Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

28. svibnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Arhuška konvencija – Direktiva 2011/92/EU – Procjena učinaka određenih projekata na okoliš – Sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja – Nepravilnosti u postupku izdavanja odobrenja projekta – Pristup pravosuđu – Ograničenja predviđena nacionalnim pravom – Direktiva 2000/60/EZ – Vodna politika Europske unije – Pogoršanje stanja tijela podzemnih voda – Načini procjene – Pravo pojedinaca na donošenje mjera kako bi se spriječilo onečišćenje – Aktivna procesna legitimacija pred nacionalnim sudovima”

U predmetu C-535/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukom od 25. travnja 2018., koju je Sud zaprimio 16. kolovoza 2018., u postupku

IL,

JK,

KJ,

LI,

NG,

MH,

OF,

PE,

RC i SB, u svojstvu nasljednika osobe QD,

TA,

UZ,

VY,

WX

protiv

* Jezik postupka: njemački

Land Nordrhein-Westfalen,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica Suda, M. Safjan, L. Bay Larsen i C. Toader, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. rujna 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, E. Manhaeve i M. Noll-Ehlers, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. studenoga 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. i članka 11. stavka 1. točke (b) Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.) kao i članka 4. stavka 1. točke (a) podtočaka i. do iii. te članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između više pojedinaca i Landa Nordrhein-Westfalen (Savezna zemlja Sjeverna Rajna-Vestfalija, Njemačka) u vezi s odlukom tijela Bezirksregierung Detmold (okružno poglavarstvo u Detmoldu, Njemačka) od 27. rujna 2016. kojom je odobren projekt izgradnje dionice autoceste od oko 3,7 kilometara.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.), u članku 9. stavku 3. navodi:

„[…] svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš."

Pravo Unije

Direktiva 2011/92

4 U skladu s uvodnim izjavama 7. i 19. do 21. Direktive 2011/92:

„(7) Odobrenje za provedbu projekt[a] za javne i privatne projekte koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš trebalo bi izdati tek nakon što se provede procjena vjerojatnih značajnih učinaka tih projekata na okoliš. Ta se procjena mora provesti na temelju odgovarajućih informacija koje je dao nositelj projekta i koje mogu dopuniti vlasti ili javnost na koju se predmetni projekt može odnositi.

[…]

(19) Jedan od ciljeva Arhuške konvencije jest zajamčiti prava sudjelovanja javnosti u donošenju odluka o pitanjima okoliša kako bi se pridonijelo zaštiti prava na život u okolišu primjerenom osobnom zdravlju i blagostanju.

(20) Članak 6. Arhuške konvencije predviđa sudjelovanje javnosti u donošenju odluka o pojedinim aktivnostima navedenim u njezinom Prilogu I. i u aktivnostima koje nisu navedene, a koje mogu imati značajan učinak na okoliš."

(21) Članak 9., stavci 2. i 4. Arhuške konvencije predviđaju pristup sudskim ili drugim postupcima za pobijanje materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, sukladno odredbama o sudjelovanju javnosti iz članka 6. te Konvencije."

5 Članak 1. stavci 1. i 2. te direktive glase:

„1. Ova se Direktiva odnosi na procjenu učinaka na okoliš onih javnih i privatnih projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

2. Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚projekt' znači:

– izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava,

– ostali zahvati u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa;

(b) ‚nositelj projekta' znači podnositelj zahtjeva za odobrenje privatnog projekta ili javna vlast koja pokreće projekt;

(c) ‚odobrenje za provedbu projekta' znači odluka nadležnog tijela ili više njih koja nositelju projekta daje pravo da nastavi s projektom;

(d) ‚javnost' znači jedna ili nekoliko fizičkih ili pravnih osoba te, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihove udruge, organizacije ili skupine;

(e) ‚zainteresirana javnost' znači javnost na koju utječu ili na koju će vjerojatno utjecati ili ima interes u postupcima donošenja odluka iz članka 2. stavka 2. Za potrebe ove definicije, za nevladine organizacije koje promoviraju zaštitu okoliša i koje ispunjavaju bilo koje zahtjeve u skladu s nacionalnim pravom smatra se da imaju interes;

(f) ‚nadležno tijelo ili više njih' znači ono tijelo ili ona tijela koje države članice odrede odgovornima za dužnosti koje proizlaze iz ove Direktive."

6 Članak 3. navedene direktive predviđa:

„Procjena utjecaja na okoliš utvrđuje, opisuje i procjenjuje na odgovarajući način, u svjetlu svakog pojedinog slučaja i u skladu s člancima 4. do 12., izravne i neizravne učinke projekta na sljedeće čimbenike:

(a) ljudska bića, faunu i floru;

(b) tlo, vodu, zrak, klimu i krajobraz;

(c) materijalnu imovinu i kulturno nasljeđe;

(d) interakciju između čimbenika iz točaka (a), (b) i (c)."

7 Članak 5. iste direktive propisuje:

„1. U slučaju projekata koji na temelju članka 4. podliježu procjeni utjecaja na okoliš u skladu s ovim člankom i člancima 6. do 10., države članice donose potrebne mjere kako bi osigurale da nositelj projekta dostavi informacije navedene u Prilogu IV. u odgovarajućem obliku ako:

(a) države članice smatraju da su te informacije važne za određenu fazu postupka izdavanja odobrenja i za određene značajke pojedinog projekta ili vrste projekta te za značajke okoliša na koje bi projekt mogao utjecati;

(b) države članice smatraju da se od nositelja projekta može opravdano zahtijevati da prikupi te informacije uzimajući u obzir između ostalog aktualna saznanja i metode procjene.

2. Države članice moraju poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da, ako to zatraži nositelj projekta prije nego podnese zahtjev za izdavanjem odobrenja za provedbu projekta, nadležna tijela daju mišljenje o informacijama koje nositelj projekta mora dostaviti u skladu sa stavkom 1. Prije nego iznese svoje mišljenje, nadležno se tijelo mora savjetovati s nositeljem projekta i nadležnim tijelima iz članka 6. stavka 1. Činjenica da je nadležno tijelo dalo mišljenje u skladu s ovim stavkom ne sprečava ga da naknadno od nositelja projekta zatraži da dostavi dodatne informacije.

Države članice mogu zahtijevati od nadležnih tijela da donesu navedeno mišljenje bez obzira na to traži li to nositelj projekta ili ne.

3. Podaci koje nositelj projekta mora dostaviti u skladu sa stavkom 1. uključuju najmanje:

(a) opis projekta koji sadrži informacije o mjestu, nacrtu i veličini projekta;

(b) opis predviđenih mjera izbjegavanja, smanjenja i po mogućnosti ispravljanja značajnih štetnih učinaka;

(c) podatke potrebne za utvrđivanje i procjenu glavnih učinaka koje bi projekt mogao imati na okoliš;

(d) pregled glavnih alternativnih rješenja koja je nositelj projekta proučio s naznakom najvažnijih razloga njegovog odabira, uzimajući u obzir učinke na okoliš;

(e) netehnički sažetak informacija iz točaka (a) do (d).

4. Države članice moraju prema potrebi osigurati da svako tijelo koje raspolaže relevantnim informacijama, posebno u odnosu na članak 3., te informacije učini dostupnima nositelju projekta."

8 Članak 6. Direktive 2011/92 glasi:

„[…]

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

(a) zahtjevu za odobrenje za provedbu projekta;

(b) činjenici da projekt podliježe postupku procjene utjecaja na okoliš i prema potrebi činjenici da se primjenjuje članak 7.;

(c) pojedinostima o nadležnim tijelima koja su odgovorna za donošenje odluka, tijelima od kojih se mogu dobiti relevantne informacije, tijelima kojima se mogu uputiti primjedbe i pitanja, te pojedinosti o vremenskim ograničenjima za slanje primjedbi i pitanja;

(d) vrsti mogućih odluka ili, ako postoji, nacrtu odluke;

(e) naznaci dostupnosti informacija koje se prikupljaju na temelju članka 5.;

(f) naznaci vremena, mjesta i načina kako će informacije biti dostupne;

(g) pojedinostima o postupcima sudjelovanja javnosti utvrđenima u skladu sa stavkom 5. ovog članka.

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

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

(b) u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, glavna izvješća i savjeti izdani nadležnom tijelu ili tijelima u trenutku kada se zainteresirana javnost obavješćuje u skladu sa stavkom 2. ovog članka;

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

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

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

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

9 Članak 11. stavci 1. do 3. te direktive propisuje:

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

(a) koji imaju dovoljan interes ili alternativno;

(b) koji tvrde da im je povrijeđeno pravo, ako upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao preduvjet;

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

2. Države članice određuju u kojoj je fazi moguće pobijanje odluka, radnji ili propusta.

3. Države članice utvrđuju dovoljan interes i povredu prava u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući pristup pravosuđu. U tu svrhu, interes bilo koje nevladine organizacije koja ispunjava uvjete iz članka 1. stavka 2. smatra se dovoljnim u smislu točke (a) stavka 1. ovog članka. Također se smatra da takve organizacije posjeduju prava koja je moguće narušiti u smislu točke (b) stavka 1. ovog članka.”

10 Prilog IV. navedenoj direktivi, naslovljen „Podaci iz članka 5. stavka 1.”, u točki 4. propisuje:

„Opis značajnijih učinaka koje bi predloženi projekt mogao imati na okoliš zbog:

(a) postojanja projekta;

(b) korištenja prirodnih resursa;

(c) emisije onečišćujućih tvari, štetna djelovanja i stvaranja otpada.”

11 U bilješci uz točku 4. na dnu stranice pojašnjava se da „[t]aj opis treba obuhvaćati izravne učinke i eventualne indirektne, sekundarne, kumulativne, kratkoročne, srednjoročne i dugoročne, trajne i privremene, pozitivne i negativne učinke projekta”.

Direktiva 2006/118/EZ

12 Članak 3. stavak 1. Direktive 2006/118/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja stanja (SL 2006., L 372, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 41.) predviđa:

„Za potrebe ocjenjivanja kemijskog stanja vodnog tijela ili skupine vodnih tijela podzemne vode, u skladu s odjeljkom 2.3 Priloga V. Direktivi [2000/60] države članice koriste sljedeća mjerila:

(a) standarde kvalitete podzemnih voda iz Priloga I.;

(b) granične vrijednosti koje države članice utvrđuju u skladu s postupkom određenim u dijelu A Priloga II. za onečišćujuće tvari, skupine onečišćujućih tvari ili pokazatelje onečišćenja za koje je utvrđeno da na državnom području pojedine države članice doprinose rizičnom određenju vodnih tijela ili skupine vodnih tijela podzemnih voda, pri čemu se u obzir uzima minimalno popis iz dijela B Priloga II.

Granične vrijednosti podzemnih voda za dobro kemijsko stanje utemeljene su na zaštiti vodnog tijela podzemne vode u skladu s točkama 1., 2. i 3. dijela A Priloga II., posebno uzimajući u obzir njegov učinak i međusobnu povezanost s povezanim površinskim vodama i o njima ovisnim kopnenim ekosustavima i močvarama, i između ostalog, uzimaju u obzir saznanja o toksičnosti za ljude i toksičnosti za okoliš.”

13 Članak 4. te direktive glasi:

„1. Države članice za ocjenjivanje stanja vodnog tijela podzemnih voda primjenjuju postupak opisan u stavku 2. Ako je potrebno, države članice pri provođenju tog postupka mogu grupirati vodna tijela podzemne vode u skladu s Prilogom V. Direktivi [2000/60].

2. Vodno tijelo ili skupina vodnih tijela podzemne vode u dobrom je kemijskom stanju kada:

(a) odgovarajuće praćenje stanja dokazuje da su zadovoljeni uvjeti određeni u tablici 2.3.2. Priloga V. Direktivi [2000/60]; ili

(b) vrijednosti za standarde kvalitete podzemne vode navedene u Prilogu I. i relevantne granične vrijednosti utvrđene u skladu s člankom 3. i Prilogom II. nisu premašene ni na jednom mjernom mjestu u tom vodnom tijelu ili skupini vodnih tijela podzemne vode; ili

(c) vrijednost standarda kvalitete podzemne vode ili granična vrijednost premašena je na jednom ili više mjernih mjesta, ali odgovarajuća istraga u skladu s Prilogom III. potvrđuje da:
   i. na temelju ocjenjivanja iz stavka 3. Priloga III., koncentracije onečišćujućih tvari koje premašuju standarde kvalitete podzemne vode ili granične vrijednosti ne predstavljaju znatan rizik za okoliš, uzimajući u obzir, ako je potrebno, opseg vodnog tijela podzemne vode na koju onečišćenje utječe;
   ii. u skladu sa stavkom 4. Priloga III. ovoj Direktivi, zadovoljeni su ostali uvjeti za dobro kemijsko stanje podzemne vode određeni u tablici 2.3.2. Priloga V. Direktivi [2000/60];
   iii. za vodna tijela podzemne vode utvrđena u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive [2000/60], u skladu sa stavkom 4. Priloga III. ovoj Direktivi zadovoljeni su zahtjevi članka 7. stavka 3. Direktive [2000/60];

iv. onečišćenje nije znatnije smanjilo sposobnost vodnog tijela podzemne vode ili bilo kojeg vodnog tijela u skupini vodnih tijela podzemne vode da se koriste za potrebe ljudi.

3. Odabir mjesta praćenja podzemnih voda mora zadovoljavati zahtjeve odjeljka 2.4. Priloga V. Direktivi [2000/60] u pogledu oblikovanja, kako bi bio osiguran dosljedan i iscrpan pregled kemijskog stanja podzemnih voda, te reprezentativni podaci o praćenju.

4. Države članice u planovima upravljanja vodnim područjima objavljuju sažetak ocjene kemijskog stanja podzemnih voda u skladu s člankom 13. Direktive [2000/60].

Taj sažetak, pripremljen na razini vodnog područja ili dijela međunarodnog vodnog područja koje se nalazi na državnom području države članice, uključuje i obrazloženje o tome kako su se pri konačnoj ocjeni u obzir uzimala prekoračenja standarda kvalitete podzemne vode ili graničnih vrijednosti na pojedinim mjernim mjestima.

5. Ako se za vodno tijelo podzemne vode utvrdi da je u skladu sa stavkom 2. točkom (c) u dobrom kemijskom stanju, države članice u skladu s člankom 11. Direktive [2000/60] poduzimaju mjere potrebne za zaštitu vodnih ekosustava, kopnenih ekosustava i čovjekove uporabe podzemne vode, ovisno o dijelu vodnog tijela podzemne vode koji predstavlja jedno ili više mjesta praćenja na kojem je prekoračena vrijednost standarda kvalitete podzemne vode ili granična vrijednost.”

Direktiva 2000/60

14 U skladu s uvodnim izjavama 23. do 26. i 37. Direktive 2000/60:

„(23) Zajednička načela potrebna su za koordiniranje nastojanja zemalja članica za poboljšanje zaštite voda u Zajednici, u smislu količine i kvalitete, promicanje održivog korištenja voda, […], zaštitu [vodnih] ekosustava, kopnenih ekosustava i močvarnih područja koja izravno ovise o njima, te za čuvanje i razvijanje mogućeg korištenja voda Zajednice.

(24) Dobra kvaliteta voda doprinijet će osiguranju opskrbe stanovništva pitkom vodom.

(25) Trebalo bi uspostaviti zajedničke definicije stanja voda glede kvalitete, kao i glede količine gdje je to relevantno za zaštitu okoliša. Trebalo bi odrediti ciljeve zaštite okoliša kako bi se osiguralo postizanje dobrog stanja površinskih i podzemnih voda u području cijele Zajednice i spriječilo pogoršanje stanja voda na razini Zajednice.

(26) Budući da bi države članice trebale težiti postizanju cilja barem dobrog stanja voda, utvrđujući i provodeći potrebne mjere u sklopu cjelovitih programa mjera, vodeći računa o postojećim potrebama Zajednice. Tamo gdje je stanje voda već sada dobro, trebalo bi ga održavati. Kada se radi o podzemnim vodama, uz zahtjev za dobrim stanjem, svaki značajni i trajni trend porasta koncentracije onečišćenja trebalo bi utvrditi i zaustaviti.

[…]

(37) Države članice moraju utvrditi vode iz kojih se vrši zahvaćanje vode za piće i osigurati poštivanje Direktive Vijeća 80/778/EEZ od 15. srpnja 1980. o kvaliteti vode namijenjene ljudskoj potrošnji [(SL 1980., L 229, str. 11.)].”

15 Člankom 1. te direktive utvrđuje se njezina svrha:

„Svrha je ove Direktive uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji:

(a) sprječava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima;

(b) obećava održivo korištenje voda na osnovu dugoročne zaštite raspoloživih vodnih resursa;

[…]

(d) osigurava progresivno smanjenje onečišćenja podzemnih voda i sprečava njihovo daljnje onečišćenje, te

[…]

i na taj način doprinosi:

– osiguravanju dostatnih količina površinskih i podzemnih voda dobre kvalitete potrebnih za održivo, uravnoteženo i pravično korištenje voda,

– znatnom smanjenju onečišćenja podzemnih voda,

– […]”

16 Članak 2. navedene direktive u točkama 2., 12., 19., 20., 25., 28., 31. i 33. sadržava sljedeće definicije:

„2. ‚Podzemne vode’ znači sve vode ispod površine tla u zoni zasićenja i u izravnom dodiru s površinom tla ili podzemljem.

[…]

12. ‚Tijelo podzemne vode’ znači određen volumen podzemnih voda u vodonosniku ili vodonosnicima.

[…]

19. ‚Stanje podzemne vode’ je općeniti izraz koji označava stanje nekog tijela podzemne vode, određeno njegovim količinskim ili kemijskim stanjem, ovisno o tome koje je lošije.

20. ‚Dobro stanje podzemne vode’ znači stanje nekog tijela podzemne vode kada se i njezino količinsko i kemijsko stanje ocjenjuju barem kao ‚dobro’.

[…]

25. ‚Dobro kemijsko stanje podzemne vode’ je kemijsko stanje neke tijela podzemne vode koje udovoljava uvjetima utvrđenima u tablici 2.3.2. Priloga V.

[…]

28. ‚Dobro količinsko stanje’ znači stanje definirano u tablici 2.1.2. Priloga V.

[…]

31. ‚Onečišćujuća tvar' znači bilo koja tvar koja može izazvati onečišćenje, a posebno tvari navedene u Prilogu VIII.

[…]

33. ‚Onečišćenje' znači izravno ili neizravno unošenje, izazvano ljudskom aktivnošću, tvari ili topline u zrak, vodu ili tlo, što može biti štetno za ljudsko zdravlje ili kvalitetu vodnih ekosustava ili kopnenih ekosustava izravno ovisnih o vodnim ekosustavima, koje dovodi do štete po materijalnu imovinu, šteti vrijednostima okoliša ili drugim legitimnim oblicima korištenja okoliša ili na njih utječe."

17 Članak 4. stavak 1. točke (a) i (b) te direktive glasi:

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

(a) za površinske vode
   i. Države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda, uz primjenu stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8.
   ii. Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode, podložno primjeni podtočke iii. za umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, sukladno odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u suglasnosti sa stavkom 4. i primjeni stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
   iii. Države članice štite i poboljšavaju sva umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog ekološkog potencijala i dobrog kemijskog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, u skladu s odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u skladu sa stavkom 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
   iv. Države članice provode potrebne mjere u skladu s člankom 16. stavkom 1. i 8. s ciljem progresivnog smanjenja zagađivanja prioritetnim tvarima te prestanka ili postupnog isključivanja emisija, ispuštanja i rasipanja prioritetnih opasnih tvari

   ne dovodeći u pitanje relevantne međunarodne ugovore navedene u članku l. za stranke na koje se to odnosi;

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

Mjere za postizanje promjene trenda provode se u skladu s člankom 17., stavcima 2., 4. i 5., uzimajući u obzir primjenjive standarde postavljene u relevantnim propisima Zajednice, uz primjenu stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8."

18 Članak 4. stavak 4. točka (c) Direktive 2000/60 predviđa:

„4. Rokovi ustanovljeni na temelju stavka l. mogu se produžiti radi postupnog postizanja ciljeva, pod uvjetom da se ne događa daljnje pogoršanje stanja dotičnog vodnog tijela, kada su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

[…]

(c) Produljenje je ograničeno na najviše dva daljnja ažuriranja plana upravljanja riječnim slivom, osim u slučajevima kada su prirodni uvjeti takvi da ciljevi ne mogu biti postignuti u tom razdoblju.

19 Članak 4. stavak 7. točke (a) do (d) te direktive glasi:

„7. Države članice ne krše ovu Direktivu u slučaju:

– da je nepostizanje dobrog stanja podzemnih voda, dobrog ekološkog stanja ili, gdje je to odgovarajuće, dobrog ekološkog potencijala, ili nesprečavanje pogoršanja stanja površinskih ili podzemnih voda posljedica novonastalih promjena fizičkih karakteristika tijela površinske vode ili promjena razine tijela podzemne vode, ili

– da je nesprečavanje pogoršanja od vrlo dobrog stanja prema dobrom stanju tijela površinske vode rezultat novih ljudskih aktivnosti u području održivog razvoja

ako su zadovoljeni svi sljedeći uvjeti:

(a) poduzeti su svi praktični koraci za ublažavanje negativnog utjecaja na stanje vodnog tijela;

(b) razlozi tih modifikacija i promjena izričito su navedeni i objašnjeni u planu upravljanja riječnim slivom iz članka 13. te da se ciljevi preispituju svakih šest godina;

(c) razlozi tih modifikacija i promjena od prevladavajućeg su javnog interesa i/ili su koristi za okoliš i društvo od postizanja ciljeva iz stavka l. manji od koristi za ljudsko zdravlje, sigurnost i održivi razvoj, koje proizlaze iz tih modifikacija i promjena; i

(d) korisni ciljevi kojima služe te promjene stanja vode ne mogu se iz tehničkih razloga ili zbog nerazmjernih troškova postići drugim sredstvima koja predstavljaju znatno bolju ekološku opciju.”

20 Članak 13. stavak 7. navedene direktive predviđa:

„Planovi upravljanja riječnim slivovima moraju se preispitati i nadopuniti najkasnije 15 godina od dana stupanja na snagu ove Direktive, a nakon toga svakih šest godina.”

21 Članak 17. te direktive, naslovljen „Strategija sprečavanja i kontrole onečišćenja podzemnih voda”, u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Europski parlament i Vijeće [Europske unije] donose posebne mjere za sprečavanje i kontrolu onečišćenja podzemnih voda. Te su mjere usmjerene na postizanje cilja dobrog kemijskog stanja podzemnih voda u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (b), i donose se, na temelju prijedloga podnesenog u roku od dvije godine nakon stupanja na snagu ove Direktive, od strane [Europske] [k]omisije, sukladno postupku navedenom u Ugovoru.

2. Predlažući mjere, Komisija uzima u obzir analize provedene u skladu s člankom 5. i Prilogom II. Takve mjere predlažu se ranije, ako postoje raspoloživi podaci, i uključuju:

(a) kriterije za procjenu dobrog kemijskog stanja podzemnih voda, u skladu s Prilogom II. 2.2. i Prilogom V. 2.3.2. i 2.4.5.;

[…]"

22 Točka 2.3. Priloga V. Direktivi 2000/60 odnosi se na ocjenu kemijskog stanja podzemnih voda. Točka 2.3.1. tog priloga navodi „električnu vodljivost" i „koncentracije onečišćujućih tvari" kao „[p]okazatelje za određivanje kemijskog stanja podzemnih voda".

23 Točkom 2.3.2. Priloga V. toj direktivi definira se „dobro kemijsko stanje":

„Definicija dobrog kemijskog stanja podzemnih voda

Elementi	Dobro stanje
Opći	Kemijski sastav tijela podzemnih voda je takav da koncentracije onečišćujućih tvari: – kako je specificirano niže, ne pokazuju efekte prodora slane vode, ili drugih prodora – ne prelaze granice standarda kvalitete primjenjivih po drugim propisima Zajednice u skladu s člankom 17. – nisu takve da bi mogle spriječiti postizanje ekoloških ciljeva iz članka 4. za pridružene površinske vode, niti značajno smanjenje ekološke ili kemijske kvalitete tih voda, kao ni značajnije štete po obalne ekosustave koji izravno ovise o dotičnim podzemnim vodama.
[…]	[…]"

24 Točka 2.4. Priloga V. navedenoj direktivi odnosi se na praćenje kemijskog stanja podzemnih voda i predviđa, među ostalim, u točki 2.4.1. da „[m]režu se postavlja tako da osigura cjelovit i sveobuhvatan pregled kemijskog stanja podzemnih voda u svakom riječnom slivu i omogući detektiranje prisutnosti dugoročnog antropogenog uzlaznog trenda onečišćujućih tvari uslijed ljudskih aktivnosti".

25 Točka 2.4.5. Priloga V. toj direktivi odnosi se na tumačenje i prezentiranje kemijskog stanja podzemnih voda. Glasi kako slijedi:

„Pri ocjenjivanju stanja rezultate s pojedinih mjernih mjesta na jednom vodnom tijelu treba objediniti. Ne dovodeći u pitanje odredbe Direktive, za postizanje dobrog kemijskog stanja treba izračunati, za kemijske pokazatelje za koje su postavljeni standardi kvalitete okoliša u propisima Zajednice:

– srednju vrijednost rezultata praćenja, podzemne vode na svakom mjernom mjestu ili grupi podzemnih voda, te

– sukladno članku 17. koristiti te srednje vrijednosti kao dokaz dobrog kemijskog stanja podzemnih voda.

Sukladno točki 2.5. države članice pripremit će kartu kemijskog stanja podzemnih voda, s oznakama u boji kako slijedi:

Dobro: zelena

Loše: crvena.

[…]

Te će karte biti sastavni dio plana upravljanja riječnim slivom.”

Njemačko pravo

26 Članak 46. Verwaltungsverfahrensgesetza (Zakon o upravnom postupku) od 23. siječnja 2003. (BGBl. 2003. I, str. 102.), koji se odnosi na postupovne i formalne povrede, određuje:

„Poništenje upravnog akta koji nije ništav na temelju članka 44. ne može se zahtijevati samo na temelju toga što je donesen uz povredu postupovnih pravila, pravila o obliku ili o mjesnoj nadležnosti kada je očito da povreda nije utjecala na odluku o meritumu.”

27 Članak 4. Umweltrechtsbehelfsgesetza (Zakon o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša) od 7. prosinca 2006. (BGBl. 2006. I, str. 2816.), u verziji objavljenoj 23. kolovoza 2017. (BGBl. 2017. I, str. 3290.), glasi kako slijedi:

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

1. nije provedena, ni naknadno,
   (a) procjena učinaka na okoliš koja se zahtijeva odredbama Gesetza über die Umweltverträglichkeitsprüfung [(Zakon o procjeni učinaka na okoliš) od 24. veljače 2010. (BGBl. 2010. I, str. 94.)], […] ili
   (b) prethodno ispitivanje, u svakom pojedinačnom slučaju, nužnosti izrade procjene učinaka na okoliš koja se zahtijeva odredbama Zakona o procjeni učinaka na okoliš.

   […]

2. nije provedeno, ni naknadno, obvezno sudjelovanje javnosti u smislu članka 18. Zakona o procjeni učinaka na okoliš ili u smislu članka 10. Bundes-Immissionsschutzgesetza (Savezni zakon o zaštiti od emisija), ili

3. je došlo do neke druge povrede postupka koja
   (a) nije ispravljena/uklonjena,
   (b) je po naravi i ozbiljnosti usporediva sa slučajevima iz točaka 1. i 2.,
   (c) je zainteresiranu javnost lišila zakonom predviđene mogućnosti sudjelovanja u postupku odlučivanja; takvo sudjelovanje u postupku odlučivanja uključuje pristup dokumentima u koje javnost mora imati mogućnost uvida.

[…]

(1.a) Članak 46. Zakona o upravnom postupku […] primjenjuje se na postupovne pogreške koje nisu obuhvaćene stavkom 1. ovog članka. Ako sud ne može utvrditi da je postupovna pogreška u smislu prve rečenice utjecala na odluku o meritumu, pretpostavlja se da jest.

[…]

(3) Podstavci 1. i 2. primjenjuju se na pravna sredstva koja podnose

1. osobe u smislu članka 61. točke 1. Verwaltungsgerichtsordnunga [(Zakon o upravnim sporovima) od 21. siječnja 1960. (BGBl. 1960 I., str. 17.)] i udruge u smislu članka 61. točke 2. tog zakona, kao i

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

Točka 3. prve rečenice prvog podstavka primjenjuje se na pravna sredstva koja podnesu osobe i udruge u smislu točke 1. prve rečenice, uz uvjet da se poništenje odluke može zahtijevati samo ako je postupovna pogreška zainteresiranoj strani uskratila zakonom predviđenu mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

28 Odlukom od 27. rujna 2016. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) okrug Detmold (u daljnjem tekstu: tijelo koje je izdalo odobrenje) odobrio je, na zahtjev uprave za cestogradnju Savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije, projekt izgradnje dionice autoceste A 33/savezne ceste B 61 koja se sastoji od tri do četiri traka dužine oko 3,7 kilometara.

29 Tom je odlukom nositelju projekta odobreno da oborinske vode s cestovnih površina odvodi u tri površinska vodna tijela ili u podzemne vode. U tom pogledu, kako za odvodnju oborinskih voda u površinske vode tako i za njihovo prodiranje u podzemne vode, odluka sadržava mnogobrojne dodatne odredbe namijenjene osiguranju zaštite voda.

30 Odluke o predmetnom projektu bile su dostupne javnosti u razdoblju od 30. kolovoza do 29. rujna 2010. Iako se u obavijesti o toj dostupnosti navode dokumenti o prometu te zaštiti vrsta i faune, to nije bio slučaj s dokumentima o zaštiti od buke i odvodnji voda, što je izazvalo određene prigovore javnosti.

31 Uzimajući u obzir postupak savjetovanja, nositelj projekta izvršio je različite izmjene plana, osobito u pogledu odvodnje oborinskih voda. Usto je izradio „naslovnicu” na kojoj su popisani dokumenti dostupni javnosti. Javnost je tijekom novog savjetovanja, koje je održano između 19. svibnja i 18. lipnja 2014., iznijela nove primjedbe.

32 Nakon odobrenja predmetnog projekta, tužitelji u glavnom postupku, koji su predmet izvlaštenja ili koji u području projekta imaju kućni zdenac kojim se koriste za pojedinačnu opskrbu pitkom vodom, podnijeli su sudu koji je uputio zahtjev, Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka), tužbu protiv sporne odluke. U tom okviru, taj je sud dužan izvršiti potpuno ispitivanje zakonitosti te odluke.

33 U tom pogledu, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) navodi da vodna tijela nisu bila predmet nikakve dokumentirane kontrole s obzirom na njihovu zaštitu.

34 Tijelo koje je izdalo odobrenje potvrdilo je, doduše, da je tijekom postupka izdavanja odobrenja provelo kontrolu predmetnih vodnih tijela. Međutim, tek je tijekom spornog postupka to tijelo izradilo tehničku studiju o odvodnji vode na ukupno 48 stranica u kojoj se opisuju predmetna vodna tijela i učinci predmetnog projekta na njihove elemente kvalitete (u daljnjem tekstu: tehnička studija o odvodnji vode). Zato sud koji je uputio zahtjev smatra da javnost tijekom postupka izdavanja odobrenja nije bila dovoljno informirana o učincima projekta na okoliš i da je stoga počinjena postupovna povreda.

35 U ovom slučaju Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) ipak smatra da ta povreda postupka nije takva da dovodi do poništenja sporne odluke jer nije utjecala na njezin sadržaj. U tom slučaju, u skladu s relevantnim njemačkim pravom, pojedinačni tužitelj može se pozvati na takvu postupovnu povredu koja može rezultirati poništenjem odluke o odobrenju projekta samo ako je tom tužitelju stvarno uskraćena mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja.

36 Zatim sud koji je uputio zahtjev pita je li isključena mogućnost da se kontrola koja se odnosi na zabranu pogoršanja stanja vodnih tijela na koje utječe projekt izvrši tek nakon donošenja odluke o odobrenju. Smatra da bi Direktiva 2000/60 mogla zahtijevati da se ta kontrola izvrši prije tog trenutka u okviru transparentnog upravnog postupka. To bi značilo da nije zadaća sudova da u okviru sudskog postupka poduzmu nužne korake i utvrde potrebnu dokumentaciju, nego je to zadaća nadležnih upravnih tijela.

37 Ako treba prihvatiti to tumačenje Direktive 2000/60, sud koji je uputio zahtjev smatra da je njegova zadaća odlučiti treba li u glavnom postupku ponovno otvoriti upravni postupak kako bi se provelo novo javno savjetovanje.

38 U tom bi okviru trebalo odgovoriti na pitanje trebaju li dokumenti koji su učinjeni dostupnima javnosti na temelju članka 6. Direktive 2011/92 sustavno sadržavati izvješće o usklađenosti s propisima o kvaliteti vode. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) smatra da, kada nositelj projekta provjerava uvjete predviđene Direktivom 2000/60, izvješće koje podnosi tijelu koje izdaje odobrenje treba smatrati jednim od „glavnih izvješća” u smislu članka 6. stavka 3. točke (b) Direktive 2011/92 i stoga ono mora biti dostupno u fazi javnog savjetovanja.

39 Međutim, prema sudskoj praksi Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud), novo sudjelovanje javnosti nije uvijek nužno. Naime, u ovom je slučaju tehnička studija o odvodnji vode izrađena tek nakon objave presude od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) i stoga nakon faze javnog savjetovanja. U tom vrlo specifičnom slučaju novo sudjelovanje javnosti može izostati ako različiti dokumenti dostupni javnosti prije odobrenja projekta ispunjavaju dva uvjeta. S jedne strane, ti dokumenti moraju u biti sadržavati iste informacije kao i izvješće kojim se s obzirom na kriterije predviđene Direktivom 2000/60 ispituju učinci projekta na vodu. S druge strane, dostupni dokumenti kao i navedeno izvješće moraju dovesti do istih zaključaka.

40 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da se obveza sprečavanja pogoršanja stanja predmetnog vodnog tijela odnosi i na površinske i na podzemne vode te da se razmatranja koja proizlaze iz presude od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) o površinskim vodama mogu u većem dijelu primijeniti na podzemne vode. Međutim, u svrhu utvrđivanja je li došlo do pogoršanja kemijskog stanja vodnog tijela podzemnih voda Direktiva 2000/60 razlikuje samo „dobro stanje” i „loše stanje”. Osim toga, u skladu s točkom 2.4.5. Priloga V. toj direktivi, lokalno utvrđeno pogoršanje moglo bi se uzeti u obzir samo ako utječe na predmetno vodno tijelo u njegovoj cjelini.

41 Uzimajući u obzir presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), sud koji je uputio zahtjev smatra da pogoršanje kemijskog stanja tijela podzemnih voda postoji u dvama slučajevima: s jedne strane, ako u vezi s barem jednim elementom kvalitete iz Priloga V. Direktivi 2000/60 zbog projekta nije ispunjen jedan od primjenjivih parametara i, s druge strane, ako se koncentracije onečišćujućih tvari koje već prekoračuju graničnu vrijednost na snazi ponovno povećaju.

42 Što se tiče graničnih vrijednosti na snazi, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) smatra da valja uputiti na Direktivu 2006/118, ali da se u ovom slučaju ne može utvrditi pogoršanje stanja vodnog tijela podzemnih voda.

43 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev smatra da obveze sprečavanja pogoršanja i poboljšanja stanja vodnih tijela iz članka 4. stavka 1. Direktive 2000/60 ne podrazumijevaju da svi pripadnici javnosti koji su zahvaćeni projektom i koji se pozivaju na to da su im povrijeđena prava mogu osporavati odluku kojom se povređuju te obveze. Naime, na temelju mjerodavnog njemačkog prava, tužba pojedinačnog tužitelja dopuštena je samo ako taj tužitelj ističe povredu odredbi kojima se barem djelomično štite njegova prava.

44 Javna tijela moraju poštovati i obvezu sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela kao i obvezu njegova poboljšanja. Međutim, u njemačkom pravu te obveze ne daju nikakvo subjektivno pravo pojedincima na koje se eventualno odnosi učinak koji projekt ima na vodu. Njima se utvrđuju ciljevi vodnog upravljanja i služe isključivo javnom interesu.

45 U tom pogledu, iz presuda od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka (C-137/14, EU:C:2015:683), od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838) i od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987) proizlazi da je dovoljno da udruge za zaštitu okoliša raspolažu mogućnošću provjere poštovanja propisa Unije u području okoliša koji služi javnom interesu. Tako osmišljeno pravo na pravnu zaštitu odgovara onomu iz članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92 i članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije.

46 Međutim, iz uvodnih izjava 24. i 37. kao i članka 1. prve alineje Direktive 2000/60 proizlazi da njome štiti voda ne samo kao dio ekosustava nego i u svrhu opskrbe stanovništva pitkom vodom. Tako valja smatrati da obveze koje utvrđuje doprinose zaštiti ljudskog zdravlja. U skladu sa sudskom praksom Suda (presude od 25. srpnja 2008., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838 i od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987), osobe čije je zdravlje ugroženo povredom obveznih odredbi direktive moraju imati mogućnost pozvati se na njih pred nadležnim nacionalnim sudom.

47 S obzirom na ta razmatranja, ne može se isključiti da se tužitelji u glavnom postupku, koji imaju kućni zdenac na području predmetnog projekta, mogu pozivati na povredu zabrane pogoršanja i obveze poboljšanja vodnih tijela koje su predviđene Direktivom 2000/60 ako se nepoštovanjem navedenih obveza može ugroziti njihovo zdravlje.

48 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive [2011/92] tumačiti na način da je s njim u skladu odredba nacionalnog prava prema kojoj tužitelj, koji nije priznata udruga za zaštitu okoliša, može zahtijevati poništenje odluke zbog povrede postupka samo ako je tom povredom njemu samome oduzeta zakonom predviđena mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja?

2. (a) Treba li članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke i. do iii. [Direktive 2000/60] tumačiti na način da ne sadržava samo materijalnopravne kriterije za ispitivanje nego i zahtjeve u pogledu upravnog postupka za izdavanje odobrenja?
   (b) U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje (a): mora li se sudjelovanje javnosti u skladu s člankom 6. Direktive [2011/92] uvijek odnositi na dokumentaciju koja se odnosi na procjenu koja je temeljena na propisima o vodama u prethodno navedenom smislu ili je dopušteno razlikovanje ovisno o trenutku sastavljanja dokumenta i njegove složenosti?

3. Treba li pojam ‚pogoršanja stanja podzemnih voda' iz članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. [Direktive 2000/60] tumačiti na način da pogoršanje kemijskog stanja tijela podzemnih voda postoji čim je barem jedan standard kakvoće okoliša prekoračen za jedan parametar zbog projekta te da, neovisno o tome, ako je već prekoračen relevantan prag za onečišćujuću tvar, svako daljnje (mjerljivo) povećanje koncentracije čini pogoršanje?

4. (a) Treba li članak 4. [Direktive 2000/60] – uzimajući u obzir njegov obvezujući učinak (članak 288. UFEU-a) i jamstvo učinkovite pravne zaštite (članak 19. UEU-a) – tumačiti na način da su svi pripadnici javnosti koji su zahvaćeni projektom, a koji se pozivaju na to da su im povrijeđena prava zbog odobrenja projekta, ovlašteni na sudu se pozvati i na kršenje zabrane pogoršanja i obveze poboljšanja koje se temelje na propisima o vodama?
   (b) U slučaju negativnog odgovora na pitanje (a), treba li članak 4. [Direktive 2000/60] – uzimajući u obzir njegov cilj – tumačiti na način da su u svakom slučaju tužitelji koji u prostornoj blizini planirane trase ceste imaju kućne zdence za privatnu opskrbu vodom ovlašteni na sudu se pozvati na kršenje zabrane pogoršanja i obveze poboljšanja koje se temelje na propisima o vodama?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

49 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/92 tumačiti na način da državama članicama dopušta da predvide da je zahtjev za poništenje odluke o odobrenju projekta zbog postupovne povrede dopušten samo ako se predmetnom nepravilnošću tužitelju uskraćuje njegovo pravo na sudjelovanje u postupku odlučivanja u području okoliša koje se jamči člankom 6. te direktive.

50 Iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja proizlazi da je predmetni projekt, odnosno izgradnja dionice autoceste, prije odobrenja bio predmet procjene učinaka na okoliš. Konkretno, on može utjecati na stanje tijela površinskih i podzemnih voda u području projekta, osobito zbog odvodnje oborinskih voda. Međutim, prije donošenja sporne odluke, javnosti nije učinjena dostupnom nikakva dokumentacija o učincima projekta na vode i o poštovanju obveza koje proizlaze, osobito, iz članka 4. Direktive 2000/60. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je prilikom odobrenja predmetnog projekta, posljedično, počinjena postupovna povreda.

51 Iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja također proizlazi da je tijekom postupka izdavanja odobrenja za predmetni projekt provedena kontrola predmetnih vodnih tijela, ali da nije dokumentirana. Tehnička studija o odvodnji voda koja uključuje podatke koji se odnose na ispitivanje poštovanja obveza koje proizlaze iz članka 4. stavka 1. Direktive 2000/60 izrađena je tek nakon odobrenja projekta.

52 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da se predmetnim projektom poštuje obveza sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela koja je predviđena u članku 4. stavku 1. Direktive 2000/60. S obzirom na minimalno povećanje razine klorida, koja će ostati ispod primjenjivih graničnih vrijednosti, taj projekt vjerojatno neće izazvati pogoršanje kvalitete voda. Stoga je očito da postupovna povreda koju ističu tužitelji u glavnom postupku nije utjecala na sadržaj sporne odluke.

53 Na prvo pitanje postavljeno Sudu valja odgovoriti na temelju te potonje pretpostavke.

54 Treba podsjetiti na to da, prema članku 11. stavku 1. Direktive 2011/92, države članice osiguravaju da se, u skladu s odgovarajućim nacionalnim pravnim sustavom, pripadnicima „zainteresirane javnosti" koji imaju dovoljan interes ili koji tvrde da im je povrijeđeno pravo, ako upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao uvjet, omogući preispitivanje odluka, radnji ili propusta u skladu s odredbama te direktive radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti.

55 Stoga dopuštenost tužbe može biti uvjetovana ili postojanjem „dovoljnog interesa" ili postojanjem „povrede prava", ovisno o tome koji je od tih uvjeta predviđen nacionalnim zakonodavstvom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. travnja 2015., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, t. 33.).

56 Članak 11. stavak 3. Direktive 2011/92 predviđa da države članice utvrđuju što predstavlja dovoljan interes ili povredu prava u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući širok pristup pravosuđu.

57 U tom pogledu, Sud je odlučio da nacionalni zakonodavac može ograničiti prava na čiju se povredu može pozvati pojedinac u okviru sudskog preispitivanja jedne od odluka, radnji ili propusta iz članka 10.a Direktive 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.), koji je postao članak 11. Direktive 2011/92, samo na subjektivna prava, odnosno prava koja se prema nacionalnom pravu mogu smatrati subjektivnim javnim pravima (vidjeti u tom smislu presude od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 45., od 16. travnja 2015., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, t. 40. i od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka, C-137/14, EU:C:2015:683, t. 33.).

58 Sud je također odlučio da, ako povreda postupka nema takve posljedice koje bi utjecale na sadržaj pobijane odluke, ne može se smatrati da takva povreda krši prava onoga koji se na nju poziva (vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr., C-72/12, EU:C:2013:712, t. 49.).

59 Stoga, uzimajući u obzir činjenicu da članak 11. Direktive 2011/92 ostavlja državama članicama znatan diskrecijski prostor kako bi utvrdile što predstavlja povredu prava u smislu tog članka 11. stavka 1. točke (b), nacionalno pravo ne može priznatu takvu povredu ako se utvrdi da je u konkretnim okolnostima vjerojatno da pobijana odluka ne bi bila drukčija da nije bilo postupovne povrede na koju se podnositelj poziva (vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr., C-72/12, EU:C:2013:712, t. 50. i 51.).

60 Slijedom toga, nacionalni propis koji za dopuštenost pravnih sredstava pojedinaca utvrđuje uvjet da se njima poziva na povredu prava i istodobno omogućuje pojedincima da se pozivaju na postupovnu povredu koja utječe na sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja, čak i ako ta povreda nije utjecala na sadržaj predmetne odluke, omogućava pravno sredstvo i u slučaju kada se to ne zahtijeva člankom 11. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2011/92.

61 Stoga nacionalni zakonodavac može za dopuštenost tužbe za poništenje odluke o odobrenju projekta zbog postupovne povrede, ako ona nije takva da mijenja sadržaj te odluke, utvrditi uvjet da se njome tužiteljima stvarno uskraćuje njihovo pravo na sudjelovanje u postupku odlučivanja.

62 Radi potpunosti treba još navesti da, kao što je to istaknuto u drugoj alineji točke 90. ove presude, ako u dokumentaciji koja je učinjena dostupnom javnosti nema podataka koji su potrebni za procjenu učinaka projekta na vodu, javnost ne može učinkovito sudjelovati u postupku odlučivanja.

63 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/92 treba tumačiti na način da državama članicama dopušta da predvide, ako postupovna povreda koju sadržava odluka o odobrenju projekta nije takva da mijenja njezin sadržaj, da je zahtjev za poništenje odluke o odobrenju projekta zbog postupovne povrede dopušten samo ako se predmetnom nepravilnošću tužitelju uskraćuje njegovo pravo na sudjelovanje u postupku odlučivanja u području okoliša koje se jamči člankom 6. te direktive.

Drugo pitanje

64 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 4. stavak 1. točku (a) Direktive 2000/60 tumačiti na način da mu se protivi mogućnost da se kontrola poštovanja obveza koje predviđa može izvršiti samo nakon što je projekt odobren.

65 Prema potrebi, sud koji je uputio zahtjev također pita treba li članak 6. Direktive 2011/92 tumačiti na način da informacije koje treba učiniti dostupnima javnosti tijekom postupka izdavanja odobrenja projekta moraju uvijek uključivati dokumente koji sadržavaju ispitivanje tog projekta s obzirom na obveze utvrđene Direktivom 2000/60.

66 Što se tiče prvog dijela drugog pitanja, najprije valja navesti da se pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose ne samo na obveze predviđene člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2000/60 za površinske vode nego i na obveze predviđene člankom 4. stavkom 1. točkom (b) te direktive za podzemne vode.

67 Prema članku 1. stavku prvom točki (a) Direktive 2000/60, njezina je svrha uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji sprečava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava i kopnenih ekosustava izravno ovisnih o vodnim ekosustavima.

68 U tom pogledu valja podsjetiti na to da članak 4. stavak 1. točka (a) Direktive 2000/60 određuje dva različita cilja, iako neodvojivo povezana. S jedne strane, prema članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i., države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda (obveza sprečavanja pogoršanja). S druge strane, primjenom članka 4. stavka 1. točke (a) podtočaka ii. i iii., države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode s ciljem postizanja dobrog stanja najkasnije do kraja 2015. godine (obveza poboljšanja) (presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 39.).

69 Člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2000/60 za podzemne vode utvrđuju se obveze koje su u velikoj mjeri istovjetne onima predviđenima za površinske vode. S jedne strane, prema članku 4. stavku 1. točki (b) podtočki i., države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda (obveza sprečavanja pogoršanja). S druge strane, primjenom članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke ii., države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode s ciljem postizanja „dobrog stanja” najkasnije do kraja 2015. godine (obveza poboljšanja).

70 Stoga su, kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 56. svojeg mišljenja, ciljevi Direktive 2000/60 za površinske i podzemne vode slični.

71 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je cilj Direktive 2000/60 usklađenim djelovanjem postići „dobro stanje” svih površinskih i podzemnih voda Europske unije do 2015. Tako obveza poboljšanja, kao i obveza sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela, ima za cilj ostvariti taj kvalitativni cilj (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 37., 38. i 41.).

72 Osim toga, iz teksta, sistematike i svrhe članka 4. Direktive 2000/60 proizlazi da su obveze iz članka 4. stavka 1. točke (b) za podzemne vode, poput obveza iz članka 4. stavka 1. točke (a) za površinske vode – koje su, kao što je to Sud naveo u presudi od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 43.), obvezujuće naravi – također takve naravi.

73 Iz toga slijedi da članak 4. stavak 1. Direktive 2000/60 tipskom formulacijom ne samo da određuje ciljeve planiranja upravljanja već ima i obvezujuće učinke u svakoj fazi postupka propisanog tom direktivom, jednom kad se utvrdi ekološko stanje tijela odnosnih voda.

74 Članak 4. Direktive 2000/60 ne sadržava samo obveze dugoročnog planiranja koje su utvrđene u planovima upravljanja i programima mjera, nego se odnosi i na pojedinačne projekte na koje se također primjenjuje zabrana pogoršanja stanja vodnih tijela. Država članica stoga mora odbiti odobrenje projekta ako je on takav da pogoršava stanje tijela odnosnih voda ili ugrožava postizanje

„dobrog stanja” tijela površinskih ili podzemnih voda, podložno odstupanjima koja su također predviđena tim člankom 4. (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 47., 48. i 50.).

75 Konkretnije, kao što je to Sud odlučio, projekt koji može imati negativne učinke na vodu može se odobriti samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 4. stavka 7. točaka (a) do (d) te direktive. Na tijelima koja su nadležna za odobrenje projekta jest da provjere jesu li ispunjeni ti uvjeti, prije nego što dodijele takvo odobrenje, neovisno o provedbi eventualnog sudskog nadzora (vidjeti u tom smislu presudu od 1. lipnja 2017., Folk, C-529/15, EU:C:2017:419, t. 36. i 39.).

76 Iz prethodno navedenog proizlazi da tijekom postupka izdavanja odobrenja projekta, i dakle prije donošenja odluke, nadležna tijela moraju na temelju članka 4. Direktive 2000/60 provjeriti može li projekt imati negativne učinke na vodu koji su u suprotnosti s obvezom sprečavanja pogoršanja i obvezom poboljšanja stanja tijela površinskih i podzemnih voda. Stoga se toj odredbi protivi da se takva provjera izvrši tek nakon tog trenutka.

77 Što se tiče drugog dijela drugog pitanja, koji se odnosi na informacije koje treba učiniti dostupnima javnosti prije odobrenja projekta, valja podsjetiti na to da članak 2. stavak 1. Direktive 2011/92 određuje da se projekti koji mogu imati značajne učinke na okoliš i koji su utvrđeni u članku 4. te direktive, u vezi s njezinim prilozima I. i II., podvrgavaju procjeni učinaka na okoliš prije izdavanja odobrenja (presuda od 28. veljače 2018., Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, t. 24.).

78 Prethodni karakter takve procjene opravdava potreba da u postupku odlučivanja nadležno tijelo što je prije moguće uzme u obzir učinke na okoliš svih tehničkih postupaka planiranja i odlučivanja, kako bi se odmah na početku izbjeglo onečišćenje ili smetnje, umjesto da se kasnije suzbijaju njihovi učinci (presuda od 28. veljače 2018., Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, t. 25.).

79 U članku 3. Direktive 2011/92 navode se čimbenici koji se moraju uzeti u obzir pri procjeni učinaka projekta na okoliš. U skladu s člankom 3. točkom (b), nužno je utvrditi, opisati i procijeniti na odgovarajući način izravni i neizravni učinak projekta na tlo, vodu, zrak, klimu i krajobraz.

80 Među informacijama koje nositelj projekta mora u svakom slučaju dostaviti tijelu koje donosi odluku nalaze se, u skladu s člankom 5. stavkom 3. točkama (b) i (c) Direktive 2011/92, opis mjera predviđenih radi izbjegavanja, smanjivanja i, ako je to moguće, ispravljanja značajnih štetnih učinaka kao i podaci potrebni za utvrđivanje i procjenu glavnih učinaka koje bi projekt mogao imati na okoliš.

81 Stoga, s obzirom na članak 3. točku (b) Direktive 2011/92 kao i s obzirom na obvezujuću narav provjere koju treba izvršiti u skladu s Direktivom 2000/60, na koju se podsjeća u točkama 74. do 76. ove presude, i važnost koju ta potonja direktiva daje zaštiti voda, treba utvrditi da informacije iz članka 5. stavka 3. točaka (b) i (c) Direktive 2011/92 moraju sadržavati podatke koji su potrebni za procjenu učinaka projekta na stanje tijela odnosnih voda s obzirom na kriterije predviđene, osobito, člankom 4. stavkom 1. Direktive 2000/60.

82 Osim toga, iz članka 5. stavka 1. Direktive 2011/92 proizlazi da države članice moraju donijeti potrebne mjere kako bi osigurale da nositelj projekta dostavi informacije navedene u Prilogu IV. toj direktivi, u mjeri u kojoj su te informacije relevantne za procjenu učinaka određenog projekta i u granicama onoga što se razumno može zahtijevati od privatnog subjekta. Te informacije sadržavaju, u skladu s točkom 4. tog priloga, izravne učinke i eventualne indirektne, sekundarne, kumulativne, kratkoročne, srednjoročne i dugoročne, trajne i privremene, pozitivne i negativne učinke projekta koji proizlaze, među ostalim, iz korištenja prirodnih resursa i emisije onečišćujućih tvari.

83 Sve tako prikupljene informacije moraju, u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive 2011/92, biti dostupne zainteresiranoj javnosti u razumnim rokovima.

84 S obzirom na prethodna razmatranja valja zaključiti da, na temelju Direktive 2011/92 i, osobito, njezinih članaka 3., 5. i 6., informacije koje su učinjene dostupnima javnosti u svrhu savjetovanja prije izdavanja odobrenja projekta moraju sadržavati podatke potrebne za procjenu njegovih učinaka na vodu s obzirom na kriterije i obveze predviđene, među ostalim, u članku 4. stavku 1. Direktive 2000/60.

85 Osim toga, iako se iz članaka 5. i 6. Direktive 2011/92 ne može zaključiti da se podaci koji omogućuju procjenu učinka projekta na vodu moraju nužno nalaziti samo u jednom dokumentu, poput izvješća ili tehničke studije, zainteresirana javnost mora, kako to nalaže članak 6. stavci 4. i 6. te direktive, imati stvarnu mogućnost sudjelovanja u postupku odlučivanja i odgovarajuće se pripremiti u tu svrhu.

86 Stoga je važno da podaci u dokumentaciji koja joj je dostupna javnosti omogućavaju dobivanje točnog uvida u utjecaj predmetnog projekta na stanje predmetnih vodnih tijela, kako bi mogla provjeriti poštovanje obveza koje proizlaze, među ostalim, iz članka 4. Direktive 2000/60. Konkretno, dostavljeni podaci moraju biti takvi da mogu pokazati može li, s obzirom na kriterije utvrđene tom direktivom, predmetni projekt dovesti do pogoršanja vodnog tijela.

87 U svakom slučaju, nepotpuna dokumentacija ili podaci koji su nesuvislo raspodijeljeni u brojnim dokumentima ne mogu omogućiti zainteresiranoj javnosti da učinkovito sudjeluje u postupku odlučivanja i stoga ne ispunjavaju zahtjeve koji proizlaze iz članka 6. Direktive 2011/92.

88 Osim toga, nositelj projekta mora, u skladu s člankom 5. stavkom 3. točkom (e) te direktive, pripremiti „netehnički sažetak" informacija iz točaka (a) do (d) tog stavka 3., koji uključuje podatke potrebne za utvrđivanje i procjenu glavnih učinaka koje bi projekt mogao imati na okoliš. Na temelju članka 6. stavka 3. točke (a) navedene direktive, taj sažetak također mora biti dostupan javnosti.

89 U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri ispunjava li dokumentacija kojoj je javnost imala pristup prije odobrenja predmetnog projekta sve zahtjeve koji proizlaze iz članka 6. stavka 3. Direktive 2011/92 u vezi s njezinim člankom 5. stavcima 1. i 3., kako su pojašnjeni u ovoj presudi.

90 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da:

– članak 4. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da mu se protivi mogućnost da nadležno tijelo kontrolu poštovanja obveza koje predviđa, među kojima je obveza sprečavanja pogoršanja stanja kako površinskih tako i podzemnih vodnih tijela na koje utječe projekt, može izvršiti tek nakon što je projekt odobren, i

– članak 6. Direktive 2011/92 treba tumačiti na način da informacije koje su dostupne javnosti tijekom postupka izdavanja odobrenja projekta moraju uključivati podatke potrebne za procjenu njegovih učinaka na vodu s obzirom na kriterije i obveze predviđene, među ostalim, u članku 4. stavku 1. Direktive 2000/60.

Treće pitanje

91 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 4. stavak 1. točku (b) podtočku i. tumačiti na način da treba smatrati da postoji pogoršanje kemijskog stanja tijela podzemnih voda ako je zbog projekta prekoračen jedan parametar barem jednog standarda kakvoće okoliša. Također pita može li se takvim pogoršanjem smatrati predvidljivo povećanje koncentracije onečišćujuće tvari ako je prag utvrđen za tu tvar već prekoračen.

92 Valja podsjetiti na to da je Sud u presudi od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, t. 70.) odlučio da pojam „pogoršanje stanja" tijela površinskih voda iz članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da dolazi

do pogoršanja čim se stanje barem jednog od elemenata kvalitete iz Priloga V. toj direktivi pogorša za jedan razred, iako takvo pogoršanje ne znači pogoršanje klasifikacije kvalitete tijela predmetnih voda u cijelosti. Međutim, ako se dotični element kvalitete već nalazi u najnižem razredu, svako pogoršanje koje se na njega odnosi jest „pogoršanje stanja” tijela površinskih voda u smislu te odredbe.

93 Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 55. svojeg mišljenja, točno je da – za razliku od tijela površinskih voda, za koje Direktiva 2000/60 predviđa raspon od pet razreda ekološkog stanja – ta direktiva u pogledu količinskog i kemijskog stanja tijela podzemnih voda razlikuje samo „dobro stanje” i „loše stanje”. Iz njezina članka 2. točaka 25. i 28. proizlazi da je ta klasifikacija provedena na temelju tablica iz točaka 2.1.2. i 2.3.2. njezina Priloga V.

94 Međutim, valja navesti da, unatoč tim razlikama u načinu utvrđivanja stanja vodnih tijela ovisno o tome je li riječ o površinskim ili podzemnim vodama, ista načela određuju doseg pojma „pogoršanje stanja” voda neovisno o predmetnoj vrsti vode.

95 Naime, u točkama 68. do 72. ove presude navedeno je da su ciljevi Direktive 2000/60, kako za površinsku tako za podzemnu vodu, kao i obveze koje za te vrste vode proizlaze iz članka 4. stavka 1. te direktive, u velikoj mjeri istovjetni.

96 To osobito vrijedi za obvezu sprečavanja pogoršanja stanja voda, predviđenu člankom 4. stavkom 1. točkom (a) podtočkom i. te direktive za površinske vode i člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. za podzemne vode. Te dvije odredbe ne sadržavaju upućivanje na klasifikaciju predviđenu za te vrste vode u Prilogu V. istoj direktivi, tako da je pojam „pogoršanje stanja” voda pojam općeg dosega (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 61.).

97 Osim toga, Sud je odlučio da, ako bi razredi predviđeni u Prilogu V. Direktivi 2000/60 bili odlučujući za provjeru postojanja pogoršanja, nakon klasificiranja tijela površinskih voda u najniži razred stanja, novo pogoršanje njegova stanja više ne bi bilo pravno moguće. Međutim, uzimajući u obzir cilj Direktive 2000/60, tijela voda koja su u lošem stanju zaslužuju posebnu pažnju u okviru upravljanja vodama (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 63.).

98 Isto se rasuđivanje primjenjuje *mutatis mutandis* na podzemne vode.

99 U tom kontekstu valja također uzeti u obzir članak 4. stavak 5. točku (c) Direktive 2000/60, kojim se u pogledu znatno promijenjenih tijela površinskih i podzemnih voda za koje države članice mogu namjeravati provesti manje stroge okolišne ciljeve izričito predviđa zabrana svakog dodatnog pogoršanja (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 64.).

100 S obzirom na te elemente, pojam „pogoršanje stanja” voda valja tumačiti u odnosu na element kvalitete i u odnosu na tvar. Stoga obveza sprečavanja pogoršanja stanja tijela voda zadržava sve svoje korisne učinke, pod uvjetom da obuhvaća sve promjene koje mogu dovesti u pitanje postizanje glavnog cilja Direktive 2000/60 (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 66.).

101 Osim toga, što se tiče kriterija pomoću kojih se može zaključiti postoji li pogoršanje stanja vodnih tijela, treba podsjetiti na to da iz strukture članka 4. Direktive 2000/60 i osobito njegovih stavaka 6. i 7. proizlazi da se pogoršanja stanja vodnih tijela, čak i samo prijelazna, mogu odobriti samo pod strogim uvjetima. Iz toga slijedi da prag iznad kojeg se utvrđuje povreda obveze sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela mora biti što niži (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 67.).

102 Što se konkretno tiče ispitivanja kemijskog stanja tijela podzemne vode, iz točke 2.3.1. Priloga V. Direktivi 2000/60 proizlazi da su električna vodljivost i koncentracija onečišćujućih tvari relevantni parametri. Tablica u točki 2.3.2. tog priloga za svaki od tih parametara utvrđuje elemente kvalitete koje treba uzeti u obzir kako bi se utvrdilo je li kemijsko stanje tijela voda „dobro” ili „umjereno”.

103 S jedne strane, što se tiče koncentracije onečišćujućih tvari, to se ispitivanje temelji na trima elementima kvalitete. Kao prvo, koncentracije onečišćujućih tvari ne pokazuju učinke prodora slane vode ili drugih prodora. Kao drugo, te koncentracije ne prelaze granice standarda kvalitete primjenjivih na temelju drugih relevantnih propisa u skladu s člankom 17. Direktive 2000/60. Kao treće i posljednje, koncentracije onečišćujućih tvari ne sprečavaju postizanje ekoloških ciljeva, određenih na temelju članka 4. te direktive za pridružene površinske vode, ne dovode do znatnog smanjenja ekološke ili kemijske kvalitete tih tijela ili ne uzrokuju znatnu štetu kopnenim ekosustavima koji izravno ovise o tijelu podzemne vode.

104 S druge strane, što se tiče električne vodljivosti, važno je samo da njezine promjene ne upućuju na prodor slane vode ili druge prodore u tijelo podzemne vode.

105 Budući da se u točki 2.3.2. Priloga V. Direktivi 2000/60 upućuje na standarde kvalitete primjenjive na temelju drugih relevantnih propisa u skladu s člankom 17. te direktive, valja istaknuti da potonja odredba predviđa da zakonodavac Unije donese posebne mjere za sprečavanje i kontrolu onečišćenja podzemnih voda koje obuhvaćaju, među ostalim, kriterije procjene dobrog kemijskog stanja tih voda, u skladu s točkom 2.2. Priloga II. i točkama 2.3.2. i 2.4.5. Priloga V. toj direktivi. Na tom je temelju zakonodavac Unije donio Direktivu 2006/118.

106 Članak 3. stavak 1. Direktive 2006/118 predviđa da se za potrebe ocjenjivanja kemijskog stanja tijela podzemne vode države članice koriste, s jedne strane, standardima kvalitete podzemne vode iz popisa u Prilogu I. toj direktivi i, s druge strane, graničnim vrijednostima koje države članice utvrđuju u skladu s Prilogom II. toj direktivi, osobito za onečišćujuće tvari za koje je utvrđeno da na državnom području pojedine države članice doprinose rizičnom određenju tijela podzemnih voda.

107 Slijedom toga, te norme kvalitete i granične vrijednosti su element kvalitete u smislu točke 2.3.2. Priloga V. Direktivi 2000/60 koji omogućuje procjenu jednog od parametara koji određuju kvalifikaciju stanja tijela podzemne vode, odnosno koncentracije onečišćujućih tvari.

108 Budući da, kao što je to navedeno u točki 100. ove presude, pojam „pogoršanje stanja” treba tumačiti u odnosu na element kvalitete ili u odnosu na tvar i da, kao što to proizlazi iz točke 101. ove presude, prag iznad kojeg se utvrđuje povreda obveze sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela mora biti što niži, valja utvrditi da nepoštovanje jednog od elemenata kvalitete iz točke 2.3.2. Priloga V. Direktivi 2000/60 znači pogoršanje kemijskog stanja predmetnog tijela podzemne vode.

109 Konkretno, prekoračenje samo jednog standarda kvalitete ili granične vrijednosti u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2006/118 treba smatrati povredom obveze sprečavanja pogoršanja stanja tijela podzemne vode.

110 Usto, zbog istih razloga koji su navedeni u točki 108. ove presude i s obzirom na, osobito, razmatranja navedena u njezinoj točki 97., svako daljnje povećanje koncentracije onečišćujuće tvari koja, s obzirom na članak 3. stavak 1. Direktive 2006/118, već prekoračuje standard kakvoće okoliša ili graničnu vrijednost koju je utvrdila država članica također je pogoršanje.

111 Osim toga, kako bi se odgovorilo na pitanja suda koji je uputio zahtjev u vezi s uzimanjem u obzir promjena koncentracije onečišćujućih tvari koje su utvrđene na lokalnoj razini kako bi se provjerilo postoji li pogoršanje kemijskog stanja vodnog tijela, valja navesti da točka 2.4. Priloga V. Direktivi 2000/60 utvrđuje glavne kriterije za praćenje kemijskog stanja podzemnih voda. U točki 2.4.5. tog priloga, koju izričito spominje sud koji je uputio zahtjev, navode se zahtjevi tumačenja i prezentiranja.

112 Iako potonja odredba predviđa da se kemijsko stanje tijela podzemne vode mora kvalificirati kao „dobro” ili „loše” tako da se prikupe rezultati različitih točaka praćenja vodnog tijela, iz toga ne proizlazi da mora biti pogođeno cijelo tijelo podzemne vode kako bi se utvrdilo pogoršanje tog stanja.

113 Konkretno, iz uloge i važnosti svakog mjesta praćenja u sustavu praćenja kvalitete podzemnih voda uspostavljenog Direktivom 2000/60, osobito iz točke 2.4. Priloga V., proizlazi da je nepoštovanje jednog elementa kvalitete samo na jednoj točki praćenja dovoljno kako bi se utvrdilo postojanje pogoršanja stanja tijela podzemnih voda u smislu članka 4. stavka 1. te direktive.

114 Naime, u skladu s točkom 2.4. Priloga V. navedenoj direktivi, položaj točki praćenja mora osigurati dosljedan i iscrpan pregled kemijskog stanja podzemnih voda svakog vodnog područja. U tu su svrhu u toj odredbi predviđeni različiti kriteriji za odabir mjesta praćenja koji, kao što to potvrđuje članak 4. stavak 3. Direktive 2006/118, moraju dostaviti reprezentativne podatke o praćenju.

115 Stoga nepoštovanje jednog elementa kvalitete samo na jednoj točki praćenja upućuje na postojanje pogoršanja kemijskog stanja barem jednog značajnog dijela tijela podzemne vode u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60.

116 Osim toga, svakako nije isključeno da se za tijelo podzemne vode smatra da ima dobro kemijsko stanje u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (c) Direktive 2006/118, unatoč prekoračenju standarda kvalitete podzemnih voda ili granične vrijednosti na jednoj ili više točaka praćenja. Međutim, u tom slučaju članak 4. stavak 5. te direktive zahtijeva da države članice, u skladu s člankom 11. Direktive 2000/60, poduzmu mjere potrebne za zaštitu vodnih ekosustava, kopnenih ekosustava i čovjekove uporabe podzemne vode na dijelu tijela podzemnih voda na koje utječe prekoračenje.

117 Mjere iz članka 11. Direktive 2000/60 obuhvaćaju izradu programa za postizanje ciljeva iz članka 4. te direktive.

118 Stoga, kada element kvalitete nije poštovan samo na jednoj točki praćenja tijela podzemne vode, treba utvrditi pogoršanje njegova kemijskog stanja u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/60.

119 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na treće postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 4. stavak 1. točku (b) podtočku i. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da treba smatrati da postoji pogoršanje kemijskog stanja tijela podzemnih voda ako je zbog projekta, s jedne strane, prekoračen barem jedan standard kvalitete ili barem jedna granična vrijednost u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2006/118 i, s druge strane, ako je predvidljivo povećanje koncentracije onečišćujućih tvari kada je prag utvrđen za tu onečišćujuću tvar već prekoračen. Vrijednosti izmjerene na svakoj točki praćenja moraju se uzeti u obzir pojedinačno.

Četvrto pitanje

120 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. Direktive 2000/60 u vezi s člankom 19. UEU-a i člankom 288. UFEU-a tumačiti na način da pripadnici javnosti koji su zahvaćeni projektom moraju imati mogućnost pozivati se pred nadležnim nacionalnim sudovima na povredu obveze sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela i obveze njegova poboljšanja.

121 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ne bi bilo u skladu s obvezujućom prirodom koju članak 288. UFEU-a priznaje direktivama načelno isključiti mogućnost da se osobe na koje se odnosi pozivaju na obveze koje ona nameće (presuda od 3. listopada 2019., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr., C-197/18, EU:C:2019:824, t. 30. i navedena sudska praksa).

122 Konkretno bi u slučajevima u kojima zakonodavac Unije putem direktive obvezuje države članice na određeno djelovanje koristan učinak takvog akta bio oslabljen ako bi pojedinci bili spriječeni na njega se pozivati pred sudovima, a nacionalni sudovi uzeti ga u obzir kao element prava Unije za utvrđivanje, u granicama mogućnosti koja im je dopuštena u odnosu na izbor oblika i načina za provedbu direktive, je li nacionalni zakonodavac prekoračio granice margine prosudbe koje je odredila ta direktiva (presuda od 3. listopada 2019., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr., C-197/18, EU:C:2019:824, t. 31. i navedena sudska praksa).

123 Sud je na temelju toga zaključio da se barem fizičkim i pravnim osobama na koje se povreda odredbi direktive izravno odnosi mora pružiti mogućnost da od nadležnih tijela, prema potrebi uz obraćanje nadležnim sudovima, zahtijevaju pridržavanje odgovarajućih obveza (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2019., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr., C-197/18, EU:C:2019:824, t. 32.).

124 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da pojedini tužitelji u glavnom postupku u okviru tužbi navode da predmetni projekt može prouzročiti pogoršanje stanja tijela podzemnih voda iz kojeg izvire voda za njihove kućne zdence kojima se koriste za opskrbu pitkom vodom. Suprotno tomu, ni na temelju informacija iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ni iz očitovanja podnesenih Sudu nije moguće utvrditi relevantnost tijela površinskih voda, na koje predmetni projekt također može utjecati, za tužitelje u glavnom postupku. U tim okolnostima, nije očito da se na tužitelje u glavnom postupku može odnositi eventualna povreda obveza koje proizlaze iz članka 4. stavka 1. točke (a) Direktive 2000/60, tako da će se ispitivanje Suda odnositi samo na članak 4. stavak 1. točku (b), koji se odnosi na podzemne vode.

125 Kako bi se utvrdilo odnosi li se povreda obveza iz članka 4. stavka 1. točke (b) Direktive 2000/60 izravno na osobe kao što su tužitelji u glavnom postupku, treba uzeti u obzir cilj i sadržaj te odredbe, čija se pravilna primjena zahtijeva pred sudom koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2019., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr., C-197/18, EU:C:2019:824, t. 35.).

126 U tom pogledu iz točke 71. ove presude proizlazi da je cilj Direktive 2000/60 usklađenim djelovanjem postići „dobro stanje” svih površinskih i podzemnih voda Unije do 2015. Taj kvalitativni cilj nastoji se ostvariti i obvezom poboljšanja i obvezom sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela.

127 Kao što to proizlazi iz članka 1. drugog stavka prve alineje Direktive 2000/60, taj cilj doprinosi, osobito u odnosu na podzemne vode, osiguravanju dostatnih količina podzemnih voda dobre kvalitete potrebnih za održivo, uravnoteženo i pravično korištenje voda.

128 Stoga valja utvrditi da se Direktivom 2000/60, s obzirom na njezin cilj i obveze predviđene u njezinu članku 4. stavku 1. točki (b), nastoji ostvariti i poseban cilj zaštite podzemne vode kao resursa za ljudsko iskorištavanje.

129 To tumačenje ciljeva Direktive 2000/60 potvrđuje njezin članak 1. prvi stavak točka (d) i drugi stavak druga alineja u vezi s njezinim člankom 2. točkom 33.

130 Iz članka 1. prvog stavka točke (d) i drugog stavka druge alineje proizlazi da je pravni okvir uspostavljen tom direktivom namijenjen progresivnom znatnom smanjenju onečišćenja podzemnih voda i sprečavanju daljnjeg onečišćenja. U skladu s člankom 2. točkom 33., onečišćenje voda rezultat je svakog unošenja tvari koje mogu biti štetne za zdravlje ljudi ili kvalitetu vodnih ekosustava, tako da se ugrožava korištenje okolišem i, konkretnije, voda ili njezino legitimno korištenje.

131 Stoga iz članka 1. prvog stavka točke (d) i drugog stavka druge alineje Direktive 2000/60, u vezi s njezinim člankom 2. točkom 33., proizlazi da je cilj smanjenja i sprečavanja onečišćenja osobito omogućiti legitimno korištenje podzemnih voda.

132 Osoba koja ima pravo crpiti i koristiti podzemne vode ostvaruje takvo legitimno korištenje. Zato se povreda obveza poboljšanja i sprečavanja pogoršanja stanja tijela podzemnih voda koje opskrbljuje njezin izvor izravno odnosi na tu osobu jer ta povreda može ometati njegovo iskorištavanje (vidjeti po analogiji presudu od 3. listopada 2019., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr., C-197/18, EU:C:2019:824, t. 40. i 42.).

133 S obzirom na raznolikost uporaba iz članka 1. drugog stavka prve alineje i članka 2. točke 33. Direktive 2000/60, okolnost da to prekoračenje samo jednog standarda kvalitete ili samo jedne granične vrijednosti u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2006/118 samo po sebi ne podrazumijeva ugrožavanje zdravlja osoba koje žele podnijeti tužbu ne može dovesti u pitanje taj zaključak (vidjeti po analogiji presudu od 3. listopada 2019., Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr., C-197/18, EU:C:2019:824, t. 41.).

134 Stoga, s obzirom na to da se tužitelji u glavnom postupku zakonito koriste predmetnom podzemnom vodom, na njih se izravno odnosi povreda tih obveza.

135 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na četvrto postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 1. prvi stavak točku (b) i drugi stavak prvu alineju kao i članak 4. stavak 1. točku (b) Direktive 2000/60, u vezi s člankom 19. UEU-a i člankom 288. UFEU-a, treba tumačiti na način da pripadnici javnosti koji su zahvaćeni projektom moraju imati mogućnost pozivati se pred nadležnim nacionalnim sudovima na povredu obveze sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela i obveze njegova poboljšanja ako se ta povreda na njih izravno odnosi.

Troškovi

136 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš treba tumačiti na način da državama članicama dopušta da predvide, ako postupovna povreda koju sadržava odluka o odobrenju projekta nije takva da mijenja njezin sadržaj, da je zahtjev za poništenje odluke o odobrenju projekta zbog postupovne povrede dopušten samo ako se predmetnom nepravilnošću tužitelju uskraćuje njegovo pravo na sudjelovanje u postupku odlučivanja u području okoliša koje se jamči člankom 6. te direktive.**

2. **Članak 4. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike treba tumačiti na način da mu se protivi mogućnost da nadležno tijelo kontrolu poštovanja obveza koje predviđa, među kojima je obveza sprečavanja pogoršanja stanja kako površinskih tako i podzemnih vodnih tijela na koje utječe projekt, može izvršiti tek nakon što je projekt odobren.**

   Članak 6. Direktive 2011/92 treba tumačiti na način da informacije koje su dostupne javnosti tijekom postupka izdavanja odobrenja projekta moraju uključivati podatke potrebne za procjenu njegovih učinaka na vodu s obzirom na kriterije i obveze predviđene, među ostalim, u članku 4. stavku 1. Direktive 2000/60.

3. **Članak 4. stavak 1. točku (b) podtočku i. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da treba smatrati da postoji pogoršanje kemijskog stanja tijela podzemnih voda ako je zbog projekta, s jedne strane, prekoračen barem jedan standard kvalitete ili barem jedna granična vrijednost u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2006/118 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja stanja i, s druge strane, ako je predvidljivo povećanje koncentracije onečišćujućih tvari kada je prag utvrđen za tu onečišćujuću tvar već prekoračen. Vrijednosti izmjerene na svakoj točki praćenja moraju se uzeti u obzir pojedinačno.**

4. **Članak 1. prvi stavak točku (b) i drugi stavak prvu alineju kao i članak 4. stavak 1. točku (b) Direktive 2000/60, u vezi s člankom 19. UEU-a i člankom 288. UFEU-a, treba tumačiti na način da pripadnici javnosti koji su zahvaćeni projektom moraju imati mogućnost pozivati se pred nadležnim nacionalnim sudovima na povredu obveze sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela i obveze njegova poboljšanja ako se ta povreda na njih izravno odnosi.**

Potpisi