti voda večinoma enaki.

96 To velja zlasti za obveznost preprečevanja poslabšanja stanja voda, določeno v členu 4(1)(a)(i) te direktive za površinske vode in v členu 4(1)(b)(i) za podzemno vodo. Ti določbi ne napotujeta na klasifikacijo, določeno za ti vrsti vode v Prilogi V k tej direktivi, tako da je pojem „poslabšanje stanja“ voda splošen pojem (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 61).

97 Poleg tega je Sodišče presodilo, da če bi bili razredi iz Priloge V k Direktivi 2000/60 odločilni za preverjanje, ali je prišlo do poslabšanja, po razvrstitvi telesa površinske vode v najnižji razred vnovično poslabšanje stanja tega telesa pravno ne bi bilo več mogoče. Glede na cilj Direktive 2000/60 pa vodna telesa, ki so v slabem stanju, zahtevajo posebno pozornost v okviru upravljanja voda (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 63).

98 Enako razlogovanje se *mutatis mutandis* uporablja za podzemno vodo.

99 V tem okviru je treba upoštevati tudi člen 4(5)(c) Direktive 2000/60, ki v zvezi z močno preoblikovanimi vodnimi telesi, v zvezi s katerimi si države članice lahko prizadevajo doseči manj stroge okoljske cilje, izrecno določa prepoved kakršnega koli dodatnega poslabšanja (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 64).

100 Upoštevajoč te navedbe je treba pojem „poslabšanje stanja“ voda razlagati tako glede na element kakovosti kot glede na snov. Tako obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vodnega telesa ohrani polni učinek, kadar zajema vsakršno spremembo, ki bi lahko ogrozila uresničevanje glavnega cilja Direktive 2000/60 (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 66).

101 Poleg tega je v zvezi z merili, ki omogočajo ugotoviti, da gre za poslabšanje stanja vodnega telesa, treba opozoriti, da iz sistematike člena 4 Direktive 2000/60 ter zlasti njegovih odstavkov 6 in 7 izhaja, da so poslabšanja stanja nekega vodnega telesa, tudi če gre za prehodna poslabšanja, dovoljena le pod strogimi pogoji. Iz tega sledi, da mora biti prag, pri prekoračitvi katerega se ugotovi kršitev obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnega telesa, kolikor je mogoče nizek (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 67).

102 Posebej glede preučitve kemijskega stanja teles podzemne vode iz točke 2.3.1 Priloge V k Direktivi 2000/60 izhaja, da sta upoštevna parametra električna prevodnost vode in koncentracija onesnaževal. V tabeli v točki 2.3.2 te priloge so za vsakega od teh parametrov določeni elementi kakovosti, ki jih je treba upoštevati pri ugotavljanju, ali je kemijsko stanje vodnega telesa „dobro“ ali „slabše“.

103 Na eni strani ta preučitev, kar zadeva koncentracijo onesnaževal, temelji na treh elementih kakovosti. Na prvem mestu, koncentracije onesnaževal ne kažejo učinkov slanih ali drugih vdorov. Na drugem mestu, te koncentracije ne presegajo standardov kakovosti, ki se uporabljajo na podlagi druge ustrezne zakonodaje v skladu s členom 17 Direktive 2000/60. Na tretjem in zadnjem mestu, koncentracije onesnaževal ne preprečujejo doseganja okoljskih ciljev, določenih na podlagi člena 4 te direktive za z njimi povezane površinske vode, ne povzročajo nikakršnega pomembnega poslabšanja ekološke ali kemijske kakovosti takih vodnih teles ali ne povzročajo nikakršne pomembne poškodbe kopenskih ekosistemov, ki so neposredno odvisni od telesa podzemne vode.

104 Na drugi strani, kar zadeva električno prevodnost, je pomembno le, da njene spremembe ne kažejo na slane ali druge vdore v telo podzemne vode.

105 Ker točka 2.3.2 Priloge V k Direktivi 2000/60 napotuje na standarde kakovosti, ki se uporabljajo na podlagi druge ustrezne zakonodaje v skladu s členom 17 te direktive, je treba poudariti, da ta člen določa, da zakonodajalec Unije sprejme posebne ukrepe za preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja podzemne vode, ki med drugim vključujejo merila za ocenjevanje dobrega kemijskega stanja te vode v skladu s točko 2.2 Priloge II ter točkama 2.3.2 in 2.4.5 Priloge V k tej direktivi. Na podlagi tega je zakonodajalec Unije sprejel Direktivo 2006/118.

106 Člen 3(1) Direktive 2006/118 določa, da države članice za ocenjevanje kemijskega stanja telesa podzemne vode na eni strani uporabljajo standarde kakovosti podzemne vode, navedene v seznamu v Prilogi I k tej direktivi, in na drugi strani mejne vrednosti, ki jih države članice določijo v skladu s Prilogo II k tej direktivi, zlasti za onesnaževala, ki na ozemlju države članice prispevajo k tveganju, da telesa ali skupine teles podzemne vode ne bodo dosegla dobrega stanja.

107 Zato ti standardi kakovosti in mejne vrednosti pomenijo element kakovosti v smislu točke 2.3.2 Priloge V k Direktivi 2000/60, ki omogoča oceno enega od parametrov, ki je odločilen za opredelitev stanja telesa podzemne vode, in sicer koncentracije onesnaževal.

108 Ker je treba, kot je bilo opozorjeno v točki 100 te sodbe, pojem „poslabšanje stanja“ voda razlagati glede na element kakovosti ali na neko snov in ker mora biti, kot je razvidno iz točke 101 te sodbe, prag, nad katerim se ugotovi kršitev obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnega telesa, kar se da nizek, je treba ugotoviti, da neupoštevanje enega od elementov kakovosti iz točke 2.3.2 Direktive 2000/60 pomeni poslabšanje kemijskega stanja zadevnega telesa podzemne vode.

109 Natančneje, kar zadeva telo podzemne vode, je prekoračitev enega samega standarda kakovosti ali mejnih vrednosti v smislu člena 3(1) Direktive 2006/118 treba opredeliti za kršitev obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja telesa podzemne vode.

110 Poleg tega iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 108 te sodbe, in zlasti ob upoštevanju ugotovitev, navedenih v točki 97 te sodbe, vsako poznejše povečanje koncentracije onesnaževala, ki glede na člen 3(1) Direktive 2006/118 že presega okoljski standard kakovosti ali mejno vrednost, ki jo določi država članica, prav tako pomeni poslabšanje.

111 Poleg tega je treba za odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča v zvezi z upoštevanjem lokalno ugotovljenih sprememb koncentracije onesnaževal, da bi se preverilo, ali se je kemijsko stanje vodnega telesa poslabšalo, navesti, da točka 2.4 Priloge V k Direktivi 2000/60 določa glavna merila za spremljanje kemijskega stanja podzemne vode. V točki 2.4.5 te priloge, ki jo predložitveno sodišče izrecno omenja, sta navedeni zahtevi glede razlage in prikaza.

112 Čeprav je v tej točki določeno, da je treba kemijsko stanje telesa podzemne vode opredeliti za „dobro“ ali „slabše“ tako, da se združijo rezultati s posameznih merilnih mest v telesu vode, iz tega ne izhaja, da mora biti za ugotovitev poslabšanja tega stanja prizadeto celotno telo podzemne vode.

113 Natančneje, iz vloge in pomena vsakega merilnega mesta v sistemu spremljanja kakovosti podzemnih voda, vzpostavljenega z Direktivo 2000/60, zlasti v točki 2.4 Priloge V, izhaja, da za ugotovitev poslabšanja stanja telesa podzemne vode v smislu člena 4(1) te direktive zadostuje neupoštevanje enega elementa kakovosti na enem samem merilnem mestu.

114 V skladu s točko 2.4 Priloge V k navedeni direktivi mora namreč razporeditev merilnih mest zagotoviti skladen in izčrpen pregled kemijskega stanja podzemne vode v vsakem povodju. Za to so v tej določbi določena različna merila za izbor merilnih mest, ki morajo, kot je potrjeno v členu 4(3) Direktive 2006/118, dati reprezentativne podatke spremljanja.

115 Tako neupoštevanje enega elementa kakovosti na enem samem merilnem mestu kaže na obstoj poslabšanja kemijskega stanja vsaj enega pomembnega dela telesa podzemne vode v smislu člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60.

116 Poleg tega sicer ni izključeno, da bi se za telo podzemne vode kljub prekoračitvi enega standarda kakovosti podzemne vode ali ene mejne vrednosti na enem ali več merilnih mestih štelo, da ima na podlagi člena 4(2)(c) Direktive 2006/118 dobro kemijsko stanje. Vendar v tem primeru člen 4(5) te direktive zahteva, da države članice v skladu s členom 11 Direktive 2000/60 za del telesa podzemne vode, na katerega se nanaša prekoračitev, sprejmejo takšne ukrepe, kakršni naj bi bili potrebni za varstvo vodnih ekosistemov, kopenskih ekosistemov in človekove rabe podzemne vode.

117 Ukrepi iz člena 11 Direktive 2000/60 vključujejo pripravo programov za dosego ciljev iz člena 4 te direktive.

118 Zato je, kadar element kakovosti ni upoštevan na enem merilnem mestu telesa podzemne vode, treba ugotoviti poslabšanje kemijskega stanja tega telesa v smislu člena 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60.

119 Glede na vse zgornje ugotovitve je treba na tretje postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60 razlagati tako, da se mora za poslabšanje kemijskega stanja telesa podzemne vode zaradi projekta šteti, prvič, prekoračitev vsaj enega standarda kakovosti ali vsaj ene mejne vrednosti v smislu člena 3(1) Direktive 2006/118 in, drugič, predvidljivo povečanje koncentracije onesnaževala, kadar je prag, določen za to onesnaževalo, že presežen. Vrednosti, izmerjene na vsakem posameznem merilnem mestu, je treba upoštevati posamezno.

Četrto vprašanje

120 Predložitveno sodišče želi s četrtim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 4(1) Direktive 2000/60 v povezavi s členom 19 PEU in členom 288 PDEU razlagati tako, da morajo imeti člani javnosti, ki jih projekt zadeva, možnost, da pred pristojnimi nacionalnimi sodišči uveljavljajo kršitev obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles in izboljševanja njihovega stanja.

121 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ne bi bilo združljivo z zavezujočim učinkom, ki ga člen 288 PDEU priznava direktivi, načelno izključiti možnost, da se zadevne osebe sklicujejo na obveznosti, naložene z direktivo (sodba z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi, C-197/18, EU:C:2019:824, točka 30 in navedena sodna praksa).

122 Zlasti v primerih, v katerih zakonodajalec Unije z direktivo državam članicam naloži, naj ravnajo na določen način, bi bil polni učinek takega akta okrnjen, če se pravni subjekti pred sodišči ne bi mogli sklicevati nanj in če ga nacionalna sodišča ne bi mogla upoštevati kot del prava Unije, da bi preverila, ali je nacionalni zakonodajalec v okviru možnosti, ki jih ima glede na obliko in sredstva za izvajanje tega akta, ostal v mejah proste presoje, ki jo ta akt pušča (sodba z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi, C-197/18, EU:C:2019:824, točka 31 in navedena sodna praksa).

123 Sodišče je iz tega sklepalo, da morajo vsaj fizične ali pravne osebe, ki jih kršitev določb direktive na področju okolja neposredno zadeva, imeti možnost, da pri pristojnih organih – po potrebi po sodni poti – zahtevajo spoštovanje zadevnih obveznosti (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi, C-197/18, EU:C:2019:824, točka 32).

124 V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da nekatere tožeče stranke v postopku v glavni stvari v tožbi navajajo, da lahko zadevni projekt povzroči poslabšanje stanja telesa podzemne vode, iz katerega izvira voda za njihova lastna zajetja, ki jih uporabljajo za oskrbo s pitno vodo. Nasprotno, niti na podlagi informacij iz predložitvene odločbe niti iz stališč, predloženih Sodišču, ni mogoče ugotoviti pomena teles površinske vode, na katera bi zadevni projekt prav tako lahko vplival, za tožeče stranke iz postopka v glavni stvari. V teh okoliščinah ne kaže, da bi se na tožeče stranke v postopku v glavni stvari lahko nanašala morebitna kršitev obveznosti iz člena 4(1)(a) Direktive 2000/60, tako da se bo preučitev Sodišča nanašala le na člen 4(1)(b) v zvezi s podzemno vodo.

125 Da bi se ugotovilo, ali kršitev obveznosti iz člena 4(1)(b) Direktive 2000/60 neposredno zadeva osebe, kakršne so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, je treba upoštevati namen in vsebino zadevne določbe te direktive, katere pravilna uporaba se zahteva pred predložitvenim sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi, C-197/18, EU:C:2019:824, točka 32).

126 V zvezi s tem iz točke 71 te sodbe izhaja, da je cilj Direktive 2000/60 do leta 2015 z usklajenim delovanjem doseči „dobro stanje“ vseh površinskih in podzemnih voda Unije. Namen tako obveznosti izboljševanja kot tudi obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles je doseči ta kakovostni cilj.

127 Kot izhaja iz člena 1, drugi odstavek, prva alinea, Direktive 2000/60, ta cilj posebej glede podzemne vode prispeva k zagotavljanju zadostnih zalog kakovostne podzemne vode, potrebne za trajnostno, uravnoteženo in pravično rabo vode.

128 Zato je treba ugotoviti, da se z Direktivo 2000/60 glede na njen namen in obveznosti, ki so za dosego tega namena določene v njenem členu 4(1)(b), poskuša doseči tudi poseben cilj varstva podzemne vode kot vira za človekovo izkoriščanje.

129 Ta razlaga ciljev Direktive 2000/60 je potrjena z njenim členom 1, prvi odstavek, točka (d), in drugi odstavek, druga alinea, v povezavi z njenim členom 2, točka 33.

130 Iz člena 1, prvi odstavek, točka (d), in drugi odstavek, druga alinea, izhaja, da je namen pravnega okvira, vzpostavljenega s to direktivo, postopno doseganje znatnega zmanjšanja onesnaževanja podzemne vode in preprečevanje njenega nadaljnjega onesnaževanja. V skladu s členom 2, točka 33, je onesnaževanje vode posledica katerega koli vnašanja snovi v to vodo, ki lahko škoduje zdravju ljudi ali kakovosti vodnih ekosistemov, tako da se poseže v uživanje okolja in, bolj specifično, uživanje voda ter v njuno dovoljeno rabo.

131 Iz člena 1, prvi odstavek, točka (d), in drugi odstavek, druga alinea, Direktive 2000/60 v povezavi z njenim členom 2, točka 33, torej izhaja, da je namen zmanjšanja in preprečevanja onesnaževanja zlasti omogočiti dovoljeno rabo podzemne vode.

132 Oseba, ki ima pravico do odvzema in uporabe podzemne vode, opravlja tako dovoljeno rabo. Zato to osebo kršitev obveznosti izboljševanja in preprečevanja poslabšanja stanja teles podzemne vode, iz katerih izvira voda za njeno lastno zajetje, neposredno zadeva, saj lahko ta kršitev ovira njeno izkoriščanje (glej po analogiji sodbo z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi, C-197/18, EU:C:2019:824, točki 40 in 42).

133 Glede na raznolikost rab podzemne vode iz člena 1, drugi odstavek, prva alinea, in člena 2, točka 33, Direktive 2000/60 okoliščina, da prekoračitev samo enega standarda kakovosti ali samo ene mejne vrednosti v smislu člena 3(1) Direktive 2006/118 sama po sebi ne pomeni, da se ogroža zdravje ljudi, ki želijo vložiti pravno sredstvo, te ugotovitve ne more izpodbiti (glej po analogiji sodbo z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi, C-197/18, EU:C:2019:824, točka 41).

134 Ker torej tožeče stranke v postopku v glavni stvari zadevno podzemno vodo dovoljeno uporabljajo, jih kršitev teh obveznosti neposredno zadeva.

135 Glede na vse zgornje ugotovitve je treba na četrto postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1, prvi odstavek, točka (b), in drugi odstavek, prva alinea, ter člen 4(1)(b) Direktive 2000/60 v povezavi s členom 19 PEU in členom 288 PDEU razlagati tako, da morajo imeti člani javnosti, ki jih projekt zadeva, možnost, da pred pristojnimi nacionalnimi sodišči uveljavljajo kršitev obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles in izboljševanja njihovega stanja, če jih ta kršitev neposredno zadeva.

Stroški

136 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Člen 11(1)(b) Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje je treba razlagati tako, da državam članicam dovoljuje, da določijo, da je, kadar kršitev postopka, do katere je prišlo v postopku sprejetja odločbe o izdaji dovoljenja za projekt, ni taka, da bi lahko spremenila vsebino te odločbe, predlog za odpravo te odločbe dopusten le, če je bila zaradi zadevne nepravilnosti stranki odvzeta pravica sodelovati v postopku sprejemanja okoljskih odločitev, ki jo zagotavlja člen 6 te direktive.**

2. **Člen 4 Direktive 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da se nadzor pristojnega organa nad izpolnjevanjem obveznosti, ki jih ta člen določa, med katerimi je obveznost preprečevanja poslabšanja stanja tako površinskih kot podzemnih vodnih teles, na katera vpliva projekt, lahko opravi šele po izdaji dovoljenja za ta projekt.**

   Člen 6 Direktive 2011/92 je treba razlagati tako, da morajo informacije, do katerih je javnosti treba omogočiti dostop med postopkom za izdajo dovoljenja za projekt, vključevati podatke, potrebne za presojo vplivov tega projekta na vode glede na merila in obveznosti, določene zlasti v členu 4(1) Direktive 2000/60.

3. **Člen 4(1)(b)(i) Direktive 2000/60 je treba razlagati tako, da se mora za poslabšanje kemijskega stanja telesa podzemne vode zaradi projekta šteti, prvič, prekoračitev vsaj enega standarda kakovosti ali vsaj ene mejne vrednosti v smislu člena 3(1) Direktive 2006/118/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem in poslabšanjem in, drugič, predvidljivo povečanje koncentracije onesnaževala, kadar je prag, določen za to onesnaževalo, že presežen. Vrednosti, izmerjene na vsakem posameznem merilnem mestu, je treba upoštevati posamezno.**

4. **Člen 1, prvi odstavek, točka (b), in drugi odstavek, prva alinea, ter člen 4(1)(b) Direktive 2000/60 v povezavi s členom 19 PEU in členom 288 PDEU je treba razlagati tako, da morajo imeti člani javnosti, ki jih projekt zadeva, možnost, da pred pristojnimi nacionalnimi sodišči uveljavljajo kršitev obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles in izboljševanja njihovega stanja, če jih ta kršitev neposredno zadeva.**

Podpisi