Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

3. října 2019*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 91/676/EHS – Ochrana vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů – Cíl snížit znečištění – Znečištěné vody – Maximální koncentrace dusičnanů ve výši 50 mg/l – Akční programy přijaté členskými státy – Právo jednotlivců na změnu takového programu – Aktivní legitimace v řízeních před vnitrostátními orgány a soudy“

Ve věci C-197/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) ze dne 13. března 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 19. března 2018, v řízení zahájeném

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robertem Prandlem,

Gemeinde Zillingdorf,

za účasti:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dříve Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda senátu, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen a M. Safjan, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. února 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, M. Prandla a Gemeinde Zillingdorf C. Onzem, Rechtsanwalt, a H. Herlicskou,

– za rakouskou vládu G. Hessem, C. Drexel, J. Schmoll a C. Vogl, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

– za nizozemskou vládu J. M. Hoogveldem, K. Bulterman a M. A. M. de Ree, jako zmocněnci,

– za polskou vládu B. Majczynou, D. Krawczykem a M. Malczewskou, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi A. C. Becker a E. Manhaevem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 28. března 2019,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 288 SFEU, jakož i čl. 5 odst. 4 a 5 a přílohy I oddílu A bodu 2 směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. 1991, L 375, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 68).

2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení zahájeného Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (sdružení pro distribuci vody v severním Burgenlandu, Rakousko) (dále jen „sdružení pro distribuci vody“), Robertem Prandlem a Gemeinde Zillingdorf (obec Zillingdorf, Rakousko) proti rozhodnutí Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (spolkové ministerstvo pro trvalou udržitelnost a turismus, Rakousko), dříve Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (spolkové ministerstvo zemědělství, lesnictví, životního prostředí a vodního hospodářství, Rakousko) (dále jen „ministerstvo“) ze dne 30. května 2016, kterým posledně uvedený orgán odmítl jako nepřípustné žádosti o změnu nebo revizi Verordnung Aktionsprogamm Nitrat 2012 (nařízení o akčním programu pro dusičnany z roku 2012).

Právní rámec

Mezinárodní právo

3 Článek 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“), nadepsaný „Definice“, v odstavcích 4 a 5 stanoví následující:

„4. ‚veřejnost‘ znamená [označuje] jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny.

5. ‚Dotčená veřejnost‘ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“

4 Článek 9 Aarhuské úmluvy v odstavci 3 stanoví:

„[…] [K]aždá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

Unijní právo

5 První, třetí, pátý, šestý a desátý až třináctý bod odůvodnění směrnice 91/676 uvádějí:

„vzhledem k tomu, že v některých oblastech členských států stoupá obsah dusičnanů ve vodách a je již vysoký s ohledem na normy stanovené ve směrnici Rady 75/440/EHS ze dne 16. června 1975 o požadované jakosti povrchových vod určených v členských státech k odběru pitné vody [(Úř. věst. 1975, L 194, s. 26)], ve znění směrnice [Rady 79/869/EHS ze dne 9. října 1979 (Úř. věst. 1979, L 271, s. 44)] a směrnice Rady 80/778/EHS [(Úř. věst. L 229, 30.8.1980, s. 11)] ze dne 15. července 1980 o jakosti vody určené k lidské spotřebě a pozměněné aktem o přistoupení z roku 1985;

[…]

vzhledem k tomu, že se v reformě společné zemědělské politiky popsané v Zelené knize Komise pod názvem „Perspektivy společné zemědělské politiky“ uvádí, že zatímco používání hnojiv obsahujících dusík a statkových hnojiv je pro zemědělství Společenství nezbytné, představuje nadměrné hnojení nebezpečí pro životní prostředí[…];

[…]

vzhledem k tomu, že znečištění vod Společenství z rozptýlených zdrojů je způsobováno hlavně dusičnany pocházejícími ze zemědělství;

vzhledem k tomu, že je proto nezbytné pro ochranu lidského zdraví, zdrojů obživy a vodních ekosystémů a pro zajištění jiného oprávněného užívání vod snížit přímé či nepřímé znečišťování vod dusičnany ze zemědělských zdrojů a zamezit dalšímu znečišťování; že je proto důležité učinit opatření pro skladování veškerých dusíkatých látek a pro jejich používání v půdě a také zvolit určité metody nakládání s půdou;

[…]

vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby členské státy vymezily ohrožené oblasti, vypracovaly a prováděly akční programy zaměřené na snížení znečištění vod dusíkatými látkami v ohrožených oblastech;

vzhledem k tomu, že tyto akční programy mají zahrnovat opatření omezující používání všech hnojiv obsahujících dusíkaté látky, a zejména stanovit zvláštní omezení pro používání statkových hnojiv;

vzhledem k tomu, že k zajištění účinnosti těchto opatření je nezbytné monitorovat vody a k určení množství dusíkatých látek používat referenční metody stanovení;

vzhledem k tomu, že je známo, že s přihlédnutím k hydrogeologickým poměrům v některých členských státech povedou ochranná opatření ke zlepšení jakosti vod možná až po uplynutí mnoha let“.

6 Článek 1 směrnice 91/676 stanoví:

„Cílem této směrnice je:

– snížit znečištění vod způsobované dusičnany ze zemědělských zdrojů,

– předcházet dalšímu takovémuto znečišťování.“

7 Článek 2 uvedené směrnice zní takto:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

a) ‚podzemními vodami' veškeré vody, které jsou pod zemským povrchem v pásmu nasycení a v přímém styku s půdou nebo půdním podložím;

b) ‚sladkými vodami' vody vyskytující se v přírodním stavu s nepatrnou koncentrací solí, které jsou vhodné k odběru a úpravě na pitnou vodu;

[…]

i) ‚eutrofizací' obohacení vody dusíkatými látkami, které způsobuje zrychlený růst řas a vyšších rostlin, a které vede k nežádoucímu porušení rovnováhy mezi organismy přítomnými ve vodě a jakostí vody;

j) ‚znečištěním' přímé nebo nepřímé vnášení dusíkatých látek ze zemědělských zdrojů do vodního prostředí, které má za následek ohrožení lidského zdraví, poškození zdrojů obživy a vodních ekosystémů, škody na přírodních hodnotách nebo ohrožení jiného oprávněného používání vod;

k) ‚ohroženou oblastí' území vymezené podle čl. 3 odst. 2."

8 Článek 3 uvedené směrnice stanoví:

„1. Pokud nejsou přijata opatření podle článku 5, vymezí členské státy znečištěné vody a vody ohrožené znečištěním podle kritérií stanovených v příloze I.

2. Členské státy vymezí do dvou let od oznámení této směrnice jako ohrožené oblasti všechny známé půdní plochy na území svého státu, které jsou odvodňovány do vod vymezených v souladu s odstavcem 1 a které přispívají ke znečišťování. […]

[…]

4. Členské státy přezkoumají a podle potřeby upraví nebo doplní seznam vymezených ohrožených oblastí nejméně každé čtyři roky, přičemž přihlédnou ke změnám a skutečnostem, které při předchozím vymezení nebylo možné předvídat. […]

5. Členské státy jsou zbaveny povinnosti vymezovat zvláštní ohrožené oblasti, jestliže připraví a provádějí na celém území svého státu akční programy podle článku 5 této směrnice."

9 Článek 4 téže směrnice stanoví:

„1. S cílem zabezpečit pro všechny vody obecnou úroveň ochrany před znečištěním, členské státy do dvou let od oznámení této směrnice:

a) přijmou zásady správné zemědělské praxe[…],

b) připraví v případě potřeby programy, včetně školení a poskytování informací zemědělcům[…].

[…]"

10 Článek 5 směrnice 91/676 stanoví:

„1. Členské státy připraví pro vymezené ohrožené oblasti akční programy k dosažení cílů uvedených v článku 1 do dvou let po prvním vymezení těchto oblastí podle čl. 3 odst. 2 nebo do jednoho roku po každém novém vymezení podle čl. 3 odst. 4.

2. Akční program může být společný pro všechny ohrožené oblasti v rámci území členského státu nebo, pokud to členský stát považuje za vhodné, mohou být připraveny různé programy pro jednotlivé ohrožené oblasti nebo jejich části.

3. Akční programy vezmou v úvahu:

a) dostupné vědecké a technické údaje, zejména pokud jde o podíly dusíku ze zemědělských nebo z jiných zdrojů;

b) podmínky životního prostředí ve zmíněných oblastech dotyčných členských států.

4. Akční programy jsou zaváděny do čtyř let po jejich vypracování a obsahují následující závazná opatření:

a) opatření uvedená v příloze III;

b) opatření, která členské státy zahrnuly do zásad správných zemědělských postupů […]

5. Členské státy přijmou v rámci akčních programů dodatečná nebo účinnější opatření, která pokládají za potřebná, je-li od počátku nebo na základě získaných zkušeností s prováděním akčních programů zřejmé, že opatření podle odstavce 4 nejsou dostatečná pro dosažení cílů uvedených v článku 1. Při výběru těchto opatření nebo postupů vezmou členské státy v úvahu jejich účinnost a související náklady ve srovnání s jinými možnými preventivními opatřeními.

6. Členské státy připraví a zavedou odpovídající monitorovací programy k posuzování účinnosti akčních programů vypracovaných podle tohoto článku.

Členské státy, které uplatňují ustanovení článku 5 na celém území svého státu, sledují obsah dusičnanů ve vodách (povrchových a podzemních) na vybraných měřicích místech, která umožňují zjistit rozsah znečištění vod dusičnany ze zemědělských zdrojů.

7. Členské státy přezkoumají a v případě nutnosti upraví své akční programy včetně všech dodatečných opatření přijatých podle odstavce 5, a to nejméně každé čtyři roky. O veškerých změnách v akčních programech uvědomí Komisi.“

11 Příloha I uvedené směrnice zní následovně:

„A. Pro vymezení vod podle čl. 3 odst. 1 se mimo jiné použijí následující kritéria:
1) zda povrchové sladké vody, zejména jsou-li využívány nebo určeny k odběrům pitné vody, obsahují nebo by mohly obsahovat více dusičnanů, než stanoví směrnice 75/440/EHS, pokud nejsou přijata opatření podle článku 5 [ve znění směrnice 79/869];
2) zda podzemní vody obsahují nebo by mohly obsahovat více než 50 mg/l dusičnanů, pokud nejsou přijata opatření podle článku 5;
3) zda je v přírodních sladkovodních jezerech, v ostatních sladkovodních útvarech, v ústích řek, v pobřežních a v mořských vodách zjištěna nebo hrozí v blízké budoucnosti eutrofizace, pokud nejsou přijata opatření podle článku 5.

B. Při použití těchto kritérií vezmou členské státy v úvahu též:
1) fyzikální vlastnosti vod a půdy a jejich vlastnosti ovlivňující životní prostředí;
2) současnou úroveň poznatků o působení dusíkatých látek na životní prostředí (vody a půdu);
3) současnou úroveň poznatků o důsledcích opatření přijatých podle článku 5.“

12 Příloha III směrnice 91/676 obsahuje podrobný seznam opatření, která mají být do akčních programů zahrnuta v souladu s čl. 5 odst. 4 písm. a) směrnice. Odstavec 1 uvedené přílohy stanoví:

„1. Tato opatření obsahují pravidla pro:

[…]

3) omezení používání hnojiv odpovídající zásadám správných zemědělských postupů, s ohledem na vlastnosti dotyčných ohrožených oblastí […]

[…]

a založené na rovnováze mezi:

i) předpokládanou potřebou dusíku u plodin

a

ii) zásobováním plodin dusíkem z půdy a z hnojení, a to:

– množstvím dusíku obsaženým v půdě v okamžiku, kdy plodiny začínají dusík ve významném množství přijímat (zbytkové množství na konci zimy),

– přísunem dusíku čistou mineralizací zásob organicky vázaného dusíku v půdě,

– dodatečnými přísuny dusíkatých látek ze statkových hnojiv,

– dodatečnými přísuny dusíkatých látek z umělých a jiných hnojiv.“

Rakouské právo

13 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že provedení článku 5 směrnice 91/676 bylo zajištěno § 55p Wasserrechtsgesetz 1959 (vodní zákon z roku 1959). Posledně uvedené ustanovení zmocňuje spolkového ministra k vydávání (prostřednictvím nařízení) programů postupného snižování znečišťování vod přímým nebo nepřímým vnášením dusíkatých látek ze zemědělských zdrojů a zamezování dalšímu znečišťování. Na základě § 55p vodního zákona z roku 1959 byl tudíž přijat „akční program pro dusičnany z roku 2012“.

14 Ustanovení § 10 odst. 1 tohoto zákona upravuje využívání podzemních vod vlastníky nemovitostí, kteří mohou podzemní vody používat pro domácí a hospodářské potřeby bez nutnosti povolení, pod podmínkou, že voda je získávána pouze manuálně poháněnými čerpacími zařízeními nebo že je odběr v přiměřeném poměru k velikosti pozemku.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

15 Žalobou podanou k Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) sdružení pro distribuci vody, R. Prandl a obec Zillingdorf zpochybňují rozhodnutí ministerstva ze dne 30. května 2016, kterým byly jejich žádosti o změnu nařízení o akčním programu pro dusičnany z roku 2012 odmítnuty jako nepřípustné.

16 Sdružení pro distribuci vody je veřejnoprávním subjektem, který je dle právních předpisů povinen na konkrétním území, v daném případě v Burgenlandu (Rakousko), ve veřejném zájmu zajišťovat dodávky vody. Je čtvrtým největším distributorem v Rakousku a zajišťuje zásobování přibližně 160 000 osob. Na dotčeném území jsou majitelé zastavěných pozemků v zásadě povinni se připojit k vodovodní síti. Aby voda mohla být používána jako pitná, musí být koncentrace dusičnanů nižší než 50 mg/l. V některých místech měření však míra dusičnanů v odebírané podzemní vodě překračuje tuto hodnotu o více než 100 %. Taková voda je tedy před distribucí upravována za účelem snížení koncentrace dusičnanů pod 50 mg/l.

17 R. Prandl je majitelem soukromé kašny. Voda z ní pocházející vykazovala v okamžiku podání žádostí o změnu nařízení o akčním programu pro dusičnany z roku 2012 koncentraci dusičnanů ve výši 59 mg/l. Jen v prosinci 2017 hranice 50 mg/l překročena nebyla. To ale nic nemění na tom, že je nesporné, že hodnoty jsou proměnlivé, takže překročení hranice koncentrace dusičnanů ve výši 50 mg/l není vyloučeno.

18 Obec Zillingdorf provozuje městskou kašnu, přičemž voda z ní je označena jako užitková, jakmile stoupne koncentrace dusičnanů. V okamžiku podání žádostí o změnu nařízení o akčním programu pro dusičnany z roku 2012 činila koncentrace dusičnanů 71 mg/l. Tento obsah zůstával v průběhu původního řízení vysoký.

19 Odmítavé rozhodnutí ministerstva je založeno na zásadě rakouského práva, podle níž je právnická nebo fyzická osoba aktivně legitimována v řízeních před správními nebo soudními orgány pouze v případě, že je nositelkou subjektivních věcných práv, jejichž porušení se dovolává. Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) uvádí, že ve sporu, který mu byl předložen, relevantní ustanovení rakouského správního práva, tedy vodní zákon z roku 1959 a Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (správní řád), žalobcům v původním řízení subjektivní věcná práva nepřiznávají.

20 S ohledem na tuto vnitrostátní právní překážku se předkládající soud zabývá tím, zda by se žalobci v původním řízení k tomu, aby se domohli změny nařízení o akčním programu pro dusičnany z roku 2012, mohli opírat o unijní právo, a zejména o směrnici 91/676.

21 V rozsudcích ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), a ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), totiž Soudní dvůr uznal, že v oblasti kvality ovzduší mohou určité osoby uplatňovat dodržování mezních hodnot, pokud jsou bezprostředně dotčeny, zejména z důvodu přímého ohrožení svého zdraví. Není vyloučeno, že tato judikatura by se dala použít rovněž v oblasti kvality vody.

22 Podle článku 5 směrnice 91/676 jsou členské státy povinny přijmout akční programy, jakým je například nařízení o akčním programu pro dusičnany z roku 2012. Tyto programy musí obsahovat závazná opatření směřující ke snížení znečištění vod a k zabránění jakémukoli novému znečišťování dusičnany ze zemědělských zdrojů.

23 Některé skutečnosti však brání tomu, aby tato povinnost mohla být dovolávána jednotlivci před vnitrostátním orgánem.

24 Zaprvé je obtížné určit přesný dosah uvedené povinnosti, jelikož není jisté, že limit 50 mg/l, stanovený v příloze I směrnice 91/676 pro určení ohrožených oblastí ve smyslu článku 3 směrnice, má v tomto ohledu závazný charakter.

25 Zadruhé směrnice 91/676 přiznává členským státům prostor pro uvážení, pokud jde o volbu prostředků při vypracovávání akčních programů podle čl. 5 odst. 4 této směrnice, jakož i při přijímání dodatečných a účinnějších opatření uvedených v odstavci 5 daného článku.

26 Zatřetí není ohrožení veřejného zdraví zjevné, jelikož jiná pravidla, zejména pak směrnice Rady 98/83/ES ze dne 3. listopadu 1998 o jakosti vody určené k lidské spotřebě (Úř. věst. 1998, L 330, s. 32), zajišťují kvalitu vody distribuované spotřebitelům.

27 Za těchto podmínek se Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být článek 288 SFEU ve spojení s čl. 5 odst. 4 [směrnice 91/676] nebo s čl. 5 odst. 5 směrnice ve spojení s přílohou I oddílem A bodem 2 [této směrnice] vykládán tak, že

a) veřejný distributor vody […] v rozsahu, v němž je v důsledku údajně nedostatečných akčních plánů (jelikož ve vodě na území tohoto distributora je překračována koncentrace dusičnanů 50 mg/l) nucen přijmout opatření na úpravu vody,

[…]

b) spotřebitel […] zákonně oprávněný používat vodu ze své soukromé kašny […] v rozsahu, v němž v důsledku údajně nedostatečných akčních plánů, jelikož koncentrace dusičnanů ve vodě v místě, ze kterého ji odebírá (soukromá kašna), překračuje hodnotu 50 mg/l, nemůže využívat svého zákonného práva na omezené používání podzemních vod na svém pozemku,

[…]

c) obec, [která] […] [v důsledku údajně nedostatečných akčních plánů] používá resp. umožňuje použít obecní kašnu […] pouze jako zdroj užitkové vody, v rozsahu, v němž kvůli tomu, že je na odběrném místě překračována hodnota koncentrace dusičnanů ve vodě ve výši 50 mg/l, ho nelze používat jako zdroj pitné vody,

[jsou v projednávané věci bezprostředně dotčeni ve smyslu judikatury Soudního dvora případně nedostatečným provedením směrnice 91/676 a že jim proto v rámci uvedené směrnice jsou přiznána subjektivní práva]

– na změnu vnitrostátního akčního programu již přijatého k provedení směrnice [91/676] (podle čl. 5 odst. 4 [této směrnice]), tak aby byla přijata přísnější opatření za účelem dosažení cílů stanovených v článku 1 [této směrnice], konkrétně snížení koncentrace dusičnanů v podzemních vodách na jednotlivých odběrných místech na hodnotu dosahující maximálně 50 mg/l?

– na přijetí dodatečných nebo účinnějších opatření (ve smyslu čl. 5 odst. 5 směrnice [91/676]) za účelem dosažení cílů stanovených v článku 1 [této směrnice], konkrétně snížení koncentrace dusičnanů v podzemních vodách na jednotlivých odběrných místech na hodnotu dosahující maximálně 50 mg/l?

Přičemž ve všech třech případech je zajištěna ochrana zdraví spotřebitelů buď – v případech uvedených pod písmeny b) a c) – odběrem vody od příslušných soukromých distributorů (díky povinnosti nebo právu na připojení), nebo – v případě uvedeném pod písmenem a) – vhodnými opatřeními na úpravu vody.“

K předběžné otázce

28 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 288 SFEU, jakož i čl. 5 odst. 4 a 5 a příloha I oddíl A bod 2 směrnice 91/676 musí být vykládány v tom smyslu, že takové fyzické a právnické osoby, jako jsou žalobci v původním řízení, kteří jsou pověřeni zajištěním dodávek vody nebo kteří mají možnost využívat kašnu, musí mít možnost požadovat od příslušných vnitrostátních

orgánů změnu stávajícího akčního programu nebo přijetí dodatečných nebo účinnějších opatření stanovených v čl. 5 odst. 5 směrnice za účelem dosažení maximální koncentrace dusičnanů 50 mg/l v každém odběrním místě.

29 Touto otázkou se předkládající soud zaprvé táže, zda a za jakých podmínek unijní právo přiznává v tomto ohledu jednotlivcům aktivní legitimaci v řízeních před vnitrostátními orgány a soudy, zadruhé, jaké povinnosti konkrétně vyplývají ze směrnice 91/676, a zatřetí, zda se může těchto povinností vůči příslušným vnitrostátním orgánům přímo dovolávat jednotlivec.

Aktivní legitimace jednotlivců

30 Podle ustálené judikatury Soudního dvora by se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnici, bylo neslučitelné, kdyby byla v zásadě vyloučena možnost dotčených osob namítat povinnosti, které uvedená směrnice ukládá (rozsudky ze dne 19. ledna 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, bod 22; ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66, jakož i ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, bod 34).

31 Zvláště v případech, kdy unijní normotvůrce ukládá prostřednictvím směrnice členským státům povinnost chovat se určitým způsobem, by došlo k oslabení užitečného účinku takového aktu, pokud by se ho jednotlivci nemohli dovolávat před soudem a vnitrostátní soudy by ho nemohly zohlednit jako součást unijního práva k tomu, aby ověřily, zda vnitrostátní zákonodárce v rámci jemu vyhrazeného oprávnění zvolit formu a způsoby provedení tohoto aktu, nepřekročil meze prostoru pro uvážení stanoveného předmětnou směrnicí (rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, EU:C:1996:404, bod 56, jakož i ze dne 26. června 2019, Craeynest a další, C-723/17, EU:C:2019:533, bod 34).

32 Z toho vyplývá, jak uvedla generální advokátka v bodě 41 svého stanoviska, že přinejmenším fyzické nebo právnické osoby, které jsou porušením ustanovení směrnice bezprostředně dotčeny, musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně i soudní cestou, dodržování dotčených povinností.

33 Kromě toho „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovená v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Uvedené ustanovení ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie ukládá členským státům povinnost zajistit účinnou soudní ochranu práv přiznaných unijním právem, včetně ustanoveními práva životního prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, bod 45).

34 Právo na prostředek právní nápravy, jenž je stanoveno v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, by přitom bylo zbaveno veškerého užitečného účinku, či dokonce samotné podstaty, kdyby bylo připuštěno, že na základě uplatnění takových kritérií by bylo určitým kategoriím „osob z řad veřejnosti“, či dokonce „osob z řad dotčené veřejnosti“, jako jsou organizace na ochranu životního prostředí splňující požadavky stanovené čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, odepřeno jakékoli právo na soudní přezkum (rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, bod 46).

35 Za účelem určení, zda jsou takové fyzické a právnické osoby, jako jsou žalobci v původním řízení, bezprostředně dotčeny porušením povinností stanovených směrnicí 91/676, je třeba zkoumat účel, jakož i relevantní ustanovení uvedené směrnice, jejichž řádné použití je požadováno před předkládajícím soudem.

36 Z článku 1 uvedené směrnice vyplývá, že jejím cílem je snížit znečištění vod způsobované dusičnany ze zemědělských zdrojů a předcházet dalšímu takovému znečišťování. Za tímto účelem článek 5 směrnice stanoví, že za podmínek, které uvádí, členské státy vypracují akční programy a v případě potřeby přijmou dodatečná nebo účinnější opatření.

37 Podle čl. 2 písm. j) uvedené směrnice je „znečištěním“ přímé nebo nepřímé vnášení dusíkatých látek ze zemědělských zdrojů do vodního prostředí, které má za následek ohrožení lidského zdraví, poškození zdrojů obživy a vodních ekosystémů, škody na přírodních hodnotách nebo ohrožení jiného oprávněného používání vod.

38 Uvedený pojem je konkretizován v čl. 3 odst. 1 směrnice 91/676, jakož i zejména v příloze I oddílu A bodě 2 této směrnice, z níž vyplývá, že členské státy musí mít přinejmenším za to, že podzemní vody jsou znečištěné, pokud obsahují více než 50 mg/l dusičnanů, nebo že by mohly být znečištěny, pokud by v případě neexistence vhodných opatření přijatých na základě článku 5 směrnice mohla být tato hodnota překročena.

39 Z článku 2 písm. j) a čl. 3 odst. 1 směrnice 91/676 tudíž vyplývá, že koncentrace dusičnanů v podzemních vodách, která překračuje nebo může překročit 50 mg/l, musí být považována za způsobilou omezit oprávněné využívání vod.

40 Z výše uvedeného vyplývá, že fyzická nebo právnická osoba, která má možnost odebírat a využívat podzemní vody, je bezprostředně dotčena překročením nebo rizikem překročení tohoto limitu, které mohou omezit možnost, kterou má, tím, že brání oprávněnému využívání těchto vod.

41 S ohledem na rozmanitost použití uvedených v čl. 2 písm. j) směrnice 91/676 nemůže okolnost, že toto překročení jako takové neznamená ohrožení zdraví osob, které chtějí podat žalobu, tento závěr zpochybnit.

42 Co se týče konkrétně situace žalobců v původním řízení, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že ti jsou na základě § 10 WRG oprávněni využívat pro své domácí nebo hospodářské potřeby kašny s podzemní vodou, které mají k dispozici.

43 Vzhledem k tomu, že koncentrace dusičnanů v dotčených podzemních vodách překračuje nebo hrozí překročit 50 mg/l, je využívání těchto vod žalobci v původním řízení bráněno.

44 Jak totiž vyplývá z předkládacího rozhodnutí, překročení tohoto limitu je takové povahy, že jim brání v možnosti běžného využívání vody z jejich kašen nebo je přinejmenším nutí k tomu, aby vynaložili výdaje na jejich vyčištění.

45 Takové fyzické a právnické osoby, jako jsou osoby dotčené v původním řízení, jsou tudíž bezprostředně dotčeny nedosažením hlavního cíle směrnice 91/676, uvedeného v jejím článku 1, jímž je snížení a předcházení znečištění vod dusičnany ze zemědělských zdrojů, které by vyplývalo z porušení určitých povinností plynoucích pro členské státy z této směrnice.

46 Z toho vyplývá, že fyzické a právnické osoby, jako jsou žalobci v původním řízení, musí mít možnost požadovat od vnitrostátních orgánů, a to i případně předložením věci příslušným soudům, dodržování těchto povinností.

K dosahu povinnosti snížit a předcházet znečištění

47 Pokud jde o povinnosti vyplývající ze směrnice 91/676, předkládající soud se zabývá zejména tím, zda maximální koncentrace dusičnanů ve výši 50 mg/l v podzemních vodách, stanovený v příloze I oddílu A bodě 2 směrnice, je určující hodnotou pro povinnost příslušných vnitrostátních orgánů změnit akční programy, které přijaly na základě čl. 5 odst. 1 až 4 uvedené směrnice, nebo přijmout dodatečná opatření v souladu s odstavcem 5 uvedeného článku.

48 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 7. února 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, bod 54 a citovaná judikatura).

49 Jak uvedla generální advokátka v bodě 55 svého stanoviska, podle článku 37 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 3 odst. 3 SEU a čl. 191 odst. 2 SFEU je politika Unie v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany.

50 Z bodů 36 až 39 tohoto rozsudku vyplývá, že dosažením cíle snížit znečištění vod způsobované dusičnany ze zemědělských zdrojů a předcházet dalšímu takovému znečišťování má směrnice 91/676 umožnit jednotlivcům oprávněné využívání vod, což znamená, že koncentrace dusičnanů nesmí překročit 50 mg/l.

51 Jak připomněla generální advokátka v bodech 72 a 73 svého stanoviska, směrnice 91/676 stanoví pro boj proti znečišťování vod dusičnany ze zemědělských zdrojů zvláštní nástroje. Použije se na případy, ve kterých vnášení dusíkatých látek zemědělského původu významně přispívá ke znečištění (rozsudek ze dne 29. dubna 1999, Standley a další, C-293/97, EU:C:1999:215, bod 35). V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že takový příspěvek je významný, pokud je zemědělství například odpovědné za 17 % celkového množství dusíku v určitém povodí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2005, Komise v. Belgie, C-221/03, EU:C:2005:573, bod 86). Je-li tato podmínka pro použití směrnice 91/676 splněna, je na členských státech, aby v souladu s čl. 3 odst. 1 směrnice určily stav vod na svém území.

52 Pokud podle posledně uvedeného ustanovení ve spojení s přílohou I oddílem A směrnice 91/676 musí být vody považovány za znečištěné nebo ohrožené znečištěním, jsou členské státy povinny přijmout opatření stanovená v jejím článku 5, tedy akční programy, a je-li to nezbytné, dodatečná nebo účinnější opatření (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Německo, C-543/16, nezveřejněný, EU:C:2018:481, bod 60).

53 Co se týče zaprvé akčních programů, jejich provedení je neoddělitelně spjato s čl. 3 odst. 1 směrnice 91/676, jelikož pokud jsou nebo by mohly být vody znečištěny při neexistenci vhodných akčních programů přijatých podle čl. 5 odst. 4 směrnice, jsou členské státy povinny takové akční programy přijmout. Opatření, která obsahují, jsou v každém případě do značné míry určena samotnou směrnicí 91/676, jak vyplývá z jejího čl. 5 odst. 4 ve spojení s její přílohou III.

54 Je pravda, že členské státy mají určitý prostor pro uvážení při volbě přesných podmínek provedení požadavků směrnice 91/676. Jsou v každém případě povinny dbát o to, aby cíle této směrnice, a tudíž cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí, bylo dosaženo v souladu s požadavky vyplývajícími z čl. 191 odst. 1 a 2 SFEU (rozsudek ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie, C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 30).

55 A zadruhé, jak vyplývá z čl. 5 odst. 5 směrnice, členské státy mají povinnost přijmout v rámci akčních programů dodatečná nebo účinnější opatření, která pokládají za potřebná, je-li od počátku nebo na základě získaných zkušeností s prováděním těchto programů zřejmé, že opatření podle odstavce 4 daného článku nejsou dostatečná pro dosažení cílů uvedených v článku 1 směrnice.

56 Podle judikatury Soudního dvora z toho plyne, že členské státy musí přijmout taková dodatečná nebo účinnější opatření již při prvním zjištění jejich potřeby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Německo, C-543/16, nezveřejněný, EU:C:2018:481, bod 53 a citovaná judikatura).

57 Aby splnily zejména tuto posledně uvedenou povinnost, jsou členské státy povinny úzce sledovat stav vod. Podle čl. 5 odst. 6 prvního pododstavce směrnice 91/676 jsou tedy povinny připravit a zavést monitorovací programy.

58 Podle čl. 5 odst. 3 písm. a) a b) směrnice 91/676 zohledňují akční programy nejlepší dostupné technické a vědecké poznatky, jakož i fyzikální, geologické a klimatické podmínky každého regionu (rozsudek ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie, C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 29). Tento požadavek se vztahuje rovněž na monitorovací programy, jelikož musí být vhodné pro posouzení účinnosti akčních programů. Dvanáctý bod odůvodnění směrnice tento závěr potvrzuje.

59 Kromě toho s ohledem na třináctý bod odůvodnění směrnice 91/676, v důsledku místních geologických podmínek a z nich plynoucí doby nutné k tomu, aby opatření již přijatá na základě článku 5 směrnice mohla vést ke zlepšení kvality vod, představují hodnoty skutečně naměřené ve vodě a tendence, které z nich časem vyplynou, relevantní skutečnostmi pro určení nezbytnosti přijmout dodatečná nebo účinnější opatření.

60 Takové relevantní skutečnosti představují skutečnosti uváděné předkládajícím soudem, a sice zvláště významná překročení maximální koncentrace dusičnanů ve výši 50 mg/l v některých místech měření u prvního žalobce v původním řízení, výkyvy kvality vody v soukromé kašně druhého žalobce v původním řízení a trvalé znečištění vody v kašně třetího žalobce v původním řízení.

61 Mimoto Soudní dvůr již rozhodl, že za účelem určení potřeby přijmout dodatečná nebo účinnější opatření podle čl. 5 odst. 5 směrnice 91/676 není třeba prokázat neúčinnost již přijatých opatření (rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Německo, C-543/16, nezveřejněný, EU:C:2018:481, body 63 a 64).

62 Jak uvedla generální advokátka v bodě 105 svého stanoviska, přebytek dusíku v půdě je rovněž skutečností relevantní pro konstatování nedostatečnosti akčního programu.

63 Takový přebytek je totiž v rozporu s čl. 5 odst. 4 písm. a) směrnice 91/676 ve spojení s její přílohou III odst. 1 bodem 3. Tato ustanovení zavádějí zásadu vyváženého hnojení a vyžadují rovnováhu mezi předpokládanou potřebou dusíku u plodin a zásobováním plodin dusíkem z půdy a hnojení. Ukládají tak členským státům přesně určit množství dusíku, které mohou zemědělci použít (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Komise v. Německo, C-543/16, nezveřejněný, EU:C:2018:481, body 87, 88 a 92).

64 S ohledem na předcházející úvahy je třeba uvést, že za podmínky, že dusičnany zemědělského původu přispívají významným způsobem ke znečištění, jak je uvedeno v bodě 51 tohoto rozsudku, jsou členské státy povinny v souladu s články 1, 3 a 5 směrnice 91/676 použít opatření uvedená v čl. 5 odst. 4 a 5 směrnice, jestliže koncentrace dusičnanů v podzemních vodách překračuje nebo při neexistenci těchto opatření může překročit 50 mg/l.

65 Zejména, pokud se v rámci monitorovacích programů uvedených v bodě 57 tohoto rozsudku a zejména s ohledem na ukazatele uvedené v bodech 59 až 63 rozsudku jeví, že se snížením znečištění vod nelze počítat, musí členské státy přijmout dodatečná nebo účinnější opatření podle čl. 5 odst. 5 směrnice 91/676.

66 Kromě toho předkládající soud svou otázkou směřuje k tomu, zda v podzemních vodách musí být maximální koncentrace dusičnanů 50 mg/l dodržena v každém odběrném místě.

67 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle čl. 5 odst. 6 druhého pododstavce směrnice 91/676, pokud členský stát neurčil zvláštní ohrožené oblasti, ale používá ustanovení uvedeného článku 5 na celé vnitrostátní území, musí být koncentrace dusičnanů sledována na vybraných měřicích místech, která umožňují zjistit rozsah znečištění vod dusičnany ze zemědělských zdrojů. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Rakouská republika si zvolila tuto možnost.

68 Z toho vyplývá, že překročení koncentrace dusičnanů 50 mg/l ve vodě nebo riziko takového překročení v jednom ze zvolených měřicích míst má za následek povinnost provést opatření stanovená v čl. 5 odst. 4 a 5 směrnice 91/676. Uvedená směrnice naproti tomu neukládá členským státům povinnost rozšířit monitorovací opatření nad rámec toho, co je stanoveno v čl. 5 odst. 6 směrnice.

69 Vzhledem k tomu, že hodnoty naměřené v takové kašně nebo jiném odběrném místě, jako jsou kašny a odběrná místa žalobců v původním řízení, se liší od hodnot získaných na měřicích místech, není vyloučeno, že umístění těchto míst bylo zvoleno v rozporu s čl. 5 odst. 6 směrnice 91/676, takže ta neumožňují určit rozsah znečištění na území, ke kterému se vztahují.

K možnosti dovolávat se povinnosti snížit a předcházet znečištění

70 Povinnosti stanovené v čl. 5 odst. 4 a 5 směrnice 91/676 jsou jasné, přesné a bezpodmínečné, takže se jich jednotlivci mohou dovolávat vůči státu (obdobně viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další, C-723/17, EU:C:2019:533, bod 42).

71 Členské státy sice musí stanovit, s výhradou omezení vyplývajících z přílohy III směrnice 91/676, opatření nezbytná k dosažení souladu s těmito povinnostmi. Ta však musí být podle článku 1 směrnice způsobilá snížit znečištění vod způsobované dusičnany ze zemědělských zdrojů a předcházet dalšímu takovému znečišťování.

72 Proto i když mají členské státy posuzovací pravomoc v tomto ohledu, nemění to nic na tom, že musí existovat možnost podrobit rozhodnutí přijatá příslušnými orgány soudnímu přezkumu, zejména za účelem ověření, zda uvedená rozhodnutí nepřekročila meze stanovené pro výkon této pravomoci (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59; ze dne 25. července 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 46, jakož i ze dne 26. června 2019, Craeynest a další, C-723/17, EU:C:2019:533, bod 45).

73 S ohledem na všechny předchozí úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 288 SFEU, jakož i čl. 5 odst. 4 a 5 a příloha I oddíl A bod 2 směrnice 91/676 musí být vykládány v tom smyslu, že pod podmínkou, že vnášení sloučenin dusíku zemědělského původu významně přispívá ke znečištění podzemních vod, takové fyzické a právnické osoby, jako jsou žalobci v původním řízení, musí mít možnost požadovat od příslušných vnitrostátních orgánů změnu stávajícího akčního programu nebo přijetí dodatečných nebo účinnějších opatření stanovených v čl. 5 odst. 5 této směrnice, pokud koncentrace dusičnanů v podzemních vodách překračuje nebo při neexistenci těchto opatření může překročit 50 mg/l v jednom nebo několika měřicích místech ve smyslu čl. 5 odst. 6 uvedené směrnice.

K nákladům řízení

74 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 288 SFEU, jakož i čl. 5 odst. 4 a 5 a příloha I oddíl A bod 2 směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů musí být vykládány v tom smyslu, že pod podmínkou, že vnášení sloučenin dusíku zemědělského původu významně přispívá ke znečištění podzemních vod, takové fyzické a právnické osoby, jako jsou žalobci v původním řízení, musí mít možnost požadovat od příslušných vnitrostátních orgánů změnu stávajícího akčního programu nebo přijetí dodatečných nebo účinnějších opatření stanovených v čl. 5 odst. 5 této směrnice, pokud koncentrace dusičnanů v podzemních vodách překračuje nebo při neexistenci těchto opatření může překročit 50 mg/l v jednom nebo několika měřicích místech ve smyslu čl. 5 odst. 6 uvedené směrnice.

Podpisy.