

Sprawa C-535/18

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

16 sierpnia 2018 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

25 kwietnia 2018 r.

Strona skarżąca:

IL i 12 innych skarżących

Druga strona postępowania:

Land Nordrhein-Westfalen (kraj związkowy Nadrenia Północna – Westfalia)

Okoliczności sprawy przed sądem krajowym

Ochrona prawna przed inwestycjami celu publicznego

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (zwanej dalej „dyrektywą OOS”) należy interpretować w ten sposób, że zgodny z nim jest przepis prawa krajowego, który przewiduje iż skarżący, inny niż uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, może żądać uchylenia decyzji z powodu

uchybiecia proceduralnego tylko wtedy, gdy uchybienie to pozbawiło go przewidzianego prawem udziału w procesie decyzyjnym?

2. a) Czy art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt i)–iii) dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, ostatnio zmienionej art. 1 dyrektywy Komisji 2014/101/UE z dnia 30 października 2014 r. (Dz.U. L 311, s. 32, zwanej dalej „ramową dyrektywą wodną” lub „RDW”), należy interpretować w ten sposób, że zawiera on nie tylko materialnoprawne przesłanki oceny, ale także wymagania dotyczące administracyjnego postępowania o wydanie zezwolenia?

b) W razie udzielenia na pytanie a) odpowiedzi twierdzącej:

Czy udział społeczeństwa zgodnie z art. 6 dyrektywy OOS musi się koniecznie odnosić do dokumentów służących ocenie w świetle prawa wodnego w powyższym znaczeniu, czy też dopuszczalne jest zróżnicowanie w zależności od czasu sporządzenia dokumentu i jego złożoności?

3. Czy pojęcie pogorszenia się stanu części wód podziemnych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt i) RDW, należy interpretować w ten sposób, że pogorszenie stanu chemicznego części wód podziemnych występuje wtedy, gdy w wyniku realizacji przedsięwzięcia zostanie przekroczona co najmniej jedna środowiskowa norma jakości dla danego parametru, i że niezależnie od tego, w sytuacji gdy wartość graniczna dla danej substancji zanieczyszczającej była już przekroczona, każdy dalszy (wymierny) wzrost stężenia stanowi pogorszenie?

4. a) Czy art. 4 RDW – biorąc pod uwagę jego moc wiążącą (art. 288 TFUE) i gwarancję skutecznej ochrony sądowej (art. 19 TUE) – należy interpretować w ten sposób, że wszyscy członkowie zainteresowanej społeczności, której dotyczy przedsięwzięcie, którzy twierdzą, że zatwierdzenie przedsięwzięcia naruszyło ich prawa, są również uprawnieni do zaskarżenia przed sądem naruszeń zakazu pogarszania i nakazu poprawy stanu wód?

b) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie a):

Czy art. 4 RDW – biorąc pod uwagę jego cele – należy interpretować w ten sposób, że skarżący, którzy dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę utrzymują domowe studnie w bliskim sąsiedztwie planowanej trasy drogowej, mają w każdym razie prawo do zaskarżenia przed sądem naruszeń zakazu pogarszania i nakazu poprawy stanu wód?

Przytoczone przepisy prawa Unii

Dyrektywa 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, w szczególności art. 6 i 11

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, w szczególności art. 4

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, w szczególności art. 6

Przytoczone przepisy krajowe

Wasserhaushaltsgesetz (ustawa o zasobach wodnych, zwana dalej „WHG”), w szczególności §§ 27 i 47

Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung, rozporządzenie o ochronie wód podziemnych, zwane dalej „GrwV”), w szczególności §§ 7 i 9

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (ustawa o ocenie skutków oddziaływania na środowisko, zwana dalej „UVPG”), w szczególności §§ 6 i 9

Verwaltungsverfahrensgesetz (ustawa o postępowaniu administracyjnym, zwana dalej „VwVfG”), w szczególności §§ 46 i 75

Verwaltungsgerichtsordnung (ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwany dalej VwGO), w szczególności §§ 42 i 113

Umweltrechtsbehelfsgesetz (ustawa o środkach zaskarżenia w sprawach ochrony środowiska, zwana dalej „UmwRG”), w szczególności §§ 1–4

Krótkie przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Skarżący sprzeciwiają się decyzji Bezirksregierung Detmold (zarządu rejencji Detmold, zwanego dalej „organem wydającym zezwolenie”) z dnia 27 września 2016 r., który na wniosek Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen (krajowego zarządu budowy dróg Nadrenii Północnej – Westfalii, zwanego dalej projektodawcą) opracował plan budowy nowego dojazdu do autostrady w pobliżu Bielefeld (tzw. „decyzja o zatwierdzeniu planu zabudowy”, w której stwierdza się dopuszczalność przedsięwzięcia z punktu widzenia wszystkich przepisów administracyjnych). Odcinek drogi, którego dotyczy niniejsza decyzja, ma długość około 3,7 km. Projekt budowy drogi wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy 2011/92.
- 2 Skarżącymi są osoby fizyczne, będące właścicielami działek na obszarze, którego dotyczy plan zabudowy. Ośmiu skarżących jest dotkniętych wywłaszczeniem, tj. ich grunty mają być w różnym stopniu wykorzystywane na potrzeby samego przedsięwzięcia lub na potrzeby środków kompensacyjnych z zakresu prawa ochrony przyrody. Trzech spośród dotkniętych wywłaszczeniem skarżących traci domy, inni twierdzą, że ich egzystencja jest zagrożona. Skarżący dotknięci

wywłaszczeniem częściowo obawiają się również, że ich grunty zostaną zalane. Dziesięciu skarżących ma domowe studnie dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę pitną; obawiają się oni, że woda ta zostanie zanieczyszczona. Niemal wszyscy skarżący podnoszą zarzuty dotyczące hałasu.

- 3 Dokumentacja planistyczna była publicznie dostępna od 30 sierpnia do 29 września 2010 r. W poprzedzającym publiczne udostępnienie zawiadomieniu z dnia 21 sierpnia 2010 r. wspomniano o niektórych dokumentach, ale nie o dokumentach dotyczących ochrony przed hałasem i planowanego odwadniania. Wszyscy skarżący wnieśli zastrzeżenia.
- 4 Po dokonaniu oceny wyników procedury konsultacyjnej projektodawca zdecydował się na różne zmiany w planie, które dotyczyły przede wszystkim odwadniania. Obecnie planowane jest na pewnym odcinku przedsięwzięcia odprowadzenie wód opadowych z nawierzchni drogi do wód podziemnych. Ponadto odwadnianie drogi w trzech miejscach odbywa się poprzez odprowadzanie do bliżej zdefiniowanych zbiorników wodnych.
- 5 Zmienione dokumenty planistyczne zostały publicznie udostępnione w okresie od 19 maja do 18 czerwca 2014 r. W poprzedzającym zawiadomieniu z dnia 10 - 11 maja 2014 r. ponownie wskazano na różne dokumenty, ale nie na zmienione studium inżynierii wodnej. Wszyscy skarżący wnieśli ponownie zastrzeżenia.
- 6 Zaskarżoną decyzją o zatwierdzeniu planu zabudowy organ wydający zezwolenie udzielił projektodawcy również pozwolenia, które mogło być w każdym czasie odwołane, na odprowadzanie wód opadowych z nawierzchni drogi do trzech zbiorników wodnych względnie do wód gruntowych. Decyzja zawiera liczne postanowienia dodatkowe, mające na celu ochronę wód.
- 7 Przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu planu zabudowy nie przeprowadzono udokumentowanej analizy odnośnie do wymagań art. 4 dyrektywy 2000/60 czy też §§ 27 i 47 WHG, transponujących ten przepis dyrektywy do prawa niemieckiego. W decyzji o zatwierdzeniu planu zabudowy zawarta jest jednak konkluzja, że w wyniku realizacji przedsięwzięcia nie należy oczekiwać pogorszenia stanu części wód powierzchniowych ani pogorszenia stanu części wód podziemnych. Przedsięwzięcie nie narusza zatem art. 4 dyrektywy 2000/60 w związku z §§ 27 i 47 WHG.
- 8 Dopiero w toku postępowania sądowego organ wydający zezwolenie udzielił bardziej szczegółowych informacji na temat badania zakazu pogarszania i nakazu poprawy stanu wód oraz przedłożył dokument w tej sprawie, nie czyniąc z niego jednak formalnie części zaskarżonej decyzji o zatwierdzeniu planu zabudowy. Niniejszy dokument opisuje zbiorniki wodne, których dotyczy przedsięwzięcie oraz zawiera ocenę wpływu przedsięwzięcia na ich elementy jakościowe. Wyjaśniając swoje postępowanie organ wydający zezwolenie stwierdził, że w ramach procedury zatwierdzania planu zabudowy przeprowadzono już badanie dotyczące stanu części wód, chociaż nie zostało ono udokumentowane.

- 9 Po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 17 i 18 kwietnia 2018 r. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) doszedł do wniosku, że zaskarżona decyzja o zatwierdzeniu planu zabudowy jest obarczona błędem w zakresie wyważenia interesów przy wyborze trasy, co prowadzi do stwierdzenia jej niezgodności z prawem i niewykonalności. Na ten błąd wskazano w odrębnym postanowieniu.

Krótkie przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 10 Przedłożone pytania mają znaczenie dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, chociaż Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) uznał już zaskarżoną decyzję za niezgodną z prawem ze względu na wspomniany wyżej błąd w wyważeniu interesów. Zgodnie z niemieckim prawem o postępowaniu administracyjnym błąd ten nie prowadzi bowiem do uchylecia decyzji, lecz może zostać naprawiony w ramach dodatkowego postępowania. W związku z tym Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) nie może pozostawić pytań skierowanych do Trybunału Sprawiedliwości bez odpowiedzi, lecz musi wyczerpująco zbadać zgodność z prawem decyzji o zatwierdzeniu planu zabudowy.
- 11 W przedmiocie pytania pierwszego:
- Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) uważa, że zawiadomienia o publicznym udostępnieniu z dnia 21 sierpnia 2010 r. i 10 - 11 maja 2014 r. są błędne, ponieważ społeczeństwo nie było wystarczająco poinformowane, jak tego wymaga w ślad za prawem Unii prawo krajowe, o istotnych dla rozstrzygnięcia dokumentach dotyczących oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W pierwszym zawiadomieniu nie było odniesień do dokumentów dotyczących hałasu i wód, w drugim nie było odniesień do zmienionego dokumentu dotyczącego inżynierii wodnej. Tekst zawiadomienia wywiera również mylące wrażenie, iż zawarty jest w nim kompletny wykaz wszystkich dokumentów.
- 12 Jednakże zgodnie z prawem krajowym te błędy proceduralne nie prowadzą do uchylecia decyzji o zatwierdzeniu planu zabudowy ani do stwierdzenia jej niezgodności z prawem, ponieważ w ocenie sądu w oczywisty sposób nie miały one wpływu na decyzję w tej sprawie. Jeżeli – tak jak w niniejszym przypadku – decyzja zostaje zaskarżona, istotne jest jedynie, czy *sam skarżący* został pozbawiony zagwarantowanej ustawowo możliwości udziału w procesie decyzyjnym; taki uczestnik postępowania nie może jednak powoływać się na naruszenie proceduralnych praw innych członków zainteresowanej społeczności.
- 13 Sytuacja prawna stowarzyszeń ochrony środowiska jest natomiast inna. Mogą one powoływać się na naruszenie proceduralnych praw zainteresowanej społeczności.

- 14 Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) uznaje te regulacje prawne za zgodne z art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/92 z następujących powodów:
- 15 W wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 49) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż nie można zaprzeczyć, że nie każde uchybienie proceduralne nieuchronnie prowadzi do skutków mogących mieć wpływ na brzmienie zaskarżonej decyzji. Cel dyrektywy, jakim jest zapewnienie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, nie jest zatem zagrożony, gdy prawo państwa członkowskiego uznaje, iż skarżący powołujący się na uchybienie o tym charakterze powinien być uważany za osobę, której praw nie naruszono, i w konsekwencji niedopuszczalne jest zakwestionowanie przez niego takiej decyzji.
- 16 W zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości dokonał zawężającej interpretacji wskazując, że sąd rozpatrujący odwołanie w żaden sposób nie może nałożyć na wnoszącego środek odwoławczy ciężaru dowodu, że sąd ten musi rozstrzygnąć na podstawie dowodów przedstawionych przez właściwe organy oraz na podstawie treści akt oraz że wreszcie należy uwzględnić stopień wagi podnoszonego uchybienia (zob. pkt 52 i następne tego wyroku), ustawodawca niemiecki uwzględnił powyższe, wprowadzając różnicujące regulacje w *Umweltrechtsbehelfsgesetz*.
- 17 Zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) niemiecki przepis nie stoi w sprzeczności z przedstawionym przez Trybunał Sprawiedliwości wymaganiami, by zbadać w szczególności, „czy [uchybienie to] pozbawiło [...] *zainteresowaną społeczność* jednej z gwarancji wprowadzonych, aby umożliwić tej społeczności [...] dostęp do informacji i uprawnienie do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji” (pkt 54 wyżej wymienionego wyroku, kursywa tylko w niniejszym dokumencie). Przepis ten stanowi raczej realizację przyznanej państwu członkowskiemu na podstawie art. 11 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/92 możliwości, by prawo krajowe wymagało powołania się na naruszenie prawa. „Zainteresowana społeczność” w tym kontekście to zatem tylko pojedynczy skarżący, a nie wszyscy potencjalni członkowie społeczności razem wzięci.
- 18 Pogląd ten opiera się również na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym państwo członkowskie może wymagać, aby uchylenie decyzji administracyjnej przez właściwy sąd było uzależnione od naruszenia prawa podmiotowego skarżącego. Ograniczenie to nie może jednak mieć zastosowania do stowarzyszeń ochrony środowiska. Wspomniane stowarzyszenia muszą mieć możliwość powoływania się na przepisy prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisy prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mające bezpośrednią skuteczność (wyrok z dnia 15 października 2015 r., *Komisja/Niemcy*, C-137/14, UE:C:2015:683, pkt 32 i 92).

19 W przedmiocie pytania drugiego:

- a) W niniejszym przypadku organ wydający zezwolenie dopiero w trakcie postępowania przed sądem udokumentował w sposób zrozumiały, iż zbadał zakaz pogarszania względnie nakaz poprawy stanu wód. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt i)–iii) dyrektywy 2000/60, który ma zgodnie z orzecznictwem Trybunału (wyrok z dnia 1 lipca 2015 r. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433) charakter wiążący, zawiera nie tylko przesłanki materialno-prawne, ale również wytyczne dla administracyjnego postępowania o wydanie zezwolenia. W szczególności należy wyjaśnić, czy istotne jest jedynie, aby stwierdzenie w decyzji o zatwierdzeniu planu zabudowy, że przedsięwzięcie nie narusza art. 4 dyrektywy 2000/60/WE w związku z §§ 27 i 47 WHG, okazało się *ostatecznie* prawdziwe, nawet jeśli niektóre dokumenty zostały złożone dopiero w postępowaniu sądowym, czy też dyrektywa 2000/60/WE wymaga, aby zakaz pogarszania i nakaz poprawy stanu wód zostały zbadane przed wydaniem powyższej decyzji w ramach przejrzystego postępowania administracyjnego, tj. postępowania przeprowadzonego, który można zrozumieć na podstawie odpowiedniej dokumentacji.
- 20 W związku z oceną oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy 92/43 Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) – opierając się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (zob. np. wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelsbeschermingvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 53 i nast.) – wychodzi w swoim utrwalonym orzecznictwie z założenia, że art. 6 ust. 3 tej dyrektywy zawiera pewne wymogi dotyczące postępowania o wydanie zezwolenia. Zgodnie z tym orzecznictwem właściwy organ nie może dopiero w postępowaniu sądowym przeprowadzić oceny oddziaływania na środowisko ani dopiero wtedy udokumentować swoich ustaleń co do kwestii wymagających wiedzy fachowej.
- 21 Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) skłania się do tego, by zastosować te wymogi co najmniej w odniesieniu do badania zakazu pogarszania stanu wód, aby zapewnić skuteczną ochronę sądową oraz uniknąć nadmiernego obciążenia postępowania sądowego.
- 22 b) W odniesieniu do pytania 2b) Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) uznaje za właściwe rozwiązanie różnicujące, w którym należałoby wziąć pod uwagę zarówno datę sporządzenia dokumentu, jak i złożoność zagadnień wodnoprawnych.
- 23 Jeżeli projektodawca sporządza dokument zawierający analizę warunków określonych w dyrektywie 2000/60 i przedkłada go organowi wydającemu zezwolenie wraz z wnioskiem o zatwierdzenie, powinno to być co do zasady jedno z „głównych sprawozdań” [art. 6 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2011/92], w stosunku do którego obowiązuje zasada udziału społeczności.

- 24 W sprawach, w których wodnoprawny dokument został sporządzony w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, UE:C:2015:433), dopiero w ramach trwającej procedury o zatwierdzenie, już po zapewnieniu udziału społeczności, Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) uzależnił odpowiedź na pytanie, czy ponowny udział społeczności jest wymagany, od tego, czy dany dokument zawiera nową analizę wpływu na środowisko, znacznie wykraczającą poza zakres poprzednich badań.
- 25 Również w odniesieniu do innych sytuacji sąd ten orzekł, że nie jest wymagany ponowny udział społeczności, jeśli zmiany w dokumentach ograniczają się do szczegółów i pogłębionego badania wpływu na środowisko, bez zmiany ogólnej koncepcji planowania i nie zawierają zupełnie odmiennych wyników oceny. W przeciwnym razie nieproporcjonalnie przedłużyłoby to postępowanie o wydanie zezwolenia, które zwykle służy istotnemu interesowi publicznemu.
- 26 W przedmiocie pytania trzeciego:
- Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) wychodzi z założenia, że zakaz pogarszania stanu wód jest wiążący również w odniesieniu do wód podziemnych [art. 4 ust. 1 lit. b) ppkt i)–ii) dyrektywy 2000/60] oraz że wywody Trybunału Sprawiedliwości w wyroku z dnia 1 lipca 2015 r. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, UE:C:2015:433, pkt 43 i nast.) w sprawie pogarszania stanu części wód powierzchniowych znajdują zastosowanie do wód podziemnych. Ponadto Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) przyjmuje, że punktem odniesienia dla badania zakazu pogarszania części wód podziemnych są te wody *jako całość*, gdyż do nich odnosi się również nr 2.4.5 załącznika V do dyrektywy 2000/60 „Interpretacja i prezentacja stanu chemicznego wód podziemnych”. W związku z tym miejscowe zmiany o ograniczonym zakresie nie są istotne, o ile nie dotyczą one wszystkich części wód podziemnych.
- 27 Trybunał Sprawiedliwości nie wyjaśnił jednak jeszcze – przynajmniej nie w sposób wyraźny – czy jego wywody zawarte w wyroku z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) mogą być zastosowane do standardu oceny. W pkt 69 tego wyroku Trybunał stwierdził, że pogorszenie stanu części wód powierzchniowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 2000/60 występuje w przypadku, gdy stan przynajmniej jednego z elementów jakości w rozumieniu załącznika V do tej dyrektywy ulega pogorszeniu o jedną klasę, nawet jeżeli to pogorszenie nie wyraża się w ogólnej zmianie zaklasyfikowania części wód powierzchniowych. Tymczasem, jeśli dany element jakości w rozumieniu tego załącznika V znajduje się już w najniższej klasie, każde pogorszenie tego elementu stanowi pogorszenie stanu części wód powierzchniowych.
- 28 Ten standard oceny nie może być bez zmian zastosowany do wód podziemnych. W przeciwieństwie do części wód powierzchniowych, dla których dyrektywa

2000/60 przewiduje pięcioklasową skalę elementów jakości ekologicznej [zob. załącznik V pkt 1.4.1 ppkt iii) do tej dyrektywy], w odniesieniu do stanu ilościowego i chemicznego wód podziemnych dyrektywa rozróżnia tylko pomiędzy dobrym i złym stanem (zob. załącznik V pkt 2.2.4 i 2.4.5).

- 29 Biorąc pod uwagę cel ramowej dyrektywy wodnej, określony przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, UE:C:2015:433), jako osiągnięcie „dobrego stanu” wszystkich wód, należy uznać, iż pogorszenie stanu chemicznego części wód podziemnych występuje wtedy, gdy w wyniku realizacji przedsięwzięcia zostanie przekroczona co najmniej jedna środowiskowa norma jakości dla jednego parametru. Natomiast w przypadku zanieczyszczeń, które już przed realizacją przedsięwzięcia przekraczają odpowiednią wartość graniczną, każdy dalszy (wymierny) wzrost stężenia stanowi pogorszenie.
- 30 W niniejszym przypadku doprowadziłoby to prawdopodobnie do przyjęcia, iż nie nastąpiło pogorszenie. Część wód podziemnych, na które przedsięwzięcie ma wpływ, jest zaklasyfikowana jako dobra pod względem ilościowym i zła pod względem chemicznym. To ostatnie wynika z przekroczenia w wyniku działalności rolniczej wartości granicznych dla azotanu i amoniaku. Jednak nie zostały przekroczone pozostałe odpowiednie wartości graniczne. Przedsięwzięcie doprowadziłoby jedynie – ze względu na stosowanie soli drogowej w zimie – do nieznacznego zwiększenia ilości chlorku, bez przekroczenia jednak jego wartości granicznej.
- 31 W przedmiocie pytania czwartego:
- Zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) na pytania 4a) i b) należy udzielić odpowiedzi przeczącej, wbrew odmiennym poglądom w literaturze fachowej.
- 32 a) Zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) prawo Unii nie zobowiązuje państw członkowskich do ukształtowania swojego prawa krajowego tak, aby wszyscy członkowie zainteresowanej społeczności, której dotyczy przedsięwzięcie, powołując się na naruszenie swoich własnych praw, mieli również prawo do zaskarżenia przed sądem naruszeń zakazu pogarszania czy nakazu poprawy stanu wód.
- 33 Zgodnie z prawem niemieckim sąd administracyjny uchyla akt administracyjny tylko wtedy, gdy jest on niezgodny z prawem i narusza prawa skarżącego. W związku z tym skarżący może wnieść skargę na decyzję w sprawie planu zabudowy, podnosząc zarzut, że jego własne chronione interesy nie zostały poddane właściwemu wyważeniu, ale nie może domagać się wyważenia i planowania, które byłyby bezbłędne pod każdym, nawet obiektywnym względem.
- 34 O ile sprawa dotyczy majątku indywidualnego skarżącego, gdyż grozi mu wywłaszczenie z wyniku realizacji przedsięwzięcia, może on – ze względu na konstytucyjną ochronę prawa własności (art. 14 ustawy zasadniczej) – domagać

- się zasadniczo kompleksowej kontroli sądowej decyzji o zatwierdzeniu planu zabudowy, tj. powoływać się także na niewłaściwe zastosowanie prawa podmiotowego czy na niewłaściwe wyważenie interesów publicznych. Nie ma to jednak zastosowania, jeżeli także właściwe uwzględnienie tych interesów nie doprowadziłoby do zmiany planu w zakresie dotyczącym jego nieruchomości.
- 35 Natomiast uznane stowarzyszenia ochrony środowiska mogą na podstawie przepisów ustawy o środkach zaskarżenia w sprawach ochrony środowiska wносить w zakresie swoich statutowych kompetencji środki zaskarżenia także bez konieczności podnoszenia naruszenia własnych praw. Takie środki zaskarżenia są uzasadnione w przypadku naruszenia prawa przedmiotowego.
- 36 W tym kontekście Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) jest zdania, że poszczególni skarżący, których prawo własności nieruchomości nie zostało naruszone, z zasady nie są uprawnieni do podnoszenia naruszeń zakazu pogarszania i nakazu poprawy stanu wód. Zgodnie z niemiecką doktryną regulacje zawarte w § 27 i 47 WHG, wdrażające art. 4 dyrektywy 2000/60, służą wyłącznie interesowi publicznemu i nie przyznają żadnych praw podmiotowych.
- 37 Zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) wiele wskazuje na to, że prawo Unii nie wymaga odejścia od takiego rozumienia prawa. Pogląd ten opiera się przede wszystkim na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym jest dopuszczalne, by ustawodawca krajowy ograniczył prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu, tylko do jej własnych praw podmiotowych. Takie ograniczenie nie może być jednak zastosowane do stowarzyszeń ochrony środowiska (wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 45).
- 38 W wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 34) Trybunał Sprawiedliwości wprawdzie stwierdził, że praktyczna skuteczność dyrektywy 2000/60, jak też jej cel ochrony środowiska wymagają, by „jednostki lub w danym wypadku prawidłowo utworzona organizacja ochrony środowiska” mogły powołać się na nią przed sądem. Zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) właśnie ta wyrażona słowem „lub” alternatywa może być przytoczona jako argument za tym, że państwa członkowskie mają w tym zakresie swobodę w kształtowaniu prawa. Przekroczenie granic tej swobody będzie miało miejsce dopiero wtedy, gdy także organizacje ochrony środowiska nie będą mieć możliwości zaskarżenia danej decyzji.
- 39 Tak samo Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) rozumie wywody Trybunału Sprawiedliwości odnośnie gwarancji skutecznej ochrony sądowej zawartej w art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych, a także w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, w tym sensie, że jedynie organizacje ochrony środowiska nie mogą być pozbawione możliwości poddania kontroli

przestrzegania przepisów służących interesowi publicznemu (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 35 i nast. oraz pkt 45 i nast.).

- 40 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, UE:C:2016:838), również odnosi się jedynie do statusu prawnego uznanych stowarzyszeń ochrony środowiska.
- 41 Zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) sam fakt, że wszyscy członkowie zainteresowanej społeczności – tak jak i ogół społeczeństwa – potrzebują nieszkodliwej dla zdrowia wody pitnej, nie daje jednostkom żadnych dalej idących praw do wniesienia skargi w odniesieniu do art. 4 dyrektywy 2000/60.
- 42 Wprawdzie celem tej dyrektywy jest między innymi zagwarantowanie zaopatrzenia w wodę pitną i ochrona zdrowia publicznego, co oznacza, że we wszystkich przypadkach, w których nieprzestrzeganie środków wymaganych przez dyrektywę mogłoby stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, osoby bezpośrednio zainteresowane powinny mieć możliwość powołania się na przepisy bezwzględnie obowiązujące, aby doprowadzić do kontroli przez sąd, czy organ, który zatwierdził projekt, wywiązał się ze swoich obowiązków wynikających z art. 4 dyrektywy 2000/60 (wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1996 r., Komisja/ Niemcy, C-298/95, EU:C:1996:501, pkt 16, z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 38, z dnia 8 listopada 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 44 i z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 34).
- 43 Jednakże ani dyrektywa 2000/60, ani dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie określają, kogo należy uznać za osobę bezpośrednio zainteresowaną, której w konsekwencji należy przyznać możliwość skorzystania z ochrony sądowej. Dlatego państwa członkowskie dysponują w tym zakresie znaczną swobodą działania. Ustawodawca krajowy może w szczególności ograniczyć prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzję, do publicznych praw podmiotowych, to jest praw indywidualnych, które można zgodnie z prawem krajowym uznać za publiczne prawa podmiotowe (wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 40 oraz z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy, C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 32 i 33). W związku z tym członkowie zainteresowanej społeczności, którzy zaopatrują się w wodę pitną z publicznej sieci wodociągowej, mogą nie być osobami „bezpośrednio” zainteresowanymi w tym sensie (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 39), że prawo Unii nie wymaga, by musieli oni sami mieć konieczność sądowego zaskarżenia naruszeń zakazu pogarszania lub nakazu poprawy stanu wód.

- 44 b) Zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) nawet ci indywidualni skarżący, którzy utrzymują domowe studnie dla celów prywatnego zaopatrzenia w wodę w pobliżu planowanej trasy drogowej i obawiają się pogorszenia wody w studniach poprzez przesiąkanie do niej wód z powierzchni dróg, nie muszą koniecznie na podstawie art. 4 dyrektywy 2000/60 mieć przyznanego prawa do oparcia swoich skarg na ewentualnych naruszeniach zakazu pogarszania lub nakazu poprawy stanu wód. Skarżący ci są wystarczająco chronieni przez prawo krajowe.
- 45 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) mogą oni bowiem wnieść skargę do sądu na samo pozwolenie wodnoprawne, o ile to pozwolenie dotyczy ich w sposób kwalifikowany i indywidualny. Mogą oni zatem niezależnie od prawa Unii podnosić, że pozwolenie zagrożiłoby jakości wody pitnej wód podziemnych pompowanych z ich studni domowych.
- 46 Jeżeli art. 4 dyrektywy 2000/60 interpretować w ten sposób, że każdy poszczególny właściciel domowej studni może dochodzić przed sądem naruszenia wynikającego z prawa Unii zakazu pogarszania i nakazu poprawy stanu wód, powinien on być w każdym razie uprawniony do tego jedynie w zakresie, w jakim dotyczy to jego interesów. W związku z tym powinien on być poszkodowany nie tylko przez samo przedsięwzięcie, ale również przez to (rzekome) naruszenie zakazu pogarszania lub nakazu poprawy stanu wód.
- 47 W tym sensie poszkodowany byłby skarżący, którego zdrowie byłoby zagrożone z powodu nieprzestrzegania wymogów dyrektywy 2000/60. Nie mógłby on jednak pod żadnym innym względem powoływać się na niezależne od zagrożenia dla zdrowia przestrzeganie zakazu pogarszania lub nakazu poprawy stanu wód.