



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
12 päivänä marraskuuta 2019¹

Asia C-535/18

**IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,**

QD:n kuolinpesä (osakkaina RC ja SB)

**TA,
UZ,
VY ja
WX**

vastaan

Land Nordrhein-Westfalen

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2011/92/EU – Ympäristövaikutusten arviointi –
Direktiivi 2000/60/EY – Unionin vesipolitiikka – Muutoksenhakuoikeus menettelyvirheiden
perusteella – Kansallisissa säännöksissä rajoitetaan muutoksenhakuoikeutta
menettelyvirheiden perusteella

I Johdanto

1. Missä olosuhteissa yksityinen kansalainen voi riitauttaa sellaisen hallintopäätöksen pätevyyden, jossa myönnetään lupa suureen tiehankkeeseen, sillä perusteella, ettei unionin ympäristölainsäädännön vaatimuksia ole noudatettu? Tämä on yksi nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntönsä yhteydessä esille tulevista perustavista kysymyksistä. Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (jäljempänä YVA-direktiivi)² 6 ja 11 artiklan sekä yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY (jäljempänä vesipuitedirektiivi)³ 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohdan ja b alakohdan i alakohdan tulkintaa.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² EUVL 2012, L 26, s. 1.

³ EYVL 2000, L 327, s. 1.

2. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö esitettiin yksityisten (jäljempänä kantajat) ja Land Nordrhein-Westfalenin (Nordrhein-Westfalenin osavaltio, Saksa) välisessä asiassa, joka koskee Bezirksregierung Detmoldin (Detmoldin paikallishallinto) päätöstä hyväksyä suunnitelma A 33 -moottoritien ja B 61 -kantatien uuden Ummelnin liittymän rakentamisesta.

3. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset edellyttävät jälleen kerran, että unionin tuomioistuin tarkastelee paitsi ympäristöasioita koskevan kansalaisten muutoksenhakuoikeuden laajuutta myös muita kysymyksiä, jotka liittyvät unionin aineelliseen ympäristölainsäädäntöön, erityisesti sitä, mikä on vesipuidedirektiivissä tarkoitettua vesimuodostuman huononemista.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. YVA-direktiivi

4. YVA-direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niille ympäristöasioista vastaaville viranomaisille, joita hanke todennäköisesti koskee, annetaan mahdollisuus ilmaista kantansa hankkeen toteuttajan toimittamien tietojen ja lupahakemuksen osalta. Tätä varten jäsenvaltioiden on nimettävä ne viranomaiset, joita asiassa on kuultava, joko yleisesti tai tapauskohtaisesti. Näille viranomaisille on toimitettava 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot. Jäsenvaltioiden tehtävänä on vahvistaa yksityiskohtaiset menettelyt kuulemista varten.

2. Yleisölle on ilmoitettava joko julkisin ilmoituksin tai muin asianmukaisin tavoin, kuten sähköisin viestimin milloin mahdollista, seuraavat seikat 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ympäristöä koskevien päätöksentekomenettelyjen varhaisessa vaiheessa ja viimeistään heti, kun tiedot voidaan kohtuudella antaa:

- a) lupahakemus;
- b) tieto siitä, että hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ja, tarvittaessa, että siihen sovelletaan 7 artiklaa;
- c) yksityiskohtaiset tiedot toimivaltaisista viranomaisista, jotka vastaavat päätöksenteosta, joilta voi saada asiaa koskevia tietoja ja joille huomautukset tai kysymykset voidaan esittää, sekä yksityiskohtaiset tiedot määräajoista huomautusten tai kysymysten esittämiselle;
- d) mahdollisten päätösten luonne tai päätösluonnos, jos sellainen on;
- e) ilmoitus 5 artiklan mukaisesti saadun tiedon saatavilla olosta;
- f) milloin, missä ja miten asiaa koskevat tiedot annetaan saataville;
- g) yksityiskohtaiset tiedot menettelyistä tämän artiklan 5 kohdan mukaista yleisön osallistumista varten.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisön, jota asia koskee, saataville annetaan kohtuullisessa määräjassa:

- a) kaikki 5 artiklan mukaisesti saadut tiedot;
- b) kansallisen lainsäädännön mukaisesti tärkeimmät toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille annetut selvitykset ja ohjeet, kun yleisölle, jota asia koskee, tiedotetaan asiasta tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti;
- c) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta [ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY (EUVL 2003, L 41, s. 26) kumoamisesta] 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY säännösten mukaisesti muut kuin tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot, jotka ovat merkityksellisiä päätöksen kannalta tämän direktiivin 8 artiklan mukaisesti ja jotka annetaan saataville vasta, kun yleisölle, jota asia koskee, on ilmoitettu tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti.

4. Yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.

5. Jäsenvaltioiden on määritettävä yksityiskohtaiset järjestelyt, joita toteutetaan yleisölle tiedottamiseksi (esimerkiksi jakamalla ilmoituksia tietyllä alueella tai ilmoittamalla asiasta paikallisissa sanomalehdissä) sekä yleisön, jota asia koskee, kuulemiseksi (esimerkiksi kirjallisten lausuntojen tai julkisen kuulemisen avulla).

6. On asetettava eri vaiheille kohtuulliset määräajat, joilla mahdollistetaan, että yleisölle tiedottamiseen ja yleisön, jota asia koskee, valmistautumiseen sekä tehokkaaseen osallistumiseen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon tämän artiklan mukaisesti jää riittävästi aikaa.”

5. YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja:

- a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;
- b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.”

2. Vesipuidedirektiivi

6. ”Pintaveden tilan” ja ”pohjaveden tilan” määritelmät esitetään vesipuidedirektiivin 2 artiklan 17 ja 19 alakohdassa. Vesipuidedirektiivissä ”pintaveden tilalla” tarkoitetaan ”pintavesimuodostuman tilaa silloin, kun sen ekologinen ja kemiallinen tila ovat vähintään hyviä” ja ”pohjaveden tilalla” tarkoitetaan ”pohjavesimuodostuman tilan yleisilmausta, joka on määritelty pohjavesimuodostuman määrällisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan, kumpi näistä on huonompi”.

7. Vesipuitedirektiivin 2 artiklan 25 alakohdan mukaan ”pohjaveden hyvällä kemiallisella tilalla” tarkoitetaan pohjavesimuodostuman kemiallista tilaa, joka täyttää kaikki liitteen V taulukossa 2.3.2 säädettyt ehdot.

8. Vesipuitedirektiivin 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Ympäristötavoitteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitettyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa:

a) pintavesien osalta

- i) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 6 ja 7 kohtaa ja rajoittamatta kuitenkin 8 kohdan soveltamista;
- ii) jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pintavesimuodostumia ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskevaa iii alakohtaa, tavoitteena saavuttaa viimeistään 15 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta pintaveden hyvä tila liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;
- iii) jäsenvaltioiden on suojeltava ja parannettava kaikkia keinotekoisia ja voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia, tavoitteena saavuttaa hyvä ekologinen potentiaali ja pintaveden hyvä kemiallinen tila viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;

--

b) pohjaveden osalta

- i) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään pilaavien aineiden pääsy pohjaveteen tai rajoitetaan sitä ja jotta ehkäistään kaikkien pohjavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 kohdan soveltamista ja ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 11 artiklan 3 kohdan j alakohtaa;
- ii) jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pohjavesimuodostumia sekä varmistettava tasapaino vedenoton ja pohjaveden muodostumisen välillä tavoitteena saavuttaa pohjaveden hyvä tila viimeistään 15 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 kohdan soveltamista ja ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 11 artiklan 3 kohdan j alakohtaa;
- iii) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta käännetään laskeviksi pilaavien aineiden pitoisuuksien merkitykselliset ja pysyvät nousevat muutossuunnat, jotka johtuvat ihmistoiminnan vaikutuksesta, tavoitteena vähentää asteittain pohjaveden pilaantumista.

--”

B Saksan oikeus

9. Ympäristöalan oikeussuojakeinoista annetun lain (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, jäljempänä UmwRG), sellaisena kuin se on julkaistu 23.8.2017, 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Edellä 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1–2 b kohdassa tarkoitetun hankkeen hyväksyttävyyttä koskevan päätöksen kumoamista voidaan vaatia, jos

1. [ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, jäljempänä UVPG)] säännöksissä
 - a) edellytettävää ympäristövaikutusten arviointia tai
 - b) tapauskohtaista alustavaa selvitystä ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuudesta
ei ole toteutettu määräajassa eikä sen päättymisen jälkeen.
2. UVPG:n 18 §:ssä tarkoitettua tai liittovaltion immissiosuojalain [(Bundes-Immissionsschutzgesetz)] 10 §:ssä tarkoitettua yleisön osallistumista ei ole toteutettu määräajassa eikä sen päättymisen jälkeen
3. on tapahtunut muu menettelyvirhe,
 - a) jota ei ole korjattu,
 - b) joka on luonteeltaan ja vakavuudeltaan rinnastettavissa edellä 1 ja 2 kohdassa mainittuihin tapauksiin ja
 - c) jolla yleisöltä, jota asia koskee, on evätty lakisääteinen mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyyn; tällainen osallistuminen päätöksentekomenettelyyn käsittää oikeuden tutustua asiakirjoihin, jotka on asetettava julkisesti nähtäville.

Tapauskohtaista ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta koskevaa alustavaa selvitystä, joka on tehty mutta joka ei täytä UVPG:n 5 §:n 3 momentin toisen virkkeen vaatimuksia, on pidettävä ensimmäisen virkkeen 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna alustavana selvityksenä, jota ei ole tehty.

1 a) Hallintomenettelystä annetun lain [(Verwaltungsverfahrensgesetz, jäljempänä VwVfG)] 46 §:ää sovelletaan menettelyvirheisiin, joista ei säädetä edellä 1 momentissa. Jos tuomioistuimien ei voi todeta, onko ensimmäisen virkkeen mukainen menettelyvirhe vaikuttanut asiassa tehtyyn päätökseen, sen on oletettava näin tapahtuneen.

1 b) Menettelysääntöjen rikkominen johtaa päätöksen kumoamiseen 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1–2 b tai 5 alakohdan mukaisesti vain, jos sitä ei voida korjata muuttamalla päätöstä tai täydentävässä menettelyssä. Edellä säädetty ei vaikuta

1. VwVfG:n 45 §:n 2 momenttiin eikä
2. VwVfG:n 75 §:n 1 a momenttiin ja kaavojen voimassa pitämisestä annettuun muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.

Tuomioistuimien voi hakemuksesta määrätä, että käsittely keskeytetään, kunnes edellä 1 ja 1 a alakohdassa tarkoitetut menettelyvirheet on korjattu, siltä osin kuin tämä edistää menettelyjen keskittämistä.

2) – –

3) Edellä olevia 1 ja 2 momenttia sovelletaan vastaavasti oikeussuojakeinoihin,

1. joita käyttävät hallintotuomioistuimista annetun lain [(Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO)] 61 §:n 1 kohdassa tarkoitetut henkilöt ja VwGO:n 61 §:n 2 kohdassa tarkoitetut yhdistykset ja
2. yhdistykset, jotka täyttävät 3 §:n 1 momentin tai 2 §:n 2 momentin vaatimukset.

Edellä 1 momentin ensimmäisen virkkeen 3 kohtaa sovelletaan ensimmäisen virkkeen 1 kohdan mukaisten henkilöiden ja yhdistysten oikeussuojakeinoihin sillä edellytyksellä, että päätöksen kumoamista voidaan vaatia vain, jos menettelyvirhe on evännyt asianomaiselta osapuolelta mahdollisuuden osallistua päätöksentekomenettelyyn laissa säädetyllä tavalla.

4) Edellä olevia 1 ja 2 momenttia sovelletaan soveltuvin osin oikeussuojakeinoihin, joita yhdistykset ovat käyttäneet 3 momentin ensimmäisen virkkeen 2 kohdan mukaisesti 1 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 4 kohdan mukaisia päätöksiä vastaan. – –”

III Pääasian tosiseikat

10. Bezirksregierung Detmold (jäljempänä lupaviranomainen) hyväksyi 27.9.2016 tekemällään päätöksellä Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalenin (Nordrhein-Westfalenin osavaltion tievirasto, jäljempänä hankkeen toteuttaja) hakemuksesta suunnitelman A 33 -moottoritien ja B 61 -kantatien uuden Ummelnin liittymän rakentamisesta. Kyseessä olevan hyväksytyyn tieosuuden pituus on noin 3,7 kilometriä.

11. Kyseisessä päätöksessä myös annettiin hankkeen toteuttajalle lupa johtaa tien pinnalle kertyvä sadevesi kolmeen vesimuodostumaan tai pohjaveteen. Päätökseen sisältyi kuitenkin myös useita lisäsäännöksiä, joiden tarkoituksena oli varmistaa vedenlaatu sekä pinta- että pohjavesien osalta.

12. Suunnitteluasiakirjat olivat julkisesti nähtävillä 30.8.–29.9.2010. Nähtävillä asettamista edeltäneessä ilmoituksessa mainittiin liikennettä, lajien suojelua ja luonnonvaraista kasvistoa ja eläimistöä käsitteleviä asiakirjoja. Siinä ei kuitenkaan viitattu meluntorjuntaa ja suunniteltua ojitusrakentamiseen koskeviin asiakirjoihin. Näiden asiakirjojen puuttumista arvosteltiin julkisuudessa. Alustava kuuleminen pidettiin 10. ja 11.4.2013.

13. Kuulemismenettelyn tulokset ja vesiviranomaisen esittämät vastaväitteet huomioon ottaen hankkeen toteuttaja päätti tehdä suunnitelmaan useita muutoksia etenkin ojituksen osalta. ”Kansilehdellä” luettiin laaditut asiakirjat ja esitettiin soveltuvin osin niihin tehdyt muutokset. Vaikka aineistossa mainittiin nyt kaksi liikenteeseen ja meluun liittyvää asiakirjaa, se ei sisältänyt teknisiä selvityksiä ojituksesta. Uuden, 19.5.–18.6.2014 toteutetun kuulemisen kuluessa hankkeesta esitettiin uusia vastaväitteitä.

14. Tässä tilanteessa kantajat – joista osaa uhkaa heidän yksityisten kiinteistöjensä lunastus tai joista osalla on kiinteistönsään kaivo, josta he saavat juomavetensä, ja jotka pelkäävät vetensä pilaantumista – riitauttivat suunnitelman hyväksymisestä tehdyn Bundesverwaltungsgerichtissä (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa).

15. Bundesverwaltungsgericht huomauttaa, ettei vesimuodostumista ole tehty dokumentoitua tutkimusta sen varmistamiseksi, että vesiensuojelua koskevat vaatimukset täyttyvät. Kaavanvahvistuspäätöksessä ainoastaan todetaan yhteenvetona, että hankkeen ei odoteta aiheuttavan pinta- eikä pohjavesimuodostuman tilan huononemista. Vasta tuomioistuinmenettelyn kuluessa lupaviranomainen toimitti 48-sivuisen teknisen raportin, jossa kuvataan kyseisiä vesimuodostumia ja hankkeen vaikutusta niiden laatuun, mutta raporttia ei ollut liitetty virallisesti riidanalaiseen päätökseen.

16. Asiakysymyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo ensinnäkin, ettei yleisölle tiedotettu riittävästi hankkeen ympäristövaikutuksista kuulemismenettelyn aikana. Se kuitenkin toteaa, että kansallisen lainsäädännön mukaan yksittäinen kantaja voi vedota tällaiseen menettelyvirheeseen ja se voi johtaa suunnitelman hyväksymisestä tehdyn päätöksen kumoamiseen vain, jos häneltä itseltään on evätty mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyyn. Vaikka käsiteltävässä asiassa menettelyvirhe ei Bundesverwaltungsgerichtin näkemyksen mukaan vaikuttanut päätöksen lopputulokseen, se huomauttaa, että yksittäisen kantajan muutoksenhaun tapauksessa ainoa ratkaiseva tekijä on se, onko häneltä evätty tämä mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyyn. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin katsoo, että kansallinen lainsäädäntö, jossa näin säädetään edellytyksistä yksityisten oikeussuojakeinojen tutkittavaksi ottamiselle, ei ole vastoin YVA-direktiivin tavoitetta antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleekin, voidaanko pintavesimuodostumien tilan huononemista koskevaan kieltoon liittyvä arviointi tehdä ja varmentaa vastaavan dokumentaation avulla vasta sen jälkeen, kun päätös suunnitelman hyväksymisestä on tehty.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että vesimuodostumien tilan huononemista koskevaa kieltoa sovelletaan paitsi pinta- myös pohjaveteen, joten pohjavesien tilaa on myös arvioitava ennen hankkeen hyväksymistä. Se kuitenkin pohtii perusteita, jotka on otettava huomioon määritettäessä, onko pohjavesimuodostuman kemiallinen tila huonontunut, koska vesiputedirektiivissä erotetaan tältä osin vain hyvä ja huono tila.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös katsoo, että vesiputedirektiivin 4 artiklassa säädetty velvollisuus estää vesimuodostumien tilan huononeminen ja vaatimus niiden tilan parantamisesta ei – kyseisen säännöksen sitovasta luonteesta huolimatta – tarkoita sitä, että yleisön, jota hanke koskee, kaikki jäsenet, jotka väittävät oikeuksiaan loukatun, voivat riitauttaa näiden velvollisuuksien vastaisen päätöksen.

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja menettely unionin tuomioistuimessa

20. Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht päätti 25.4.2018 tekemällään päätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 16.8.2018, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [YVA-direktiivin] 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 [vesiputedirektiivin] 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohtaa tulkittava siten, että se sisältää aineellisoikeudellisen arviointiperusteen lisäksi myös viranomaisten suorittamaa hyväksymismenettelyä koskevia sääntöjä?

- 2) b) Jos kysymykseen a vastataan myöntävästi: Pitääkö [YVA-direktiivin] 6 artiklassa tarkoitettun 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 ympäristölaatumnormi 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?
- 4) 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?"

21. Kirjallisia huomautuksia esittivät kantajat, Puolan hallitus ja Euroopan komissio. Kantajat ja komissio esittivät suulliset lausumansa 19.9.2019 pidetyssä istunnossa. En voi kuitenkaan olla huomauttamatta, että on jokseenkin valitettavaa, ettei Nordrhein-Westfalenin osavaltio eikä Saksan liittotasavalta pitänyt tarpeellisena esittää kirjallisia huomautuksia tai osallistua istuntoon. Koska käsiteltävä asia koskee Saksan hallinto- ja ympäristölainsäädännön melko monimutkaisten säännösten tulkintaa, olisi ehkä ollut parempi, jos unionin tuomioistuimelle olisi annettu mahdollisuus perehtyä näiden kahden kyseisen lainsäädännön laatimisesta ja soveltamisesta vastaavan tahon esittämiin huomautuksiin ja lausumiin.

V Asian tarkastelu

A Ensimmäinen kysymys

22. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo, onko YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohta 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.

1. YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan historiallinen tausta ja sen tulkinta

23. YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että siihen yleisöön, jota asia koskee, kuuluvilla, joiden etua asia riittävästi koskee tai jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, on mahdollisuus riitauttaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus.

24. Tämä säännös vastaa tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/EY⁴ 10 a artiklaa, joka itsessään vastasi pitkälti tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Århusissa 25.6.1998 ja joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY,⁵ (jäljempänä Århusin yleissopimus) 9 artiklan 2 kappaletta. On selvää, että 10 a artikla lisättiin direktiiviin 85/337 yhdessä muiden säännösten kanssa yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337 ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY,⁶ jotta unionin lainsäädäntö saatettaisiin yhdenmukaiseksi Århusin yleissopimuksen kanssa.⁷ Århusin yleissopimus on myös kiistatta osa unionin oikeusjärjestystä.⁸

25. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on jo katsonut yhtäältä, että YVA-direktiivin säännösten alaan kuuluvien päätösten, tointen ja laiminlyöntien laillisuuden valvonta on valvontaa, johon unionin lainsäätäjällä on Århusin yleissopimuksen tavoitteiden mukaisesti halunnut ottaa mukaan ne yleisöön, jota asia koskee, kuuluvat, joiden etua asia riittävästi koskee tai jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jotta ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä ihmisten terveyden suojelua edistettäisiin,⁹ ja toisaalta, että kun jäsenvaltio antaa prosessioikeudellisia säännöksiä, joita sovelletaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettuihin oikeussuojakeinoihin, jäsenvaltion on katsottava panevan täytäntöön kyseisestä artiklasta johtuvan velvoitteen. Tästä näin ollen seuraa, että jäsenvaltion on puolestaan katsottava soveltavan unionin oikeutta Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla ja että perusoikeuskirjaa on siis sovellettava.¹⁰

26. Tässä tilanteessa on selvää, että – kuten unionin tuomioistuin on jo todennut – ”mainitulla määräyksellä [nimittäin Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleella], luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja, muun muassa ympäristöoikeuden säännösten osalta”.¹¹

27. Tästä syystä on niin, että vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mikä on ”riittävä etu” tai ”oikeuden heikentyminen”, YVA-direktiivin 11 artiklan säännöksiä, jotka koskevat tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien vaikutuspiiriin kuuluvan yleisön oikeuksia, ei voida tulkita suppeasti¹² tai tavalla, jolla tehdään tyhjäksi riitauttajan tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden sisältö.

28. YVA-direktiivin 11 artiklan 3 kohdan sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen toisen kohdan sanamuoto myös vahvistaa, että jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoittaa vaatimus kunnioittaa sitä koskevaa tavoitetta, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus.¹³

4 EYVL 1985, L 175, s. 40.

5 EUVL 2005, L 124, s. 1.

6 EUVL 2003, L 156, s. 17.

7 Ks. vastaavasti direktiivin 2003/35 johdanto-osan viides perustelukappale ja tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 26 kohta).

8 Ks. vastaavasti tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, 45 kohta).

9 Ks. vastaavasti tuomio 7.11.2013, Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 28 kohta).

10 Ks. vastaavasti luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetusta neuvoston direktiivistä 92/43/EY (EYVL 1992, L 206, s. 7) (jäljempänä luontodirektiivi) tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 52 kohta) ja vesipuitedirektiivistä tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 44 kohta).

11 Tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta).

12 Ks. vastaavasti tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 38 ja 40 kohta).

13 Ks. vastaavasti tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 39 kohta).

2. YVA-direktiivin 11 artiklan sovellettavuus käsiteltävään asiaan

29. Käsiteltävässä asiassa kansallisessa lainsäädännössä asetetaan päätöksen kumoamisen edellytykseksi, että kyseisen menettelyvirheen seurauksena asianomaiselta osapuolelta on evätty mahdollisuus tosiasiallisesti osallistua päätöksentekomenettelyyn laissa säädetyllä tavalla. Tästä herää kysymys, onko tämä ehto itsessään YVA-direktiivin 11 artiklan vaatimusten mukainen.

30. Tältä osin on syytä huomata, että edellyttämällä jäsenvaltioiden varmistavan, että siihen yleisöön kuuluvilla, jota asia koskee, on mahdollisuus riitauttaa YVA-direktiivin säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus, unionin lainsäätäjät ei ole pyrkinyt rajoittamaan perusteita, joihin tällaisen kanteen tueksi voidaan vedota.¹⁴ Aivan kuten unionin lainsäätäjällä ”ei missään tapauksessa ole ollut aikomusta sitoa mahdollisuutta vedota menettelyvirheeseen siihen edellytykseen, että virheellä on vaikutusta riidanalaisen lopullisen päätöksen sisältöön”,¹⁵ YVA-direktiivin 11 artiklan – jolla varmistetaan laaja oikeus saada ympäristönsuojelua koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa – sanamuodosta ja tavoitteesta voidaan samalla tavoin johtaa, ettei unionin lainsäätäjät halunnut rajata yksityisen oikeutta riitauttaa ympäristöä koskevia päätöksiä pelkästään näihin nimenomaisiin tapauksiin, joissa kantajalla ei ollut menettelyvirheen vuoksi oikeutta osallistua koko päätöksentekomenettelyyn laissa säädetyllä tavalla.

31. Päinvastoin, kuten unionin tuomioistuin on jo todennut tuomiossaan *Gemeinde Altrip* ym., ”koska kyseisen direktiivin tavoitteena on muun muassa antaa menettelylliset takeet, jotka mahdollistavat erityisesti sen, että yleisö saa paremmin tietoa ja voi paremmin osallistua sellaisten julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointiin, joilla saattaa olla huomattava vaikutus kyseiseen ympäristöön, menettelysääntöjen noudattamisen valvonnalla on mainitulla alalla erityisen suuri merkitys. Sen tavoitteen, jonka mukaan yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa, mukaisesti yleisön on siis voitava lähtökohtaisesti *vedota* mainitussa direktiivissä tarkoitettujen päätösten laillisuuden riitauttamiseksi nostamansa kanteen tueksi *mihin hyvänsä menettelyvirheeseen*”.¹⁶

32. Tämä pätee erityisesti ympäristövaikutusten arviointeihin sinänsä, koska tämä ympäristönsuojelun elintärkeä näkökohta voisi hyvinkin vaarantua, jos tämäntyyppisille rakennushankkeille myönnettäisiin lupa tekemättä arviointia, joka täyttää sille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Tästä seuraa näin ollen, että sillä, jota päätös luvan myöntämisestä hankkeelle koskee, on oltava oikeus vedota mihin tahansa menettelyvirheeseen kyseisen hallintopäätöksen osalta, paitsi jos toimivaltaiset viranomaiset osoittavat, että riidanalainen päätös ei olisi ollut erilainen, jos menettelyvirhettä ei olisi ollut.¹⁷

33. On tietysti niin, että YVA-direktiivin 11 artiklan 3 kohdassa erotetaan – Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen käsitteiden mukaisesti – toisistaan tiukasti yhtäältä yksityisten tilanne ja toisaalta ympäristönsuojelujärjestöjen tilanne. Kansalliset lainsäätäjät voivat siten lähtökohtaisesti säätää tältä osin, että ainoastaan oikeudet, joiden loukkaamiseen voivat vedota yksityiset, jotka haluavat vastustaa hanketta – kuten käsiteltävässä asiassa moottoriteliittymän rakentamista –, ovat yksityisten subjektiivisia oikeuksia. Toisaalta tällaista kansallista rajoitusta ei voida soveltaa ympäristönsuojeluyhdistysten kanteisiin.¹⁸

¹⁴ Ks. vastaavasti tuomio 12.5.2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, 37 kohta); tuomio 7.11.2013, *Gemeinde Altrip* ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 36 ja 47 kohta) ja tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 47, 58 ja 77 kohta).

¹⁵ Tuomio 7.11.2013, *Gemeinde Altrip* ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 47 kohta).

¹⁶ Tuomio 7.11.2013 (C-72/12, EU:C:2013:712, 48 kohta). Kursivointi tässä.

¹⁷ Ks. vastaavasti tuomio 7.11.2013, *Gemeinde Altrip* ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 49–53 ja 57 kohta).

¹⁸ Ks. vastaavasti tuomio 12.5.2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, 45 kohta) ja tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 33 ja 91 kohta).

34. Toisin sanoen on niin, että vaikka Århusin yleissopimuksessa ja myöhemmin annetussa YVA-direktiivissä on siten jossain määrin otettu ympäristöalalla käyttöön eräänlainen yleisen edun nimissä nostettava kanne (actio popularis), jonka ympäristönsuojelujärjestöt voivat nostaa, niissä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti tehty näin yksityisten nostamien kanteiden tapauksessa. On kuitenkin syytä palauttaa mieleen, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen määräyksiä on luettava yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, joten jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus varmistaa unionin oikeudessa annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja etenkin ympäristöoikeuden säännösten osalta.¹⁹ Tästä puolestaan seuraa, että YVA-direktiivin 11 artiklan säännöksiä, jotka koskevat tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien vaikutuspiiriin kuuluvan yleisön kanneoikeuksia, ei voida tulkita suppeasti.²⁰

35. Tässä yhteydessä on näin ollen myönnettävä, että YVA-direktiivissä – ja etenkin sen 6 artiklassa – annettuja menettelyllisiä takeita on pidettävä yksityisten subjektiivisina oikeuksina. Tässä tilanteessa kansallisessa säännöksessä voitaisiin perustellusti edellyttää yksityisten osoittavan, että heiltä on evätty ainakin yksi näistä menettelyllisistä takeista – esimerkiksi oikeus tutustua asiaa koskeviin asiakirjoihin –, jotta he voivat vaatia kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin kumoamista. Tällaisen vaatimuksen voitaisiin ajatella palvelevan lainkäytön tehokkuuteen ja moitteettomuuteen liittyviä tärkeitä etuja ja etenkin varmistavan, että kumoamiskanteen nostavat yksityishenkilöt, joihin väitetty rikkominen on jotenkin vaikuttanut tai vaikuttaa.

36. Jos kyseisellä kansallisella lainsäädännöllä on pelkästään tällainen vaikutus, se on YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan sanamuodon mukainen, samalla kun sillä suojataan kyseisen direktiivin tavoitetta varmistaa laaja oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa. Jos kyseisestä kansallisesta lainsäädännöstä kuitenkin seuraa, että edellytykseksi sille, että yksityinen voi vaatia YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin kumoamista, asetetaan se, että yksityiseltä on evätty oikeus osallistua *koko* päätöksentekomenettelyyn – sen takia, että YVA-direktiivissä säädettyjä menettelyllisiä takeita ei pidettäisi yksityisten subjektiivisina oikeuksina –, asia olisi aivan toinen. Tällainen asiointi merkitsisi mielestäni YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan rikkomista, koska sillä tehtäisiin tyhjäksi sen oikeuden sisältö, jonka mukaan yksityiset voivat saada ympäristöä koskevat asiat käsitellyksi tuomioistuimessa.

37. Tämä päätelmä on myös sopusoinnussa perusoikeuskirjan 47 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan vaatimusten kanssa.²¹ Kuten juuri edellä YVA-direktiivin tapauksessa huomautin, yleinen vaatimus, jonka mukaan menettelyvirheen, johon yksityinen vetoaa, on vaikutettava häneen, edistää varmasti yleisen lainkäytön etuja, eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tällaista vaatimusta ei siten voitaisi pitää perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimusten vastaisena. Jos kansallisen lainsäädännön vaikutuksesta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus kuitenkin rajataan *ainoastaan* niihin tapauksiin, joissa yksityinen voi osoittaa, että häneltä evättiin oikeus osallistua koko menettelyyn, tällainen vaatimus on kohtuuton ja suhteellisuusperiaatteen vastainen. Voitaisiin lisäksi todeta, että tällainen asiointi olisi ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, jolla pyritään varmistamaan tehokas ympäristönsuojelu sekä Århusin yleissopimuksessa että YVA-direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Tästä seuraa, että millä tahansa tällaisella rajoituksella, joka on seurausta edellä mainitsemäni luonteisesta kansallisesta säännöksestä, ei kunnioitettaisi tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden, sellaisena kuin se tunnustetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, perusolemusta.

19 Ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 45 kohta).

20 Ks. vastaavasti tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 38 ja 40 kohta).

21 Muistutettakoon, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan ”perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”.

3. Ensimmäistä kysymystä koskeva päätelmä

38. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson näin ollen, että YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohta ei ole esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan kantaja, joka ei ole tunnustettu ympäristönsuojeluyhdistys, voi vaatia kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin kumoamista menettelyvirheen vuoksi vain, jos hän osoittaa, että häneltä itseltään on evätty ainakin yksi kyseisessä direktiivissä ja etenkin sen 6 artiklassa säädetystä menettelyllisistä takeista. Toisaalta YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohta on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa edellytykseksi yksityisen oikeudelle vaatia kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin kumoamista asetetaan se, että yksityiseltä on evätty oikeus osallistua päätöksentekomenettelyyn, sillä perusteella, että kyseisessä direktiivissä säädettyjä menettelyllisiä takeita ei pidetä yksityisten subjektiivisina oikeuksina.

B Toinen kysymys

39. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele, onko vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohdtaa tulkittava siten, että ne sisältävät aineellisoikeudellisen arviointiperusteen lisäksi myös viranomaisten suorittamaa hyväksymismenettelyä koskevia sääntöjä siinä mielessä, että on poissuljettua, että pintavesimuodostumien tilan huononemiskieltoon liittyvä arviointi tehdään ja voidaan varmentaa vastaavien asiakirjojen avulla vasta sen jälkeen, kun päätös suunnitelman hyväksymisestä on tehty.

40. Lisäksi, jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele, koskeeko YVA-direktiivin 6 artiklassa tarkoitettu yleisön osallistumisoikeus aina vesipuitedirektiivin mukaiseen arviointiin liittyviä asiakirjoja vai saako asiakirjoja erotella niiden laatimisajankohdan ja monitahoisuuden mukaan.

41. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessään todennut, vastaus samaan kysymykseen luontodirektiivin soveltamisalalla on selvä: kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan suunnitelman tai hankkeen vaikutuksia kyseiseen alueeseen on arvioitava asianmukaisesti *ennen* sen hyväksymistä.²² Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat näin ollen hyväksyä tällaisen suunnitelman tai hankkeen *vain* varmistuttuaan *ensin* siitä, että se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, kun otetaan huomioon suunnitelman tai hankkeen vaikutusten arviointia koskevat päätelmät.²³

42. Vaikka vesipuitedirektiiviin ei sisälly juuri samaa säännöstä, on syytä huomauttaa ensinnäkin, että vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohdan tai luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan vaatimusten noudattamatta jättämisellä on samat seuraukset, toiseksi, että ensiksi mainituilla säännöksillä on samat tavoitteet kuin ne, joiden unionin tuomioistuin on katsonut tukevan sen tulkintaa viimeksi mainitusta säännöksestä, ja kolmanneksi, että niillä on sama yleinen oikeudellinen ja ympäristöä koskeva asiayhteys.

43. Ensinnäkin, kuten olen aiemmin muistuttanut, luontodirektiivissä säädetään, että kun suunnitelmasta tai hankkeesta kyseisen alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten puuttuminen on epävarmaa, toimivaltaisen viranomaisen on kieltäydyttävä hyväksymästä sitä.²⁴ Samoin on selvää, että vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohdan

22 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 53 kohta) ja tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, 42 kohta).

23 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 55 kohta).

24 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 55 ja 57 kohta).

mukaan jäsenvaltioilla on, jollei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä lupa tietyltä hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen kyseisessä direktiivissä säädettyinä ajankohtana.²⁵

44. Toiseksi unionin tuomioistuin totesi, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdalla ”edesautetaan nimittäin tavoitteen, johon kyseisen direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään ja joka on sen 2 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen, ja saman direktiivin yleisemmän tavoitteen, joka on ympäristönsuojelun korkean tason takaaminen sen nojalla suojelluilla alueilla, toteutumista”.²⁶ Näihin kahteen tavoitteeseen, joista toinen on erityinen ja toinen yleinen, pyritään myös vesipuitedirektiivin 4 artiklalla vesiensuojelun alalla. Unionin tuomioistuimen mukaan kyseinen säännös edistää vesipuitedirektiivin nojalla toteutettujen toimenpiteiden pääasiallisen tavoitteen toteutumista, joka – kuten ilmenee sen 1 artiklasta, luettuna yhdessä mainitun direktiivin johdanto-osan 11, 19, 27 ja 34 perustelukappaleen kanssa – muodostuu ympäristönsuojelun varmistamisesta ja erityisesti unionin vesiympäristön säilyttämisestä ja parantamisesta.²⁷

45. Kolmanneksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetty hyväksymiskriteeri sisältää ennalta varautumisen periaatteen, ja sillä pyritään siten estämään suojeltujen alueiden koskemattomuudelle aiotuista suunnitelmista tai hankkeista aiheutuvat haitat.²⁸ Tästä syystä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat hyväksyä kyseessä olevan toiminnan vain varmistuttuaan siitä, että se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.²⁹ Tämän on pädeittävä myös vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaan, koska kyseinen direktiivi perustuu EY-sopimuksen 175 artiklaan (nykyisin SEUT 192 artikla). Sellaisena sillä edistetään unionin ympäristöpolitiikan, joka perustuu – kuten SEUT 191 artiklan 2 kohdassa (aiempi EY-sopimuksen 174 artiklan 2 kohta) nimenomaisesti edellytetään ja kuten vesipuitedirektiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ilmenee – ennalta varautumisen periaatteeseen, tavoitteiden saavuttamista.

46. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella vaikuttaa siltä, että vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohdalla on tulkittava siten, että ne paitsi sisältävät aineellisoikeudellisia arviointiperusteita myös tarkoittavat väistämättä sitä, että minkä tahansa näiden pintavesimuodostumien tilan huononemiskieltoon liittyvien arviointiperusteiden arvioinnin tai varmentamisen on edellyttävä suunnitelman hyväksymispäätöstä.

47. Voidaan lisäksi huomauttaa, että tämä tulkinta käy jo ilmi 1.6.2017 annetusta tuomiosta Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin nimittäin totesi, että kansallinen tuomioistuin ei ole velvollinen tutkimaan itse vesipuitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa säädettyjen edellytysten noudattamista – mikä mahdollistaa luvan myöntämisen huolimatta siitä, että hankkeella on todennäköisesti haitallisia vaikutuksia veteen – ja että se voi tyytyä toteamaan riidanalaisen toimen lainvastaiseksi, jos kansallinen toimivaltainen viranomainen on myöntänyt luvan tutkimatta, onko näitä edellytyksiä noudatettu.³⁰ Unionin tuomioistuin kuitenkin totesi ennen kaikkea, että ”hanketta koskevan luvan myöntämisen osalta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten velvollisuutena on varmistaa, että direktiivin 2000/60 4 artiklan 7 kohdan a–d alakohdassa luetellut edellytykset täyttyvät ennen kyseisen luvan myöntämistä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollista

25 Ks. vastaavasti tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 51 kohta) ja tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 31 kohta).

26 Tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, 43 kohta).

27 Ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 33 kohta).

28 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 58 kohta); tuomio 11.4.2013, Sweetman ym. (C-258/11, EU:C:2013:220, 41 kohta) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsänhoitoalue) (C-441/17, EU:C:2018:255, 118 kohta).

29 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.2004, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, 59 kohta).

30 Tuomio 1.6.2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, 38 kohta).

tuomioistuINVALVONTAA”.³¹ Vesipuidedirektiivin perustana oleva ennalta varautumisen periaate siten edellyttää välttämättä, että kyseisen direktiivin 4 artiklan 7 kohdasta ilmenevää ennakoarviointia koskevaa velvollisuutta – jotta poikkeusta voidaan soveltaa – sovelletaan myös kyseisen artiklan 1 kohdassa esitettyyn pääasialliseen velvollisuuteen.

48. Kun tarkastellaan toisen kysymyksen toista osaa, YVA-direktiivin 6 artiklassa säädetyn yleisön osallistumisen yhteydessä ei ole nähdäkseni sallittua erotella vesipuidedirektiivissä säädetyn arvioinnin kannalta merkityksellisiä asiakirjoja niiden laatimisajankohdan ja monitahoisuuden mukaan.

49. Ensinnäkin on syytä muistaa, että YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien ja laiminlyöntien laillisuuden valvonnalla pyritään Århusin yleissopimuksen tavoitteiden mukaisesti ottamaan mukaan ne yleisöön, jota asia koskee, kuuluvat, jotta ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä ihmisten terveyden suojelua edistettäisiin.³²

50. Toiseksi YVA-direktiivin 6 artiklaa on tulkittava ottaen huomioon Århusin yleissopimuksen, joka sillä pannaan täytäntöön, 6 artiklan vaatimukset. Kuten julkisasiamies Kokott selitti ratkaisuehdotuksessaan *Comune di Corridonia ym.* (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:249), yleisön osallistuminen päätöksiin, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, on toteutettava alkuvaiheessa, *kun kaikki vaihtoehdot ovat avoimia* ja kun yleisö voi osallistua menettelyyn tehokkaasti. Alkuvaiheen osallistumisen tarkoitusta voidaan konkretisoida toteamalla, että ”se on tehokkaampi, kun se voidaan ottaa kattavasti huomioon hankkeen toteutuksen yhteydessä”.³³ Voitaisiin lisäksi huomauttaa, että tämä toive varmistaa yleisön osallistuminen ennen lopullisten päätösten tekemistä esitetään nimenomaisesti vesiensuojelun alalla vesipuidedirektiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleessa.

51. Tässä yhteydessä vaikuttaa selvältä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän erottelun salliminen olisi näiden tavoitteiden vastaista. Yhtäältä asiakirjojen erottelu niiden laatimisajankohdan mukaan johtaisi todennäköisesti tiettyjen hankkeiden hyväksymiseen ilman, että yleisölle, jota asia koskee, on ilmoitettu etukäteen niiden mahdollisista ympäristövaikutuksista. Toisaalta asiakirjojen erottelu niiden monitahoisuuden mukaan voisi johtaa siihen, että kansalliset viranomaiset omaksuvat valikoivan – ja mahdollisesti subjektiivisen – lähestymistavan yleisön, jota asia koskee, ja mahdollisesti ympäristönsuojelun kustannuksella.

52. Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen katson näin ollen, että vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohtaa on tulkittava siten, että ne paitsi sisältävät aineellisoikeudellisia arviointiperusteita myös edellyttävät, että pintavesimuodostumien tilan huononemiskieltoon liittyvien arviointiperusteiden arviointi edeltää suunnitelman hyväksymispäätöstä riippumatta tällaisen valvonnan kannalta merkityksellisten asiakirjojen laatimisajankohdasta tai monitahoisuudesta.

C Kolmas kysymys

53. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko vesipuidedirektiivin 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 ympäristölaatuunormi 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.

31 Tuomio 1.6.2017, *Folk* (C-529/15, EU:C:2017:419, 39 kohta). Kursivointi tässä.

32 Ks. vastaavasti tuomio 7.11.2013, *Gemeinde Altrip ym.* (C-72/12, EU:C:2013:712, 28 kohta).

33 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus *Comune di Corridonia ym.* (C-196/16 ja C-197/16, EU:C:2017:249, 26 kohta).

54. Tuomioissa Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) unionin tuomioistuin katsoi vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan sanamuodon ja asiayhteyden mukaisen tulkinnan perusteella ja kyseisen direktiivin tavoitteet huomioon ottaen, että kyseisessä säännöksessä olevaa käsitettä pintavesimuodostuman ”tilan huononeminen” on tulkittava siten, että ”kyseessä on huononeminen heti, kun ainakin yhden kyseisen direktiivin liitteessä V tarkoitettun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka tämä huononeminen ei johda pintavesimuodostuman luokan alenemiseen kokonaisuudessaan”.³⁴ Lisäksi unionin tuomioistuin huomautti, että ”jos tämä kyseisessä liitteessä tarkoitettu laadullinen tekijä kuuluu jo alimpaan luokkaan, kaikenlainen kyseisen tekijän huononeminen merkitsee kuitenkin mainitun 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua pintavesimuodostuman ’tilan huononemista’”.³⁵

55. On totta, että – toisin kuin pintavesimuodostumien, joiden osalta vesiputedirektiivissä säädetään viidestä ekologisen tilan luokasta, tapauksessa – vesiputedirektiivissä erotetaan pohjaveden määrällisen ja kemiallisen tilan osalta ainoastaan hyvä ja huono tila. Katson kuitenkin, että vesiputedirektiivissä tarkoitettun käsitteen vesimuodostumien ”tilan huononeminen” tulkinnan olisi oltava hyvin samankaltainen riippumatta siitä, onko kyse pinta- vai pohjavedestä.

56. Niiden vesiputedirektiivin ympäristötavoitteiden lisäksi, jotka ovat 4 artiklan 1 kohdan mukaan selkeästi samankaltaiset pinta- ja pohjaveden osalta, sen sanamuodon mukaisen tulkinnan ja asiayhteyteen tukeutuvan perustelun, joita unionin tuomioistuin käytti tukeakseen vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdasta esittämänsä tulkintaa, perusteita voidaan näet myös soveltaa analogisesti 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohtaan.³⁶

57. Ensinnäkin samaan tapaan kuin vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohta, 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan sanamuoto tukee tulkintaa, joka on riippumaton liitteessä V olevista tarkennuksista, sillä molemmissa säännöksissä todetaan nimenomaisesti, että on ehkäistävä *kaikkien* vesimuodostumien tilan huononeminen – olipa kyse sitten pinta- tai pohjavedestä. Ainoastaan vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii ja iii alakohdassa sekä 4 artiklan b kohdan ii alakohdassa viitataan liitteeseen V, mutta nämä säännökset koskevat velvollisuutta *parantaa* vesimuodostumien tilaa. Velvollisuus ehkäistä tilan huononeminen ja velvollisuus parantaa tilaa ovat kuitenkin kaksi erillistä tavoitetta.³⁷ Lisäksi vesiputedirektiivin 2 artiklan 19 alakohdan määritelmän – joka on samankaltainen kuin saman artiklan 17 alakohtaan sisältyvä pintaveden tilan määritelmä – mukaan pohjaveden tilalla tarkoitetaan pohjavesimuodostuman tilan yleisilmausta, joka on määritelty pohjavesimuodostuman määrällisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan, kumpi näistä on huonompi.

58. Aivan kuten vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassakin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan sanamuodossa asetetaan myös yleisesti velvollisuus ehkäistä kaikkien pohjavesimuodostumien tilan huononeminen viittaamatta liitteeseen V sisältyvään luokitukseen.

59. Toiseksi on totta, että pintaveden tilan arviointi perustuu viiteen luokkaan jaetun ekologisen tilan tarkasteluun, kun taas pohjaveden tilan arviointi perustuu määrällisen ja kemiallisen tilan tarkasteluun, joiden osalta viitataan liitteessä V oleviin taulukoihin 2.1.2 ja 2.3.2.³⁸

34 Tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 70 kohta).

35 Tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 70 kohta).

36 Ks. vastaavasti Waller, H., ”Case C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.: Could This Case Change the Current of EU Environmental Law or Will It Just Wash Over?”, *European Law Reporter*, 2016, nro 2, s. 53–66, erityisesti s. 60.

37 Ks. vastaavasti tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 39 kohta).

38 Ks. vesiputedirektiivin 2 artiklan 25 ja 28 alakohta.

60. Kuten edellä huomautin, vesiputedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa sen enempää kuin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassakaan ei kuitenkaan viitata liitteeseen V. Tässä tilanteessa, kuten käsitteen pintavesimuodostuman ”tilan huononeminen” tapauksessakin, käsitettä pohjavesimuodostuman ”tilan huononeminen” on myös pidettävä luonteeltaan yleisenä käsitteenä. Kyseisissä taulukoissa tältä osin määritetyt luokat ja ehdot ovat näin ollen – unionin tuomioistuimen tuomiossa Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland käyttämää ilmaisua lainatakseni – ”ainoastaan väline, jolla rajoitetaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa, kun ne määrittävät tietyn vesimuodostuman todellista tilaa kuvastavat laadulliset tekijät”.³⁹

61. Kolmanneksi huomioon on otettava myös vesiputedirektiivin 4 artiklan 5 kohdan c alakohta, jossa säädetään nimenomaisesti voimakkaasti muutettujen pintavesimuodostumien, joille jäsenvaltiot voivat asettaa vähemmän vaativia ympäristötavoitteita, edelleen huononemisen kiellosta.⁴⁰

62. Tässä tilanteessa, kuten unionin tuomioistuin totesi ”vesimuodostumista” yleisesti, käsitettä ”huononeminen” on tulkittava viittaamalla laatutekijään tai aineeseen, koska ”vesimuodostuman tilan huononemisen ehkäisemistä koskeva velvollisuus säilyttää tehokkaan vaikutuksensa, koska se pitää sisällään kaikki muutokset, jotka saattavat vaarantaa [vesiputedirektiivin] päätavoitteen toteutumisen”.⁴¹ Tämä tulkinta olisi omaksuttava sitäkin suuremmalla syyllä pohjavesimuodostumasta, jonka tila voi olla vain ”hyvä” tai ”huono”, kun taas pintavesien osalta tila jaetaan viiteen eri luokkaan.

63. Lisäksi unionin tuomioistuin on jo todennut samoin yleisesti, että ”kriteerien, joiden nojalla voidaan katsoa, että vesimuodostuman tila on huonontunut, osalta on muistutettava, että [vesiputedirektiivin] 4 artiklan ja erityisesti kyseisen artiklan 6 ja 7 kohdan rakenteesta käy ilmi, että väliaikainenkin vesimuodostuman tilan huononeminen on sallittua ainoastaan tiukkojen edellytysten täytyessä. Tästä seuraa, että rajan, jonka ylittyessä todetaan, että vesimuodostuman tilan huononemisen ehkäisemistä koskevaa velvollisuutta ei ole noudatettu, on oltava matala”.⁴²

64. Tässä yhteydessä on todettava, että vesiputedirektiivin 2 artiklan 25 alakohdan mukaan ”pohjaveden hyvällä kemiallisella tilalla” tarkoitetaan pohjavesimuodostuman kemiallista tilaa, joka täyttää kaikki liitteen V taulukossa 2.3.2 säädetyt ehdot. Tämä tarkoittaa, että pohjavesimuodostuman kemiallinen koostumus on sellainen, että pilaavien aineiden pitoisuudet eivät ilmaise suolaisen veden tai muiden haittatekijöiden pääsyä, eivät ylitä pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta 12.12.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/118/EY⁴³ säädettyjä laatu- ja raja-arvoja eivätkä aiheuta pohjavesiin yhteydessä olevien pintavesien 4 artiklan mukaisten ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämistä eivätkä sellaisten pintavesien ekologisen tai kemiallisen laadun oleellista huonontumista eivätkä pohjavesimuodostumasta suoraan riippuvaisille maakekosysteemeille oleellista haittaa.

65. Vesiputedirektiivin 17 artiklan mukaisesti pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointiperusteet esitetään näin ollen direktiivin 2006/118 3 artiklan 1 kohdassa. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan kemiallisen tilan arvioinnissa jäsenvaltioiden on käytettävä perusteina liitteessä I mainittuja pohjaveden laatu- ja raja-arvoja, jotka jäsenvaltioiden on vahvistettava liitteessä II olevassa A osassa esitetyn menettelyn mukaisesti sellaisten pilaavien aineiden, niiden ryhmien ja pilaantumisen indikaattorien osalta, joiden on todettu vaikuttavan siihen, että tietyt pohjavesimuodostumat tai -muodostumaryhmät luokitellaan uhatuiksi, ottaen huomioon vähintään liitteessä II olevassa B osassa oleva luettelo.

39 Tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 61 kohta).

40 Ks. vastaavasti tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 64 kohta).

41 Tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 66 kohta).

42 Tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 67 kohta).

43 EUVL 2006, L 372, s. 19.

66. Tässä tilanteessa vaikuttaa siltä, että vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa käytettyä käsitettä pohjavesimuodostuman ”tilan huononeminen” on tulkittava siten, että pohjavesimuodostuman kemiallinen tila huononee, jos hankkeen seurauksena direktiivin 2006/118 liitteessä I tarkoitettu ympäristön laatu­normi tai saman direktiivin liitteessä II tarkoitettu jäsen­valtion raja-arvo ylittyy ainakin yhden pilaavan aineen osalta tai jos muita vesipuitedirektiivin liitteessä V olevassa taulukossa 2.3.2 esitettyjä ehtoja ei noudateta. Jos pohjavesimuodostuma kuitenkin kuuluu jo vesipuitedirektiivin liitteessä V tarkoitettuun alimpaan luokkaan, pilaavan aineen pitoisuuksien nousu, jonka seurauksena pitoisuudet ylittävät jäsen­valtion määrittämän ympäristön laatu­normin tai raja-arvon, merkitsisi väistämättä huononemista. Siinä tapauksessa toisen pilaavan aineen pitoisuuksien nousu merkitsee myös huononemista, jos pitoisuudet ylittävät jäsen­valtion määrittämän ympäristön laatu­normin tai raja-arvon.

67. Jos pohjavesimuodostuman tilan, joka on luokiteltu huonoksi, jonkin parametrin kielteistä muutosta ei nimittäin voitaisi luonnehtia huononemiseksi, tämä merkitsisi pohjaveden tilan edelleen huononemisen hyväksymistä, ja sen seurauksena myös alimpaan luokkaan kuuluvat vedet jäisivät vesien tilan huononemisen ehkäisemistä koskevan velvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle. Koska pohjavesimuodostuman luokitus määräytyy käytettyjen parametrien huonoimman arvon mukaan, kaikki muut arvot voisivat heiketä ilman, että tällä olisi mitään oikeudellista vaikutusta. Tämä johtaisikin sellaisten hankkeiden hyväksymiseen, jotka ovat ristiriidassa vesipuitedirektiivissä tarkoitettua huononemisen ehkäisemistä ja vedentilan parantamista koskevan velvollisuuden kanssa ja veisivät vesipuitedirektiiviltä sen tehokkaan vaikutuksen.⁴⁴

D Neljäs ennakkoratkaisukysymys

68. Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko vesipuitedirektiivin 4 artiklaa 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. Toissijaisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko kyseistä säännöstä 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.

69. Vesipuitedirektiivin 4 artikla edistää siten kiistattomasti tämän direktiivin nojalla toteutettujen toimenpiteiden pääasiallisen tavoitteen toteutumista, joka – kuten ilmenee sen 1 artiklasta, luettuna yhdessä mainitun direktiivin johdanto-osan 11, 19 ja 27 perustelukappaleen kanssa – muodostuu ympäristönsuojelun varmistamisesta ja erityisesti unionin vesi­ympäristön säilyttämisestä ja parantamisesta.⁴⁵

70. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuin on jo katsonut, että ”olisi SEUT 288 artiklassa direktiiveille tunnustetun sitovan vaikutuksen vastaista, että henkilöillä, joita asia koskee, ei lähtökohtaisesti olisi mahdollisuutta vedota direktiivissä säädettyihin velvoitteisiin. [Vesipuitedirektiivin] tehokas vaikutus ja – – ympäristönsuojelua koskeva tavoite edellyttävät, että yksityiset – taikka tarpeen vaatiessa asianmukaisesti perustettu ympäristönsuojelujärjestö – voivat vedota siihen tuomioistuimessa ja että kansalliset tuomioistuimet voivat ottaa kyseisen direktiivin huomioon unionin oikeuden osana voidakseen muun muassa valvoa, onko hankkeelle, jolla voi olla vaikutuksia vesien tilaan, luvan

44 Ks. vastaavasti tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 63 kohta).

45 Ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 33 kohta).

myöntänyt kansallinen viranomainen noudattanut mainitun direktiivin 4 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, erityisesti vesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemistä koskevaa velvollisuuttaan, ja pysynyt toimivaltaisille kansallisille viranomaisille kyseisessä säännöksessä jätetyn harkintavallan rajoissa – –”.⁴⁶

71. Tämä näkökohta pätee aivan erityisesti direktiiviin, jonka tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen.⁴⁷ Vesipuidedirektiivillä on tämä tavoite, koska hyvä vedenlaatu on elintärkeä suuren yleisön vedenhuollon kannalta.⁴⁸

72. Tässä yhteydessä on myös syytä todeta, että ”kun jäsenvaltiot määrittelevät [vesipuidedirektiivillä] myönnettyjen oikeuksien säilyttämisen varmistamiseksi tarkoitettuja oikeussuojakeinoja koskevat menettelysäännöt, niiden on taattava se, että kunnioitetaan tehokkaita oikeussuojakeinoja ja puolueetonta tuomioistuinta koskevaa oikeutta, joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate”.⁴⁹

73. Tästä syystä pyrin osoittamaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen tarkastelussa, että vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavaltan sen määrittämiseksi, mikä on ”riittävä etu” tai ”oikeuden heikentyminen”, YVA-direktiivin 11 artiklan säännöksiä, jotka koskevat tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien vaikutuspiiriin kuuluvan yleisön kanneoikeuksia, ei voida tulkita suppeasti.⁵⁰ YVA-direktiivin 11 artiklan 3 kohdan sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen toisen kohdan sanamuodosta ilmenee, että mainittua harkintavaltan rajoittaa vaatimus kunnioittaa sitä koskevaa tavoitetta, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.⁵¹

74. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on hiljattain todennut, ”että ainakin luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, joita direktiivin säännösten rikkominen koskee suoraan, on voitava vaatia – tarvittaessa saattamalla asia tuomioistuimen käsiteltäväksi – toimivaltaisia viranomaisia noudattamaan [vesipuidedirektiivin 4 artiklassa säädettyjen kaltaisia] velvoitteita”.⁵² Tällä velvoitteella, jonka mukaan rikkomisen on koskettava niitä ”suoraan”, kuitenkin rajoitetaan oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, joten sitä on tulkittava suppeasti. Voidaan myös huomauttaa, että unionin tuomioistuin ei ole edellyttänyt konkreettista ja kiistatonta terveysvaaraa, jotta voidaan vedota oikeuteen saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa.⁵³

75. Pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa katson näin ollen, että kantajia, joilla on yksityistä vesihuoltoa varten yksityinen kaivo suunnitellun tielinjan läheisyydessä, koskee selvästi suoraan uhka kyseisten vesimuodostumien vedenlaadun huononemisesta ja että he voivat tässä ominaisuudessa vedota vesipuidedirektiivin 4 artiklaan. Toisaalta, jos kyseinen hanke todennäköisesti vaikuttaa julkiseen vedenjakeluverkkoon kuuluvien henkilöiden käyttämään veteen tai jos hanke vaikuttaa heihin nimenomaisesti muulla tavoin, hanke koskee nähdäkseni myös heitä riittävästi, jotta he voivat vedota vesipuidedirektiivin 4 artiklaan nostaakseen kanteita veden huonontamiskiellon rikkomisesta.

46 Tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, 37 kohta); tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 94 kohta) ja tuomio 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, 55 kohta).

48 Ks. vesipuidedirektiivin johdanto-osan 24 perustelukappale, jonka mukaan ”veden hyvä laatu turvaa osaltaan väestön juomaveden hankinnan”. Ks. myös vesipuidedirektiivin 1 artiklan d alakohta, jonka mukaan direktiivillä varmistetaan pohjavesien pilaantumisen asteittainen väheneminen ja estetään niiden edelleen pilaantuminen, jolla tarkoitetaan 2 artiklan 33 alakohdan määritelmän mukaan ”ihmisen toiminnasta suoraan tai välillisesti aiheutuvaa aineiden tai lämmön päästämistä ilmaan, veteen tai maaperään niin, että siitä voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle – –”.

49 Tuomio 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, 87 kohta).

50 Ks. vastaavasti tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 38 ja 40 kohta).

51 Ks. vastaavasti tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 39 kohta).

52 Tuomio 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ym. (C-197/18, EU:C:2019:824, 32 kohta). Kursivointi tässä.

53 Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ym. (C-197/18, EU:C:2019:274, 54 kohta).

76. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson näin ollen, että vesipuidedirektiivin 4 artiklaa on tulkittava siten, että henkilöitä, joilla on yksityistä vesihuoltoa varten yksityinen kaivo tai joiden käyttämään julkiseen vedenjakeluverkostoon kyseinen hanke todennäköisesti vaikuttaa tai joihin tämä hanke vaikuttaa nimenomaisesti muulla tavoin, koskee suoraan uhka kyseisten vesimuodostumien tilan huononemisesta ja että he voivat tässä ominaisuudessa vedota vesipuidedirektiivin 4 artiklaan nostaakseen kanteita veden huonontamiskiellon rikkomisesta.

VI Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU 11 artiklan 1 kohdan b alakohta ei ole esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan kantaja, joka ei ole tunnustettu ympäristönsuojeluyhdistys, voi vaatia kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin kumoamista menettelyvirheen vuoksi vain, jos hän osoittaa, että häneltä itseltään on evätty ainakin yksi kyseisessä direktiivissä ja etenkin sen 6 artiklassa säädetyistä menettelyllisistä takeista. Toisaalta direktiivin 2011/92 11 artiklan 1 kohdan b alakohta on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa edellytykseksi yksityisen oikeudelle vaatia kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin kumoamista asetetaan se, että yksityiseltä on evätty oikeus osallistua päätöksentekomenettelyyn, sillä perusteella, että kyseisessä direktiivissä säädetyjä menettelyllisiä takeita ei pidetä yksityisten subjektiivisina oikeuksina.
- 2) Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohtaa on tulkittava siten, että ne paitsi sisältävät aineellisoikeudellisia arviointiperusteita myös edellyttävät, että pintavesimuodostumien tilan huononemiskieltoon liittyvien arviointiperusteiden arviointi edeltää suunnitelman hyväksymispäätöstä riippumatta tällaisen valvonnan kannalta merkityksellisten asiakirjojen laatimisajankohdasta tai monitahoisuudesta.
- 3) Direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa käytettyä käsitettä pohjavesimuodostuman ”tilan huononeminen” on tulkittava siten, että pohjavesimuodostuman kemiallinen tila huononee, jos hankkeen seurauksena pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/118/EY liitteessä I tarkoitettu ympäristön laatu­normi tai saman direktiivin liitteessä II tarkoitettu jäsen­valtion raja-arvo ylittyy ainakin yhden pilaavan aineen osalta tai jos muita direktiivin 2000/60 liitteessä V olevassa taulukossa 2.3.2 esitettyjä ehtoja ei noudateta. Jos pohjavesimuodostuma kuitenkin kuuluu jo direktiivin 2000/60 liitteessä V tarkoitettuun alimpaan luokkaan, jokainen pilaavan aineen pitoisuuksien nousu, jonka seurauksena pitoisuudet ylittävät jäsen­valtion määrittämän ympäristön laatu­normin tai raja-arvon, merkitsee huononemista. Siinä tapauksessa toisen pilaavan aineen pitoisuuksien nousu merkitsee myös huononemista, jos pitoisuudet ylittävät jäsen­valtion määrittämän ympäristön laatu­normin tai raja-arvon.
- 4) Direktiivin 2000/60 4 artiklaa on tulkittava siten, että henkilöitä, joilla on yksityistä vesihuoltoa varten yksityinen kaivo tai joiden käyttämään julkiseen vedenjakeluverkostoon kyseinen hanke todennäköisesti vaikuttaa tai joihin tämä hanke vaikuttaa nimenomaisesti muulla tavoin, koskee suoraan uhka kyseisten vesimuodostumien tilan huononemisesta ja että he voivat tässä ominaisuudessa vedota vesipuidedirektiivin 4 artiklaan nostaakseen kanteita veden huonontamiskiellon rikkomisesta.