



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 12. října 2017¹

Věc C-664/15

**Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation
proti
Bezirkshauptmannschaft Gmünd**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko)]

„Životní prostředí – Aarhuská úmluva – Přístup k právní ochraně – Aktivní legitimace nevládních organizací na ochranu životního prostředí – Práva takových organizací podat proti rozhodnutí příslušných orgánů opravný prostředek k soudu – Postavení takových organizací jako účastníka správního řízení – Ztráta postavení účastníka správního řízení v případě, kdy taková organizace nepodá během takového řízení včas námitky“

1. Svou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci žádá Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko) o vodítko k otázce aktivní legitimace organizace na ochranu životního prostředí v rámci přístupu k právní ochraně na základě Aarhuské úmluvy (dále jen „Aarhuská úmluva“)². Předmětné otázky vyvstávají v souvislosti s žádostí o povolení k odběru vody z říčky za účelem výroby sněhu pro lyžařské středisko (dále jen „povolovací řízení“)³. Otázky životního prostředí související s uvedeným konkrétním řízením spadají do oblasti působnosti směrnice 2000/60/ES⁴ (dále jen „rámcová směrnice o vodě“).

2. Složitá otázka aktivní legitimace organizací na ochranu životního prostředí v řízeních o povolení týkajících se životního prostředí se stala zdrojem bohaté judikatury, v jejímž popředí stál rozsudek ve věci Lesoochranárske zoskupenie VLK(C-243/15)⁵.

3. V projednávané věci se bude muset Soudní dvůr zaměřit na následující otázky. Přiznává rámcová směrnice o vodě ve spojení s Aarhuskou úmluvou organizaci na ochranu životního prostředí aktivní legitimaci, na jejímž základě může ve správním nebo soudním řízení napadnout správní rozhodnutí, a to konkrétně tehdy, pokud je požadováno vydání povolení k odběru vody pro účely výroby sněhu? Má být dotčené organizaci přiznáno postavení účastníka řízení již ve správní fázi řízení, nebo postačí,

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí byla podepsána v Aarhusu dne 25. června 1998 a vstoupila v platnost dne 30. října 2001. Smluvními stranami uvedené úmluvy jsou všechny členské státy. Úmluva byla schválena jménem Evropské unie rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1). Od uvedeného dne je smluvní stranou úmluvy i Evropská unie.

3 – Záměr dotčený v původním řízení je známý jako „projekt Aichelberglift“.

4 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. 2000, L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275).

5 – Viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (dále jen „rozsudek Brown Bears II“), EU:C:2016:838, zejména bod 59.

bude-li mít aktivní legitimaci k podání opravného prostředku proti povolení vydanému příslušnými orgány? Mohou vnitrostátní procesní pravidla bránit organizaci na ochranu životního prostředí napadnout takové správní rozhodnutí opravným prostředkem, pokud nepodala „včas“ námitky proti vydání povolení v průběhu správního řízení, jak vyžaduje vnitrostátní právní úprava?

Aarhuská úmluva

4. Cíle Aarhuské úmluvy zahrnují nezbytnost chránit, uchovávat a zlepšovat stav životního prostředí⁶, uznává, že každý jedinec má povinnost, jako jednotlivec i spolu s ostatními, chránit a zlepšovat životní prostředí ve prospěch současných i budoucích generací⁷, uznává důležitost role, kterou v ochraně životního prostředí mohou hrát, mimo jiných, nestátní organizace⁸, a má zajistit, aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno⁹.

5. Článek 1 stanoví, že „[s] cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy“. Z výše uvedeného vyplývá, že Aarhuská úmluva může být použitelná kdekoli, kde je dotčena právní úprava v oblasti životního prostředí.

6. Podle čl. 2 odst. 4 pojem „veřejnost“ „znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“. Podle čl. 2 odst. 5 „se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají [...] zájem“ na rozhodování v otázkách životního prostředí a uvedené organizace proto spadají pod pojem „dotčená veřejnost“ v uvedeném ustanovení.

7. Článek 6 je nadepsán „Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech“. Článek 6 odst. 1 písm. a) stanoví, že ustanovení o účasti veřejnosti je třeba uplatňovat vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I¹⁰. Článek 6 odst. 1 písm. b) stanoví, že uvedená ustanovení je třeba uplatňovat v souladu s vnitrostátním právem také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Přísluší dotčenému státu, aby určil, zda navrhovaná činnost spadá do oblasti působnosti článku 6. Článek 6 odst. 2 až 10 upravují, mimo jiné, právo veřejnosti na účast v počátečním stadiu rozhodování o záležitostech životního prostředí a předkládat jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

8. Článek 9 odst. 2 stanoví:

„Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem nebo

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

6 – Pátý bod odůvodnění.

7 – Sedmý bod odůvodnění.

8 – Třináctý bod odůvodnění.

9 – Osmnáctý bod odůvodnění.

10 – Mezi vyjmenované činnosti patří například činnosti týkající se energetiky, výroby a zpracování kovů a průmyslu zpracování nerostů. Zahrnují činnosti, které mohou mít z jakéhokoli důvodu „významný“ vliv na životní prostředí. Ze spisu Soudního dvora vyplývá, že projekt Aichelberglift nespadá do oblasti působnosti uvedené přílohy.

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

[...]“

9. Článek 9 odst. 3 stanoví:

„Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.“

10. Článek 9 odst. 4 doplňuje:

„[...] aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.“

Unijní právo

Směrnice o přírodních stanovištích

11. Cílem směrnice o přírodních stanovištích¹¹ je přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na území Evropské unie¹². Podle uvedené směrnice se zřizuje spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany, která umožňuje zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit¹³. V rámci zvláštních oblastí ochrany musí členské státy vyloučit poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů, pro něž jsou tyto oblasti určeny. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, musí podléhat odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. Příslušné vnitrostátní orgány schválí takový plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti¹⁴.

11 – Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102) (dále jen „směrnice o přírodních stanovištích“).

12 – Článek 2 odst. 1.

13 – Článek 3 odst. 1.

14 – Článek 6 odst. 1, 2 a 3.

Rámcová směrnice o vodě

12. V odůvodnění rámcové směrnice o vodě je uvedeno následující. Voda není běžný obchodní produkt, ale spíše dědictví, které je třeba chránit, střežit a podle toho s ním nakládat¹⁵. Podle Smluv má politika Evropské unie pro životní prostředí přispět k prosazování cílů zachování, ochrany a zvýšení kvality životního prostředí a má být založena na zásadě předběžné opatrnosti a přijímání preventivních opatření¹⁶. Úspěšnost rámcové směrnice o vodě závisí na úzké spolupráci a provázané činnosti na úrovni Evropské unie, členských států a na místní úrovni, jakož i na informovanosti, konzultacích a zapojení veřejnosti včetně uživatelů¹⁷. Směrnice usiluje o udržení a zlepšení vodního prostředí v Evropské unii¹⁸. Pro zajištění účasti veřejnosti včetně uživatelů vody na sestavování a aktualizaci plánů povodí je nezbytné poskytovat patřičné informace o plánovaných opatřeních a podávat zprávu o postupu jejich realizace s ohledem na zapojení veřejnosti před přijetím konečných rozhodnutí o nutných opatřeních¹⁹.

13. Podle článku 1 je účelem rámcové směrnice o vodě stanovit rámec pro ochranu, mimo jiné, vnitrozemských povrchových vod, který a) zabráni dalšímu zhoršování a ochrání alepší stav vodních ekosystémů, a s ohledem na jejich potřebu vody, suchozemských ekosystémů a mokřadů, které přímo závisejí na vodních ekosystémech, b) podpoří udržitelné užívání vod založené na dlouhodobé ochraně dosažitelných vodních zdrojů a c) usiluje o zvýšenou ochranu a zlepšení vodního prostředí.

14. Na základě vymezení pojmů v článku 2 se „povrchovými vodami“ rozumějí vnitrozemské vody s výjimkou vod podzemních, brakické a pobřežní vody, přičemž ve vztahu k problematice chemického stavu zahrnuje uvedený pojem rovněž teritoriální vody, a „vnitrozemskými vodami“ se rozumějí veškeré stojaté nebo tekoucí vody na zemském povrchu a všechny podzemní vody na straně pevniny od základní čáry, od které se měří šířka teritoriálních vod²⁰. Podle čl. 3 odst. 1 jsou členské státy povinny vymezit jednotlivá povodí na svém území a pro účely této směrnice je přiřadit jednotlivým oblastem povodí.

15. Článek 4 odst. 1 (nadespsaný „Environmentální cíle“) stanoví některé cíle v oblasti životního prostředí „[p]ři uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí“. Zejména, „členské státy provedou potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů“ povrchových vod. Zajistí „ochranu, zlepšení stavu a obnovu“ takových útvarů vod.

16. Podle čl. 11 odst. 1 každý členský stát zajistí, aby byl pro každou oblast povodí (nebo část mezinárodní oblasti povodí ležící na jeho území) vypracován program opatření tak, jak jsou definována v odstavcích 2 až 4 tohoto článku. Taková opatření mají zejména zahrnovat „omezení odběrů sladkých povrchových vod [...] včetně [...] požadavku na předchozí povolení k odběrům.“²¹ Podle čl. 13 odst. 1 musí členské státy zajistit, aby byl pro každou oblast povodí ležící zcela na jejich území zpracován plán povodí. Článek 14 odst. 1 stanoví, že členské státy podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění rámcové směrnice o vodě, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí. Členské státy musí zajistit, aby pro každou oblast povodí byly k připomínkám veřejnosti, včetně uživatelů, zveřejněny a zpřístupněny relevantní dokumenty.

17. V bodě 1.1 přílohy V ke směrnici jsou uvedeny různé složky kvality, které určují klasifikaci ekologického stavu povrchových vod. Bod 1.2 obsahuje podrobné normativní definice klasifikace ekologického stavu: „velmi dobrý“, „dobrý“ a „střední“ ekologický stav.

15 – Bod 1 odůvodnění.

16 – Bod 11 odůvodnění.

17 – Bod 14 odůvodnění.

18 – Bod 19 odůvodnění.

19 – Bod 46 odůvodnění.

20 – Článek 2 odst. 1 a 3.

21 – Článek 11 odst. 3 písm. e).

Směrnice o posuzování vlivů

18. Směrnice o posuzování vlivů²² vyžaduje, aby před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, podrobeny posouzení z hlediska jejich přímých a nepřímých vlivů²³ na životní prostředí (dále jen „posouzení vlivů“) – mimo jiné, vlivů na faunu, flóru a vodu²⁴. Veřejnost má právo účastnit se řízení, jejichž součástí je takové posouzení vlivů, a může napadnout legalitu jejich výsledků, bez ohledu na to, zda je dané posouzení prováděno samostatně nebo je součástí řízení o udělení povolení pro záměry²⁵. Záměry, u kterých se má *a priori* za to, že mají významný vliv na životní prostředí, jsou uvedeny v příloze I ke směrnici o posuzování vlivů. Takové záměry podléhají posouzení vlivů povinně. V příloze II jsou uvedeny záměry, u kterých členský stát na základě přezkoumání každého jednotlivého případu nebo prahových hodnot či kritérií stanovených daným členským státem určí, zda podléhají posouzení vlivů²⁶. U záměrů neuvedených v žádné ze zmíněných příloh nevyžaduje směrnice o posuzování vlivů posouzení vlivů.

Rakouské právo

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

19. Ustanovení § 41 a 42 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (obecný zákon o správním řízení; dále jen „AVG“) stanoví:

„§ 41. (1) Oznámení o nařízení ústního projednání věci se známým účastníkům řízení doručí do vlastních rukou. Pokud jako účastníci řízení přicházejí v úvahu další osoby, oznámení o takovém konání ústního projednání se dále vyvěsí na úřední desce obce, zveřejní v tisku, ve kterém jsou vydávána úřední sdělení dotyčného orgánu nebo v elektronickém úředním věstníku orgánu.

(2) [...] Oznámení (vyhláška) o nařízení ústního projednání musí obsahovat údaje, které se vyžadují v případě předvolání, včetně poučení o souvisejících možných právních důsledcích, které vyplývají z § 42. [...]

§ 42. (1) Pokud bylo konání ústního projednání oznámeno v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 druhé věty tohoto zákona a pokud je to použitelné, ve zvláštní formě, kterou případně stanoví použitelné předpisy správního práva, má takové oznámení za následek, že dotčená osoba ztratí postavení účastníka řízení, pokud své námitky neuplatní u správního orgánu nejpozději jeden den před začátkem ústního projednání v úředních hodinách nebo v průběhu samotného ústního projednání. V případě, že právní úprava neobsahuje zvláštní použitelné ustanovení o formě oznámení, nastanou právní účinky uvedené v první větě tehdy, když bylo oznámení o ústním projednání věci podle § 41 odst. 1 druhé věty uveřejněno ve vhodné formě.

[...]“

22 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1; dále jen „směrnice o posuzování vlivů“).

23 – Článek 2 odst. 1.

24 – Článek 3.

25 – Články 6, 9 a 11.

26 – Článek 4. Ze spisu Soudního dvora vyplývá, že projekt Aichelberglift nespadá do oblasti působnosti přílohy I ke směrnici o posuzování vlivů.

Wasserrechtsgesetz

20. Za účelem provedení rámcové směrnice o vodě a zákazu zhoršování stavu stanoveného v čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice byla předpisem Wasserrechtsgesetz-Novelle 2003 [zákon z roku 2003, kterým se mění Wasserrechtsgesetz (zákon o vodách; dále jen „WRG 1959“)] změněna některá ustanovení WRG 1959 a byla do něj vložena některá nová ustanovení. Hmotněprávní ustanovení týkající se řízení o vydání povolení podle předpisů o vodách jsou uvedena zejména v § 12 odst. 2, § 15 odst. 1, § 21 odst. 3, § 32 a § 38 WRG 1959. Ve správním řízení o vydání povolení k odběru vody podle vnitrostátních právních předpisů o vodách se účastenství posuzuje podle § 102 odst. 1 písm. a) a b) WRG 1959²⁷. Organizace na ochranu životního prostředí, kterým nepřísluší žádná subjektivní veřejná práva, nemají postavení účastníků řízení. Podle § 102 odst. 3 WRG 1959 mohou v rámci zmíněného řízení předkládat námitky pouze účastníci řízení. Ustanovení § 145b odst. 3 stanoví, že účelem WRG 1959 je provést do vnitrostátního práva ustanovení rámcové směrnice o vodě.

Bundes-Verfassungsgesetz

21. Podle § 132 odst. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (spolkový ústavní zákon) může rozhodnutí správního orgánu napadnout opravným prostředkem kdokoli, kdo uplatňuje porušení svých práv. Předkládající soud vysvětluje, že takové porušení práv může v rámci opravného prostředku podaného k soudu namítat pouze fyzická či právnická osoba, které příslušelo postavení účastníka předchozího správního řízení.

Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

22. Společnosti Aichelberglift Karlstein GmbH (dále jen „Aichelberglift“) bylo uděleno povolení k odběru vody z nedaleké říčky (Einsiedelbach) pro účely zasněžovacího zařízení v rakouském lyžařském středisku. Žádost společnosti Aichelberglift byla původně přezkoumána postupem podle čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích. Příslušný vnitrostátní orgán rozhodl, že vzhledem k malému vlivu záměru na životní prostředí není důvod žádosti nevyhovět (*nihil obstat*)²⁸.

23. Žádost společnosti Aichelberglift o povolení byla následně přezkoumána ve zvláštním správním řízení podle WRG 1959²⁹. Organizace na ochranu životního prostředí Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (dále jen „Protect“) požádala o přiznání postavení účastníka uvedeného řízení na základě čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

24. V průběhu uvedeného řízení se před Bezirkshauptmannschaft Gmünd (okresní úřad Gmünd) konalo ústní projednání věci v souladu s § 41 a § 42 AVG. Organizace Protect podala proti dotčenému záměru námitky, které byly odmítnuty z důvodu, že zmíněná organizace nenamítala porušení žádných práv podle WRG 1959, a nemůže tedy být podle vnitrostátních pravidel účastníkem řízení. Dne 4. listopadu 2013 Bezirkshauptmannschaft Gmünd vyhověl žádosti společnosti Aichelberglift o vydání povolení.

27 – Viz další výklad uvedených pravidel, odvozený z dokumentů předložených Soudnímu dvoru, v bodech 78, 110 a 119 tohoto stanoviska.

28 – Rakouská vláda na jednání uvedla, že zmíněné rozhodnutí nebylo napadeno opravným prostředkem a nabylo proto právní moci.

29 – Z vysvětlení poskytnutého rakouskou vládou v průběhu jednání patrně vyplývá, že každý záměr musí být přezkoumán v několika správních řízeních, z nichž každé končí vydáním správního rozhodnutí. Uvedená řízení jsou vedena zejména na základě právní úpravy ochrany přírody a WRG 1959.

25. Organizace Protect napadla uvedené rozhodnutí neúspěšně u Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (zemský správní soud spolkové republiky Dolní Rakousko), který došel k závěru, že uvedená organizace nemá postavení účastníka správního řízení, protože nepodala včas námitky proti předmětné žádosti, tedy buď nejpozději v den předcházející ústnímu projednání věci, nebo během projednání³⁰. Organizace Protect tak ztratila postavení účastníka řízení podle § 42 AVG.

26. Organizace Protect napadla uvedené rozhodnutí opravným prostředkem k předkládajícímu soudu. Argumentovala přitom v zásadě tím, že podle čl. 2 odst. 4 a 5 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy má postavení účastníka správního řízení týkajícího se WRG 1959 a má právní zájem na tom, aby byla dodržena ustanovení unijního práva týkající se životního prostředí.

27. Na základě výše uvedených východisek pokládá předkládající soud následující otázky:

„1) Přiznává článek 4 [rámcové směrnice o vodě] nebo [uvedená směrnice] jako taková organizaci na ochranu životního prostředí v řízení, na které se nevztahuje posouzení vlivu na životní prostředí podle [směrnice o posuzování vlivů], práva, jejichž ochrana se na základě čl. 9 odst. 3 [Aarhuské úmluvy] zajistí prostřednictvím přístupu ke správnímu a soudnímu řízení?

V případě kladné odpovědi na první otázku:

- 2) Vyplyvá z ustanovení Aarhuské úmluvy, že uplatnění těchto práv musí být umožněno již v řízení před správním orgánem, nebo postačí možnost domáhat se právní ochrany proti rozhodnutí správního orgánu před soudem?
- 3) Je přípustné, aby vnitrostátní procesní právo (ustanovení § 42 AVG) od organizace na ochranu životního prostředí – stejně jako od jiných účastníků řízení – vyžadovalo, aby včas uplatnila své námitky již ve správním řízení, a nikoliv až ve fázi opravného prostředku podaného ke správnímu soudu, jinak ztratí své postavení účastníka řízení i možnost podat opravný prostředek ke správnímu soudu?“

28. Stejně otázky vyvstaly také ve věci C-663/15, Umweltverband WWF Österreich, ve které předložil tentýž předkládající soud Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 20. ledna 2016 byla uvedená věc spojena s projednávanou věcí za účelem písemné a ústní části řízení a rozsudku. Organizace Umweltverband WWF Österreich a Protect, společnost Ötztaler Wasserkraft GmbH (druhý účastník řízení ve věci C-663/15), Rakouská republika, Nizozemské království a Evropská komise předložily písemné vyjádření k oběma věcem. Na společném jednání, které se konalo dne 15. března 2017, přednesly všechny výše uvedené zúčastněné strany ústní vyjádření.

29. Předkládající soud rozsudkem ze dne 27. dubna 2017 zrušil rozhodnutí Landesverwaltungsgericht Tirol (zemský správní soud spolkové republiky Tyrolsko) ze dne 8. ledna 2015 ve věci Case C-663/15, Umweltverband WWF Österreich. Usnesením ze dne 30. května 2017 předkládající soud prohlásil, že žaloba organizace WWF v uvedené věci se stala bezpředmětnou, a není tedy nutné v řízení pokračovat. Usnesením ze dne 28. června 2017 předkládající soud rozhodl o zpětvzetí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-663/15. Uvedené usnesení bylo oznámeno Soudnímu dvoru dne 10. července 2017. Usnesením předsedy druhého senátu ze dne 11. července 2017 byly věci C-663/15 a C-664/15 rozděleny a věc C-663/15 byla usnesením ze dne 14. července 2017 řádně vyškrtuta z rejstříku Soudního dvora.

30 – Mám za to, že podle § 42 odst. 1 AVG platí dvě rozdílné lhůty pro podání námitek účastníkem řízení.

30. Popravdě je politováníhodné, že Soudní dvůr nebyl o nutnosti vyškrtnout věc C-663/15 informován dříve. Čas a úsilí věnované podrobnému zpracování uvedené věci v období ode dne 27. dubna 2017 do dne 10. července 2017 bylo možné využít lépe pro jiné „živé“ věci. Stejně jako je Soudní dvůr na základě ducha vzájemné spolupráce, ze kterého vychází řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, povinen efektivně a urychleně řešit věci, které mu byly předloženy, tentýž duch spolupráce znamená, že předkládajícímu soudu přísluší informovat Soudní dvůr o jakékoli podstatné změně okolností, kterou může být dotčeno další projednávání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudním dvorem.

Úvodní poznámky

31. Předkládající soud uvádí, že součástí záměru dotčeného v původním řízení je odběr vody z místní říčky. Mám tedy za to, že jeho součástí je odběr sladkých povrchových vod ve smyslu čl. 11 odst. 3 písm. e) rámcové směrnice o vodě. Z výše uvedeného vyplývá, že pro daný záměr je nutné získat předchozí povolení ve smyslu vnitrostátních předpisů provádějících uvedené ustanovení a že záměr podléhá zákazu zhoršení stavu povrchových vod stanovenému v čl. 4 odst. 1 písm. a) bodě i) uvedené směrnice.

32. Je rovněž nesporné, že organizace Protect splňuje podmínky příslušnosti k „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a že rovněž spadá pod širší pojem „veřejnost“ pro účely článku 6 úmluvy.

Má Soudní dvůr pravomoc odpovědět na předběžné otázky?

33. Komise ve svém písemném vyjádření uvádí, že Soudní dvůr takovou pravomoc má. S jejím názorem souhlasím a touto otázkou se budu zabývat jen ve stručnosti.

34. Aarhuská úmluva je smíšenou dohodou, již uzavřela Evropská unie na základě pravomoci, kterou sdílí s členskými státy. Ustanovení uvedené úmluvy tvoří nedílnou součást právního řádu Evropské unie³¹. Soudní dvůr potvrdil, že má pravomoc vykládat různá ustanovení Aarhuské úmluvy³² a v této souvislosti již vydal celou řadu rozsudků jednak v řízeních o předběžných otázkách a jednak v řízeních o nesplnění povinnosti³³.

35. Konkrétně v rozsudku *Brown Bears I* Soudní dvůr v souvislosti s čl. 12 odst. 1 směrnice o přírodních stanovištích uvedl, že dotčená oblast práva „je již v široké míře upravena unijním právem“, a má tedy pravomoc vyložit čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy³⁴.

36. V projednávané věci organizace Protect tvrdí, že odvozuje svá práva účastnit se řízení o žádosti o povolení k odběru vody a domáhat se soudního přezkumu z článku 4 rámcové směrnice o vodě ve spojení s článkem 9 Aarhuské úmluvy. Odběr povrchových a podzemních vod podléhá v členských státech povolovacímu řízení (čl. 11 odst. 3 písm. e) směrnice), přičemž vydání povolení je podmíněno, mimo jiné, dodržáním zákazu zhoršení stavu útvarů vod (čl. 4 odst. 1) a výjimky z uvedeného zákazu lze udělit jen za přísných podmínek stanovených v čl. 4 odst. 7 uvedené směrnice.

31 – Viz rozsudek *Brown Bears II*, bod 45.

32 – Viz rozsudek ze dne 8. března 2011, *Lesoochránárske zoskupenie* (dále jen „rozsudek *Brown Bears I*“), C-240/09, EU:C:2011:125, bod 30, kde Soudní dvůr odkazuje mimo jiné na zásady dovozené v rozsudcích ze dne 30. dubna 1974, *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, body 4 až 6, a ze dne 30. září 1987, *Demirel*, 12/86, EU:C:1987:400, bod 7.

33 – Mimo jiné viz rozsudky ze dne 18. října 2011, *Boxus a další*, spojené věci C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667; ze dne 15. ledna 2013, *Křižan a další*, C-416/10, EU:C:2013:8; ze dne 11. dubna 2013, *Edwards a Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221; ze dne 12. května 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (dále jen „rozsudek *Trianel*“), C-115/09, EU:C:2011:289, a ze dne 13. února 2014, *Komise v. Spojené království*, C-530/11, EU:C:2014:67.

34 – Viz body 34 až 43 rozsudku. K dalším východiskům, rovněž viz analýzu tehdejší judikatury, kterou uvádím ve svém stanovisku v uvedené věci (EU:C:2010:436), body 43 až 57.

37. Z jednoduchého použití pravidel stanovených v rozsudku Brown Bears I vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc poskytnout výklad čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 4 rámcové směrnice o vodě.

Jaká jsou relevantní ustanovení Aarhuské úmluvy?

38. Logika, z níž vychází systematika Aarhuské úmluvy, spočívá v tom, že intenzita zapojení veřejnosti a rozsah práv veřejnosti ve správních řízeních odpovídají poměrně možnému vlivu dotčeného záměru na životní prostředí.

39. Záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, tak podléhají čl. 6 odst. 1³⁵, a tedy i čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Na základě těchto dvou ustanovení mají organizace na ochranu životního prostředí právo účasti ve správních řízeních, která se týkají daných záměrů, a následně právo domáhat se soudního přezkumu jakéhokoli vydaného rozhodnutí.

40. Není-li pravděpodobné, že určitý záměr bude mít významný vliv na životní prostředí, článek 6, a tedy ani čl. 9 odst. 2 se nepoužijí. Na taková řízení se pak vztahuje pouze čl. 9 odst. 3, který se použije „navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné [v odstavcích 1 a 2 článku 9]“. Pokud jde o osoby z řad veřejnosti, čl. 9 odst. 3 je tedy podpůrným ustanovením, kterého se lze dovolávat za účelem získání přístupu k právní ochraně v případech, kdy nelze použít čl. 9 odst. 1 a 2³⁶.

41. Článek 9 odst. 3 stanoví, že osoby z řad veřejnosti mají mít „přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“. To tedy zahrnuje i možnost napadnout legalitu rozhodnutí (aktu orgánu veřejné správy), které bylo přijato na základě správního řízení, jež může být podle názoru navrhovatele v rozporu s článkem 4 rámcové směrnice o vodě. Otázka, zda je postup, jímž je napaden daný akt orgánu veřejné správy, sám o sobě postupem správním nebo soudním, bude záviset na vnitrostátní právní úpravě – z tohoto řízení vyplývá, že v Rakousku jde u rozhodnutí přijatých podle WRG 1959 o druhou z uvedených možností.

42. Oproti článku 6 neupravuje čl. 9 odst. 3 právo účasti na správním řízení, které vede k přijetí rozhodnutí. Na rozdíl od čl. 9 odst. 2 neupravuje výslovně aktivní legitimaci organizací na ochranu životního prostředí. Mám za to, že posledně uvedenou skutečnost lze hodnověrně vysvětlit tím, že se autor Aarhuské úmluvy, který nejprve pečlivě vysvětlil (v čl. 9 odst. 2), že pro účely soudního přezkumu se u organizací na ochranu životního prostředí, jež splňují podmínky čl. 2 odst. 5, má za to, že splňují i procesní požadavek na existenci „dostatečného zájmu“ nebo trvání „porušování práva“ (podle toho, o které kritérium aktivní legitimace v dané smluvní straně šlo), domníval, že již v tomto ohledu poskytl dostatečné vodítko.

43. Předkládající soud označuje čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy za ustanovení relevantní v projednávané věci. V tomto smyslu výslovně uvádí, že směrnice o posuzování vlivů nevyžaduje posouzení vlivů u záměrů odebírat vodu k výrobě sněhu a že žádost společnosti Aichelberglift o povolení je tedy třeba zkoumat výlučně na základě vnitrostátních předpisů o vodách (tedy WRG 1959). Nizozemská vláda a organizace Protect na jednání navrhly, aby v původním řízení byl použitelný, přinejmenším do určité míry, čl. 9 odst. 2.

35 – Článek 6 odst. 1 písm. a) odkazuje na záměry uvedené v příloze I (záměry, u kterých se má *a priori* za to, že mají významný vliv na životní prostředí), zatímco čl. 6 odst. 1 písm. b) zmiňuje záměry, které „mohou mít významný vliv na životní prostředí“.

36 – Článek 9 odst. 1 Aarhuské úmluvy se týká postupů k získání informací o životním prostředí. V projednávané věci není relevantní.

44. Ze spisu Soudního dvora vyplývá, že projekt Aichelberglift nespadá do působnosti přílohy I k Aarhuské úmluvě³⁷ ani do působnosti přílohy I ke směrnici o posuzování vlivů³⁸, a nepodléhá tedy povinnému posouzení vlivů podle uvedené směrnice. Předkládající soud potvrzuje uvedenou analýzu ve svém předkládacím rozhodnutí. Článek 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy není tedy použitelný.

45. Pokud jde o čl. 6 odst. 1 písm. b), smluvní strany jsou povinny určit, zda dotčený záměr *může mít* „významný vliv na životní prostředí“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska)³⁹. V tomto ohledu „postačí ke vzniku [uvedené] povinnosti pouhá pravděpodobnost významného vlivu“⁴⁰. Relevantními faktory, které je třeba zohlednit, jsou velikost, umístění a charakteristiky možného vlivu záměru na životní prostředí⁴¹.

46. Materiály předložené Soudnímu dvoru nepostačují pro určení, zda projekt Aichelberglift spadá do oblasti působnosti čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není zejména patrné, zda záměr dotčený v původním řízení byl nebo měl být přezkoumán s cílem určit – podle čl. 4 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů nebo podle čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy – zda měl podléhat posouzení vlivů⁴² a zda organizace Protect měla (či neměla) právo napadnout výsledky takového rozhodnutí⁴³. Je rovněž nejasné, zda a do jaké míry se projekt nachází ve zvláštní oblasti ochrany ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice o přírodních stanovištích a zda byl (či nebyl) v rámci posouzení vlivů provedeného na základě čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice zkoumán význam vlivů daného záměru na vody. Konečně není zcela jasný přesný vztah mezi uvedeným posouzením a povolením řízení v původním řízení, přičemž jejich případné vzájemné propojení by mohlo mít význam z hlediska použitelnosti čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy⁴⁴.

47. Přísluší předkládajícímu soudu, aby zjistil potřebné skutečnosti a určil, zda projekt Aichelberglift spadá do oblasti působnosti čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy. Je-li tomu tak, použije se čl. 9 odst. 2. V takovém případě lze již odpovědi na otázky položené předkládajícím soudem nalézt v bohaté judikatuře týkající se čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy⁴⁵, jež vznikla zejména v kontextu článku 11 směrnice o posuzování vlivů, jež odráží většinu ustanovení čl. 9 odst. 2.

37 – Mezi záměry týkající se vody, u kterých se má *a priori* za to, že mají významný vliv na životní prostředí, a které jsou uvedené v dané příloze, patří: tepelné a jaderné elektrárny, čistírny odpadních vod, vnitrozemské vodní cesty a přístavy pro vnitrozemskou vodní dopravu, čerpání z podzemních zdrojů vod nebo systémy umělého doplňování podzemních vod v případech, kdy roční objem čerpané nebo doplněné vody odpovídá nebo překračuje 10 milionů metrů krychlových, díla zaměřená na převádění vodních zdrojů mezi povodími a přehrady a další zařízení určená pro zadržení nebo stálé uložení vody v objemu alespoň 10 milionů metrů krychlových.

38 – V příloze I ke směrnici o posuzování vlivů jsou uvedeny záměry týkající se vody obdobné těm, na které se vztahuje příloha I k Aarhuské úmluvě.

39 – Článek 4 odst. 2 směrnice o posuzování vlivů stanoví obdobnou povinnost, pokud jde o záměry spadající do oblasti působnosti přílohy II k uvedené směrnici.

40 – Viz Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, druhé vydání, 2014, s. 132. (dostupné pouze v čínském, anglickém, francouzském a ruském jazyce). Soudní dvůr rozhodl, že Průvodce použitím Aarhuské úmluvy lze považovat za vysvětlující dokument, který lze případně zohlednit, kromě jiných relevantních materiálů, při výkladu úmluvy (rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, bod 35).

41 – Viz Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, s. 133. Obdobně rovněž viz příloha III ke směrnici o posuzování vlivů, kde je uveden výčet relevantních kritérií pro takové určení.

42 – Takové posouzení je důvodem použití článku 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy: viz rozsudek Brown Bears II, body 56 a 57. V předkládacím rozhodnutí je uvedeno pouze to, že žádost společnosti Aichelberglift o vydání povolení byla původně posouzena postupem založeným na čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích: viz bod 22 výše.

43 – Nemůže-li organizace na ochranu životního prostředí napadnout takové posouzení, není pro danou organizaci závazné a ta může napadnout výsledky posouzení žalobou k soudu, která směřuje buď proti samotnému posouzení *nebo proti jakýmkoli následným rozhodnutím* o vydání povolení pro daný záměr. Obdobně viz rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, body 44 a 51. V takové situaci mohou tedy účinky čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy jít nad rámec řízení, v němž bylo uvedené ustanovení původně použito, i přesto, že posouzení provedené v rámci takového postupu vedlo k závěru, že neexistují významné vlivy na životní prostředí ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. b).

44 – Dané předchozí posouzení totiž *spadalo* do oblasti působnosti článku 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Viz rozsudek Brown Bears II, body 56 a 57.

45 – Naposledy v rozsudku Brown Bears II.

48. V dalším textu budu vycházet z předpokladu, že článek 6, a tedy i čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nejsou použitelné a že řízení, v jehož rámci byla předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a v němž organizace Protect namítá, že vydání povolení společnosti Aichelberglift k odběru vody za účelem výroby sněhu je v rozporu s článkem 4 rámcové směrnice o vodě, je třeba zkoumat výlučně z hlediska čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

K první otázce

49. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda se organizace na ochranu životního prostředí může dovolávat článku 4 rámcové směrnice o vodě nebo uvedené směrnice jako celku ve spojení s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a na tomto základě napadnout u správního orgánu nebo soudu legalitu jednání, aktů nebo nečinnosti příslušného orgánu ve správním řízení, které nepodléhá směrnici o posuzování vlivů, jak je tomu v původním řízení.

50. Dotčená otázka je formulována široce. Správní řízení v projednávané věci bylo vedeno příslušným orgánem v souladu s WRG 1959, tedy předpisem přijatým k provedení rámcové směrnice o vodě do vnitrostátního práva. Aktem napadeným v původním řízení je povolení vydané na základě WRG 1959. Předkládající soud vysvětluje, že vydání takového povolení lze napadnout opravným prostředkem podaným k Landesverwaltungsgericht (zemský správní soud).

51. Ústřední otázka, kterou je třeba řešit při hledání odpovědi na první předběžnou otázku, tedy zní, zda mají organizace na ochranu životního prostředí aktivní legitimaci k napadení takového rozhodnutí u soudu v souvislosti s článkem 4 rámcové směrnice o vodě. Nejprve se zaměřím na význam článku 4 uvedené směrnice a poté přistoupím k rozboru otázky aktivní legitimace organizace na ochranu životního prostředí k napadení legality takových povolení.

Význam článku 4 rámcové směrnice o vodě

52. Zatímco rakouská vláda tvrdí, že článek 4 rámcové směrnice o vodě nemá přímý účinek, neboť v něm nejsou uvedeny žádné osoby, jimž by byl určen, nizozemská vláda a organizace Protect argumentují tím, že uznané organizace na ochranu životního prostředí by měly mít možnost dovolávat se uvedeného ustanovení.

53. V rámcové směrnici o vodě je uvedeno, že voda je dědictvím, které je třeba chránit, střežit a podle toho s ním nakládat (bod 1 odůvodnění). Směrnice stanoví rámec pro zabránění zhoršování, zvyšování ochrany a zlepšování vodního prostředí v Evropské unii (bod 19 odůvodnění a článek 1). Přispívá k prosazování cílů v oblasti životního prostředí stanovených Smlouvou (bod 11 odůvodnění).

54. Ústřední postavení v celkové systematice ochrany vod stanovené rámcovou směrnicí o vodě má článek 4, který stanoví obecný environmentální cíl směrnice.

55. Nehledě na to, že předmětná směrnice je rámcovou směrnicí, Soudní dvůr ve svém zásadním rozsudku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland rozhodl, že „čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2000/60 [se] neomezuje na programové uvedení pouhých cílů plánování hospodaření, ale [...] vyvolává závazné účinky“⁴⁶. Znění čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i), které uvádí, že „členské státy provedou potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod“, ukládá členským státům povinnost

46 – Viz rozsudek ze dne 1. července 2015, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 43.

jednat v tomto smyslu⁴⁷. Uvedenou povinnost je třeba dodržet zejména při schvalování jednotlivých záměrů v právním režimu ochrany vod, a to především odmítnutím schválení záměru, může-li daný záměr zhoršit stav dotyčného vodního útvaru nebo ohrozit dosažení dobrého stavu útvarů povrchových vod, ledaže by se mělo za to, že se na uvedený záměr vztahuje výjimka podle čl. 4 odst. 7⁴⁸.

56. Soudní dvůr vykládá pojem „zhoršení stavu“ vodního útvaru podle čl. 4. odst. 1 písm. a) bodu i) rámcové směrnice o vodě široce. Ke zhoršení tak dochází, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V směrnice zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody jako celku⁴⁹.

57. Z ustálené judikatury vyplývá, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, se lze těchto ustanovení dovolávat při neexistenci prováděcích opatření přijatých ve lhůtách vůči jakýmkoli vnitrostátním předpisům neslučitelným se směrnicí nebo z důvodu, že definují práva, která jednotlivci mohou uplatňovat vůči státu⁵⁰.

58. Mám za to, že zákaz zhoršení stavu je striktní, bezpodmínečný a dostatečně přesný, a má tedy přímý účinek⁵¹.

59. Soudní dvůr v rámci směrnic o životním prostředí již mnohokrát rozhodl, že dostatečně přesná ustanovení týkající se ochrany společného přírodního dědictví jsou přímo účinná i přesto, že nepřiznávají výslovně jednotlivcům práva⁵². Naposledy Soudní dvůr přiznal přímý účinek čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích⁵³, který stanoví povinnost provést před schválením projektu, který může mít významný vliv na chráněnou lokalitu, posouzení jeho vlivu. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že kdykoli by nesplnění opatření stanovených směrnicí mohlo ohrozit zdraví osob, měly by dotčené osoby mít možnost dovolávat se při výkonu svých práv závazných pravidel⁵⁴.

60. V uvedených věcech, včetně věci Brown Bears II, Soudní dvůr rozhodl, že by bylo neslučitelné se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnicí, v zásadě vyloučit, aby se organizace na ochranu životního prostředí mohly dovolávat povinnosti, kterou ukládá. V případě, kdy unijní normotvůrce uložil směrnicí členským státům povinnost jednat určitým způsobem, byla by účinnost takové povinnosti oslabena, pokud by se jí nemohli jednotlivci dovolávat před vnitrostátními soudy. Její účinnost by byla podobně narušena, kdyby neměly vnitrostátní soudy možnost zohlednit směrnici jako součást unijního práva a rozhodnout, zda vnitrostátní zákonodárce při volbě formy a způsobu provedení nepřekročil meze prostoru pro uvážení ponechaného danou směrnicí⁵⁵.

47 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 31 (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

48 – Viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 50.

49 – Viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 70.

50 – Viz rozsudek ze dne 19. ledna 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, bod 25.

51 – Soudní dvůr v souvislosti s čl. 2 odst. 1 směrnice o posuzování vlivů rozhodl, že existenci takového přímého účinku nevylučuje určitý prostor pro uvážení na straně členského státu. Viz rozsudek ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, EU:C:1996:404, bod 59.

52 – V souvislosti s čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), ve spojení s čl. 1 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice, viz rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, body 64 až 66. V souvislosti s článkem 9 směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 1979, L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98), viz rozsudek ze dne 7. března 1996, Associazione Italiana per il WWF a další, C-118/94, EU:C:1996:86, bod 19.

53 – Viz rozsudek Brown Bears II, bod 44.

54 – Viz rozsudek ze dne 17. října 1991, Komise v. Německo, C-58/89, EU:C:1991:391, bod 14. V témže smyslu rovněž viz rozsudky ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo, C-59/89, EU:C:1991:225, bod 19; ze dne 30. května 1991, Komise v. Německo, C-361/88, EU:C:1991:224, bod 16; ze dne 12. prosince 1996, Komise v. Německo, C-298/95, EU:C:1996:501, bod 16; ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66; ze dne 25. července 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 37, a ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, body 55 a 56.

55 – Viz rozsudek Brown Bears II, bod 44.

61. Možnost dovolávat se článku 4 rámcové směrnice o vodě vyplývá ze zásahu (který je v rozporu s unijním právem), jemuž je nutné odporovat. Mám tedy za to, že se organizace na ochranu životního prostředí mohou dovolávat článku 4, pokud mají možnost využít prostředků právní ochrany podle vnitrostátního práva⁵⁶.

Má organizace na ochranu životního prostředí aktivní legitimaci k tomu, aby se mohla dovolávat článku 4 rámcové směrnice o vodě?

62. Rakouská vláda tvrdí, že s výjimkou omezeného ustanovení článku 14 neupravuje rámcová směrnice o vodě účast ani právo na soudní přezkum. To je rozdíl oproti některým jiným směrnicím o životním prostředí⁵⁷, z nichž některé byly výslovně pozměněny tak, aby byla provedena práva stanovená v článku 9 Aarhuské úmluvy⁵⁸. Dodává, že čl. 9 odst. 3 uvedené úmluvy, kterého se dovolává organizace Protect na podporu svého stanoviska, nemá přímý účinek.

Obecné poznámky k výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy

63. Článek 9 odst. 3 stanoví, že každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti (mezi něž patří podle čl. 2 odst. 4 i organizace na ochranu životního prostředí) splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Stanoví tak, mimo jiné, právo napadnout akty správních orgánů přijaté ve správním řízení.

64. Je nesporné, že v projednávané věci se nepoužijí žádná ustanovení unijního práva, která byla přijata výslovně k provedení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Rámcová směrnice o vodě stanoví zejména legislativní rámec bez určení konkrétních procesních pravidel nezbytných pro jeho provedení. Samotný článek 4 nedává organizacím na ochranu životního prostředí právo dát podnět k zahájení správního či soudního přezkumu. Jediným relevantním ustanovením je patrně čl. 14 odst. 1 („Informování veřejnosti a konzultace“), který stanoví, že členské státy „podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění [uvedené] směrnice“.⁵⁹ Mám za to, že zmíněné ustanovení je příliš abstraktní na to, aby se jím bylo možné dovolávat přímo jako zdroje procesních práv.

65. Soudní dvůr rozhodl, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek⁶⁰. Organizace na ochranu životního prostředí se tedy nemohou uvedeného ustanovení přímo dovolávat na podporu své aktivní legitimace, aby napadly takové akty vnitrostátních orgánů, jako je vydání povolení společnosti Aichelberglift.

56 – Generální advokátka J. Kokott došla ke stejnému závěru ve svém stanovisku ve věci Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:60, bod 141.

57 – Viz článek 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17) a článek 11 směrnice o posuzování vlivů.

58 – Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337 a 96/61/ES [ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění], pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. 2003, L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466).

59 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Na základě vysvětlení poskytnutého předkládajícím soudem mám za to, že zbývající část článku 14, která upravuje právo být informován a předložit připomínky, není v projednávané věci relevantní.

60 – Viz rozsudky Brown Bears I, bod 45, a ze dne 13. ledna 2015, Rada a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, spojené věci C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4, bod 59.

66. V případě neexistence unijní právní úpravy v této oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky žalob určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, v projednávané věci z rámcové směrnice o vodě ve spojení s Aarhuskou úmluvou, neboť členské státy jsou v každém případě zodpovědné za zajištění *účinné* ochrany těchto práv⁶¹.

67. Procesní autonomie členských států není absolutní. Je třeba ji uplatňovat s přihlédnutím k účelu a cílům Aarhuské úmluvy a rámcové směrnice o vodě.

68. Na tomto místě bych chtěla připomenout, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 se zásada spočívající ve „vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí“ stanovená v čl. 3 odst. 3 SEU stala jedním z hlavních cílů unijního práva. Stejná zásada je zakotvena také v článku 37 Listiny základních práv Evropské unie⁶², která – opět po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost – tvoří součást primárního práva Evropské unie a je třeba ji považovat za nástroj pro výklad sekundárního práva⁶³.

69. Z rámcové směrnice o vodě vyplývá, že členské státy nesou odpovědnost za plnění environmentálních cílů uvedené směrnice, jak jsou uvedeny zejména v člancích 1 a 4, a že úspěšnost uvedené směrnice závisí zejména na informovanosti, konzultacích a *zapojení veřejnosti* (bod 14 odůvodnění)⁶⁴. Kromě toho, podle čl. 14 odst. 1 členské státy *podpoří* aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění rámcové směrnice o vodě.

70. Z uvedených ustanovení vyplývá způsob, jímž je nutné vykládat čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Zapojení veřejnosti v počátečních fázích správního řízení podle čl. 14 odst. 1 rámcové směrnice o vodě by do značné míry pozbývalo smyslu, pokud by později v daném procesu nemohly alespoň některé osoby z řad veřejnosti získat aktivní legitimaci, zejména za účelem zpochybnění souladu rozhodnutí přijatých v daném řízení s uvedenou směrnicí.

Kritéria, která členský stát může stanovit v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy

71. Je pravda, že v rámci Aarhuské úmluvy mají členské státy značnou flexibilitu. Právo na přístup ke správním nebo soudním řízením podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy lze zejména přiznat jen takovým osobám z řad veřejnosti, které „[splňují] kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“.

72. Při stanovení procesních pravidel k provedení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy však členské státy musí mít na paměti, že účelem úmluvy je zajistit, aby „veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno“ (osmnáctý bod odůvodnění).

73. Výraz „splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“ nemůže sloužit jako „výmluva pro zavedení či zachování natolik přísných kritérií, že ve skutečnosti brání všem či téměř všem organizacím na ochranu životního prostředí napadnout jednání, akty či nečinnost, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“; uvedený výraz „naznačuje zdrženlivost stran, které nesmí stanovit příliš přísná kritéria. Přístup k takovým postupům

61 – V tomto smyslu viz rozsudek Brown Bears I, bod 47; v jiném kontextu rovněž viz rozsudek ze dne 15. září 2016, Star Storage a další, spojené věci C-439/14 a C-488/14, EU:C:2016:688, bod 46.

62 – Úř. věst. 2010, C 83, s. 389 (dále jen „Listina“). Uvedené ustanovení stanoví povinnost zajistit, aby do politik Evropské unie byla začleněna „[v]ysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality“.

63 – Viz stanovisko generálního advokáta N. Jääskinen ve věci Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2014:2324, bod 6. Jak jsem nedávno uvedla ve svém stanovisku ve věci C-557/15, Komise v. Malta, EU:C:2017:613 (rozsudek nebyl dosud vydán), plně souhlasím s generálním advokátem N. Jääskinenem, pokud jde o význam této důležité změny.

64 – Další cíle uvedené směrnice byly projednány v bodech 53 a 54 výše.

by tedy měl být pravidlem, nikoli výjimkou“, a „jakákoli taková kritéria musí odpovídat cílům úmluvy, pokud jde o zajištění přístupu k právní ochraně“⁶⁵. Mám za to, že nejpřirozenější výklad uvedeného výrazu zní tak, že se jedná o odkaz na alternativní procesní požadavky existence „dostatečného zájmu“ nebo trvání „porušování práva“ podle čl. 9 odst. 2.

74. Ve svém stanovisku ve věci Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening⁶⁶ jsem se zabývala otázkou, jaké podmínky mohou členské státy stanovit na základě čl. 1 odst. 2 směrnice 85/337 (jež byla později nahrazena směrnicí o posuzování vlivů), jenž odkazuje na „požadavky vnitrostátních právních předpisů“⁶⁷. Výše uvedené lze přenést do kontextu projednávané věci. Organizace na ochranu životního prostředí, které podporují ochranu životního prostředí a splňují objektivně odůvodněné, transparentní a nediskriminační požadavky usnadňující přístup k právní ochraně podle vnitrostátního práva, musí mít podle mého názoru možnost dovolávat se čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

75. Z toho vyplývá, že vnitrostátní právní úprava nemůže obecně vyloučit práva všech organizací na ochranu životního prostředí, jež vyplývají z čl. 9 odst. 3, pod záminkou zavedení „kritérií“ výkonu takových práv do vnitrostátního práva⁶⁸. Ve věci Trianel⁶⁹ jsem uvedla, že stejně jako Ferrari se zamčenými dveřmi je režim přezkumu málo praktický, je-li samotný systém zcela nepřístupný pro některé kategorie žalob.

76. Takový výklad pojmu „kritéria, pokud jsou nějaká stanovena“ by měl totiž paradoxní důsledky. Procesní systém, který prakticky vylučuje právo jakéhokoli organizace na ochranu životního prostředí napadnout správní akty přijaté na základě vnitrostátních ustanovení provádějících rámcovou směrnici o vodě, by mohl vážně narušit užitečný účinek zákazu stanoveného v článku 4⁷⁰ a obecněji vážně ohrozit dosažení cíle spočívajícího ve vysoké úrovni ochrany životního prostředí zakotveného v článku 37 Listiny.

Úloha organizací na ochranu životního prostředí

77. Přírodní prostředí patří nám všem a jeho ochrana je naší společnou odpovědností. Soudní dvůr konstatoval, že normy unijního práva životního prostředí jsou nejčastěji zaměřeny na obecný zájem, a nikoli na pouhou ochranu zájmu jednotlivců jako takových.⁷¹ K soudu nemůže jít voda ani ryby, které v ní žijí. Stejně tak nemají aktivní legitimaci ani stromy⁷².

65 – Viz Průvodce použitím Aarhuské úmluvy, s. 198.

66 – C-263/08, EU:C:2009:421, zejména body 73 a 74.

67 – V uvedeném stanovisku jsem naznačila, že mohou v zásadě existovat podmínky dvojího druhu. Zaprvé mohou existovat podmínky týkající se dodržování vnitrostátních pravidel o zápisu, založení nebo uznání sdružení, jejichž cílem je právně potvrdit *existenci* takových subjektů v rámci vnitrostátního práva. Zadruhé to mohou být podmínky týkající se *činnosti* těchto organizací a jejich souvislosti s legitimní ochranou zájmů na ochraně životního prostředí. Podmínky, které jsou formulovány natolik nejednoznačně a nepřesně, že vedou ke vzniku nejistoty nebo k diskriminaci, jsou nepřijatelné. Tím více musí být odmítnuto jakékoli omezení, jež vede ke *ztížení*, namísto *usnadnění*, přístupu organizací na ochranu životního prostředí ke správním a soudním řízením.

68 – Obdobně viz rozsudek ze dne 26. června 2001, BECTU, C-173/99, EU:C:2001, EU:C:2001:356, bod 53. V uvedeném rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že pasáž směrnice upravující nárok zaměstnanců na placenou dovolenou, která zní „v souladu s podmínkami [...] stanovenými vnitrostátními právními předpisy“, je třeba vykládat v tom smyslu, že „ačkoli členské státy mohou ve svých vnitrostátních předpisech stanovit podmínky pro výkon a uplatňování práva na placenou dovolenou, nemohou vymezením konkrétních okolností, za kterých mohou pracovníci vykonat takové právo, které jim přísluší za veškerou odpracovanou dobu, podmínit existenci takového práva [...] splněním jakýchkoli předpokladů“.

69 – Viz mé stanovisko ve věci Trianel, C-115/09, EU:C:2010:773, bod 77.

70 – Obdobně viz odůvodnění uvedené Soudním dvorem ve věcech, ve kterých se zabýval vyloučením aktivní legitimace na straně sousedů objektu, který byl předmětem záměru (rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231), a na straně uznaných organizací na ochranu životního prostředí, které měly méně než 2 000 členů (rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, C-263/08, EU:C:2009:631). Pokud jde o poslední uvedenou věc, stojí za zmínku, že pouze dvě organizace na ochranu životního prostředí ve Švédsku měly v rozhodné době tolik členů, a dotčené pravidlo tak z hlediska svého *účinku* prakticky bránilo všem takovým organizacím v přístupu k soudu.

71 – Viz rozsudek ze dne 12. května 2011, Trianel, C-115/09, EU:C:2011:289, bod 46.

72 – K této otázce, viz Stone, D., *Should trees have standing?*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

78. Předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce i rakouská vláda na jednání uvedly, že navrhovatel má podle rakouského práva aktivní legitimaci ve správním či soudním řízení jen tehdy, pokud mu přísluší hmotněprávní subjektivní práva, jejichž porušení namítá. Organizace na ochranu životního prostředí ze své podstaty nemohou splňovat podmínku existence hmotněprávních práv. Pro takové organizace je tak prakticky nemožné napadnout správní rozhodnutí u správního orgánu či soudu, bez ohledu na to, jak pečlivě postupují nebo nakolik relevantní jsou námitky, které by chtěly uplatnit.

79. Pokud věci správně rozumím, ani jednotliví nositelé práv nemohou podat žalobu na základě údajného porušení ustanovení, jehož cílem je ochrana životního prostředí jako takového, nebo ustanovení chránícího veřejný zájem, jako je zákaz zhoršení stavu stanovený v článku 4 rámcové směrnice o vodě. Z výše uvedeného vyplývá, že pokud hmotněprávní práva jednotlivců nebudou v rozporu s veřejným zájmem a pokud se takoví jednotlivci zároveň nerozhodnou podat k příslušnému orgánu či soudu žalobu za účelem výkonu takových práv, nemůže nikdo jednat v zájmu ochrany životního prostředí⁷³.

80. Jak jsem vysvětlila ve svém stanovisku ve věci Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening⁷⁴, organizace na ochranu životního prostředí vyjadřují kolektivní a veřejný zájem, který by jinak nemohl nikdo jiný hájit. Shromažďují v jediné žalobě požadavky velkého množství jednotlivců, působí jako filtr a přinášejí specializovanou znalost, což představuje rovněž výhodu pro soud, který může díky ní spor lépe rozhodnout. Z dlouhodobého hlediska tak zlepšují řízení v oblasti životního prostředí. V tomto smyslu hrají organizace na ochranu životního prostředí zásadní úlohu při ochraně životního prostředí jako našeho sdíleného dědictví.

81. Autoři Aarhuské úmluvy se rozhodli nestanovit možnost podání veřejné žaloby (*actio popularis*) ve věcech životního prostředí. Namísto toho se rozhodli posílit úlohu organizací na ochranu životního prostředí. Zvolili tak střední cestu mezi maximalistickým (*actio popularis*) a minimalistickým přístupem (právo podat jednotlivou žalobu přísluší pouze subjektům, které mají na věci přímý zájem)⁷⁵. Mám za to, že se jednalo o rozumný a pragmatický kompromis.

82. Soudní dvůr uznal, že osoby z řad veřejnosti jsou povolány k tomu, aby sehrávaly aktivní roli při ochraně životního prostředí⁷⁶. V sedmém, třináctém a sedmnáctém bodě odůvodnění Aarhuské úmluvy je zdůrazněn význam organizací na ochranu životního prostředí. Jak správně poukázala generální advokátka J. Kokott ve věci Brown Bears II⁷⁷, čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy umožňuje uznání zájmů organizací na ochranu životního prostředí, které se zabývají ochranou životního prostředí a splňují případné požadavky vnitrostátního práva. Také Evropský soud pro lidská práva zdůraznil úlohu, kterou hrají nevládní organizace, když došel k závěru, že ve veřejných záležitostech je lze považovat za „hlídací psy“ společnosti⁷⁸.

73 – Pokud správně rozumím tvrzením rakouské vlády, i kdyby organizace na ochranu životního prostředí koupila do svého vlastnictví pozemek sousedící s objektem, který je předmětem záměru, mohla by argumentovat jen tím, že došlo k porušení případných ustanovení souvisejících s ochranou jejich hmotněprávních subjektivních práv jako vlastníka daného pozemku.

74 – C-263/08, EU:C:2009:421, body 59 až 65.

75 – V Průvodci použitím Aarhuské úmluvy se uvádí, že „úmluva má umožňovat značnou flexibilitu, pokud jde o vymezení, které organizace na ochranu životního prostředí budou mít přístup k právní ochraně. [...] strany nejsou povinny vytvořit ve své vnitrostátní právní úpravě režim veřejné žaloby (*actio popularis*), v jehož rámci by mohl kdokoli napadnout jakékoli rozhodnutí, jednání, akt či nečinnost v souvislosti s životním prostředím (viz s. 198).“

76 – Viz rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, bod 40.

77 – Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Brown Bears II, EU:C:2016:491, bod 48.

78 – Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. listopadu 2013, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Rakousko (CE:ECHR:2013:1128JUD003953407, bod 34).

83. Obecně mám za to, že orgán, kterému přísluší vydat rozhodnutí ve správním nebo soudním řízení, by měl mít spíše více než méně informací o dopadech navrhovaného záměru na životní prostředí. To je argument ve prospěch přiznání aktivní legitimace organizacím na ochranu životního prostředí, které splňují relevantní kritéria stanovená vnitrostátním právem ohledně své existence a činnosti⁷⁹. Vzhledem k jejich úloze v záležitostech týkajících se životního prostředí mají takové organizace zvláště dobré postavení k poskytnutí relevantních informací.

84. Mám za to, že čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy poskytují vodítko k tomu, jakým způsobem má být chápána úloha organizací na ochranu životního prostředí jako zástupců společnosti pro oblast životního prostředí. Pokud směrnice Evropské unie v oblasti životního prostředí stanoví členským státům závazné povinnosti, měly by organizace na ochranu životního prostředí splňující kritéria stanovená v čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy mít zásadně možnost obrátit se na soud a dovolávat se porušení uvedených povinností v souladu s čl. 9 odst. 3 úmluvy.

85. Jednotlivci dotčení určitým záměrem, který má vliv na životní prostředí, musí přirozeně mít aktivní legitimaci k obraně svého majetku nebo jiných zájmů proti možným škodám, které takový záměr může způsobit. Bude-li organizacím na ochranu životního prostředí odepřena možnost požádat soud o přezkum, zda správní rozhodnutí splňuje takové povinnosti členského státu, jako jsou povinnosti vyplývající z článku 4 rámcové směrnice o vodě, bude životní prostředí – tedy veřejný zájem – nedostatečně zastoupeno a hájeno. To by vedlo k absurdnímu výsledku, kdy by soukromý majetek a zájmy jednotlivců byly chráněny lépe proti možným pochybením správních orgánů než zájmy veřejné. Nemohlo být úmyslem unijního normotvůrce vytvořit takový rozpor.

Účinek článku 47 Listiny

86. Článek 4 rámcové směrnice o vodě je navíc třeba vykládat ve světle článku 47 Listiny⁸⁰.

87. Uvedené ustanovení primárního unijního práva potvrzuje zásadu účinné právní ochrany. Podle něj má každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, za podmínek stanovených daným ustanovením právo na účinné prostředky nápravy před soudem⁸¹.

88. V článku 51 odst. 1 je uvedeno, že Listiny se lze dovolávat proti členským státům, jen pokud uplatňují unijní právo⁸². Pokud členský stát stanoví procesní pravidla, která omezují možnost organizace na ochranu životního prostředí podat žalobu ve veřejném zájmu z důvodu tvrzeného porušení článku 4 rámcové směrnice o vodě, provádí tím povinnosti vyplývající z unijního práva pro účely čl. 51 odst. 1 Listiny.⁸³ Význam článku 47 Listiny není navíc omezen na případy, kdy je hmotněprávní ustanovení unijního práva spojeno s procesním ustanovením, které přiznává právo na účinnou právní ochranu⁸⁴.

79 – Viz bod 74 tohoto stanoviska.

80 – K tomuto účinku viz rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pfleger a další, C-390/12, EU:C:2014:281, body 30 až 37, jakož i mé stanovisko v uvedené věci, EU:C:2013:747, body 44 až 46.

81 – Viz rozsudky ze dne 18. prosince 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, bod 45; ze dne 6. října 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, bod 95, a ze dne 28. března 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 73.

82 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 17. Rovněž viz rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, bod 49.

83 – Obdobně viz rozsudky Brown Bears II, bod 52, a ze dne 6. října 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 33.

84 – *A contrario*, viz rozsudek ze dne 27. června 2013, Agroconsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, body 59 až 60; rovněž viz rozsudky ze dne 23. října 2014, Olainfarm, C-104/13, EU:C:2014:2316, body 34 až 40, a ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, body 34 až 41.

89. Procesní pravidlo, které v zásadě a v praxi mimořádně znesnadňuje organizaci na ochranu životního prostředí možnost splnit úlohu stanovenou v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a napadnout legalitu správního rozhodnutí, které bylo dle jejího názoru přijato v rozporu s článkem 4 rámcové směrnice o vodě, dozajista porušuje základní právo na účinnou právní ochranu stanovené unijním právem⁸⁵.

90. To, že se členský stát rozhodl přiznat ve svém vnitrostátním právním řádu aktivní legitimaci na základě subjektivních práv, a nikoli na základě existence zájmů, nepostačuje k tomu, aby takové obecné vyloučení aktivní legitimace bylo legální. Znění článku 9 Aarhuské úmluvy, vykládané jako celek, dokládá, že autoři úmluvy si byli plně vědomi rozdílů v úpravě aktivní legitimace v právních řádech jednotlivých stran. Článek 9, který se týká aktivní legitimace organizací na ochranu životního prostředí, formulovali pečlivě tak, aby přístup k soudům *nezávisel* na volbě učiněné konkrétní smluvní stranou.

Závěrečné poznámky

91. Uznání aktivní legitimace organizací na ochranu životního prostředí v souladu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy za těchto okolností neznamená, že by byl „oklikou“ přiznán tomuto ustanovení přímý účinek. Jedná se o logický důsledek nutnosti zajistit užitečný účinek článku 4 rámcové směrnice o vodě, a to z hlediska základního práva na účinnou právní ochranu.

92. Soudní dvůr již mnohokrát prokázal ochotu podpořit široký, teleologický výklad unijních předpisů na ochranu životního prostředí⁸⁶. Výše naznačeným přístupem pouze shrnuji to, co již Soudní dvůr uvedl v rozsudku *Brown Bears II*.

93. Z informací předložených Soudnímu dvoru konečně vyplývá, že neexistuje žádný rozpor mezi výkladem, který zde navrhuji, a čl. 132 odst. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (který tvoří součást kapitoly VII, nadepsané „Ústavní a správní záruky“). Jak vysvětluje předkládající soud, ve světle uvedeného ustanovení může jediné fyzická či právnická osoba, která tvrdí, že rozhodnutím správního orgánu byla porušena její práva a která byla účastníkem předchozího správního řízení, uplatňovat porušení takových práv tím, že proti danému správnímu rozhodnutí podá ke správnímu soudu opravný prostředek. Rozumím tomu tak, že uvedené požadavky patrně nepředstavují překážku aktivní legitimace organizací na ochranu životního prostředí, pokud jde o napadení legality správních rozhodnutí podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

94. Odpověď na první otázku by tedy měla znít, že článek 4 rámcové směrnice o vodě ve spojení s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a článkem 47 Listiny, je třeba vykládat tak, že brání takovým vnitrostátním procesním pravidlům, která neumožňují organizaci na ochranu životního prostředí, která byla řádně založena a působí v souladu s požadavky vnitrostátního práva, přístup ke správnímu či soudnímu řízení ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, aby napadla akty přijaté příslušným orgánem ve správním řízení vedeném na základě ustanovení vnitrostátního práva provádějících tuto směrnici.

95. Vzhledem ke kladné odpovědi na první otázku předkládajícího soudu je nutné se zabývat také druhou a třetí otázkou.

85 – Viz rozsudek ze dne 27. září 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, bod 72 a 73.

86 – Viz judikatura uvedená výše v tomto stanovisku. Rovněž, mimo jiné, viz rozsudek ze dne 22. září 1988, *Land de Sarre a další*, 187/87, EU:C:1988:439, body 14 až 20. Uvedená věc se týkala výkladu článku 37 Smlouvy o Euratomu, který upravoval otázku, zda plán na zneškodňování radioaktivních odpadů „může vést k radioaktivnímu zamoření vody, půdy nebo vzdušného prostoru jiného členského státu“. Jelikož si bylo třeba vybrat mezi restriktivním doslovným výkladem tohoto ustanovení a širším teleologickým výkladem, Soudní dvůr, jakož i generální advokát (Sir Gordon Slynn, viz jeho stanovisko v této věci, EU:C:1988:291), se rozhodl pro druhou možnost.

Ke druhé otázce

96. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda podle Aarhuské úmluvy musí mít organizace na ochranu životního prostředí možnost dovolávat se porušení článku 4 rámcové směrnice o vodě v řízení před správním orgánem nebo zda postačí, má-li taková organizace možnost napadnout u soudu rozhodnutí, které správní orgán přijal na konci takového řízení.

97. Z odpovědi, kterou navrhuji dát na první předběžnou otázku, vyplývá, že organizace na ochranu životního prostředí musí mít možnost dovolávat se článku 4 rámcové směrnice o vodě ve spojení s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy za účelem podání opravného prostředku proti rozhodnutí, které správní orgán přijal na konci správního řízení vedeného na základě ustanovení vnitrostátních právních předpisů provádějících rámcovou směrnici o vodě.

98. Zůstává otázkou, zda Aarhuská úmluva rovněž vyžaduje, aby měla organizace na ochranu životního prostředí možnost dovolávat se článku 4 rámcové směrnice o vodě v *průběhu* takového správního řízení. Jinými slovy, musí jí být přiznáno právo účastnit se takového řízení? Této otázce se budu věnovat ve dvou fázích: první bude obecná a druhá zohlední zvláštní kontext rakouského práva.

Právo účastníků řízení: obecné poznámky

99. Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy upravuje právo na správní či soudní přezkum „[aktů] orgánů veřejné správy“. Mezi takové akty patří správní rozhodnutí přijatá na konci správního řízení. Na rozdíl od článku 6 uvedené úmluvy nestanoví čl. 9 odst. 3 práva *účasti* na správních řízeních. Taková práva je třeba analyzovat ve světle článku 6. Z důvodů, které jsem nastínila výše⁸⁷, však vycházím z toho, že článek 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy se v projednávané věci nepoužijí.

100. Ze skutečnosti, že organizace na ochranu životního prostředí má právo napadnout správní rozhodnutí, nevyplývá bez dalšího právo účastnit se řízení, které vede k přijetí takového rozhodnutí. Soudní dvůr rozhodl, že účast na rozhodovacím postupu ve věcech životního prostředí je odlišná od soudního přezkumu a má jiný účel⁸⁸.

101. Na rozdíl od některých jiných směrnic v oblasti životního prostředí⁸⁹ neupravuje rámcová směrnice o vodě výslovně účast veřejnosti. Nevyžaduje ani, jak je tomu v případě směrnice o přírodních stanovištích, aby daný orgán projekt schválil teprve poté, „co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti“.

102. Článek 14 odst. 1 rámcové směrnice o vodě, nadepsaný „Informování veřejnosti a konzultace“, však stanoví, že členské státy „podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění [uvedené] směrnice“⁹⁰, a v bodě 14 odůvodnění je uvedeno, že úspěšnost směrnice závisí zejména na informovanosti, konzultacích a *zapojení veřejnosti*. Postup pro vydání povolení na základě WRG 1959 je třeba považovat za provedení uvedené směrnice⁹¹.

87 – Viz bod 48 tohoto stanoviska.

88 – Viz rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08, EU:C:2009:631, bod 38.

89 – Například, viz čl. 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. 2003, L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375), článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. 2004, L 143, s. 56; Zvl. vyd. 15/08, s. 357), článek 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrováné prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17), článek 11 směrnice o posuzování vlivů a článek 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES (Úř. věst. 2012, L 197, s. 1).

90 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

91 – Obdobně viz rozsudky ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 32, a ze dne 4. května 2016, Komise v. Rakousko, C-346/14, EU:C:2016:322, bod 53.

103. Mám za to, že nejsou-li se „zapojením“ veřejnosti zajištěném členským státem v souladu s čl. 14 odst. 1 rámcové směrnice o vodě spojena procesní práva, která umožňují osobám z řad veřejnosti vyjádřit svá stanoviska a ukládají příslušnému orgánu vzít taková stanoviska do úvahy, není tím respektován cíl uvedeného ustanovení. Takovou formu „zapojení“ veřejnosti nelze popsat jako „konzultace“. Spíše by se mohlo jednat o „sdělení záměrů“ příslušným orgánem veřejnosti.

104. Soudní dvůr již vysvětlil, že postavení účastníka správního řízení umožňuje organizaci na ochranu životního prostředí účastnit se aktivněji na rozhodování tím, že podrobněji a relevantněji rozvine své argumenty, které se týkají rizik týkajících se nepříznivých účinků zamýšleného projektu na životní prostředí. Příslušné orgány musí takové argumenty zohlednit před vydáním souhlasu s realizací daného projektu. Bez takové účasti by nemusely být argumenty směřující k ochraně životního prostředí nikdy předloženy ani zohledněny, a nemuselo by tedy být dosaženo základního cíle řízení uvedeného v čl. 14 odst. 1 rámcové směrnice o vodě, tedy zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí⁹².

105. Kromě toho cílem správního řízení v záležitostech životního prostředí, včetně záležitostí souvisejících s vodou, je dosáhnout rozhodnutí, které uvádí do souladu zájem žadatele o povolení s omezeními vyplývajícími z okolního prostředí. Účinný postup je ten, který umožňuje zapojit organizaci na ochranu životního prostředí do rané fáze řízení, kde může předložit relevantní námitky z hlediska životního prostředí. To zajišťuje vyvážený postup a může snížit pravděpodobnost pozdějšího soudního sporu. Soudní dvůr si byl vždy vědom nutnosti podporovat hospodárnost různých druhů řízení⁹³.

106. Z výše uvedeného vyplývá, že pokud je organizací na ochranu životního prostředí přiznáno postavení účastníka správního řízení, aby se mohly dovolávat takových přímo použitelných ustanovení unijního práva životního prostředí, jako je článek 4 rámcové směrnice o vodě⁹⁴, přispívá to k udržení a zlepšení vodního prostředí v Evropské unii a obecně k dosažení cílů unijního práva životního prostředí⁹⁵.

107. V případě neexistence unijních pravidel upravujících dotčenou otázku přísluší vnitrostátnímu soudu, aby v souladu se zásadou zajištění jednotného výkladu vyložil vnitrostátní procesně-právní předpisy takovým způsobem, který bude s takovými cíli v co největším možném rozsahu v souladu, a to za účelem zajištění jejich účinného provedení⁹⁶.

Právo účastníků řízení v kontextu rakouského práva

108. Předkládající soud vysvětluje, že podle čl. 132 odst. 1 Bundes-Verfassungsgesetz proti rozhodnutí přijatému na konci předchozího správního řízení může podat opravný prostředek k obecnému či správnímu soudu (v tomto případě Verwaltungsgericht dané spolkové země) pouze fyzická či právnická osoba, která měla postavení účastníka takového řízení. Postavení účastníka správního řízení a právo podat opravný prostředek jsou tedy navzájem přímo spojeny. Neexistence či ztráta postavení účastníka řízení před správním orgánem tak vede ke ztrátě práva napadnout rozhodnutí daného správního orgánu opravným prostředkem.

92 – Viz rozsudek Brown Bears II, body 69 a 70.

93 – Například, v kontextu státní podpory, viz rozsudek ze dne 13. června 2013, HGA a další v. Komise, spojené věci C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 51; v kontextu stanovení povolenek v rámci systému pro obchodování s emisemi skleníkových plynů, viz rozsudek ze dne 29. března 2012, Komise v. Estonsko, C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 86; v kontextu řízení o předběžné otázce, viz rozsudek ze dne 20. října 2011, Interedil, C-396/09, EU:C:2011:671, bod 20, a v kontextu řízení v oblasti hospodářské soutěže, viz rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Alrosa, C-441/07 P, EU:C:2010:377, bod 35.

94 – Viz body 55 až 58 tohoto stanoviska.

95 – Obdobně viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Brown Bears II, EU:C:2016:491, bod 51).

96 – Viz rozsudek Brown Bears I, bod 50.

109. Takový požadavek na předchozí účast ve správním řízení patrně nenarušuje zásadně práva, která zaručuje Aarhuská úmluva či rámcová směrnice o vodě. Právo na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny a zásada efektivity nebrání tomu, aby možnost zahájení právního řízení byla podmíněna splněním uvedeného požadavku, pokud podmínky tohoto opravného prostředku nepřiměřeně neomezí účinnost soudní ochrany práv⁹⁷.

110. Pokud však správně chápu rakouskou právní úpravu, pro organizaci na ochranu životního prostředí je prakticky nemožné získat postavení účastníka správního řízení za účelem podpory závazných cílů unijního práva životního prostředí, které jsou stanoveny v článku 4 rámcové směrnice o vodách⁹⁸.

111. Je-li situace podle vnitrostátní právní úpravy skutečně taková, jak je popsáno výše – což přísluší ověřit výlučně předkládajícímu soudu – pak by odmítnutí přiznat organizaci na ochranu životního prostředí postavení účastníka správního řízení představovalo nepřiznání práva na účinnou právní ochranu, kterou taková organizace dovozuje z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 4 rámcové směrnice o vodě. Z odpovědi, kterou navrhuji dát na první předběžnou otázku, vyplývá, že pokud je takové právo účastníků nezbytné k podpoře závazných cílů unijního práva životního prostředí stanovených v článku 4 rámcové směrnice o vodě, nelze organizaci na ochranu životního prostředí takové právo odeprít.

112. Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět takto:

- Vnitrostátní soud je povinen vykládat vnitrostátní procesně-právní úpravu postavení účastníka takového správního řízení o vydání povolení, které je vedeno na základě vnitrostátních právních předpisů provádějících rámcovou směrnici o vodě, jako je řízení vedené v původním řízení, v co nejvíce možném rozsahu způsobem, který je v souladu s cíli stanovenými rámcovou směrnicí o vodě (zejména článkem 4 a čl. 14 odst. 1 uvedené směrnice), aby umožnil organizacím na ochranu životního prostředí dovolávat se těchto ustanovení ve správním řízení před vnitrostátním orgánem.
- Pokud je právo organizace na ochranu životního prostředí, která byla řádně založena a působí v souladu s požadavky vnitrostátního práva, napadnout akty přijaté příslušnými vnitrostátními orgány ve správním řízení na základě článku 4 rámcové směrnice o vodě, u správního orgánu či soudu podmíněno předchozí účastí na takovém řízení, tento článek, vykládaný ve spojení s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a článkem 47 Listiny, je třeba vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátním procesním pravidlům, jež neumožňují takové organizaci získat postavení účastníka takového řízení.

Ke třetí otázce

113. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda je přípustné, aby taková vnitrostátní procesní pravidla, jako je ustanovení § 42 AVG, vyžadovala, aby organizace na ochranu životního prostředí podaly včas námitky již v rámci řízení o vydání povolení, jelikož jinak by ztratily postavení účastníka takového řízení, spolu s právem napadnout u příslušného soudu akty následně přijaté příslušnými orgány v takovém řízení.⁹⁹

97 – Obdobně viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci C-73/16, Puškár, EU:C:2017:253, bod 70.

98 – Viz bod 78 tohoto stanoviska.

99 – Připomínám, že § 42 AVG vymezuje výraz „včas“ v tom smyslu, že námitky je nutné podat nejpozději v den předcházející veřejnému projednání v rámci správního řízení nebo během takového projednání, viz bod 19 výše.

114. Přiznávám, že shledávám formulaci dané otázky poněkud zvláštní. Logicky by bylo možné předpokládat, že ustanovení § 42 AVG lze použít jen na subjekt, který již *je* účastníkem. Předkládající soud však vysvětluje, že podle rakouské procesní úpravy (§ 102 odst. 1 WRG 1959) *nemohou* takové organizace na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, získat postavení účastníka takového řízení¹⁰⁰. Lze tedy mít za to, že ustanovení § 42 AVG buď není na organizaci Protect použitelné, nebo je-li použitelné, nemá žádný vliv na výsledek původního řízení. Za takových okolností se třetí otázka jeví být hypotetickou¹⁰¹.

115. Z vysvětlení podaného předkládajícím soudem lze nicméně dovozovat, že žádost organizace Protect o přiznání postavení účastníka řízení byla na základě ustanovení § 42 AVG odmítnuta, společně s jejími námitkami vůči danému záměru, a to z důvodu, že daná organizace nepředložila včas námitky týkající se vody (na základě WRG 1959) v průběhu správního řízení¹⁰². To by naznačovalo, že organizace Protect *mohla* získat postavení účastníka řízení, pokud by předložila takové námitky včas.

116. Na jednání se nepodařilo tuto problematiku vyřešit.

117. V dalším textu vycházím z toho, že organizace Protect *mohla* získat postavení účastníka správního řízení, pokud by předložila včas své námitky.

118. Rakouská vláda argumentuje (patrně na základě svého výkladu vnitrostátního práva) tím, že organizace Protect měla předložit námitky, aniž vyčkávala na přiznání postavení účastníka řízení.

119. Na základě spisu Soudního dvora mám za to, že podle rakouského práva zdaleka není zřejmé, že by se od organizace na ochranu životního prostředí mělo očekávat, že bude vědět o tom, že může získat postavení účastníka správního řízení týkajícího se povolení k odběru vody pro výrobu sněhu jednoduše tím, že podá námitky v souladu s ustanovením § 42 AVG. Ustanovení § 102 odst. 3 WRG 1959 namísto toho spíše vyhrazuje možnost podání takových námitek jen účastníkům řízení, zatímco § 102 odst. 1 WRG 1959 brání organizaci na ochranu životního prostředí, jež nemá žádná subjektivní veřejná práva, aby získala takové postavení.

120. Mám za to, že by bylo nespravedlivé a zavádějící žádat po organizaci na ochranu životního prostředí, aby se i přesto v takové situaci (takřka spekulativně) pokusila podat příslušné námitky. Použití ustanovení § 42 AVG a odebrání postavení účastníka řízení organizaci Protect v takové situaci by znamenalo potrestání takové organizace za to, že neučinila něco, co ji vnitrostátní právo patrně neumožňuje. Takové procesní pravidlo by podle mého názoru nesplňovalo kritéria čestnosti a spravedlnosti stanovená v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Zvláštním způsobem připomíná situaci umírajícího muže v Kafkově povídce *Před zákonem*, kterému je – poté, co strávil celý život tím, že se snažil projít branou, která se nyní zavírá – sděleno, že pro něj byla ve skutečnosti celou dobu otevřená.

121. Přísluší vnitrostátnímu soudu, aby ověřil, zda dotčené vnitrostátní předpisy skutečně takto fungují. Je-li tomu tak, potom odmítnutí přiznat organizaci Protect postavení účastníka správního řízení, a tedy znemožnění přístupu k soudu by popíralo právo dané organizace na účinnou právní ochranu, které jako organizace na ochranu životního prostředí dovozuje z článku 4 rámcové směrnice o vodě ve

100 – Viz bod 78 tohoto stanoviska.

101 – Druhá otázka již řeší situaci, kdy organizace na ochranu životního prostředí nemůže získat postavení účastníka správního řízení.

102 – Z vysvětlení předkládajícího soudu je patrné, že Bezirkshauptmannschaft Gmünd (okresní úřad Gmünd) měl za to, že organizaci Protect *nepřísluší* postavení účastníka řízení, zatímco Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (zemský správní soud spolkové republiky Dolní Rakousko) došel k závěru, že organizace Protect *ztratila* uvedené postavení podle ustanovení § 42 AVG. Viz body 24 a 25 tohoto stanoviska.

spojení s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy¹⁰³. Z odpovědi, kterou navrhuji dát na první předběžnou otázku, vyplývá, že pokud je takové právo nezbytné k podpoře závazných cílů unijního práva životního prostředí stanovených v článku 4 rámcové směrnice o vodě, nelze organizaci na ochranu životního prostředí takové právo odeprít.

122. Pokud však předkládající soud dojde k závěru, že bylo možné na základě čestných a spravedlivých procesních pravidel přiměřeně očekávat, že taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, předloží své námítky včas v průběhu správního řízení, pak procesní lhůta stanovená v ustanovení § 42 AVG patrně neomezuje žádná práva zaručená Aarhuskou úmluvou a rámcovou směrnicí o vodě. Lhůta stanovená vnitrostátním právem pro předložení námitek účastníky řízení v zásadě respektuje podstatu práva na účinnou právní ochranu a nepřekračuje patrně rámec toho, co je nezbytné k dosažení legitimních cílů právní jistoty, rychlosti a hospodárnosti správního řízení. Soudní dvůr uznal, že stanovení přiměřených lhůt pro podávání žalob v zájmu právní jistoty, která chrání jednak jednotlivce a jednak dotčené správní orgány, je v souladu s unijním právem. Obzvláště rozhodl, že lhůty nejsou takové, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly výkon práv přiznaných unijním právem¹⁰⁴. Článek 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy totiž vyžaduje, aby postupy byly „čestné, spravedlivé [a] včasné“. Brání-li ustanovení § 42 AVG možnosti, aby *účastník řízení* podal námítky vůči určitému záměru po uplynutí stanovené lhůty, již takový účastník nedodržel, splňuje patrně výše uvedená kritéria¹⁰⁵.

123. Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že článek 4 rámcové směrnice o vodě ve spojení s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a článkem 47 Listiny, je třeba vykládat tak, že brání vnitrostátním procesním pravidlům, na jehož základě organizace na ochranu životního prostředí ztratila postavení účastníka správního řízení z důvodu, že nepředložila v rámci takového řízení své námítky včas, jestliže taková pravidla nesplňují kritéria čestnosti a spravedlnosti stanovená v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

Závěry

124. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Verwaltungsgerichtshof (Nejvyšší správní soud, Rakousko) takto:

- Článek 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, ve spojení s čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, jež byla podepsána v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, je třeba vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátním procesním pravidlům, která neumožňují organizaci na ochranu životního prostředí, která byla řádně založena a působí v souladu s požadavky vnitrostátního práva, přístup ke správnímu či soudnímu řízení ve smyslu čl. 9 odst. 3 uvedené úmluvy, aby napadla akty přijaté příslušným orgánem ve správním řízení vedeném na základě ustanovení vnitrostátního práva provádějících uvedenou směrnici.
- Vnitrostátní soud je povinen vykládat vnitrostátní procesněprávní úpravu postavení účastníka takového správního řízení o vydání povolení, které je vedeno na základě vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnicí 2000/60, jako je řízení vedené v původním řízení, v co nejvíce

103 – Viz rozsudek ze dne 27. září 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, bod 74, kde Soudní dvůr dochází k závěru, že s ohledem na článek 47 Listiny nemůže být právo na účinnou právní ochranu omezeno podmínkou předcházející podání opravného prostředku k soudu.

104 – Viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, bod 41 a citovaná judikatura.

105 – Tento závěr potvrzuje i Průvodce použitím Aarhuské úmluvy; viz s. 202.

možném rozsahu způsobem, který je v souladu s cíli stanovenými touto směrnicí (zejména článkem 4 a čl. 14 odst. 1 uvedené směrnice), aby umožnil organizacím na ochranu životního prostředí dovolávat se těchto ustanovení ve správním řízení před vnitrostátním orgánem.

- Pokud je právo organizace na ochranu životního prostředí, která byla řádně založena a působí v souladu s požadavky vnitrostátního práva, napadnout akty přijaté příslušnými vnitrostátními orgány ve správním řízení na základě článku 4 směrnice 2000/60, u správního orgánu či soudu podmíněno předchozí účastí na takovém řízení, tento článek, vykládaný ve spojení s čl. 9 odst. 3 dotčené Úmluvy a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, je třeba vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátním procesním pravidlům, jež neumožňují takové organizaci získat postavení účastníka takového řízení.
- Článek 4 směrnice 2000/60, ve spojení s čl. 9 odst. 3 dotčené Úmluvy a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, je třeba vykládat tak, že brání vnitrostátním procesním pravidlům, na jehož základě organizace na ochranu životního prostředí ztratila postavení účastníka správního řízení z důvodu, že nepředložila v rámci takového řízení své námitky včas, jestliže taková pravidla nesplňují kritéria čestnosti a spravedlnosti stanovená v čl. 9 odst. 4 této úmluvy.