Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 10. januára 2017 [1]

Vec C-529/15

Gert Folk
proti
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko)]

„Smernica 2004/35/ES — Environmentálna zodpovednosť — Prevádzkovanie vodnej elektrárne — Udelenie povolenia a spustenie do prevádzky pred uplynutím lehoty na prebratie smernice — Časová pôsobnosť — Definícia environmentálnej škody na vode — Vnútroštátne právo, ktoré vylučuje škodu krytú povolením — Vylúčenie nepriaznivých účinkov v prípadoch uplatnenia článku 4 ods. 7 smernice 2000/60/ES — Prístup k spravodlivosti vo veciach týkajúcich sa životného prostredia — Aktívna legitimácia na začatie postupu preskúmania — Osoby, ktoré sú postihnuté alebo ktoré by mohli byť postihnuté“

I – Úvod

1. V roku 1998 bolo vydané povolenie pre vodnú elektráreň na rieke Mürz v Rakúsku. Táto elektráreň je v prevádzke od roku 2002. Pán Gert Folk (ďalej len „sťažovateľ“) má povolenie na lov rýb po prúde rieky smerom od elektrárne na oboch jej brehoch. Prevádzka elektrárne podľa sťažovateľa spôsobuje výrazné a opakované krátkodobé zmeny vodnej hladiny. Niektoré oblasti pokryté vodou v dôsledku toho pomerne rýchlo vysychajú. To vedie k oddeleniu časti vodných oblastí od hlavného toku, čo malým rybám a juvenilným rybám znemožňuje, aby plávali po prúde odtekajúcej vody. Ryby v dôsledku toho hynú.

2. Sťažovateľ podal príslušným orgánom sťažnosť. Jeho sťažnosť však bola zamietnutá z dôvodu, že na prevádzkovanie elektrárne bolo udelené povolenie. Vnútroštátny súd – rakúsky Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko) – kladie niekoľko otázok týkajúcich sa troch hľadísk. Prvým hľadiskom je časová pôsobnosť smernice 2004/35/ES (smernica o environmentálnej zodpovednosti, ďalej len „SEZ“). [2] V prípade druhého hľadiska ide o to, či je definícia environmentálnej škody podľa rakúskeho práva v súlade so SEZ, keď v prípade vôd vylučuje každú škodu, ktorá je „krytá povolením“. Vnútroštátny súd sa tiež pýta na úlohu článku 4 ods. 7 smernice 2000/60/ES (rámcová smernica

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, 2004, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357) v znení zmenenom a doplnenom smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2006/21/ES z 15. marca 2006 (Ú. v. EÚ L 102, 2006, s. 15) a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/31/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 114).

o vode, ďalej len „RSV“)[3] v rámci definície „škody na vode“ podľa SEZ. V prípade tretieho hľadiska ide o to, či vnútroštátne ustanovenia, ktoré bránia osobám s rybárskym povolením v začatí postupu preskúmania, je zlučiteľné s ustanoveniami upravujúcimi prístup súkromných osôb k spravodlivosti podľa SEZ.

II – Právny rámec

A – *Právo Únie*

1. Smernica o environmentálnej zodpovednosti

3. Článok 2 bod 1 písm. b) SEZ (v znení uplatniteľnom na konanie vo veci samej) ustanovuje, že „environmentálna škoda“ znamená „škodu na vode, ktorou je akákoľvek škoda, ktorá má závažné nepriaznivé účinky na ekologický, chemický a/alebo kvantitatívny stav a/alebo ekologický potenciál príslušných vôd, ako je definovaný v smernici 2000/60/ES, s výnimkou nepriaznivých účinkov, na ktoré sa vzťahuje článok 4 ods. 7 uvedenej smernice“. Podľa článku 2 ods. 5 tejto smernice „‚vody‘: znamenajú všetky vody, na ktoré sa vzťahuje smernica 2000/60/ES“.

4. Článok 12 ods. 1 SEZ, ktorý má názov „Žiadosť o konanie“, znie nasledovne:

„Fyzické alebo právnické osoby:

a) postihnuté alebo ktoré by mohli byť environmentálnou škodou postihnuté alebo

b) majúce dostatočný záujem o rozhodovanie týkajúce sa environmentálnej škody alebo poprípade

c) odvolávajúce sa na porušenie práva, kde to zákon o správnom konaní členského štátu požaduje ako podmienku,

sú oprávnené predložiť príslušnému orgánu pozorovania týkajúce sa prípadov environmentálnych škôd alebo bezprostrednej hrozby vzniku takýchto škôd, ktorých sú si vedomé a majú právo požiadať príslušný orgán, aby prijal opatrenia podľa tejto smernice.

Členské štáty určia čo predstavuje ‚dostatočný záujem‘ a ‚porušenie práva‘.

…“

5. Článok 13 SEZ, ktorý sa týka „Preskúmania“, uvádza:

„1. Osoby uvedené v článku 12 ods. 1 musia mať prístup k súdu alebo inému nezávislému a nestrannému verejnému orgánu, ktorý má právomoc preskúmať procesnú a vecnú zákonnosť rozhodnutí, konania alebo nekonania príslušného orgánu na základe tejto smernice.

2. Táto smernica platí bez toho, aby boli dotknuté akékoľvek ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré upravujú prístup k spravodlivosti a ustanovenia, ktoré vyžadujú, aby sa pred využitím súdneho konania vyčerpali všetky administratívne postupy preskúmavania.“

3 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva (Ú. v. ES L 327, 2000, s. 1; Mim. vyd. 15/005, s. 275).

6. Článok 17 SEZ s názvom „Dočasné uplatňovanie“ stanovuje, že táto smernica sa nevzťahuje na:

„– škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo pred dátumom uvedeným v článku 19 ods. 1,

– škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej dôjde po dátume uvedenom v článku 19 ods. 1, ak sú spôsobené špecifickou činnosťou, ktorá bola vykonaná a skončila pred uvedeným dátumom,

– škody, ak od emisie, udalosti alebo havárie, ktoré škodu spôsobili, uplynulo viac ako 30 rokov“.

2. Rámcová smernica o vode

7. Článok 4 ods. 7 RSV stanovuje, že členské štáty neporušia túto smernicu, keď:

„– je neúspech pri dosahovaní dobrého stavu podzemnej vody, dobrého ekologického stavu, prípadne dobrého ekologického potenciálu, alebo pri predchádzaní zhoršenia stavu útvaru povrchovej alebo podzemnej vody dôsledkom nových modifikácií fyzikálnych vlastností útvaru povrchových vôd alebo zmien úrovne hladiny útvarov podzemnej vody, alebo

– sa nepodarí zabrániť zhoršeniu stavu útvaru povrchovej vody z veľmi dobrého na dobrý v dôsledku nových trvalo udržateľných rozvojových činností človeka

a súčasne sú splnené všetky nasledujúce podmienky:

a) uskutočnia sa všetky realizovateľné kroky na obmedzenie nepriaznivého dopadu na stav vodného útvaru;

b) dôvody úprav alebo zmien sú menovite uvedené a vysvetlené v pláne vodohospodárskeho manažmentu povodia vyžadovaného článkom 13 a ciele sa vyhodnotia každých šesť rokov;

c) dôvody pre tieto úpravy alebo zmeny sú dôvodmi nadradeného verejného záujmu a/alebo prínosy z dosiahnutia cieľov stanovených v odseku 1 pre životné prostredie a spoločnosť sú prevážené prínosmi nových úprav alebo zmien pre ľudské zdravie, udržanie ľudskej bezpečnosti alebo trvalo udržateľného rozvoja a

d) očakávané prínosy týchto úprav alebo zmien vodného útvaru nie je možné z dôvodov technickej realizovateľnosti alebo neprimeraných nákladov dosiahnuť inými prostriedkami, ktoré sú podstatne lepšou environmentálnou voľbou.“

B – *Rakúske právo*

8. SEZ sa v Rakúsku na spolkovej úrovni vykonáva prostredníctvom Bundes-Umwelthaftungsgesetz (spolkový zákon o environmentálnej zodpovednosti, ďalej len „B-UHG“).[4] Podľa § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG „environmentálna škoda“ predstavuje „každú závažnú škodu na vode, t. j. každú škodu, ktorá má závažné nepriaznivé účinky na ekologický, chemický alebo kvantitatívny stav alebo ekologický potenciál príslušných vôd v zmysle Wasserrechtsgesetz 1959 (Zákon o vodách z roku 1959, ďalej len ‚WRG‘)[5], …a nie je krytá povolením udeleným na základe [WRG]…“

4 — BGBl. I č. 55/2009 z 19. júna 2009.

5 — BGBl. č. 215/1959 zo 16. októbra 1959 v znení neskorších zmien a doplnení.

9. Podľa § 11 B-UHG:

„1. Fyzické alebo právnické osoby, ktorých práva môžu byť poškodené vzniknutou environmentálnou škodou, môžu písomnou sťažnosťou požiadať okresný správny úrad, v ktorého územnej pôsobnosti vznikla deklarovaná environmentálna škoda, aby prijal opatrenia v zmysle § 6 a § 7 ods. 2…

2. Za práva v zmysle odseku 1 prvej vety sa považujú…

2. pokiaľ ide o vody: existujúce práva v zmysle § 12 ods. 2 [WRG]…“

III – Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

10. Spoločnosť Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH prevádzkuje vodnú elektráreň na rieke Mürz s výpustnou oblasťou v dĺžke 1 455 m. Sťažovateľ má povolenie na lov rýb po prúde rieky smerom od vodnej elektrárne na oboch brehoch rieky Mürz v oblasti s dĺžkou približne 12 km.

11. O povolení prevádzkovať elektráreň rozhodol Landeshauptmann von Steiermark (predseda vlády Spolkovej krajiny Štajersko) v roku 1998. V prevádzke je od roku 2002.

12. Podaním z 29. septembra 2009 podal sťažovateľ na Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (okresný správny orgán v Mürzzuschlagu) environmentálnu sťažnosť v súlade s postupom podľa § 11 B-UHG. Tvrdil, že vodná elektráreň spôsobila závažné environmentálne škody, ktoré poškodili prirodzenú reprodukciu rýb. Krátkodobé závažné kolísania vodnej hladiny spôsobili, že oblasti pokryté vodou veľmi rýchlo vysychali, a to zas viedlo k oddeleniu časti vodných oblastí od hlavného toku rieky. Malým rybám a juvenilným rybám to znemožnilo, aby plávali po prúde odtekajúcej vody. Opakovane to vedie k úhynu rýb v značne dlhom úseku rieky. Sťažovateľ tvrdí, že príčinou tohto stavu je jednak skutočnosť, že elektrárni chýba obtokový kanál, a jednak spôsob jej prevádzky.

13. Okresný správny orgán v Mürzzuschlagu a následne aj Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (Nezávislý správny súd Štajerska, ďalej len „UVS“) zamietli sťažnosť sťažovateľa. Rozhodnutie UVS z 15. mája 2012 sa zakladalo hlavne na tom, že predseda krajinskej vlády Štajerska udelil na prevádzkovanie vodnej elektrárne povolenie. V tomto rozhodnutí boli nariadené aj zvyškové množstvá vôd. Údajná škoda je teda krytá povolením udeleným podľa WRG. Z tohto dôvodu nešlo o environmentálnu škodu podľa § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG.

14. Sťažovateľ napadol rozhodnutie UVS na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko), ktorý je vnútroštátnym súdom. Tvrdí, že B-UHG je nezlučiteľný so SEZ, pretože nie je možné, aby každé povolenie udelené podľa WRG viedlo k vylúčeniu environmentálnej škody.

15. V súvislosti s tým vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a podať návrh na začatie prejudiciálneho konania o nasledovných otázkach:

„1. Je [SEZ] uplatniteľná aj na škody, ktoré síce ešte vznikajú aj po dátume uvedenom v článku 19 ods. 1 [SEZ], ale pochádzajú z prevádzky zariadenia (vodná elektráreň) povoleného a spusteného do prevádzky pred týmto dátumom a ktoré sú kryté povolením podľa práva o ochrane vôd?

2. Bráni [SEZ], najmä jej články 12 a 13, vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré zakazuje osobám s rybárskym povolením začať postup preskúmania v zmysle článku 13 [SEZ] v súvislosti s environmentálnou škodou v zmysle článku 2 bodu 1 písm. b) smernice?

3. Bráni [SEZ], najmä jej článok 2 bod 1 písm. b), vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré z pojmu ‚environmentálna škoda' vylučuje škodu, ktorá má závažné nepriaznivé účinky na ekologický, chemický a/alebo kvantitatívny stav alebo ekologický potenciál príslušných vôd, ak je škoda krytá povolením udeleným na základe vnútroštátneho zákonného ustanovenia?

4. V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku:

   Má sa v prípadoch, v ktorých sa pri povolení udelenom podľa vnútroštátnych ustanovení neskúmali kritériá článku 4 ods. 7 [RSV] (resp. jej vnútroštátnych vykonávacích predpisov), pri posúdení otázky, či ide o environmentálnu škodu v zmysle článku 2 bodu 1 písm. b) [SEZ], priamo uplatniť článok 4 ods. 7 [RSV] a preskúmať, či sú splnené kritériá tohto ustanovenia?"

16. Sťažovateľ, rakúska vláda a Komisia predložili písomné vyjadrenia. Na ústnom pojednávaní, ktoré sa konalo 19. októbra 2016, sa zúčastnili sťažovateľ a Komisia.

IV – Posúdenie

17. Štruktúra týchto návrhov je nasledovná. V prvom rade budem skúmať časovú pôsobnosť SEZ (A). V druhom rade sa budem venovať analýze tých dvoch otázok, ktoré sa týkajú definície pojmu „environmentálna škoda". Konkrétne budem skúmať, či je vylúčenie škôd, ktoré sú „kryté povolením", ako je upravené v rakúskom práve, v súlade s definíciou škody na vode podľa článku 2 bodu 1 písm. b) SEZ (B). Následne sa budem zaoberať otázkou vylúčenia „nepriaznivých účinkov, na ktoré sa vzťahuje článok 4 ods. 7 RSV", zakotveného v uvedenej definícii (C). A na záver posúdim otázku aktívnej legitimácie osôb s povolením na rybolov (články 12 a 13 SEZ) (D).

A – *O prvej otázke – časová pôsobnosť SEZ*

18. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa SEZ vzťahuje aj na škody, ktoré vznikajú *po* dátume prebratia tejto smernice, ale vyplývajú z prevádzky vodnej elektrárne, ktorá bola povolená a spustená do prevádzky *pred* týmto dátumom.

19. Členské štáty mali prebrať SEZ do vnútroštátneho práva do 30. apríla 2007 (článok 19 ods. 1 SEZ). Článok 17 SEZ k tomu dopĺňa tri spresňujúce časové parametre, či skôr výnimky. Prvá zarážka článku 17 SEZ, ktorá je v tejto veci relevantná, stanovuje, že táto smernica sa nevzťahuje na „škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo pred dátumom uvedeným v článku 19 ods. 1".

20. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že elektráreň bola povolená v roku 1998 a je v prevádzke od roku 2002. Oba tieto dátumy predchádzajú 30. aprílu 2007. Uvádzané škody však údajne nastali po tomto dátume. Vnútroštátny súd sa pýta, či sa uplatní prvá zarážka článku 17 SEZ (prevzatá prostredníctvom § 18 B-UHG). Má pochybnosti o tom, čo sa má chápať pod pojmom „udalosť" resp. „havária" v súvislosti so škodami spôsobenými prevádzkou vodnej elektrárne. Vnútroštátny súd uvádza, že ak by sa za „udalosť" či „haváriu" považovalo spustenie vodnej elektrárne do prevádzky, SEZ by sa neuplatnila.

21. Sťažovateľ tvrdí, že „udalosťou" resp. „haváriou", ktorá spôsobuje škody, nie je spustenie elektrárne do prevádzky. Je ňou opakovaný vznik udalosti (zastavenie turbíny), ku ktorej dochádza niekoľkokrát do roka, a to aj po 30. apríli 2007. Rakúska vláda tvrdí, že pre výklad prvej zarážky článku 17 je rozhodujúce to, či boli škody spôsobené pred uplynutím lehoty na prebratie alebo po ňom.

V dôsledku toho sa SEZ vzťahuje na všetky škody spôsobené aj po 30. apríli 2007 prevádzkou elektrárne, ktorá bola povolená a spustená do prevádzky pred týmto dátumom. Podľa Komisie je z článku 17 zrejmé, že „udalosť“ spôsobujúca škody je „výsledkom“ určitej „činnosti“, čo ale neznamená, že udalosť sa rovná činnosti.

22. Vnútroštátny súd a účastníci konania, ktorí Súdnemu dvoru predložili písomné vyjadrenia, navrhujú rôzne relevantné časové okamihy: i) dátum povolenia; ii) spustenie elektrárne do prevádzky a iii) konkrétne (opakujúce sa) udalosti – a to zastavovanie turbíny, ktoré spôsobuje kolísanie vodnej hladiny. Vnútroštátny súd žiada o určenie, ktorý z týchto troch časových okamihov predstavuje „udalosť“ resp. „haváriu“, uvedenú v prvej zarážke článku 17.

23. Podľa môjho názoru je takmer nepochybné, že relevantná „udalosť“ či „havária“ súvisí s treťou uvedenou kategóriou, teda so skutočnými fyzickými zmenami vodnej hladiny rieky, ktoré sú, zdá sa, bezprostrednou a nevyhnutnou príčinou údajných škôd.

24. Tento názor podporuje judikatúra Súdneho dvora, z ktorej vyplýva, že prvá a druhá zarážka článku 17 SEZ v spojení s odôvodnením 30 znamenajú, že táto smernica sa vzťahuje na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorým došlo 30. apríla 2007 alebo po tomto dátume, „ak tieto škody vyplývajú z činností vykonávaných v tento deň alebo po tomto dni, alebo z činností vykonávaných pred týmto dňom, ktoré však pred týmto dňom neskončili“. [6]

25. SEZ sa teda vzťahuje tak na *pokračujúce* udalosti, ako aj na *opakujúce sa* udalosti spôsobujúce škody po 30. apríli 2007. Vnútroštátnemu súdu prináleží, aby na základe podrobnej znalosti tejto veci rozhodol, o aký typ udalosti ide, a či teda predmetné škody patria do časovej pôsobnosti SEZ. [7] Z informácií predložených Súdnemu dvoru sa zdá, že relevantnou „udalosťou“ resp. „haváriou“, nie je v tejto veci povolenie elektrárne, ani jej spustenie do prevádzky, ale sú nimi jednotlivé prípady, keď prevádzka elektrárne vedie ku kolísaniu vodnej hladiny.

26. Skutočnosť, že údajné škody sú výsledkom prevádzkovania elektrárne, ktorá bola povolená a spustená do prevádzky pred uplynutím lehoty stanovenej v SEZ, je nepodstatná.

27. Článok 17 prvá zarážka SEZ vylučuje iba udalosti alebo havárie, ku ktorým došlo pred dátumom transpozície. Naproti tomu sa toto ustanovenie nevzťahuje na nové udalosti alebo havárie vyplývajúce z činnosti, ktorá sa začala pred týmto dátumom, ale naďalej sa v nej pokračuje aj po ňom. Súhlasím preto s názorom, ktorý vyjadrila generálna advokátka Kokott vo svojich návrhoch vo veci ERG a i.: SEZ sa musí uplatňovať, ak *pokračujúca* činnosť, ktorá sa začala už pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice, spôsobí *novú* environmentálnu škodu po 30. apríli 2007. [8]

28. Systematický výklad jednotlivých článkov SEZ taktiež potvrdzuje, že pojem „havária“ či „udalosť“ nemožno stotožňovať s pojmom „činnosť“. Pojem „pracovná činnosť“ definuje samostatne článok 2 ods. 7 ako „akúkoľvek činnosť vykonávanú v rámci hospodárskej činnosti, obchodnej činnosti alebo podnikania, bez ohľadu na jej súkromnú alebo verejnú, ziskovú alebo neziskovú povahu“. Článok 3 vymedzuje vecnú pôsobnosť SEZ s odkazom na „pracovné činnosti“ uvedené v jej prílohe III, a to bez ohľadu na to, kedy sa tieto činnosti začali.

6 — Rozsudky z 9. marca 2010, ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, body 40 a 41) a z 9. marca 2010, ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 34), uznesenie z 9. marca 2010, Buzzi Unicem a i. (C-478/08 a C-479/08, neuverejnené, EU:C:2010:129, bod 32) a rozsudok zo 4. marca 2015, Fipa Group a i. (C-534/13, EU:C:2015:140, bod 44).

7 — Rozsudky z 9. marca 2010, ERG a i. (C-378/08, EU:C:2010:126, bod 43) a z 9. marca 2010, ERG a i. (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. Článok 17 upravuje časovú pôsobnosť SEZ s cieľom chrániť právnu istotu tým, že bráni spätnému použitiu smernice. Vo svojej druhej zarážke vylučuje škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej dôjde po dátume prebratia, len ak bola činnosť, ktorej sú dôsledkom, vykonaná a skončila sa pred uvedeným dátumom. Ako poznamenáva Komisia, ak by sa malo spustenie vodnej elektrárne do prevádzky – to znamená začatie „činnosti“ – stotožňovať s „udalosťou“ alebo „haváriou“, druhá zarážka článku 17 SEZ by stratila akýkoľvek zmysel.

30. Vzhľadom na vyššie uvedené treba podľa môjho názoru odpovedať na prvú otázku v tom zmysle, že SEZ sa vzťahuje na environmentálnu škodu na vode, ktorá bola v priebehu pokračujúceho prevádzkovania zariadenia spôsobená udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo po dátume uvedenom v článku 19 ods. 1 tejto smernice, hoci príslušné zariadenie bolo povolené a spustené do prevádzky pred týmto dátumom.

B – *O tretej otázke – definícia pojmu „škoda na vode“ uvedená v SEZ*

31. § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG stanovuje, že za environmentálnu škodu na vode sa považuje každá škoda, ktorá má závažné nepriaznivé účinky na ekologický, chemický alebo kvantitatívny stav alebo ekologický potenciál v zmysle WRG a „nie je krytá povolením udeleným na základe [WRG]“.

32. Podľa vnútroštátneho súdu takéto vylúčenie znamená, že keďže sa vodná elektráreň prevádzkuje v súlade s povolením udeleným na základe WRG, v prípade predmetných škôd nemôže ísť o environmentálne škody. Vnútroštátny súd sa pýta, či je v súlade s článkom 2 bodom 1 písm. b) SEZ právna úprava, v zmysle ktorej sú škody kryté povolením udeleným podľa vnútroštátneho práva vylúčené z definície environmentálnej škody na vode.

33. Ako objasním nižšie, zastávam názor, že takéto automatické a neuvážené vylúčenie je skutočne neprípustné. Hneď na úvod však treba tiež zdôrazniť, že odpoveď poskytnutá v týchto návrhoch sa týka len konkrétnej otázky vnútroštátneho súdu. Ďalších definičných znakov environmentálnej škody, napríklad otázky, kedy a či sú nepriaznivé účinky „závažné“, sa netýka a nijako ich teda nevymedzuje.

34. Rakúska vláda tvrdí, že § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG je v súlade s článkom 2 bodom 1 písm. b) SEZ. Zastáva názor, že uvedené ustanovenie SEZ treba vykladať so zreteľom na RSV. Uvádza, že v súlade s WRG možno povolenie udeliť iba vtedy, ak je zaručené, že projekt napĺňa všeobecný záujem, čiže vtedy, ak je zaručené, že projekt nebude mať závažné nepriaznivé účinky na kvalitu vody alebo na jej ekologický stav. Podľa rakúskej vlády by z toho dôvodu nemala z činnosti, v rozsahu, v akom bola táto činnosť povolená, vyplývať zodpovednosť.

35. Komisia a sťažovateľ však majú iný názor. Uviedli, že vylúčenie podľa § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG nie je v súlade s článkom 2 bodom 1 písm. b) SEZ. SEZ nijako nevylučuje škody kryté povolením.

36. Súhlasím s názorom sťažovateľa a Komisie. Stanovisko rakúskej vlády nemožno akceptovať.

37. Článok 2 bodom 1 písm. b) SEZ neupravuje všeobecné vylúčenie škôd krytých povolením z pojmu „environmentálna škoda“. Uvedené ustanovenie iba umožňuje, aby boli z definície škody na vode vylúčené nepriaznivé účinky, na ktoré sa vzťahuje článok 4 ods. 7 RSV.

38. Všeobecné vylúčenie škôd krytých povolením, ako je upravené v § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG, nemožno podriadiť pod vylúčenie týkajúce sa nepriaznivých účinkov, na ktoré sa vzťahuje článok. 4 ods. 7 RSV. Rozsah vylúčenia stanoveného v rakúskom práve je oveľa širší ako vylúčenie zakotvené v RSV, a zároveň sa od neho líši aj koncepčne.

39. Článok 4 ods. 7 RSV stanovuje, že členské štáty neporušia túto smernicu, keď je ich neúspech pri dosahovaní dobrého stavu podzemnej vody, dobrého ekologického stavu alebo potenciálu, alebo pri predchádzaní zhoršenia stavu útvaru povrchovej alebo podzemnej vody dôsledkom *nových modifikácií* fyzikálnych vlastností útvaru povrchových vôd alebo úrovne hladiny útvarov podzemnej vody, alebo sa im nepodarí zabrániť zhoršeniu stavu útvaru povrchovej vody z veľmi dobrého na dobrý v dôsledku *nových* trvalo udržateľných rozvojových činností človeka.

40. Táto výnimka sa uplatňuje, len ak sú splnené podmienky zakotvené v článku 4 ods. 7 písm. a) až d) RSV, ktoré sú uvedené vyššie v bode 7.[9] Iste, členské štáty sú povinné odmietnuť povolenie projektov, ktoré môžu zhoršiť stav dotknutého vodného útvaru, okrem prípadu, že by sa usudzovalo, že na uvedený projekt sa vzťahuje výnimka podľa článku 4 ods. 7 RSV.[10] Samotná existencia povolenia však nutne neznamená, že boli splnené všetky kritériá článku 4 ods. 7 RSV. Nič totiž nezaručuje, že pri udelení povolenia sú vždy a automaticky splnené všetky kritériá uvedené v článku 4 ods. 7 RSV. To platí najmä v prípade, keď dotknuté povolenia pochádzajú z obdobia pred prijatím RSV. Na základe všetkých týchto dôvodov nemôže všeobecné vylúčenie škôd krytých povolením, ako je stanovené v § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG, patriť pod výnimku stanovenú v článku 2 bode 1 písm. b) SEZ s odkazom na článok 4 ods. 7 RSV.

41. Rakúska vláda však dodáva, že uvedené vylúčenie neznamená úplné vylúčenie zodpovednosti. Po prvé uvádza, že vzhľadom na legislatívny vývoj B-UHG sa škody, ktoré sú výsledkom porúch (havárií), nepovažujú za kryté povolením. Po druhé § 21a WRG umožňuje orgánom zasiahnuť vo verejnom záujme po tom, čo už bolo povolenie vydané, a to stanovením dodatočných požiadaviek, úprav, dočasných obmedzení a dokonca zákazov.

42. Z týchto tvrdení podľa môjho názoru nevyplýva, že by „výnimka založená povolením“ podľa § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG bola v súlade s článkom 2 bodom 1 písm. b) SEZ.

43. Po prvé, aj keby sa škody vyplývajúce z havárií spôsobených poruchou nepovažovali za „kryté“ povolením, nič nebráni tomu, aby škoda vznikla v dôsledku „bežnej“ prevádzky zariadenia. Takáto bežná prevádzka môže spôsobiť dôsledky, ktoré sa v čase udelenia povolenia nepredvídali ani neočakávali.

44. Po druhé skutočnosť, že podľa vnútroštátnej úpravy vôd možno povolenia upraviť alebo možno prijať iné nápravné opatrenia, nezaručuje, že mechanizmy a povinnosti stanovené v SEZ sa uplatňujú a dodržiavajú. Existencia postupu pre zmeny a monitorovanie existujúcich povolení podľa § 21a WRG nič nemení na tom, že škody kryté povolením, bez ohľadu na to, či podliehajú takémuto postupu, sú vylúčené z pojmu „škoda“, a tým aj z rozsahu pôsobnosti vnútroštátnych pravidiel vykonávajúcich SEZ. Rakúska vláda v každom prípade neuviedla, že by vyššie uvedené ustanovenie bolo určené na zabezpečenie súladu s požiadavkami článku 4 ods. 7 RSV.

45. Keby sa navyše predpokladalo, že existencia povolenia automaticky spĺňa štandardy RSV v tom zmysle, že vylučuje možnosť vzniku závažných nepriaznivých účinkov, bola by SEZ do značnej miery nadbytočná. Vecnú pôsobnosť SEZ totiž vymedzuje jej článok 3. Tento článok stanovuje, že táto smernica sa v prípade škôd na vode a na zemi vzťahuje na pracovné činnosti uvedené v prílohe III bez ohľadu na zavinenie či nedbanlivosť. Podľa odôvodnenia 8 SEZ tieto pracovné činnosti, identifikované s odkazom na príslušné právne predpisy Únie, predstavujú riziko pre zdravie ľudí alebo pre životné prostredie. Z povahy uvedených činností vyplýva, že mnohé z nich, ak nie všetky, budú pravdepodobne podliehať povoleniu. To platí najmä pre činnosti, na ktoré sa vzťahuje príloha III bod 6 SEZ, kde sa odkazuje na „odber vody a vzdúvanie vody, ktoré podliehajú predchádzajúcemu povoleniu podľa [RSV]“.

9 — Pozri rozsudky zo 4. mája 2016, Komisia/Rakúsko (C-346/14, EU:C:2016:322, body 65 a 66) a z 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias a i. (C-43/10, EU:C:2012:560, bod 67).

10 — Rozsudok z 1. júla 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 50).

46. Systematický výklad potvrdzuje, že funkcia povolení v rámci SEZ nemôže byť taká, aby boli zo všeobecnej definície škody na vode paušálne vylúčené škody kryté takýmito povoleniami. Ako uviedla Komisia, tento záver má oporu v článku 8 ods. 4 písm. a) SEZ.

47. Článok 8 ods. 1 SEZ v zásade stanovuje, že prevádzkovateľ znáša náklady na preventívne a nápravné opatrenia. Článok 8 ods. 4 SEZ však stanovuje, že členské štáty môžu povoliť, aby prevádzkovateľ neznášal náklady za nápravné opatrenia, ak vie preukázať, že nešlo o jeho zavinenie alebo nedbanlivosť, a to v dvoch prípadoch: a) ak bola udalosť výslovne povolená, a b) ak sa príslušná činnosť nepovažovala za činnosť, ktorá by mohla spôsobiť škodu na základe stavu vedecko-technických poznatkov v čase, keď bola táto činnosť vykonaná.

48. Treba uznať, že článok 8 ods. 4 písm. a) SEZ poskytuje členským štátom možnosť zaviesť „ochranu“ v prospech prevádzkovateľov, aby nemuseli znášať náklady na preventívne a nápravné opatrenie.

49. § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG však nemožno považovať za ustanovenie, ktoré vykonáva článok 8 ods. 4 písm. a) SEZ.

50. Po prvé, ako správne uviedla Komisia, dokumenty predložené Súdnemu dvoru neobsahujú nič, čo by naznačovalo, že sa Rakúsko rozhodlo prijať túto možnosť v rámci svojho vnútroštátneho práva.

51. Po druhé, aj keby to tak bolo, je zrejmé, že predmet a pôsobnosť § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG sú oveľa širšie a idú nad rámec jednoduchej „ochrany“ v rukách prevádzkovateľov, ktorá by im umožňovala zbaviť sa bremena znášania nákladov na nápravu. Toto ustanovenie vylučuje z pojmu „škoda“ všetky škody na vode kryté povolením podľa WRG, čím bráni tomu, aby povinnosti podľa SEZ týkajúce sa nákladov na prevenciu a nápravu vôbec vznikli. Naopak, článok 8 ods. 4 písm. a) SEZ neodstraňuje povinnosti týkajúce sa nákladov na prevenciu. Navyše v zmysle pravidiel týkajúcich sa preventívnych a nápravných opatrení stanovených v článkoch 5 a 6 SEZ môžu príslušné orgány samy rozhodnúť o prijatí opatrenia. [11]

52. Po tretie treba zdôrazniť dva špecifické prvky článku 8 ods. 4 písm. a) SEZ: i) dôkaz o absencii zavinenia alebo nedbanlivosti, a ii) skutočnosť, že emisie alebo udalosť boli výslovne povolené a v úplnom súlade s podmienkami udeleného oprávnenia. Znenie článku 8 ods. 4 písm. a) SEZ jednoznačne požaduje, aby obe tieto skutočnosti boli „preukázané“ zo strany prevádzkovateľa. To potom celkom jasne vyžaduje individuálnu analýzu vykonanú v každom jednotlivom prípade, v rámci ktorej sa musí posúdiť dobromyseľnosť prevádzkovateľa a to, či „emisie alebo udalosť“ patria do rozsahu pôsobnosti príslušného povolenia. Zdá sa, že § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG, z ktorého je zrejmé, že sa uplatňuje bez ohľadu na zavinenie či nedbanlivosť, je v rozpore s týmito požiadavkami.

53. V dôsledku toho navrhujem, aby sa na tretiu otázku odpovedalo v tom zmysle, že článok 2 bod 1 písm. b) SEZ bráni vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré z pojmu „environmentálna škoda“ všeobecne a automaticky vylučuje škodu, ktorá má závažné nepriaznivé účinky na ekologický, chemický alebo kvantitatívny stav alebo ekologický potenciál príslušných vôd, ak je táto škoda krytá povolením udeleným v súlade s vnútroštátnym právom.

11 — Pozri článok 5 ods. 3 písm. d), článok 5 ods. 4, článok 6 ods. 2 písm. e) a článok 6 ods. 3 SEZ. Pozri rozsudok z 9. marca 2010, ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 88).

C – *O štvrtej otázke – odkaz na článok 4 ods. 7 RSV*

54. V prípade, že by sa „výnimka“ stanovená v § 4 ods. 1 písm. a) B-UHG vyhlásila za nezlučiteľnú s článkom 2 bodom 1 písm. b) SEZ (ako navrhujem v bode 53 týchto návrhov), sa vnútroštátny súd pýta, či sa má priamo uplatniť článok 4 ods. 7 RSV. V tejto otázke je implicitne zahrnutá aj otázka, či je úlohou vnútroštátneho súdu, aby určil, či sú splnené kritériá zakotvené týmto ustanovením, a či teda došlo k environmentálnej škode v zmysle článku 2 bodu 1 písm. b) SEZ.

55. Moja stručná odpoveď na tieto dve konkrétne otázky vnútroštátneho súdu znie „nie“.

56. Po prvé súhlasím s Komisiou, že článok 4 ods. 7 RSV nie je priamo uplatniteľný. Odhliadnuc od pomerne hmlistého posúdenia toho, čo je jasné a presné, možno povedať, že toto ustanovenie celkom iste nie je bezpodmienečné. Jeho uplatnenie podlieha niekoľkým ďalším vykonávacím krokom, niekoľkým kvalitatívnym overeniam, v rámci ktorých majú členské štáty nepochybne značný priestor pre voľnú úvahu. Na tomto závere nič nemení odkaz na článok 4 ods. 7 RSV, ktorý sa nachádza v článku 2 bode 1 písm. b) SEZ.

57. Skutočnosť, že článok 4 ods. 7 RSV nemá priamy účinok jednak sám osebe, a ani v prípade, keď je prostredníctvom odkazu včlenený do článku 2 bodu 1 písm. b) SEZ, predznamenáva zápornú odpoveď na druhú časť štvrtej otázky vnútroštátneho súdu. Podľa môjho názoru vnútroštátny sudca nie je povinný vykonať nezávislé posúdenie kritérií podľa článku 4 ods. 7 RSV, hoci naň odkazuje článok 2 bod 1 písm. b) SEZ.[12]

58. SEZ sa uplatňuje v tesnom spojení s ďalšími nástrojmi Únie v oblasti životného prostredia. Jej odôvodnenie 5 vyjadruje cieľ zabezpečiť súdržnosť a správne systematické fungovanie SEZ vo vzťahu k ďalším príslušným právnym predpisom v oblasti životného prostredia a poukazuje na potrebu používať spoločné kritériá pri definovaní pojmov odvodených od iných nástrojov práva Únie v oblasti životného prostredia. Tento cieľ súdržnosti sa odráža v článku 2 ods. 5 SEZ, podľa ktorého „vody“ znamenajú „všetky vody, na ktoré sa vzťahuje [RSV]“. To sa ďalej premieta do definície škody na vode, ktorá odkazuje na osobitné definície obsiahnuté v RSV, napríklad v prípade pojmov „kvantitatívny stav“ a „ekologický stav“. Definícia pojmu „škoda na vode“ uvedená v článku 2 bode 1 písm. b) SEZ vylučuje aj „nepriaznivé účinky, na ktoré sa vzťahuje článok 4 ods. 7 [RSV]“. Legislatívny vývoj ukazuje, že cieľom odkazu na túto výnimku, ktorý sa nachádza v článku 2 bode 1 písm. b) SEZ, je práve zohľadniť špecifické výnimky, ktoré dovoľuje RSV.[13] Ak je porušenie RSV zo strany členského štátu vylúčené v dôsledku naplnenia prísnych kritérií článku 4 ods. 7, v článku 2 bode 1 písm. b) SEZ sa stanovuje, že mechanizmy environmentálnej zodpovednosti podľa SEZ by sa vôbec nemali použiť.

12 — V tejto súvislosti by bolo zrejme vhodné poukázať na základný definičný problém: malo by sa začlenenie ustanovenia jednej smernice prostredníctvom odkazu do definície obsiahnutej v inej smernici a jeho potenciálne zohľadnenie vnútroštátnym súdom v skutočnosti nazývať „priamym účinkom“? Alebo naopak, ide o prípad výkladu neurčitých právnych pojmov v jednej smernici prostredníctvom odkazu na ustanovenie inej smernice? Takáto akademická debata môže byť síce zaujímavá, má však len obmedzený význam vo vzťahu ku konkrétnej otázke vnútroštátneho súdu, na ktorú je podľa mňa užitočná odpoveď rovnaká bez ohľadu na to, do akej taxonomickej kategórie bude tento jav zaradený.

13 — Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd, KOM(2002) 17 v konečnom znení (Ú. v. ES C 151 E, 2002, s. 132).

59. Výnimka stanovená v článku 4 ods. 7 RSV sa vzťahuje na nové modifikácie alebo zmeny, alebo na nové trvalo udržateľné rozvojové činnosti v prípade, ak sú splnené určité kritériá a podmienky. [14] Splnenie týchto požiadaviek možno zabezpečiť len prostredníctvom posúdenia rôznych a prevažne technických parametrov stanovených v RSV. [15] To okrem iného zahŕňa existenciu plánu vodohospodárskeho manažmentu povodia, v ktorom sú menovite uvedené dôvody úprav alebo zmien. [16]

60. Článok 3 ods. 2 RSV z inštitucionálneho hľadiska stanovuje, že členské štáty zabezpečia primerané administratívne opatrenia pre uplatňovanie pravidiel tejto smernice v rámci každej oblasti povodia vrátane určenia príslušných orgánov. [17] RSV neurčuje konkrétne orgány poverené zabezpečením súladu s kritériami uvedenými v článku 4 ods. 7. Konkrétne postupy a príslušné orgány poverené úlohou zabezpečiť splnenie podmienok uplatniteľnosti článku 4 ods. 7 RSV musia byť teda stanovené vykonávacím vnútroštátnym právnym rámcom.

61. V spise predloženom Súdnemu dvoru nie je nič, čo by naznačovalo, že Rakúsko neprebralo článok 4 ods. 7 RSV do vnútroštátneho práva, alebo že ho neprebralo správne. [18] Za týchto okolností podľa ustálenej judikatúry platí, že len čo je smernica vykonaná, jej účinky by sa mali jednotlivcov dotknúť predovšetkým prostredníctvom vykonávacích opatrení prijatých príslušným členským štátom. [19]

62. Možnosť uplatniť vylúčenie stanovené v článku 2 bode 1 písm. b) SEZ je založená na tom, že sa uplatní článok 4 ods. 7 RSV. Takéto uplatnenie však prebieha v súlade s príslušnými vnútroštátnymi vykonávacími ustanoveniami a na základe postupov, ktoré stanovujú vnútroštátne ustanovenia vykonávajúce článok 4 ods. 7 RSV. Definíciu uvedenú v článku 2 bode 1 písm. b) SEZ, s odkazom na článok 4 ods. 7 RSV, teda nemožno chápať tak, že vnútroštátne súdy zaväzuje, aby nezohľadňovali existujúce vnútroštátne procedurálne a inštitucionálne opatrenia stanovené na účely splnenia povinností zakotvených v RSV. Tým nie je dotknutá možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí prijatých týmito orgánmi.

63. V dôsledku toho navrhujem, aby sa na štvrtú otázku odpovedalo nasledovne: článok 2 bod 1 písm. b) SEZ treba vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd nie je pri rozhodovaní o existencii „environmentálnej škody“ povinný priamo uplatniť kritériá stanovené v článku 4 ods. 7 RSV, ak ich neposúdili príslušné orgány v zmysle RSV.

14 — Pozri bod 7 týchto návrhov.

15 — Pozri Spoločnú stratégiu implementácie rámcovej smernice o vode – usmernenie č. 20 k výnimkám z environmentálnych smerníc, technická správa 2009/027. Technické problémy spojené s vykonávaním a uplatňovaním článku 4 ods. 7 RSV viedli k tomu, že vypracovaním návrhu usmernenia k vykonaniu uvedeného ustanovenia v rámci pracovného programu na roky 2016 – 2018 k Spoločnej stratégii implementácie rámcovej smernice o vode a smernice o povodniach bola poverená *ad hoc* pracovná skupina.

16 — Článok 4 ods. 7 písm. b) RSV.

17 — Podľa článku 3 ods. 8 RSV poskytnú členské štáty Komisii zoznam svojich príslušných orgánov a informácie uvedené v prílohe I tejto smernice.

18 — Komisia práve naopak uviedla, že toto ustanovenie bolo do vnútroštátneho práva prebraté a žiadny z účastníkov konania proti tejto skutočnosti nenamietal. Je zrejmé, že vykonávacie ustanovenie je obsiahnuté v § 104a ods. 1 WRG v znení po jeho novelizácii z roku 2003 (BGBl. 2003 I, č. 82 z 29. augusta 2003). Možno dodať, že rozsudok zo 4. mája 2016, Komisia/Rakúsko (C-346/14, EU:C:2016:322, bod 81) ukazuje príklad uplatnenia takýchto pravidiel podľa rakúskeho práva. V uvedenej veci Súdny dvor zamietol žalobu o nesplnenie povinnosti podanú Komisiou na základe článku 4 ods. 1 a 7 smernice 2000/60. Konanie o nesplnení povinnosti z roku 2007 vychádzalo z rozhodnutia, ktorým predseda krajinskej vlády Štajerska povolil výstavbu vodnej elektrárne na rieke Schwarze Sulm. Súdny dvor konštatoval, že rozhodnutie zohľadnilo všetky podmienky stanovené v článku 4 ods. 7 smernice 2000/60 a bolo možné oprávnene dospieť k záveru, že sú splnené.

19 — Pozri napríklad rozsudok z 15. júla 1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, bod 24).

D – *O druhej otázke – osoby s rybárskym povolením a aktívna legitimácia*

64. Druhá otázka vnútroštátneho súdu znie: bránia články 12 a 13 SEZ vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré neumožňuje osobám s rybárskym povolením začať postup preskúmania (ďalej len „preskúmanie podľa článku 13“) v súvislosti s environmentálnou škodou v zmysle článku 2 bodu 1 písm. b) tejto smernice?

65. Podľa vnútroštátneho súdu § 11 ods. 1 B-UHG stanovuje, že fyzické alebo právnické osoby, ktorých práva môžu byť poškodené environmentálnou škodou, môžu podať environmentálnu sťažnosť. Práva, ktorých sa môžu dovolávať, upravuje § 11 ods. 2 B-UHG: bod 2 tohto odseku stanovuje, že v súvislosti s vodami takýmito právami sú „existujúce práva v zmysle § 12 ods. 2 WRG“. V ustanovení § 12 ods. 2 WRG sa však nespomínajú práva osôb s rybárskym povolením. Vnútroštátny súd objasňuje, že doslovný výklad týchto ustanovení bráni osobám s rybárskym povolením v podaní environmentálnej sťažnosti v prípade škôd súvisiacich s ich rybárskym povolením.

66. Rakúska vláda tvrdí, že dotknuté vnútroštátne ustanovenia sú v súlade s článkami 12 a 13 SEZ. Skutočnosť, že osoby s rybárskym povolením nie sú výslovne uvedené v § 12 ods. 2 WRG, na ktorý o § 11 ods. 1 B-UHG, je pokrytá voľnou úvahou priznanou členským štátom podľa uvedenej smernice.

67. Sťažovateľ a Komisia zastávajú opačný názor. Články 12 a 13 SEZ bránia vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré osobám s rybárskym povolením zakazuje zúčastniť sa preskúmania podľa článku 13. Na túto kategóriu oprávnených osôb sa vzťahuje článok 12 ods. 1 písm. a), keďže je v zmysle uvedeného ustanovenia „postihnutá alebo by mohla byť postihnutá“. Komisia subsidiárne tvrdí, že sa na osoby s rybárskym povolením vzťahuje článok 12 ods. 1 písm. c) SEZ.

68. Súhlasím so sťažovateľom a Komisiou. Zastávam názor, že článok 12 ods. 1 obsahuje tri nezávislé kategórie osôb, ktorým musí byť priznaná aktívna legitimácia podľa vnútroštátneho práva (1). Myslím si, že osoby s rybárskym povolením sú „postihnuté alebo by mohli byť postihnuté“ v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) SEZ (2). Subsidiárne by sa osoby s rybárskym povolením mohli považovať za osoby, na ktoré sa vzťahuje článok 12 ods. 1 písm. c) SEZ, ak sa odvolávajú na porušenie svojich práv (3).

1. Vzťah medzi jednotlivými kategóriami uvedenými v článku 12 ods. 1 SEZ

69. Článok 13 ods. 1 SEZ zakotvuje možnosť preskúmania s odkazom na článok 12 ods. 1 tej istej smernice. Článok 13 ods. 2 uvádza, že táto smernica platí bez toho, aby boli dotknuté akékoľvek ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré upravujú prístup k spravodlivosti. Článok 12 SEZ vymenúva kategórie fyzických alebo právnických osôb oprávnených predložiť pozorovania týkajúce sa environmentálnych škôd. Týmito tromi kategóriami sú: a) osoby postihnuté alebo ktoré by mohli byť environmentálnou škodou postihnuté, alebo b) osoby majúce dostatočný záujem o rozhodovanie týkajúce sa environmentálnej škody, alebo poprípade c) osoby odvolávajúce sa na porušenie práva, kde to zákon o správnom konaní členského štátu požaduje ako podmienku.

70. Aká logická väzba existuje medzi týmito tromi kategóriami? Je členský štát povinný priznať aktívnu legitimáciu podľa vnútroštátneho práva všetkým trom kategóriám, alebo si môže zvoliť jednu z nich?

71. Komisia a sťažovateľ uviedli, že práva stanovené v článkoch 12 a 13 SEZ prináležia osobám vo všetkých uvedených kategóriách. Použitie výrazu „alebo“ a „poprípade“ v článku 12 ods. 1 nedáva členským štátom možnosť niektorú z týchto kategórií vylúčiť.

72. S tým súhlasím. V článku 12 ods. 1 SEZ sú vymenované tri kategórie fyzických alebo právnických osôb, ktoré majú aktívnu legitimáciu alternatívne a samostatne. Uvedený článok stanovuje tri nezávislé spôsoby, ako dospieť k postupom uvedeným v článkoch 12 a 13 SEZ. [20]

73. Treba zdôrazniť, že článok 12 ods. 1 SEZ sa líši od iných ustanovení o práve na prístup k spravodlivosti obsiahnutých v iných environmentálnych smerniciach Únie. [21] Tieto ustanovenia sformulované po vzore Aarhuského dohovoru [22] vo všeobecnosti požadujú, aby členské štáty zabezpečili prístup k osobitným postupom preskúmania v súlade s ich vnútroštátnymi právnymi systémami členom zainteresovanej verejnosti (všeobecne definovaným ako osoby, ktoré sú alebo by mohli byť ovplyvnené), ak: a) majú dostatočný záujem alebo b) namietajú porušenie práva.

74. Tieto ustanovenia vyložil Súdny dvor tak, že čo sa týka prípustnosti žalôb, obsahujú alternatívne možnosti. Členské štáty sú teda oprávnené vybrať si z týchto možností pri vykonaní príslušných smerníc Únie. [23]

75. Článok 12 ods. 1 SEZ naproti tomu s použitím odlišných formulácií stanovuje tri kategórie osôb pod písmenami a), b) a c). Osoby patriace do týchto kategórií „sú oprávnené“ predložiť pozorovania a požiadať príslušné orgány, aby prijali opatrenia. Článok 12 ods. 1 SET teda nestanovuje rôzne možnosti vykonania zo strany členských štátov. Namiesto toho stanovuje tri alternatívy individuálnych situácií, pričom všetky tieto situácie treba vykonať v rámci vnútroštátneho práva. Za daných skutkových okolností musia mať osoby z ktorejkoľvek z týchto troch kategórií aktívnu legitimáciu na vnútroštátnej úrovni, a to nezávisle od seba.

76. Na rozdiel od znenia horeuvedených smerníc teda kategória stanovená v článku 12 ods. 1 písm. a) nepredstavuje „zastrešujúcu kategóriu“ spoločnú pre obe ďalšie alternatívy. Je samostatnou kategóriou jednotlivcov, ktorí sú oprávnení požadovať prijatie opatrení a ktorí majú prístup k postupom preskúmania.

77. Stručne povedané, znenie článku 12 ods. 1 SEZ je alternatívne, pokiaľ ide o jeho uplatnenie, ale kumulatívne, pokiaľ ide o jeho vykonanie.

78. Napokon na tomto závere nič nemení skutočnosť, že kategórie oprávnených osôb podľa článku 12 ods. 1 písm. b) a c) SEZ sa môžu za určitých okolností prekrývať s osobami podľa článku 12 ods. 1 písm. a). Je pravda, že z hľadiska rozsahu bude článok 12 ods. 1 písm. a) pravdepodobne predstavovať najširšiu kategóriu. Kým však možno každej z týchto troch kategórií priznať nezávislý význam a rozsah, môžu predstavovať tri logicky oddelené skupiny. Rozhodne sa nevyžaduje, aby boli od seba oddelené hermeticky.

20 — V tejto súvislosti pozri aj GOLDSMITH, B. J., LOCKHART-MUMMERY, E.: The ELD's National Transposition. In: BERGKAMP, L., 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. Leiden, Boston: Brill, Nijhoff, 2016, s. 242; ELIANTONIO, M.: The Proceduralisation of EU environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go. In: *Review of European Administrative Law* 2015 (1), zv. 8, s. 99 až 123.

21 — Napríklad článok 16 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. v. EÚ L 24, 2008, s. 8), zrušenej smernicou 2010/75; článok 25 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (Ú. v. EÚ L 334, 2010, s. 17); článok 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1).

22 — Pozri článok 9 ods. 2 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ktorý bol v mene Európskeho spoločenstva schválený rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1) (ďalej len „Aarhuský dohovor“).

23 — Rozsudky z 12. mája 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 38), zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 38) a zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, body 33 a 35).

2. Článok 12 ods. 1 písm. a) SEZ

79. Vzhľadom na chýbajúci odkaz na vnútroštátne právo treba pojem „osoby, ktoré sú postihnuté alebo ktoré by mohli byť postihnuté“ vykladať v rámci Únie autonómne a jednotne, pričom takýto výklad musí zohľadňovať kontext daného ustanovenia a sledovaný cieľ.[24] Ako v tejto súvislosti správne poznamenala Komisia, všeobecný význam slov obsiahnutých v tomto pojme vedie k záveru, že výraz „postihnutý“ je na rozdiel od situácií podľa článku 12 ods. 1 písm. b) a c) vymedzený s odkazom na faktickú situáciu. V zmysle písmen b) alebo c) vyplýva aktívna legitimácia z právnej situácie (porušenie práva) alebo z dostatočného záujmu o rozhodovanie. Uplatnenie písmena a) závisí od toho, či fyzická alebo právnická osoba bola v súvislosti so svojou špecifickou situáciou fakticky dotknutá.[25]

80. Rakúska vláda tvrdí, že dotknuté vnútroštátne ustanovenia sú pokryté mierou voľnej úvahy, ktorú členským štátom priznáva článok 12 ods. 1 SEZ.

81. S tým nesúhlasím. Je pravda, že podľa druhej zarážky článku 12 ods. 1 SEZ „členské štáty určia čo predstavuje ‚dostatočný záujem‘ a ‚porušenie práva‘. Ako však správne uviedol sťažovateľ, členské štáty síce majú podľa článku 12 ods. 1 písm. b) a c) širší priestor na voľnú úvahu, to ale neplatí pre článok 12 ods. 1 písm. a), na ktorý sa nevzťahuje žiadne podobné spresnenie.

82. Článok 13 ods. 2 SEZ, podľa ktorého táto smernica platí bez toho, aby boli dotknuté akékoľvek ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré upravujú prístup k spravodlivosti, na tomto závere nič nemení. Vnútroštátne ustanovenia upravujúce prístup k spravodlivosti nemôžu odoprieť možnosť preskúmania osobám, ktorým sa priznáva aktívna legitimácia podľa kritérií samostatne stanovených v článku 12 ods. 1, na ktorý článok 13 ods. 1 odkazuje. Vyplýva to z nutnosti zachovať účinnosť ustanovení smernice týkajúcich sa právnych prostriedkov nápravy.

83. Tento názor podporujú ďalšie tri argumenty. Po prvé článok 12 ods. 1 písm. a) je formulovaný široko. Ako potvrdzuje odôvodnenie 25, osoby postihnuté alebo osoby, ktoré by mohli byť postihnuté, by mali mať právo požiadať orgány, aby prijali opatrenia. Tie isté príslušné osoby by mali mať prístup k postupom preskúmavania rozhodnutí, konania alebo nekonania príslušného orgánu (článok 13 ods. 1 a odôvodnenie 26 SEZ). Jedným z hlavných prínosov SEZ sú vskutku rozsiahle možnosti, ktoré priznáva fyzickým a právnickým osobám, pokiaľ ide o požadovanie prijatia opatrení a dovolávanie sa preskúmania zákonnosti v prípade, že orgány nekonali.[26]

84. Po druhé ustanovenia SEZ upravujúce prístup k spravodlivosti treba vykladať v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie a so zásadou efektivity. Procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, nesmú v praxi znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon týchto práv.[27]

24 — Pozri napríklad rozsudok z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 29 a citovanú judikatúru).

25 — Súdny dvor vyhlásil, že v prípade ustanovení environmentálneho práva Únie, ktoré sú dostatočne presné a bezpodmienečné, musia mať fyzické či právnické osoby priamo dotknuté určitým rizikom možnosť začať konanie pred príslušnými súdmi. Pozri analogicky rozsudky z 25. júla 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, body 39 a 42) a z 26. mája 2011, Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 100).

26 — V tejto súvislosti pozri WINTER, G., JANS, J.H., MACRORY, R. a KRÄMER, L.: Weighing up the EC Environmental Liability Directive. In: *Journal of Environmental Law 20(2)*. 2008, s. 163 – 191, s. 171.

27 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 49) a z 11. apríla 2013, Edwards a Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, bod 33).

85. Po tretie článok 13 SEZ treba taktiež vykladať so zreteľom na článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, podľa ktorého strany dohovoru „zabezpečia, ak sú splnené podmienky uvedené v ich vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správnemu alebo súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s ich vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia“. [28]

86. Súdny dvor konštatoval, že vnútroštátne súdy poskytujú výklad „procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý v čo najväčšej možnej miere zohľadní ciele článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ako aj cieľ účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie…“ [29] Hoci toto ustanovenie poskytuje široký priestor na voľnú úvahu, [30] Výbor pre dodržiavanie Aarhuského dohovoru vyhlásil, že možnosť preskúmania musí byť predpokladom, a nie výnimkou. [31] Domnievam sa, že potreba vykladať procesné pravidlá v súlade s cieľmi článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je daná aj z hľadiska pravidiel práva Únie, ktoré rovnako ako článok 13 ods. 1 v spojení s článkom 12 ods. 1 SEZ upravujú aktívnu legitimáciu fyzických a právnických osôb v rámci postupov preskúmania.

87. Na základe týchto skutočností sa zdá, že osoba s rybárskym povolením patrí *prima facie* a v závislosti od skutkových zistení vnútroštátneho súdu v každom jednotlivom prípade do kategórie osôb, ktoré sú postihnuté alebo ktoré by mohli byť postihnuté škodou na vode v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) SEZ.

88. Keďže nič nenaznačuje, že by sa vykonanie daného ustanovenia uskutočnilo prostredníctvom iného vnútroštátneho ustanovenia, čo musí overiť vnútroštátny súd, je zrejmé, že vykonanie článkov 12 a 13 SEZ prostredníctvom § 11 ods. 1 B-UHG je neúplné. To platí v rozsahu, v akom toto ustanovenie priznáva možnosť preskúmania iba fyzickým alebo právnickým osobám, ktorých práva – vymedzené vnútroštátnym právom – môžu byť porušené v dôsledku environmentálnej škody, avšak túto možnosť nepriznáva osobám, ktoré sú postihnuté alebo ktoré by mohli byť postihnuté environmentálnou škodou na vode v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) – akými sú napríklad osoby s rybárskym povolením.

89. Aby som to zhrnul, na druhú otázku vnútroštátneho súdu treba podľa môjho názoru odpovedať v tom zmysle, že článok 12 ods. 1 písm. a) a článok 13 SEZ bránia vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré neumožňuje osobám s rybárskym povolením začať postup preskúmania v zmysle článku 13 uvedenej smernice v súvislosti s environmentálnou škodou vymedzenou v článku 2 bode 1 písm. b) SEZ.

3. Článok 12 ods. 1 písm. c) SEZ

90. Ak by však Súdny dvor dospel k záveru, že článok 12 ods. 1 písm. a) SEZ sa na osoby s rybárskym povolením nevzťahuje, alebo že kategória „osôb, ktoré sú postihnuté alebo ktoré by mohli byť postihnuté“ nepredstavuje samostatnú kategóriu, zastávam názor, že aj podľa článku 12 ods. 1 písm. c) SEZ by bol záver rovnaký. Zvyšok tejto časti teda v stručnosti obsahuje alternatívnu analýzu podľa článku 12 ods. 1 písm. c) SEZ.

28 — Aarhuský dohovor sa v smernici nespomína. Skutočnosť, že články 12 a 13 mali byť formulované v súlade s Aarhuským dohovorom, však vyplýva z rôznych dokumentov súvisiacich s legislatívnym vývojom [pozri napríklad Bielu knihu o environmentálnej zodpovednosti KOM(2000) 66 v konečnom znení; dokumenty Rady 14289/02 a 7606/03; oznámenie Komisie podľa článku 251 ods. 2 druhého pododseku Zmluvy o ES o Spoločnej pozícii Rady k prijatiu smernice Európskeho Parlamentu a Rady o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd SEK(2003) 1027 v konečnom znení; správa k návrhu smernice o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd – Výbor Európskeho parlamentu pre právne záležitosti a vnútorný trh A5-0145/2003]. Článok 13 SEZ sa považuje za vykonanie článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v príručke k svojmu uplatňovaniu, s. 197.

29 — Pozri rozsudok z 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 51).

30 — Pozri rozsudok z 13. januára 2015, Rada a Komisia/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 — Aarhuský dohovor, Príručka na uplatňovanie, Organizácia spojených národov, 2. vyd., 2014, s. 198, s odkazom na oznámenie ACCC/C/2005/11, (Belgicko) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), bod 35. Hoci tento dokument nie je právne záväzný, „môže byť vzatý do úvahy“. Pozri napríklad rozsudok zo 16. februára 2012, Solvay a i. (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 28).

91. Článok 12 ods. 1 písm. c) SEZ odkazuje na fyzické alebo právnické osoby „odvolávajúce sa na porušenie práva, kde to zákon o správnom konaní členského štátu požaduje ako podmienku“.

92. Treba uznať, že článok 12 ods. 1 SEZ ponecháva členským štátom právomoc určiť, čo predstavuje „porušenie práva“. Takýto odkaz na vnútroštátne právo je nepochybne uznaním voľnej úvahy priznanej členským štátom. [32]

93. Treba však pripomenúť, že v súlade s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa výkladu ustanovení odkazujúcich na pojem „porušenie práva“, ktorý je odrazom pojmov použitých v článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, nie je táto voľná úvaha absolútna. [33] Článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru vskutku ohraničuje voľnú úvahu, ktorú majú členské štáty pri určení spôsobov prostriedkov nápravy, keďže cieľom tohto ustanovenia je priznať „široký prístup k spravodlivosti“. [34] V dôsledku toho Súdny dvor rozhodol, že ustanovenia týkajúce sa prístupu k spravodlivosti nemožno vykladať reštriktívne. [35]

94. Skutočnosť, že odkaz na cieľ spočívajúci v poskytnutí „širokého prístupu k spravodlivosti“ nebol doslovne prevzatý do článku 12 ods. 1 SEZ, podľa môjho názoru nevedie k inému záveru. Úvahy uvedené v bodoch 84 až 86 týchto návrhov sú totiž uplatniteľné aj na výklad článku 12 ods. 1 písm. c) SEZ.

95. Súhlasím teda s Komisiou: priestor na voľnú úvahu ponechaný členským štátom, pokiaľ ide o článok 12 ods. 1 písm. c), nemožno vykladať v tom zmysle, že umožňuje paušálne vylúčenie celých skupín oprávnených osôb z výkonu práv zaručených v článkoch 12 a 13 SEZ. Odkaz na vnútroštátne právo, ktoré má určiť, čo predstavuje „porušenie práva“, oprávňuje členské štáty zaviesť procesné a hmotnoprávne podmienky na účely definovania tohto pojmu. [36] Vymedzenie podmienok je ale niečo celkom iné než zavedenie paušálneho vylúčenia pre široké skupiny osôb, v ktorých prípade je zvlášť pravdepodobné, že budú porušené ich práva. [37]

96. Zdá sa, že vyššie uvedené odôvodnenie sa uplatní aj vo vzťahu k osobám s rybárskym povolením v súvislosti s environmentálnou škodou na vode. V prejednávanej veci to platí o to viac, keďže sťažovateľ na pojednávaní objasnil, že v rámci oblasti, ktorej sa jeho sťažnosť týka, má výlučné rybárske povolenie.

32 — Pozri analogicky rozsudky z 12. mája 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 55), zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 50) a zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 38). Pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 15. októbra 2015, Komisia/Nemecko (C-137/14, EU:C:2015:683, body 32 a 33).

33 — Rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39).

34 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 58).

35 — Pozri analogicky rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 40).

36 — Pozri napríklad rozsudky zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 50 a nasl.) a z 12. mája 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, bod 45), v ktorých sa vykladá pojem „porušenie práva“ uvedený v článku 10a smernice Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. ES L 175, 1985, s. 40, Mim. vyd. 15/001, s. 248) (teraz článok 11 smernice 2011/92). Pozri tiež rozsudok z 15. októbra 2015, Komisia/Nemecko (C-137/14, EU:C:2015:683, body 30 až 35).

37 — Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 42 a nasl.).

V – Návrh

97. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko), takto:

1. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd sa vzťahuje na environmentálnu škodu na vode, ktorá bola v priebehu pokračujúceho prevádzkovania zariadenia spôsobená udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo po dátume uvedenom v článku 19 ods. 1 tejto smernice, hoci príslušné zariadenie bolo povolené a spustené do prevádzky pred týmto dátumom.

2. Článok 2 bod 1 písm. b) smernice 2004/35 bráni vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré z pojmu environmentálna škoda všeobecne a automaticky vylučuje škodu, ktorá má závažné nepriaznivé účinky na ekologický, chemický alebo kvantitatívny stav alebo ekologický potenciál príslušných vôd, ak je táto škoda krytá povolením udeleným v súlade s vnútroštátnym právom.

3. Článok 2 bod 1 písm. b) smernice 2004/35 treba vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd nie je pri rozhodovaní o existencii „environmentálnej škody“ povinný priamo uplatniť kritériá stanovené v článku 4 ods. 7 smernice 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva, ak ich neposúdili príslušné orgány v zmysle smernice 2000/60.

4. Článok 12 ods. 1 písm. a) a článok 13 smernice 2004/35 bránia vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré neumožňuje osobám s rybárskym povolením začať postup preskúmania v zmysle článku 13 uvedenej smernice v súvislosti s environmentálnou škodou vymedzenou v článku 2 bod 1 písm. b) smernice 2004/35.