

Věc C-535/18

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

16. srpna 2018

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

25. dubna 2018

Žalobci:

IL a dvanáct dalších žalobců

Žalovaná:

Land Nordrhein-Westfalen (Spolková země Severní Porýní-
Vestfálsko)

Předmět původního řízení

Právní ochrana proti veřejným stavebním záměrům

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Musí být čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, dále jen „směrnice EIA“, vykládán v tom smyslu, že je s ním slučitelné ustanovení vnitrostátního práva, podle něž je žalobce, který není státem uznaným spolkem na ochranu životního prostředí, oprávněn požadovat zrušení rozhodnutí z důvodu procesní vady jen tehdy, pokud

tato procesní vada odňala zákonem zakotvenou možnost účastnit se rozhodovacího procesu přímo jemu samému?

2. a) Musí být čl. 4 odst. 1 písm. a) body i) až iii) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, naposledy pozměněné článkem 1 směrnice Komise 2014/101/EU ze dne 30. října 2014 (Úř. věst. 2014, L 311, s. 32), dále jen „rámcová směrnice o vodě“, vykládán v tom smyslu, že obsahuje nejen hmotně právní kritérium přezkumu, nýbrž i požadavky kladené na schvalovací správní řízení?

b) V případě kladné odpovědi na otázku a):

Musí se účast veřejnosti podle článku 6 směrnice EIA vždy povinně vztahovat na dokumentaci vodoprávního posouzení ve výše uvedeném smyslu, nebo je přípustné rozlišování podle doby vyhotovení této dokumentace a její komplexnosti?

3. Musí být pojem zhoršení stavu útvaru podzemních vod, který je uveden v čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) rámcové směrnice o vodě, vykládán v tom smyslu, že ke zhoršení chemického stavu útvaru podzemních vod dojde, jakmile je v souvislosti s projektem překročena alespoň jedna norma environmentální kvality pro daný ukazatel, a bez ohledu na tuto okolnost v případě, že je pro znečišťující látku již překročena relevantní prahová hodnota, představuje zhoršení každé další (měřitelné) zvýšení koncentrace?

4. a) Musí být článek 4 rámcové směrnice o vodách – s ohledem na svůj závazný účinek (článek 288 SFEU) a na záruku účinné právní ochrany (článek 19 SEU) – vykládán v tom smyslu, že se všichni příslušníci veřejnosti dotčení daným projektem, kteří tvrdí, že jsou schválením tohoto projektu dotčeni ve svých právech, mohou soudní cestou dovolávat porušení vodoprávního zákazu zhoršení, resp. povinnosti zlepšení?

b) V případě záporné odpovědi na otázku a):

Musí být článek 4 rámcové směrnice o vodě – s ohledem na svůj účel – vykládán v tom smyslu, že v každém případě ti žalobci, kteří mají v blízkosti plánované trasy silnice domovní studny pro individuální zásobování vodou, jsou oprávněni uplatnit porušení vodoprávního zákazu zhoršení, resp. povinnosti zlepšení soudní cestou?

Uváděné předpisy unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, konkrétně články 6 a 11

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, konkrétně článek 4

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, konkrétně článek 6

Uváděné vnitrostátní předpisy

Wasserhaushaltsgesetz (zákon o režimu vod, dále jen „WHG“), konkrétně § 27 a 47

Verordnung zum Schutz des Grundwassers (nařízení o ochraně podzemních vod) [Grundwasserverordnung (nařízení o podzemních vodách), dále jen „GrwV“], konkrétně § 7 a 9

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, dále jen „UVPG“), konkrétně § 6 a 9

Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správním řízení, dále jen „VwVfG“), konkrétně § 46 a 75

Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, dále jen „VwGO“), konkrétně § 42 a 113

Umweltrechtsbehelfsgesetz (zákon o opravných prostředcích v otázkách ochrany životního prostředí, dále jen „UmwRG“), konkrétně § 1 až 4

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Žalobci napadají rozhodnutí Bezirksregierung Detmold (krajský úřad v Detmoldu, dále jen „schvalovací orgán“) ze dne 27. září 2016, kterým byl na návrh Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (zemská správa silnic Severního Porýní-Vestfálska, dále jen „předkladatel projektu“) schválen plán výstavby nového dálničního přivaděče u Bielefeldu (Německo) (tak zvané „rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace“, jehož předmětem je závěr o přípustnosti projektu z hlediska všech oblastí správního práva). Úsek silnice, na který se toto rozhodnutí vztahuje, měří ca. 3,7 km. Tento záměr výstavby silnice spadá do působnosti směrnice 2011/92.
- 2 Žalobci jsou soukromé osoby, které vlastní pozemky v oblasti dotčené plánovanou výstavbou. Osm žalobců je dotčeno vyvlastňováním, tj. jejich pozemky mají být v různém rozsahu zabrány přímo pro stavbu nebo za účelem provedení kompenzačních opatření podle předpisů o ochraně přírody. Tři z vyvlastňovaných žalobců mají přijít o své domy, ostatní tvrdí, že jim hrozí závažná újma. Část vyvlastňovaných žalobců se obává i zaplavení svých pozemků. Deset žalobců má

domovní studnu pro individuální zásobování pitnou vodou; obávají se, že dojde ke znečištění vody. Téměř všichni žalobci mají námítky týkající se hluku.

- 3 Plánovací dokumentace byla veřejnosti zpřístupněna v době od 30. srpna do 29. září 2010. V oznámení ze dne 21. srpna 2010, které předcházelo jejímu zpřístupnění, byly uvedeny některé dokumenty, nikoli však dokumenty týkající se ochrany před hlukem a plánovaného odvodnění. Všichni žalobci podali námítky.
- 4 Po vyhodnocení výsledků veřejného projednání se předkladatel projektu rozhodl provést různé změny plánovací dokumentace, které se týkaly především odvodnění. Nyní je v určitém úseku stavby naplánováno svedení srážkových vod nahromaděných na povrchu vozovky do podzemních vod. U zbývajících částí vozovky k odvodnění dojde na třech místech svedením do blíže označených řek.
- 5 Změněná plánovací dokumentace byla veřejnosti zpřístupněna v době od 19. května do 18. června 2014. V oznámení ze dne 10./11. května 2014, které zpřístupnění předcházelo, bylo znovu poukázáno na různé podklady, nikoli však na vodotechnický průzkum. Všichni žalobci opět podali námítky.
- 6 Schvalovací orgán napadeným rozhodnutím o schválení plánovací dokumentace předkladateli projektu udělil rovněž kdykoli odvolatelný souhlas ke svádění srážkové vody nahromaděné na povrchu vozovky do tří řek, popř. do podzemních vod. Předmětné rozhodnutí obsahuje řadu doplňkových ustanovení, která mají zajistit ochranu vod.
- 7 Před vydáním rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace nedošlo k žádnému zdokumentovanému posouzení požadavků obsažených v článku 4 směrnice 2000/60, resp. v § 27 a 47 WHG, které tuto směrnici provádějí do německého práva. V rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace je však závěrem konstatováno, že v souvislosti s předmětným projektem není očekáváno zhoršení stavu útvarů povrchové vody ani útvarů podzemních vod. Podle schvalovacího orgánu tudíž daný projekt není v rozporu s článkem 4 směrnice 2000/60 ve spojení s § 27 a 47 WHG.
- 8 Teprve v průběhu soudního řízení uvedl schvalovací orgán bližší údaje o posouzení zákazu zhoršení a povinnosti zlepšení a předložil dokument týkající se této otázky, aniž by ho však formálně učinil součástí napadeného rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace. V tomto dokumentu jsou popsány dotčené vodní útvary a vyhodnoceny dopady projektu na složky jejich kvality. Jako odůvodnění svého postupu schvalovací orgán uvedl, že posouzení týkající se vodních útvarů již proběhlo v rámci řízení o schválení plánovací dokumentace; pouze nebylo doloženo.
- 9 Na základě jednání, které se konalo ve dnech 17. a 18. dubna 2018, dospěl Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) k závěru, že napadené rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace trpí vadou spočívající v nesprávném posouzení týkajícím se výběru trasy, což povede k rozhodnutí o

protiprávnosti a nevykonatelnosti rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace. Na tuto vadu bylo upozorněno ve zvláštním usnesení.

Stručný popis odůvodnění předběžné otázky

- 10 Předložené otázky jsou relevantní pro rozhodnutí v této věci, ačkoli Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) napadené rozhodnutí považuje za protiprávní již na základě výše uvedeného nesprávného posouzení. Podle německých předpisů o procesním správním právu totiž tato vada nevede ke zrušení rozhodnutí, nýbrž může být odstraněna v doplňkovém řízení. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) tedy nemůže nechat otázky předložené Soudnímu dvoru bez odpovědi, nýbrž musí soulad předmětného rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace s právem přezkoumat v plném rozsahu.
- 11 K první otázce:
 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) považuje oznámení o zpřístupnění veřejnosti ze dne 21. srpna 2010 a z 10./11. května 2014 za vadná, jelikož veřejnost nebyla dostatečně informována o dokumentaci o vlivu projektu na životní prostředí, která je relevantní pro rozhodnutí, jak předepisuje vnitrostátní právo v návaznosti na unijní právo. V prvním oznámení scházelo upozornění na podklady týkající se hluku a vod, ve druhém nebylo upozorněno na změnu vodotechnické dokumentace. Text oznámení také vzbuzuje zavádějící dojem, že se jedná o úplný výčet veškerých podkladů.
- 12 Tyto procesní vady však podle vnitrostátního práva nevedly ke zrušení rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace ani k rozhodnutí o jeho protiprávnosti, protože podle přesvědčení soudu zjevně neovlivnily rozhodnutí ve věci samé. Pokud – jako v tomto případě – žalobu podává individuální žalobce, záleží jen na tom, zda byla zákonem zakotvená možnost účastnit se rozhodovacího procesu odňata *přímo jemu*; naopak zkrácení procesních práv jiných příslušníků dotčené veřejnosti se takový účastník nemůže dovolávat.
- 13 Naproti tomu právní úprava spolků na ochranu životního prostředí je jiná. Spolky se mohou dovolávat zkrácení procesních práv dotčené veřejnosti.
- 14 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) tuto úpravu z níže uvedených důvodů považuje za slučitelnou s čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2011/92:
- 15 Soudní dvůr v rozsudku ze dne 7. listopadu 2013, Gemeinde Altrip a další (C-72/12, EU:C:2013:712, bod 49), uvádí, že nelze popřít, že ne každá procesní vada nezbytně ovlivňuje vyznění napadeného rozhodnutí. Cíl směrnice, jímž je poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně, podle tohoto rozsudku tudíž není ohrožen, jestliže má právo členského státu za to, že se nelze domnívat, že žalobce, který se opírá o vadu takové povahy, utrpěl újmu na svých právech, a v důsledku toho nemůže takové rozhodnutí napadnout.

- 16 Pokud jde o omezení, na která Soudní dvůr poukázal, a sice že soud zabývající se opravným prostředkem v tomto ohledu nemůže návrhovateli žádným způsobem uložit důkazní břemeno, že soud musí rozhodnout na základě důkazů předložených příslušnými orgány a na základě obsahu spisu a konečně, že je nutné zohlednit stupeň závažnosti uplatňované vady (viz bod. 52 a následující citovaného rozsudku), zohlednil je německý zákonodárce diferenciovanou právní úpravou uvedenou v UmwRG.
- 17 Požadavek Soudního dvora, že je třeba především ověřit, „zda [tato vada] zbavila *dotčenou veřejnost* jedné ze záruk, které jsou jí poskytnuty, aby jí byl [...] umožněn přístup k informacím a způsobilost účastnit se rozhodovacího procesu“ (bod 54 citovaného rozsudku; kurzívou zvýraznil předkládající soud), podle názoru Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní dvůr) německé úprave nebrání. Tato úprava je naopak kryta možností členského státu, která je výslovně zakotvena v čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2011/92, vycházející v rámci vnitrostátních předpisů z porušení práva. „Dotčenou veřejností“ v tomto smyslu je tudíž v této souvislosti jen konkrétní žalobce, a nikoli celá potenciální veřejnost.
- 18 Tento názor je rovněž založen na judikatuře Soudního dvora, podle níž je členský stát oprávněn stanovit, že ke zrušení správního rozhodnutí příslušným soudem je třeba, aby došlo k porušení subjektivního práva žalobce. Toto omezení však nesmí být vztahováno na sdružení na ochranu životního prostředí. Ta nutně musí mít možnost dovolávat se u soudu pravidel vnitrostátního práva, která provádí unijní právní předpisy v oblasti životního prostředí, jakož i pravidel unijního práva v oblasti životního prostředí majících přímý účinek (rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo, C-137/14, EU:C:2015:683, body 32 a 92).
- 19 Ke druhé otázce:
- a) V projednávaném případě schvalovací orgán prokazatelným způsobem doložil posouzení vodoprávního zákazu zhoršení, resp. povinnosti zlepšení až v průběhu soudního řízení. V tomto ohledu vyvstává otázka, zda ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. a) bodů i) až iii) směrnice 2000/60, které má podle judikatury Soudního dvora (rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433) závaznou povahu, obsahuje nejen hmotně právní kritérium přezkumu, ale i požadavky na schvalovací správní řízení. Konkrétně je třeba objasnit, zda je relevantní pouze okolnost, že se *ve výsledku* ukáže, že tvrzení, že předmětný projekt není v rozporu s článkem 4 směrnice 2000/60 ve spojení s § 27 a 47 WHG, které je uvedeno v rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace, je správné, i kdyby byly určité podklady předloženy až v rámci soudního řízení, nebo zda směrnice 2000/60 stanoví, že zákaz zhoršení a povinnost zlepšení musí být posouzeny již před rozhodnutím o schválení, a to ve správním řízení, které je transparentní, tj. přezkoumatelné na základě příslušných dokumentů.
- 20 V souvislosti s posouzením důsledků pro lokalitu ve smyslu směrnice 92/43 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) ve své ustálené judikatuře –

opíráje se o judikaturu Soudního dvora (viz například rozsudek ze dne 7. září 2004, *Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, bod 53 a následující) – vychází z okolnosti, že čl. 6 odst. 3 této směrnice obsahuje určité požadavky na schvalovací řízení. Podle této judikatury nemůže příslušný orgán provést posouzení důsledků pro lokalitu až v rámci soudního řízení ani v něm poprvé doložit své odborné poznatky.

- 21 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) se kloní k závěru, že je na místě tyto požadavky alespoň obecně přenést na vodoprávní posouzení zákazu zhoršení, aby byla zajištěna efektivní právní ochrana a předešlo se zahlcení soudního řízení.
- 22 b) V souvislosti s podotázkou 2b) považuje Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) za přiměřené diferencované řešení, které zohledňuje jak dobu vyhotovení dokumentace, tak složitost dotčených vodoprávních otázek.
- 23 Pokud předkladatel projektu vyhotoví dokumentaci, která obsahuje posouzení podmínek stanovených směrnicí 2000/60, a předloží ji schvalovacímu orgánu s žádostí o povolení, mohlo by se zpravidla jednat o jednu z „hlavních zpráv“ (čl. 6 odst. 3 písm. b) směrnice 2011/92, na kterou se musí vztahovat účast veřejnosti.
- 24 V případech, kdy byla vodoprávní dokumentace na základě rozsudku Soudního dvora ze dne 1. července 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433) vyhotovena až během probíhajícího schvalovacího řízení, a to poté, co proběhla účast veřejnosti, řešil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) otázku, zda je nezbytná nová účast veřejnosti, odlišně podle toho, zda tato dokumentace obsahuje nové posouzení dopadů na životní prostředí, které podstatně překračuje rámec dosavadního zkoumání.
- 25 Též v jiných souvislostech tento soud rozhodl, že není nutná nová účast veřejnosti, jestliže se změny dokumentace omezují na drobné změny a hlubší posouzení dopadů, aniž by se změnila celková koncepce projektu nebo aniž by se došlo k zásadně odlišným výsledkům posouzení. Jinak by se neúměrně protahovalo schvalovací řízení, které zpravidla sleduje významné cíle obecného zájmu.

26 Ke třetí otázce:

Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) vychází z okolnosti, že závazný charakter má i zákaz zhoršení podzemních vod [čl. 4 odst. 1 písm. b) body i) až ii) směrnice 2000/60] a že úvahy Soudního dvora uvedené v rozsudku ze dne 1. července 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, bod 43 a následující), týkající se zhoršení stavu útvarů povrchové vody, lze přenést na podzemní vody. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) má dále za to, že ústřední bod posuzování zákazu zhoršení útvarů podzemních vod tkví v *jeho komplexnosti*, neboť z toho vychází také oddíl 2.4.5 přílohy V směrnice 2000/60 při „Interpretac[i] a znázornění chemického stavu podzemních vod“. Místně omezené změny tedy nejsou relevantní, pokud nemají dopad na útvar podzemních vod jako celek.

- 27 Soudní dvůr však ještě – alespoň ne výslovně – nevyjasnil přenositelnost tvrzení, uvedených v rozsudku ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), ve vztahu k hodnoticímu kritériu. Soudní dvůr v bodě 69 tohoto rozsudku konstatoval, že o zhoršení stavu útvaru povrchové vody ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2000/60 se jedná tehdy, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V této směrnice zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. Pokud se však dotyčná kvalitativní složka ve smyslu této přílohy již nachází v nejnižší třídě, jakékoli zhoršení této složky představuje zhoršení stavu útvaru povrchové vody.
- 28 Toto hodnoticí kritérium nelze na podzemní vody přenést bez dalšího. Na rozdíl od útvarů povrchové vody, pro které směrnice 2000/60 stanoví pětistupňovou stupnici ekologických kvalitativních poměrů [viz příloha V oddíl 1.4.1 bod iii) této směrnice], tato směrnice ve vztahu k podzemním vodám, co se týče kvantitativního a chemického stavu, rozlišuje jen mezi dobrým a nevyhovujícím stavem (viz příloha V oddíl 2.2.4 a oddíl 2.4.5).
- 29 Při zohlednění cíle rámcové směrnice o vodě, který Soudní dvůr formuloval ve svém rozsudku ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), a kterým je dosažení „dobrého stavu“ všech vod, by ke zhoršení chemického stavu útvaru podzemních vod mohlo dojít, jakmile by v souvislosti s daným projektem byla překročena alespoň jedna norma environmentální kvality pro daný ukazatel. Naproti tomu v případě znečišťujících látek, které příslušnou prahovou hodnotu překračují již za stávajícího stavu, představuje zhoršení každé další (měřitelné) zvýšení koncentrace.
- 30 V projednávaném případě by takový výklad ke zhoršení pravděpodobně nevedl. Útvar podzemních vod dotčený daným projektem je z hlediska kvantitativního stavu hodnocen jako dobrý a z hlediska chemického stavu jako nevyhovující. Nevyhovující chemický stav vyplývá z překračování prahových hodnot dusičnanů a amonia v souvislosti se zemědělskou činností. Naopak ostatní relevantní prahové hodnoty jsou dodržovány. V souvislosti s dotčeným projektem by – v závislosti na použití posypové soli v zimě – došlo pouze k nepatrnému zvýšení hodnoty chloridu, aniž by to vedlo k překročení prahové hodnoty.
- 31 Ke čtvrté otázce:
- Navzdory opačným vyjádřením v odborné literatuře je podle názoru Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) na otázky 4a) a b) třeba odpovědět záporně.
- 32 a) Podle názoru Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) nejsou členské státy podle unijního práva povinny koncipovat své vnitrostátní právo tak, aby všichni příslušníci veřejnosti dotčené určitým projektem, kteří se dovolávají porušení svého práva, mohli porušení vodoprávního zákazu zhoršení a povinnosti zlepšení uplatňovat rovněž soudní cestou.

- 33 Podle německého práva zruší správní soud správní akt pouze tehdy, pokud je protiprávní a zkracuje žalobce na jeho vlastních právech. V souladu s tím žalobce sice může žalobou proti územně plánovacímu rozhodnutí napadnout nesprávné posouzení svých chráněných zájmů, nemůže se však dožadovat posouzení a dokumentace, které jsou správné v každém ohledu, a to i objektivně vzato.
- 34 Pokud je dotčeno vlastnictví individuálního žalobce, jelikož mu kvůli danému projektu hrozí vyvlastnění, může – s ohledem na ústavně zakotvenou ochranu vlastnického práva [článek 14 Grundgesetz (Základní zákon)] – v zásadě požadovat úplný soudní přezkum rozhodnutí o schválení plánovací dokumentace, tedy vytýkat i nesprávné použití platného práva nebo nesprávné zvážení veřejných zájmů. Neplatí to však v případě, že by ani správné zohlednění těchto zájmů nevedlo ke změně plánovací dokumentace, která by se týkala jeho pozemku.
- 35 Naopak státem uznané spolky na ochranu životního prostředí mohou na základě úpravy obsažené v UmwRG v rámci své působnosti zakotvené ve stanovách podávat opravné prostředky, aniž by musely tvrdit porušení svých práv. Tyto opravné prostředky jsou opodstatněné, jestliže došlo k porušení platného práva.
- 36 Na základě výše uvedeného zastává Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) názor, že individuální žalobci, kteří nejsou dotčeni ve svém vlastnickém právu k nemovité věci, v zásadě nemohou namítat porušení vodoprávního zákazu zhoršení a povinnosti zlepšení. Úprava obsažená v § 27 a 47 WHG, která provádí článek 4 směrnice 2000/60, podle německého právního výkladu slouží výlučně veřejnému zájmu a nepřiznává žádná subjektivní práva.
- 37 Podle názoru Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) nasvědčuje řada okolností tomu, že unijní právo nevyžaduje jiný právní výklad. Tento názor vychází zejména z judikatury Soudního dvora, podle níž je přípustné, aby vnitrostátní zákonodárce omezil práva, jejichž porušení může být jednotlivcem uplatňováno soudní cestou, pouze na subjektivní práva, přičemž toto omezení nemůže být použito na sdružení na ochranu životního prostředí (rozsudek ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, bod 45).
- 38 Soudní dvůr v rozsudku ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 34), sice uvedl, že užitečný účinek směrnice 2000/60, jakož i její účel, jímž je ochrana životního prostředí, vyžadují, aby se jí „jednotlivci nebo případně řádně ustavená organizace na ochranu životního prostředí“ mohli dovolávat u soudu. Právě tuto možnost volby zvýrazněnou slovem „nebo“ lze podle názoru Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) uvést jako důkaz, že členské státy mají v tomto pohledu prostor pro volné uvážení. Jeho meze by mohly být překročeny teprve tehdy, pokud by možnost napadnout dotčené rozhodnutí neměly ani ekologické organizace.

- 39 Stejně tak chápe Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) úvahy Soudního dvora k záruce účinné soudní ochrany, která je obsažena v čl. 19 odst. 1 SEU a v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie a zakotvena též v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, v tom smyslu, že možnosti nechat přezkoumat dodržování norem, které slouží obecném zájmu, nesmí být zbaveny pouze organizace na ochranu životního prostředí (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, bod 35 a následující a bod 45 a následující).
- 40 Rovněž rozsudek Soudního dvora ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), se vztahuje jen na právní postavení státem uznaných spolků na ochranu životního prostředí.
- 41 Pouze z okolností, že jsou všichni příslušníci dotčené veřejnosti – stejně jako obyvatelstvo obecně – závislí na zdravotně nezávadné pitné vodě, podle názoru Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) v souvislosti s článkem 4 směrnice 2000/60 nevyplývají žádná širší žalobní legitimace jednotlivců.
- 42 Tato směrnice má mj. zabezpečit zásobování pitnou vodou a zdraví obyvatelstva, což znamená, že ve všech případech, kdy by nedodržení opatření požadovaných směrnicí mohlo ohrozit zdraví osob, musí mít přímo dotčené osoby možnost dovolat se kogentních pravidel, aby mohly nechat soudně přezkoumat, zda orgán, který daný záměr povolil, dodržel své povinnosti plynoucí z článku 4 směrnice 2000/60 (rozsudky Soudního dvora ze dne 12. prosince 1996, Komise v. Německo, C-298/95, EU:C:1996:501, bod 16, ze dne 25. července 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 38, ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 44, a ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, bod 34).
- 43 Podmínky této dotčenosti a s ní spojené nutnosti mít možnost dovolat se soudní ochrany však nejsou definovány ani ve směrnici 2000/60, ani v dosavadní judikatuře Soudního dvora. Členské státy v tomto ohledu mají široký prostor pro uvážení. Vnitrostátní zákonodárce zejména může omezit práva, jejichž porušení může být jednotlivcem uplatňováno v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, pouze na veřejná subjektivní práva, tj. na individuální práva, která podle vnitrostátního práva mohou být kvalifikována jako veřejná subjektivní práva (rozsudky Soudního dvora ze dne 16. dubna 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, bod 40, a ze dne 15. října 2015, Komise v. Německo, C-137/14, EU:C:2015:683, body 32 a 33). Příslušníci dotčené veřejnosti, kteří odebírají pitnou vodu z veřejného vodovodu, by tudíž nemohli být „přímo“ dotčeni v tom smyslu (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 25. června 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 39), že by sami nutně museli mít podle unijního práva možnost dovolat se porušení vodoprávního zákazu zhoršení, resp. povinnosti zlepšení soudní cestou.

- 44 b) Podle názoru Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) nemusí být podle článku 4 směrnice 2000/60 právo založit svou žalobu na případném porušení vodoprávního zákazu zhoršení, resp. povinnosti zlepšení nutně přiznáno ani těm individuálním žalobcům, kteří mají v blízkosti plánované trasy silnice domovní studny pro individuální zásobování pitnou vodou a obávají se jejich poškození v důsledku vsakování vody z povrchu silnice. Tito žalobci jsou dostatečně chráněni vnitrostátním právem.
- 45 Podle ustálené judikatury Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) totiž mohou vodoprávní povolení jako takové napadnout u soudu, pokud jsou jím dotčeni kvalifikovaným a individualizovaným způsobem. Bez ohledu na unijní právo tedy mohou namítat, že dané povolení ohrožuje kvalitu pitné vody získávané prostřednictvím jejich domovních studní z podzemních vod.
- 46 Pokud by měl být článek 4 směrnice 2000/60 vykládán v tom smyslu, že by jednotliví vlastníci domovních studní mohli u soudu uplatňovat porušení zákazu zhoršení a povinnosti zlepšení, které vyplývají z unijního práva, mohlo by jim toto právo v každém případě náležet jen v rozsahu jejich dotčenosti. Museli by tedy být konkrétním způsobem dotčeni nejen projektem samotným, nýbrž navíc i právě (domnělým) porušením vodoprávního zákazu zhoršení, resp. povinnosti zlepšení.
- 47 V tomto smyslu by byl dotčen žalobce, jehož zdraví by bylo ohroženo v důsledku nedodržení požadavků stanovených směrnicí 2000/60. Nemohl by se však dovolávat dodržování vodoprávního zákazu zhoršení, resp. povinnosti zlepšení z jiných důvodů nezávislých na ohrožení jeho zdraví.