

Asia C-535/18

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

16.8.2018

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Bundesverwaltungsgericht (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

25.4.2018

Kantaja:

IL ja 12 muuta

Vastaaja:

Land Nordrhein-Westfalen

Pääasian kohde

Oikeussuoja julkisia rakennushankkeita vastaan

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (jäljempänä direktiivi 2011/92) 11 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sen kanssa on yhteensopiva kansallisen oikeuden säännös, jonka mukaan kantaja, joka ei ole tunnustettu ympäristönsuojeluyhdistys, voi vaatia päätöksen kumoamista menettelyvirheen vuoksi vain, jos menettelyvirhe on vienyt kantajalta itseltään mahdollisuuden osallistua laissa säädetyllä tavalla päätöksentekomenettelyyn?

2. a) Onko yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna komission direktiivin 2014/101/EU (EUVL L 311, s. 32) 1 artiklalla (jäljempänä vesipuitedirektiivi), 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohtaa tulkittava siten, että se sisältää aineellisoikeudellisen arviointiperusteen lisäksi myös viranomaisten suorittamaa hyväksymismenettelyä koskevia sääntöjä?

b) Jos kysymykseen a vastataan myöntävästi:

Pitääkö direktiivin 2011/92 6 artiklassa tarkoitetun yleisön osallistumisoikeuden koskea aina edellä mainitulla tavalla vesioikeudellisten tutkimusten asiakirjoja, vai saako asiakirjoja erotella niiden laatimisajankohdan ja monitahoisuuden mukaan?

3. Onko vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan käsitettä ”pohjavesimuodostumien tilan huononeminen” tulkittava siten, että kyse on pohjavesimuodostumien kemiallisen tilan huononemisesta, kun muuttujan ainakin yksi ympäristölaatu normi ylittyy hankkeen johdosta, ja että riippumatta siitä silloin, kun pilaavan aineen merkityksellinen raja-arvo on jo ylittynyt, jokainen muu (mitattavissa oleva) pitoisuuden lisäys tarkoittaa huononemista?

4. a) Onko vesipuitedirektiivin 4 artiklaa – kun otetaan huomioon sen sitova vaikutus (SEUT 288 artikla) ja tehokkaan oikeussuojan takaaminen (SEU 19 artikla) – tulkittava siten, että kaikilla yleisön, jota hanke koskee, jäsenillä, jotka vetoavat siihen, että hankkeen hyväksyminen loukkaa heidän oikeuksiaan, on myös oikeus vedota tuomioistuimessa vesioikeudellisen huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen noudattamatta jättämiseen?

b) Jos kysymykseen a vastataan kieltävästi:

Onko vesipuitedirektiivin 4 artiklaa – kun otetaan huomioon sen tavoite – tulkittava siten, että ainakin niillä kantajilla, joilla on yksityistä vesihuoltoa varten yksityinen kaivo suunnitellun tielinjan läheisyydessä, on oikeus vedota tuomioistuimessa vesioikeudellisen huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen noudattamatta jättämiseen?

Unionin oikeuden säännökset, joihin viitataan

Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, erityisesti sen 6 ja 11 artikla

Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, erityisesti sen 4 artikla

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY, erityisesti sen 6 artikla

Kansalliset säännökset, joihin viitataan

Vesitalouslaki (Wasserhaushaltsgesetz, jäljempänä WHG), erityisesti sen 27 ja 47 §

Pohjaveden suojelusta annettu asetus (Grundwasserverordnung, jäljempänä GrwV), erityisesti sen 7 ja 9 §

Ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, jäljempänä UVP), erityisesti sen 6 ja 9 §

Hallintomenettelylaki (Verwaltungsverfahrensgesetz, jäljempänä VwVfG), erityisesti sen 46 ja 75 §

Hallintotuomioistuimista annettu asetus (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO), erityisesti sen 42 ja 113 §

Ympäristöalan oikeussuojakeinoista annettu laki (Umweltrechtsbehelfsgesetz, jäljempänä UmwRG), erityisesti sen 1–4 §

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantajat riitauttavat Bezirksregierung Detmoldin (Detmoldin paikallishallinto, jäljempänä lupaviranomainen) 27.9.2016 tekemän päätöksen, jolla Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalenin (jäljempänä hankkeen vetäjä) hakemuksesta vahvistettiin suunnitelma moottoritie-liittymän rakentamisesta Bielefeldin lähelle (niin sanottu kaavanvahvistuspäätös, jolla vahvistetaan hankkeen luvallisuus kaikkien hallinto-oikeudellisten näkökohtien osalta). Päätöksen kohteena olevan tieosuuden pituus on noin 3,7 km. Tienrakennushanke kuuluu direktiivin 2011/92 soveltamisalaan.
- 2 Kantajat ovat yksityishenkilöitä, jotka omistavat maa-alueita suunnittelun kohteena olevalla alueella. Lunastus koskee kahdeksaa kantajaa, eli heidän maa-alueitaan käytetään eri laajuudessa itse hankkeeseen tai luonnonsuojeluun liittyviin korvaaviin toimenpiteisiin. Kolme lunastuksen kohteena olevista kantajista menettää asuintalonsa, muut vetoavat olemassaolonsa vaarantumiseen. Osa lunastuksen kohteena olevista kantajista pelkää myös tulvia maa-alueillaan. Kymmenellä kantajalla on yksityistä juomavesihuoltoa varten yksityinen kaivo; he pelkäävät veden pilaantumista. Lähes kaikki kantajat vetoavat meluhaittoihin.
- 3 Suunnitteluasiakirjat olivat julkisesti nähtävillä 30.8.–29.9.2010. Nähtävällepanoa edeltäneessä ilmoituksessa 21.8.2010 mainittiin osa asiakirjoista, muttei kuitenkaan meluntorjuntaa ja suunniteltua ojitusta koskevia asiakirjoja. Kaikki kantajat esittivät vastaväitteitä.
- 4 Kuulemismenettelyn tulosten arvioinnin jälkeen hankkeen vetäjä päätti erilaisista muutoksista, jotka koskivat erityisesti ojitusta. Nyt suunnitelmana on, että tien

pinnalle kertyvä sadevesi johdetaan hankkeen tietyllä osuudella pohjaveteen. Muuten vesi poistetaan tieltä kolmessa kohdassa tietylle vesialueelle.

- 5 Muutetut suunnitteluasiakirjat olivat julkisesti nähtävillä 19.5.–18.6.2014. Edeltäneessä ilmoituksessa 10./11.5.2014 viitattiin taas useisiin asiakirjoihin, muttei kuitenkaan muutettuun vesitekniiseen tutkimukseen. Kaikki kantajat esittivät taas vastaväitteitä.
- 6 Lupaviranomainen antoi riitautetussa kaavanvahvistuspäätöksessä hankkeen vetäjälle myös milloin tahansa peruutettavissa olevan luvan johtaa tien pinnalle kertyvä sadevesi kolmelle vesialueelle tai pohjaveteen. Päätös sisältää useita lisäsäännöksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa vesiensuojelu.
- 7 Ennen kaavanvahvistuspäätöksen antamista ei tehty dokumentoitua tutkimusta direktiivin 2000/60 4 artiklan tai sen Saksan oikeudessa täytäntöönpanevan WHG:n 27 ja 47 §:n vaatimuksista. Kaavanvahvistuspäätöksessä todetaan kuitenkin yhteenvetona, että hankkeen ei odoteta aiheuttavan pintavesimuodostuman eikä pohjavesimuodostuman tilan huononemista. Hanke ei päätöksen mukaan näin ollen ole direktiivin 2000/60 4 artiklan, luettuna yhdessä WHG:n 27 ja 47 §:n kanssa, vastainen.
- 8 Lupaviranomainen antoi lisätietoja huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen tutkimisesta vasta tuomioistuimenmenettelyn aikana ja esitti asiakirjan, mutta ei sisällyttänyt tätä asiakirjaa muodollisesti riidanalaiseen kaavanvahvistuspäätökseen. Asiakirjassa kuvataan vesimuodostumia, joihin hanke vaikuttaa, ja arvioidaan hankkeen vaikutuksia niiden laadullisiin tekijöihin. Lupaviranomainen väitti menettelynsä oikeuttamiseksi, että vesimuodostumia koskeva tutkimus oli tehty jo kaavan vahvistamismenettelyn yhteydessä; sitä ei vain dokumentoitu.
- 9 Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin) päätyi 17. ja 18.4.2018 pidetyn istunnon perusteella siihen tulokseen, että riidanalaisen kaavanvahvistuspäätöksen tielinjauksen valintaan liittyy arviointivirhe, jonka johdosta kaavanvahvistuspäätöstä on pidettävä lainvastaisena eikä sitä voida panna täytäntöön. Virheeseen on viitattu erillisessä päätöksessä.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyyntöön perusteluista

- 10 Esitetyt kysymykset ovat merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta, vaikka Bundesverwaltungsgericht pitää jo edellä mainitun arviointivirheen johdosta riidanalaisista päätöistä lainvastaisena. Saksan hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön mukaan virhe ei nimittäin johda päätöksen kumoamiseen, vaan se voidaan korjata täydentävässä menettelyssä. Sen vuoksi Bundesverwaltungsgericht ei voi jättää unionin tuomioistuimelle esitettyjä kysymyksiä avoimiksi, vaan sen on tutkittava kaavanvahvistuspäätöksen lainmukaisuus kattavasti.

11 Ensimmäinen kysymys:

Bundesverwaltungsgericht pitää 21.8.2010 ja 10./11.5.2014 julkaistuja nähtävällepanoa koskevia ilmoituksia virheellisinä, koska yleisölle ei tiedotettu riittävästi hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellisistä asiakirjoista, kuten kansallisessa oikeudessa ja unionin oikeudessa säädetään. Ensimmäisestä ilmoituksesta puuttui viittaus melua ja vesialueita koskeviin asiakirjoihin, toisessa ei viitattu muutettuun vesitekniseen asiakirjaan. Ilmoituksessa annetaan myös harhaanjohtavasti ymmärtää, että teksti sisältää täydellisen luettelon kaikista asiakirjoista.

12 Nämä menettelyvirheet eivät kansallisen lainsäädännön mukaan kuitenkaan johda kaavanvahvistuspäätöksen kumoamiseen tai lainvastaiseksi toteamiseen, koska kyseisen tuomioistuimen käsityksen mukaan ne eivät ole ilmeisesti vaikuttaneet asiassa tehtyyn päätökseen. Jos – kuten tässä – yksittäinen kantaja nostaa kanteen, on kyse vain siitä, onko *häneltä itseltään* viety mahdollisuus osallistua laissa säädetyllä tavalla päätöksentekomenettelyyn; tällainen kantaja ei sen sijaan voi vedota yleisöön, jota asia koskee, kuuluvien muiden henkilöiden menettelyllisten oikeuksien rajoittamiseen.

13 Ympäristöjärjestöjä koskeva oikeustila on toisenlainen. Ne voivat vedota yleisön, jota asia koskee, menettelyllisten oikeuksien rajoittamiseen.

14 Bundesverwaltungsgericht pitää kyseistä sääntöä yhteensopivana direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa seuraavista syistä:

15 Unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa 7.11.2013, Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 49 kohta), ettei kaikilla menettelyvirheillä välttämättä ole vaikutusta riitautetun päätöksen sisältöön. Direktiivin tavoitteen, joka on antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, saavuttaminen ei tämän vuoksi vaarantuisi, jos jäsenvaltion oikeudessa katsottaisiin, että kantajan, joka tukeutuu mainitunlaiseen virheeseen, oikeuksia ei voida katsoa loukatun ja ettei hän siis voi riitauttaa mainitunlaista päätöstä.

16 Siltä osin kuin unionin tuomioistuin on viitannut rajoittavasti siihen, ettei tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi muutoksenhaku on saatettu, saa asettaa muutoksenhakijalle tältä osin minkäänlaista todistustaakkaa, että tuomioistuimen on tehtävä päätös toimivaltaisten viranomaisten toimittamien todisteiden ja esitetyn asiakirja-aineiston perusteella ja että virheen, johon vedotaan, vakavuusaste on otettava huomioon (ks. mainitun tuomion 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat), Saksan lainsäätäjät on ottanut ne huomioon ympäristöalan oikeussuojakeinoista annetun lain eriytetyissä säännöissä.

17 Unionin tuomioistuimen vaatimus, jonka mukaan erityisesti on tarkastettava, onko ”se [virhe] vienyt *yleisöltä, jota asia koskee*, jonkin niistä takeista, joista on säädetty, jotta se – – saisi tietoa ja voisi osallistua päätöksentekomenettelyyn” (mainitun tuomion 54 kohta; kursivointi tässä), ei Bundesverwaltungsgerichtin

käsityksen mukaan ole esteenä Saksan säännöksille. Ne ovat pikemminkin sen jäsenvaltioille direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan b alakohdassa nimenomaisesti annetun mahdollisuuden mukaisia, jonka mukaan kansallisessa lainsäädännössä voidaan viitata oikeuden heikentymiseen. ”Yleisöllä, jota asia koskee” tarkoitetaan käsiteltävässä yhteydessä vastaavasti ainoastaan yksittäistä kantajaa eikä koko mahdollista yleisöä.

18 Tämä näkemys perustuu myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan jäsenvaltiolla on oikeus asettaa edellytys, jonka mukaan toimivaltainen tuomioistuin saa kumota hallintopäätöksen vain siinä tapauksessa, että kantajan subjektiivista oikeutta on loukattu. Tätä rajoitusta ei saa kuitenkaan soveltaa ympäristöjärjestöihin. Niiden on välttämättä voitava vedota tuomioistuimissa sellaisiin kansallisen oikeuden sääntöihin, joilla pannaan täytäntöön unionin ympäristölainsäädäntöä, ja unionin ympäristöoikeuden sääntöihin, joilla on välitön oikeusvaikutus (tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa, C-137/14, EU:C:2015:683, 32 ja 92 kohta).

19 Toinen kysymys:

a) Käsiteltävässä asiassa lupaviranomainen dokumentoi vesioikeudellisen huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen tutkimisen todennettavasti vasta tuomioistuinmenettelyn aikana. Sen vuoksi herää kysymys, sisältääkö direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohta, joka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433) mukaan on luonteeltaan sitova, aineellisoikeudellisen arviointiperusteen lisäksi myös viranomaisten hyväksymismenettelyä koskevan säännön. Konkreettisesti on selvitettävä, onko merkitystä ainoastaan sillä, että kaavanvahvistuspäätöksen lausunto, jonka mukaan hanke ei ole direktiivin 2000/60 4 artiklan, luettuna yhdessä WHG:n 27 ja 47 §:n kanssa, vastainen, osoittautuu lopulta oikeaksi, vaikka tietyt asiakirjat on täydennetty vasta tuomioistuinmenettelyn aikana, vai edellytetäänkö direktiivissä 2000/60, että huonontamiskieltoa ja parantamisvaatimusta on tutkittava avoimessa eli vastaavan dokumentaation avulla todennettavissa olevassa viranomaismenettelyssä jo ennen hyväksymistä koskevan päätöksen tekemistä.

20 Bundesverwaltungsgericht ottaa vakiintuneessa oikeuskäytännössään direktiivissä 92/43 tarkoitetun ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä lähtökohdaksi – unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (ks. esimerkiksi tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelsbeschermingvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, 53 kohta ja sitä seuraavat kohdat) tukeutuen – sen, että kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohta sisältää tiettyjä hyväksymismenettelyä koskevia vaatimuksia. Tämän oikeuskäytännön mukaan toimivaltainen viranomainen ei voi tehdä ympäristövaikutusten arviointia tai dokumentoida keräämäänsä tieteellistä tietoa ensimmäistä kertaa vasta tuomioistuinmenettelyn aikana.

21 Bundesverwaltungsgericht on ainakin periaatteessa taipuvainen soveltamaan näitä sääntöjä huonontamiskieltoon liittyvään vesioikeudelliseen tutkimukseen

tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi ja tuomioistuinmenettelyn ylikuormittumisen välttämiseksi.

- 22 b) Alakysymyksen 2b osalta Bundesverwaltungsgericht pitää asianmukaisena eriytettyä ratkaisua, jossa otetaan huomioon sekä asiakirjan laatimisajankohta että vesioikeudellisten kysymysten monitahoisuus.
- 23 Kun hankkeen vetäjä laati asiakirjan, joka sisältää direktiivissä 2000/60 tarkoitettujen edellytysten tutkimuksen, ja toimittaa sen lupaviranomaiselle lupahakemuksen kanssa, kyseessä on kaikesti yleensä yksi tärkeimmistä selvityksistä (direktiivin 2011/92 6 artiklan 3 kohdan b alakohta), johon yleisön osallistuminen on ulotettava.
- 24 Tapauksissa, joissa vesioikeudellinen asiakirja on laadittu vasta unionin tuomioistuimen 1.7.2015 antaman tuomion Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) johdosta käynnissä olevan hyväksymismenettelyn aikana, kylläkin yleisön osallistumisen jälkeen, Bundesverwaltungsgericht on erotellut asiakirjat yleisön uuden osallistumisen välttämättömyyttä koskevan kysymyksen osalta sen perusteella, sisältääkö asiakirja uuden ja tähänastisia ympäristövaikutusten arviointeja olennaisesti laajemman arvioinnin.
- 25 Bundesverwaltungsgericht on myös muissa yhteyksissä päättänyt, ettei uusi yleisön osallistuminen ole välttämätöntä, jos muuttuneet asiakirjat ovat sisältäneet vain yksittäisiä muutoksia ja vaikutusten entistä perusteellisempia tutkimuksia mutta suunnittelun kokonaisvaltainen lähestymistapa ei ole muuttunut eikä ole päädytty olennaisesti erilaisiin arviointituloksiin. Muussa tapauksessa lupamenettely, johon liittyy säännöllisesti huomattavia yleisiä etuja, viivästyisi suhteettomasti.
- 26 Kolmas kysymys:
- Bundesverwaltungsgericht katsoo, että huonontamiskielto on sitova myös pohjaveden osalta (direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i ja ii alakohta) ja että unionin tuomioistuimen tuomiossa 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat) esittämiä pintavesimuodostuman tilan huononemista koskevia lausumia voidaan soveltaa myös pohjaveteen. Lisäksi Bundesverwaltungsgericht katsoo, että huonontamiskiellon tutkimuksen perustana on pohjavesimuodostuman tila *kokonaisuudessaan*, sillä se on myös direktiivin 2000/60 liitteessä V olevan 2.4.5 kohdan ”Pohjaveden kemiallisen tilan tulkinta ja esittäminen” kohteena. Paikalliset muutokset ovat näin ollen merkityksellisiä vasta, kun ne vaikuttavat koko pohjavesimuodostuman tilaan.
- 27 Unionin tuomioistuin ei ole kuitenkaan vielä – ainakaan nimenomaisesti – selvittänyt tuomiossa 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) esitettyjen lausumien sovellettavuutta arviointiperusteeseen. Tämän tuomion 69 kohdassa unionin tuomioistuin totesi,

että on katsottava, että kyseessä on direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu pintavesimuodostuman tilan huononeminen, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitettun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan. Jos tämä liitteessä V tarkoitettu laatutekijä kuuluu jo alimpaan luokkaan, kaikenlainen kyseisen tekijän huononeminen merkitsee pintavesimuodostuman tilan huononemista.

- 28 Tätä arviointiperustetta ei voi suoralta kädeltä soveltaa pohjaveteen. Toisin kuin pintavesimuodostumien yhteydessä, joihin direktiivissä 2000/60 sovelletaan viisi luokkaa käsittävää ekologisen laatusuhteen asteikkoa (ks. direktiivin liitteessä V olevan 1.4.1 kohdan iii alakohta), pohjaveden määrällisen ja kemiallisen tilan arvioinnissa käytetään ainoastaan luokkia hyvä ja huono (ks. liitteessä V olevat 2.2.4 ja 2.4.5 kohta).
- 29 Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen tuomiossa 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) määrittämä vesipuitedirektiivin tavoite – kaikkien vesien ”hyvän tilan” saavuttaminen – pohjavesimuodostuman kemiallisen tilan huononemisesta on kaikesti kyse heti, kun muuttujan ainakin yksi ympäristölaatu normi ylittyy hankkeen johdosta. Pilaavilla aineilla, joiden arvo ylittää merkityksellisen kynnsarvon jo nykytilassa, jokainen muu (mitattavissa oleva) pitoisuuden lisäys tarkoittaa sitä vastoin huononemista.
- 30 Käsiteltävässä asiassa tämä tarkoittaisi ilmeisesti sitä, ettei huononemista katsottaisi olevan tapahtunut. Pohjavesimuodostuma, johon hankkeen vaikutukset kohdistuvat, kuuluu määrälliseltä tilaltaan luokkaan hyvä ja kemialliselta tilaltaan luokkaan huono. Viimeksi mainittu on seurausta maatalouden aiheuttamasta nitraatin ja ammoniumin kynnsarvojen ylittymisestä. Muita merkityksellisiä kynnsarvoja ei ylitetä. Hanke aiheuttaisi – talvella käytettävän tiesuolan johdosta – ainoastaan kloridiarvon hienoisen nousun johtamatta kuitenkaan kynnsarvon ylittymiseen.
- 31 Neljäs kysymys:
Kysymyksiin 4a ja 4b on Bundesverwaltungsgerichtin käsityksen mukaan vastattava oikeuskirjallisuudessa esitetyistä vastakkaisista näkemyksistä poiketen kieltävästi.
- 32 a) Bundesverwaltungsgericht katsoo, etteivät jäsenvaltiot ole unionin oikeuden mukaan velvollisia mukauttamaan kansallista lainsäädäntöään siten, että kaikilla yleisön, jota hanke koskee, jäsenillä, jotka vetoavat siihen, että hankkeen hyväksyminen loukkaa heidän oikeuksiaan, on myös oikeus vedota vesioikeudellisen huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen noudattamatta jättämiseen tuomioistuimessa.

- 33 Saksan lainsäädännön mukaan hallintotuomioistuin kumoaa hallintotoimen vain, jos se on lainvastainen ja sillä loukataan kantajan omia oikeuksia. Vastaavasti kantaja voi kanteessaan esittää väitteen, joka liittyy suunnittelua koskevan päätöksen hänen omia suojattuja etujaan koskevaan virheelliseen arviointiin, muttei voi vaatia joka suhteessa, myös objektiivisesti, virheetöntä arviointia ja suunnittelua.
- 34 Siltä osin kuin on kyse yksittäisen kantajan omaisuudesta, koska häntä uhkaa hankkeen vuoksi pakkolunastus, kantaja voi – perustuslaissa suojatun omistusoikeuden nojalla (perustuslain 14 §) – vaatia lähtökohtaisesti kaavanvahvistuspäätöksen kattavaa tuomioistuinvalvontaa eli esittää myös objektiivisen oikeuden virheellistä soveltamista tai yleisen edun virheellistä arviointia koskevan väitteen. Tämä ei kuitenkaan päde, jos tämän edun virheetönkään huomioon ottaminen ei johtaisi suunnitelman muuttamiseen kyseisen kantajan maa-alueen kohdalla.
- 35 Ympäristöalan oikeussuojakeinoista annetun lain säännösten mukaan tunnustetut ympäristönsuojeluyhdistykset sitä vastoin voivat tavoitteitaan sääntöjensä mukaisesti edistäessään käyttää oikeussuojakeinoja, eikä niiden tarvitse vedota omien oikeuksiensa loukkaamiseen. Oikeussuojakeinot ovat perusteltuja, jos on kyse objektiivisen oikeuden loukkaamisesta.
- 36 Tätä taustaa vasten Bundesverwaltungsgericht katsoo, että yksittäisillä kantajilla, joiden maaomaisuutta hanke ei koske, ei lähtökohtaisesti ole oikeutta vedota vesioikeudellisen huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen noudattamatta jättämiseen. WHG:n 27 ja 47 §:n sisältämät säännökset, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2000/60 4 artikla, ovat Saksassa oikeudesta vallitsevan käsityksen mukaan yksinomaan yleisen edun mukaisia, eikä niillä perusteta subjektiivisia oikeuksia.
- 37 Bundesverwaltungsgericht katsoo monen seikan tukevan sitä, ettei unionin oikeus edellytä tästä käsityksestä poikkeamista. Tämä näkemys perustuu ennen kaikkea unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansallinen lainsäätäjä voi rajoittaa pelkästään subjektiivisiin oikeuksiin ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota muutoksenhaussa tuomioistuimissa, mutta että tällaista rajoitusta ei voida soveltaa ympäristönsuojelujärjestöihin (tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, 45 kohta).
- 38 Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 34 kohta), että direktiivin 2000/60 tehokas vaikutus ja sen ympäristönsuojelua koskeva tavoite edellyttävät, että ”yksityiset – taikka tarpeen vaatiessa asianmukaisesti perustettu ympäristönsuojelujärjestö –” voivat vedota siihen tuomioistuimissa. Nimenomaan sanalla ”tai” osoitettua vaihtoehtoa voidaan Bundesverwaltungsgerichtin käsityksen mukaan pitää todisteena siitä, että

kansallisilla viranomaisilla on tältä osin harkintavaltaa. Se ylittyy vasta, kun ympäristönsuojelujärjestöjenkin on mahdotonta riitauttaa päätöstä.

- 39 Samalla tavalla Bundesverwaltungsgericht tulkitsee unionin tuomioistuimen lausumia, jotka koskevat SEU 19 artiklan 1 kohtaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan sisältyvää ja myös Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa taattua tehokasta oikeussuojaa, siinä mielessä, että ainoastaan ympäristönsuojelujärjestöiltä ei saa viedä mahdollisuutta saattaa yleisen edun ajamiseksi annettujen oikeussääntöjen noudattamista valvonnan alaisuuteen (ks. tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
- 40 Myös unionin tuomioistuimen tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838) koskee ainoastaan tunnustettujen ympäristönsuojeluyhdistysten oikeudellista asemaa.
- 41 Pelkästään siitä seikasta, että kaikki yleisön, jota hanke koskee, jäsenet – kuten ihmiset yleensäkin – tarvitsevat terveydelle vaaratonta juomavettä, ei Bundesverwaltungsgerichtin käsityksen mukaan seuraa direktiivin 2000/60 4 artiklasta johtuvia yksityisen pitemmälle meneviä kanneoikeuksia.
- 42 Direktiivillä on tarkoitus tosin taata muun muassa väestön juomaveden saanti ja terveys, mikä tarkoittaa sitä, että niiden, joita asia suoraan koskee, on kaikissa tapauksissa, joissa direktiivissä säädettyjen toimenpiteiden puutteellinen noudattaminen voisi vaarantaa ihmisten terveyden, voitava vedota pakottaviin säännöksiin, jotta he voivat saada tuomioistuimen tutkimaan, onko hankkeelle luvan myöntänyt viranomainen noudattanut direktiivin 2000/60 4 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan (tuomio 12.12.1996, komissio v. Saksa, C-298/95, EU:C:1996:501, 16 kohta; tuomio 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, 38 kohta; tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, 44 kohta ja tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, 34 kohta).
- 43 Edellytyksiä, jotka koskevat koskemista ja siihen liittyvää tarvetta voida hakea oikeussuojaa, ei ole kuitenkaan määritetty direktiivissä 2000/60 eikä unionin tuomioistuimen tähänastisessa oikeuskäytännössä. Tältä osin jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta. Erityisesti on todettava, että kansalliset lainsäätäjät voivat rajoittaa ne oikeudet, joiden loukkaamiseen yksityinen voi vedota hakiessaan päätökseen muutosta tuomioistuimissa, subjektiivisiin julkisoikeudellisiin oikeuksiin eli yksityisten oikeuksiin, jotka voidaan kansallisen oikeuden nojalla määritellä subjektiivisiksi julkisoikeudellisiksi oikeuksiksi (tuomio 16.4.2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, 40 kohta ja tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa, C-137/14, EU:C:2015:683, 32 ja 33 kohta). Tämän perusteella hanke ei kaiketi voi koskea ”suoraan” yleisön, jota hanke koskee, niitä jäseniä, jotka saavat juomavetensä julkisen vesihuollon välityksellä (ks. tuomio 25.6.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, 39 kohta), siinä mielessä, että heidän olisi unionin

oikeuden nojalla ehdottomasti voitava itse vedota tuomioistuimessa vesioikeudellisen huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen noudattamatta jättämiseen.

- 44 b) Bundesverwaltungsgericht katsoo, ettei myöskään niille yksittäisille kantajille, joilla on suunnitellun tielinjan lähellä yksityistä vesihuoltoa varten yksityinen kaivo, johon pintaveden pelätään tieltä valuvan, pidä direktiivin 2000/60 4 artiklan nojalla välttämättä antaa oikeutta perustaa kanteitaan vesioikeudellisen huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen mahdollisiin noudattamatta jättämisiin. Tällaisia kantajia suojellaan riittävästi kansallisessa oikeudessa.
- 45 Bundesverwaltungsgerichtin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan he voivat nimittäin ryhtyä oikeudellisiin toimiin itse vesioikeudellista lupaa vastaan, jos se koskee heitä selvästi ja erikseen. He voivat unionin oikeudesta riippumatta vedota siihen, että lupa vaarantaa heidän kaivoonsa tulevan pohjaveden laadun juomavetenä.
- 46 Jos direktiivin 2000/60 4 artiklaa on tulkittava siten, että yksittäinen kaivonomistaja voi vedota tuomioistuimessa unionin oikeuden huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen noudattamatta jättämiseen, hänellä pitäisi joka tapauksessa olla tämä oikeus vain siltä osin kuin asia koskee häntä. Niinpä pelkästään itse hankkeen ei pitäisi konkreettisesti koskea häntä, vaan lisäksi nimenomaan (väitetyn) huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen noudattamatta jättämisen pitäisi konkreettisesti koskea häntä.
- 47 Hanke koskisi kantajaa tällä tavalla, jos direktiivin 2000/60 säännösten noudattamatta jättäminen vaarantaisi hänen terveytensä. Hän ei kuitenkaan voisi vedota terveyttä vaarantavasta noudattamisesta riippumattomaan huonontamiskiellon ja parantamisvaatimuksen noudattamiseen muilta osin.