



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 12. oktober 2017¹

Sag C-664/15

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol)
(Østrig))

»Miljø – Århuskonventionen – adgang til domstolsprøvelse – ikke-statslige organisationers søgsmålskompetence med hensyn til miljøbeskyttelse – sådanne organisationers ret til de anfægte kompetente myndigheders afgørelse ved en domstol – sådanne organisationers partsstatus i administrative procedurer – tab af partsstatus i administrative procedurer, når en sådan organisation ikke rettidigt har gjort indsigelser gældende under proceduren«

1. Med denne anmodning om præjudiciel afgørelse ønsker Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) nærmere bestemt oplyst, hvilken søgsmålskompetence en miljøorganisation har, når den søger adgang til domstolsprøvelse under påberåbelse af Århuskonventionen (»Århuskonventionen«)². Spørgsmålene er opstået i forbindelse med en ansøgning om tilladelse til at indvinde vand fra en flod med henblik på fremstilling af sne til et skisportssted (»tilladelsesproceduren«)³. Miljøspørgsmålene vedrørende denne procedure henhører under direktiv 2000/60/EF⁴ (»vandrammedirektivet«).

2. Det ømtålelige spørgsmål om miljøorganisationers søgsmålskompetence i miljømæssige tilladelsesprocedurer har givet anledning til en omfattende retspraksis, kulminerende med sag C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK⁵.

3. I nærværende sag skal Domstolen behandle følgende forhold. Tillader vandrammedirektivet, sammenholdt med Århuskonventionen, en miljøorganisation at være part i en sag, der anfægter administrative afgørelser i administrative eller retslige procedurer, særligt hvor der ansøges om tilladelse til at indvinde vand til fremstilling af sne? Bør den pågældende organisation tillægges status som part i den administrative procedure, eller er det nok, at den har søgsmålskompetence til at klage

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet blev undertegnet i Århus den 25.6.1998 og trådte i kraft den 30.10.2001. Alle medlemsstater er kontraherende parter i konventionen. Den blev godkendt på EU's vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT 2005, L 124, s. 1). Fra denne dato er EU også part i konventionen.

3 – Det i hovedsagen omtvistede projekt kaldes »Aichelberglift-projektet«.

4 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).

5 – Jf. dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (herefter »den anden dom om den brune bjørn«), EU:C:2016:838, særligt præmis 59.

over tilladelsen udstedt af de kompetente myndigheder? Kan nationale procesregler være til hinder for, at en miljøorganisation kan anfægte en sådan administrativ afgørelse, når den ikke »rettidigt« har gjort sine indsigelser mod tilladelsen gældende i løbet af den administrative procedure, som national ret foreskriver?

Århuskonventionen

4. Århuskonventionens målsætninger omfatter at bekræfte behovet for at beskytte, bevare og forbedre miljøets tilstand⁶, at erkende, at enhver person har pligt til, både enkeltvis og i forening med andre, at beskytte og forbedre miljøet til gavn for nulevende og kommende generationer⁷, at tage hensyn til vigtigheden af bl.a. den rolle, ikke-statslige organisationer kan spille for miljøbeskyttelsen⁸, og at sikre, at offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og loven håndhæves⁹.

5. Artikel 1 bestemmer, at »[m]ed henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende, garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention«. Århuskonventionen finder således potentielt anvendelse i alle miljøretlige spørgsmål.

6. I henhold til artikel 2, stk. 4, betyder »offentligheden« »en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper«. I henhold til artikel 2, stk. 5, »skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse« i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet, og er derfor omfattet af udtrykket »den berørte offentlighed« i den pågældende bestemmelse.

7. Artikel 6 har overskriften »Offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter«. Artikel 6, stk. 1, litra a), fastslår, at bestemmelserne om offentlig deltagelse skal anvendes i forbindelse med afgørelser, om hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I¹⁰. Artikel 6, stk. 1, litra b), bestemmer, at disse bestemmelser i overensstemmelse med national ret også anvendes i relation til afgørelser vedrørende aktiviteter, som ikke er indeholdt i bilag I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Den pågældende stat bestemmer, om en foreslået aktivitet henhører under anvendelsesområdet for artikel 6. Artikel 6, stk. 2-10, bestemmer bl.a., at offentligheden har ret til at blive inddraget tidligt i en beslutningsproces på miljøområdet og til at fremkomme med enhver kommentar, oplysning, analyse eller mening, som den finder relevant for den foreslåede aktivitet.

8. Artikel 9, stk. 2, fastsætter:

»Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt

6 – Femte betragtning.

7 – 7. betragtning.

8 – 13. betragtning.

9 – 18. betragtning.

10 – De anførte aktiviteter omfatter f.eks. aktiviteter, der vedrører energisektoren, fremstilling og forarbejdning af metaller samt mineralindustrien. De omfatter på ethvert grundlag aktiviteter, som sandsynligvis vil have »væsentlige« virkninger på miljøet. Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Aichelberglift-projektet ikke henhører under det pågældende bilags anvendelsesområde.

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænk

ket, har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed, fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænk

[...]«

9. Artikel 9, stk. 3, bestemmer:

»I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor, sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.«

10. Artikel 9, stk. 4, tilføjer:

»[...] med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser, og når det er muligt, andre organers afgørelser, skal være offentligt tilgængelige.«

EU-retten

Habitatdirektivet

11. Formålet med habitatdirektivet¹¹ er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for EU's område¹². I henhold til direktivet oprettes der et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder (»SBO'er«), som skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde¹³. I SBO'erne skal medlemstaterne undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, skal

11 – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7) (herefter »habitatdirektivet«).

12 – Artikel 2, stk. 1.

13 – Artikel 3, stk. 1.

vrderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. De kompetente nationale myndigheder skal først give deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden¹⁴.

Vandrammedirektivet

12. Betragtningerne til vandrammedirektivet indeholder følgende. Vand er ikke en almindelig handelsvare, men en værdi, som skal beskyttes, forsvares og behandles som sådan¹⁵. Som fastsat i traktaterne bidrager EU's miljøpolitik til at opnå målene om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, og den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats¹⁶. Forudsætningerne for, at vandrammedirektivet får den ønskede virkning, er et nært samarbejde og en samordnet indsats på EU-plan, medlemsstatsplan og lokalt plan samt oplysning, høring og inddragelse af offentligheden, herunder brugerne¹⁷. Direktivet tager sigte på at bevare og forbedre vandmiljøet i EU¹⁸. For at sørge for, at offentligheden, herunder vandforbrugere, deltager i udarbejdelse og ajourføring af vandområdeplaner, er det nødvendigt at sørge for tilstrækkelig information om planlagte foranstaltninger og rapportere om, hvorledes sådanne foranstaltninger skrider frem, for således at involvere offentligheden, inden der træffes endelige beslutninger om de nødvendige foranstaltninger¹⁹.

13. I henhold til artikel 1 er vandrammedirektivets overordnede formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af bl.a. vandløb og søer, som omfatter a) forebyggelse af yderligere forringelse og beskyttelse og forbedring af vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for terrestriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne, b) fremme af bæredygtig vandanvendelse baseret på langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer, og c) sigte mod en udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet.

14. I henhold til definitionerne i artikel 2 forstås ved »overfladevand« indvand bortset fra grundvand, overgangsvande og kystvande, undtagen med hensyn til kemisk tilstand, hvor det også omfatter territorialfarvande, og ved »indvand« forstås alt stillestående eller strømmende vand på jordoverfladen og alt grundvand på landsiden af den basislinje, hvorfra bredden af territoriale farvande måles²⁰. I henhold til artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne afgrænse de enkelte vandløbsoplunde inden for deres nationale territorium og henlægge dem under særskilte vandområdedistrikter.

15. Ved artikel 4, stk. 1 (med overskriften »Miljømål«), fastsættes visse miljømål »ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne«. Navnlig gælder det, at »medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder«. De »beskytter, forbedrer og restaurerer« sådanne vandområder.

16. Ifølge artikel 11, stk. 1, sørger hver medlemsstat for, at der for hvert vandområdedistrikt (eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt inden for dens område) udarbejdes et indsatsprogram som defineret i denne artikels stk. 2 og 4. Sådanne indsatser skal omfatte »kontrol med indvinding af overfladeferskvand [...] inklusive [...] krav om forhåndstilladelse til indvinding«.²¹ I overensstemmelse

14 – Artikel 6, stk. 1, 2 og 3.

15 – Første betragtning.

16 – 11. betragtning.

17 – 14. betragtning.

18 – 19. betragtning.

19 – 46. betragtning.

20 – Artikel 2, stk. 1 og 3.

21 – Artikel 11, stk. 3, litra e).

med artikel 13, stk. 1, skal medlemsstaterne sørge for, at der udarbejdes en vandområdeplan for hvert vandområdedistrikt, der som helhed ligger inden for deres område. I henhold til artikel 14, stk. 1, tilskynder medlemsstaterne til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af vandrammedirektivet, navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne. Medlemsstaterne sørger for for hvert vandområdedistrikt at offentliggøre og gøre det muligt for offentligheden, herunder brugere, at fremsætte bemærkninger til relevante dokumenter.

17. Punkt 1.1 i bilag V til direktivet indeholder en liste over forskellige kvalitetselementer, som bestemmer klassifikationen af overfladevands økologiske tilstand. Punkt 1.2 indeholder detaljerede normgivende definitioner af klassifikationer af økologisk tilstand: »høj« eller »maksimal«, »god« og »moderat«.

VVM-direktivet

18. VVM-direktivet²² indeholder et krav om, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives en vurdering, inden der gives tilladelse, af deres direkte og indirekte indvirkninger²³ på miljøet (en »miljøkonsekvensvurdering«) – bl.a. deres virkninger på fauna, flora og vand²⁴. Offentligheden har ret til at deltage i procedurer med en sådan miljøkonsekvensvurdering og kan få prøvet lovligheden af vurderingens resultater, uanset om vurderingen er separat eller indgår i proceduren for udstedelse af tilladelse til projekter²⁵. Projekter, som a priori anses for at have væsentlige virkninger på miljøet, er opført på listen i bilag I til VVM-direktivet. Sådanne projekter er underkastet en obligatorisk miljøkonsekvensvurdering. Bilag II indeholder en liste over projekter, som kræver en »afgørelse« fra en medlemsstat ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde, tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten om, hvorvidt de bør underkastes en miljøkonsekvensvurdering²⁶. VVM-direktivet indeholder ingen krav om miljøkonsekvensvurdering for projekter, der ikke er opført i nogen af de to bilag.

Østrigsk ret

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

19. §§ 41 og 42 i Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (forvaltningsprocedureloven, herefter »AVG«) fastsætter:

»41. (1) Berømmelse af en mundtlig forhandling skal ske ved personlig underretning til de kendte procesdeltagere. Hvis også andre personer kan komme i betragtning som procesdeltagere, skal den mundtlige forhandling desuden bekendtgøres på kommunens opslagstavle, ved omtale i den avis, som myndigheden anvender til officielle bekendtgørelser, eller ved omtale i myndighedens officielle elektroniske tidsskrift.

(2) [...] Underretningen (bekendtgørelsen) om berømmelsen af forhandlingen skal indeholde de for indkaldelser foreskrevne oplysninger inklusive en henvisning til retsvirkningerne i henhold til § 42. [...]

22 – Europa-Parlamentets Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1) (herefter »VVM-direktivet«).

23 – Artikel 2, stk. 1.

24 – Artikel 3.

25 – Artikel 6, 9 og 11.

26 – Artikel 4. Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Aichelberglift-projektet ikke er omfattet af anvendelsesområdet for bilag I til VVM-direktivet.

42. (1) Hvis en mundtlig forhandling er blevet bekendtgjort i henhold til § 41, stk. 1, andet punktum, og i en særlig form som fastsat i forvaltningsbestemmelserne, har dette til følge, at en person mister sin status som part, hvis vedkommende ikke senest dagen før forhandlingens begyndelse over for myndigheden i dennes kontortid eller under forhandlingen gør indsigelse. Hvis forvaltningsbestemmelserne ikke indeholder bestemmelser om bekendtgørelsens form, indtræder den i første punktum omhandlede retsvirkning, hvis den mundtlige forhandling er bekendtgjort i henhold til § 41, stk. 1, andet punktum, og i egnet form.

[...]«

Wasserrechtsgesetz

20. Ved gennemførelsen af vandrammedirektivet og det i direktivets artikel 4, stk. 1, forankrede forbud mod forringelse blev flere bestemmelser i Wasserrechtsgesetz 1959 (vandloven af 1959, herefter »WRG 1959«) omarbejdet ved Wasserrechtsgesetz-Novelle 2003 (ændringen af WRG af 2003, herefter »WRG-ændringen 2003«), og der blev indføjet visse nye bestemmelser. De materielretlige bestemmelser om proceduren for udstedelse af tilladelser i henhold til vandlovgivningen findes i WRG 1959's § 12, stk. 2, § 15, stk. 1, § 21, stk. 3, §§ 32 og 38. I den administrative procedure med henblik på at ansøge om tilladelse til at indvinde vand i henhold til den nationale vandlovgivning bestemmes partsstatus i overensstemmelse med WRG 1959's § 102, stk. 1, litra a) og b)²⁷. Miljøorganisationer, som ikke har subjektiv-offentlige rettigheder, har ikke partsstatus i forhandlingerne. I henhold til WRG 1959's § 102, stk. 3, må kun parterne i forhandlingen rejse indsigelse under forhandlingen. Det fremgår af § 145b, stk. 3, at WRG 1959 skal gennemføre bestemmelserne i vandrammedirektivet.

Bundes-Verfassungsgesetz

21. I henhold til artikel 132, stk. 1, i Bundes-Verfassungsgesetz (forbundsforfatningsloven) kan den, som anser sine rettigheder for tilsidesat ved en forvaltningsmyndigheds afgørelse, klage over afgørelsen. Den forelæggende ret har forklaret, at det kun er fysiske eller juridiske personer, som i en forudgående forvaltningssag har haft eller er blevet tillagt partsstatus, der kan gøre en sådan tilsidesættelse af rettigheder gældende for en domstol.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og præjudicielle spørgsmål

22. Aichelberglift Karlstein GmbH (»Aichelberglift«) fik tilladelse til at indvinde vand fra en flod i nærheden (Einsiedelbach) til en installation til fremstilling af kunstig sne på et skisportssted i Østrig. Aichelberglifts ansøgning blev oprindeligt undersøgt i en procedure med hjemmel i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Den kompetente nationale myndigheds afgørelse var, at eftersom projektet havde en lille indvirkning på miljøet, var der ingen grund til at afslå ansøgningen (»nihil obstat«)²⁸.

23. Aichelberglifts ansøgning om tilladelse blev derefter undersøgt i en særskilt administrativ procedure i henhold til WRG 1959²⁹. Miljøorganisationen Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (herefter »Protect«) anmodede om at blive part i proceduren på grundlag af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

27 – Jf. punkt 78, 110 og 119 nedenfor om uddybningen af disse regler på grundlag af sagsakterne.

28 – Den østrigske regering har under den mundtlige forhandling forklaret, at afgørelsen ikke blev anfægtet og således blev endelig.

29 – Det synes at fremgå af den østrigske regerings forklaringer under den mundtlige forhandling, at hvert enkelt projekt skal undersøges i flere administrative procedurer, som hver især afsluttes med en administrativ afgørelse. Procedurene har navnlig hjemmel i naturbeskyttelseslovgivningen og WRG 1959.

24. Som led i den pågældende procedure gennemførte Bezirkshauptmannschaft Gmünd (distriktsmyndigheden i Gmünd) en mundtlig forhandling i overensstemmelse med AVG's §§ 41 og 42. Protect rejste indsigelser mod projektet, som blev forkastet med den begrundelse, at Protect ikke havde gjort gældende, at rettigheder, som er beskyttet af WRG 1959, var blevet tilsidesat, og at Protect derfor ikke kunne være part i procedurerne i henhold til de nationale regler. Den 4. november 2013 godkendte Bezirkshauptmannschaft Gmünd Aichelberglifts ansøgning om tilladelse.

25. Protect anfægtede uden held afgørelsen ved Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich), som indtog den holdning, at Protect ikke havde status som part i den administrative procedure, fordi Protect ikke rettidigt havde rejst indsigelse mod ansøgningen, dvs. senest dagen før den mundtlige forhandling eller under den mundtlige forhandling³⁰. Protect havde derfor mistet sin partsstatus i henhold til AVG's § 42.

26. Protect har anfægtet denne afgørelse ved den forelæggende ret. Protect har i det væsentlige gjort gældende, at organisationen i henhold til Århuskonventionens artikel 2, stk. 4 og 5, og artikel 9, stk. 3, havde partsstatus i den administrative procedure vedrørende WRG 1959, og at Protect havde en retlig interesse i at sikre, at EU-miljøretten blev overholdt.

27. På denne baggrund har den forelæggende ret spurgt:

»1) Giver [vandrammedirektivets artikel] 4 [...] eller vandrammedirektivet som sådant i en sag, som ikke er underlagt en miljøkonsekvensvurdering i henhold til [...] [VVM-direktivet], en miljøorganisation rettigheder, til beskyttelse af hvilke organisationen i henhold til [Århuskonventionens] artikel 9, stk. 3 [...], har ret til adgang til administrative eller retslige procedurer?

Såfremt [det første] spørgsmål [...] besvares bekræftende:

2) Skal disse rettigheder i henhold til Århuskonventionens bestemmelser kunne gøres gældende allerede under den administrative procedure, eller er det tilstrækkeligt, at der er mulighed for at indbringe den administrative myndigheds afgørelse for en domstol?

3) Er det lovligt, at den nationale procesret (AVG's § 42) henviser miljøorganisationen til – på samme måde som andre parter i sagen – ikke først at gøre sine indsigelser gældende i en klage ved forvaltningsdomstolen, men at gøre dem gældende rettidigt allerede under den administrative procedure, idet den i modsat fald mister sin partsstatus og heller ikke længere kan indgive klage til forvaltningsdomstolen?«

28. De samme spørgsmål er opstået i sag C-663/15, Umweltverband WWF Österreich, som var genstand for en præjudiciel anmodning til Domstolen fra den samme forelæggende ret. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 20. januar 2016 blev den pågældende sag og nærværende sag forenet med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen. Umweltverband WWF Österreich, Protect, Ötztaler Wasserkraft GmbH (den anden part i sag C-663/15), Republikken Østrig, Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen indgav skriftlige indlæg i begge sager. På det fælles retsmøde den 15. marts 2017 afgav alle disse parter mundtlige indlæg.

29. Ved dom af 27. april 2017 ophævede den forelæggende ret afgørelsen fra Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol) af 8. januar 2015 i sag C-663/15 Umweltverband WWF Österreich. Ved kendelse afsagt den 30. maj 2017 erklærede den forelæggende ret, at WWF's søgsmål i den pågældende sag ikke længere havde nogen genstand, og at der derfor ikke længere var behov for at træffe afgørelse. Ved kendelse af 28. juni 2017 besluttede den forelæggende ret at trække

30 – Så vidt jeg forstår, er der i henhold til AVG's § 42, stk. 1, to forskellige tidsfrister for en part, der ønsker at gøre indsigelse.

anmodningen om en præjudiciel afgørelse i sag C-663/15 tilbage. Domstolen blev underrettet om denne kendelse den 10. juli 2017. Foreningen af sagerne C-663/15 og C-664/15 blev ophævet ved kendelse afsagt af formanden for Domstolens Anden Afdeling den 11. juli 2017, og sag C-663/15 blev behørigt slettet fra Domstolens register ved kendelse af 14. juli 2017.

30. For at sige det ligeud er det beklageligt, at Domstolen ikke tidligere blev informeret om, at sag C-663/15 skulle trækkes tilbage. Der blev brugt tid og ressourcer på grundigt arbejde med den nævnte sag fra den 27. april 2017 til den 10. juli 2017, som kunne være blevet brugt mere hensigtsmæssigt på behandling af andre »levende« sager. Ligesom den samarbejdsånd, der ligger til grund for proceduren for præjudicielle afgørelser i henhold til artikel 267 TEUF, kræver af Domstolen, at denne skal behandle de sager, der forelægges den, effektivt og hensigtsmæssigt, omfatter denne samarbejdsånd også, at en forelæggende ret skal ajourføre Domstolen om enhver væsentlig ændring i omstændigheder, som kan indvirke på, hvorvidt en anmodning om præjudiciel afgørelse fastholdes for Domstolen.

Indledende bemærkninger

31. Den forelæggende ret har anført, at det projekt, der er hovedsagens genstand, indebærer indvinding af vand fra en lokal flod. Der er derfor efter min opfattelse tale om, at dette omfatter indvinding af overfladeferskvand som omhandlet i vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra e). Det følger heraf, at projektet er genstand for en forudgående tilladelse i overensstemmelse med nationale foranstaltninger, der gennemfører den pågældende bestemmelse, og for forbuddet mod forringelse af tilstanden for overfladevandområder i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i).

32. Dernæst er det ubestridt, at Protect opfylder betingelserne for at tilhøre »den berørte offentlighed« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, og at Protect henhører under det bredere begreb »offentligheden« som omhandlet i konventionens artikel 6.

Har Domstolen kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål?

33. I de skriftlige bemærkninger har Kommissionen anført, at Domstolen har kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål. Jeg er enig og vil kommentere dette kortfattet.

34. Århuskonventionen er en blandet aftale, som EU har indgået på grundlag af en kompetence, som den deler med medlemsstaterne. Konventionens bestemmelser udgør en integrerende del af EU's retsorden³¹. Domstolen har allerede bekræftet, at den har kompetence til at fortolke de forskellige bestemmelser i Århuskonventionen³², og har i denne henseende afsagt en betydelig række domme efter anmodninger om præjudiciel afgørelse og i forbindelse med traktatbrudssager³³.

35. I den første dom om den brune bjørn fastslog Domstolen særligt, i sammenhæng med habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, at det berørte retsområde »i vidt omfang [var] omfattet af EU-retten«, og at Domstolen derfor havde kompetence til at fortolke Århuskonventionens artikel 9, stk. 3³⁴.

31 – Jf. den anden dom om den brune bjørn, præmis 45.

32 – Jf. dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (herefter »den første dom om den brune bjørn«) (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 30), hvori Domstolen bl.a. henviser til de principper, der blev opstillet i dom af 30.4.1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, præmis 4-6), og af 30.9.1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, præmis 7).

33 – Jf. bl.a. dom af 18.10.2011, Boxus m.fl. (C-128/09 – C-131/09, C-134/09 og C-135/09, EU:C:2011:667), af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8), af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, af 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (herefter »Trianel-dommen«) (C-115/09, EU:C:2011:289), og af 13.2.2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-530/11, EU:C:2014:67).

34 – Jf. dommens præmis 34-43. Som yderligere baggrund jf. også analysen af den daværende retspraksis i mit forslag til afgørelse i den pågældende sag (EU:C:2010:436, punkt 43-57).

36. I nærværende sag gør Protect gældende, at denne organisation afleder sin ret til deltagelse i proceduren vedrørende en ansøgning om tilladelse til at indvinde vand og til at begære domstolsprøvelse af vandrammedirektivets artikel 4, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 9. Indvinding af overfladevand og grundvand er underlagt tilladelsesprocedurer i medlemsstaterne [direktivets artikel 11, stk. 3, litra e)]; udstedelse af en sådan tilladelse er underlagt bl.a. overholdelse af forbuddet mod forringelse af tilstanden for overfladevandområder (artikel 4, stk. 1); fravigelser fra forbuddet kan kun indrømmes på de strenge betingelser, der er anført i direktivets artikel 4, stk. 7.

37. Det følger af en direkte anvendelse af de regler, som blev fastlagt i den første dom om den brune bjørn, at Domstolen har kompetence til at fortolke Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med vandrammedirektivets artikel 4.

Hvilke bestemmelser i Århuskonventionen er relevante?

38. Logikken bag Århuskonventionens system er, at omfanget af inddragelse af offentligheden og af offentlighedens rettigheder i administrative procedurer er proportionalt med det pågældende projekts sandsynlige indvirkning på miljøet.

39. Projekter, som kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, er således omfattet af Århuskonventionens artikel 6, stk. 1³⁵, og følgelig af denne konventions artikel 9, stk. 2. I medfør af disse to bestemmelser har miljøorganisationer ret til deltagelse i administrative procedurer vedrørende sådanne projekter og en efterfølgende ret til domstolsprøvelse af enhver truffen afgørelse.

40. Såfremt et projekt ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, finder artikel 6 og følgelig artikel 9, stk. 2, ikke anvendelse. Sådanne procedurer er kun underlagt artikel 9, stk. 3, som gælder »[i] tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter [artikel 9,] stk. 1 og 2«. For medlemmer af offentligheden er artikel 9, stk. 3, således en subsidiær bestemmelse, som kan gøres gældende for at opnå domstolsprøvelse, når artikel 9, stk. 1 og 2, ikke kan påberåbes³⁶.

41. I henhold til artikel 9, stk. 3, har offentligheden »adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet«. Dette omfatter derfor adgang til en procedure til prøvelse af lovligheden af en afgørelse (en offentlig myndigheds handling), som er vedtaget efter en administrativ procedure, som sagsøgeren mener kan være i strid med vandrammedirektivets artikel 4. Hvorvidt den procedure, i hvilken den offentlige myndigheds handling anfægtes, i sig selv er administrativ eller retslig, afhænger af national lovgivning – ifølge oplysningerne i nærværende sag er sidstnævnte tilfældet i Østrig for så vidt angår afgørelser truffet i henhold til WRG 1959.

42. I modsætning til artikel 6 fastsætter artikel 9, stk. 3, ingen ret til deltagelse i den administrative procedure, der resulterer i afgørelsen. I modsætning til artikel 9, stk. 2, omhandler den ikke udtrykkeligt miljøorganisationers søgsmålskompetence. Efter min opfattelse er en plausibel forklaring på sidstnævnte, at Århuskonventionens ophavsmand, efter omhyggeligt (i artikel 9, stk. 2), at have forklaret at miljøorganisationer, der opfylder de krav, som er fastsat i artikel 2, stk. 5, *anses* for at opfylde procedurekravet, når de »har tilstrækkelig interesse« eller »hævder, at en rettighed er krænket« (alt efter hvilket af disse alternativer, der udgjorde kriteriet for søgsmålskompetence for den pågældende part), mente, at der allerede var givet tilstrækkelig vejledning på dette særlige punkt.

35 – Artikel 6, stk. 1, litra a), henviser til foreslåede aktiviteter, som er indeholdt i bilag I (foreslåede aktiviteter, som a priori anses for at have væsentlige indvirkninger på miljøet), mens artikel 6, stk. 1, litra b), henviser til foreslåede aktiviteter, som »kan have væsentlig indvirkning på miljøet«.

36 – Århuskonventionens artikel 9, stk. 1, omhandler procedurer for adgang til miljøoplysninger. Den er ikke relevant i nærværende sag.

43. Den forelæggende ret har udpeget Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som den bestemmelse, der er relevant for nærværende sag. Den forelæggende ret angiver for så vidt udtrykkeligt, at VVM-direktivet ikke kræver en miljøkonsekvensvurdering for projekter til indvinding af vand til fremstilling af sne, og at Aichelberglifts ansøgning om tilladelse derfor alene skal undersøges på grundlag af nationale vandretlige forskrifter (dvs. WRG 1959). Under den mundtlige forhandling har både den nederlandske regering og Protect anført, at artikel 9, stk. 2, i det i det mindste i et vist omfang burde have været anset for at finde anvendelse i hovedsagen.

44. Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Aichelberglift-projektet ikke er omfattet af bilag I til Århuskonventionen³⁷ eller bilag I til VVM-direktivet³⁸, og at det således ikke var genstand for en obligatorisk miljøkonsekvensvurdering i henhold til det pågældende direktiv. Den forelæggende ret bekræfter denne analyse i sin anmodning om præjudiciel afgørelse. Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra a), finder derfor ikke anvendelse.

45. For så vidt angår artikel 6, stk. 1, litra b), skal parterne afgøre, om en given aktivitet »kan have væsentlig indvirkning på miljøet« (min fremhævelse)³⁹. I denne henseende »udløser blot en sandsynlighed for væsentlig indvirkning [denne] forpligtelse.«⁴⁰. Omfanget, placeringen og kendetegnene ved projektets potentielle miljøpåvirkning er relevante faktorer at tage i betragtning⁴¹.

46. De sagsakter, som Domstolen råder over, er ikke tilstrækkelige til at fastslå, om Aichelberglift-projektet henhører under anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b). Navnlige fremgår det ikke tydeligt af anmodningen om præjudiciel afgørelse, om projektet i hovedsagen blev eller burde være blevet undersøgt for – i overensstemmelse med VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, eller Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b) – at afgøre, om det skulle have været underlagt en miljøkonsekvensvurdering⁴², og hvorvidt Protect var (eller ikke var) i stand til at anfægte denne afgørelse⁴³. Det er heller ikke klart, om og i hvilket omfang projektet er beliggende i et SBO som omhandlet i habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, og hvorvidt væsentligheden af projektets indvirkning på vand blev (eller ikke blev) undersøgt i den miljøkonsekvensvurdering, som blev udført på grundlag af dette direktivs artikel 6, stk. 3. Endelig fremgår det nøjagtige forhold mellem denne vurdering og tilladelsesproceduren i hovedsagen heller ikke helt klart, selv om en (mulig) indbyrdes sammenhæng mellem dem kan være relevant for anvendelsen af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2⁴⁴.

37 – Aktiviteter, som på forhånd anses for at have en væsentlig indvirkning på miljøet, og som er opført i bilag I og vedrører vand, omfatter: varmekraftværker og kernekraftværker, anlæg til behandling af spildevand, indre vandveje og havne ved indre vandveje, arbejder i forbindelse med indvinding af grundvand eller kunstig tilførsel af grundvand, hvor den indvundne eller tilførte mængde vand udgør mindst 10 mio. m³ /år, anlæg til overførsel af vandressourcer mellem flodbækkener samt dæmninger og andre anlæg beregnet til opstuvning eller varig oplagring af mindst 10 mio. m³ vand.

38 – Bilag I til VVM-direktivet omfatter aktiviteter, der vedrører vand, som ligner dem, der er omfattet af bilag I til Århuskonventionen.

39 – Artikel 4, stk. 2, i VVM-direktivet indeholder en tilsvarende forpligtelse med hensyn til aktiviteter, som henhører under bilag II til direktivet.

40 – Jf. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (»vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen«), 2. udg., 2014, s. 132 (kun tilgængelig på kinesisk, engelsk, fransk og russisk). Domstolen har fastslået, at de vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen kan betragtes som et forklarende dokument, der kan tages i betragtning, sammen med andet relevant materiale, ved fortolkning af konventionen (dom af 16.4.2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 35).

41 – Jf. vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen, s. 133. Jf. også analogt bilag III til VVM-direktivet, som opregner de relevante kriterier for en sådan bestemmelse.

42 – En sådan vurdering udløser anvendelse af Århuskonventionens artikel 6 og 9, stk. 2, jf. den anden dom om den brune bjørn præmis 56 og 57. Det fremgår alene af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Aichelberglifts ansøgning om tilladelse først blev undersøgt i en procedure med hjemmel i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, jf. punkt 22 ovenfor.

43 – Såfremt en miljøorganisation er udelukket fra at anfægte en sådan vurdering ved søgsmål, er vurderingen ikke bindende for organisationen, som kan gøre indsigelse mod den i et søgsmål anlagt til prøvelse af enten mod den pågældende vurdering eller mod eventuelle efterfølgende afgørelser om tilladelse til det pågældende projekt. Jf. analogt dom af 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 44 og 51). I en sådan situation kan virkningerne af Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, således strække sig ud over den procedure, som oprindeligt udløste anvendelsen heraf, selv om konklusionen af den vurdering, der blev udført som led i denne procedure, var, at der ikke var en væsentlig indvirkning på miljøet som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra b).

44 – Det skyldes, at den forudgående vurdering var underlagt Århuskonventionens artikel 6 samt 9, stk. 2. Jf. Brown Bears II-dommen, præmis 56 og 57.

47. Det tilkommer den forelæggende ret at fastlægge de faktiske omstændigheder for at afgøre, om Aichelberglift-projektet henhører under anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b). I bekræftende fald finder artikel 9, stk. 2, således anvendelse. I så fald kan svarene på den forelæggende rets spørgsmål allerede findes i den omfattende retspraksis vedrørende Århuskonventionens artikel 9, stk. 2⁴⁵, der er blevet udviklet navnlig i sammenhæng med VVM-direktivets artikel 11, som afspejler de fleste af bestemmelserne i artikel 9, stk. 2.

48. I det følgende antager jeg, at Århuskonventionens artikel 6 og følgelig artikel 9, stk. 2, *ikke* finder anvendelse, og at den procedure, der har givet anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse, hvori Protect gør gældende, at udstedelsen af tilladelsen til Aichelberglift til at indvinde vand til fremstilling af sne er i strid med vandrammedirektivets artikel 4, skal undersøges udelukkende ud fra Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

Det første spørgsmål

49. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en miljøorganisation kan påberåbe sig vandrammedirektivets artikel 4 eller direktivet som helhed, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, for, over for en administrativ myndighed eller ved en domstol, at anfægte lovligheden af den kompetente myndigheds handlinger eller undladelser i en administrativ procedure, der ikke er underlagt VVM-direktivet, som det er tilfældet i hovedsagen.

50. Spørgsmålet er bredt formuleret. Den administrative procedure i nærværende sag blev gennemført af den kompetente myndighed i overensstemmelse med WRG 1959, som skal gennemføre vandrammedirektivet. Den handling, som anfægtes i hovedsagen, er en tilladelse udstedt på grundlag af WRG 1959. Den forelæggende ret anfører, at en sådan tilladelse kan appelleres til en Landesverwaltungsgericht (regional forvaltningsdomstol).

51. Det centrale spørgsmål, der skal overvejes ved undersøgelse af spørgsmålet, er derfor miljøorganisationers søgsmålskompetence til at anfægte en sådan tilladelse ved en retsinstans, sammenholdt med vandrammedirektivets artikel 4. Først vil jeg undersøge betydningen af direktivets artikel 4, dernæst analyserer jeg spørgsmålet om miljøorganisationers søgsmålskompetence til at anfægte lovligheden af sådanne tilladelser.

Betydningen af vandrammedirektivets artikel 4

52. Den østrigske regering har gjort gældende, at vandrammedirektivets artikel 4 ikke har direkte virkning, da denne artikel ikke udpeger adressater, mens den nederlandske regering og Protect har gjort gældende, at anerkendte miljøorganisationer bør have ret til at påberåbe sig denne bestemmelse.

53. I vandrammedirektivet omtales vand som en værdi, som skal beskyttes, forsvares og behandles som sådan (1. betragtning). Direktivet fastlægger en ramme for forebyggelse af forringelse af, beskyttelse og forbedring af vandmiljøet i EU (19. betragtning og artikel 1). Det bidrager til at fremme traktatens miljømål (11. betragtning).

54. Vandrammedirektivets artikel 4, som fastlægger direktivets generelle miljømål, har en central plads i det overordnede vandbeskyttelsessystem, som indføres ved direktivet.

45 – Senest i den anden dom om den brune bjørn.

55. Uanset at vandrammedirektivet er et rammedirektiv, fastslog Domstolen i sin skelsættende dom i sagen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, at »artikel 4, stk. 1, litra a), i [dette] direktiv [...] ikke begrænser sig til ved en programmatisk formulering at anføre simple mål for forvaltningsplaner, men har bindende virkning«⁴⁶. Ordlyden i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), »[m]edlemsstaterne *iværksætter* de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder«, indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger i denne henseende⁴⁷. Denne forpligtelse skal navnlig respekteres ved godkendelse af enkeltprojekter ifølge lovgivningen om vandbeskyttelse, især ved nægtelse af at godkende projekter, som kan medføre forringelse af tilstanden for det pågældende vandområde, medmindre de pågældende projekter anses for at være omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 7⁴⁸.

56. Domstolen har fortolket begrebet »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde ifølge vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), bredt. Der foreligger således en forringelse, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i direktivets bilag V falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned⁴⁹.

57. Det fremgår af fast retspraksis, at når bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan der i mangel af rettidige gennemførelsesforanstaltninger støttes ret herpå over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten⁵⁰.

58. Forbuddet mod forringelse er efter min opfattelse strengt, ubetinget og tilstrækkeligt præcist til at have direkte virkning⁵¹.

59. I sammenhæng med miljødirektiverne har Domstolen i en række sager fastslået, at tilstrækkeligt præcise bestemmelser om beskyttelse af den fælles naturarv har direkte virkning, selv om de ikke udtrykkeligt tildeler enkeltpersoner rettigheder⁵². Domstolen har senest anerkendt den direkte virkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3⁵³, som pålægger en forpligtelse til at foretage en miljøvurdering, inden der udstedes en tilladelse til et projekt, som forventes at få en væsentlig indvirkning på en beskyttet lokalitet. Domstolen har også fastslået, at når manglende overholdelse af et direktivs krav om foranstaltninger kan bringe personers sundhed i fare, bør de berørte personer kunne påberåbe sig obligatoriske regler for at håndhæve deres rettigheder⁵⁴.

46 – Jf. dom af 1.7.2015 (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 43).

47 – Jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 31, min fremhævelse).

48 – Jf. dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 50).

49 – Jf. dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 70).

50 – Jf. dom af 19.1.1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, præmis 25).

51 – Domstolen fastslog i sammenhæng med VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, at den omstændighed, at medlemsstaterne har et skøn, ikke udelukker en sådan direkte virkning. Jf. dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 59).

52 – Jf. i sammenhæng med artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40), sammenholdt med artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, deri, dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 64-66). Jf. i sammenhæng med artikel 9 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1), dom af 7.3.1996, Associazione Italiana per il WWF m.fl. (C-118/94, EU:C:1996:86, præmis 19).

53 – Jf. den anden dom om den brune bjørn, præmis 44.

54 – Jf. dom af 17.10.1991, Kommissionen mod Tyskland (C-58/89, EU:C:1991:391, præmis 14). Jf. også i samme ånd dom af 30.5.1991, Kommissionen mod Tyskland (C-59/89, EU:C:1991:225, præmis 19), af 30.5.1991, Kommissionen mod Tyskland (C-361/88, EU:C:1991:224, præmis 16), af 12.12.1996, Kommissionen mod Tyskland (C-298/95, EU:C:1996:501, præmis 16), af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 66), af 25.7.2008, Janacek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 37), og af 19.11.2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, præmis 55 og 56).

60. I disse sager, herunder i den anden dom om den brune bjørn, har Domstolen fastslået, at det ville være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 288 TEUF tillægger et direktiv, principielt at udelukke, at den forpligtelse, som det pålægger, kan påberåbes af anerkendte miljøorganisationer. Hvor EU-retten ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne en forpligtelse til en bestemt handlemåde, ville denne forpligtelses effektivitet blive svækket, hvis borgerne var udelukket fra at påberåbe sig den ved deres nationale domstole. Dens effektive virkning ville tilsvarende blive svækket, hvis de nationale domstole ikke kunne tage den i betragtning som en del af EU-retten med henblik på at fastslå, hvorvidt den nationale lovgiver, ved valget med hensyn til form og metode for gennemførelse, har respekteret grænserne for den skønsmargen, som er overladt den ved direktivet⁵⁵.

61. Muligheden for at påberåbe sig vandrammedirektivets artikel 4 følger af den handling (i strid med EU-retten), som skal forbydes. Miljøorganisationer kan derfor efter min opfattelse påberåbe sig artikel 4, for så vidt som de råder over muligheder for retsbeskyttelse i henhold til national ret⁵⁶.

Har en miljøorganisation søgsmålskompetence til at påberåbe sig vandrammedirektivets artikel 4?

62. Den østrigske regering har gjort gældende, at vandrammedirektivet, med undtagelse af den begrænsede bestemmelse i dets artikel 14, ikke giver mulighed for deltagelse i eller ret til domstolsprøvelse. Det står i modsætning til visse andre miljødirektiver⁵⁷, hvoraf nogle udtrykkeligt er blevet ændret for at implementere de rettigheder, som følger af Århuskonventionens artikel 9⁵⁸. Den har tilføjet, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som er den bestemmelse, Protect har påberåbt sig til støtte for sin søgsmålskompetence, ikke har direkte virkning.

Generelle bemærkninger vedrørende fortolkningen af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3

63. Artikel 9, stk. 3, bestemmer, at hver part sikrer, at medlemmer af offentligheden (herunder miljøorganisationer i medfør af artikel 2, stk. 4), der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og udladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet. Den fastlægger således retten til bl.a. at anfægte administrative myndigheders handlinger, som er vedtaget i administrative procedurer.

64. Det er ubestridt, at der i den foreliggende sammenhæng ikke gælder nogen EU-retlige bestemmelser, som udtrykkeligt er vedtaget med henblik på gennemførelse af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3. Navnlige fastsætter vandrammedirektivet en lovgivningsmæssig ramme uden at specificere de detaljerede procesregler, som er nødvendige for gennemførelsen heraf. Artikel 4 giver ikke i sig selv miljøorganisationer ret til at udløse en administrativ prøvelse eller domstolsprøvelse. Den eneste relevante bestemmelse synes at være artikel 14, stk. 1 (»Offentlig oplysning og høring«), som bestemmer, at medlemsstaterne »tilskynder til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af [direktivet]«⁵⁹. Efter min opfattelse er denne bestemmelse for abstrakt til at kunne påberåbes direkte som en kilde til processuelle rettigheder.

55 – Jf. den anden dom om den brune bjørn, præmis 44.

56 – Generaladvokat Kokott nåede til samme konklusion i sit forslag til afgørelse i sag Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 141).

57 – Jf. artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17) og VVM-direktivets artikel 11.

58 – Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337 og 96/61/EF [af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening] for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT 2003, L 156, s. 17).

59 – Min fremhævelse. På grundlag af den forelæggende rets forklaring er det min opfattelse, at resten af artikel 14, som fastsætter retten til at modtage oplysninger og fremsætte kommentarer, ikke finder anvendelse i nærværende sag.

65. Domstolen har fastslået, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke har direkte virkning⁶⁰. Miljøorganisationer kan således ikke påberåbe sig denne bestemmelse direkte som hjemmel for søgsmålskompetence til at anfægte nationale myndigheders handlinger som f.eks. den tilladelse, der er udstedt til Aichelberglift.

66. Da der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten, i dette tilfælde vandrammedirektivet, sammenholdt med Århuskonventionen, medfører, idet medlemsstaterne er forpligtet til konkret at sikre, at disse rettigheder *effektivt* beskyttes⁶¹.

67. Medlemsstaternes procesautonomi er ikke absolut. Den skal udøves i overensstemmelse med Århuskonventionens og vandrammedirektivets hensigt og formål.

68. Jeg vil her erindre om, at med Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 er princippet om »et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten«, som er fastlagt i artikel 3, stk. 3, TEU, blevet et overordnet formål i EU-retten. Samme princip er også forankret i artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁶², som – igen efter Lissabontraktatens ikrafttræden – er en del af den primære EU-ret, og som skal betragtes som et redskab til fortolkning af afledt ret⁶³.

69. Det følger af vandrammedirektivet, at medlemsstaterne har ansvaret for at gennemføre direktivets miljømål som fastlagt især i artikel 1 og 4, og at forudsætningerne for, at dette direktiv får den ønskede virkning, er oplysning, høring og *inddragelse af offentligheden* (14. betragtning)⁶⁴. I overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, *tilskynder* medlemsstaterne endvidere til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af vandrammedirektivet.

70. Disse bestemmelser indikerer, hvordan Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, skal fortolkes. Inddragelsen af offentligheden tidligt i en administrativ procedure i henhold til vandrammedirektivets artikel 14, stk. 1, ville i vidt omfang være uden mening, hvis det ikke var muligt for i det mindste nogle medlemmer af offentligheden at opnå søgsmålskompetence senere i processen navnlig for at kunne anfægte afgørelser truffet i løbet af proceduren ved at gøre gældende, at de er i strid med direktivet.

Kriterier, som medlemsstater kan fastsætte i overensstemmelse med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3

71. Jeg indrømmer, at medlemsstaterne i sammenhæng med Århuskonventionen har en hel del fleksibilitet. Navnlig er det kun de medlemmer af offentligheden, »der opfylder eventuelle kriterier i national ret«, som i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, har adgang til administrative eller retslige procedurer.

60 – Jf. den første dom om den brune bjørn, præmis 45, dom af 13.1.2015, Rådet m.fl. mod Vereniging Milieudéfensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2015:4, præmis 59).

61 – Jf. i denne retning den første dom om den brune bjørn, præmis 47, jf. også i en anden sammenhæng dom af 15.9.2016, Star Storage m.fl. (C-439/14 og C-488/14, EU:C:2016:688, præmis 46.)

62 – EUT 2010, C 83, s. 389 (herefter »chartret«). Denne bestemmelse fastlægger en forpligtelse til at sikre, at »et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten« integreres i EU-politikkerne.

63 – Jf. generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse i sagen Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, punkt 6). Som jeg for nylig har givet udtryk for i mit forslag til afgørelse i sag C-557/15, Kommissionen mod Malta (EU:C:2017:613) (verserende sag), er jeg helt enig med generaladvokat Jääskininen i at fremhæve denne vigtige udvikling.

64 – Andre mål i dette direktiv blev behandlet i punkt 53 og 54 ovenfor.

72. Ved fastsættelse af procesregler, som gennemfører Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, skal medlemsstaterne imidlertid tage højde for, at konventionen har til hensigt at sikre, at »offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og loven håndhæves« (18. betragtning).

73. Sætningen »der opfylder eventuelle kriterier i national ret« kan ikke være »en undskyldning for at indføre eller fastholde kriterier, som er så strenge, at de faktisk udelukker alle eller næsten alle miljøorganisationer fra at anfægte handlinger eller undladelser, som er i strid med national miljølovgivning«. Den pågældende sætning »henviser til, at parterne afholder sig fra at fastsætte for strenge kriterier. Adgang til sådanne procedurer bør derfor være formodningen og ikke undtagelsen«, og »sådanne kriterier bør være i overensstemmelse med konventionens målsætninger om at sikre adgang til domstolsprøvelse«⁶⁵. Den mest naturlige fortolkning af den sætning er derfor efter min opfattelse, at den henviser til de alternative procedurekrav om, at medlemmer af offentligheden »har tilstrækkelig interesse« eller »hævder, at en rettighed er krænket« i artikel 9, stk. 2..

74. I mit forslag til afgørelse i sagen Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening⁶⁶ analyserede jeg, hvilke betingelser medlemsstaterne kan fastsætte med hjemmel i artikel 1, stk. 2, i direktiv 85/337 (nu erstattet af VVM-direktivet), som henviser til »alle krav efter national lovgivning«⁶⁷. Det anførte kan overføres til nærværende sag. Miljøorganisationer, som fremmer miljøbeskyttelse og opfylder objektivt begrundede, gennemskuelige og ikke-diskriminerende krav, som giver lettere adgang til domstolsprøvelse efter national lovgivning, er efter min opfattelse berettiget til at påberåbe sig Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

75. Følgelig kan national lovgivning ikke generelt udelukke alle miljøorganisationers rettigheder, som følger af artikel 9, stk. 3, under dække af at indføre »kriterier« for udøvelse af disse rettigheder i national lovgivning⁶⁸. I Trianel-sagen⁶⁹ foreslog jeg, at en beskyttelsesordning er af ringe praktisk værdi, ligesom en Ferrari med låste døre, hvis den i sig selv er helt utilgængelig for visse kategorier af søgsmål.

76. En sådan fortolkning af begrebet »eventuelle kriterier« ville faktisk have urimelige konsekvenser. En procedureordning, som stort set udelukker alle miljøorganisationers ret til at anfægte administrative handlinger, som er vedtaget på grundlag af nationale bestemmelser, der gennemfører vandrammedirektivet, ville sandsynligvis i alvorlig grad undergrave effekten af det forbud, der fremgår af artikel 4⁷⁰, og mere overordnet i alvorlig grad bringe målsætningen om et højt niveau af miljøbeskyttelse, som er forankret i chartrets artikel 37, i fare.

65 – Jf. vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen, 2. udg., 2014, s. 199.

66 – C-263/08 (EU:C:2009:421, særlig punkt 73 og 74).

67 – Jeg foreslog i den sammenhæng, at der i det væsentlige er to forskellige typer betingelser. For det første kan der være betingelser vedrørende opfyldelsen af krav i nationale regler vedrørende registrering, oprettelse eller anerkendelse af sammenslutninger, hvis formål er en retlig konstatering af, at disse sammenslutninger *findes* i national ret. For det andet kan der være betingelser vedrørende organisationernes *aktiviteter* og den forbindelse, som de kan have med den lovlige beskyttelse af miljøinteresser. Betingelser, som er affattet i så tvetydige eller inadaekvate vendinger, at de medfører usikkerhed eller forskelsbehandling kan ikke accepteres. Så meget desto mere må enhver restriktion, der *forhindrer* frem for at *lette* miljøorganisationers adgang til administrative og judicielle procedurer, forkastes.

68 – Jf. analogt dom af 26.6.2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, præmis 53). Domstolen fastslog i den pågældende dom, at udtrykket »i overensstemmelse med de kriterier [...] som er fastsat i national lovgivning«, som er indeholdt i et direktiv, der fastsætter arbejdstageres ret til betalt ferie, skal fortolkes som »[selv om det er] tilladt medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for udøvelsen og gennemførelsen af retten til årlig betalt ferie i deres nationale retsorden ved at præcisere de konkrete omstændigheder, hvorunder arbejdstagerne kan gøre brug af nævnte ret, som tilkommer dem for alle de fuldførte arbejdsperioder, [er det ikke tilladt medlemsstaterne at] opstille nogen form for betingelser for selve stiftelsen af retten«.

69 – Jf. mit forslag til afgørelse Trianel (C-115/09, EU:C:2010:773, punkt 77).

70 – Jf. analogt Domstolens ræsonnement i sager, hvor Domstolen har undersøgt udelukkelse af søgsmålskompetence for naboer til projektlokaliteten (dom af 16.4.2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231) og for anerkendte miljøorganisationer med under 2 000 medlemmer (dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631). I sidstnævnte sag er det bemærkelsesværdigt, at der kun var to miljøorganisationer i Sverige med så mange medlemmer, hvorved reglen fik til virkning at udelukke stort set alle sådanne organisationer fra adgang til domstolsprøvelse.

Miljøorganisationers rolle

77. Det naturlige miljø tilhører os alle, og vi er alle kollektivt ansvarlige for at beskytte det. Domstolen har anerkendt, at reglerne i EU-miljøretten for størstedelens vedkommende omhandler offentlighedens interesse og ikke kun beskytter enkeltpersoners interesse som sådan⁷¹. Hverken vand eller de fisk, der svømmer i det, kan anlægge sag. Træer har heller ingen søgsmålskompetence⁷².

78. Både den forelæggende ret i sin anmodning om præjudiciel afgørelse og den østrigske regering under den mundtlige forhandling har forklaret, at en sagsøger i henhold til østrigsk ret kun har søgsmålskompetence i administrative eller retslige procedurer, i det omfang den pågældende har subjektive materielle rettigheder, som denne hævder er krænket. Miljøorganisationer kan efter deres art ikke opfylde betingelsen om at have materielle rettigheder. Det gør det praktisk talt umuligt for en sådan organisation at anfægte en administrativ afgørelse over for en administrativ myndighed eller ved en domstol, uanset hvor omhyggeligt den handler, eller hvor relevant den observation, som den ønsker at gøre gældende, er.

79. Så vidt jeg forstår, kan ikke engang individuelle rettighedshavere anlægge sag med påstand om, at der er sket en tilsidesættelse af en bestemmelse til beskyttelse af miljøet som sådan eller en bestemmelse, som beskytter offentlighedens interesse, f.eks. forbuddet mod forringelse i vandrammedirektivets artikel 4. Det følger heraf, at medmindre enkeltpersoners materielle rettigheder er sammenfaldende med den offentlige interesse, og medmindre de pågældende enkeltpersoner beslutter at anlægge sag for at håndhæve disse rettigheder over for en kompetent myndighed eller ved en domstol, er der ingen, som kan handle for at beskytte miljøet⁷³.

80. Som jeg forklarede i mit forslag til afgørelse i sagen Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening⁷⁴, forfølger miljøorganisationer den kollektive og offentlige interesse, som ingen andre ellers ville kunne forsvare. De forener krav fra et større antal personer i ét søgsmål, virker som et filter og bidrager med deres specialviden, hvilket gør det lettere for retten at træffe afgørelse. I det lange løb bidrager de således til mere effektive miljøprocedurer. Derved spiller miljøorganisationer en afgørende rolle for beskyttelsen af vores fælles miljøarv.

81. Århuskonventionens ophavsmænd valgte ikke at indføre en *actio popularis* på miljøområdet. De valgte i stedet at styrke miljøorganisationernes rolle. De fandt således en middelvej mellem det vidtgående synspunkt (*actio popularis*) og den minimalistiske opfattelse (en ret til at anlægge et individuelt søgsmål, som kun tilkommer dem, hvis interesse er direkte impliceret)⁷⁵. Det var efter min opfattelse en meget rimelig og pragmatisk afvejning.

82. Domstolen har anerkendt, at medlemmer af offentligheden og sammenslutninger skal spille en aktiv rolle i miljøbeskyttelse⁷⁶. I 7., 13. og 17. betragtning til Århuskonventionen understreges miljøorganisationernes betydning. Som generaladvokat Kokott med rette bemærkede i sit forslag til afgørelse i den anden sag om den brune bjørn⁷⁷, giver Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, mulighed

71 – Jf. dom af 12.5.2011, Trianel (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 46).

72 – Jf. herom D. Stone, *Should trees have standing?*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

73 – Så vidt jeg forstår det af den østrigske regering anførte, ville en miljøorganisation, som købte et stykke jord ved siden af en projektlokalitet, være begrænset til at kunne påberåbe sig en tilsidesættelse af eventuelle bestemmelser vedrørende beskyttelse af dens materielle ret som grundejer.

74 – C-263/08 (EU:C:2009:421, punkt 59-65).

75 – I de vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen hedder det, at »hensigten med konventionen er at tillade en høj grad af fleksibilitet ved bestemmelsen af, hvilke miljøorganisationer der har adgang til domstolsprøvelse. [...] Parterne er ikke forpligtet til at indføre et *actio popularis*-system i deres nationale retsorden, med den virkning, at enhver kan anfægte enhver afgørelse, handling eller undladelse på miljøområdet« (jf. s. 198).

76 – Jf. dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 40).

77 – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i den anden sag om den brune bjørn (EU:C:2016:491, punkt 48).

for at anerkende interesserne hos organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav i national lovgivning. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har tilsvarende fremhævet den rolle, som ikke-statslige organisationer spiller, idet den har fastslået, at de i offentlige sager kan betegnes som samfundets »vaghunde«⁷⁸.

83. Generelt mener jeg, at beslutningstageren i administrative eller retslige procedurer bør have flere frem for færre oplysninger om et foreslået projekts indvirkninger på miljøet. Det taler for at tillægge søgsmålskompetence til miljøorganisationer, som opfylder de relevante kriterier vedrørende deres eksistens og aktiviteter fastlagt i national lovgivning⁷⁹. I betragtning af deres rolle på miljøområdet er sådanne organisationer særligt godt rustet til at bidrage med relevante oplysninger.

84. Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, og artikel 9, stk. 3, udgør efter min opfattelse en køreplan for forståelsen af, hvordan miljøorganisationers rolle som repræsentanter for miljøet skal behandles. Såfremt EU-miljødirektiver pålægger medlemsstaterne bindende forpligtelser, bør miljøorganisationer, som opfylder de kriterier, der er fastlagt i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, i princippet kunne gøre gældende for en domstol, at disse forpligtelser er blevet tilsidesat i overensstemmelse med konventionens artikel 9, stk. 3.

85. Enkeltpersoner, som er berørt af et projekt med indvirkning på miljøet, har naturligvis søgsmålskompetence til at forsvare deres ejendom eller andre interesser mod et projekts eventuelle skadelige virkninger. Hvis miljøorganisationer nægtes søgsmålskompetence til for en domstol at få prøvet, om en administrativ afgørelse er i overensstemmelse med medlemsstatens bindende forpligtelser, f.eks. som dem, der følger af vandrammedirektivets artikel 4, er miljøet – dvs. den offentlige interesse – ikke repræsenteret og forsvaret i tilstrækkelig grad. Dette ville medføre det absurde resultat, at privat ejendom og enkeltpersoners interesser var bedre beskyttet mod eventuelle administrationsfejl end den offentlige interesse. Det kan ikke have været EU-lovgivers hensigt at skabe en sådan uoverensstemmelse.

Virkingen af chartrets artikel 47

86. Vandrammedirektivets artikel 4 skal endvidere fortolkes i lyset af chartrets artikel 47⁸⁰.

87. Denne bestemmelse i den primære EU-ret bekræfter princippet om effektiv domstolsbeskyttelse. Den fastsætter, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse⁸¹.

78 – Jf. dom af 28.11.2013 fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung mod Østrig (CE:ECHR:2013:1128JUD003953407, præmis 34).

79 – Jf. punkt 74 ovenfor.

80 – Jf. i denne retning dom af 30.4.2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 30-37), og mit forslag til afgørelse i samme sag (EU:C:2013:747, punkt 44-46).

81 – Jf. dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 45), af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 95), og af 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 73).

88. I henhold til artikel 51, stk. 1, kan chartret kun gøres gældende over for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten⁸². Når en medlemsstat fastsætter procesregler, der begrænser en miljøorganisations mulighed for at anlægge sag i den offentlige interesse med påstand om tilsidesættelse af vandrammedirektivets artikel 4, gennemfører den forpligtelser, der følger af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1⁸³. Endvidere er relevansen af chartrets artikel 47 ikke begrænset til sager, hvor en materiel bestemmelse i EU-retten sammenholdes med en bestemmelse med processuel karakter, som giver ret til effektiv domstolsbeskyttelse⁸⁴.

89. En procesregel, som i princippet og i praksis gør det meget svært for en miljøorganisation at spille den rolle, der er fastlagt ved Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og anfægte lovligheden af en administrativ afgørelse, som den mener er truffet under tilsidesættelse af vandrammedirektivets artikel 4, er nødvendigvis uforenelig med den grundlæggende ret til effektive retsmidler i EU-retten⁸⁵.

90. Det forhold, at en medlemsstat vælger en rettighedsbaseret søgsmålskompetence frem for interessebaseret i sin nationale retsorden, er ikke tilstrækkeligt til at gøre en sådan generel udelukkelse lovlig. Ordlyden af Århuskonventionens artikel 9 som helhed viser, at konventionens ophavsmænd var fuldstændig klar over forskellene i søgsmålsreglerne mellem parterne. De forfattede omhyggeligt ordningerne i artikel 9 om miljøorganisationers søgsmålskompetence således, at adgang til domstolene *ikke* er afhængig af det valg, som en bestemt part har truffet.

Konkluderende bemærkninger

91. Anerkendelse af miljøorganisationers søgsmålskompetence i overensstemmelse med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, under disse omstændigheder betyder ikke, at den pågældende bestemmelse får direkte virkning ad bagvejen. Det er snarere en logisk konsekvens af behovet for at beskytte effekten af vandrammedirektivets artikel 4, ud fra synspunktet om den grundlæggende ret til effektive retsmidler.

92. Domstolen har mange gange været indstillet på at anlægge en bred teleologisk fortolkning af EU's miljølovgivning⁸⁶. Den tilgang, jeg foreslår, konsoliderer blot det, som Domstolen allerede har fastslået i den anden dom om den brune bjørn.

93. Endelig tyder de sagsakter, som Domstolen råder over, på, at mit forslag til fortolkning ikke strider imod artikel 132, stk. 1, i Bundes-Verfassungsgesetz (som indgår i del VII med overskriften »Forfatnings- og forvaltningsmæssige garantier«). Som den forelæggende ret har anført, kan, i lyset af den pågældende bestemmelse, kun en fysisk eller juridisk person, som gør gældende, at hans/hendes rettigheder er tilsidesat ved en administrativ myndigheds afgørelse, og som var part i den forudgående administrative procedure, gøre en tilsidesættelse af disse rettigheder gældende ved at klage over denne administrative afgørelse ved en forvaltningsdomstol. Så vidt jeg forstår, synes disse krav ikke at udgøre en hindring for at anerkende miljøorganisationers søgsmålskompetence til at anfægte lovligheden af administrative afgørelser i overensstemmelse med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

82 – Jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17). Jf. også dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 49).

83 – Jf. analogt den anden dom om den brune bjørn, præmis 52, og dom af 6.10.2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, præmis 33).

84 – Jf. modsætningsvis dom af 27.6.2013, Agroconsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 59-60); jf. også dom af 23.10.2014, Olainfarm (C-104/13, EU:C:2014:2316, præmis 34-40), og af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 34-41).

85 – Jf. dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 72 og 73).

86 – Jf. henvisninger til retspraksis i dette forslag til afgørelse. Jf. også bl.a. dom af 22.9.1988, Land de Sarre m.fl. (187/87, EU:C:1988:439, præmis 14-20). Sagen vedrørte fortolkning af Euratomtraktatens artikel 37, og handlede om, hvorvidt en plan for bortskaffelse af radioaktivt spild i enhver form »kan antages at medføre en radioaktiv kontaminering af en anden medlemsstats vande, jord eller luftrum«. Stillet over for at skulle vælge mellem en indskrænkende ordlydsfortolkning af denne bestemmelse og en bredere, mere teleologisk fortolkning, valgte både Domstolen og generaladvokaten (Sir Gordon Slynn, jf. hans forslag til afgørelse i sagen, EU:C:1988:291) sidstnævnte.

94. Det første spørgsmål bør derfor besvares med, at vandrammedirektivets artikel 4, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale procesregler, som hindrer en miljøorganisation, der er behørigt stiftet, og som opererer i overensstemmelse med kravene i national lovgivning, i at have adgang til administrative eller retslige procedurer, som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, for at anfægte den kompetente myndigheds handlinger, som er vedtaget i en administrativ procedure gennemført på grundlag af bestemmelser i national ret, der gennemfører dette direktiv.

95. Eftersom jeg har besvaret den forelæggende rets første spørgsmål bekræftende, er det også nødvendigt at behandle det andet og det tredje spørgsmål.

Det andet spørgsmål

96. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Århuskonventionen kræver, at en miljøorganisation kan gøre en tilsidesættelse af vandrammedirektivets artikel 4 gældende under en procedure for en administrativ myndighed, eller om det er tilstrækkeligt, at en sådan organisation har mulighed for at indbringe den administrative myndigheds afgørelse, som er truffet ved afslutningen af denne procedure, for en domstol.

97. Det følger af mit forslag til besvarelse af det første spørgsmål, at en miljøorganisation skal tillades at støtte ret på vandrammedirektivets artikel 4, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, for at klage over en afgørelse, som den administrative myndighed har truffet ved afslutningen af den administrative procedure, som er gennemført på grundlag af bestemmelser i national lovgivning, der gennemfører vandrammedirektivet.

98. Det er stadig uafklaret, om Århuskonventionen også kræver, at en miljøorganisation får tilladelse til at påberåbe sig vandrammedirektivets artikel 4 *under* en sådan administrativ procedure. Med andre ord, skal den have ret til at deltage i en sådan procedure? Jeg vil behandle dette spørgsmål ad to omgange: først generelt og derefter under hensyntagen til den østrigske lovgivnings særlige kontekst.

Ret til deltagelse: generelle bemærkninger

99. Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, vedrører retten til administrativ eller retslig efterprøvelse af »[...] offentlige myndigheders handlinger [...]«. Disse omfatter administrative afgørelser, der vedtages ved afslutningen af administrative procedurer. I modsætning til konventionens artikel 6 giver artikel 9, stk. 3, ikke ret til *deltagelse* i administrative procedurer. Disse rettigheder skal analyseres i lyset af artikel 6. Af de ovenfor anførte grunde⁸⁷ fortsætter jeg imidlertid under antagelse af, at Århuskonventionens artikel 6 og artikel 9, stk. 2, ikke finder anvendelse på nærværende sag.

100. Det forhold, at en miljøorganisation har en ret til at anfægte en administrativ afgørelse indebærer, ikke i sig selv en ret til at deltage i den procedure, der har ført til vedtagelsen af den pågældende afgørelse. Domstolen har fastslået, at deltagelse i en miljømæssig beslutningsproces er adskilt fra og har et andet formål end domstolsprøvelse⁸⁸.

87 – Jf. punkt 48 ovenfor.

88 – Jf. dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631, præmis 38).

101. I modsætning til visse andre miljødirektiver⁸⁹ giver vandrammedirektivet ikke udtrykkeligt ret til offentlig deltagelse. I modsætning til habitatdirektivet kræver vandrammedirektivet heller ikke, at et projekt kun godkendes, »når de [kompetente nationale myndigheder] – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden«.

102. Vandrammedirektivets artikel 14, stk. 1, med overskriften »Offentlig oplysning og høring« bestemmer imidlertid, at medlemsstaterne »tilskynder til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af [direktivet]«⁹⁰, og i 14. betragtning anføres det, at forudsætningerne for, at direktivet får den ønskede virkning, navnlig er oplysning, høring og *inddragelse af offentligheden*. Proceduren for udstedelse af en tilladelse på grundlag af WRG 1959 skal betragtes som gennemførelse af direktivet⁹¹.

103. Efter min opfattelse respekteres målet med denne bestemmelse ikke, hvis en medlemsstats »inddragelse« af offentligheden i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 14, stk. 1, ikke ledsages af procesregler, som giver medlemmer af offentligheden mulighed for at udtrykke deres synspunkter, og som kræver, at den kompetente myndighed skal tage hensyn til disse synspunkter.. En sådan form for »inddragelse« af offentligheden ville ikke fortjene betegnelsen »høring«. Det ville snarere være en form for »hensigtserklæring« fra den kompetente myndighed til offentligheden.

104. Domstolen har allerede forklaret, at status som part i den administrative procedure giver en miljøorganisation mulighed for at deltage mere aktivt i beslutningsprocessen ved en yderligere og mere relevant uddybning af sine argumenter vedrørende risiciene for det påtænke projekts skadelige indvirkning på miljøet. De kompetente myndigheder skal tage disse argumenter i betragtning, inden det pågældende projekt godkendes. I mangel af en sådan deltagelse bliver argumenterne til støtte for miljøbeskyttelse hverken fremført eller taget i betragtning, således at det grundlæggende formål med den procedure, der er fastsat i vandrammedirektivets artikel 14, stk. 1, nemlig at sikre et højt niveau for beskyttelse af miljøet, ikke bliver opfyldt⁹².

105. Endvidere er formålet med den administrative procedure på miljøområdet, herunder på vandområdet, at nå frem til afgørelse, som forener ansøgerens interesse i at opnå tilladelse med de omgivende miljøbegrænsninger. En effektiv procedure indebærer, at miljøorganisationen kan inddrages på et tidligt tidspunkt for at kunne fremføre relevante miljøbetragtninger. Dette medfører en afbalanceret procedure og kan mindske sandsynligheden for efterfølgende sagsanlæg. Domstolen har altid været opmærksom på behovet for at fremme procesautonomi i forskellige former for procedurer⁹³.

89 – Jf. f.eks. artikel 6, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT 2003, L 41, s. 26), artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21.4.2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT 2004, L 143, s. 56), artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17), artikel 11 i VVM-direktivet og artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4.7.2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF (EUT 2012, L 197, s. 1).

90 – Min fremhævelse.

91 – Jf. analogt dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 32), og af 4.5.2016, Kommissionen mod Østrig (C-346/14, EU:C:2016:322, præmis 53).

92 – Jf. den anden dom om den brune bjørn, præmis 69 og 70.

93 – Jf. f.eks. i forbindelse med statsstøtte dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen (C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 51), i forbindelse med fastsættelse af kvoter i ordningen for handel med drivhusgasemissioner dom af 29.3.2012, Kommissionen mod Estland (C-505/09 P, EU:C:2012:179, præmis 86), i forbindelse med procedurer vedrørende præjudicielle afgørelser dom af 20.10.2011, Interedil (C-396/09, EU:C:2011:671, præmis 20), og i forbindelse med procedurer på konkurrenceområdet dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, præmis 35).

106. Det følger heraf, at såfremt en miljøorganisation tillægges status som part i administrative procedurer for at kunne støtte gøre direkte anvendelige bestemmelser i EU-miljøretten, f.eks. vandrammedirektivets artikel 4⁹⁴, gældende, bidrager dette til at bevare og forbedre vandmiljøet i EU og mere overordnet set til at opfylde målsætningerne i EU-miljøretten⁹⁵.

107. I mangel af EU-regler på området tilkommer det den forelæggende ret, i overensstemmelse med princippet om konsekvent fortolkning, at fortolke den nationale procesret på en sådan måde, at den i videst muligt omfang er i overensstemmelse med disse målsætninger for at sikre effektiv gennemførelse af disse⁹⁶.

Ret til deltagelse under hensyntagen til østrigsk rets kontekst

108. Den forelæggende ret har anført, at det i henhold til artikel 132, stk. 1, i Bundes-Verfassungsgesetz kun er en fysisk eller juridisk person, der har status som part i en forudgående administrativ procedure, som kan anlægge sag ved en domstol eller en forvaltningsdomstol (her Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) i et givent forbundsland) til prøvelse af den afgørelse, der blev truffet ved afslutningen af en sådan procedure. Status som part i den administrative procedure og retten til at anlægge sag er derfor direkte indbyrdes forbundet. Mangel på eller tab af partsstatus i proceduren ved den administrative myndighed medfører således tab af retten til at anfægte den pågældende administrative myndigheds afgørelse ved en domstol.

109. Principielt synes et sådant krav om forudgående deltagelse i en administrativ procedure ikke at underminere de rettigheder, der garanteres ved Århuskonventionen eller vandrammedirektivet. Retten til effektiv retsbeskyttelse i henhold til chartrets artikel 47 og effektivitetsprincippet er ikke til hinder for, at et sådant krav skal være opfyldt, før der kan anlægges sag ved domstolene, såfremt reglerne for dette retsmiddel ikke i uforholdsmæssig grad forringer effektiviteten af retten til effektive retsmidler for en domstol⁹⁷.

110. Så vidt jeg forstår holdningen i østrigsk ret, er det dog stort set umuligt for en miljøorganisation at få status som part i en sådan administrativ procedure med henblik på at fremme EU-miljørettens obligatoriske målsætninger som fastlagt i vandrammedirektivets artikel 4⁹⁸.

111. Hvis holdningen i national ret faktisk er som beskrevet ovenfor – hvilket det udelukkende tilkommer den forelæggende ret at afgøre – nemlig at en miljøorganisation nægtes status som part i en administrativ procedure, svarer det til at nægte organisationen den ret til et effektivt retsmiddel, som en sådan organisation har i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med vandrammedirektivets artikel 4. Det følger af den besvarelse, som jeg har foreslået til det første spørgsmål, at det ikke er tilladeligt at berøve en miljøorganisation denne ret, når denne ret til deltagelse er nødvendig for at kunne fremme de obligatoriske målsætninger i EU-miljøretten, som er fastlagt i vandrammedirektivets artikel 4.

112. Det andet spørgsmål bør derfor besvares således:

- En national domstol skal fortolke sin nationale procesret vedrørende status som part i en administrativ procedure til udstedelse af en tilladelse, hvor proceduren gennemføres på grundlag af national lovgivning, som gennemfører vandrammedirektivet, som den i hovedsagen omhandlede,

94 – Jf. punkt 55-58 ovenfor.

95 – Jf. analogt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i den anden sag om den brune bjørn (EU:C:2016:491, punkt 51).

96 – Jf. den første dom om den brune bjørn, præmis 50.

97 – Jf. analogt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag C-73/16, Puškár (EU:C:2017:253, punkt 70).

98 – Jf. punkt 78 ovenfor.

således, at den i videst muligt omfang er i overensstemmelse med de målsætninger, der er fastsat i vandrammedirektivet (navnlig artikel 4 og artikel 14, stk. 1, *deri*), således at miljøorganisationer har mulighed for at støtte ret på de pågældende bestemmelser under den administrative procedure ved den nationale myndighed.

- Når retten for en miljøorganisation, som er behørigt stiftet og opererer i overensstemmelse med kravene i national ret, til at anfægte handlinger vedtaget i en administrativ procedure af de kompetente nationale myndigheder på grundlag af vandrammedirektivets artikel 4 ved en administrativ myndighed eller en domstol betinges af forudgående deltagelse i en sådan procedure, skal den pågældende artikel, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og chartrets artikel 47, fortolkes således, at den er til hinder for nationale procesregler, som hindrer en sådan organisation i at opnå status i en sådan procedure.

Det tredje spørgsmål

113. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om nationale procesregler, f.eks. AVG's § 42, kan kræve, at miljøorganisationer gør deres indsigelser gældende rettidigt under tilladelsesproceduren, idet de i modsat fald mister deres partsstatus under den sag og retten til at anfægte de handlinger, som den kompetente myndighed efterfølgende har vedtaget i sagen, for den kompetente domstol⁹⁹

114. Jeg må indrømme, at jeg finder spørgsmålet mærkeligt formuleret. Logisk set kan det give anledning til den opfattelse, at AVG's § 42 kun kan finde anvendelse på en, der allerede *er* part. Den forelæggende ret har imidlertid forklaret, at i henhold til østrigsk procesret (WRG 1959's § 102, stk. 1) kan miljøorganisationer som Protect *ikke* opnå status som part i en sådan procedure¹⁰⁰. Det kunne derfor lægges til grund, at AVG's § 42 enten ikke finder anvendelse på Protect, eller at denne bestemmelse, hvis den skulle anvendes, ikke ville påvirke udfaldet af hovedsagen. Under sådanne omstændigheder synes det tredje spørgsmål at være hypotetisk¹⁰¹.

115. Ikke desto mindre kan det udledes af den forelæggende rets forklaringer, at Protects anmodning om partsstatus blev afvist sammen med Protects indsigelser mod projektet baseret på AVG's § 42 med den begrundelse, at Protect ikke rettidigt havde gjort indsigelse på vandområdet (med hjemmel i WRG 1959) under den administrative procedure¹⁰². Dette tyder på at Protect *kunne* have fået partsstatus, hvis organisationen havde gjort rettidig indsigelse.

116. Den mundtlige forhandling gav ingen løsning på dette.

117. I det følgende antager jeg, at Protect *kunne* have fået status som part i den administrative procedure ved at gøre indsigelser gældende rettidigt som krævet.

118. Den østrigske regerings argument (antageligt støttet på dens fortolkning af national lovgivning) er, at Protect skulle have gjort indsigelser gældende uden at afvente indrømmelse af partsstatus.

99 – Jeg minder om, at AVG's § 42 definerer rettidigt som enten på den sidste dag før afholdelsen af den mundtlige forhandling under den administrative procedure eller under selve den mundtlige forhandling, jf. punkt 19 ovenfor.

100 – Jf. punkt 78 ovenfor.

101 – Det andet forelagte spørgsmål omhandler allerede en situation, hvor en miljøorganisation *ikke kan* få status som part i en administrativ procedure.

102 – Det synes at fremgå af den forelæggende rets forklaringer, at Bezirkshauptmannschaft Gmünd (distriktsmyndigheden i Gmünd) var af den opfattelse, at Protect *ikke havde* partsstatus, mens Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich) indtog den holdning, at Protect *havde mistet* denne status i henhold til AVG's § 42. Jf. punkt 24 og 25 ovenfor.

119. Ud fra de sagsakter, som Domstolen råder over, forekommer det mig alt andet end indlysende, at en miljøorganisation ifølge østrigsk ret skulle forventes at forstå, at den kan opnå status som part i den administrative procedure, der vedrører en ansøgning om tilladelse til at indvinde vand til fremstilling af sne, blot ved at gøre indsigelser gældende i henhold til AVG's § 42. WRG 1959's § 102, stk. 3, synes snarere at forbeholde parterne muligheden for at gøre indsigelser gældende, mens WRG 1959's § 102, stk. 1, hindrer en miljøorganisation, som ikke har subjektiv-offentlige rettigheder, i at opnå partsstatus.

120. Jeg er af den opfattelse, at et krav om, at en miljøorganisation ikke desto mindre skal forsøge at gøre indsigelser gældende i en sådan situation (næsten på et spekulativt grundlag), ville være urimeligt og misvisende. At anvende AVG's § 42 og lade Protect at miste sin partsstatus i en sådan situation ville indebære, at Protect straffes for ikke at have gjort det, som national ret synes at hindre den i at gøre. En sådan procesregel opfylder efter min mening ikke kriterierne om rimelighed og retfærdighed, som fremgår af Århuskonventionens artikel 9, stk. 4. Det minder underligt nok om situationen for den døende mand i Kafkas *Foran loven*, som – efter hele sit liv at have forsøgt at gå igennem den port, som er ved at lukke – får at vide, at den har været vidt åben for ham hele tiden.

121. Det tilkommer den nationale domstol at efterprøve, hvorvidt de nationale regler faktisk fungerer på den måde. Hvis det er tilfældet, ville det at nægte Protect status som part i den administrative procedure og dermed udelukke Protect fra adgang til domstolsprøvelse svare til at afvise Protects ret til et effektivt retsmiddel, som den som miljøorganisation har i henhold til vandrammedirektivets artikel 4, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3¹⁰³. Det følger af den besvarelse, som jeg foreslår af det første spørgsmål, at det ikke er tilladeligt at berøve en miljøorganisation denne ret, når denne ret er nødvendig for at kunne fremme de obligatoriske målsætninger i EU-miljøretten som fastlagt i vandrammedirektivets artikel 4.

122. Såfremt den forelæggende ret på den anden side finder, at en miljøorganisation som Protect med rimelighed, på grundlag af rimelige og retfærdige procesregler, kunne forventes at gøre sine indsigelser rettidigt gældende under den administrative procedure, synes den proceduremæssige tidsfrist i henhold til AVG's § 42 ikke at undergrave rettigheder, der garanteres i medfør af Århuskonventionen eller vandrammedirektivet. Principielt respekterer en tidsfrist fastsat i national lovgivning for parternes indsigelse essensen i retten til effektiv retsbeskyttelse og synes ikke at strække sig ud over det, der er nødvendigt for at forfølge de legitime målsætninger om retssikkerhed, hurtighed og økonomi i administrative procedurer. Domstolen har således anerkendt, at det er foreneligt med EU-retten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes rimelige søgsmålsfrister til beskyttelse af både borgerne og den pågældende administrative myndighed. Domstolen har navnlig fastslået, at sådanne tidsfrister ikke har en sådan karakter, at det gøres praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten¹⁰⁴. Århuskonventionens artikel 9, stk. 4, stiller selv krav om, at procedurerne skal være »rimelige[,] retfærdige [og] betimelige«. For så vidt som det er til hinder for, at en *part* har mulighed for at gøre indsigelser gældende mod et projekt efter en bestemt tidsfrist, som parten ikke har overholdt, synes AVG's § 42 at opfylde disse kriterier¹⁰⁵.

123. Det tredje spørgsmål bør derfor besvares med, at vandrammedirektivets artikel 4, sammenholdt med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale procesregler, ifølge hvilke en miljøorganisation mister status som part i en administrativ procedure, såfremt den ikke rettidigt har gjort sine indsigelser gældende i den pågældende procedure, for så vidt som disse regler ikke opfylder kriterierne om rimelighed og retfærdighed som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 4.

103 – Jf. dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 74), hvori Domstolen fastslog, at chartrets artikel 47 indebærer, at retten til effektiv retsbeskyttelse ikke kan undergraves af en forudgående betingelse for at indbringe et søgsmål.

104 – Jf. dom af 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

105 – Denne konklusion bekræftes i de vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen, jf. s. 202.

Forslag til afgørelse

124. I lyset af det ovennævnte foreslår jeg Domstolen at besvare spørgsmålene forelagt til præjudiciel afgørelse af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstolen, Østrig) som følger:

- »– Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, sammenholdt med artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale procesregler, som hindrer en miljøorganisation, der er behørigt stiftet, og som opererer i overensstemmelse med kravene i national lovgivning, i at have adgang til administrative eller retslige procedurer som omhandlet i den pågældende konventions artikel 9, stk. 3, for at anfægte den kompetente myndigheds handlinger, som er vedtaget i en administrativ procedure gennemført på grundlag af bestemmelser i national lovgivning, der gennemfører dette direktiv.
- En national domstol skal fortolke sin nationale procesret vedrørende status som part i en administrativ procedure til udstedelse af en tilladelse, hvor proceduren gennemføres på grundlag af national lovgivning, som gennemfører direktiv 2000/60, som den i hovedsagen omhandlede, således, at den i videst muligt omfang er i overensstemmelse med de målsætninger, der er fastsat i direktivet (navnlig artikel 4 og artikel 14, stk. 1, *deri*), således at miljøorganisationer har mulighed for at støtte ret på de pågældende bestemmelser under den administrative procedure ved den nationale myndighed.
- Når retten for en miljøorganisation, som er behørigt stiftet og opererer i overensstemmelse med kravene i national ret, til at anfægte handlinger vedtaget i en administrativ procedure af de kompetente nationale myndigheder på grundlag af artikel 4 i direktiv 2000/60 ved en administrativ myndighed eller en domstol betinges af forudgående deltagelse i en sådan procedure, skal den pågældende artikel, sammenholdt med artikel 9, stk. 3, i den omhandlede konvention og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at den er til hinder for nationale procesregler, som hindrer en sådan organisation i at opnå status som part i en sådan procedure.
- Artikel 4 i direktiv 2000/60, sammenholdt med artikel 9, stk. 3, i den omhandlede konvention og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale procesregler, ifølge hvilke en miljøorganisation mister sin status som part i en administrativ procedure som følge af, at den ikke rettidigt har gjort indsigelser gældende i den pågældende procedure, for så vidt som disse regler ikke opfylder kriterierne om rimelighed og retfærdighed som omhandlet i den pågældende konventions artikel 9, stk. 4.«