



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
G. HOGAN
van 12 november 2019¹

Zaak C-535/18

**IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,
Rechtsoptvolgers van QD, te weten RC en SB,
TA,
UZ,
VY,
WX,
tegen
Land Nordrhein-Westfalen**

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling – Richtlijn 2000/60/EG – Uniemaatregelen betreffende het waterbeleid – Recht om beroep in te stellen in geval van procedurefouten – Nationale voorschriften waarbij het recht op beroep in geval van procedurefouten wordt beperkt”

I. Inleiding

1. Onder welke omstandigheden kan een particulier de geldigheid van een bestuursrechtelijk besluit houdende goedkeuring van een groot wegenbouwproject aanvechten op grond dat niet is voldaan aan de vereisten van de milieuwetgeving van de Unie? Dit is een van de fundamentele vragen die met dit verzoek om een prejudiciële beslissing worden opgeworpen. Het betreft de uitlegging van de artikelen 6 en 11 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”)² en van artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), en artikel 4, lid 1, onder b), i), 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 (hierna: „kaderrichtlijn water” of „KRW”)³.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² PB 2012, L 26, blz. 1.

³ PB 2000, L 327, blz. 1.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen particulieren (hierna: „verzoekers”) en het Land Nordrhein-Westfalen (deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland) betreffende een besluit van de Bezirksregierung (districtsbestuur) Detmold (Duitsland) houdende goedkeuring van het plan voor de heraanleg van de afslag Ummeln op het knooppunt van de autosnelweg A33 met de rijksweg B61.

3. Door de vragen van de verwijzende rechter wordt het Hof wederom verzocht om zich niet alleen te buigen over de vraag betreffende de omvang van het recht op beroep van burgers in milieuaangelegenheden, maar ook over andere vragen inzake het materiële milieurecht van de Unie, in het bijzonder de vraag waarin een achteruitgang van een waterlichaam in de zin van de kaderrichtlijn water bestaat.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. *MEB-richtlijn*

4. Artikel 6 van de MEB-richtlijn luidt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid krijgen advies uit te brengen over de door de opdrachtgever verstrekte informatie en over de aanvraag voor een vergunning. Te dien einde wijzen de lidstaten in het algemeen of per geval de te raadplegen instanties aan. Deze worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. De gedetailleerde regeling van deze raadpleging wordt door de lidstaten vastgesteld.

2. Het publiek wordt door openbare kennisgevingen of op een andere passende wijze, bijvoorbeeld met elektronische middelen, indien beschikbaar, in een vroeg stadium van de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures en uiterlijk zodra redelijkerwijs informatie kan worden verstrekt in kennis gesteld van het volgende:

- a) de aanvraag om een vergunning;
- b) het feit dat het project aan een milieueffectbeoordelingsprocedure is onderworpen en, voor zover relevant, het feit dat artikel 7 van toepassing is;
- c) nadere gegevens betreffende de bevoegde instanties die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming, die waarbij relevante informatie kan worden verkregen, die waaraan opmerkingen of vragen kunnen worden voorgelegd en nadere gegevens betreffende de termijnen voor het toezenden van opmerkingen of vragen;
- d) de aard van de eventuele besluiten of, indien van toepassing, van het ontwerpbesluit;
- e) een indicatie van de beschikbaarheid van de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;
- f) tijd, plaats en wijze van verstrekking van de relevante informatie;
- g) nadere gegevens inzake de regelingen voor inspraak die ingevolge lid 5 van dit artikel zijn vastgesteld.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat het volgende binnen een redelijke termijn aan het betrokken publiek ter beschikking wordt gesteld:

- a) de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;
- b) in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste rapporten en adviezen die aan de bevoegde instanties zijn uitgebracht op het tijdstip waarop het betrokken publiek wordt geïnformeerd in overeenstemming met lid 2;
- c) overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie [en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26)], andere informatie dan de in lid 2 bedoelde die relevant is voor het besluit overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn en die pas beschikbaar wordt nadat het betrokken publiek overeenkomstig lid 2 van dit artikel is geïnformeerd.

4. Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen.

5. De nadere regelingen voor het informeren van het publiek (bijvoorbeeld met aanplakbiljetten binnen een bepaalde omtrek of publicatie in plaatselijke kranten) en de raadpleging van het betrokken publiek (bijvoorbeeld schriftelijk of met een openbare enquête) worden bepaald door de lidstaten.

6. Er wordt voor de onderscheidene fasen in redelijke termijnen voorzien, die toereikend zijn voor de voorlichting van het publiek en, voor het betrokken publiek, voor doeltreffende voorbereiding op en inspraak in het milieubesluitvormingsproces overeenkomstig dit artikel.”

5. Artikel 11, lid 1, van de MEB-richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die:

- a) een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.”

2. Kaderrichtlijn water

6. De definities van „oppervlaktewatertoestand” en „grondwatertoestand” staan in artikel 2, punten 17 en 19, KRW. Voor de doeleinden van de kaderrichtlijn water wordt onder „oppervlaktewatertoestand” verstaan „de algemene aanduiding van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, bepaald door de ecologische of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden” en is „grondwatertoestand” „de algemene aanduiding van de toestand van een grondwaterlichaam, bepaald door de kwantitatieve of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden”.

7. Volgens artikel 2, punt 25, KRW is een „goede chemische toestand van grondwater” de chemische toestand van een grondwaterlichaam dat aan alle in de tabel in punt 2.3.2 van bijlage V bij de richtlijn genoemde voorwaarden voldoet.

8. Artikel 4 KRW, met het opschrift „Milieudoelstellingen”, bepaalt:

„1. Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma:

a) voor oppervlaktewateren

- i) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen, onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- ii) beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle oppervlaktewateren, onder voorbehoud van punt iii) voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- iii) beschermen en verbeteren de lidstaten alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;

[...]

[...]

b) voor grondwater

- i) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken en de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel, en onder voorbehoud van de toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);
- ii) beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle grondwaterlichamen en zorgen [zij] voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede grondwatertoestand overeenkomstig de bepalingen van bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen overeenkomstig lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel en onder voorbehoud van toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);
- iii) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer om elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof ten gevolge van menselijke activiteiten om te buigen, teneinde de grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen.

[...]”

B. Duits recht

9. § 4 van het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, zoals bekendgemaakt op 23 augustus 2017 (wet inzake rechtsmiddelen in milieuaangelegenheden; hierna: „UmwRG”), bepaalt:

„(1) De nietigverklaring van een besluit over de rechtmatigheid/toelaatbaarheid van een project overeenkomstig § 1, lid 1, eerste volzin, punten 1 tot en met 2b, kan worden gevorderd wanneer:

1. een op grond van het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (wet op de milieueffectbeoordeling; hierna: „UVPG”) vereiste
 - a) milieueffectbeoordeling, of
 - b) gevalsgewijze voorafgaande beoordeling van de noodzaak een milieueffectbeoordeling te verrichten,

[...] niet is verricht op het tijdstip waarop zulks verplicht was, noch daarna.

2. de vereiste inspraak van het publiek in de zin van § 18 van het UVPG of in de zin van § 10 van het Bundesimmissionsschutzgesetz (federale wet ter bescherming tegen immissie) niet heeft plaatsgevonden op het tijdstip waarop zulks verplicht was, noch daarna, of
3. zich een andere procedurefout heeft voorgedaan die
 - a) niet is hersteld,
 - b) ten aanzien van zijn aard en ernst vergelijkbaar is met de in de punten 1 en 2 genoemde gevallen, en
 - c) het betrokken publiek de mogelijkheid van de wettelijk vastgestelde inspraak in het besluitvormingsproces heeft ontnomen; die inspraak in het besluitvormingsproces omvat mede de toegang tot documenten die ter inzage van het publiek moeten liggen.

Een gevalsgewijze voorafgaande beoordeling van de noodzaak van een milieueffectbeoordeling, die is uitgevoerd maar niet voldoet aan de vereisten van § 5, lid 3, tweede volzin, UVPG, wordt beschouwd als een voorafgaand onderzoek dat niet is uitgevoerd in de zin van punt 1, onder b), eerste volzin.

(1a) § 46 van het Verwaltungsverfahrensgesetz (wet op de bestuursrechtelijke procedure; hierna: „VwVfG”) is van toepassing op procedurefouten die niet onder de eerste alinea vallen. Indien de rechter niet kan vaststellen of een procedurefout in de zin van de eerste volzin het desbetreffende besluit heeft beïnvloed, dan wordt vermoed dat dit het geval was.

(1b) Een inbreuk op de procedureregels leidt alleen tot nietigverklaring van het besluit overeenkomstig § 1, lid 1, eerste volzin, punten 1 tot en met 2b of punt 5, indien de inbreuk niet door een aanvullend besluit of een aanvullende procedure kan worden hersteld. Blijven onverlet:

1. § 45, lid 2, VwVfG, en
2. § 75, lid 1a, VwVfG en andere relevante wetgeving inzake de handhaving van plannen.

De rechter kan op verzoek gelasten dat de hoorzitting wordt uitgesteld totdat de procedurefouten in de zin van lid 1 en lid 1, onder a), zijn hersteld, voor zover dit voor concentratie van procedures ter zake dienend is.

(2) [...]

(3) Alinea's 1) tot en met 2) zijn van toepassing op rechtsmiddelen ingesteld door

1. personen in de zin van § 61, punt 1, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO”) en verenigingen als bedoeld in § 61, punt 2, VwGO, en
2. verenigingen die voldoen aan de vereisten van § 3, lid 1, of § 2, lid 2.

Punt 3 van de eerste volzin van de eerste alinea is van toepassing op rechtsmiddelen ingesteld door personen en verenigingen als bedoeld in punt 1 van de eerste volzin, met dien verstande dat de nietigverklaring van een besluit slechts kan worden gevorderd indien de betrokken partij door de procedurefout de mogelijkheid tot de wettelijk vastgestelde inspraak in het besluitvormingsproces is ontnomen.

(4) Leden 1 en 2 zijn van overeenkomstige toepassing op rechtsmiddelen ingesteld door verenigingen overeenkomstig de derde alinea, eerste volzin, punt 2, tegen besluiten als bedoeld in § 1, lid 1, eerste volzin, punt 4. [...]

III. Feiten van het hoofdgeding

10. Bij besluit van 27 september 2016 heeft de Bezirksregierung (districtsbestuur) Detmold (hierna: „goedkeuringsinstantie”), op verzoek van het Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (wegenbouwbedrijf van de deelstaat Noordrijn-Westfalen) (hierna: „opdrachtgever”), haar goedkeuring verleend aan het plan voor de heraanleg van de afslag Ummeln op het knooppunt van de autosnelweg A33 met rijksweg B61. Het goedgekeurde weggedeelte is ongeveer 3,7 kilometer lang.

11. Bij dit besluit werd aan de opdrachtgever tevens toegestaan het op het wegdek neerkomende regenwater af te voeren in drie waterlichamen of in het grondwater te lozen. Het voorzag echter ook in talrijke bijkomende bepalingen die de waterkwaliteit ten aanzien van zowel het oppervlaktewater als de grondwaterinfiltratie moesten verzekeren.

12. De documenten betreffende het project lagen van 30 augustus tot en met 29 september 2010 ter inzage van het publiek. In de aan de terinzagelegging voorafgegane kennisgeving werd melding gemaakt van documenten met betrekking tot verkeer, bescherming van dier- en plantensoorten en wilde dier- en plantensoorten. Er werd echter niet verwezen naar documenten met betrekking tot de bescherming tegen geluidshinder en de voorgenomen afwatering. Tegen het ontbreken van deze documentatie werden bezwaren ingediend door het publiek. Op 10 en 11 april 2013 vond een eerste hoorzitting plaats.

13. Rekening houdend met de resultaten van de raadplegingsprocedure en de door het waterschap geuite bezwaren heeft de opdrachtgever verschillende wijzigingen in het project aangebracht, die met name betrekking hadden op de regenwaterafvoer. Vervolgens heeft hij een „voorblad” opgesteld dat een overzicht bevatte van de overgelegde documenten en de eventueel daaraan aangebrachte wijzigingen. In dat document werden wel twee documenten betreffende verkeer en geluidshinder vermeld, maar daarin was geen sprake van technische studies inzake afwatering. Tijdens de volgende raadplegingsprocedure, die plaatsvond van 19 mei tot en met 18 juni 2014, werden opnieuw bezwaren door het publiek ingediend.

14. In die omstandigheden zijn verzoekers – van wie in sommige gevallen particuliere eigendom dreigt te worden onteigend of die in andere gevallen beschikken over een waterput voor hun particuliere drinkwatervoorziening en voor mogelijke verontreiniging van hun water vrezes – tegen het goedkeuringsbesluit in beroep gegaan bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland).

15. Het Bundesverwaltungsgericht wijst erop dat er geen sprake was van een gedocumenteerde beoordeling van waterlichamen om ervoor te zorgen dat aan de vereisten op het gebied van waterbescherming was voldaan. In het goedkeuringsbesluit wordt slechts 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 behoefde te worden gehouden. Pas in de loop van de gerechtelijke procedure heeft de goedkeuringsinstantie een 48 pagina's tellend technisch rapport overgelegd waarin de betrokken waterlichamen en de gevolgen van het project voor de kwaliteit daarvan worden beschreven, zonder dat het formeel bij het bestreden besluit was gevoegd.

16. Ten gronde is de verwijzende rechter ten eerste van oordeel dat het publiek tijdens de verschillende fasen van de raadplegingsprocedure niet toereikend is geïnformeerd over de milieueffecten van het project. Hij merkt evenwel op dat volgens het nationale recht een dergelijke procedurefout alleen door een individuele verzoeker kan worden ingeroepen en slechts tot nietigverklaring van het goedkeuringsbesluit kan leiden indien hem zelf de mogelijkheid om inspraak in het besluitvormingsproces te hebben is ontzegd. Hoewel de procedurefout volgens de verwijzende rechter in casu geen invloed heeft gehad op de uitkomst van het besluit, merkt hij op dat de enige bepalende factor in het geval van een beroep van een individuele verzoeker erin bestaat of hem of haar de mogelijkheid om inspraak in het besluitvormingsproces te hebben is ontnomen. De verwijzende rechter is echter van oordeel dat de nationale wetgeving, door de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van beroepen van particulieren aldus te regelen, niet in strijd is met het doel van de MEB-richtlijn om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen.

17. Vervolgens vraagt de verwijzende rechter zich af of de beoordeling betreffende het verbod op achteruitgang van oppervlaktewaterlichamen al dan niet pas kan plaatsvinden en aan de hand van de betreffende documentatie kan worden gecontroleerd nadat het besluit houdende goedkeuring van het plan is vastgesteld.

18. Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat het verbod op achteruitgang van waterlichamen niet alleen van toepassing is op oppervlaktewater, maar ook op grondwater, zodat ook de toestand van het grondwater moet worden beoordeeld voordat het project wordt goedgekeurd. Hij heeft echter twijfels over de criteria die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling of er al dan niet sprake is van achteruitgang in de chemische toestand van een grondwaterlichaam, daar de KRW dienaangaande enkel een onderscheid maakt tussen een goede en een ontoereikende toestand.

19. Tot slot is de verwijzende rechter van oordeel dat de verplichting om achteruitgang te voorkomen en het vereiste van verbetering van waterlichamen, die in artikel 4 KRW zijn vervat, ondanks het dwingende karakter van die bepaling, niet impliceren dat alle leden van het publiek dat met een project te maken krijgt en die stellen dat inbreuk is gemaakt op hun rechten, de mogelijkheid moeten hebben om op te komen tegen een besluit waarbij die verplichtingen niet zijn nagekomen.

IV. Prejudicieel verzoek en procedure bij het Hof

20. In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht bij beslissing van 25 april 2018, ingekomen bij het Hof op 16 augustus 2018, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 11, lid 1, onder b), van [de MEB-richtlijn] aldus worden uitgelegd dat daarmee een bepaling van nationaal recht verenigbaar is, volgens welke een verzoeker die geen erkende milieuorganisatie is, de nietigverklaring van een besluit wegens een procedurefout slechts 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 [de kaderrichtlijn water] aldus worden uitgelegd dat het niet alleen een materiële toetsingsnorm, maar bovendien ook voorwaarden voor de bestuurlijke goedkeuringsprocedure bevat?
- 2) b) Indien vraag 2a) bevestigend wordt beantwoord, moet de inspraak van het publiek krachtens artikel 6 MEB-richtlijn dan altijd verplicht de documenten met betrekking tot de toetsing aan de normen van de waterwetgeving in bovengenoemde zin betreffen of mag een onderscheid worden gemaakt op basis van het tijdstip waarop het document is opgesteld en 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 één 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 publiek dat te maken krijgt met een project, die stellen dat hun rechten zijn geschonden door de goedkeuring van het project, ook in rechte kunnen opkomen tegen schendingen volgens de waterwetgeving van het verbod op achteruitgang en van het verbeteringsvereiste?
- 4) b) Indien vraag 4.a ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 4 KRW – met inachtneming van het doel ervan – dan 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, schendingen volgens de waterwetgeving van het verbod op achteruitgang en van het verbeteringsvereiste in rechte kunnen aanvoeren?”

21. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoekers, de Poolse regering en de Europese Commissie. Verzoekers en de Commissie hebben pleidooi gehouden ter terechtzitting van het Hof op 19 september 2019. Ik dien evenwel op te merken dat het feit dat noch de deelstaat Noordrijn-Westfalen, noch de Bondsrepubliek Duitsland het nodig vond schriftelijke opmerkingen in te dienen of de hoorzitting bij te wonen, enigszins betreurenswaardig is. Gelet op het feit dat deze zaak ziet op de uitlegging van tamelijk ingewikkelde bepalingen van Duits bestuurs- en milieurecht, was het wellicht beter geweest als het Hof opmerkingen had mogen ontvangen van beide entiteiten, die respectievelijk verantwoordelijk zijn voor de toepassing en de opstelling van de betrokken wetgeving.

V. Analyse

A. Eerste vraag

22. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 11, lid 1, onder b), MEB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat daarmee een bepaling van nationaal recht verenigbaar is, volgens welke een verzoeker die geen erkende milieuorganisatie is, de nietigverklaring van een besluit wegens een procedurefout slechts kan eisen wanneer de procedurefout hem zelf de mogelijkheid van wettelijk vastgestelde inspraak in het besluitvormingsproces heeft ontnomen.

1. Historische achtergrond van artikel 11, lid 1, MEB-richtlijn en uitlegging daarvan

23. Artikel 11, lid 1, MEB-richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben, dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, in beroep kunnen gaan bij een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid aan te vechten van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van deze richtlijn met betrekking tot de inspraak van het publiek.

24. Deze bepaling stemt overeen met artikel 10 bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten⁴, welk artikel in grote lijnen overeenstemde met artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat op 25 juni 1998 te Aarhus werd ondertekend en namens de Europese Gemeenschap werd goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005⁵ (hierna: „Verdrag van Aarhus”). Het is duidelijk dat artikel 10 bis, tezamen met andere bepalingen, is ingevoegd in richtlijn 85/337 middels richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337 en 96/61⁶ teneinde het Unierecht aan te passen aan de vereisten van het Verdrag van Aarhus.⁷ Tevens staat vast dat dit verdrag integrerend deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie.⁸

25. In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de toetsing van de rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten vallend onder de MEB-richtlijn een toetsing is waaraan de wetgever van de Europese Unie overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus de leden van het betrokken publiek heeft willen laten deelnemen die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, teneinde bij te dragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens⁹, alsmede dat wanneer een lidstaat procedurevoorschriften vaststelt die gelden voor rechtsmiddelen

4 PB 1985, L 175, blz. 40.

5 PB 2005, L 124, blz. 1.

6 PB 2003, L 156, blz. 17.

7 Zie in die zin overweging 5 van richtlijn 2003/35 en arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 26).

8 Zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 45).

9 Zie in die zin arrest van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 28).

bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, deze lidstaat moet worden geacht uitvoering te geven aan een uit dit artikel voortvloeiende verplichting. Hij moet dus worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), zodat het Handvest dienovereenkomstig van toepassing is.¹⁰

26. Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, „die bepaling [namelijk artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus], gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, de lidstaten de verplichting oplegt te zorgen voor een effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten, met name van bepalingen van milieurecht”.¹¹

27. Hoewel de lidstaten beschikken over een ruime beoordelingsmarge om te bepalen wat een „voldoende belang” of een „inbreuk op een recht” vormt, mogen de bepalingen van artikel 11 MEB-richtlijn betreffende het recht van de leden van het publiek dat te maken krijgt met een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten, om de daarvoor bestemde procedure tot nietigverklaring in te stellen dus niet restrictief worden uitgelegd¹² of worden uitgelegd op een wijze die voorbijgaat aan het wezen zelf van het recht van een bezwaarmaker op effectieve rechterlijke bescherming.

28. De bewoordingen van artikel 11, lid 3, MEB-richtlijn en artikel 9, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus bevestigen overigens dat de beoordelingsmarge van de lidstaten wordt begrensd door de inachtneming van het doel om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verzekeren.¹³

2. Toepasselijkheid van artikel 11 MEB-richtlijn op de onderhavige zaak

29. In de onderhavige zaak stelt de nationale wetgeving de nietigverklaring van een besluit afhankelijk van de voorwaarde dat de betrokken procedurele onregelmatigheid ertoe heeft geleid dat de betrokken partij de mogelijkheid is ontnomen om feitelijk de wettelijk vastgestelde inspraak in het besluitvormingsproces te hebben. Vervolgens rijst de vraag of deze voorwaarde zelf voldoet aan de vereisten van artikel 11 MEB-richtlijn.

30. In dit verband moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever, door te bepalen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de leden van het betrokken publiek in beroep kunnen gaan om de materiële of formele rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van de MEB-richtlijn aan te vechten, de middelen die ter ondersteuning van een dergelijk beroep kunnen worden aangevoerd, niet heeft willen beperken.¹⁴ Net zoals „de Uniewetgever niet de bedoeling [had] om de mogelijkheid om een procedurefout aan te voeren afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de procedurefout de inhoud van het aangevochten definitieve besluit beïnvloedt”¹⁵, kan men op dezelfde manier uit de bewoordingen en het doel van artikel 11 MEB-richtlijn – dat erin bestaat op het gebied van milieubescherming een ruime toegang tot de rechter te verlenen – afleiden dat de

10 Zie in die zin, wat betreft richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7) („habitatrichtlijn”), arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 52), en wat de kaderrichtlijn water betreft, arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 44).

11 Arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 45).

12 Zie in die zin arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 38 en 40).

13 Zie in die zin arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punt 39).

14 Zie in die zin arresten van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 37); 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punten 36 en 47), en 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, EU:C:2015:683, punten 47, 58 en 77).

15 Arrest van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 47).

Uniewetgever niet bereid was het recht van een particulier om op te komen tegen milieubesluiten te beperken tot alleen die specifieke categorie gevallen waarin de verzoeker ten gevolge van een procedurefout het recht op de wettelijk vastgestelde inspraak in het gehele besluitvormingsproces was ontnomen.

31. Het Hof heeft daarentegen in zijn arrest in de zaak *Gemeinde Altrip e.a.* reeds geoordeeld dat „[g]elet op het feit dat deze richtlijn onder andere tot doel heeft procedurele waarborgen vast te leggen die moeten zorgen voor een betere voorlichting en inspraak van het publiek in het kader van de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, [...] het toezicht op de naleving van de procedureregels op dat gebied [...] een bijzonder belangrijke rol [speelt]. Bijgevolg moet het betrokken publiek overeenkomstig de doelstelling om het een ruime toegang tot de rechter te verlenen, in beginsel *iedere procedurefout kunnen aanvoeren* ter onderbouwing van een beroep waarmee de rechtmatigheid van een in de richtlijn bedoeld besluit wordt betwist.”¹⁶

32. Dit geldt in het bijzonder voor milieueffectbeoordelingen zelf, daar dit essentiële aspect van milieubescherming beslist in het gedrang zou kunnen komen indien dit soort bouwprojecten zou worden goedgekeurd zonder een beoordeling die aan de desbetreffende wettelijke normen voldoet. Hieruit volgt dat een partij die wordt geraakt door een besluit houdende verlening van een projectvergunning, het recht moet hebben een klacht in te dienen over iedere relevante procedurefout met betrekking tot dat bestuursrechtelijke besluit, behalve wanneer de bevoegde autoriteiten aantonen dat het aangevochten besluit zonder die procedurefout niet anders had geluid.¹⁷

33. Het is inderdaad zo dat artikel 11, lid 3, MEB-richtlijn – ingevolge artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus – een duidelijk onderscheid maakt tussen de situatie van particulieren en die van milieubeschermingsorganisaties. Nationale wetgevers mogen dus, in beginsel, in dat opzicht bepalen dat materiële individuele rechten de enige rechten zijn waarvan schending kan worden aangevoerd door particulieren die bezwaar wensen aan te tekenen tegen een ontwikkelingsproject zoals in casu de snelwegafslag. Een dergelijke nationale beperking kan daarentegen niet worden toegepast op een beroep van een milieubeschermingsorganisatie.¹⁸

34. Met andere woorden, het Verdrag van Aarhus en de MEB-richtlijn hebben weliswaar tot op zekere hoogte voorzien in een vorm van *actio popularis* op milieugebied ten behoeve van milieubeschermingsorganisaties, maar zij hebben hiervan echter uitdrukkelijk afgezien ten aanzien van beroepen van particulieren. Er zij echter aan herinnerd dat de bepalingen van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus moeten worden gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, zodat de lidstaten op grond daarvan dienen te zorgen voor een effectieve rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten, met name van bepalingen van milieurecht¹⁹. Hieruit volgt wederom dat de bepalingen van artikel 11 MEB-richtlijn betreffende de beroepsmogelijkheden van de leden van het publiek dat te maken krijgt met een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten, niet restrictief mogen worden uitgelegd.²⁰

35. In dit kader moet derhalve worden erkend dat de procedurele waarborgen van de MEB-richtlijn – in het bijzonder die van artikel 6 – als materiële individuele rechten moeten worden beschouwd. In het licht daarvan zou een nationale regeling redelijkerwijs kunnen vereisen van particulieren dat zij aantonen dat hun ten minste één van deze procedurele waarborgen is ontnomen – zoals bijvoorbeeld

16 Arrest van 7 november 2013 (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 48). Cursivering van mij.

17 Zie in die zin arrest van 7 november 2013, *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712, punten 49-53 en 57).

18 Zie in die zin arresten van 12 mei 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 45), en 15 oktober 2015, *Commissie/Duitsland* (C-137/14, EU:C:2015:683, punten 33 en 91).

19 Zie in die zin arrest van 20 december 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 45).

20 Zie in die zin arrest van 16 april 2015, *Gruber* (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 38 en 40).

toegang tot relevante documenten – om de nietigverklaring van een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten te kunnen vorderen. Een dergelijk vereiste kan worden geacht gewichtige belangen te dienen die verband houden met een efficiënte en goede rechtsbedeling en in het bijzonder ervoor te zorgen dat nietigverklaringsprocedures worden ingesteld door particulieren die op enigerlei wijze door de vermeende inbreuk zijn getroffen of dat beweren.

36. Als de betrokken nationale wettelijke regeling enkel dit effect heeft, dan zou zij stroken met de bewoordingen van artikel 11, lid 1, onder b), MEB-richtlijn en zou tegelijkertijd de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling om een ruime toegang tot de rechter te verlenen verwezenlijkt worden. Indien de betrokken nationale wettelijke regeling echter tot gevolg heeft dat het recht van een particulier om de nietigverklaring te vorderen van een binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat hem het recht op inspraak in het *volledige* besluitvormingsproces is ontnomen – vanwege het feit dat de procedurele waarborgen van de MEB-richtlijn niet als materiële individuele rechten worden beschouwd –, dan zou er van een heel andere situatie sprake zijn. Mijns inziens zou een dergelijke situatie schending opleveren van artikel 11, lid 1, onder b), MEB-richtlijn, aangezien die bezwaarmakers het wezen zelf van hun recht op toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden zou worden ontnomen.

37. Deze conclusie strookt ook met de vereisten van de artikelen 47 en 52, lid 1, van het Handvest.²¹ Zoals ik zo-even ten aanzien van de MEB-richtlijn reeds heb opgemerkt, dient een algemeen vereiste volgens hetwelk een particulier moet aantonen dat hij is geraakt door de procedurefout waarover hij een klacht indient, zeker de belangen van de algemene rechtsbedeling en gaat het niet verder dan noodzakelijk is om deze doelstelling te waarborgen. Een dergelijk vereiste kan derhalve niet worden geacht onverenigbaar te zijn met de vereisten van artikel 47 van het Handvest. Indien het effect van de nationale wettelijke regeling evenwel erin bestaat dat het recht op bezwaar *uitsluitend* kan worden uitgeoefend in die gevallen waarin een particulier kan aantonen dat hem het recht op inspraak in het volledige proces is ontnomen, dan zou een dergelijk vereiste buitensporig en onevenredig zijn. Hieraan kan worden toegevoegd dat een dergelijke situatie in strijd zou zijn met de doelstelling om te zorgen voor een doeltreffende bescherming van het milieu op de zowel in het Verdrag van Aarhus als in de MEB-richtlijn beoogde wijze. Een dergelijke beperking die voortvloeit uit een nationale regeling als die welke ik zo-even heb genoemd, zou de wezenlijke inhoud van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte dus niet eerbiedigen.

3. Conclusie betreffende de eerste vraag

38. Gelet op de voorgaande overwegingen ben ik dan ook van mening dat artikel 11, lid 1, onder b), MEB-richtlijn niet in de weg staat aan een bepaling van nationaal recht, volgens welke een verzoeker die geen erkende milieubeschermingsorganisatie is, de nietigverklaring van een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten wegens een procedurefout alleen kan vorderen wanneer hij aantoont dat hem zelf ten minste één van de procedurele waarborgen van die richtlijn, in het bijzonder die van artikel 6, is ontnomen. Artikel 11, lid 1, onder b), MEB-richtlijn staat wel in de weg aan een bepaling van nationaal recht waarbij het recht van een particulier om de nietigverklaring van een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten te eisen afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat hem het recht op inspraak in het besluitvormingsproces is ontnomen op grond dat de procedurele waarborgen van die richtlijn niet als materiële individuele rechten worden beschouwd.

²¹ Hierbij zij eraan herinnerd dat artikel 52, lid 1, van het Handvest bepaalt dat „[b]eperkingen op de uitoefening van de in [het] Handvest erkende rechten en vrijheden [...] bij wet [moeten] worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden [moeten] eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

B. Tweede vraag

39. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van de kaderrichtlijn water aldus moet worden uitgelegd dat het niet alleen een materiële toetsingsnorm bevat, maar bovendien ook voorwaarden voor de bestuurlijke goedkeuringsprocedure, in die zin dat het uitgesloten is dat de beoordeling betreffende het verbod op achteruitgang van oppervlaktewaterlichamen pas kan plaatsvinden en aan de hand van de desbetreffende documentatie kan worden gecontroleerd nadat het besluit houdende goedkeuring van het plan is vastgesteld.

40. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter voorts te vernemen of de inspraak van het publiek overeenkomstig artikel 6 MEB-richtlijn altijd de documenten met betrekking tot de toetsing op grond van de KRW betreft, dan wel of een onderscheid mag worden gemaakt op basis van het tijdstip van de opstelling of de ingewikkeldheid van dat document.

41. Zoals de verwijzende rechter in zijn vonnis heeft verklaard, is het antwoord op dezelfde vraag in het kader van de habitatrichtlijn duidelijk: gezien de bewoordingen van artikel 6, lid 3, van die richtlijn, moet een passende beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied plaatsvinden *voordat* toestemming wordt verleend.²² Het staat dus aan de bevoegde nationale autoriteiten om, rekening houdend met de conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied, een dergelijk plan of project *pas* goed te keuren *nadat* zij zich ervan hebben vergewist dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.²³

42. Hoewel de kaderrichtlijn water niet exact dezelfde bepaling bevat, moet ten eerste worden opgemerkt dat niet-naleving van de vereisten van artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), KRW of van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn dezelfde gevolgen heeft; ten tweede dat de eerste bepaling dezelfde doelstellingen nastreeft als die waarop het Hof zich heeft gebaseerd ter ondersteuning van zijn uitlegging van de tweede bepaling, en ten derde dat beide bepalingen dezelfde algemene juridische en milieugebonden context kennen.

43. Ten eerste schrijft de habitatrichtlijn voor, zoals ik eerder in herinnering heb gebracht, dat wanneer er onzekerheid bestaat of schadelijke gevolgen voor het gebied zullen uitblijven, de bevoegde autoriteit toestemming voor het betrokken plan of project zal weigeren.²⁴ Voorts staat vast dat lidstaten op grond van artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), KRW – behoudens indien een afwijking is toegestaan – hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.²⁵

44. Ten tweede heeft het Hof vastgesteld dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn „[...] bij[draagt] tot de verwezenlijking van het doel dat met de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen wordt nagestreefd, en dat er volgens artikel 2, lid 2, in bestaat de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van belang voor de Unie in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, en van het algemenere doel van deze richtlijn om een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen voor de krachtens deze richtlijn beschermde gebieden”.²⁶ Deze twee – specifieke en algemene – doelstellingen worden met artikel 4 KRW ook nagestreefd op het gebied van de

22 Zie in die zin arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 53), en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 42).

23 Zie in die zin arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 55).

24 Zie in die zin arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punten 55 en 57).

25 Zie in die zin arresten van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 51), en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 31).

26 Arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 43).

waterbescherming. Volgens het Hof draagt deze bepaling namelijk bij tot de verwezenlijking van de voornaamste doelstelling van de maatregelen die krachtens de KRW worden genomen, die, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, gelezen in het licht van de overwegingen 11, 19, 27 en 34 van deze richtlijn, bestaat in het verzekeren van de bescherming van het milieu, en voorts meer bepaald tot de instandhouding en, meer in het algemeen, tot de verbetering van de kwaliteit van het aquatisch milieu van de Unie.²⁷

45. Ten derde volgt uit vaste rechtspraak dat in het in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn neergelegde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel besloten ligt en dat daarmee wordt getracht te voorkomen dat beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten worden aangetast.²⁸ Om die reden kunnen de bevoegde nationale autoriteiten slechts toestemming geven voor de betreffende activiteit indien zij hebben vastgesteld dat die activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied.²⁹ Dit moet ook gelden voor artikel 4, lid 1, van de kaderrichtlijn water, daar deze richtlijn is gebaseerd op artikel 175 VEG (thans artikel 192 VWEU). Daardoor draagt zij bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het beleid van de Unie op milieugebied dat – zoals uitdrukkelijk wordt vereist door artikel 191, lid 2, VWEU (oud artikel 174, lid 2, VEG) en in overweging 11 KRW is vermeld – op het voorzorgsbeginsel berust.

46. Gelet op de voorgaande overwegingen moet artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van de kaderrichtlijn water mijns inziens aldus worden uitgelegd dat het niet alleen een materiële toetsingsnorm bevat, maar dat het noodzakelijkerwijs ook impliceert dat een beoordeling of controle van deze criteria op basis van het verbod op achteruitgang van oppervlaktewaterlichamen moet plaatsvinden voordat het goedkeuringsbesluit wordt vastgesteld.

47. Voorts kan worden opgemerkt dat deze uitlegging reeds besloten lag in het arrest van 1 juni 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). In dat arrest heeft het Hof immers geoordeeld dat de nationale rechter niet verplicht is om zelf te onderzoeken of aan de voorwaarden van artikel 4, lid 7, KRW is voldaan – waardoor een vergunning kan worden verleend ondanks het feit dat het project negatieve gevolgen voor het water kan hebben – en dat hij zich kan beperken tot de vaststelling van de onrechtmatigheid van de bestreden handeling wanneer de bevoegde nationale instantie de vergunning heeft afgegeven zonder na te gaan of aan deze voorwaarden was voldaan.³⁰ Maar het Hof heeft vooral verklaard dat „[h]et [...] namelijk de voor de vergunningverlening voor een project bevoegde nationale instanties [zijn], op wie de verplichting rust om, alvorens een dergelijke vergunning te verlenen, te onderzoeken of de in artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van richtlijn 2000/60 opgesomde voorwaarden zijn vervuld, onverminderd een eventuele rechterlijke toetsing”.³¹ Het aan de KRW ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel houdt dus noodzakelijkerwijs in dat de uit artikel 4, lid 7, van de richtlijn voortvloeiende verplichting tot voorafgaande beoordeling – om in aanmerking te komen voor een afwijking – ook van toepassing is op de in lid 1 van dat artikel genoemde belangrijkste verplichting.

48. Aangaande het tweede deel van de tweede vraag ten aanzien van de ingevolge artikel 6 MEB-richtlijn vastgestelde inspraak van het publiek, denk ik niet dat het toegestaan is een onderscheid te maken naargelang het tijdstip waarop een document is opgesteld dat van belang is voor de door de KRW opgelegde beoordeling of naargelang de ingewikkeldheid van dat document.

27 Zie in die zin arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 33).

28 Zie in die zin arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 58); 11 april 2013, Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, punt 41), en 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 118).

29 Zie in die zin arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 59).

30 Arrest van 1 juni 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, punt 38).

31 Arrest van 1 juni 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, punt 39). Cursivering van mij.

49. Ten eerste moet ermee rekening worden gehouden dat het overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus de bedoeling is dat de leden van het betrokken publiek kunnen deelnemen aan de toetsing van de rechtmatigheid van een besluit, handelen of nalaten vallend onder de MEB-richtlijn, teneinde bij te dragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en tot de bescherming van de gezondheid van de mens.³²

50. Ten tweede moet artikel 6 MEB-richtlijn worden uitgelegd in het licht van de vereisten van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, dat door deze richtlijn ten uitvoer wordt gelegd. Zoals advocaat-generaal Kokott in haar conclusie in de gevoegde zaken *Comune di Corridonia e.a.* (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:249) heeft uitgelegd, dient inspraak in besluiten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, in een vroeg stadium aan te vangen, *wanneer alle opties open zijn* en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Hiermee wordt het doel van inspraak in een vroeg stadium benadrukt, aangezien „de inspraak [...] effectiever [is] wanneer die bij de uitvoering van het project volledig in aanmerking kan worden genomen”.³³ Voorts kan worden opgemerkt dat de wens dat het publiek wordt betrokken voordat een definitief besluit wordt genomen, op het gebied van waterbescherming uitdrukkelijk is vermeld in overweging 46 KRW.

51. In dit verband lijkt het voor de hand te liggen dat het indruist tegen deze doelstellingen om het door de verwijzende rechter gesuggereerde dubbele onderscheid toe te staan. Een onderscheid maken op basis van de datum van een document zou wellicht ertoe leiden dat bepaalde projecten worden goedgekeurd zonder dat het betrokken publiek vooraf op de hoogte is gesteld van de mogelijke milieueffecten. Voorts zou een onderscheid op basis van de ingewikkeldheid van een document ertoe kunnen leiden dat nationale autoriteiten een selectieve – en mogelijk subjectieve – benadering volgen die ten nadele is van het betrokken publiek en, in voorkomend geval, van de bescherming van het milieu.

52. In het licht van de voorgaande overwegingen concludeer ik derhalve dat artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van de kaderrichtlijn water aldus moet worden uitgelegd dat het niet alleen een materiële toetsingsnorm bevat, maar ook vereist dat de toetsing aan het verbod op achteruitgang van oppervlaktewaterlichamen plaatsvindt voordat het goedkeuringsbesluit wordt genomen, ongeacht het tijdstip van de opstelling of de ingewikkeldheid van het voor die controle relevante document.

C. Derde vraag

53. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het begrip „achteruitgang van de toestand van een grondwaterlichaam” in artikel 4, lid 1, onder b), i), KRW aldus moet worden uitgelegd dat sprake is van een achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam, zodra ten gevolge van het project ten minste één milieukwaliteitsnorm voor een parameter 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.

54. In het arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433) heeft het Hof, op basis van een letterlijke en contextuele uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a), i), KRW en in het licht van de doelstellingen van deze richtlijn, geoordeeld dat het begrip „achteruitgang van de toestand” van een oppervlaktewaterlichaam in deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat „sprake is van achteruitgang zodra de toestand van ten minste één van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij die richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat

³² Zie in die zin arrest van 7 november 2013, *Gemeinde Altrip e.a.* (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 28).

³³ Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de gevoegde zaken *Comune di Corridonia e.a.* (C-196/16 en C-197/16, EU:C:2017:249, punt 26).

het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse”.³⁴ Daarnaast heeft het Hof erop gewezen dat „[i]ndien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich reeds in de laagste klasse bevindt, [...] iedere achteruitgang van dat element [...] een achteruitgang van de toestand’ van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van dat artikel 4, lid 1, onder a), i) [vormt]”.³⁵

55. Het is zo dat de KRW, anders dan voor oppervlaktewaterlichamen – waarvoor deze richtlijn voorziet in een schaal van vijf klassen met betrekking tot de ecologisch toestand – enkel een onderscheid maakt tussen een goede en een ontoereikende kwantitatieve en chemische toestand. Ik ben evenwel van mening dat aan het begrip „achteruitgang van de toestand” van waterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water een nagenoeg identieke uitlegging moet worden gegeven, ongeacht of het om oppervlaktewater of grondwater gaat.

56. Naast de milieudoelstellingen van de KRW, die volgens artikel 4, lid 1, voor oppervlaktewater en grondwater onmiskenbaar identiek zijn, kunnen de door het Hof gehanteerde letterlijke uitlegging en het contextuele argument ter ondersteuning van zijn uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a), i), KRW naar analogie ook worden toegepast op artikel 4, lid 1, onder b), i).³⁶

57. Ten eerste pleit de tekst van artikel 4, lid 1, onder b), i), KRW, net zoals artikel 4, lid 1, onder a), i), voor een uitlegging die losstaat van de specificaties van bijlage V, daar in beide bepalingen uitdrukkelijk is vastgesteld dat de achteruitgang van de toestand van *alle* waterlichamen – zowel oppervlaktewater als grondwater – moet worden voorkomen. Overigens verwijzen alleen artikel 4, lid 1), onder a), ii) en iii), en artikel 4, lid 1, onder b), ii), KRW naar bijlage V, maar deze bepalingen hebben betrekking op de verplichting om de toestand van waterlichamen te *verbeteren*. De verplichting om achteruitgang te voorkomen en de verbeteringsverplichting vormen echter twee afzonderlijke doelstellingen.³⁷ Daarenboven is de grondwatertoestand volgens de definitie in artikel 2, punt 19, KRW – die identiek is aan die van artikel 2, punt 17, van dezelfde richtlijn voor de oppervlaktewatertoestand – de algemene aanduiding van de toestand van een grondwaterlichaam, bepaald door de kwantitatieve of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden.

58. Net zoals artikel 4, lid 1, onder a), i), KRW, legt dus ook de tekst van artikel 4, lid 1), onder b), i), op algemene wijze de verplichting op de achteruitgang van de grondwatertoestand te voorkomen, zonder te verwijzen naar de in bijlage V vervatte klasse-indeling.

59. Ten tweede is het zo dat de beoordeling van de toestand van oppervlaktewateren is gebaseerd op een analyse van de in vijf klassen ingedeelde ecologische toestand, terwijl de beoordeling van de grondwatertoestand berust op een analyse van de kwantitatieve toestand en de chemische toestand, waarbij wordt verwezen naar de tabellen in de punten 2.1.2 en 2.3.2 van bijlage V.³⁸

60. Zoals ik zo-even heb opgemerkt, verwijst echter noch artikel 4, lid 1, onder a), i), KRW, noch artikel 4, lid 1, onder b), i), naar bijlage V. Gelet daarop moet het begrip „achteruitgang van de toestand” van een grondwaterlichaam zoals het begrip „achteruitgang van de toestand” van een oppervlaktewaterlichaam worden beschouwd als een algemeen begrip. De in dat verband in deze tabellen vastgelegde klassen en voorwaarden vormen bijgevolg – om de woorden van het Hof in het arrest *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* te gebruiken – „slechts een instrument ter beperking van de beoordelingsruimte van de lidstaten bij de vaststelling van de kwaliteitselementen die de werkelijke toestand van een bepaald waterlichaam weergeven”.³⁹

34 Arrest van 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 70).

35 Arrest van 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 70).

36 Zie in die zin 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, nr. 2, blz. 53-66, met name blz. 60.

37 Zie in die zin arrest van 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 39).

38 Zie artikel 2, punten 25 en 28, van de kaderrichtlijn water.

39 Arrest van 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 61).

61. Ten derde moet ook artikel 4, lid 5, onder c), KRW in aanmerking worden genomen, dat uitdrukkelijk een verbod stelt op verdere achteruitgang van specifieke waterlichamen waarvoor de lidstaten ernaar mogen streven minder strenge milieudoelstellingen te verwezenlijken.⁴⁰

62. In het licht daarvan moet het begrip „achteruitgang”, zoals het Hof ten aanzien van „waterlichamen” in *het algemeen* heeft vastgesteld, worden uitgelegd onder verwijzing naar een enkel kwaliteitselement of een enkele stof, omdat „de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen [...] haar nuttige werking volledig [behoudt] [...], aangezien die verplichting dan iedere verandering omvat waardoor de verwezenlijking van het voornaamste doel van [de KRW] in gevaar kan worden gebracht”.⁴¹ Deze uitlegging moet des te meer worden toegepast in het geval van een grondwaterlichaam waarvan de toestand slechts „goed” of „ontoereikend” kan zijn, terwijl voor de toestand van oppervlaktewateren vijf klassen gelden.

63. Daar komt nog bij dat het Hof reeds op dezelfde algemene wijze heeft verklaard dat „[m]et betrekking tot de criteria op basis waarvan kan worden besloten tot een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam, [...] eraan herinnerd [zij] dat uit de opzet van artikel 4 [KRW] en met name uit de leden 6 en 7 van dat artikel blijkt dat verslechtingen, ook al zijn ze tijdelijk, slechts onder strenge voorwaarden zijn toegestaan. De drempel waarboven sprake is van niet-nakoming van de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen, moet bijgevolg laag zijn.”⁴²

64. In dat verband moet erop worden gewezen dat volgens artikel 2, punt 25, KRW een „goede chemische toestand van grondwater” de chemische toestand is van een grondwaterlichaam dat aan *alle in de tabel in punt 2.3.2 van bijlage V genoemde voorwaarden* voldoet. Dit houdt in dat de chemische samenstelling van het grondwaterlichaam zodanig is dat de concentraties van verontreinigende stoffen geen sporen van zout of andere intrusies vertonen, de kwaliteitsnormen en drempelwaarden als bedoeld in richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand⁴³ niet overschrijden en niet zodanig zijn dat daardoor de in artikel 4 vastgelegde milieudoelstellingen voor bijbehorende oppervlaktewateren niet worden bereikt, een significante vermindering van de ecologische of chemische kwaliteit van die waterlichamen optreedt of significante schade wordt toegebracht aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn.

65. Ingevolge artikel 17 KRW legt artikel 3, lid 1, van richtlijn 2006/118 dus criteria voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwater vast. Volgens deze bepaling gebruiken lidstaten grondwaterkwaliteitsnormen als bedoeld in bijlage I en door hen volgens de in bijlage II, deel A, omschreven procedure vast te stellen drempelwaarden voor verontreinigende stoffen, groepen verontreinigende stoffen en indicatoren van verontreiniging waarvan is vastgesteld dat zij er mede toe hebben geleid dat grondwaterlichamen of groepen grondwaterlichamen als gevaar lopend moeten worden aangemerkt, waarbij ten minste rekening moet worden gehouden met de lijst in bijlage II, deel B.

66. In het licht daarvan moet het begrip „achteruitgang van de toestand” van een grondwaterlichaam als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b), i), van de kaderrichtlijn water mijns inziens aldus worden uitgelegd dat er sprake is van achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam indien ten gevolge van het project een milieukwaliteitsnorm in de zin van bijlage I bij richtlijn 2006/118 of een drempelwaarde van een lidstaat in de zin van bijlage II bij deze richtlijn ten aanzien van ten minste één enkele verontreinigende stof wordt overschreden, of indien niet is voldaan aan de andere in de tabel in punt 2.3.2 van bijlage V bij de KRW genoemde voorwaarden. Indien het

40 Zie in die zin arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 64).

41 Arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 66).

42 Arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 67).

43 PB 2006, L 372, blz. 19.

grondwaterlichaam echter reeds is ingedeeld in de laagste klasse in de zin van bijlage V bij de KRW, vormt elke verdere verhoging van de concentratie van een verontreinigende stof waarbij de milieukwaliteitsnorm of de door de lidstaat bepaalde drempelwaarde wordt overschreden, noodzakelijkerwijs een achteruitgang. In dat geval vormt een verhoging van de concentratie van een andere verontreinigende stof ook een achteruitgang indien de milieukwaliteitsnorm of de door de lidstaat bepaalde drempelwaarde daarbij wordt overschreden.

67. Indien een negatieve verandering in een van de parameters voor de als ontoereikend ingedeelde toestand van een grondwaterlichaam niet als achteruitgang zou kunnen worden aangemerkt, zou dit immers betekenen dat wordt aanvaard dat de toestand van het grondwater verder achteruitgaat en zou dat tevens meebrengen dat de wateren van de laagste klasse niet vallen binnen de werkingssfeer van de verplichting om achteruitgang van de toestand van die wateren te voorkomen. Aangezien de indeling van het grondwaterlichaam afhangt van de slechtste waarde van de toegepaste parameters, zouden alle andere waarden mogen afnemen zonder dat dit juridische gevolgen heeft. Dit zou derhalve leiden tot de goedkeuring van projecten die in strijd zijn met de in de KRW gestelde verplichting om achteruitgang te voorkomen en de watertoestand te verbeteren, waardoor de KRW haar nuttige werking dus zou worden ontnomen.⁴⁴

D. Vierde vraag

68. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4 KRW aldus moet worden uitgelegd dat alle leden van het publiek dat met een project te maken krijgt, die stellen dat de goedkeuring van het project schending van hun rechten oplevert, ook in rechte kunnen opkomen tegen schendingen van het verbod op achteruitgang van de watertoestand en van het vereiste van verbetering van de waterkwaliteit. Subsidiair vraagt de verwijzende rechter of dit artikel aldus moet worden uitgelegd dat in elk geval de verzoekers die in de nabijheid van het geplande wegtracé een waterput voor hun particuliere drinkwatervoorziening in stand houden, schendingen van het verbod op achteruitgang van de watertoestand en van het verbeteringsvereiste in rechte kunnen aanvoeren.

69. Het staat buiten kijf dat artikel 4 KRW bijdraagt tot de verwezenlijking van de voornaamste doelstelling van de maatregelen die krachtens die richtlijn worden genomen en die, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, gelezen in het licht van overwegingen 11, 19 en 27 van de richtlijn, bestaat in het verzekeren van de bescherming van het milieu en met name in de instandhouding en de verbetering van de kwaliteit van het aquatisch milieu van de Unie.⁴⁵

70. Tegen deze achtergrond heeft het Hof reeds geoordeeld dat „[h]et [...] onverenigbaar [zou] zijn met de dwingende werking die in artikel 288 VWEU aan een richtlijn wordt toegekend, indien in beginsel zou worden uitgesloten dat de daarbij opgelegde verplichtingen door de betrokkenen kunnen worden ingeroepen. De nuttige werking van [de KRW] en het [...] doel van milieubescherming vereisen dat particulieren, of eventueel een conform de regels opgerichte milieuorganisatie, zich in rechte daarop kunnen beroepen, en dat de nationale rechterlijke instanties deze richtlijn in aanmerking kunnen nemen als element van het Unierecht teneinde met name na te gaan of de nationale autoriteit die een vergunning heeft afgegeven voor een project dat gevolgen kan hebben voor de toestand van de wateren, de krachtens artikel 4 van die richtlijn op haar rustende verplichtingen is nagekomen, met name die om de achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen, en aldus binnen de grenzen van de beoordelingsmarge is gebleven die deze bepaling de bevoegde nationale autoriteiten laat.”⁴⁶

⁴⁴ Zie in die zin arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 63).

⁴⁵ Zie in die zin arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 33).

⁴⁶ Arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71. Deze overweging geldt met name voor een richtlijn die strekt tot bescherming van de volksgezondheid.⁴⁷ Ook de kaderrichtlijn water streeft deze doelstelling na, daar een goede waterkwaliteit essentieel is voor de openbare watervoorziening.⁴⁸

72. Dienaangaande moet tevens worden opgemerkt dat „wanneer de lidstaten de procedurele bepalingen vastleggen voor beroepen in rechte die worden ingesteld ter vrijwaring van de door [de KRW] toegekende rechten, zij de eerbiediging moeten waarborgen van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, dat een herbevestiging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vormt”.⁴⁹

73. Daarom heb ik getracht in de analyse van de eerste vraag van de verwijzende rechter aan te tonen dat, hoewel de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken om te bepalen wat een „voldoende belang” of een „inbreuk op een recht” vormt, de bepalingen van artikel 11 van de MEB-richtlijn betreffende het recht op beroep van de leden van het publiek dat te maken krijgt met een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten, niet restrictief mogen worden uitgelegd.⁵⁰ De bewoordingen van artikel 11, lid 3, van de MEB-richtlijn en van artikel 9, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus bevestigen dat de beoordelingsmarge van de lidstaten wordt begrensd door de inachtneming van het doel om het betrokken publiek een ruime toegang tot de rechter te verzekeren.⁵¹

74. In dat kader heeft het Hof recentelijk geoordeeld dat „ten minste de natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een inbreuk op bepalingen van een richtlijn, van de bevoegde autoriteiten moeten kunnen verlangen, in voorkomend geval langs gerechtelijke weg, dat zij de betrokken verplichtingen [zoals die welke zijn neergelegd in artikel 4 van de KRW] nakomen”.⁵² Aangezien die verplichting om „rechtstreeks te worden getroffen” een beperking van de toegang tot de rechter vormt, moet zij restrictief worden uitgelegd. Tevens kan worden opgemerkt dat het Hof voor het instellen van een dergelijk beroep niet als voorwaarde heeft gesteld dat er een concreet, onomstotelijk risico voor de gezondheid moet zijn.⁵³

75. Bijgevolg ben ik van mening dat in omstandigheden als in het hoofdgeding, verzoekers die in de nabijheid van het geplande wegtracé een waterput voor hun particuliere drinkwatervoorziening in stand houden, onmiskenbaar rechtstreeks worden getroffen door het risico dat de waterkwaliteit van de betrokken waterlichamen achteruitgaat en zich dus kunnen beroepen op artikel 4 KRW. Voorts ben ik van mening dat indien het project dat aan de orde is, naar het zich laat aanzien, van invloed is op het water dat wordt geconsumeerd door personen die gebruikmaken van het openbare watervoorzieningsnet of indien zij door het project op een andere wijze in het bijzonder worden geraakt, zij in toereikende mate zijn getroffen om zich te beroepen op artikel 4 KRW teneinde in rechte op te komen tegen schending van het verbod op achteruitgang van de watertoestand.

47 Zie in die zin arresten van 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37); 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 94), en 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punt 55).

48 Zie overweging 24 KRW, volgens welke „[e]en goede waterkwaliteit [bij]draagt [...] tot het eiligstellen van de drinkwatervoorziening van de bevolking”. Zie ook artikel 1, onder d), KRW, volgens hetwelk met deze richtlijn wordt gezorgd voor de progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan wordt voorkomen, die in artikel 2, punt 33, KRW is omschreven als „de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen of warmte in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens [...] kunnen aantasten [...]”.

49 Arrest van 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punt 87).

50 Zie in die zin arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 38 en 40).

51 Zie in die zin arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punt 39).

52 Arrest van 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a. (C-197/18, EU:C:2019:274, punt 32).

53 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e.a. (C-197/18, EU:C:2019:274, punt 54).

76. In het licht van de voorgaande overwegingen kom ik derhalve tot de conclusie dat artikel 4 KRW aldus moet worden uitgelegd dat personen die een waterput voor hun particuliere drinkwatervoorziening in stand houden of gebruikmaken van een openbaar watervoorzieningsnet dat door het betreffende project kan worden geraakt of op een andere wijze in het bijzonder kan worden geraakt, rechtstreeks te maken krijgen met het risico dat de betrokken waterlichamen achteruitgaan en zich dus kunnen beroepen op artikel 4 KRW om in rechte op te komen tegen schending van het verbod op achteruitgang van de watertoestand.

VI. Conclusie

77. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Bundesverwaltungsgericht als volgt te beantwoorden:

- „1) 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 staat niet in de weg aan een bepaling van nationaal recht volgens welke een verzoeker die geen erkende milieubeschermingsorganisatie is, de nietigverklaring van een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten wegens een procedurefout alleen kan eisen wanneer hij aantoont dat hem zelf ten minste één van de procedurele waarborgen van die richtlijn, in het bijzonder die van artikel 6, is ontnomen. Artikel 11, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/92 staat wel in de weg aan een bepaling van nationaal recht waarbij het recht van een particulier om de nietigverklaring te eisen van een binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallend besluit, handelen of nalaten afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat hem het recht op inspraak in het besluitvormingsproces is ontnomen op grond dat de procedurele waarborgen van die richtlijn niet als materiële individuele rechten worden beschouwd.
- 2) 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 moet aldus worden uitgelegd dat het niet alleen een materiële toetsingsnorm bevat, maar ook vereist dat de toetsing aan het verbod op achteruitgang van oppervlaktewaterlichamen plaatsvindt voordat het goedkeuringsbesluit wordt genomen, ongeacht het tijdstip van de opstelling of de ingewikkeldheid van het voor die controle relevante document.
- 3) Het begrip ‚achteruitgang van de toestand’ van een grondwaterlichaam als bedoeld in artikel 4, lid 1, onder b), i), van richtlijn 2000/60 moet aldus worden uitgelegd dat er sprake is van achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam indien ten gevolge van het project een milieukwaliteitsnorm in de zin van bijlage I bij richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand of een drempelwaarde van een lidstaat in de zin van bijlage II bij deze richtlijn ten aanzien van ten minste één enkele verontreinigende stof wordt overschreden of indien niet is voldaan aan de andere in de tabel in punt 2.3.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60 genoemde voorwaarden. Indien het grondwaterlichaam echter reeds is ingedeeld in de laagste klasse in de zin van bijlage V bij richtlijn 2000/60, vormt elke verdere verhoging van de concentratie van een verontreinigende stof waarbij de milieukwaliteitsnorm of de door de lidstaat bepaalde drempelwaarde wordt overschreden, een achteruitgang. In dat geval vormt een verhoging van de concentratie van een andere verontreinigende stof ook een achteruitgang indien de milieukwaliteitsnorm of de door de lidstaat bepaalde drempelwaarde daarbij wordt overschreden.
- 4) Artikel 4 van richtlijn 2000/60 moet aldus worden uitgelegd dat personen die een waterput voor hun particuliere drinkwatervoorziening in stand houden of gebruikmaken van een openbaar watervoorzieningsnet dat door het betrokken project kan worden geraakt of op een andere wijze in het bijzonder kan worden geraakt, rechtstreeks te maken krijgen met het risico dat de

betrokken waterlichamen achteruitgaan en zich dus kunnen beroepen op artikel 4 van richtlijn 2000/60 om in rechte op te komen tegen schending van het verbod op achteruitgang van de watertoestand.”