



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

20. december 2017\*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2000/60/EF – Den Europæiske Unions vandpolitiske foranstaltninger – artikel 4, stk. 1, og artikel 14, stk. 1 – forpligtelse til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder og til at tilskynde til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af direktivet – Århuskonventionen – offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet – artikel 6 og artikel 9, stk. 3 og 4 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – projekt, der kan få indvirkning på vandtilstanden – administrativ godkendelsesprocedure – miljøbeskyttelsesorganisation – anmodning om at opnå status som part i den administrative procedure – mulighed for at påberåbe sig rettighederne i henhold til direktiv 2000/60/EF – fortabelse af partsstatus i proceduren og af klageadgangen, såfremt de nævnte rettigheder ikke påberåbes rettidigt under den administrative procedure«

I sag C-664/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 26. november 2015, indgået til Domstolen den 14. december 2015, i sagen

**Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation**

mod

**Bezirkshauptmannschaft Gmünd,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. marts 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Protect Natur- Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation ved Rechtsanwalt L.E. Riegler,

\* Processprog: tysk.

- den østrigske regering ved C. Pesendorfer og C. Vogl, som befuldmægtigede,
  - den nederlandske regering ved M. Bulterman og M. de Ree, som befuldmægtigede,
  - Europa-Kommissionen ved L. Pignataro-Nolin, C. Hermes og E. Manhaeve, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. oktober 2017, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel forelæggelse vedrører fortolkningen af artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1) eller af dette direktiv som sådant og af artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en sag mellem Protect Natur- Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (Protect, miljøorganisation til beskyttelse af naturen, arter og landskaber, Østrig, herefter »Protect«) og Bezirkshauptmannschaft Gmünd (myndighed i Gmünd-distriktet, Østrig) vedrørende denne organisations anmodning om at blive tillagt partsstatus i en procedure vedrørende en ansøgning om forlængelse af en godkendelse, tildelt i henhold til vandlovgivningen, af en installation til fremstilling af sne, indgivet af Aichelberglift Karlstein GmbH.

### *Retsforskrifter*

#### *International ret*

- 3 18. betragtning til Århuskonventionen har følgende ordlyd:  
  
»som er interesseret i, at offentligheden, herunder organisationer, har adgang til effektive retslige mekanismer, så dens retmæssige interesser beskyttes, og loven håndhæves«.
- 4 Denne konventions artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, bestemmer følgende i stk. 4 og 5:  
  
»4. »[o]ffentligheden«: en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper  
  
5. »[d]en berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse«.

5 Nævnte konventions artikel 6 med overskriften »Offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter« fastsætter:

»1. Hver part:

- a) anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser om, hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I
- b) anvender i overensstemmelse med sin nationale ret også bestemmelserne i denne artikel i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i annekset I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet[; m]ed henblik herpå afgør parterne, om en sådan foreslået aktivitet skal være undergivet disse bestemmelser [...]

[...]

2. Den berørte offentlighed informeres tidligt i en beslutningsproces på miljøområdet, på en passende, betimelig og effektiv måde, ved offentlig bekendtgørelse eller individuelt, afhængig af sagens omstændigheder [...]

[...]

3. Offentlighedsprocedurerne skal omfatte rimelige tidsrammer for de forskellige faser, der tillader rimelig tid til at informere offentligheden i overensstemmelse med stk. 2 og til, at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen.

4. Hver part sørger for, at offentligheden inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne, og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted.

5. Hver part bør, efter omstændighederne, tilskynde potentielle ansøgere til, før ansøgning indgives, at identificere den berørte offentlighed, indlede diskussioner og at stille oplysninger til rådighed vedrørende formålet med ansøgningen.

6. Med forbehold af parternes rettigheder efter artikel 4, stk. 3 og 4, til at afslå adgang til visse oplysninger stiller hver part krav om, at de kompetente offentlige myndigheder på forespørgsel, hvis dette kræves i national ret, giver den berørte offentlighed adgang til at gennemgå alle oplysninger, der er relevante for beslutningsprocedurer, omfattet af denne artikel, uden vederlag, og så snart oplysningerne foreligger. [...]

[...]

7. Procedurer for offentlig deltagelse skal give offentligheden mulighed for at fremkomme med enten skriftligt eller, efter omstændighederne, ved en offentlig høring med ansøgeren enhver kommentar, oplysning, analyse eller mening, som den finder relevant for den foreslåede aktivitet.

[...]«

6 Samme konventions artikel 9 med overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse« fastsætter følgende i stk. 2-4:

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

- a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt

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

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 krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

[...]

3. 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.

4. I tillæg til og 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***

### *Direktiv 92/43*

- 7 Artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20. november 2006 (EUT 2006, L 363, s. 368) (herefter »direktiv 92/43«), bestemmer:

»Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først 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 offentligheden.«

*Direktiv 2000/60*

8 11., 19., 27. og 46. betragtning til direktiv 2000/60 har følgende ordlyd:

»(11) Som fastsat i traktatens artikel 174 skal Fællesskabets miljøpolitik bidrage til forfølgelse af målene om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten ved en fornuftig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

[...]

(19) Dette direktiv tager sigte på at bevare og forbedre vandmiljøet i Fællesskabet. Dette formål vedrører hovedsagelig kvaliteten af det pågældende vand. [...]

[...]

(27) Dette direktivs endelige mål er at opnå en eliminering af prioriterede farlige stoffer og at bidrage til at opnå koncentrationer i havmiljøet, der er tæt på baggrundsværdierne for naturligt forekommende stoffer.

[...]

(46) 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 foranstaltninger.«

9 Artikel 1 i direktiv 2000/60 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Direktivets overordnede formål er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som:

- a) forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for terrestriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne
- b) fremmer bæredygtig vandanvendelse baseret på langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer
- c) sigter mod en udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet bl.a. gennem specifikke foranstaltninger til en progressiv reduktion af udledninger, emissioner og tab af prioriterede stoffer og standsning eller udfasning af udledninger, emissioner og tab af prioriterede farlige stoffer

[...]«

10 Dette direktivs artikel 4 med overskriften »Miljømål« bestemmer følgende i stk. 1:

»Ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:

- a) [O]verfladevand

- i) [M]edlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8.
- ii) [M]edlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8.
- iii) [M]edlemsstaterne beskytter og forbedrer alle kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8.

[...]«

- 11 Artikel 14 i direktiv 2000/60 med overskriften »Offentlig oplysning og høring« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne tilskynder til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af dette direktiv, 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:

[...]

2. Medlemsstaterne giver en frist på mindst seks måneder til fremsættelse af skriftlige kommentarer til disse dokumenter for at muliggøre aktiv deltagelse og høring.

[...]«

### ***Østrigsk ret***

- 12 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (forvaltningsprocedureloven) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »AVG«), bestemmer følgende i § 8:

»Personer, som gør brug af forvaltningsmyndighedens aktiviteter, eller som berøres heraf, anses for interesserede; såfremt de med hensyn til genstanden for disse aktiviteter har et retskrav eller en retlig interesse, anses de for parter.«

- 13 AVG's § 41 fastsætter:

»(1) Berømmelse af en mundtlig forhandling skal ske ved personlig underretning til de kendte interesserede. Hvis også andre personer kan komme i betragtning som interesserede, 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.  
[...]«

14 AVG's § 42, stk. 1, har følgende ordlyd:

»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.«

15 § 102 i Wasserrechtsgesetz (vandloven) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »WRG«), har følgende ordlyd:

»(1) Følgende er parter:

a) ansøgeren

b) personer, der er underlagt en forpligtelse til at foretage sig noget, tåle eller undlade noget, eller hvis rettigheder [...] på anden måde påvirkes, indehaverne af fiskerirettigheder [...] eller brugsrettigheder [...] og personer, der gør gældende, at der foreligger en konflikt

[...]

(2) Følgende har navnlig status som interesserede som omhandlet i [AVG's] § 8 i henhold til genstanden for den omhandlede mundtlige forhandling, og for så vidt som de endnu ikke er blevet tillagt partsstatus i henhold til stk. 1: personer, der har en interesse i at bruge det offentlige område, alle indehavere af tinglige rettigheder i fast ejendom, alle de personer, der muligvis kan nyde godt af bevarelsen eller nedlæggelsen af et anlæg eller ekstinktionen af en vandløbsrettighed, og med henblik på indsigelsessagen i forhold til projekterne [...] alle de personer, der må anses for at være parter (stk. 1) i forbindelse med gennemførelsen af disse projekter.

(3) De interesserede kan gøre deres interesser gældende i løbet af proceduren, men råder ikke over en ret til at fremsætte indsigelser.

[...]«

16 Det følger af WRG's § 145(b), stk. 6, at denne føderale lov bl.a. har til formål at gennemføre direktiv 2000/60.

17 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (lov fra 2000 om vurdering af indvirkning på miljøet, BGBl. 697/1993) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »UVP-G 2000«), har til formål at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1) i den østrigske retsorden.

18 I henhold til § 19, stk. 7, i UVP-G 2000 kan en miljøorganisation, der opfylder de i § 19, stk. 6, anførte krav, anmode om at blive anerkendt med henblik på at kunne udøve de rettigheder, der knytter sig til at have partsstatus i de sager, som vedrører projekter, der skal udføres i visse delstater.

19 I overensstemmelse med § 19, stk. 10, i UVP-G 2000 kan miljøorganisationer, der er blevet anerkendt, kræve, at bestemmelserne om miljøbeskyttelse overholdes i disse procedurer, herunder i forbindelse med en domstolsprøvelse, for så vidt som de har indleveret deres indsigelser skriftligt i løbet af den administrative procedure, navnlig i perioden, hvor sagsakterne er offentligt tilgængelige, jf. § 9, stk. 1, i UVP-G 2000, som skal vare mindst seks uger.

### *Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål*

- 20 Aichelberglift Karlstein indgav i henhold til WRG en ansøgning om forlængelse af godkendelsen af en installation til fremstilling af sne på et skisportssted, som omfattede et vandlager, der blev forsynet af vand indvundet fra Einsiedlbach, der er en flod, som løber gennem Østrig.
- 21 Inden for rammerne af denne administrative procedure anmodede Protect, en miljøbeskyttelsesorganisation, som er anerkendt i henhold til § 19, stk. 7, i UVP-G 2000, om at blive tillagt partsstatus og fremsatte indsigelser over for tildelingen af nævnte godkendelse på grundlag af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43.
- 22 Organisationen gjorde på grundlag af videnskabelige studier gældende, at det omhandlede projekt ville have væsentlige indvirkninger på de beskyttede lokaliteter i henhold til direktiv 92/43, bl.a. som følge af larm fra installationerne til fremstilling af sne, og at det i høj grad ville være til skade for visse arter, der findes på disse lokaliteter, heriblandt flere beskyttede fuglearter, hvis levesteder allerede er truet af de eksisterende installationer, hvilket desuden vil føre til, at mange af disse arter forsvinder fra de nævnte lokaliteter.
- 23 Efter den mundtlige forhandling vedrørende ansøgningen om godkendelse, der fandt sted den 4. juli 2013 på de betingelser, der er anført i AVG's §§ 41 og 42, udstedte myndigheden i Gmünd-distriktet ved afgørelse af 4. november 2013 den godkendelse, som Aichelberglift Karlstein havde ansøgt om.
- 24 Myndigheden forkastede Protects anmodning og indsigelser med den begrundelse, at organisationen ikke havde gjort gældende, at rettigheder, som er beskyttet af vandlovgivningen, var blevet tilsidesat, og der tilkom derfor ikke Protect status som part i proceduren.
- 25 Afgørelsen af 4. november 2013 henviser til en tidligere afgørelse, hvorved den kompetente myndighed på naturbeskyttelsesområdet på grundlag af en rapport, der indeholdt en vurdering af de eventuelle virkninger af det omhandlede projekt på de beskyttede lokaliteter i henhold til direktiv 92/43, fandt, at den ikke skulle modsætte sig godkendelsen af dette projekt i henhold til lovgivningen vedrørende naturbeskyttelse.
- 26 Protect anlagde herefter et søgsmål til prøvelse af afgørelsen af 4. november 2013 og påstod, at der forelå en tilsidesættelse af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og af bestemmelserne i direktiv 2000/60, idet organisationen navnlig gjorde gældende, at selv om dette direktiv foreskriver en god økologisk tilstand for vandressourcerne, var forringelsen af vandløbets økologiske tilstand på grund af de eksisterende installationer til fremstilling af sne allerede åbenbar.
- 27 Ved dom af 30. januar 2015 forkastede Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich, Østrig) Protects søgsmål med den begrundelse, at organisationen havde fortabt sin partsstatus i proceduren i henhold til AVG's § 42, idet den ikke under den administrative procedure og senere i forbindelse med de mundtlige forhandlinger havde påberåbt sig beskyttede rettigheder i henhold til vandlovgivningen, og idet Århuskonventionen i øvrigt ikke finder direkte anvendelse i national ret.
- 28 Protect indgav derfor »revisionsanke« til den forelæggende ret, idet organisationen gjorde gældende, at Århuskonventionens artikel 2, stk. 4 og 5, og artikel 9, stk. 3, tildeler denne partsstatus i procedurer, der gennemføres under anvendelse af vandlovgivningen, og at den har en retlig interesse i, at EU's miljøbestemmelser overholdes, herunder navnlig dem i direktiv 2000/60, som det i hovedsagen omhandlede projekt tilsidesætter i væsentligt omfang.



29 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Giver artikel 4 i [...] direktiv 2000/60[...] eller dette direktiv som sådant i en sag, som ikke er underlagt en miljøkonsekvensvurdering i henhold til [...] direktiv 2011/92[...], en miljø[beskyttelses]organisation 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 miljø[beskyttelses]organisationen 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 [indbringe sagen for] [...] forvaltningsdomstolen?«

### ***Om de præjudicielle spørgsmål***

#### ***Det første spørgsmål***

30 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 i direktiv 2000/60 eller dette direktiv som sådant skal fortolkes således, at en miljøbeskyttelsesorganisation i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, skal kunne anfægte en afgørelse om godkendelse, der udelukkende er reguleret af vandlovgivningen, af et projekt, som ikke er underlagt en miljøkonsekvensvurdering i henhold til direktiv 2011/92, for en domstol.

31 Domstolen har allerede fastslået, at artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)-iii), i direktiv 2000/60 skal fortolkes således, at medlemsstaterne – medmindre der indrømmes en fravigelse – er forpligtet til at nægte at godkende et enkeltprojekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand på den i direktivet fastsatte dato (dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 51).

32 I denne sammenhæng har Domstolen fastslået, at artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 2000/60 ikke begrænser sig til ved en programmatisk formulering at anføre simple mål for forvaltningsplaner, men pålægger en forpligtelse til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder, som har bindende virkninger over for medlemsstaterne, så snart det pågældende vandområdes økologiske tilstand er fastslået i alle faser i den procedure, der er fastlagt ved dette direktiv, og navnlig i forbindelse med godkendelsen af enkeltprojekter under anvendelse af den fravigelsesordning, der er fastsat i nævnte artikel 4 (jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 43 og 48).

33 Artikel 4 i direktiv 2000/60 deltager således i gennemførelsen af det primære formål, som de foranstaltninger, der træffes i dette direktiv, forfølger, der, således som det fremgår af direktivets artikel 1, sammenholdt med 11., 19. og 27. betragtning til dette direktiv, består i at sikre miljøbeskyttelsen og navnlig i at bevare og forbedre kvaliteten af vandmiljøet i EU.

- 34 Det ville imidlertid være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 288 TEUF tillægger et direktiv, principielt at udelukke, at de forpligtelser, som det pålægger, kan påberåbes af de berørte personer. Den effektive virkning af direktiv 2000/60 og dets formål vedrørende miljøbeskyttelse, der er nævnt i denne doms foregående præmis, kræver, at borgerne – eller i givet fald en miljøbeskyttelsesorganisation, der er behørigt stiftet – kan påberåbe sig dem ved domstolene, og at de nationale domstole kan tage dette direktiv i betragtning som en del af EU-retten bl.a. med henblik på at kontrollere, om den nationale myndighed, der har udstedt en godkendelse vedrørende et projekt, der kan få indvirkning på tilstanden for vandområder, har overholdt de forpligtelser, der påhviler denne i henhold til dette direktivs artikel 4, herunder navnlig forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder, og således har respekteret grænserne for den skønsmargen, som de kompetente nationale myndigheder er overladt ved denne bestemmelse (jf. analogt dom af 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 37, og af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 44).
- 35 Ifølge Domstolens faste praksis påhviler det desuden medlemsstaternes retsinstanser i medfør af princippet om loyalt samarbejde, der er indeholdt i artikel 4, stk. 3, TEU, at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten, idet medlemsstaterne i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU i øvrigt skal tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten (jf. bl.a. dom af 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Hvad navnlig angår retten for en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, til at klage over afgørelser om godkendelse af projekter, der kan være i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder, der er fastsat i artikel 4 i direktiv 2000/60, er det ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede afgørelse om godkendelse ikke vedrører en af de i bilag I til Århuskonventionen anførte aktiviteter, hvorfor denne afgørelse ikke er omfattet af denne konventions artikel 6, stk. 1, litra a), og dermed heller ikke i denne henseende af nævnte konventions artikel 9, stk. 2.
- 37 Herved opstår spørgsmålet, om Protect i tvisten i hovedsagen i henhold til Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), kan påberåbe sig en klageret på grundlag af denne konventions artikel 9, stk. 2, med den begrundelse, at en national myndighed i det foreliggende tilfælde i forbindelse med en tidligere sag på baggrund af en vurdering af virkningerne af projektet på en beskyttet lokalitet i henhold til direktiv 92/43 har undersøgt, om dette projekt ville kunne skade lokalitetens integritet som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3.
- 38 De afgørelser, der træffes af de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, som bl.a. vedrører spørgsmålet om, hvorvidt konklusionerne af en miljøvurdering af en plan eller et projekts indvirkninger på en beskyttet lokalitet vedrørende risiciene ved et sådan projekt eller en sådan plan for lokalitetens integritet er passende, og som er uafhængige eller indarbejdet i afgørelsen om godkendelse, er omfattet af Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), og derfor er omfattet af anvendelsesområdet for denne konventions artikel 9, stk. 2, for så vidt som disse afgørelser indebærer, at de nævnte myndigheder inden udstedelsen af en godkendelse til en aktivitet vurderer, om denne, henset til omstændighederne i den foreliggende sag, kan have en væsentlig indvirkning på miljøet (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 56 og 57).
- 39 En miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, der opfylder de i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, nævnte krav for at være omfattet af begrebet »den berørte offentlighed« som omhandlet i denne bestemmelse, skal inden for rammerne af en domstolsprøvelse som nævnt i denne konventions artikel 9, stk. 2, kunne påberåbe sig de nationale retsregler, som gennemfører Unionens miljølovgivning, herunder de nationale retsregler, der følger af artikel 6 i direktiv 92/43, og de EU-retlige miljøbestemmelser, der har direkte virkning (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 59 og 60).

- 40 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid – med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse – at Protect, selv om organisationen under proceduren til godkendelse af projektet har fremført indsigelser vedrørende en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, har til hensigt at anfægte afgørelsen om godkendelse, der fulgte af denne procedure, alene med den begrundelse, at denne er i strid med den nationale vandlovgivning, der har til formål at gennemføre direktiv 2000/60, og ikke har anfægtet den tidligere afgørelse, der er truffet i henhold til nævnte artikel 6, stk. 3.
- 41 Idet den kompetente nationale myndighed med denne tidligere afgørelse – på grundlag af en vurdering af projektets virkninger på en beskyttet lokalitet i henhold til direktiv 92/43 – besluttede, at dette projekt ikke vil være til skade for denne lokalitets integritet som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3, kunne det imidlertid ligeledes følge heraf, at det nævnte projekt ikke vil få væsentlig indvirkning på miljøet som omhandlet i Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), således at den tidligere afgørelse, der blev truffet med hensyn til vandlovgivningen, ikke er omfattet af denne konventions artikel 6 og dermed for så vidt heller ikke af nævnte konventions artikel 9, stk. 2.
- 42 Dette er imidlertid udelukkende tilfældet, såfremt den forelæggende ret er i stand til at sikre sig, at det faktisk er udelukket, at det omhandlede projekt ville kunne få en væsentlig negativ virkning på tilstanden for de vandområder, der er genstanden for den i hovedsagen omhandlede godkendelsesprocedure.
- 43 Det er kun, såfremt den forelæggende ret ved afslutningen af denne efterprøvelse måtte konkludere, at en sådan væsentlig negativ virkning er udelukket, at det følger deraf, at spørgsmålet om, hvorvidt en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, i det foreliggende tilfælde har ret til at klage over en afgørelse om godkendelse af et projekt, der kan være i strid med forpligtelsen til at forebygge en forringelse af tilstanden for vandområder, som er fastsat i artikel 4 i direktiv 2000/60, skal undersøges med hensyn til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.
- 44 Det skal i denne henseende bemærkes, at når en medlemsstat fastlægger procesregler, som finder anvendelse på de søgsmål, der er nævnt i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og som vedrører udøvelsen af de rettigheder, som en miljøbeskyttelsesorganisation har i henhold til artikel 4 i direktiv 2000/60 med henblik på, at de kompetente nationale myndigheders afgørelser bliver kontrolleret i forhold til de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til denne bestemmelse, gennemfører denne medlemsstat en forpligtelse, der følger af denne artikel, og bør således anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), hvorfor chartret finder anvendelse (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 52).
- 45 Det er rigtigt, at alene »medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret«, er indehavere af de rettigheder, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, således at denne bestemmelse som sådan ikke har direkte virkning i EU-retten. Det forholder sig imidlertid således, at den nævnte bestemmelse, sammenholdt med chartrets artikel 47, pålægger medlemsstaterne en pligt til at sikre en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, bl.a. de miljøretlige bestemmelser (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 45 og 51).
- 46 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 89 og 90 i forslaget til afgørelse, ville den adgang til administrative eller retslige procedurer, der er fastsat i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, blive frataget sin effektive virkning eller endog sit indhold, såfremt det skulle lægges til grund, at visse kategorier af »medlemmer af offentligheden« eller så meget desto mere »medlemmer af den berørte offentlighed«, såsom miljøbeskyttelsesorganisationer, der opfylder kravene i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, ved indførelsen af sådanne kriterier blev nægtet enhver adgang til administrative eller retslige procedurer.

- 47 Indførelsen af nævnte kriterier kan navnlig fratage miljøbeskyttelsesorganisationerne muligheden for at kontrollere overholdelsen af de EU-retlige miljøbestemmelser, også fordi sådanne organisationer oftest er rettet mod den almene interesse og ikke alene mod beskyttelsen af de individuelle borgeres interesser (jf. i denne retning dom af 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 46).
- 48 Selv om udtrykket »eventuelle kriterier i national ret« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, indebærer, at de kontraherende medlemsstater bibeholder en skønsbeføjelse i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse, kan det nemlig ikke medføre, at disse indfører kriterier, der er så strenge, at det rent faktisk bliver umuligt for miljøbeskyttelsesorganisationerne at anfægte de handlinger eller undladelser, der er nævnt i denne bestemmelse.
- 49 Hvad i det foreliggende tilfælde angår »eventuelle kriterier« i østrigsk ret har den forelæggende ret bemærket, at anerkendelsen af partsstatus i den i hovedsagen omhandlede procedure, dvs. en procedure i henhold til vandlovgivningen, for miljøbeskyttelsesorganisationer, som ikke er tildelt subjektiv-offentlige rettigheder, kan støttes på WRG's bestemmelser, og navnlig på denne lovs § 102, stk. 1, litra a) og b).
- 50 Den forelæggende ret har desuden forklaret, at det i henhold til østrigsk ret kun er de fysiske eller juridiske personer, som har partsstatus i den administrative procedure, der kan anlægge sag for en domstol med henblik på at gøre gældende, at deres rettigheder er blevet krænkede.
- 51 Det synes at fremgå af disse forhold i national ret, at en miljøbeskyttelsesorganisation – også selv om den opfylder de krav, der er opstillet i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, for at henhøre under udtrykket »den berørte offentlighed« – hvis den ikke er anerkendt som part i en procedure inden for rammerne af vandlovgivningen, ikke i henhold til østrigsk ret kan anlægge sag for en national retsinstans med henblik på at anfægte en afgørelse om godkendelse af et projekt, der kan være i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder som fastsat i artikel 4 i direktiv 2000/60.
- 52 Ved således at udelukke miljøbeskyttelsesorganisationerne fra enhver ret til at anfægte en sådan afgørelse om godkendelse er den omhandlede nationale procesret i strid med de krav, der følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47.
- 53 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, der er forelagt for Domstolen, at det ikke på forhånd er udelukket, at denne status som part i proceduren alligevel kan tildeles en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, på grundlag af en fortolkning af den generelle bestemmelse i AVG's § 8.
- 54 Det skal i denne henseende bemærkes, at det tilkommer den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for en efterprøvelse i overensstemmelse med såvel formålene med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, ved en domstol at anfægte en afgørelse, der er truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med EU's miljøret (jf. analogt dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 52).
- 55 Såfremt en sådan konform fortolkning imidlertid viser sig at være umulig, påhviler det således den forelæggende ret i den sag, som den skal behandle, at undlade at anvende den nationale processuelle retsregel, som kræver, at den omhandlede miljøbeskyttelsesorganisation har partsstatus i proceduren for at kunne anlægge et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om godkendelse af et projekt, der kan være i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder som fastsat i artikel 4 i direktiv 2000/60.

- 56 Det følger i denne henseende af Domstolens faste praksis, at den nationale ret, der inden for rammerne af sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige forskrifter, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, hvorved den i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende – selv nyere – modstridende bestemmelser i national lovgivning, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af disse bestemmelser ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (jf. bl.a. dom af 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, præmis 21 og 24, og af 5.4.2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at EU-rettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende EU-retten, fratages mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for EU-rettens fulde virkning, er nemlig uforenelig med de krav, der følger af EU-rettens natur (jf. bl.a. dom af 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, præmis 22, og af 5.4.2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en miljøbeskyttelsesorganisation, der er behørigt stiftet, og som opererer i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i national ret, skal kunne anfægte en afgørelse om godkendelse af et projekt, der kan være i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder som fastsat i artikel 4 i direktiv 2000/60, for en domstol.

### *Det andet spørgsmål*

- 59 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om overholdelsen af Århuskonventionen i en situation som den i hovedsagen omhandlede er sikret, når en medlemsstat fastsætter en ret til domstolsprøvelse af den omhandlede administrative afgørelse, eller om overholdelsen heraf desuden kræver, at de rettigheder, der følger af direktiv 2000/60, allerede kan påberåbes i forbindelse med den administrative procedure.
- 60 Det følger af besvarelsen af det første spørgsmål, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, skal kunne anfægte en afgørelse om godkendelse af et projekt, der kan være i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder som fastsat i artikel 4 i direktiv 2000/60, for en domstol.
- 61 Spørgsmålet om, hvorvidt Protect desuden kan udlede en ret af Århuskonventionen til at deltage i den administrative godkendelsesprocedure med henblik på inden for rammerne af denne procedure at kunne påberåbe sig en eventuel tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 2000/60, er imidlertid et særskilt spørgsmål, som skal undersøges alene i forhold til denne konventions artikel 6, som er en bestemmelse, der, som Domstolen har fastslået, udgør en integrerende del af EU-retten (dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 45).
- 62 Deltagelsen i beslutningsprocedurerne på miljøområdet er nemlig forskellig fra og har et andet formål end domstolsprøvelsen, idet sidstnævnte i givet fald kan benyttes til prøvelse af den afgørelse, som denne procedure munder ud i (jf. dom af 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, præmis 38).
- 63 Som det fremgår af Århuskonventionens artikel 6, stk. 3, 4 og 7, tildeler denne bl.a. offentligheden retten til »reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen« ved at fremkomme med »enten skriftligt eller, efter omstændighederne, ved en offentlig høring med ansøgeren enhver kommentar,

oplysning, analyse eller mening, som den finder relevant for den foreslåede aktivitet«. Denne deltagelse skal begynde »tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne, og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted«.

- 64 I overensstemmelse med Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra a) og b), finder de rettigheder til deltagelse, som tildeles ved denne bestemmelse, imidlertid kun anvendelse, når der er tale om vedtagelse af en afgørelse vedrørende forslag til aktiviteter, der enten er indeholdt i bilag I til denne konvention eller ikke er indeholdt heri, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet.
- 65 Som det fremgår af denne doms præmis 36, er det ubestridt, at den aktivitet, som den i hovedsagen omhandlede afgørelse om godkendelse vedrører, ikke er indeholdt i bilag I til Århuskonventionen.
- 66 Det er dermed kun, såfremt den forelæggende ret – inden for rammerne af den undersøgelse, som det påhviler denne at foretage i henhold til det i denne doms præmis 41-43 allerede nævnte – måtte konstatere, at det i hovedsagen omhandlede projekt vil kunne have væsentlig indvirkning på miljøet som omhandlet i Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, litra b), navnlig for vandtilstanden, som er genstand for den i hovedsagen omhandlede godkendelsesprocedure, at Protect vil kunne udlede en ret i henhold til Århuskonventionens artikel 6 til i den administrative godkendelsesprocedure med henblik på inden for rammerne af denne procedure at kunne påberåbe sig en eventuel tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 2000/60.
- 67 Hvis den forelæggende ret derimod må konstatere, at det er udelukket, at det i hovedsagen omhandlede projekt vil kunne have væsentlig indvirkning på den omhandlede vandtilstand, følger det heraf, at Protect kun har en ret til efterprøvelse i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.
- 68 Selv om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke som sådan kræver, at en medlemsstat tildeler en ret til deltagelse som part i proceduren i en administrativ godkendelsesprocedure som den i hovedsagen omhandlede, forholder det sig anderledes, hvis opnåelsen af denne status i henhold til gældende national ret er en betingelse, som nødvendigvis skal være opfyldt for at kunne anlægge en sag med henblik på at anfægte den afgørelse, der er truffet ved afslutningen af denne procedure.
- 69 Selv om den nationale ret indfører en sådan sammenhæng mellem partsstatus i den administrative procedure og adgangen til domstolsprøvelse, kan denne status nemlig ikke afslås, uden at retten til efterprøvelse fratages enhver effektiv virkning eller endog sit indhold, hvilket ville være i strid med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47.
- 70 Det fremgår imidlertid af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, at der i østrigsk ret er indført en sådan sammenhæng.
- 71 Der skal i denne forbindelse ligeledes tages hensyn til artikel 14 i direktiv 2000/60, der har overskriften »Offentlig oplysning og høring«, for så vidt som den i stk. 1, første punktum, fastsætter, at medlemsstaterne »tilskynder til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af dette direktiv, navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne«.
- 72 En procedure for godkendelse af et projekt, der vil kunne udløse en forringelse af tilstanden for et vandområde, skal betragtes som en »gennemførelse« som omhandlet i denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 32).
- 73 Det følger ydermere af ordet »navnlig«, der ligeledes er indeholdt i artikel 14, stk. 1, i direktiv 2000/60, at udsagnet om, at alle interesserede parter inddrages aktivt, ikke kun omfatter udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne.

- 74 Derimod udgør ordet »tilskynder« i nævnte artikel 14, stk. 1, en formulering, der snarere har karakter af en programmerklæring, hvorfor denne bestemmelses bindende karakter er begrænset. Dette bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at selv om de andre bestemmelser i artikel 14 for deres vedkommende indeholder reelle forpligtelser, vedrører bestemmelserne i artikel 14, stk. 1, særligt den procedure, der er knyttet til udarbejdelsen, revisionen og ajourføringen af vandområdeplanerne.
- 75 Ikke desto mindre er en medlemsstat i forbindelse med anvendelsen af direktiv 2000/60 forpligtet til at overholde indholdet af dette direktivs artikel 14, stk. 1, som består i forpligtelsen til at tilskynde til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af dette direktiv.
- 76 Som allerede nævnt i denne doms præmis 49-51, synes det imidlertid at fremgå af de sagsakter, der er indleveret til Domstolen, at en miljøbeskyttelsesorganisation som Protect – selv hvis den opfylder kravene i Århuskonventionens artikel 2, stk. 5, for at være omfattet af udtrykket »den berørte offentlighed« – i henhold til gældende national procesret i princippet ikke kan opnå partstatus i proceduren inden for rammerne af en administrativ procedure, der gennemføres i henhold til vandlovgivningen.
- 77 Selv om det i øvrigt er ubestridt, at Protect i et vist omfang har kunnet deltage i godkendelsesproceduren som »interesseret« som omhandlet i WRG's § 102, stk. 2, hvilket navnlig gav organisationen mulighed for at fremføre sine argumenter for at bevise, at det i hovedsagen omhandlede projekt er af en sådan art, at det påvirker den beskyttede lokalitets integritet som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, svarer denne status ikke til at have partsstatus i proceduren.
- 78 Det fremgår i denne henseende af de sagsakter, som Domstolen råder over, at en status som part i proceduren, såfremt denne var blevet tildelt Protect, ville have givet organisationen mulighed for at deltage aktivt i beslutningsprocessen gennem en bedre og mere relevant udvikling af organisationens argumenter vedrørende de risici for miljøet, som det påtænkte projekt indebar, navnlig argumenter vedrørende dette projekts indvirkninger på vandtilstanden, og ved at Protect kunne fremføre disse argumenter som indsigelser, der ville være blevet taget i betragtning af de kompetente myndigheder inden godkendelsen og udførelsen af det nævnte projekt.
- 79 En sådan aktiv deltagelse fra Protects side i sin egenskab af miljøbeskyttelsesorganisation, der er behørigt stiftet, og som opererer i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i gældende national ret, var så meget desto mere vigtig, idet sådanne organisationer værner om den almene interesse og ikke om beskyttelsen af de individuelle borgeres interesser.
- 80 Under disse omstændigheder tilkommer det den forelæggende ret at fortolke de processuelle regler, navnlig den generelle bestemmelse i AVG's § 8, i videst muligt omfang således, at den er forenelig med artikel 14, stk. 1, i direktiv 2000/60, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, at deltage som part i proceduren i en administrativ godkendelsesprocedure såsom den i hovedsagen omhandlede, der har til formål at gennemføre dette direktiv (jf. analogt dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 52).
- 81 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47 og artikel 14, stk. 1, i direktiv 2000/60, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national procesret, der i en situation som den i hovedsagen omhandlede udelukker miljøbeskyttelsesorganisationer fra retten til deltagelse som part i proceduren i en godkendelsesprocedure, der har til formål at gennemføre direktiv 2000/60, og som begrænser retten til efterprøvelse med henblik på at anfægte afgørelser, der følger af en sådan procedure, alene til personer, der har partsstatus.

### *Det tredje spørgsmål*

- 82 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der – i en situation som den i hovedsagen omhandlede – over for en miljøbeskyttelsesorganisation indføres en national processuel regel om præklusion, i medfør af hvilken en person har fortabt sin status som part i proceduren og derfor ikke kan anlægge sag til prøvelse af den afgørelse, der følger af denne procedure, hvis personen har undladt at gøre sine indsigelser gældende rettidigt under den administrative procedure og senest i forbindelse med de mundtlige forhandlinger i denne procedure.
- 83 Det skal indledningsvis bemærkes, således som det allerede er anført i denne doms præmis 49-51 og 76, at det synes at fremgå af forelæggelsesafgørelsen, at en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, i henhold til den gældende nationale procesret i princippet ikke kan opnå partsstatus i proceduren med henblik på at deltage i en administrativ godkendelsesprocedure vedrørende et projekt, der kan være i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder, der er fastsat i artikel 4 i direktiv 2000/60.
- 84 Eftersom det således umiddelbart synes at være udelukket i det foreliggende tilfælde, at Protect faktisk havde kunnet opnå partsstatus i den nævnte administrative godkendelsesprocedure, fremgår det ikke klart, hvordan organisationen kunne fortabe denne status i henhold til AVG's § 42, således som den forelæggende ret lægger til grund i forbindelse med det tredje spørgsmål, og dette så meget desto mere som WRG's § 102, stk. 2, fastsætter, at alene en person, der har partsstatus i proceduren, har ret til at gøre indsigelser gældende i forbindelse med en sådan administrativ procedure.
- 85 Når dette er sagt, skal det tredje spørgsmål besvares, for så vidt som det fremgår udtrykkeligt af forelæggelsesafgørelsen, at det af Protect anlagte søgsmål for retten i første instans i det foreliggende tilfælde blev afvist som følge af fortabelsen af organisationens partsstatus i proceduren under anvendelse af reglen om præklusion, der er fastsat i AVG's § 42, hvoraf følger, at dette spørgsmål ikke har en åbenbart hypotetisk karakter som omhandlet i Domstolens faste praksis (jf. bl.a. dom af 12.10.2017, Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, præmis 30 og 31).
- 86 Hvad angår realiteten i det tredje spørgsmål skal det bemærkes, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, udtrykkeligt fastsætter, at den adgang til efterprøvelse, der er nævnt i denne, kan underlægges »kriterier«, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne inden for rammerne af den skønsbeføjelse, der er tillagt dem i denne henseende, i princippet kan fastsætte processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være til stede for at kunne indlede en sådan sag.
- 87 I denne sammenhæng skal det imidlertid bemærkes, at når medlemsstaterne fastsætter de proceduremæssige regler for klageadgangen, der skal sikre beskyttelsen af de rettigheder, som direktiv 2000/60 tillægger, skal de sikre adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, som er fastsat i chartrets artikel 47, som udgør en bekræftelse af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, er i princippet ikke til hinder for en regel om præklusion som den, der er fastsat i AVG's § 42, der indfører forpligtelsen til under den administrative procedure at udnytte den ret, der følger af at have partsstatus i proceduren, til at gøre indsigelser gældende vedrørende overholdelsen af de relevante miljøretlige bestemmelser, eftersom en sådan regel kan gøre det muligt at identificere de omtvistede aspekter hurtigere og i givet fald at løse disse i løbet af den administrative procedure, således at en domstolsprøvelse ikke længere er nødvendig.



- 89 En sådan regel om præklusion kan således bidrage til formålet med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, der er anført i 18. betragtning til denne konvention, om at fastsætte effektive retslige mekanismer, og den fremstår ligeledes i trit med denne konventions artikel 9, stk. 4, der kræver, at de procedurer, der er nævnt bl.a. i konventionens artikel 9, stk. 3, stiller »tilstrækkelige og effektive« retsmidler til rådighed, og at disse er »retfærdige«.
- 90 Under disse omstændigheder kan den nævnte regel om præklusion uanset den omstændighed, at den – som en forudsætning for adgang til domstolsprøvelse – udgør en begrænsning af retten til effektive retsmidler for en domstol som omhandlet i chartrets artikel 47, være begrundet i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, såfremt den er fastsat i lovgivningen, respekterer rettighedens væsentligste indhold og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendig og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af EU, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (jf. analogt dom af 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 61-71).
- 91 For at kravet om proportionalitet er overholdt, skal de konkrete bestemmelser om iværksættelse af de tilgængelige administrative retsmidler i østrigsk ret ikke i uforholdsmæssig grad berøre retten til effektive retsmidler for en domstol som omhandlet i chartrets artikel 47 (jf. analogt dom af 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 72).
- 92 Det rejser i denne henseende spørgsmålet om, hvorvidt indførelsen i en situation som den i hovedsagen omhandlede af den pågældende regel om præklusion over for en miljøbeskyttelsesorganisation, såsom Protect, medfører en urimelig begrænsning af retten til domstolsprøvelse, som Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, har til formål at sikre med henblik på at beskytte de rettigheder, der tildeles ved artikel 4 i direktiv 2000/60.
- 93 Selv om det i sidste instans påhviler den forelæggende ret at besvare dette spørgsmål på baggrund af en vurdering af alle de relevante nationale faktiske og retlige omstændigheder, synes det – henset til de for Domstolen forelagte sagsakter og med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse – at dette skal besvares bekræftende.
- 94 Protect kan i denne henseende næppe kritiseres for ikke at have forhindret anvendelsen af reglen om præklusion, der er fastsat i AVG's § 42, ved fra tidspunktet for den administrative procedure at udøve den ret, der følger af at have partsstatus i proceduren, til at gøre indsigelser gældende vedrørende en tilsidesættelse af vandlovgivningen, der har til formål at gennemføre direktiv 2000/60 i national ret.
- 95 Denne organisation anmodede nemlig de kompetente myndigheder om at få tillagt partsstatus i proceduren, men dette blev afslået med den afgørende begrundelse, at WRG's § 102, stk. 1, ikke indeholder et retsgrundlag i denne retning. Følgelig måtte organisationen deltage i den administrative procedure som »interesseret« som omhandlet i WRG's § 102, stk. 2, der i overensstemmelse med WRG's § 102, stk. 3, ikke giver denne ret til at fremføre indsigelser, som myndighederne skal tage med i betragtning, inden de træffer en afgørelse om ansøgningen om godkendelse.
- 96 Henset til den anvendelige nationale procesret synes det, at kritikken om ikke at have formuleret indsigelserne i rette tid for at undgå anvendelsen af reglen om præklusion, der er fastsat i AVG's § 42, følgelig svarer til at kræve, at disse organisationer skal opfylde en forpligtelse, som de ikke umiddelbart kan opfylde. Ingen kan imidlertid være retligt forpligtet til at foretage sig noget umuligt (*impossibulum nulla obligatio est*).
- 97 Selv om den forpligtelse, der er fastsat i AVG's § 42, således som den østrigske regering har gjort gældende, er af forholdsvis formel karakter, således at det desuden er tilstrækkeligt for at undgå, at denne regel om præklusion finder anvendelse, at der rejses indsigelser, hvorved organisationen begrænser sig til generelt at gøre gældende, at godkendelsen af det omhandlede projekt er i strid med en bestemmelse i WRG, idet begrundelsen for indsigelserne kan suppleres på et senere tidspunkt, forholder det sig ikke desto mindre således, at miljøbeskyttelsesorganisationerne i tvisten i hovedsagen

med rimelighed kunne udlede af de anvendelige processuelle regler, at de først skulle opnå status som part i proceduren for dernæst at kunne udøve retten til at fremsætte indsigelser, en ret, der følger af denne status.

- 98 Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse synes det således, at den omstændighed, at Protect sættes i en ved den gældende nationale procesret skabt i det mindste uklar situation af reglen om præklusion, som er fastsat i AVG's § 42, der fører til fortabelse af både partsstatus i den omhandlede administrative godkendelsesprocedure og af retten til at anlægge sag til prøvelse af den afgørelse, der blev truffet efter afslutningen af denne procedure, medfører en urimelig begrænsning af retten til domstolsprøvelse, som Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, sammenholdt med chartrets artikel 47, har til formål at sikre med henblik på at beskytte de rettigheder, som tildeles ved artikel 4 i direktiv 2000/60.
- 99 I denne henseende udgør indførelsen af denne regel i en situation som den i hovedsagen omhandlede en begrænsning af retten til adgang til effektive retsmidler som omhandlet i chartrets artikel 47, der ikke er begrundet i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1.
- 100 Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse af de relevante faktiske omstændigheder og nationale retsregler er denne dermed forpligtet til i overensstemmelse med de principper, der er nævnt i denne doms præmis 55 og 56, i den sag, som den skal behandle, at undlade at anvende reglen om præklusion, der er fastsat i den gældende nationale procesret.
- 101 På grundlag af det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse af de relevante faktiske omstændigheder og nationale retsregler skal Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, sammenholdt med chartrets artikel 47, fortolkes således, at de i en situation som den i hovedsagen omhandlede er til hinder for, at der over for en miljøbeskyttelsesorganisation indføres en national processuel regel om præklusion, hvorefter en person har fortabt sin status som part i proceduren og derfor ikke kan anlægge sag til prøvelse af den afgørelse, der følger af denne procedure, hvis denne person har undladt at gøre sine indsigelser gældende rettidigt under den administrative procedure og senest i forbindelse med de mundtlige forhandlinger i denne procedure.

### *Sagsomkostninger*

- 102 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at en miljøbeskyttelsesorganisation, der er behørigt stiftet, og som opererer i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i national ret, skal kunne anfægte en afgørelse om godkendelse af et projekt, der kan være i strid med forpligtelsen til at forebygge forringelse af tilstanden for vandområder som fastsat i artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, for en domstol.**

- 2) Artikel 9, stk. 3, i denne konvention, der blev godkendt ved afgørelse 2005/370, sammenholdt med chartrets artikel 47 og artikel 14, stk. 1, i direktiv 2000/60, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national procesret, der i en situation som den i hovedsagen omhandlede udelukker miljøbeskyttelsesorganisationer fra retten til deltagelse som part i proceduren i en godkendelsesprocedure, der har til formål at gennemføre direktiv 2000/60, og som begrænser retten til efterprøvelse med henblik på at anfægte afgørelser, der følger af en sådan procedure, alene til personer, der har partsstatus.
- 3) Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse af de relevante faktiske omstændigheder og nationale retsregler skal artikel 9, stk. 3 og 4, i den nævnte konvention, der blev godkendt ved afgørelse 2005/370, sammenholdt med chartrets artikel 47, fortolkes således, at de i en situation som den i hovedsagen omhandlede er til hinder for, at der over for en miljøbeskyttelsesorganisation indføres en national processuel regel om præklusion, hvorefter en person har fortabt sin status som part i proceduren og derfor ikke kan anlægge sag til prøvelse af den afgørelse, der følger af denne procedure, hvis denne person har undladt at gøre sine indsigelser gældende rettidigt under den administrative procedure og senest i forbindelse med de mundtlige forhandlinger i denne procedure.

Underskrifter