

**Zaak C-535/18**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

16 augustus 2018

**Verwijzende rechter:**

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

25 april 2018

**Verzoekende partijen:**

IL en 12 andere verzoekers

**Verwerende partij:**

Land Nordrhein-Westfalen

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Rechtsbescherming tegen openbare bouwprojecten

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing**

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – hierna: „MEB-richtlijn” – aldus worden uitgelegd dat daarmee een bepaling van nationaal recht verenigbaar is, volgens welke een verzoeker die geen erkende milieuorganisatie is, alleen nietigverklaring van een beslissing wegens een

procedurefout kan eisen wanneer de procedurefout hem zelf de mogelijkheid tot wettelijk vastgestelde inspraak in het besluitvormingsproces heeft ontnomen?

2. a) Moet artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 (PB 2014, L 311, blz. 32), – hierna: „kaderrichtlijn water (KRW)” – aldus worden uitgelegd dat het niet alleen een materiële toetsingsnorm, maar bovendien ook voorwaarden voor de bestuurlijke goedkeuringsprocedure bevat?

b) Indien vraag 2a) bevestigend wordt beantwoord:

Moet de inspraak krachtens artikel 6 MEB-richtlijn altijd verplicht de documenten met betrekking tot de toetsing aan de normen van de waterwetgeving in bovengenoemde zin betreffen of is een onderscheid toelaatbaar naargelang het moment waarop het document is opgesteld en naargelang de ingewikkeldheid ervan?

3. Moet het begrip ‚achteruitgang van de toestand van een grondwaterlichaam’ in artikel 4, lid 1, onder b), i), KRW aldus worden uitgelegd dat sprake is van een achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam, zodra ten minste een milieukwaliteitsnorm voor een parameter ten gevolge van het project wordt overschreden, en dat los daarvan, wanneer voor een verontreinigende stof de vastgestelde drempelwaarde reeds is overschreden, elke verdere (meetbare) verhoging van de concentratie dan een achteruitgang vormt?

4. a) Moet artikel 4 KRW – met inachtneming van de dwingende werking ervan (artikel 288 VWEU) en de waarborg van een daadwerkelijke rechtsbescherming (artikel 19 VEU) – aldus worden uitgelegd dat alle leden van het door een project betrokken publiek die stellen dat hun rechten zijn geschonden door de goedkeuring van het project, eveneens bevoegd zijn schendingen volgens de waterwetgeving van het verbod op achteruitgang en van het verbeteringsvereiste in rechte aan te voeren?

b) Bij een ontkennend antwoord op vraag 4a):

Moet artikel 4 KRW – met inachtneming van het doel ervan – aldus worden uitgelegd dat in elk geval de verzoekers die in de nabijheid van het geplande wegtracé een eigen waterput voor hun particuliere drinkwatervoorziening in stand houden, bevoegd zijn schendingen volgens de waterwetgeving van het verbod op achteruitgang en van het verbeteringsvereiste in rechte aan te voeren?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, in het bijzonder de artikelen 6 en 11

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, in het bijzonder artikel 4

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, in het bijzonder artikel 6

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Wasserhaushaltsgesetz (federale wet betreffende de waterhuishouding; hierna: „WHG”), met name §§ 27 en 47

Verordnung zum Schutz des Grundwassers (federale besluit betreffende de bescherming van het grondwater; Grundwasserverordnung [grondwaterbesluit]; hierna: „GrwV”), met name §§ 7 en 9

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (federale wet op de milieueffectbeoordeling; hierna: „UVPG”), met name §§ 6 en 9

Verwaltungsverfahrensgesetz (federale wet bestuursprocesrecht; hierna: „VwVfG”), met name §§ 46 en 75

Verwaltungsgerichtsordnung (federaal wetboek van bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO”), met name §§ 42 en 113

Umweltrechtsbehelfsgesetz (federale wet beroepsgangen in milieuaangelegenheden; hierna: „UmwRG”), met name §§ 1 tot en met 4

### **Korte weergave van de feiten en van de procedure**

- 1 Verzoekers keren zich tegen het besluit van de Bezirksregierung Detmold (hierna: „goedkeuringsinstantie”) van 27 september 2016, waarbij op verzoek van het Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (hierna: „opdrachtgever”) het project voor de bouw van een toegangsweg naar de autosnelweg in de buurt van Bielefeld is vastgesteld (zogenaamd „goedkeuringsbesluit”, waarbij is vastgesteld dat het project uit alle bestuursrechtelijke oogpunten toelaatbaar is). Het weggedeelte waarop dit besluit ziet, is ongeveer 3,7 kilometer lang. Het wegenbouwproject valt binnen de werkingssfeer van richtlijn 2011/92.
- 2 Verzoekers zijn particulieren die percelen grond bezitten in het door het project omvatte gebied. Acht verzoekers worden onteigend, dat wil zeggen dat hun

percelen grond in verschillende omvang voor het project zelf of ten behoeve van compensatiemaatregelen krachtens de natuurbeschermingswetgeving zullen worden opgeëist. Drie van de te onteigenen verzoekers zullen hun woonhuizen verliezen, anderen voeren aan in hun voortbestaan te worden bedreigd. Voor een deel vrezen de te onteigenen verzoekers eveneens overstroming van hun percelen grond. Tien verzoekers beschikken over een eigen waterput voor hun particuliere drinkwatervoorziening; zij vrezen verontreiniging van het water. Bijna alle verzoekers voeren problemen van geluidshinder aan.

- 3 De documenten betreffende het project lagen van 30 augustus tot en met 29 september 2010 openbaar ter inzage. In de aan de terinzagelegging voorafgegane kennisgeving van 21 augustus 2010 zijn een aantal documenten vermeld, maar niet de documenten met betrekking tot de bescherming tegen geluidshinder en de voorgenomen afwatering. Alle verzoekers hebben bezwaren ingediend.
- 4 Na evaluatie van de resultaten van de raadplegingsprocedure heeft de opdrachtgever verschillende wijzigingen in het project aangebracht, die met name betrekking hadden op de afwatering. Thans is het de bedoeling de op het wegdek neerkomende neerslag op een bepaald gedeelte van het projectgebied in het grondwater te lozen. Voor het overige geschiedt de afwatering op drie plaatsen door lozing in nader aangeduide wateren.
- 5 De gewijzigde documenten betreffende het project zijn van 19 mei tot en met 18 juni 2014 openbaar ter inzage gelegd. In de voorafgegane kennisgeving van 10/11 mei 2014 is wederom naar verschillende documenten verwezen, maar niet naar het gewijzigde onderzoek aangaande de afwatering. Alle verzoekers hebben nogmaals bezwaren ingediend.
- 6 De goedkeuringsinstantie verleende bij het bestreden goedkeuringsbesluit de opdrachtgever eveneens de te allen tijde herroepbare toestemming, de op het wegdek neerkomende neerslag in drie waterlopen respectievelijk in het grondwater te lozen. Het besluit bevat talrijke bijkomende bepalingen die de bescherming van de waterlopen en het grondwater moeten waarborgen.
- 7 Voor de vaststelling van het goedkeuringsbesluit is het project niet op gedocumenteerde wijze getoetst aan de vereisten van artikel 4 van richtlijn 2000/60 respectievelijk van de §§ 27 en 47 WHG, die dat artikel in Duits recht omzetten. In het goedkeuringsbesluit wordt echter samenvattend vastgesteld dat ten gevolge van het project noch met een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, noch met een achteruitgang van de toestand van een grondwaterlichaam rekening behoeft te worden gehouden. Het project vormt bijgevolg geen inbreuk op artikel 4 van richtlijn 2000/60, junctis §§ 27 en 47 WHG.
- 8 Pas in de loop van de gerechtelijke procedure heeft de goedkeuringsinstantie nadere informatie verstrekt betreffende de toetsing of het project voldeed aan het

verbod op achteruitgang en het verbeteringsvereiste en heeft zij daartoe een document overgelegd, zonder dat evenwel formeel aan de inhoud van het bestreden goedkeuringsbesluit toe te voegen. In dat document worden de betrokken waterlichamen beschreven en de gevolgen van het project voor de kwaliteitselementen ervan beoordeeld. Ter rechtvaardiging van haar handelen heeft de goedkeuringsinstantie aangevoerd dat er tijdens de goedkeuringsprocedure reeds een op de waterlichamen betrekking hebbende toetsing heeft plaatsgevonden; die toetsing is alleen niet gedocumenteerd.

- 9 Op grond van de mondelinge behandeling van 17 en 18 april 2018 heeft het Bundesverwaltungsgericht geoordeeld dat in het bestreden goedkeuringsbesluit blijkt is gegeven van een beoordelingsfout met betrekking tot de tracékeuze, die tot de vaststelling van de onrechtmatigheid en de niet-uitvoerbaarheid van het goedkeuringsbesluit zal leiden. In een afzonderlijk besluit is op deze fout gewezen.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 10 De voorgelegde prejudiciële vragen zijn van belang voor de beslissing, hoewel het Bundesverwaltungsgericht het bestreden besluit reeds op grond van de hierboven vermelde beoordelingsfout in strijd met het recht acht. Krachtens het Duitse bestuursprocesrecht leidt deze fout namelijk niet tot de nietigverklaring van het besluit, maar kan deze fout in een aanvullende procedure worden hersteld. Derhalve mag het Bundesverwaltungsgericht de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen niet open laten, maar dient het de rechtmatigheid van het goedkeuringsbesluit grondig te toetsen.

- 11 Eerste prejudiciële vraag:

Het Bundesverwaltungsgericht acht de kennisgevingen betreffende de terinzagelegging van 21 augustus 2010 en van 10/11 mei 2014 onjuist aangezien het publiek niet, zoals het nationale recht in lijn met het Unierecht bepaalt, toereikend is geïnformeerd aangaande de voor het besluit relevante documenten met betrekking tot de milieueffecten van het project. In de eerste kennisgeving ontbrak een verwijzing naar de documenten met betrekking tot de aspecten geluidshinder en water; in de tweede kennisgeving is niet gewezen op het gewijzigde document aangaande de afwatering. Bovendien is in de tekst van de kennisgeving de misleidende indruk gewekt dat alle documenten volledig zijn opgesomd.

- 12 Deze procedurefouten leiden krachtens het nationale recht echter niet tot nietigverklaring van het goedkeuringsbesluit of tot de vaststelling van de onrechtmatigheid ervan, aangezien zij naar het oordeel van het [Bundesverwaltungsgericht] de beslissing in de zaak kennelijk niet hebben beïnvloed. Wanneer – zoals hier – een individuele verzoeker beroep instelt, gaat het uitsluitend erom of *hem zelf* de mogelijkheid tot wettelijk vastgestelde inspraak in het besluitvormingsproces is ontnomen; een dergelijke partij kan

daarentegen geen vermindering van de procedurele rechten van andere leden van het betrokken publiek aanvoeren

- 13 Bij milieuorganisaties is de rechtspositie daarentegen anders. Zij kunnen vermindering van de procedurele rechten van het betrokken publiek stellen.
- 14 Het Bundesverwaltungsgericht acht deze regeling om de volgende redenen verenigbaar met artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/92:
- 15 Het Hof heeft in het arrest van 7 november 2013, *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 49), geoordeeld dat onbetwistbaar niet iedere procedurefout noodzakelijkerwijs gevolgen heeft voor de inhoud van het bestreden besluit. De doelstelling van de richtlijn om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen, zal derhalve niet in gevaar komen wanneer een verzoeker die zich op een dergelijke fout beroept, volgens het recht van een lidstaat moet worden aangemerkt als een persoon die niet in zijn rechten is geschaad, zodat hij een dergelijk besluit niet kan aanvechten.
- 16 Voor zover het Hof er in beperkende zin op heeft gewezen dat de rechter bij wie het beroep aanhangig is, dienaangaande op geen enkele wijze de bewijslast naar de verzoeker mag verleggen, deze rechter aan de hand van het door de bevoegde autoriteiten verstrekte bewijsmateriaal en aan de hand van alle dossierstukken moet oordelen en ten slotte met name met de ernst van de aangevoerde fout rekening moet houden (zie punt 52 e.v. van het genoemde arrest), heeft de Duitse wetgever daarmee via een gedifferentieerde regeling in het Umweltrechtsbehelfsgesetz rekening gehouden.
- 17 De eis van het Hof dat met name wordt nagegaan „of *het betrokken publiek* ten gevolge van deze fout niet een van de waarborgen is ontnomen die in het leven zijn geroepen om het [...] toegang tot de informatie te verlenen en inspraak bij het besluitvormingsproces te geven” (punt 54 van genoemd arrest; cursivering alleen hier), staat naar de mening van het Bundesverwaltungsgericht niet in de weg aan de Duitse regeling. Veeleer valt deze regeling onder de aan de lidstaten in artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/92 uitdrukkelijk verleende mogelijkheid om in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtstelsel een inbreuk op een recht in aanmerking te nemen. „Betrokken publiek” in deze zin is in het onderhavige verband bijgevolg alleen de individuele verzoeker en niet het gehele mogelijke publiek.
- 18 Deze mening is eveneens gebaseerd op de rechtspraak van het Hof, dat een lidstaat mag bepalen dat voor de nietigverklaring van een overheidsbesluit door de bevoegde rechter is vereist dat jegens de verzoeker een subjectief recht is geschonden. Deze beperking mag echter niet worden toegepast op milieuorganisaties. Laatstgenoemden moeten de voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen, alsook de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied die rechtstreekse werking hebben, dwingend in

rechte kunnen aanvoeren (arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland, C-137/14, EU:C:2015:683, punten 32 en 92).

19 Tweede prejudiciële vraag:

a) In het onderhavige geval heeft de goedkeuringsinstantie de toetsing van het project aan het krachtens de waterwetgeving gestelde verbod op achteruitgang respectievelijk het verbeteringsvereiste pas in de loop van de gerechtelijke procedure begrijpelijk gedocumenteerd. Dienaangaande rijst de vraag of artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60, dat volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433) een dwingend karakter heeft, niet alleen een materiële toetsingsnorm bevat, maar eveneens een voorwaarde voor de bestuurlijke goedkeuringsprocedure. Concreet moet worden duidelijk gemaakt of het er alleen op aankomt dat de verklaring in het goedkeuringsbesluit dat het project geen inbreuk vormt op artikel 4 van richtlijn 2000/60, junctis de §§ 27 en 47 WHG, *alles bij elkaar genomen* juist blijkt te zijn, zelfs wanneer bepaalde documenten pas later in de gerechtelijke procedure worden ingediend, of dat richtlijn 2000/60 vereist dat een project reeds voor het goedkeuringsbesluit in een transparante, dat wil zeggen aan de hand van adequate documentatie, en begrijpelijke bestuurlijke procedure wordt getoetst aan het verbod op achteruitgang en het verbeteringsvereiste.

20 In verband met de effectbeoordeling in de zin van richtlijn 92/43 gaat het Bundesverwaltungsgericht – op basis van de rechtspraak van het Hof (zie bijvoorbeeld arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punten 53 e.v.) – in zijn vaste rechtspraak ervan uit dat artikel 6, lid 3, van deze richtlijn bepaalde eisen aan de goedkeuringsprocedure bevat. Volgens deze rechtspraak mag de bevoegde autoriteit de effectbeoordeling niet pas tijdens de gerechtelijke procedure verrichten of aldaar voor de eerste maal haar vakwetenschappelijke inzichten documenteren.

21 Het Bundesverwaltungsgericht neigt ertoe deze vereisten in ieder geval in principe toe te passen op de toetsing van een project aan het krachtens de waterwetgeving gestelde verbod op achteruitgang, teneinde daadwerkelijke rechtsbescherming in een gerechtelijke procedure te waarborgen en te voorkomen dat de gerechtelijke procedure wordt overladen.

22 b) Met betrekking tot prejudiciële vraag 2b) acht het Bundesverwaltungsgericht een gedifferentieerde oplossing passend, die onderscheid maakt zowel naargelang het moment waarop het document is opgesteld alsook naargelang de ingewikkeldheid van de vragen die uit het oogpunt van de waterwetgeving rijzen.

23 Wanneer de opdrachtgever een document opstelt, dat een toetsing van een project aan de voorwaarden van richtlijn 2000/60 bevat, en dat document samen met de vergunningsaanvraag aan de goedkeuringsinstantie voorlegt, zal het daarbij

doorgaans gaan om een van de „voornaamste rapporten” [artikel 6, lid 3, onder b), van richtlijn 2011/92], waarover inspraak moet worden verleend.

- 24 In gevallen waarin het krachtens de waterwetgeving vereiste document op grond van het arrest van het Hof van 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433), pas in een lopende goedkeuringsprocedure, en wel na de inspraak, is opgesteld, heeft het Bundesverwaltungsgericht met betrekking tot de vraag of opnieuw inspraak is vereist, onderscheid gemaakt naargelang dat document een nieuwe toetsing van de milieuaspecten bevat, die aanzienlijk verder strekt dan de reeds bestaande onderzoeken.
- 25 Ook in ander verband heeft het Bundesverwaltungsgericht geoordeeld dat geen nieuwe inspraak is vereist, wanneer de gewijzigde documenten zich beperken tot detailwijzigingen en een diepgaandere toetsing van bepaalde aspecten, zonder het gehele ontwerp van het project te wijzigen of tot fundamenteel andere beoordelingsresultaten te komen. Anders zou de goedkeuringsprocedure, waarmee op geïjkte wijze aanzienlijke algemene belangen worden nagestreefd, onevenredig worden vertraagd.
- 26 Derde prejudiciële vraag:

Het Bundesverwaltungsgericht gaat ervan uit dat het verbod op achteruitgang eveneens voor het grondwater [artikel 4, lid 1, onder b), i) tot en met ii), van richtlijn 2000/60] geldt en dat de uitzetting van het Hof in het arrest van 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 43 e.v.), met betrekking tot de achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam toepasselijk is op het grondwater. Bovendien neemt het Bundesverwaltungsgericht aan dat de toetsing het verbod op achteruitgang van het grondwaterlichaam *in zijn geheel* betreft, aangezien punt 2.4.5 van bijlage V bij richtlijn 2000/60 dat eveneens in aanmerking neemt bij de „Interpretatie en presentatie van de chemische toestand van grondwater”. Lokaal begrensde wijzigingen zijn derhalve niet relevant, zolang zij geen gevolgen hebben voor het grondwaterlichaam in zijn geheel.

- 27 Door het Hof is echter nog niet – ten minste niet uitdrukkelijk – opgehelderd of het oordeel in het arrest van 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433), met betrekking tot het beoordelingscriterium van overeenkomstige toepassing is. Het Hof heeft in punt 69 van dat arrest geoordeeld dat sprake is van achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 zodra de toestand van ten minste een van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij die richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse. Indien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich reeds in de laagste klasse



bevindt, vormt iedere achteruitgang van dat element evenwel een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam.

- 28 Dat beoordelingscriterium is niet zonder meer van overeenkomstige toepassing op het grondwater. Want anders dan voor oppervlaktewaterlichamen, waarvoor in richtlijn 2000/60 een ecologische kwaliteitscomponent in vijf klassen is vastgesteld (zie bijlage V, punt 1.4.1, iii), van deze richtlijn), onderscheidt de richtlijn met betrekking tot het grondwater aangaande de kwantitatieve en chemische toestand telkens enkel tussen goed en ontoereikend (zie bijlage V, punt 2.2.4 en punt 2.4.5).
- 29 Met inaanmerkingneming van het door het Hof in het arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), uitgewerkte doel van de KRW – bereiken van een „goede toestand” van alle wateren – zou sprake kunnen zijn van een achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam, zodra ten minste een milieukwaliteitsnorm voor een parameter ten gevolge van het project wordt overschreden. Daarentegen vormt voor verontreinigende stoffen die de relevante drempelwaarde reeds in de bestaande toestand overschrijden, elke verdere (meetbare) toename van de concentratie een achteruitgang.
- 30 In het onderhavige geval zou dat vermoedelijk ertoe leiden dat geen sprake zou zijn van een achteruitgang. Het door het project getroffen grondwaterlichaam is met betrekking tot de kwantitatieve toestand als goed en met betrekking tot de chemische toestand als ontoereikend gekwalificeerd. Dat laatste blijkt uit de met de landbouw samenhangende overschrijding van de drempelwaarden voor de stoffen nitraat en ammonium. De overige relevante drempelwaarden worden daarentegen in acht genomen. Door het project zou – ten gevolge van het gebruik van strooizout in de winter – enkel het chloridegehalte gering toenemen, zonder evenwel tot een overschrijding van de drempelwaarde te leiden.
- 31 Vierde prejudiciële vraag:  
De prejudiciële vragen 4a) en b) moeten naar de mening van het Bundesverwaltungsgericht, anders dan in de rechtsleer wordt aangenomen, ontkennend worden beantwoord.
- 32 a) Naar de mening van het Bundesverwaltungsgericht zijn de lidstaten volgens het Unierecht niet verplicht hun nationale recht zodanig vorm te geven dat alle leden van het door een project betrokken publiek die schending van hun eigen rechten stellen, eveneens bevoegd zijn schendingen volgens de waterwetgeving van het verbod op achteruitgang en van het verbeteringsvereiste in rechte aan te voeren.
- 33 Naar Duits recht verklaart een bestuursrechter een bestuurlijke handeling alleen nietig wanneer deze handeling onrechtmatig is en inbreuk maakt op de eigen rechten van de verzoeker. Dienovereenkomstig kan de verzoeker met een bezwaar tegen een planologische beslissing weliswaar de onjuiste afweging van zijn eigen

beschermde belangen aanvoeren, maar hij kan niet een in elk, ook objectief, opzicht foutloze afweging en planning eisen.

- 34 Voor zover een individuele verzoeker in zijn eigendom is geraakt omdat hij wegens het project onteigend dreigt te worden, kan hij weliswaar – met het oog op het grondwettelijk beschermde eigendomsrecht (artikel 14, [Duitse] Grondwet) – in principe een grondige rechterlijke toetsing van het goedkeuringsbesluit eisen, en derhalve ook onjuiste toepassing van het objectieve recht of onjuiste afweging van publieke belangen als grief aanvoeren. Dat geldt echter niet wanneer ook een foutloze inachtneming van deze belangen niet zou leiden tot een wijziging van het project aangaande zijn perceel grond.
- 35 Daarentegen kunnen erkende milieuorganisaties volgens de bepalingen van het Umweltrechtsbehelfsgesetz binnen het bestek van hun statutaire werkterrein beroep instellen zonder schending van hun eigen rechten te hoeven aanvoeren. Deze beroepen zijn gegrond wanneer er sprake is van schending van het objectieve recht.
- 36 Tegen deze achtergrond is het Bundesverwaltungsgericht van mening dat individuele verzoekers die niet in hun eigendom zijn geraakt, in principe niet bevoegd zijn schendingen volgens de waterwetgeving van het verbod op achteruitgang en van het verbeteringsvereiste in rechte aan te voeren. De bij de §§ 27 en 47 WHG vastgestelde regelingen, die artikel 4 van richtlijn 2000/60 omzetten, dienen volgens de Duitse rechtsopvatting uitsluitend het algemeen belang en verlenen geen subjectieve rechten.
- 37 Naar de mening van het Bundesverwaltungsgericht pleit veel ervoor dat het Unierecht niet vereist dat deze rechtsopvatting wordt verlaten. Deze rechter baseert zijn mening met name op de rechtspraak van het Hof dat het de nationale wetgever vrijstaat de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in een beroep in rechte, te beperken tot enkel subjectieve rechten, waarbij deze beperking niet als zodanig kan worden toegepast op milieuorganisaties (arrest van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 45).
- 38 Weliswaar heeft het Hof in het arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 34), geoordeeld dat de nuttige werking van richtlijn 2000/60 en het doel van milieubescherming vereisen dat „particulieren, of eventueel een conform de regels opgerichte milieuorganisatie”, zich in rechte daarop kunnen beroepen. Juist dat met het woord „of” verduidelijkte alternatief kan naar de mening van het Bundesverwaltungsgericht echter als bewijs worden aangevoerd dat de lidstaten dienaangaande een beoordelingsmarge hebben. Deze marge zou pas zijn overschreden wanneer ook milieuorganisaties de desbetreffende beslissing niet kunnen aanvechten.

- 39 Op dezelfde wijze begrijpt het Bundesverwaltungsgericht de oordelen van het Hof met betrekking tot de in artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten vastgestelde en ook in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus opgenomen waarborg van een effectieve rechterlijke bescherming in die zin dat alleen milieuorganisaties niet de mogelijkheid mag worden ontnomen de inachtneming van de het algemeen belang dienende voorschriften te laten toetsen (zie arrest van het Hof van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punten 35 e.v. en 45 e.v.).
- 40 Ook het arrest van het Hof van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), heeft alleen betrekking op de rechtspositie van erkende milieuorganisaties.
- 41 Aan de omstandigheid alleen dat alle leden van het betrokken publiek – zoals de bevolking in haar geheel – op drinkwater van onberispelijke hygiënische kwaliteit zijn aangewezen, ontlenen volgens het Bundesverwaltungsgericht particulieren voor de toepassing van artikel 4 van richtlijn 2000/60 geen verdergaande rechtsmiddelen.
- 42 Weliswaar moet deze richtlijn onder andere de drinkwatervoorziening en de gezondheid van de bevolking waarborgen, hetgeen inhoudt dat al wie rechtstreeks is geraakt in alle gevallen waarin de niet-naleving van door een richtlijn vereiste maatregelen gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, in staat moet zijn zich op dwingende voorschriften te beroepen om in rechte te kunnen doen nagaan of de autoriteit die een vergunning heeft afgegeven voor een project, de krachtens artikel 4 van richtlijn 2000/60 op haar rustende verplichtingen is nagekomen (arresten van het Hof van 12 december 1996, Commissie/Duitsland, C-298/95, EU:C:1996:501, punt 16; 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 38; 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 44, en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punt 34).
- 43 Het vereiste van geraaktheid en de daarmee gepaard gaande noodzaak om rechtsbescherming in een gerechtelijke procedure te kunnen afdwingen, worden evenwel noch in richtlijn 2000/60, noch in de geldende rechtspraak van het Hof omschreven. Dienaangaande beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Met name staat het de nationale wetgever vrij, de rechten waarvan schending door een individueel persoon kan worden aangevoerd in een beroep in rechte tegen een besluit, te beperken tot enkel subjectieve publiekrechtelijke rechten, dat wil zeggen rechten van een particulier die naar nationaal recht als subjectieve publiekrechtelijke rechten kunnen worden gekwalificeerd (arresten van het Hof van 16 april 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, punt 40, en 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland, C-137/14, EU:C:2015:683, punten 32 en 33). Derhalve zouden leden van het betrokken publiek, die hun drinkwater afnemen van de publieke watervoorziening, niet in die zin „rechtstreeks” geraakt kunnen zijn (zie arrest van het Hof van 25 juni 2008,

Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 39), dat zij zelf krachtens het Unierecht dwingend in staat zouden moeten zijn schendingen volgens de waterwetgeving van het verbod op achteruitgang en van het verbeteringsvereiste in rechte aan te voeren.

- 44 b) Volgens het Bundesverwaltungsgericht moeten ook de individuele verzoekers die in de nabijheid van het geplande wegtracé eigen waterputten voor hun particuliere drinkwatervoorziening in stand houden en de achteruitgang daarvan vrezen door het wegsijpelen van neerslag van het wegdek, met inachtneming van artikel 4 van richtlijn 2000/60 niet dwingend het recht krijgen hun beroep te baseren op mogelijke schending volgens de waterwetgeving van het verbod op achteruitgang respectievelijk van het verbeteringsvereiste. Deze verzoekers worden naar nationaal recht toereikend beschermd.
- 45 Volgens vaste rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht kunnen zij namelijk tegen de goedkeuring van het project volgens de waterwetgeving als zodanig in rechte optreden, voor zover zij hierdoor op een gekwalificeerde en individuele wijze zijn geraakt. Zij kunnen aldus los van het Unierecht aanvoeren dat de goedkeuring de drinkwaterkwaliteit van het in hun eigen waterputten opgepompte grondwater in gevaar brengt.
- 46 Indien artikel 4 van richtlijn 2000/60 aldus zou moeten worden uitgelegd dat de individuele bezitter van een eigen waterput zich voor de rechter kan beroepen op schending van het Unierechtelijke verbod op achteruitgang en van het verbeteringsvereiste, dan zou dat recht hem in elk geval slechts toekomen naar de mate waarin hij is geraakt. Hij zou derhalve niet alleen door het project zelf, maar bovendien juist door de (vermeende) schending van het verbod op achteruitgang respectievelijk van het verbeteringsvereiste, concreet geraakt moeten zijn.
- 47 In deze zin zou de verzoeker geraakt zijn wanneer zijn gezondheid in gevaar zou komen wegens niet-naleving van de vereisten van richtlijn 2000/60. Hij zou echter niet, los van het gezondheidsgevaar, in een ander opzicht naleving van het verbod op achteruitgang respectievelijk van het verbeteringsvereiste kunnen afdwingen.