

Sag C-535/18

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

16. august 2018

Forelæggende ret:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Afgørelse af:

25. april 2018

Sagsøger:

IL og 12 andre sagsøgere

Sagsøgt:

Land Nordrhein-Westfalen

Hovedsagens genstand

Retsbeskyttelse mod offentlige byggeprojekter

Forelæggelseskendelsens genstand og retsgrundlag

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 11, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (herefter »VVM-direktivet«) fortolkes således, at en bestemmelse i national ret er forenelig med denne bestemmelse, hvorefter en sagsøger, der ikke er anerkendt som miljøorganisation, kun kan forlange annullation af en afgørelse på grund af en processuel fejl, hvis den processuelle fejl har frataget ham muligheden for deltagelse i den ved lov fastsatte beslutningsproces?

2. a) Skal artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)-iii), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, senest ændret ved artikel 1 i Kommissionens direktiv 2014/101/EU af 30. oktober 2014 (EUT 2014, L 311, s. 32) (herefter »vandrammedirektivet«) fortolkes således, at den ikke kun indeholder en materielretlig standard, men også bestemmelser om myndighedernes godkendelsesprocedure?

b) Såfremt det andet spørgsmål, litra a), besvares bekræftende:

Skal inddragelsen af offentligheden i henhold til VVM-direktivets artikel 6 altid ske på grundlag af dokumenterne vedrørende den vandretlige prøvelse i førnævnte forstand, eller er det tilladt at foretage en differentiering efter tidspunktet for dokumentets udarbejdelse og efter dettes kompleksitet?

3. Skal begrebet forringelse af tilstanden af en grundvandsforekomst i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), nr. 1), fortolkes således, at der foreligger en forringelse af den kemiske tilstand, så snart mindst en miljøkvalitetsnorm for et parameter overskrides som følge af projektet, og at enhver yderligere (målbar) forhøjelse af koncentrationen uafhængigt heraf, når den relevante grænseværdi for et skadeligt stof allerede er overskredet, udgør en forringelse?

4. a) Skal vandrammedirektivets artikel 4 – under hensyntagen til dets bindende virkning (artikel 288 TEUF) og sikringen af en effektiv retsbeskyttelse (artikel 19 TEU) – fortolkes således, at alle medlemmer af den af et projekt berørte offentlighed, som gør gældende, at deres rettigheder krænkes af godkendelsen af projektet, også har ret til at gøre overtrædelser af det vandretlige forbud mod forringelse og forpligtelsen til forbedring gældende ved domstolene?

b) Såfremt det fjerde spørgsmål, litra a), besvares benægtende:

Skal vandrammedirektivets artikel 4 – under hensyntagen til dens målsætning – fortolkes således, at i hvert fald sagsøgere, som har en privat brønd til privat vandforsyning i geografisk nærhed af den planlagte vejføring, kan gøre overtrædelser af det vandretlige forbud mod forringelse og forpligtelsen til forbedring gældende ved domstolene?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, navnlig artikel 6 og 11

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, navnlig artikel 4

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, navnlig artikel 6

Anførte nationale bestemmelser

Wasserhaushaltsgesetz (lov om vandforvaltning, herefter »WHG«), navnlig §§ 27 og 47

Verordnung zum Schutz des Grundwassers (bekendtgørelse om beskyttelse af grundvandet, herefter »GrwV«), navnlig §§ 7 og 9

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (lov om miljøkonsekvensvurderinger, herefter »UVPG«), navnlig §§ 6 og 9

Verwaltungsverfahrensgesetz (lov om forvaltningssager, herefter »VwVfG«), navnlig §§ 46 og 75

Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsdomstolene, herefter »VwGO«), navnlig §§ 42 og 113

Umweltrechtsbehelfsgesetz (lov om retsmidler i miljøsager, herefter »UmwRG«), navnlig §§ 1-4

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgerne anfægter Bezirksregierung Detmolds (herefter »godkendelsesmyndigheden«) afgørelse af 27. september 2016, hvorved planen for nyanlæggelse af en motorvejstilkørsel i nærheden af Bielefeld blev godkendt efter ansøgning af Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (herefter »projektejeren«) (såkaldt »plangodkendelse«, hvormed det konstateres, at projektet er lovligt ud fra alle forvaltningsretlige aspekter). Godkendelsen omfatter et vejafsnit på ca. 3,7 km. Vejanlægsprojektet er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2011/92.
- 2 Sagsøgerne er privatpersoner, som ejer ejendomme i det område, der er berørt af projektet. Otte sagsøgere er berørt af eksproprieringer, dvs. deres ejendomme skal i varierende omfang benyttes til selve projektet eller til naturbeskyttelsesretlige udligningsforanstaltninger. Tre af de sagsøgere, som er berørt af eksproprieringer, vil miste deres beboelseshuse, og andre gør gældende, at deres eksistensgrundlag er truet. I et vist omfang frygter de sagsøgere, der er berørt af eksproprieringer, også, at deres ejendomme vil blive oversvømmet. Ti sagsøgere har private brønde til den private drikkevandsforsyning, og de frygter, at vandet vil blive forurennet. Næsten alle sagsøgerne gør støjproblemer gældende.
- 3 Projektet var fremlagt til offentligt gennemsyn i perioden fra den 30. august til den 29. september 2010. I bekendtgørelse af 21. august 2010, som gik

forud for fremlæggelsen, var nævnt visse dokumenter, men ikke dokumenterne vedrørende støjbeskyttelse og vedrørende den planlagte afvanding. Samtlige sagsøgere gjorde indsigelser.

- 4 Efter at have behandlet resultaterne af høringsproceduren besluttede projektejereren at foretage diverse ændringer af projektet, som især vedrørte afvandingen. Det er nu planlagt, at nedbørsvand på vejoverfladerne i et bestemt afsnit af projektet skal udledes til grundvandet. I øvrigt sker afvandingen af vejen på tre steder ved udledning til nærmere betegnede vådområder.
- 5 Det ændrede projektmateriale var fremlagt til offentligt gennemsyn i perioden fra den 19. maj til den 18. juni 2014. I den forudgående bekendtgørelse af 10. og 11. maj 2014 henvistes på ny til diverse dokumenter, men ikke til den ændrede vandtekniske undersøgelse. Samtlige sagsøgere gjorde atter indsigelser.
- 6 Ved den anfægtede plangodkendelse tildelte godkendelsesmyndigheden også projektejereren tilladelse (som til enhver tid kan tilbagekaldes) til at udlede nedbørsvand fra vejoverfladerne til tre vandområder og grundvandet. Godkendelsen indeholder talrige sekundære bestemmelser, som skal sikre beskyttelsen af vandområderne.
- 7 Forud for vedtagelsen af plangodkendelsen blev der ikke gennemført en dokumenteret prøvelse af kravene i artikel 4 i direktiv 2000/60 henholdsvis WHG's §§ 27 og 47, hvorved denne bestemmelse er gennemført i tysk ret. I plangodkendelsen konstateres det dog overordnet, at projektet ikke forventes at medføre hverken forringelse af et overfladevandområde eller forringelse af en grundvandsforekomst. Projektet er således ikke i strid med artikel 4 i direktiv 2000/60, sammenholdt med WHG's §§ 27 og 47.
- 8 Først i løbet af retssagen fremlagde godkendelsesmyndigheden nærmere oplysninger om prøvelsen af forbuddet mod forringelse og forpligtelsen til forbedring og fremlagde i denne forbindelse et dokument, uden dog at formelt at lade dette indgå i den anfægtede plangodkendelse. I det pågældende dokument beskrives de berørte vandområder, og der foretages en vurdering af projektets indvirkning på deres kvalitetskomponenter. Godkendelsesmyndigheden forsvarede sin fremgangsmåde med, at der allerede var foretaget en vandområderelateret prøvelse i forbindelse med plangodkendelsesproceduren; denne var blot ikke blevet dokumenteret.
- 9 På grundlag af retsmødet den 17. og 18. april 2018 er Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) nået til den konklusion, at der i den anfægtede plangodkendelse er foretaget en urigtig bedømmelse med hensyn til vejføringen, som vil føre til, at det må konstateres, at plangodkendelsen er ulovlig og ikke kan gennemføres. Denne fejl er anført i en særskilt kendelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 De forelagte spørgsmål er afgørende for sagens afgørelse, selv om Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) anser den anfægtede afgørelse for ulovlig allerede på grund af den ovenfor nævnte urigtige bedømmelse. I henhold til tysk forvaltningsret fører denne fejl nemlig ikke til annullation af afgørelsen, men denne kan annulleres i en supplerende procedure. Derfor må Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) ikke lade de forelagte spørgsmål ubesvarede, men skal foretage en omfattende prøvelse af plangodkendelsens lovlighed.
- 11 Det første spørgsmål
- Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) anser fremlæggelsesbekendtgørelserne af 21. august 2010 og af 10. og 11. maj 2014 for fejlagtige, idet offentligheden ikke, som foreskrevet i national ret i tilknytning til EU-retten, blev informeret tilstrækkeligt om de dokumenter, som var relevante for afgørelsen af projektets miljøkonsekvenser. I den første bekendtgørelse manglede en henvisning til dokumenterne om emnerne støj og vand, og i den anden blev der ikke henvist til det ændrede vandtekniske dokument. Desuden giver bekendtgørelsens tekst et vildledende indtryk af en fuldstændig liste over samtlige dokumenter.
- 12 I henhold til national ret fører disse processuelle fejl imidlertid ikke til annullation af plangodkendelsen eller til konstatering af, at den er ulovlig, da de efter rettens opfattelse åbenbart ikke har haft indvirkning på den materielle afgørelse i sagen. Når søgsmålet, som det er tilfældet i den foreliggende sag, anlægges af en individuel sagsøger, er det afgørende kun, om *han selv* er blevet frataget den ved loven foreskrevne deltagelse i beslutningsprocessen; derimod kan en sådan part i sagen ikke påberåbe sig, at andre medlemmer af den berørte offentligheds rettigheder er blevet krænket.
- 13 Derimod er retsstillingen en anden, når det gælder miljøorganisationer. Disse kan påberåbe sig, at den berørte offentligheds rettigheder er blevet krænket.
- 14 Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) anser af følgende grunde denne bestemmelse for forenelig med artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/92:
- 15 Domstolen anfører i dom af 7. november 2013, *Gemeinte Altrip m.fl.* (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 49), at det ikke kan bestrides, at ikke enhver processuel fejl nødvendigvis har konsekvenser, som kan berøre en sådan afgørelses indhold. Direktivets formål om at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse synes således ikke at blive bragt i fare, hvis en medlemsstats ret fandt, at en sagsøger, som støtter sig til en processuel fejl af denne karakter, ikke skal anses for at have fået krænket sine rettigheder og følgelig ikke kan anfægte en sådan afgørelse.

- 16 For så vidt som Domstolen begrænser dette ved at henvise til, at den domstol, der behandler søgsmålet, ikke i nogen form må pålægge sagsøgeren bevisbyrden, at domstolen skal træffe afgørelse henset til de beviser, der er fremlagt af de kompetente myndigheder, og sagens akter, og at der endelig skal tages hensyn til den påberåbte fejls grovhed (jf. den nævnte doms præmis 52 ff.), har den tyske lovgiver taget højde for dette med en differentierende ordning i UmwRG.
- 17 Domstolens krav om, at det særligt skal undersøges, »om den [påberåbte fejl] har frataget *den berørte offentlighed* en af de garantier, der er indført med henblik på [...] at gøre det muligt for denne at få adgang til oplysninger og at være bemyndiget til at deltage i beslutningsprocessen« (den nævnte doms præmis 54, fremhævelse kun her), er efter Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) ikke til hinder for den tyske bestemmelse. Tværtimod er denne bestemmelse omfattet af muligheden, der udtrykkeligt indrømmes medlemsstaterne i artikel 11, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/92, for i de nationale bestemmelser at tage udgangspunkt i en krænkelse af en rettighed. »Den berørte offentlighed« i denne forstand er således i den foreliggende sammenhæng kun den enkelte sagsøger og ikke hele den potentielle offentlighed.
- 18 Denne opfattelse er også støttet på Domstolens retspraksis, hvorefter en medlemsstat kan foreskrive, at den kompetente domstols annullation af en forvaltningsafgørelse kræver en tilsidesættelse af en subjektiv ret på sagsøgerens side. Denne begrænsning må imidlertid ikke anvendes på miljøorganisationer. Disse skal nødvendigvis ad rettens vej kunne påberåbe sig de nationale retsregler, som gennemfører Unionens miljølovgivning, samt EU-retlige miljøbestemmelser, der har direkte virkning (dom af 15.10.2015, Kommissionen mod Tyskland, C-137/14, EU:C:2015:683, præmis 32 og 92).
- 19 Det andet spørgsmål
- a) I den foreliggende sag dokumenterede godkendelsesmyndigheden først i løbet af retssagen, at der var foretaget en prøvelse af det vandretlige forbud mod forringelse henholdsvis forpligtelsen til forbedring. I denne forbindelse opstår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)-iii) i direktiv 2000/60, som ifølge Domstolens retspraksis (dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433) har bindende karakter, ikke kun indeholder en materielretlig standard, men også bestemmelser om myndighedernes godkendelsesprocedure. I den foreliggende sag skal det afklares, om det kun er afgørende, at udsagnet i plangodkendelsen om, at projektet ikke er i strid med artikel 4 i direktiv 2000/60 sammenholdt med WHG's §§ 27 og 47, *i sidste ende* viser sig at være rigtigt, selv om visse dokumenter først blev fremlagt under retssagen, eller om direktiv 2000/60 kræver, at forbuddet mod forringelse og forpligtelsen til forbedring allerede skal prøves før godkendelsesbeslutningen i en gennemsigtig myndighedsprocedure, dvs. en procedure, som kan dokumenteres ud fra relevant dokumentation.

- 20 I forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen i henhold til direktiv 92/43 lægger Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), støttet på Domstolens retspraksis (jf. f.eks. dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 53 ff.), i retspraksis til grund, at dette direktivs artikel 6, stk. 3, indeholder visse krav til godkendelsesproceduren. Ifølge denne retspraksis må den kompetente myndighed ikke gennemføre miljøkonsekvensvurderingen første gang under retssagen eller dokumentere sine fagvidenskabelige resultater for første gang under denne.
- 21 Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) hælder til i hvert fald principielt at overføre disse krav til den vandretlige prøvelse af forbuddet mod forringelse for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse og undgå at overbebyrde retssagen.
- 22 b) Med hensyn til det andet spørgsmål, litra b), anser Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) en differentierende løsning for rimelig, som både sonderer efter tidspunktet for udarbejdelsen af dokumentet og efter de vandretlige spørgsmåls kompleksitet.
- 23 Såfremt projektejerer udarbejder et dokument, som indeholder en undersøgelse af betingelserne i direktiv 2000/60, og forelægger dette for godkendelsesmyndigheden sammen med godkendelsesansøgningen, vil dette som regel udgøre en af de »vigtigste rapporter« (artikel 6, stk. 3, litra b), i direktiv 2011/92), som offentligheden skal have adgang til.
- 24 I tilfælde, hvor det vandretlige grundlag først er blevet udarbejdet på grundlag af Domstolens dom af 1. juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), under en verserende godkendelsesprocedure, og efter den offentlige deltagelse, differentierede Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for en fornyet offentlig deltagelse, efter, om det pågældende dokument indeholder en ny undersøgelse, som er væsentligt mere vidtgående end de hidtidige undersøgelser.
- 25 Også i andre sammenhænge har denne domstol afgjort, at der ikke er behov for en ny offentlig deltagelse, såfremt de ændrede bilag er begrænset til detailændringer og en uddybende undersøgelse af enkeltheder, uden at projektets samlede koncept ændres, eller man når frem til grundlæggende andre bedømmelsesresultater. I modsat fald ville godkendelsesproceduren, som ofte tjener væsentlige samfundsinteresser, blive forhalet uforholdsmæssigt.

26 Det tredje spørgsmål

Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) lægger til grund, at forbuddet mod forringelse også har bindende karakter for grundvandet (artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i)-ii), i direktiv 2000/60), og at Domstolens bemærkninger i dom af 1. juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 43 ff.), om forringelse af et

overfladevandområdes tilstand kan overføres til grundvandet. Desuden lægger Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) til grund, at referencepunktet for prøvelsen af forbuddet mod forringelse er grundvandsforekomsten *i sin helhed*, idet det er denne, der fokuseres på også i punkt 2.4.5 i bilag V til direktiv 2000/60 ved »Fortolkning og præsentation af grundvandets kemiske tilstand«. Lokalt begrænsede forandringer er derfor ikke relevante, så længe de ikke har indvirkning på den samlede grundvandsforekomst.

- 27 Domstolen har imidlertid endnu ikke, i det mindste ikke udtrykkeligt, afklaret, om udsagnene i dom af 1. juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), kan overføres for så vidt angår bedømmelsesstandarden. Domstolen fastslog i nævnte doms præmis 69, at der foreligger en »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/60, når tilstanden for mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i direktivets bilag V forringes med en klasse, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i bilaget allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde.
- 28 Denne bedømmelsesstandard kan ikke uden videre overføres til grundvandet. Til forskel fra overfladevandområder, for hvilke direktiv 2000/60 anvender en skala i fem trin for de økologiske kvalitetselementer (jf. bilag V, punkt 1.4.1, nr. iii) til nævnte direktiv), sonderer det for så vidt angår grundvandet kun mellem god og dårlig med hensyn til den kvantitative og kemiske tilstand (jf. bilag V, punkt 2.2.4 og 2.4.5).
- 29 Under hensyntagen til vandrammedirektivets målsætning, som Domstolen analyserede i sin dom af 1. juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), nemlig at opnå en »god tilstand« for alle vandområder, må der antages at foreligge en forringelse af en grundvandsforekomsts kemiske tilstand, så snart mindst en miljøkvalitetsnorm for et parameter overskrides som følge af projektet. For skadelige stoffer, som allerede i den aktuelle tilstand overskrider den relevante grænseværdi, udgør enhver yderligere (målbar) forhøjelse af koncentrationen derimod en forringelse.
- 30 I det foreliggende tilfælde ville dette formentlig føre til afvisning af, at der finder en forringelse sted. Den grundvandsforekomst, som berøres af projektet, er med hensyn til den kvantitative tilstand klassificeret som god og med hensyn til den kemiske tilstand som dårlig. Sidstnævnte skyldes landbrugsbetingede overskridelser af grænseværdierne for stofferne nitrat og ammonium. De øvrige afgørende grænseværdier er derimod overholdt. Projektet vil på grund af anvendelse af vejsalt om vinteren kun medføre en ringe forhøjelse af chloridværdien, uden at dette dog vil føre til en overskridelse af grænseværdien.
- 31 Det fjerde spørgsmål

Det fjerde spørgsmål, litra a) og b), skal efter Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) opfattelse, i modsætning til opfattelsen i retslitteraturen, besvares benægtende.

- 32 a) Efter Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse forpligter EU-retten ikke medlemsstaterne til at udforme deres nationale ret på en sådan måde, at alle medlemmer af en berørt offentlighed, som påberåber sig en krænkelse af egne rettigheder, også har kompetence til at indbringe overtrædelser af det vandretlige forbud mod forringelser og forpligtelsen til forbedringer for domstolene.
- 33 Efter tysk ret annullerer en forvaltningsdomstol kun en forvaltningsafgørelse, såfremt den er ulovlig og krænker sagsøgerens egne rettigheder. Tilsvarende kan sagsøgeren med et søgsmål til prøvelse af en planlægningsafgørelse ganske vist anfægte den urigtige bedømmelse af hans egne beskyttede hensyn, men ikke forlange en bedømmelse og planlægning, som er fejlfri i enhver henseende, også objektivt.
- 34 Såfremt en individuel sagsøgers ejendom er berørt, fordi han er truet af ekspropriation som følge af projektet, kan han ganske vist – for så vidt angår den forfatningsretligt beskyttede ejendomsret (grundlovens artikel 14) – principielt forlange en omfattende domstolsprøvelse af plangodkendelsen, altså også gøre gældende, at der er sket urigtig anvendelse af objektiv ret eller urigtig bedømmelse af offentlige hensyn. Dette gælder imidlertid ikke, hvis heller ikke en fejlfri iagttagelse af disse hensyn ville føre til en ændring af planlægningen i det område, hvor hans ejendom er beliggende.
- 35 I modsætning hertil kan anerkendte miljøorganisationer i henhold til bestemmelserne i UmwRG iværksætte retsmidler inden for rammerne af deres vedtægtsmæssige opgaveområde uden at skulle gøre gældende, at deres egne rettigheder er krænket. Disse retsmidler er begrundede, såfremt der foreligger en overtrædelse af objektiv ret.
- 36 På denne baggrund er Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) af den opfattelse, at individuelle sagsøgere, hvis ejendom ikke er berørt, ikke har kompetence til at gøre overtrædelser af det vandretlige forbud mod forringelse og forpligtelsen til forbedring gældende. Bestemmelserne i WHG's §§ 27 og 47, som gennemfører artikel 4 i direktiv 2000/60, tjener efter tysk retsopfattelse udelukkende den offentlige interesse og giver ingen subjektive rettigheder.
- 37 Efter Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) opfattelse taler meget for, at EU-retten ikke påbyder en fravigelse af denne retsopfattelse. Denne opfattelse er især støttet på Domstolens retspraksis, hvorefter det er tilladt den nationale lovgiver at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et retsmiddel, til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, idet en sådan begrænsning dog ikke

kan finde anvendelse for miljøbeskyttelsesforeninger (dom af 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 45).

- 38 Ganske vist fastslog Domstolen i dom af 20. december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 34), at den effektive virkning af direktiv 2000/60 og dets formål vedrørende miljøbeskyttelse kræver, at »borgerne – eller i givet fald en miljøbeskyttelsesorganisation, der er behørigt stiftet« – kan påberåbe sig dem ved domstolene, Netop dette alternativ, som fremhæves med ordet »eller«, kan imidlertid efter Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) opfattelse anføres som bevis for, at medlemsstaterne har en skønsmargen i dette spørgsmål. Denne må antages først at være overskredet, hvis heller ikke miljøorganisationerne har mulighed for at anfægte den pågældende afgørelse.
- 39 På samme måde forstår Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) Domstolens bemærkninger vedrørende garantien for effektiv retsbeskyttelse, som findes i artikel 19, stk. 1, TEU og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder samt i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, således, at det kun er miljøorganisationerne, der ikke må fratages muligheden for at få prøvet overholdelsen af bestemmelser, der tjener den almene interesse (jf. Domstolens dom af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 35 ff. og 45 ff.).
- 40 Også Domstolens dom af 8. november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), omhandler kun anerkendte miljøorganisationers retsstilling.
- 41 Den omstændighed, at alle medlemmer af den berørte offentlighed lige som befolkningen generelt er afhængige af sundhedsmæssigt ubetænkeligt drikkevand, fører efter Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) opfattelse ikke i sig selv til mere vidtgående søgsmålsrettigheder for enkelte borgere med hensyn til artikel 4 i direktiv 2000/60.
- 42 Dette direktiv skal ganske vist bl.a. sikre drikkevandsforsyningen og befolkningens sundhed, hvilket betyder, at direkte berørte i alle tilfælde, hvor manglende overholdelse af de ved direktivet forskrevne foranstaltninger kan bringe den menneskelige sundhed i fare, skal kunne påberåbe sig ufravigelige bestemmelser med henblik på at få prøvet, om den myndighed, der har godkendt et projekt, har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 4 i direktiv 2000/60 (Domstolens dom af 12.12.1996, Kommissionen mod Tyskland, C-298/95, EU:C:1996:501, præmis 16, at 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 38, af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 44, og af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 34).

- 43 Imidlertid er betingelserne for at anses for berørt og den hermed sammenhængende nødvendighed af at kunne gøre retsbeskyttelse gældende ved en domstol ikke defineret hverken i direktiv 2000/60 eller i Domstolens hidtidige retspraksis. Hvad dette angår, er medlemsstaterne tillagt en vid skønsmargen. Navnlig er det tilladt den nationale lovgiver bl.a. at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, dvs. individuelle rettigheder, der ifølge national ret kan kvalificeres som en offentlig subjektiv rettighed (Domstolens dom af 16.4.2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 40, og af 15.10.2015, Kommissionen mod Tyskland, C-137/14, EU:C:2015:683, præmis 32 og 33). Ifølge dette må det antages, at medlemmer af den berørte offentlighed, hvis drikkevand stammer fra den offentlige vandforsyning, ikke er »direkte« berørt i den forstand (jf. Domstolens dom af 25. juni 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 39), at de selv ifølge EU-retten obligatorisk skal kunne gøre overtrædelser af det vandretlige forbud mod forringelse henholdsvis forpligtelsen til forbedring gældende ved en domstol.
- 44 b) Efter Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) opfattelse skal heller ikke de individuelle sagsøgere, som har private brønde til privat drikkevandsforsyning i geografisk nærhed af den planlagte vejføring, og som frygter en forringelse af disse på grund af nedsivning af vejbaneoverfladevand, ifølge artikel 4 i direktiv 2000/60 nødvendighed indrømmes ret til at støtte deres søgsmål på eventuelle overtrædelser af det vandretlige forbud mod forringelse henholdsvis forpligtelsen til forbedring. Disse sagsøgere er tilstrækkeligt beskyttet efter national ret.
- 45 Ifølge Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol for forvaltningsretlige sager) faste retspraksis kan de nemlig indbringe selve den vandretlige tilladelse for retten, såfremt de er berørt af denne på en kvalificeret og individuel måde. De kan altså uafhængigt af EU-retten gøre gældende, at tilladelsen bringer drikkevandskvaliteten i fare for så vidt angår det vand, der udvindes af deres private brønde.
- 46 Såfremt artikel 4 i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at den enkelte ejer af en privat brønd kan indbringe en overtrædelse af EU-rettens forbud mod forringelse og forpligtelse til forbedring for retten, må det antages, at denne ret i hvert fald kun tilkommer ham, for så vidt som han er berørt. Han skal altså ikke kun være berørt af selve projektet, men derudover være konkret berørt netop af den (påståede) overtrædelse af forbuddet mod forringelse henholdsvis forpligtelse til forbedring.
- 47 Sagsøgeren er berørt i denne forstand, såfremt hans sundhed bringes i fare som følge af den manglende overholdelse af bestemmelserne i direktiv 2000/60. Han kan dog ikke påberåbe sig en overholdelse af forbuddet mod forringelse henholdsvis forpligtelsen til forbedring i en anden henseende, som er uafhængig af truslen mod sundheden.