

Kohtuasi C-535/18

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

16. august 2018

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

25. aprill 2018

Kaebajad:

IL ja veel 12 kaebajat

Vastustaja:

Land Nordrhein-Westfalen

Põhikohtuasja ese

Õiguskaitse seoses riiklike ehitusprojektidega

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (edaspidi „direktiiv 2011/92/EL“) artikli 11 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on kooskõlas liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt võib kaebaja, kes ei ole tunnustatud keskkonnakaitseorganisatsioon, nõuda menetlusnormi rikkumisele tuginedes otsuse kehtetuks tunnistamist ainult siis, kui

menetlusnormi rikkumisega on seadusega ette nähtud võimalus otsustusprotsessis osaleda võetud temalt endalt?

2. a) Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000 aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (viimati muudetud komisjoni 30. oktoobri 2014. aasta direktiivi 2014/101/EL (ELT L 311, lk 32) artikliga 1; edaspidi „direktiiv 2000/60/EÜ“), artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et need ei sisalda mitte ainult materiaaloiguslikku hindamiskriteeriumi, vaid näevad lisaks ette ka nõuded ametkondlikule loamenetlusele?

b) Kui küsimusele a tuleb vastata jaatavalt:

Kas direktiivi 2011/92/EL artikli 6 kohane üldsuse osalemine tähendab tingimata seda, et üldsusele tehakse alati kättesaadavaks veevaldkonda reguleerivate õigusnormide alusel tehtava hindamise dokumendid või on lubatud teha vahet dokumendi koostamise aja ja dokumendi mahukuse põhjal?

3. Kas direktiivi 2000/60/EÜ artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktis i sisalduvat põhjaveekogumi seisundi halvenemise mõistet tuleb tõlgendada nii, et põhjaveekogumi keemiline seisund halveneb niipea, kui projektist tingituna ületakse ühe parameetri puhul vähemalt ühte keskkonnakvaliteedi standardit, ja et olenemata sellest toob kontsentratsiooni iga edasine (mõõdetav) suurenemine juhul, kui ühe saasteaine osas on määrav piirväärtus juba ületatud, kaasa seisundi halvenemise?

4. a) Kas direktiivi 2000/60/EÜ artiklit 4 – arvestades selle siduvat mõju (ELTL artikkel 288) ja tõhusa õiguskaitse tagatist (EL lepingu artikkel 19) – tuleb tõlgendada nii, et kõikidel projektist puudutatud üldsuse esindajatel, kes väidavad, et projektile loa andmisega on rikutud nende õigusi, on ka õigus esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumiste peale kaebusi kohtutele?

b) Kui küsimusele a tuleb vastata eitavalt:

Kas direktiivi 2000/60/EÜ artiklit 4 – arvestades selle eesmärki – tuleb tõlgendada nii, et vähemasti sellistel kaebajatel, kellel on kavandatud teetrassi lähedal kodukaevud kodumajapidamise varustamiseks veega, on õigus esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumiste peale kaebusi kohtutele?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2011, L 26, lk 1), eelkõige artiklid 6 ja 11

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000 aasta direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275), eelkõige artikkel 4

Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102), eelkõige artikkel 6

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Veemajandusseadus (Wasserhaushaltsgesetz, edaspidi „WHG“), eelkõige §-d 27 ja 47

Põhjavee kaitse määrus (Verordnung zum Schutz des Grundwassers (Grundwasserverordnung), edaspidi „GrwV“), eelkõige §-d 7 ja 9

Keskkonnamõju hindamise seadus (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, edaspidi „UVPG“), eelkõige §-d 6 ja 9

Haldusmenetlusseadus (Verwaltungsverfahrensgesetz, edaspidi „VwVfG“), eelkõige §-d 46 ja 75

Halduskohtumenetluse seadustik (Verwaltungsgerichtsordnung, edaspidi „VwGO“), eelkõige §-d 42 ja 113

Keskkonnaküsimustes tehtud otsuste vaidlustamise seadus (Umweltrechtsbehelfsgesetz, edaspidi „UmwRG“), eelkõige §-d 1–4

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebajad vaidlustavad Detmoldi omavalitsusüksuse valitsuse (Bezirksregierung Detmold, edaspidi „luba andev asutus“) 27. septembri 2016. aasta otsuse, millega Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen'i (Nordrhein-Westfaleni liidumaa tee-ehitusettevõtja, edaspidi „projekti arendaja“) taotluse alusel kehtestati planeering seoses kiirtee pealesõidutee ehitamisega Bielefeldi lähedal (nn „planeeringu kehtestamise otsus“, millega antakse projektile heakskiit, arvestades kõiki haldusõiguslikke aspekte). Otsusega hõlmatud teelõigu pikkus on ligikaudu 3,7 km. Teeehitusprojekt kuulub direktiivi 2011/92/EL kohaldamisalasse.
- 2 Kaebajad on eraõiguslikud isikud, kellele kuuluvad kinnistud planeeringuga hõlmatud territooriumil. Kaheksat kaebajat puudutab omandi võõrandamine, see tähendab, et nende kinnistuid kavatakse erinevas ulatuses kasutada projekti enda jaoks või looduskaitsealaste asendusmeetmete võtmiseks. Kolm omandi võõrandamisest puudutatud kaebajat jäävad ilma oma elumajast, teised väidavad, et ohtu seatakse nende püsijäämine. Osaliselt kardavad omandi võõrandamisest puudutatud kaebajad üleujutuste teket nende kinnistutel. Kümnel kaebajal on kodukaev kodumajapidamise varustamiseks veega; nemad kardavad vee

reostumist. Pea kõik kaebajad esitavad väiteid seoses mürast tulenevate häiringutega.

- 3 Planeeringu dokumentidega sai üldsus tutvuda ajavahemikul 30. augustist kuni 29. septembrini 2010. Eelnevalt 21. augustil 2010 avaldatud planeeringuga tutvumise teates olid nimetatud teatavad dokumendid, kuid ei olnud nimetatud dokumente, mis puudutasid mürakaitset ja vee ärajuhtimist teelt. Kõik kaebajad esitasid vastuväiteid.
- 4 Pärast ärakuulamismenetluse tulemuste hindamist tegi projekti arendaja planeeringus mitmesuguseid muudatusi, mis puudutasid eelkõige vee ärajuhtimist teelt. Nüüd on kavas suunata teele kogunev sadevesi projekti ühes lõigus põhjavette. Muus osas juhitakse vesi kolmes kohas torustiku kaudu konkreetselt nimetatud veekogudesse.
- 5 Planeeringu muudetud dokumentidega oli üldsusel võimalik tutvuda ajavahemikul 19. maist kuni 18. juunini 2014. Eelnevalt 10./11. mail 2014 avaldatud teates viidati taas mitmesugustele dokumentidele, kuid ei nimetatud muudetud veetehnilist uuringut. Kõik kaebajad esitasid taas vastuväiteid.
- 6 Luba andev asutus andis vaidlustatud planeeringu kehtestamise otsusega projekti arendajale ka loa – mis on mis tahes ajal tühistatav – juhtida teele kogunev sadevesi kolme veekogusse ja/või põhjavette. Otsus sisaldab arvukalt lisasätteid, mis peavad tagama vee ja veekogude kaitse.
- 7 Enne planeeringu kehtestamise otsuse vastuvõtmist ei uuritud vastavust direktiivi 2000/60/EÜ artikli 4 ja/või viidatud sätet ülevõtvate WHG §-de 27 ja 47 nõuetele selliselt, et uuringu tulemusi oleks dokumenteeritud. Planeeringu kehtestamise otsuses on siiski kokkuvõtlikult tuvastatud, et eeldatavasti ei too projekt kaasa ühegi pinnaveekogu ega põhjaveekogumi seisundi halvenemist. Seega ei riku projekt direktiivi 2000/60/EÜ artiklit 4 koosmõjus WHG §-dega 27 ja 47.
- 8 Alles kohtumenetluse ajal esitas luba andev asutus halvendamise keelu ja parandamise nõude hindamise kohta täpsemad andmed ning esitas asjaomase dokumendi, jättes selle vaidlustatud planeeringu kinnitamise otsusele formaalselt siiski lisamata. Viidatud dokumendis kirjeldatakse asjaomaseid veekogusid ja projekti mõju nende kvaliteeti mõjutavatele elementidele. Oma tegevuse põhjendamiseks märkis luba andev asutus, et veekogusid puudutav hindamine tehti juba planeeringu kehtestamise menetluses, see jäi vaid dokumenteerimata.
- 9 17. ja 18. aprillil 2018 toimunud kohtuistungil põhjal jõudis Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) järeldusele, et vaidlustatud planeeringu kehtestamise otsuse puhul on rikutud menetlusnormi osas, mis puudutab teetrassi valikuga seotud kaalumist, millest tulenevalt on planeeringu kehtestamise otsus õigusvastane ja ei kuulu täitmisele. Kõnealusele menetlusnormi rikkumisele on viidatud eraldi otsuses.

Eelotsuse põhjenduse lühikokkuvõte

- 10 Eelotsuse küsimused on kohtuasja lahendamise seisukohast olulised, kuigi Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) peab vaidlustatud otsust õigusvastaseks juba seetõttu, et kaalumiseiga seoses on rikutud eespool nimetatud menetlusnormi. Saksa haldusmenetlusseaduse kohaselt ei too selline rikkumine nimelt kaasa otsuse kehtetuks tunnistamist ja rikkumist saab kõrvaldada täiendavas menetluses. Seega ei või Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) jätta Euroopa Kohtule esitatud küsimusi lahtiseks, vaid peab planeeringu kehtestamise otsuse õiguspärasust ulatuslikult hindama.
- 11 Esimene küsimus
- Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) leiab, et 21. augusti 2010. aasta ja 10./11. mai 2014. aasta teated planeeringutega tutvumise kohta on puudulikud, kuna üldsust ei teavitatud piisavalt – nagu näeb liidu õigusele tuginedes ette liikmesriigi õigus – projekti keskkonnamõju puudutavatest dokumentidest, mis on otsuse tegemise seisukohast määravad. Esimeses teates puudus viide müra- ja veeküsimusi puudutavatele dokumentidele, teises teates ei viidatud muudetud veetehnolisele dokumendile. Samuti jäetakse teate tekstis eksitav mulje, et esitatud on kõikide dokumentide täielik loetelu.
- 12 Nimetatud menetlusnormide rikkumised ei too aga liikmesriigi õiguse kohaselt kaasa planeeringu kehtestamise otsuse kehtetuks tunnistamist ega selle õigusvastasuse tuvastamist, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole need ilmselt mõjutanud otsuse sisu. Kui kaebuse esitab – nagu käesolevas asjas – üksikisik, on oluline vaid see, kas seadusega ette nähtud võimalus otsustusprotsessis osaleda on võetud *temalt endalt*; projektist puudutatud üldsuse teiste esindajate menetlusõiguste kärpimisele ei saa selline asjaosaline seevastu tugineda.
- 13 Keskkonnakaitseorganisatsioonide puhul on õiguslik olukord aga teistsugune. Nimetatud organisatsioonid võivad tugineda projektist puudutatud üldsuse menetlusõiguste kärpimisele.
- 14 Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) hinnangul on kõnealune kord direktiivi 2011/92 artikli 11 lõike 1 punktiga b kooskõlas järgmistel põhjustel.
- 15 Euroopa Kohus märkis 7. novembri 2013. aasta kohtuotsuses Gemeinde Altrip jt (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 49), et igal menetlusnormide rikkumisel ei ole tingimata selliseid tagajärgi, mis mõjutavad vaidlustatud otsuse sisu. Seega ei seata olukorras, kus liikmesriigi õiguse kohaselt ei saa sellist laadi rikkumisele tugineva kaebaja puhul rääkida tema õiguste kahjustamisest, mistõttu tal puudub õigus sellist otsust vaidlustada, ohtu direktiivi eesmärki anda asjaomasele üldsusele lai juurdepääs õiguskaitsele.

- 16 Euroopa Kohtu kitsendavat viidet sellele, et kohus, kellele on kaebus esitatud, ei või sellega seoses panna kaebaja õlule mitte mingit tõendamiskoormist, et kohus peab tegema otsuse pädevate asutuste esitatud tõendite ja toimikute sisu põhjal ning et arvestada tuleb lõpuks ka väidetava rikkumise raskust (vt viidatud kohtuotsuse punkt 52 jj), võttis Saksa seadusandja arvesse keskkonnaküsimustes tehtud otsuste vaidlustamise seaduses (Umweltrechtsbehelfsgesetz, edaspidi „UmwRG“) ette nähtud diferentseeritud korraga.
- 17 Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) leiab, et Saksamaa õigusnormid ei ole vastuolus Euroopa Kohtu nõudega „kontrolli[d]ja seejuures eeskätt seda, kas rikkumisest tulenevalt jäi *asjaomane elanikkond* ilma mõnest menetlustagatisest, mis kehtestati [...] selleks, et võimaldada talle juurdepääs teabele ning anda õigus osaleda otsustamisprotsessis“ (viidatud kohtuotsuse punkt 54; Bundesverwaltungsgerichti kursiiv). Pigem sisaldub nendes õigusnormides liikmesriigile direktiivi 2011/92/EL artikli 11 lõike 1 punktiga b sõnaselgelt ette nähtud võimalus eeldada liikmesriigi õigusnormide raames õigusnormide rikkumist. „Asjaomane elanikkond“ selles tähenduses on käesolevas kontekstis seega vaid üksik kaebaja ja mitte kogu kõne alla tulla võib üldsus.
- 18 See seisukoht tugineb Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt võib liikmesriik ette näha, et pädev kohus saab haldusorgani otsuse tühistada üksnes kaebaja subjektiivse õiguse rikkumise korral. Seda piirangut ei või siiski kohaldada keskkonnakaitseorganisatsioonide suhtes. Järelikult peavad keskkonnakaitseorganisatsioonid saama kindlasti vaidlustada liikmesriigi õigusnorme, millega rakendatakse liidu õigusnorme keskkonna valdkonnas, samuti liidu keskkonnaalaseid vahetu õigusmõjuga õigusnorme (15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-137/14, EU:C:2015:683, punktid 32 ja 92).
- 19 Teine küsimus
- a) Käesolevas asjas dokumenteeris luba andev asutus veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja/või seisundi parandamise nõude hindamise tulemused teadaolevalt alles kohtumenetluse ajal. Sellega seoses tekib küsimus, kas direktiivi 2000/60/EÜ artikli 4 lõike 1 punkt a alapunktid i–iii, mis on vastavalt Euroopa Kohtu praktikale (1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433) siduvad, ei sisalda mitte ainult materiaalõiguslikku hindamiskriteeriumi, vaid näevad ette ka nõuded ametkondlikule loamenetlusele. Konkreetselt tuleb välja selgitada, kas oluline on vaid see, et planeeringu kehtestamise otsuses sisalduv järeldus, et projekt ei riku direktiivi 2000/60/EÜ artiklit 4 koosmõjus WHG §-dega 27 ja 47, osutub *lõppkokkuvõttes* õigeks, olgugi et teatavad dokumendid esitati tagantjärele alles kohtumenetluse käigus, või kas direktiiv 2000/60/EÜ nõuab, et seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude järgimist tuleb juba enne loa andmise otsuse tegemist hinnata läbipaistvas, st asjaomaste dokumentide põhjal jälgitavas ametkondlikus menetluses.

- 20 Tuginedes Euroopa Kohtu praktikale (vt nt 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 53 jj), lähtub Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) oma väljakujunenud kohtupraktikas seoses keskkonnamõju hindamisega direktiivi 92/43 tähenduses sellest, et nimetatud direktiivi artikli 6 lõige 3 sisaldab teatavaid nõudeid loamenetlusele. Viidatud kohtupraktika kohaselt ei või pädev asutus keskkonnamõju hindamist esmakordselt läbi viia alles kohtumenetluses ja erialase hindamise tulemusi kohtumenetluse käigus esmakordselt dokumenteerida.
- 21 Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) kaldub neid nõudeid vähemasti põhimõtteliselt üle kandma seisundi halvendamise keelu hindamisele veevaldkonda reguleerivate õigusnormide alusel, et tagada tõhusat kohtulikku kaitset ja vältida kohtumenetluse liigset mahtu.
- 22 b) Alaküsimuse 2b puhul peab Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) kohaseks diferentseeritud lahendust, mis teeb vahet nii dokumendi koostamise aja kui ka veevaldkonda puudutavate õigusküsimuste keerukuse põhjal.
- 23 Kui projekti arendaja koostab dokumendi, mis sisaldab direktiivi 2000/60/EÜ nõuetele vastavuse hindamise tulemusi, ja esitab selle luba andvale asutusele koos loataotlusega, kuulub see üldjuhul ilmselt „peamis[te] aruan[nete]“ hulka (direktiivi 2011/92/EL artikli 6 lõike 3 punkt b), millele laieneb üldsuse osalemine.
- 24 Juhtudel, mil veevaldkonda puudutav dokument on pooleli oleva loamenetluse ajal koostatud alles Euroopa Kohtu 1. juuli 2015. aasta otsuse Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) alusel, ja nimelt pärast üldsuse osalemist, on Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) seoses küsimusega, kas vajalik on üldsuse uus osalemine, teinud vahet selle põhjal, kas kõnealune dokument sisaldab keskkonnamõju uue hindamise tulemusi, mis läheb senisest hindamisest tunduvalt kaugemale.
- 25 Ka muus seoses on nimetatud kohus otsustanud, et üldsuse uut osalemist ei ole vaja, kui muudetud dokumendid piirduvad detailide muudatuste ja asjassepuutuvate aspektide põhjalikuma hindamisega, ilma et nendes muudetaks planeeringu üldkontseptsiooni või jõutaks põhimõtteliselt teistsugustele hindamistulemustele. Vastasel korral pikeneks loamenetlus, millega üldjuhul järgitakse märkimisväärse üldise huvi eesmäärke, ebaproportsionaalselt.

26 Kolmas küsimus

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) lähtub sellest, et seisundi halvendamise keeld on siduv ka põhjavee osas (direktiivi 2000/60/EÜ artikli 4 lõike 1 punkti b alapunktid i–iii) ja et märkused, mille esitas Euroopa Kohus 1. juuli 2015. aasta otsuses Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 43 jj) pinnaveekogu

seisundi halvenemise kohta, on ülekantavad põhjaveele. Peale selle eeldab Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus), et seisundi halvendamise keelu järgimist hinnates tuleb lähtepunktiks võtta põhjaveekogum *tervikuna*, kuna sellest lähtub ka direktiivi 2000/60/EÜ V lisa punkt 2.4.5 pealkirjaga „Põhjavee keemilise seisundi tõlgendamine ja kirjeldamine“. Lokaalselt piiratud muudatused ei ole seega olulised, kui need ei mõjuta põhjaveekogumit *tervikuna*.

- 27 Euroopa Kohus ei ole siiski – vähemalt mitte sõnaselgelt – selgitanud, kas üle saab kanda 1. juuli 2015. aasta otsuses Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) hindamiskriteeriumi kohta esitatud arutluskäiku. Euroopa Kohus märkis viidatud otsuse punktis 69, et pinnaveekogu seisundi halvenemisega direktiivi 2000/60/EÜ artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses on tegemist niipea, kui vähemalt üks kvaliteedielement direktiivi V lisa tähenduses langeb klassi võrra allapoole, isegi kui see langus ei too kokkuvõttes kaasa kogu pinnaveekogu madalamat klassifitseerimist. Kui aga asjaomane kvaliteedielement V lisa tähenduses on juba kõige madalamasse klassi kantud, siis tähendab selle elemendi igasugune halvenemine pinnaveekogu seisundi halvenemist.
- 28 Seda hindamiskriteeriumi ei saa ilma pikemata üle kanda põhjaveele. Seda seetõttu, et erinevalt pinnaveekogudest, mille suhtes näeb direktiiv 2000/60/EÜ ette ökoloogiliste kvaliteedielementide viieastmelise skaala (vt viidatud direktiivi V lisa punkti 1.4.1 alapunkt iii), on põhjavee kvantitatiivne ja keemiline seisund vaid hea või mitterahuldav (vt V lisa punktid 2.2.4 ja 2.4.5).
- 29 Arvestades direktiivi 2000/60/EÜ eesmärki saavutada igasuguse vee „hea seisund“, mida Euroopa Kohus käsitles 1. juuli 2015. aasta otsuses Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), on põhjaveekogumi keemilise seisundi halvenemisega Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) arvates tegemist niipea, kui projektist tingitult ületatakse ühe parameetri puhul vähemasti ühte keskkonnakvaliteedi standardit. Seevastu saasteainete puhul, mis ületavad määrava piirväärtuse juba praeguses seisundis, tähendab kontsentratsiooni iga täiendav (mõõdetav) suurenemine seisundi halvenemist.
- 30 Käesolevas asjas asutaks eelnevalt märgitu põhjal ilmselt seisukohale, et seisundi halvenemist ei ole toimunud. Projektist puudutatud põhjaveekogumi kvantitatiivne seisund hinnati heaks ja keemiline seisund mitterahuldavaks. Viimati nimetatu tuleneb nitraadi ja ammooniumi piirväärtuste ületamisest, mille on põhjustanud põllumajandus. Ülejäänud määravad piirväärtused jäävad seevastu normi piiresse. Projektiga suurendatakse – tingituna puistesoola kasutamisest talvel – vähesel määral vaid kloriidi taset, ilma et see tooks kaasa piirväärtuse ületamise.
- 31 Neljas küsimus

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) leiab, et küsimustele 4a ja b tuleb erinevalt õiguskirjanduses esitatud teistsugustest järeldustest vastata eitavalt.

- 32 a) Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) leiab, et liikmesriigid ei ole liidu õiguse alusel kohustatud kujundama oma õigust nii, et kõikidel projektist puudutatud üldsuse esindajatel, kes tuginevad oma õiguste rikkumisele, on ka õigus esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumiste peale kaebusi kohtutele.
- 33 Saksa õiguse kohaselt tühistab halduskohus haldusakti vaid siis, kui see on õigusvastane ja rikub kaebaja enda õigusi. Seega võib kaebaja planeeringut puudutava otsuse peale esitatud kaebusega vaidlustada küll omaenda kaitstud huvide puuduliku kaalumise, kuid ei või nõuda, et kaalumise ja planeeringud oleksid igas suhtes – ka objektiivselt aspektist – nõuetekohased.
- 34 Kui riivatakse üksiku kaebaja omandit, kuna projekti tõttu ähvardab teda omandi võõrandamine, siis saab kaebaja – arvestades põhiseadusõigusega kaitstud omandiõigust (põhiseaduse artikkel 14) – põhimõtteliselt küll nõuda planeeringu kehtestamise otsuse ulatuslikku kohtulikku kontrolli, seega väita ka objektiivse õiguse väärkohaldamist või avalike huvide puudulikkust kaalumist. See ei ole nii aga juhul, kui ka nende huvide nõuetekohane arvestamine ei too kaasa planeeringu muutmist tema kinnistu piires.
- 35 Vastupidi sellele võivad tunnustatud keskkonnakaitseorganisatsioonid vastavalt keskkonnaküsimustes tehtud otsuste vaidlustamise seaduse (Umweltrechtsbehelfsgesetz) sätetele esitada oma põhikirjajärgsete ülesannete raames kaebusi, ilma et nad peaksid väitma, et rikutud on nende enda õigusi. Kaebused on põhjendatud, kui tegemist on objektiivse õiguse rikkumisega.
- 36 Seda arvestades leiab Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus), et üksikutel kaebajatel, kelle kinnisomandit ei ole riivatud, ei ole põhimõtteliselt õigust esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumiste peale kaebusi kohtutele. WHG §-des 27 ja 47 sisalduvad sätted, mis võtavad üle direktiivi 2000/60/EÜ artikli 4, järgivad Saksa õiguskäsituse kohaselt üksnes avalikku huvi ega anna subjektiivseid õigusi.
- 37 Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) hinnangul toetavad paljud asjaolud järeldust, et liidu õigus ei nõua erandi tegemist sellest õiguskäsitusest. See seisukoht tugineb eelkõige Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt võib liikmesriigi seadusandja õigusi, mille kahjustamisele eraõiguslik isik võib kaebuse raames tugineda, piirata avalike subjektiivsete õigustega, kusjuures seda piirangut ei kohaldata siiski keskkonnakaitseorganisatsioonidele (12. mai 2011. aasta kohtuotsus Bund für

Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 45).

- 38 On tõsi, et Euroopa Kohus märkis 20. detsembri 2017. aasta otsuses Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 34), et direktiivi 2000/60/EÜ kasulik mõju ja direktiiviga taotletav keskkonnakaitse eesmärk eeldavad, et „isikud – või olenevalt olukorrast nõuetekohaselt loodud keskkonnakaitseorganisatsioon –“ saaksid direktiivile kohtus tugineda. Just sõnaga „või“ näitlikustatud alternatiiv tõendab Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) arvates aga, et liikmesriikidel on selles osas kaalutusruum. See on ületatud alles siis, kui ka keskkonnakaitseorganisatsioonidel ei ole võimalik asjaomast otsust vaidlustada.
- 39 Samamoodi mõistab Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) Euroopa Kohtu märkusi, mis puudutavad EL lepingu artikli 19 lõikes 1 ja põhiõiguste harta artiklis 47 ning ka Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 tagatud õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, millest tulenevalt ei või vaid keskkonnakaitseorganisatsioonidelt võtta võimalust lasta kontrollida üldist huvi järgivate õigusnormide täitmist (vt Euroopa Kohtu 20. detsembri 2017. aasta otsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 35 jj ning punkt 45 jj).
- 40 Ka Euroopa Kohtu 8. novembri 2016. aasta otsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838) puudutab üksnes tunnustatud keskkonnakaitseorganisatsioonide õiguslikku staatust.
- 41 Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) leiab, et ainuüksi asjaolu, et kõik projektist puudutatud üldsuse esindajad – nagu inimesed üldiselt – vajavad tervise seisukohast puhast joogivett, ei anna üksikisikutele direktiivi 2000/60/EÜ artikliga 4 seoses kaugemale ulatuvaid kaebeõigusi.
- 42 Nimetatud direktiiv peab muu hulgas tagama varustamise joogiveega ja rahvatervise, mis tähendab, et projektist otseselt puudutatud isikud peavad kõikidel juhtudel, mil direktiiviga ettenähtud meetmete puudulik järgimine võib rahvatervist ohustada, saama tugineda siduvatele õigusnormidele, et lasta kohtul kontrollida, kas projektile loa andnud asutus on täitnud direktiivi 2000/60/EÜ artiklist 4 tulenevaid kohustusi (Euroopa Kohtu 12. detsembri 1996. aasta otsus komisjon vs. Saksamaa, C-298/95, EU:C:1996:501, punkt 16; 25. juuli 2008. aasta otsus Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 38; 8. novembri 2016. aasta otsus Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 44, ja 20. detsembri 2017. aasta otsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 34).
- 43 Asjassepuutuvuse tingimusi ja sellega seotud vajadust kasutada õigust kohtulikule kaitsele ei ole direktiivis 2000/60/EÜ ega Euroopa Kohtu senises praktikas siiski määratletud. Selles osas on liikmesriikidel lai kaalutusruum. Eelkõige võib

liikmesriigi seadusandja ette näha, et õigused, mille kahjustamisele võib eraõiguslik isik otsuse peale kohtusse esitatud kaebuse raames tugineda, peavad olema subjektiivsed avalikud õigused ehk tegemist peab olema isiku õigushüvega, mida võib liikmesriigi õiguse kohaselt käsitada subjektiivse avaliku õigusena (Euroopa Kohtu 16. aprilli 2015. aasta otsus Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 40, ja 15. oktoobri 2015. aasta otsus komisjon vs. Saksamaa C-137/14, EU:C:2015:683, punktid 32 ja 33). Seega ei ole projektist puudutatud üldsuse esindajad, kes saavad oma joogivee avalikust veevärgist, selliselt „otseselt“ puudutatud (vt Euroopa Kohtu 24. juuni 2008. aasta otsus Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 39), et neil peab liidu õigusest tulenevalt olema tingimata õigus esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumiste peale kaebusi kohtutele.

- 44 b) Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) hinnangul ei tule ka nendele kaebajatele, kellel on planeeritud teetrassi lähedal kodukaevud kodumajapidamise varustamiseks veega ja kes kardavad, et teelt valguv vesi võib kaevuvett kahjustada, anda direktiivi 2000/60/EÜ artikli 4 alusel tingimata õigust esitada veevaldkonda reguleerivates õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumiste peale kaebusi kohtutele. Need kaebajad on piisavalt kaitstud liikmesriigi õiguse alusel.
- 45 Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saavad nad veevaldkonda reguleerivate õigusnormide alusel väljastatud loa peale esitada kohtule kaebuse juhul, kui see luba puudutab neid kvalifitseeritud ja individualiseeritud viisil. Seega saavad nad olenemata liidu õigusest väita, et luba ohustab nende kodukaevudes oleva ja joogiveena kasutatava põhjavee kvaliteeti.
- 46 Kui direktiivi 2000/60/EÜ artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et kodukaevu omanik saab esitada veevaldkonda reguleerivates liidu õigusnormides sätestatud seisundi halvendamise keelu ja seisundi parandamise nõude rikkumiste peale kaebusi kohtutele, on tal see õigus ilmselt üksnes osas, milles rikkumine puudutab teda ennast. Järelikult ei pea teda konkreetselt puudutama mitte üksnes projekt ise, vaid peale selle just nimelt ka seisundi halvendamise keelu ja/või seisundi parandamise nõude (väidetav) rikkumine.
- 47 Selles tähenduses puudutatud oleks kaebaja juhul, kui direktiivi 2000/60/EÜ nõuete järgimata jätmise tõttu satub ohtu tema tervis. Muus osas ei saa ta aga tugineda seisundi halvendamise keelu ja/või seisundi parandamise nõude rikkumisele, kui see ei ole seotud ohuga tema tervisele.