Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 10. ledna 2017 [1]

Věc C-529/15

Gert Folk
proti
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko)]

„Směrnice 2004/35/ES — Odpovědnost za životní prostředí — Provoz vodní elektrárny — Udělení povolení a uvedení do provozu před uplynutím lhůty k provedení směrnice — Časová působnost — Definice ekologických škod na vodách — Vnitrostátní právní předpis, kterým jsou vyloučeny škody zohledněné v povolení — Vyloučení nepříznivých účinků v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60/ES — Přístup ke spravedlnosti ve věcech týkajících se životního prostředí — Aktivní legitimace k zahájení přezkumného řízení — Dotčené či pravděpodobně dotčené osoby“

I – Úvod

1. V roce 1998 bylo vydáno povolení pro vodní elektrárnu na řece Mürz v Rakousku. Tato elektrárna je v provozu od roku 2002. G. Folk (dále jen „stěžovatel“) má oprávnění k lovu ryb po proudu řeky směrem od elektrárny na obou jejích březích. Podle stěžovatele způsobuje provoz elektrárny výrazné a opakované krátkodobé změny vodní hladiny. Některé zavodněné úseky v důsledku toho poměrně rychle vysychají. To vede k oddělování výtokových úseků od proudu řeky, čímž je malým a juvenilním rybám znemožněno plout po proudu řeky. Vlivem toho ryby hynou.

2. Stěžovatel podal příslušným orgánům správní stížnost. Jeho stížnost však byla zamítnuta z důvodu, že k provozování elektrárny bylo uděleno povolení. Předkládající soud – rakouský Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) – pokládá několik otázek týkajících se tří aspektů. Prvním aspektem je časová působnost směrnice 2004/35/ES (směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, dále jen „SOŽP“) [2]. V případě druhého aspektu jde o to, zda definice škod na životním prostředí v rakouském právu je v souladu se SOŽP, když v případě vod vylučuje veškeré škody „zohledněné v povolení“. Vnitrostátní soud se rovněž táže na roli čl. 4 odst. 7 směrnice

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. 2004, L 143, s. 56; Zvl. vyd. 15/08, s. 357), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 (Úř. věst. 2006, L 102, s. 15) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 114).

2000/60/ES (rámcová směrnice o vodách, dále jen „RSV“)[3] v rámci definice „škod na vodách“ podle SOŽP. V případě třetího aspektu jde o to, zda vnitrostátní ustanovení, jež brání osobám s rybářským oprávněním v zahájení přezkumného řízení, je slučitelné s ustanoveními upravujícími přístup soukromých stran ke spravedlnosti podle SOŽP.

II – Právní rámec

A – *Unijní právo*

1. Směrnice o odpovědnosti za životní prostředí

3. Článek 2 bod 1 písm. b) SOŽP (ve znění použitelném v původním řízení) stanoví, že „škodami na životním prostředí“ se rozumí „škody na vodách, což jsou jakékoli škody, které mají závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, jak je vymezen směrnicí 2000/60/ES, s výjimkou nepříznivých účinků v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice“. Článek 2 bod 5 téže směrnice stanoví, že „ ‚vodami‘: se rozumí všechny vody, na které se vztahuje směrnice 2000/60/ES“.

4. Článek 12 odst. 1 SOŽP, nadepsaný „Žádost o opatření“, stanoví:

„Fyzické nebo právnické osoby:

a) dotčené škodami na životním prostředí nebo pravděpodobně dotčené osoby, nebo

b) mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí, nebo

c) prohlašující, že došlo k porušení práva, je-li to požadováno správním právem procesním členského státu jako podmínka,

jsou oprávněny předložit příslušnému orgánu jakákoli vyjádření související s případy škod na životním prostředí nebo s bezprostřední hrozbou takových škod, jichž jsou si vědomy, a jsou oprávněny požadovat po příslušném orgánu, aby přijal opatření podle této směrnice.

Členské státy stanoví, co představuje ‚dostatečný zájem‘ a ‚porušení práva‘.

[…]“

5. Článek 13 SOŽP, který se týká „Přezkumných řízení“, stanoví:

„1. Osoby, na které odkazuje čl. 12 odst. 1, mají přístup k soudu nebo jinému nezávislému a nestrannému veřejnému orgánu, který je kompetentní přezkoumávat procesní a hmotněprávní zákonnost rozhodnutí, jednání nebo nečinnost příslušných orgánů podle této směrnice.

2. Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení vnitrostátního práva upravující přístup ke spravedlnosti a ustanovení požadující vyčerpání správních přezkumných postupů před soudním řízením.“

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275).

6. Článek 17 SOŽP, nadepsaný „Časová působnost“, stanoví, že se tato směrnice nevztahuje na:

„– škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před datem uvedeným v čl. 19 odst. 1,

škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo po datu uvedeném v čl. 19 odst. 1 jako důsledek konkrétní činnosti, která se stala a která byla ukončena před tímto datem,

škody, uplynulo-li více než 30 let od doby, kdy došlo k emisím, události nebo nehodě, které způsobily tyto škody.“

2. Rámcová směrnice o vodách

7. Článek 4 odst. 7 RSV stanoví, že členské státy neporuší tuto směrnici, pokud:

„– nedosažení dobrého stavu podzemních vod, dobrého ekologického stavu nebo případně dobrého ekologického potenciálu nebo neúspěch při předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody jsou důsledkem nových změn fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin útvarů podzemních vod, nebo

neúspěch při zamezení zhoršování stavu útvaru povrchové vody z velmi dobrého na dobrý je důsledkem nových trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem, a

jsou-li splněny všechny následující podmínky:

a) jsou učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru;

b) důvody těchto změn nebo úprav jsou výslovně uvedeny a vysvětleny v plánu povodí požadovaném podle článku 13 a dané cíle se každých šest let přezkoumávají;

c) důvody těchto změn nebo úprav vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu nebo pokud jsou přínosy pro životní prostředí a společnost při dosahování cílů stanovených v odstavci 1 převáženy přínosy nových změn pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj, a

d) prospěšné cíle, které z těchto změn nebo úprav vodního útvaru vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.“

B – *Rakouské právo*

8. SOŽP byla v Rakousku provedena na spolkové úrovni prostřednictvím Bundes-Umwelthaftungsgesetz (spolkový zákon o odpovědnosti za životní prostředí, dále jen „B-UHG“)[4]. Podle § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG se „škodami na životním prostředí“ rozumí „každé závažné poškození vod, tj. každá škoda, která má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod ve smyslu Wasserrechtsgesetz 1959 (zákon o vodách z roku 1959, dále jen ‚WRG‘[5]) […] a která není zohledněna v povolení uděleném na základě [WRG] […]“.

4 — BGBl. I, č. 55/2009 ze dne 19. června 2009.

5 — BGBl. č. 215/1959 ze dne 16. října 1959, ve znění pozdějších změn.

9. Ustanovení § 11 B-UHG zní:

„1) Fyzické nebo právnické osoby, jejichž práva mohou být poškozena vzniklou škodou na životním prostředí, mohou písemnou stížností vyzvat okresní správní orgán, v jehož územní působnosti tvrzená škoda na životním prostředí vznikla, aby přijal opatření ve smyslu § 6 a § 7 odst. 2. […]

2) Za ‚práva' ve smyslu odstavce 1 věty první se považují […]

2. v případě vod stávající práva ve smyslu § 12 odst. 2 [WRG] […]"

III – Skutkový stav, řízení a položené předběžné otázky

10. Společnost Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH provozuje vodní elektrárnu na řece Mürz s výtokovou zónou o délce 1 455 m. Stěžovatel má oprávnění k lovu ryb po proudu řeky směrem od vodní elektrárny na obou březích řeky Mürz v úseku dlouhém přibližně 12 km.

11. Provoz elektrárny byl povolen rozhodnutím Landeshauptmann von Steiermark (hejtman spolkové země Štýrsko) v roce 1998. V provozu je od roku 2002.

12. Dne 29. září 2009 podal stěžovatel stížnost pro poškozování životního prostředí k Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (okresní správní orgán v Mürzzuschlag) postupem podle § 11 B-UHG. Tvrdil, že vodní elektrárna způsobuje závažné škody na životním prostředí, které narušují přirozenou reprodukci ryb. Krátkodobé výrazné změny vodní hladiny způsobují, že zavodněné úseky rychle vysychají, přičemž dochází k oddělování výtokových úseků od proudu řeky. Malým a juvenilním rybám je takto znemožněno plout po proudu řeky. To opakovaně vede k úhynu ryb ve značně dlouhém úseku řeky. Podle stěžovatele je příčinou toho jednak skutečnost, že elektrárně chybí obtokový kanál, a jednak způsob jejího provozu.

13. Okresní správní orgán v Mürzzuschlag a následně Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (Nezávislý správní senát pro Spolkovou zemi Štýrsko, dále jen „UVS") stěžovatelovu stížnost zamítly. Rozhodnutí UVS ze dne 15. května 2012 se zakládalo hlavně na tom, že hejtman spolkové země Štýrsko udělil k provozování vodní elektrárny povolení. Tímto rozhodnutím byl stanoven i minimální zůstatkový průtok. Tvrzená škoda tedy byla zohledněna v povolení uděleném na základě WRG. Z tohoto důvodu nešlo o škodu na životním prostředí podle § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG.

14. Stěžovatel napadl rozhodnutí UVS u Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko), který je předkládajícím soudem. Tvrdí, že B-UHG je neslučitelný se SOŽP, neboť není možné, aby každé povolení udělené podle WRG vedlo k vyloučení škod na životním prostředí.

15. V souvislosti s tím se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit následující předběžné otázky:

„1) Vztahuje se [SOŽP] také na škody, které jsou sice způsobovány i po datu uvedeném v čl. 19 odst. 1 [SOŽP], ale vyplývají z provozu zařízení (vodní elektrárny) povoleného a uvedeného do provozu před tímto datem a které jsou zohledněny v povolení uděleném na základě právní úpravy vod?

2) Brání [SOŽP], zejména její články 12 a 13, vnitrostátnímu ustanovení, které znemožňuje osobám s rybářským oprávněním zahájit přezkumné řízení ve smyslu článku 13 [SOŽP] ve vztahu ke škodám na životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. b) této směrnice?

3) Brání [SOŽP], zejména její čl. 2 bod 1 písm. b), vnitrostátnímu ustanovení, které z pojmu ‚škody na životním prostředí' vylučuje škodu, která má závažný nepříznivý dopad na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, pokud je tato škoda zohledněna v povolení uděleném na základě ustanovení vnitrostátního právního předpisu?

4) V případě kladné odpovědi na třetí otázku:

Má být v případech, kdy nebyla při příležitosti udělení povolení na základě vnitrostátních předpisů zkoumána kritéria podle čl. 4 odst. 7 [RSV] (resp. kritéria podle vnitrostátních ustanovení, jimiž je tento článek proveden), při posuzování otázky, zda jde o škody na životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. b) [SOŽP], přímo použit čl. 4 odst. 7 [RSV] a má být zkoumáno, zda jsou splněna kritéria podle tohoto ustanovení?"

16. Stěžovatel, rakouská vláda a Komise předložili písemná vyjádření. Stěžovatel a Komise se zúčastnili jednání konaného dne 19. října 2016.

IV – Posouzení

17. Toto stanovisko je členěno následovně. Zaprvé budu zkoumat časovou působnost SOŽP (A). Zadruhé se budu věnovat analýze oněch dvou otázek, které se týkají definice „škod na životním prostředí". Konkrétně budu zkoumat, zda vyloučení škod „zohledněných v povolení", tak jak je upraveno v rakouském právu, je v souladu s definicí škod na vodách podle čl. 2 bodu 1 písm. b) SOŽP (B). Následně se budu zabývat otázkou vyloučení „nepříznivých účinků v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 RSV", stanoveného v uvedené definici (C). Nakonec posoudím otázku aktivní legitimace osob s rybářským oprávněním (články 12 a 13 SOŽP) (D).

A – *K první otázce – časová působnost SOŽP*

18. V rámci první otázky se předkládající soud táže, zda se SOŽP vztahuje i na škody, které jsou způsobovány *po* datu provedení této směrnice, ale vyplývají z provozu vodní elektrárny povolené a uvedené do provozu *před* tímto datem.

19. Členské státy měly provést SOŽP do vnitrostátního práva do 30. dubna 2007 (čl. 19 odst. 1 SOŽP). Článek 17 SOŽP k tomu doplňuje tři zpřesňující časové parametry, či spíše výjimky. První odrážka článku 17 SOŽP, která je relevantní pro okolnosti projednávané věci, stanoví, že se tato směrnice nevztahuje na „škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo před datem uvedeným v čl. 19 odst. 1".

20. Předkládající soud poukazuje na to, že elektrárna byla povolena v roce 1998 a je v provozu od roku 2002. Obě tato data předcházejí 30. dubnu 2007. Tvrzené škody však údajně nastaly po tomto datu. Předkládající soud se táže, zda se použije první odrážka článku 17 SOŽP (provedená prostřednictvím § 18 B-UHG). Má pochybnosti o tom, co představuje „událost" či „nehodu" v souvislosti se škodami způsobenými provozem vodní elektrárny. Předkládající soud uvádí, že kdyby „událostí" či „nehodou" bylo uvedení vodní elektrárny do provozu, SOŽP by se nepoužila.

21. Stěžovatel tvrdí, že „událostí" či „nehodou", jež způsobuje škody, není uvedení elektrárny do provozu. Je jí opakovaný vznik události (zastavení turbíny), k níž dochází několikrát do roka, a to i po 30. dubnu 2007. Rakouská vláda tvrdí, že pro výklad první odrážky článku 17 je rozhodné to, zda byly škody způsobeny před uplynutím lhůty k provedení, či po něm. V důsledku toho se SOŽP vztahuje na veškeré škody způsobené i po 30. dubnu 2007 provozem elektrárny, jež byla povolena a uvedena do provozu před tímto datem. Podle Komise je z článku 17 zřejmé, že „událost" způsobující škody je „výsledkem" určité „činnosti", což ale neznamená, že se událost rovná činnosti.

22. Předkládající soud a zúčastnění, kteří Soudnímu dvoru předložili písemná vyjádření, navrhují různé relevantní časové okamžiky: i) datum povolení, ii) uvedení elektrárny do provozu a iii) jednotlivé (opakující se) události – a sice zastavování turbíny, které způsobuje změny vodní hladiny. Předkládající soud žádá o určení, který z těchto časových okamžiků je „událostí“ či „nehodou“ uvedenou v první odrážce článku 17.

23. Dle mého názoru je takřka nepochybné, že se relevantní „událost“ či „nehoda“ váže ke třetí z uvedených kategorií, tj. skutečné fyzické změny vodní hladiny v řece, které jsou patrně bezprostřední a nevyhnutelnou příčinou tvrzené škody.

24. Oporou pro tento názor je judikatura Soudního dvora, z níž vyplývá, že první a druhá odrážka článku 17 SOŽP ve spojení s bodem 30 jejího odůvodnění znamenají, že se směrnice vztahuje na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke kterým došlo ke dni 30. dubna 2007 nebo po tomto datu, „jestliže tyto škody vznikly buď v důsledku činnosti vykonané k tomuto dni nebo po tomto datu, nebo v důsledku činnosti vykonané před tímto datem, která však nebyla před tímto datem ukončena“ [6].

25. SOŽP se tedy vztáhne jak na *pokračující* události, tak na *opakující se* události způsobující škody po 30. dubnu 2007. Vnitrostátnímu soudu přísluší na základě podrobné znalosti projednávané věci ověřit, o jaký druh události se jedná, a zda tedy předmětné škody spadají do časové působnosti SOŽP [7]. Z informací předložených Soudnímu dvoru je patrné, že relevantní „událostí“ či „nehodou“ v projednávané věci není povolení ani uvedení elektrárny do provozu, nýbrž jsou jimi jednotlivé případy, kdy provoz elektrárny vede ke změnám vodní hladiny.

26. Je nepodstatné, že tvrzené škody jsou výsledkem provozování elektrárny, jež byla povolena a jejíž provoz začal před uplynutím lhůty stanovené v SOŽP.

27. Článek 17 první odrážka SOŽP vylučuje pouze události či nehody, ke kterým došlo před datem uplynutí lhůty k provedení. *A contrario* pod toto ustanovení nespadají nové události či nehody vyplývající z činnosti, jež byla zahájena před uvedeným datem, ale je v ní nadále pokračováno i po něm. Ztotožňuji se tedy s postojem vyjádřeným generální advokátkou Kokott v jejím stanovisku ve věci ERG a další, tj. že se SOŽP musí použít v případech, kdy *pokračující* činnost, která byla zahájena již před vstupem směrnice v platnost, vede ke vzniku *nových* škod na životním prostředí po 30. dubnu 2007 [8].

28. Rovněž systematický výklad jednotlivých článků SOŽP potvrzuje, že pojem „nehoda“ či „událost“ nelze stavět na roveň pojmu „činnost“. Pojem „pracovní činnost“ je samostatně definován v čl. 2 bodě 7 jako „jakákoli činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodní činnosti nebo podnikání, bez ohledu na jejich soukromou nebo veřejnou, ziskovou nebo neziskovou povahu“. Článek 3 vymezuje věcnou působnost SOŽP s odkazem na „pracovní činnosti“ uvedené v její příloze III, a to bez ohledu na to, kdy byly tyto činnosti zahájeny.

6 — Rozsudky ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, body 40 a 41), a ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 34); usnesení ze dne 9. března 2010, Buzzi Unicem a další (C-478/08 a C-479/08, nezveřejněné, EU:C:2010:129, bod 32), a rozsudek ze dne 4. března 2015, Fipa Group a další (C-534/13, EU:C:2015:140, bod 44).

7 — Rozsudky ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 43), a ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 36).

8 — C-378/08, EU:C:2009:650, body 67 a 68.

29. Článek 17 upravuje časovou působnost SOŽP v zájmu ochrany právní jistoty, neboť brání zpětnému použití směrnice. Ve druhé odrážce vylučuje škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou nastalými po datu uplynutí lhůty k provedení, pouze pokud se činnost, jejíž jsou důsledkem, stala a byla ukončena před tímto datem. Jak uvádí Komise, kdyby mělo být uvedení vodní elektrárny do provozu – tj. zahájení „činnosti“ – postaveno na roveň „události“ nebo „nehodě“, ztratila by druhá odrážka článku 17 SOŽP veškerý smysl.

30. Vzhledem k výše uvedenému je dle mého názoru třeba na první otázku odpovědět tak, že se SOŽP vztahuje na ekologickou škodu na vodách, která byla v průběhu pokračujícího provozování zařízení způsobena událostí nebo nehodou nastalou po datu stanoveném v čl. 19 odst. 1 uvedené směrnice, i když bylo toto zařízení povoleno a uvedeno do provozu před tímto datem.

B – *Ke třetí otázce – definice „škod na vodách“ obsažená v SOŽP*

31. Podle § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG se ekologickými škodami na vodách rozumí každá škoda, která má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál ve smyslu WRG a „která není zohledněna v povolení uděleném na základě [WRG]“.

32. Podle předkládajícího soudu toto vyloučení znamená, že jelikož je vodní elektrárna provozována v souladu s povolením uděleným na základě WRG, nemůže se v případě předmětných škod jednat o škody na životním prostředí. Předkládající soud se táže, zda vyloučení škod, které jsou zohledněny v povolení uděleném na základě vnitrostátního práva, z definice ekologických škod na vodách je v souladu s čl. 2 bodem 1 písm. b) SOŽP.

33. Jak objasním níže, jsem toho názoru, že takové automatické a nediferencované vyloučení je skutečně nepřípustné. Hned na úvod je však třeba také zdůraznit, že se odpověď podaná v tomto stanovisku týká pouze konkrétní otázky položené vnitrostátním soudem. Dalších definičních znaků škod na životním prostředí, například otázky, kdy a zda jsou nepříznivé účinky „závažné“, se netýká, a nijak je tedy nepojímá.

34. Rakouská vláda uvádí, že § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG je v souladu s čl. 2 bodem 1 písm. b) SOŽP. Zastává názor, že uvedené ustanovení SOŽP musí být vykládáno ve světle RSV. Tvrdí, že v souladu s RSV smí být povolení uděleno pouze tehdy, je-li zaručeno, že projekt naplňuje obecný zájem, tj. jmenovitě tehdy, je-li zajištěno, že projekt nebude mít výrazně nepříznivé účinky na kvalitu vody nebo na její ekologický stav. Rakouská vláda uvádí, že z toho důvodu by z činnosti – v rozsahu, v němž byla povolena – neměla plynout odpovědnost.

35. Komise a stěžovatel jsou jiného názoru. Uvedli, že vyloučení podle § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG není v souladu s čl. 2 bodem 1 písm. b) SOŽP. SOŽP nijak nevylučuje škody zohledněné v povolení.

36. Ztotožňuji se s názorem stěžovatele a Komise. Postoj rakouské vlády nemůže obstát.

37. Článek 2 bod 1 písm. b) SOŽP neupravuje obecné vyloučení škod zohledněných v povolení z pojmu „škody na životním prostředí“. Uvedené ustanovení pouze umožňuje, aby byly z definice škod na vodách vyloučeny nepříznivé účinky v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 RSV.

38. Obecné vyloučení škod zohledněných v povolení, jak je upraveno v § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG, nelze podřadit pod vyloučení týkající se nepříznivých účinků, na něž se vztahuje čl. 4 odst. 7 RSV. Rozsah vyloučení upraveného v rakouském právu je mnohem širší než vyloučení upravené v RSV a rovněž se od něj liší svou koncepcí.

39. Článek 4 odst. 7 RSV stanoví, že členské státy neporuší tuto směrnici, pokud nedosažení dobrého stavu podzemních vod, dobrého ekologického stavu nebo potenciálu nebo neúspěch při předcházení zhoršování stavu útvaru povrchové nebo podzemní vody jsou důsledkem *nových změn* fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo hladin útvarů podzemních vod, nebo pokud neúspěch při zamezení zhoršování stavu útvaru povrchové vody z velmi dobrého na dobrý je důsledkem *nových* trvalých činností, které souvisejí s lidským rozvojem.

40. Tato výjimka se použije, pouze pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 7 písm. a) až d) RSV, citované v bodě 7 tohoto stanoviska[9]. Je třeba připustit, že členské státy jsou povinny odmítnout schválení projektu, který může zhoršit stav dotyčného vodního útvaru, ledaže by se mělo za to, že se na uvedený projekt vztahuje výjimka podle čl. 4 odst. 7 RSV[10]. Avšak pouhá existence povolení nutně neznamená, že byla naplněna všechna kritéria čl. 4 odst. 7 RSV. Nic totiž nezaručuje, že při udělení povolení jsou vždy a automaticky naplňována všechna kritéria vyjmenovaná v čl. 4 odst. 7 RSV. To platí zejména v případě, kdy jsou předmětná povolení staršího data než RSV. Ze všech těchto důvodů nemůže obecné vyloučení škod zohledněných v povolení, jak je stanoveno v § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG, spadat pod výjimku stanovenou v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP s odkazem na čl. 4 odst. 7 RSV.

41. Rakouská vláda však dodává, že shora uvedené vyloučení neznamená naprosté vyloučení odpovědnosti. Zaprvé uvádí, že s ohledem na genezi B-UHG se škody, které jsou výsledkem závad (nehod), nepovažují za zohledněné v povolení. Zadruhé § 21a WRG dovoluje orgánům zasáhnout ve veřejném zájmu poté, co již bylo povolení uděleno, a to stanovením dodatečných požadavků, úprav, dočasných omezení a dokonce zákazů.

42. Z těchto argumentů dle mého názoru nevyplývá, že by „výjimka založená povolením“ podle § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG byla v souladu s čl. 2 bodem 1 písm. b) SOŽP.

43. Zaprvé, i kdyby škody vyplývající z nehod způsobených závadou nebyly považovány za „zohledněné“ v povolení, nic nebrání tomu, aby škoda vznikla v důsledku „běžného“ provozu zařízení. Takový běžný provoz může mít důsledky, které nebyly v okamžiku udělení povolení předvídány či očekávány.

44. Zadruhé skutečnost, že podle vnitrostátní právní úpravy vod mohou být povolení upravena nebo mohou být přijata jiná nápravná opatření, nezaručuje, že mechanismy a povinnosti stanovené v SOŽP budou uplatňovány a naplňovány. Existence postupu pro změny a monitorování stávajících povolení podle § 21a WRG nic nemění na tom, že škody zohledněné v povolení – bez ohledu na to, zda byly předmětem takového postupu – jsou vyloučeny z pojmu „škody“, a tím i z rozsahu působnosti vnitrostátních norem provádějících SOŽP. Rakouská vláda každopádně neuvedla, že by shora uvedené ustanovení bylo určeno k zajištění souladu s požadavky čl. 4 odst. 7 RSV.

45. Kdyby se navíc předpokládalo, že existence povolení automaticky naplňuje standardy RSV v tom směru, že vylučuje možnost vzniku závažných nepříznivých účinků, byla by SOŽP do značné míry nadbytečná. Věcná působnost SOŽP je totiž určena jejím článkem 3. Tento článek stanoví, že se tato směrnice vztahuje v případě škod na vodách a na půdě na pracovní činnosti uvedené v příloze III bez ohledu na úmysl či nedbalost. V souladu s bodem 8 odůvodnění SOŽP tyto pracovní činnosti, určené odkazem na příslušné unijní právní předpisy, představují riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí. Z povahy činností uvedených v příloze III vyplývá, že mnohé, ne-li všechny z nich budou pravděpodobně podléhat povolení. To platí zejména pro činnosti podle bodu 6 přílohy III SOŽP, kde jsou uvedeny „odběry vod a vzdouvání vod podléhající předchozímu povolení podle [RSV]“.

9 — Viz rozsudky ze dne 4. května 2016, Komise v. Rakousko (C-346/14, EU:C:2016:322, body 65 a 66), a ze dne 11. září 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a další (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 67).

10 — Rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 50).

46. Systematický výklad potvrzuje, že funkce povolení v rámci SOŽP nemůže být taková, aby z obecné definice škod na vodách byly paušálně vyloučeny škody zohledněné v takových povoleních. Jak uvedla Komise, tento závěr má oporu v čl. 8 odst. 4 písm. a) SOŽP.

47. Článek 8 odst. 1 SOŽP stanoví, že náklady na preventivní a nápravná opatření nese v zásadě provozovatel. Článek 8 odst. 4 SOŽP však stanoví, že členské státy mohou dovolit provozovateli, aby nenesl náklady na nápravné opatření, může-li prokázat, že nejednal úmyslně ani z nedbalosti, a to ve dvou případech: a) byla-li událost výslovně povolena a b) podle stavu vědeckých a technických znalostí v době, kdy došlo k provádění činností, nebylo považováno za pravděpodobné, že by způsobily škody.

48. Je třeba připustit, že čl. 8 odst. 4 písm. a) SOŽP poskytuje členským státům možnost zavést „ochranu“ ve prospěch provozovatelů, aby nemuseli nést náklady na preventivní a nápravná opatření.

49. Nelze se však domnívat, že by § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG byl provedením čl. 8 odst. 4 písm. a) SOŽP.

50. Zaprvé, jak správně uvedla Komise, dokumenty předložené Soudnímu dvoru neobsahují nic, co by naznačovalo, že se Rakousko rozhodlo přijmout tuto možnost ve svém vnitrostátním právu.

51. Zadruhé, i kdyby tomu tak bylo, je patrné, že předmět a působnost § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG jsou mnohem širší a jdou nad rámec pouhé „ochrany“ pro provozovatele, která by jim umožňovala zbavit se břemene nákladů na nápravu. Toto ustanovení vylučuje z pojmu „škody“ veškeré škody na vodách zohledněné v povolení podle WRG, čímž brání tomu, aby povinnosti podle SOŽP týkající se nákladů na prevenci a nápravu vůbec vznikly. Naproti tomu čl. 8 odst. 4 písm. a) SOŽP neodstraňuje povinnosti týkající se nákladů na prevenci. Navíc podle pravidel týkajících se preventivních a nápravných opatření stanovených v článcích 5 a 6 SOŽP se mohou příslušné orgány samy rozhodnout, že přijmou opatření [11].

52. Zatřetí stojí za zmínku dva specifické atributy čl. 8 odst. 4 písm. a) SOŽP: i) důkaz o absenci úmyslu či nedbalosti a ii) skutečnost, že emise nebo událost byla výslovně povolena a je v souladu s podmínkami uděleného povolení. Článek 8 odst. 4 písm. a) SOŽP dle svého znění jednoznačně požaduje, aby obě tyto skutečnosti byly „prokázány“ provozovatelem. To pak zcela jasně vyžaduje individuální analýzu provedenou případ od případu, v jejímž průběhu musí být posouzen stav mysli provozovatele a to, zda „emise nebo událost“ plně spadají do předmětu povolení. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG, z něhož je patrné, že se použije bez ohledu na úmysl či nedbalost, se jeví být v rozporu s těmito požadavky.

53. V důsledku toho navrhuji, aby byla třetí otázka zodpovězena tak, že čl. 2 bod 1 písm. b) SOŽP brání vnitrostátnímu ustanovení, které z pojmu „škody na životním prostředí“ obecně a automaticky vylučuje škody se závažným nepříznivým dopadem na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, jsou-li tyto škody zohledněny v povolení uděleném v souladu s vnitrostátním právem.

C – *Ke čtvrté otázce – odkaz na čl. 4 odst. 7 RSV*

54. Pro případ, že by „výjimka“ stanovená v § 4 odst. 1 písm. a) B-UHG byla prohlášena za neslučitelnou s čl. 2 bodem 1 písm. b) SOŽP (jak navrhuji v bodě 53 tohoto stanoviska), se předkládající soud táže, zda musí být přímo použit čl. 4 odst. 7 RSV. V této otázce je implicitně zahrnut problém, zda je na vnitrostátním soudu, aby určil, že byla splněna kritéria stanovená tímto ustanovením, a že tedy došlo ke škodám na životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. b) SOŽP.

11 — Viz čl. 5 odst. 3 písm. d) a odst. 4 a čl. 6 odst. 2 písm. e) a odst. 3 SOŽP. Viz rozsudek ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 88).

55. Má stručná odpověď na tyto dvě konkrétní otázky vnitrostátního soudu zní „ne“.

56. Zaprvé souhlasím s Komisí, že čl. 4 odst. 7 RSV není přímo použitelný. Ponechám-li stranou spíše mlhavé posouzení toho, co je jasné a přesné, lze říci, že toto ustanovení zcela jistě není bezpodmínečné. K jeho použití je zapotřebí několik dalších prováděcích kroků, tj. řada kvalitativních ověření, v jejichž rámci jsou členské státy podle všeho nadány značným prostorem pro uvážení. Na tomto závěru nic nemění odkaz na čl. 4 odst. 7 RSV obsažený v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP.

57. Skutečnost, že čl. 4 odst. 7 RSV nemá přímý účinek sám o sobě, ani v případě, kdy je prostřednictvím odkazu včleněn do čl. 2 bodu 1 písm. b) SOŽP, předznamenává zápornou odpověď na druhou část čtvrté otázky předkládajícího soudu. Dle mého názoru není vnitrostátní soud povinen provádět nezávislé posouzení kritérií podle čl. 4 odst. 7 RSV, i když je na něj odkazováno v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP [12].

58. SOŽP operuje v těsném spojení s dalšími unijními předpisy v oblasti životního prostředí. Bod 5 jejího odůvodnění vyjadřuje cíl spočívající v zajištění soudržnosti a vlastního systematického fungování SOŽP ve vztahu k dalším příslušným právním předpisům v oblasti životního prostředí a poukazuje na potřebu užívat společná kritéria při definování pojmů odvozených od jiných přepisů unijního práva v oblasti životního prostředí. Tento cíl soudržnosti se odráží v čl. 2 bodě 5 SOŽP, podle kterého se „vodami“ rozumí „všechny vody, na které se vztahuje [RSV]“. To se dále promítá v definici škod na vodách, která odkazuje na zvláštní definice obsažené v RSV, například u pojmů „kvantitativní stav“ a „ekologický stav“. Definice „škod na vodách“ uvedená v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP rovněž vylučuje „nepříznivé účinky v případech, kdy se uplatňuje čl. 4 odst. 7 [RSV]“. Vývoj právní úpravy ukazuje, že cílem odkazu na tuto výjimku obsaženého v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP je právě zohlednit zvláštní výjimky, jež dovoluje RSV [13]. Je-li porušení RSV ze strany členského státu vyloučeno v důsledku naplnění přísných kritérií čl. 4 odst. 7, se v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP stanoví, že by se neměly použít ani mechanismy odpovědnosti za životní prostředí podle SOŽP.

59. Výjimka stanovená v čl. 4 odst. 7 RSV se vztahuje na nové změny nebo úpravy nebo nové trvalé rozvojové činnosti v případě splnění jistých kritérií a podmínek [14]. Splnění těchto požadavků lze zajistit pouze posouzením různých, spíše technických parametrů stanovených v RSV [15]. To zahrnuje mimo jiné existenci plánu povodí, který konkrétně stanoví důvody změn či úprav [16].

60. Z institucionálního hlediska čl. 3 odst. 2 RSV stanoví, že členské státy zajistí patřičná správní opatření pro uplatnění pravidel směrnice v rámci každé oblasti povodí, včetně určení příslušných orgánů [17]. RSV neurčuje konkrétní orgány pověřené zajištěním souladu s kritérii stanovenými v čl. 4 odst. 7. Konkrétní postupy a příslušné orgány pověřené úkolem zajistit splnění podmínek použitelnosti čl. 4 odst. 7 RSV tedy musí být stanoveny prováděcím vnitrostátním právním rámcem.

12 — V této souvislosti pravděpodobně stojí za to poukázat na definiční problém: mělo by být začlenění ustanovení jedné směrnice prostřednictvím odkazu do definice obsažené v jiné směrnici a jeho potenciální zohlednění vnitrostátním soudem ve skutečnosti nazýváno „přímým účinkem“? Nebo se naopak jedná o případ výkladu neurčitých právních pojmů v jedné směrnici prostřednictvím odkazu na ustanovení jiné směrnice? Taková akademická debata sice může být zajímavá, má však jen omezený význam pro účely konkrétní otázky položené vnitrostátním soudem, neboť užitečná odpověď na ni mi připadá stejná bez ohledu na to, do jaké kategorie bude tento jev zařazen.

13 — Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, COM(2002) 17 final (Úř. věst. 2002, C 151 E, s. 132).

14 — Viz bod 7 tohoto stanoviska.

15 — Viz Společnou strategii provádění rámcové směrnice o vodě – pokyn č. 20 k výjimkám ze směrnic v oblasti životního prostředí, technická zpráva 2009/027. Technické obtíže spojené s prováděním a uplatňováním čl. 4 odst. 7 RSV vedly k tomu, že úkolem sepsat pokyny k provádění uvedeného ustanovení byla v rámci pracovního programu na roky 2016–2018 ke Společné strategii provádění rámcové směrnice o vodách a směrnice o povodních pověřena akční skupina ad hoc.

16 — Článek 4 odst. 7 písm. b) RSV.

17 — V souladu s čl. 3 odst. 8 RSV předají členské státy Komisi seznam svých příslušných orgánů a poskytnou údaje podle přílohy I uvedené směrnice.

61. Ve spise předloženém Soudnímu dvoru není nic, co by naznačovalo, že Rakousko neprovedlo čl. 4 odst. 7 RSV do vnitrostátního práva nebo že ho neprovedlo správně [18]. Za těchto okolností podle ustálené judikatury platí, že jakmile je směrnice provedena, její účinky by se měly jednotlivců dotknout předně prostřednictvím prováděcích opatření přijatých příslušným členským státem [19].

62. Možnost uplatnit vyloučení stanovené v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP je založena na tom, že se uplatní čl. 4 odst. 7 RSV. Toto jeho uplatnění však probíhá v souladu s příslušnými vnitrostátními prováděcími ustanoveními a na základě postupů stanovených vnitrostátními ustanoveními provádějícími čl. 4 odst. 7 RSV. Definici obsaženou v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP, s odkazem na čl. 4 odst. 7 RSV, tedy nelze chápat tak, že by vnitrostátní soudy byly povinny odhlédnout od existujících vnitrostátních procesních a institucionálních opatření stanovených za účelem splnění povinností zakotvených v RSV. Tím není dotčena možnost soudního přezkumu rozhodnutí přijatých takovými orgány.

63. V důsledku toho navrhuji, aby byla čtvrtá otázka zodpovězena následovně: článek 2 bod 1 písm. b) SOŽP musí být vykládán v tom smyslu, že při určování, zda se jedná o „škody na životním prostředí“, není vnitrostátní soud povinen přímo použít kritéria stanovená v čl. 4 odst. 7 RSV, když příslušné orgány neprovedly jejich posouzení podle RSV.

D – *Ke druhé otázce: osoby s rybářským oprávněním a aktivní legitimace*

64. Druhou otázkou předkládajícího soudu je, zda články 12 a 13 SOŽP brání vnitrostátnímu ustanovení, které neumožňuje osobám s rybářským oprávněním zahájit přezkumné řízení (dále jen „přezkumné řízení podle článku 13“) v souvislosti se škodami na životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. b) této směrnice?

65. Podle předkládajícího soudu § 11 odst. 1 B-UHG stanoví, že fyzické nebo právnické osoby, jejichž práva mohou být poškozena vzniklou škodou na životním prostředí, mohou podat stížnost pro poškození životního prostředí. V ustanovení § 11 odst. 2 B-UHG jsou upřesněna práva, která je možné uplatnit: v případě vod jsou v odstavci 2 tohoto ustanovení zahrnuta „stávající práva ve smyslu § 12 odst. 2 WRG“. V ustanovení § 12 odst. 2 WRG však nejsou zmíněna práva osob s rybářským oprávněním. Předkládající soud objasňuje, že doslovný výklad těchto ustanovení brání osobám s rybářským oprávněním v podání stížnosti pro poškození životního prostředí v případě škod souvisejících s jejich rybářským oprávněním.

66. Rakouská vláda tvrdí, že předmětná vnitrostátní ustanovení jsou v souladu s články 12 a 13 SOŽP. Skutečnost, že osoby s rybářským oprávněním nejsou výslovně uvedeny v § 12 odst. 2 WRG, na nějž odkazuje § 11 odst. 1 B-UHG, je zahrnuta do prostoru pro uvážení, který je členským státům podle uvedené směrnice přiznán.

67. Stěžovatel a Komise zastávají opačný názor. Články 12 a 13 SOŽP brání vnitrostátnímu ustanovení, které osobám s rybářským oprávněním neumožňuje zahájit přezkumné řízení podle článku 13. Na tuto kategorii oprávněných osob se vztahuje čl. 12 odst. 1 písm. a), neboť je ve smyslu uvedeného ustanovení „dotčená či pravděpodobně dotčená“. Komise podpůrně uvádí, že se na osoby s rybářským oprávněním vztahuje čl. 12 odst. 1 písm. c) SOŽP.

18 — Komise právě naopak uvedla, že toto ustanovení bylo do vnitrostátního práva provedeno a žádný ze zúčastněných jí v tom neoponoval. Je patrné, že prováděcí ustanovení je obsaženo v § 104a odst. 1 WRG, ve znění po jeho novelizaci z roku 2003 (BGBl. 2003 I, č. 82 ze dne 29. srpna 2003). Lze dodat, že rozsudek ze dne 4. května 2016, Komise v. Rakousko (C-346/14, EU:C:2016:322, bod 81) ukazuje příklad použití takových pravidel podle rakouského práva. V uvedené věci Soudní dvůr zamítl žalobu pro nesplnění povinnosti podanou Komisí na základě čl. 4 odst. 1 a 7 směrnice 2000/60. Řízení o nesplnění povinnosti z roku 2007 mělo původ v rozhodnutí, kterým hejtman spolkové země Štýrsko udělil povolení na výstavbu vodní elektrárny na řece Schwarze Sulm. Soudní dvůr shledal, že rozhodnutí zohlednilo všechny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60 a že je hejtman spolkové země Štýrsko mohl právem považovat za splněné.

19 — Viz například rozsudek ze dne 15. července 1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, bod 24).

68. Souhlasím se stěžovatelem a Komisí. Jsem toho názoru, že čl. 12 odst. 1 obsahuje tři nezávislé kategorie osob, kterým musí být přiznána aktivní legitimace podle vnitrostátního práva (1). Domnívám se, že osoby s rybářským oprávněním jsou „dotčené či pravděpodobně dotčené“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) SOŽP (2). Podpůrně by osoby s rybářským oprávněním mohly být považovány za spadající pod čl. 12 odst. 1 písm. c) SOŽP, pokud prohlašují, že došlo k porušení jejich práva (3).

1. Vztah mezi jednotlivými kategoriemi uvedenými v čl. 12 odst. 1 SOŽP

69. Článek 13 odst. 1 SOŽP upravuje přístup k přezkumnému řízení s odkazem na čl. 12 odst. 1 téže směrnice. Článek 13 odst. 2 stanoví, že touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení vnitrostátního práva upravující přístup ke spravedlnosti. Článek 12 SOŽP vyjmenovává kategorie fyzických či právnických osob oprávněných předložit vyjádření související se škodami na životním prostředí. Těmito třemi kategoriemi jsou: a) osoby dotčené škodami na životním prostředí či pravděpodobně dotčené osoby nebo b) mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí v souvislosti se škodami na životním prostředí nebo c) prohlašující, že došlo k porušení práva, je-li to požadováno správním právem procesním členského státu jako podmínka.

70. Jaká logická vazba panuje mezi těmito třemi kategoriemi? Je konkrétně členský stát povinen přiznat aktivní legitimaci podle vnitrostátního práva všem třem kategoriím, nebo si může zvolit jednu z nich?

71. Komise a stěžovatel uvedli, že práva stanovená v článcích 12 a 13 SOŽP náleží osobám ve všech shora uvedených kategoriích. Použití spojky „nebo“ v čl. 12 odst. 1 nedává členským státům možnost některou z těchto kategorií vyloučit.

72. S tím souhlasím. V článku 12 odst. 1 SOŽP jsou vyjmenovány tři kategorie fyzických či právnických osob, které mají alternativně a samostatně aktivní legitimaci. Uvedený článek stanoví tři na sobě nezávislé cesty, jak dospět k řízením uvedeným v článcích 12 a 13 SOŽP [20].

73. Je třeba zdůraznit, že se čl. 12 odst. 1 SOŽP liší od jiných ustanovení o právu na přístup ke spravedlnosti obsažených v jiných unijních směrnicích v oblasti životního prostředí [21]. Tato ustanovení formulovaná po vzoru Aarhuské dohody [22] obecně požadují, aby členské státy poskytly přístup ke specifickým přezkumným řízením v souladu s jejich vnitrostátními právními systémy subjektům z relevantní veřejnosti (obecně definovaným jako osoby dotčené nebo pravděpodobně dotčené), pokud: i) mají dostatečný zájem nebo ii) namítají porušení práva.

74. Tato ustanovení vyložil Soudní dvůr tak, že obsahují alternativní možnosti v souvislosti s přípustností žalob. Členské státy jsou tedy oprávněny si z těchto možností při provádění příslušných unijních směrnic vybrat [23].

20 — V tomto ohledu viz také Goldsmith, B. J., a Lockhart-Mummery, E., „The ELD's National Transposition“, in Bergkamp, L., a Goldsmith B. J., *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, s. 139 až 159, s. 157; Gouritin, A., EU *Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, s. 242; Eliantonio, M., „The Proceduralisation of EU environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go“, *Review of European Administrative Law* 2015 (1), sv. 8, s. 99 až 123.

21 — Například článek 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. 2008, L 24, s. 8), zrušená směrnicí 2010/75, článek 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17), článek 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1).

22 — Viz čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1) (dále jen „Aarhuská úmluva“).

23 — Rozsudky ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 38); ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 38), a ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, body 33 a 35).

75. Článek 12 odst. 1 SOŽP naproti tomu s použitím odlišných formulací stanoví tři kategorie osob pod písmeny a), b) a c). Osoby spadající pod tyto kategorie „jsou oprávněny“ předložit vyjádření a požadovat po příslušných orgánech, aby přijaly opatření. Článek 12 odst. 1 SOŽP tedy nestanoví různé možnosti provedení směrnice ze strany členských států. Stanoví naopak alternativně tři individuální situace, přičemž všechny tyto situace musí být provedeny do vnitrostátního práva. Za daných skutkových okolností musí mít osoby z kterékoli z těchto tří kategorií aktivní legitimaci na vnitrostátní úrovni, a to nezávisle na sobě.

76. V protikladu ke znění shora uvedených směrnic tedy kategorie stanovená v čl. 12 odst. 1 písm. a) není „zastřešující kategorií“ společnou pro obě zbývající alternativy. Je samostatnou kategorií jednotlivců oprávněných požadovat přijetí opatření a majících přístup k přezkumnému řízení.

77. Stručně řečeno, znění čl. 12 odst. 1 SOŽP je alternativní, pokud jde o jeho použití, ale kumulativní, pokud jde o jeho provedení.

78. Na tomto závěru konečně nic nemění skutečnost, že se kategorie oprávněných osob podle čl. 12 odst. 1 písm. b) a c) SOŽP mohou za určitých okolností překrývat s kategoriemi podle čl. 12 odst. 1 písm. a). Z hlediska rozsahu je pravda, že čl. 12 odst. 1 písm. a) bude pravděpodobně tvořit nejširší kategorii. Dokud však lze každé z těchto tří kategorií přiznat nezávislý význam a rozsah, mohou představovat tři logicky oddělené skupiny. Rozhodně se nepožaduje, aby od sebe byly hermeticky odděleny.

2. Článek 12 odst. 1 písm. a) SOŽP

79. Vzhledem k chybějícímu odkazu na vnitrostátní právo musí být pojem „osoby dotčené nebo pravděpodobně dotčené“ vykládán na unijní úrovni autonomně a jednotně při zohlednění kontextu daného ustanovení a sledovaného cíle [24]. Jak v tomto ohledu správně podotkla Komise, obecný význam slov obsažených v tomto pojmu vede k závěru, že výraz „dotčený“ je v protikladu k situacím podle čl. 12 odst. 1 písm. b) a c) definován s poukazem na faktickou situaci. Podle písmen b) či c) vyplývá aktivní legitimace z právní situace (porušení práva) nebo z dostatečného zájmu na rozhodování. Použití písmene a) závisí na tom, zda byla fyzická či právnická osoba v souvislosti se svou specifickou situací fakticky dotčena [25].

80. Rakouská vláda tvrdí, že předmětná vnitrostátní ustanovení jsou zahrnuta do prostoru pro uvážení, který členským státům přiznává čl. 12 odst. 1 SOŽP.

81. S tím nesouhlasím. Je pravda, že podle druhého pododstavce čl. 12 odst. 1 SOŽP „členské státy stanoví, co představuje ‚dostatečný zájem‘ a ‚porušení práva‘ “. Jak nicméně správně uvedl stěžovatel, členské státy sice mají v rámci čl. 12 odst. 1 písm. b) a c) širší prostor pro uvážení, to ale neplatí pro čl. 12 odst. 1 písm. a), v jehož případě taková kvalifikace odpadá.

82. Článek 13 odst. 2 SOŽP, podle kterého nejsou touto směrnicí dotčena ustanovení vnitrostátního práva upravující přístup ke spravedlnosti, na tomto závěru nic nemění. Vnitrostátní ustanovení upravující přístup ke spravedlnosti nemohou odepřít přístup k přezkumnému řízení osobám, kterým je přiznána aktivní legitimace podle kritérií samostatně stanovených v čl. 12 odst. 1, na který čl. 13 odst. 1 odkazuje. To je dáno nutností zachovat účinnost ustanovení směrnice týkajících se právních prostředků nápravy.

24 — Viz například rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 29 a citovaná judikatura).

25 — Soudní dvůr prohlásil, že v případě ustanovení unijního práva životního prostředí, která jsou dostatečně přesná a bezpodmínečná, musí mít fyzické či právnické osoby přímo dotčené určitými riziky možnost zahájit řízení před příslušnými soudy. Viz obdobně rozsudky ze dne 25. července 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, body 39 a 42), a ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 100).

83. Tento názor podporují další tři argumenty. Zaprvé čl. 12 odst. 1 písm. a) je formulován široce. Jak potvrzuje bod 25 odůvodnění, osoby postižené nebo pravděpodobně postižené škodami by měly být oprávněny požádat orgány, aby v jejich prospěch konaly. Tytéž dotčené osoby by měly mít přístup k řízením, ve kterých jsou přezkoumávána rozhodnutí, jednání nebo nečinnost příslušných orgánů (čl. 13 odst. 1 a bod 26 odůvodnění SOŽP). Jedním z hlavních přínosů SOŽP jsou ve skutečnosti rozsáhlé možnosti, které přiznává fyzickým a právnickým osobám, požadovat přijetí opatření a dovolávat se přezkumu legality v případě, že orgány nekonaly [26].

84. Zadruhé musí být ustanovení SOŽP upravující přístup ke spravedlnosti chápána ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie a se zásadou efektivity. Procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, nesmějí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon těchto práv v praxi [27].

85. Zatřetí by měl být článek 13 SOŽP chápán rovněž ve světle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, podle kterého strany úmluvy „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“ [28].

86. Soudní dvůr určil, že vnitrostátní soudy musí vykládat „procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie […]“ [29]. I když toto ustanovení dovoluje široký prostor pro uvážení [30], Výbor pro dohled nad dodržováním Aarhuské úmluvy prohlásil, že přístup k přezkumnému řízení musí být zásadou, a nikoli výjimkou [31]. Domnívám se, že potřeba vykládat procesní pravidla v souladu s cíli čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy je dána rovněž z hlediska pravidel unijního práva, která stejně jako čl. 13 odst. 1 ve spojení s čl. 12 odst. 1 SOŽP upravují aktivní legitimaci fyzických a právnických osob v přezkumném řízení.

87. V tomto kontextu je patrné, že osoba s rybářským oprávněním *prima facie* spadá – v závislosti na skutkových zjištěních vnitrostátního soudu v každém jednotlivém případu – do kategorie osob dotčených či pravděpodobně dotčených škodami na vodách ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) SOŽP.

88. Vzhledem k tomu, že chybí jakýkoli náznak, že k provedení daného ustanovení došlo prostřednictvím jiného vnitrostátního ustanovení, což musí ověřit vnitrostátní soud, je patrné, že provedení článků 12 a 13 SOŽP prostřednictvím § 11 odst. 1 B-UHG je neúplné. To platí v rozsahu, v němž toto ustanovení přiznává přístup k přezkumnému řízení pouze fyzickým či právnickým

26 — V tomto ohledu viz Winter, G., Jans, J.-H., Macrory, R., a Krämer, L., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive“, Journal of Environmental Law 20(2), 2008, s. 163 až 191, s. 171.

27 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 49), a ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33).

28 — Aarhuská úmluva není ve směrnici zmíněna. Avšak skutečnost, že články 12 a 13 měly být formulovány v souladu s Aarhuskou úmluvou, je zjevná z různých dokumentů vypracovaných v rámci vývoje tohoto předpisu (viz např. Bílá kniha o ekologické odpovědnosti COM(2000) 66 final, dokumenty Rady 14289/02 a 7606/03, sdělení Komise podle druhého pododstavce čl. 251 odst. 2 Smlouvy o ES týkající se společného postoje Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí SEC(2003) 1027 final, zpráva k návrhu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí – výbor Evropského parlamentu pro právní záležitosti a vnitřní trh A5-0145/2003). Článek 13 SOŽP je považován za provedení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v příručce ke své implementaci, s. 197.

29 — Viz rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 51).

30 — Viz rozsudek ze dne 13. ledna 2015, Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2015:5, bod 51).

31 — The Aarhus Convention, An Implementation Guide, United Nations, 2. vyd., 2014, s. 198, s odkazem na oznámení ACCC/C/2005/11, (Belgie) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), bod 35. I když tento dokument není právně závazný, „lze k němu přihlédnout“. Viz například rozsudek ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 28).

osobám, jejichž práva – stanovená vnitrostátním právem – mohla být porušena v důsledku škod na životním prostředí, avšak tento přístup nepřiznává osobám dotčeným či pravděpodobně dotčeným ekologickými škodami na vodách ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) – jako jsou osoby s rybářským oprávněním.

89. Závěrem je podle mého názoru třeba druhou otázku položenou předkládajícím soudem zodpovědět tak, že čl. 12 odst. 1 písm. a) a článek 13 SOŽP brání vnitrostátnímu ustanovení, které nedovoluje osobám s rybářským oprávněním zahájit přezkumné řízení ve smyslu článku 13 uvedené směrnice v souvislosti se škodami na životním prostředí definovanými v čl. 2 bodě 1 písm. b) SOŽP.

3. Článek 12 odst. 1 písm. c) SOŽP

90. Pokud by však Soudní dvůr dospěl k závěru, že se čl. 12 odst. 1 písm. a) SOŽP na osoby s rybářským oprávněním nevztahuje, nebo že kategorie „osob dotčených či pravděpodobně dotčených“ netvoří samostatnou kategorii, jsem toho názoru, že i podle čl. 12 odst. 1 písm. c) SOŽP by závěr byl stejný. Ve zbývajících bodech této části je tedy ve stručnosti podána podpůrná analýza podle čl. 12 odst. 1 písm. c) SOŽP.

91. Článek 12 odst. 1 písm. c) SOŽP hovoří o fyzických nebo právnických osobách „prohlašujících, že došlo k porušení práva, je-li to požadováno správním právem procesním členského státu jako podmínka“.

92. Je třeba připustit, že čl. 12 odst. 1 SOŽP ponechává členským státům pravomoc stanovit, co představuje „porušení práva“. Tento odkaz na vnitrostátní právo je bezpochyby uznáním prostoru pro uvážení, kterým jsou členské státy nadány [32].

93. Je však třeba připomenout, že v souladu s judikaturou Soudního dvora týkající se výkladu ustanovení používajících pojem „porušení práva“, který je odrazem pojmů použitých v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, toto uvážení není absolutní [33]. Článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy totiž omezuje uvážení členských států při stanovování pravidel právních prostředků nápravy, jelikož cílem tohoto ustanovení je poskytnout „široký přístup k právní ochraně“ [34]. V důsledku toho Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení týkající se přístupu k právní ochraně nesmí být vykládána restriktivně [35].

94. Skutečnost, že cíl spočívající v poskytnutí „širokého přístupu k právní ochraně“ nebyl doslovně převzat v čl. 12 odst. 1 SOŽP, podle mého názoru nevede k odlišnému závěru. Úvahy uvedené v bodech 84 až 86 tohoto stanoviska se totiž použijí i pro výklad čl. 12 odst. 1 písm. c) SOŽP.

32 — Viz obdobně rozsudky ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 55); ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 50), a ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 38). V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo (C-137/14, EU:C:2015:683, body 32 a 33).

33 — Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39).

34 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 58).

35 — Viz obdobně rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 40).

95. Souhlasím tedy s Komisí: prostor pro uvážení ponechaný členským státům ve vztahu k čl. 12 odst. 1 písm. c) nelze vykládat tak, že by dovoloval paušální vyloučení celých skupin oprávněných osob z výkonu práv zaručených v článcích 12 a 13 SOŽP. Odkaz na vnitrostátní právo, jež má stanovit, co představuje „porušení práva“, opravňuje členské státy k zakotvení procesních a hmotněprávních podmínek pro účely definování tohoto pojmu [36]. Stanovení podmínek je ale něco docela jiného než zavedení paušálního vyloučení pro široké skupiny osob, v jejichž případě je zvlášť pravděpodobné, že budou porušena jejich práva [37].

96. Je patrné, že shora uvedené úvahy platí pro osoby s rybářským oprávněním v souvislosti s ekologickými škodami na vodách. V projednávané věci to platí o to víc, když stěžovatel na jednání objasnil, že má pro oblast, k níž se jeho stížnost vztahuje, výlučné rybářské oprávnění.

V – Závěry

97. S ohledem na předchozí úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na otázky Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) odpověděl následovně:

„1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí se vztahuje na ekologickou škodu na vodách, která byla v průběhu pokračujícího provozování zařízení způsobena událostí nebo nehodou nastalou po datu stanoveném v čl. 19 odst. 1 uvedené směrnice, i když bylo toto zařízení povoleno a uvedeno do provozu před tímto datem.

2) Článek 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/35 brání vnitrostátnímu ustanovení, které z pojmu ‚škody na životním prostředí‘ obecně a automaticky vylučuje škody se závažným nepříznivým dopadem na ekologický, chemický nebo kvantitativní stav nebo ekologický potenciál dotčených vod, jsou-li tyto škody zohledněny v povolení uděleném v souladu s vnitrostátním právem.

3) Článek 2 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/35 musí být vykládán v tom smyslu, že při určování, zda se jedná o ‚škody na životním prostředí‘, není vnitrostátní soud povinen přímo použít kritéria stanovená v čl. 4 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, když příslušné orgány neprovedly jejich posouzení podle směrnice 2000/60.

4) Článek 12 odst. 1 písm. a) a článek 13 směrnice 2004/35 brání vnitrostátnímu ustanovení, které nedovoluje osobám s rybářským oprávněním zahájit přezkumné řízení ve smyslu článku 13 uvedené směrnice v souvislosti se škodami na životním prostředí definovanými v čl. 2 bodě 1 písm. b) směrnice 2004/35.“

36 — Viz například rozsudky ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 50 a násl.), a ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 45), v nichž je vyložen pojem „porušování práva“ obsažený v článku 10a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248) (nyní článek 11 směrnice 2011/92). Viz také rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo (C-137/14, EU:C:2015:683, body 30 až 35).

37 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 42 a násl.).