



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 12. listopada 2017.¹

Predmet C-664/15

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija))

„Okoliš – Arhuška konvencija – Pristup pravosuđu – Procesna legitimacija nevladinih organizacija za zaštitu okoliša – Prava takvih organizacija da odluku nadležnih tijela tužbom pobijaju pred sudom – Položaj takvih organizacija kao stranaka u upravnom postupku – Gubitak položaja stranke u upravnom postupku kada takva organizacija ne istakne prigovore pravodobno tijekom tog postupka”

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud, Austrija) traži smjernice u vezi s procesnom legitimacijom organizacije za zaštitu okoliša da zahtijeva pristup pravosuđu na temelju Arhuške konvencije (u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija)². Pitanja se javljaju u kontekstu zahtjeva za odobrenje za vađenje vode iz rijeke radi proizvodnje snijega za skijalište (u daljnjem tekstu: postupak izdavanja odobrenja)³. Pitanja okoliša povezana s tim konkretnim postupkom spadaju u područje primjene Direktive 2000/60/EZ⁴ (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva o vodama).

2. Osjetljivo pitanje procesne legitimacije organizacija za zaštitu okoliša u postupcima izdavanja odobrenja s obzirom na zaštitu okoliša proizvelo je obilje sudske prakse, čiji je posljednji primjer presuda u predmetu C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK⁵.

3. Sud će u ovom predmetu morati razmotriti sljedeća pitanja. Daje li Okvirna direktiva o vodama, u vezi s Arhuškom konvencijom, organizaciji za zaštitu okoliša procesnu legitimaciju da pobija upravne odluke u upravnim ili sudskim postupcima, osobito kada je zatraženo odobrenje za vađenje vode radi proizvodnje snijega? Treba li odnosnoj organizaciji dati položaj stranke u upravnom postupku ili je dovoljno da ima procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe protiv odobrenja koje su izdala nadležna tijela? Mogu li nacionalna pravila organizaciji za zaštitu okoliša onemogućavati da tužbom pobija takvu upravnu odluku ako ona tijekom upravnog postupka nije „pravodobno” istaknula svoje prigovore, kako zahtijeva nacionalno pravo?

1 Izvorni jezik: engleski

2 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša potpisana je u Aarhuu 25. lipnja 1998. te je stupila na snagu 30. listopada 2001. Sve države članice Unije su stranke te konvencije. U ime Unije odobrena je Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.). Od tog je datuma i Europska unija stranka te konvencije.

3 Projekt koji se razmatra u glavnom postupku poznat je pod nazivom „projekt Aichelberglift”.

4 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.)

5 Vidjeti presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (u daljnjem tekstu: Brown Bears II), EU:C:2016:838, osobito točku 59.

Arhuška konvencija

4. Ciljevi Arhuške konvencije uključuju potvrđivanje potrebe za zaštitom, očuvanjem i poboljšanjem stanja okoliša⁶; shvaćanje da je svaka osoba dužna, pojedinačno i zajedno s drugima, štititi i unapređivati okoliš na dobrobit sadašnjih i budućih naraštaja⁷; uzimanje u obzir važnosti, među ostalim, uloge koju nevladine udruge mogu imati u zaštiti okoliša⁸; i osiguravanje dostupnosti djelotvornih sudbenih mehanizama javnosti, uključujući organizacijama, kako bi njihovi zakoniti interesi bili zaštićeni i zakon proveden⁹.

5. U skladu s člankom 1., „[r]adi doprinosa zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit, svaka će stranka jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno odredbama ove Konvencije”. Iz toga proizlazi da je Arhuška konvencija potencijalno primjenjiva svugdje gdje se radi o propisima o okolišu.

6. U skladu s člankom 2. stavkom 4., pojam „javnost” „označava jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine”. U skladu s člankom 2. stavkom 5., „nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju odgovarajućim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatrat će se zainteresiranima” za odlučivanje o okolišu te su stoga obuhvaćene pojmom „zainteresirana javnost” iz te odredbe.

7. Članak 6. naslovljen je „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima”. Člankom 6. stavkom 1. točkom (a) predviđeno je da se odredbe o sudjelovanju javnosti moraju primjenjivati u odnosu na odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti navedene u Dodatku I.¹⁰ U članku 6. stavku 1. točki (b) navedeno je i da se te odredbe moraju primjenjivati, sukladno domaćem zakonodavstvu, na takve odluke o djelatnostima koje nisu navedene u Dodatku I., a koje mogu imati značajne učinke na okoliš. Na dotičnoj državi je da utvrdi spada li predložena djelatnost u područje primjene članka 6. U stavcima 2. do 10. članka 6. predviđeno je, među ostalim, pravo javnosti na rano sudjelovanje u postupku odlučivanja o okolišu i na podnošenje bilo kakvih primjedbi, informacija, analiza ili mišljenja koje smatra relevantnima za predloženu djelatnost.

8. U članku 9. stavku 2. predviđeno je:

„U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti

(a) koji imaju dovoljan interes ili, kao druga mogućnost,

(b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravno postupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet,

imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.

6 Peta uvodna izjava

7 Sedma uvodna izjava

8 Trinaesta uvodna izjava

9 Osamnaesta uvodna izjava

10 Te djelatnosti uključuju, primjerice, one koje se odnose na energetiku, proizvodnju i preradu metala i industriju minerala. Uključuju, na bilo kojoj osnovi, djelatnosti koje mogu imati „značajne” učinke na okoliš. Iz spisa pred Sudom čini se da projekt Aichelberglift ne spada u područje primjene tog dodatka.

Ono što predstavlja dovoljan interes i povredu prava bit će utvrđeno u skladu sa zahtjevima domaćeg zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu u okvirima ove Konvencije. U tu će se svrhu interes svake nevladine udruge koja ispunjava uvjete navedene u članku 2. stavku 5. smatrati dovoljnim u smislu gornjeg podstavka (a). Također će se smatrati kako takve udruge imaju prava koja se mogu povrijediti u smislu gornjeg podstavka (b).

[...]"

9. Članak 9. stavak 3. glasi:

„Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koja su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.”

10. Člankom 9. stavkom 4. dodaje se:

„[...] bez utjecaja na [stavak 1.], postupci navedeni u stavcima 1., 2. i 3. ovoga članka imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje. Odluke prema ovom članku treba donijeti ili zabilježiti u pisanom obliku. Odluke sudova, a gdje god je to moguće, drugih tijela, moraju biti dostupne javnosti.”

Pravo Unije

Direktiva o staništima

11. Cilj Direktive o staništima¹¹ je doprinijeti osiguranju biološke raznolikosti putem očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore na području Unije¹². Tom se direktivom osniva koherentna europska mreža posebnih područja očuvanja (u daljnjem tekstu: PPO) kako bi se omogućilo održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu¹³. U PPO-ima države članice moraju izbjeći pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, mora biti predmet odgovarajuće ocjene utjecaja koje bi mogao imati na to područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. Nadležna nacionalna tijela odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti¹⁴.

¹¹ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.; u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima).

¹² Članak 2. stavak 1.

¹³ Članak 3. stavak 1.

¹⁴ Stavak 1., 2. odnosno 3. članka 6.

Okvirna direktiva o vodama

12. Uvodne izjave Okvirne direktive o vodama uključuju sljedeće navode. Voda nije kao drugi komercijalni proizvodi, već je naslijeđe koje treba čuvati, zaštititi i postupati s njome kao takvom¹⁵. Kako je utvrđeno u Ugovorima, politika Unije u odnosu na okoliš doprinosi ostvarenju ciljeva očuvanja, zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša te se temelji na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja¹⁶. Uspjeh Okvirne direktive o vodama oslanja se na blisku suradnju i usklađeno djelovanje na razini Europske unije, država članica i na lokalnoj razini, kao i na informiranju, konzultiranju i sudjelovanju javnosti, uključujući korisnika¹⁷. Cilj direktive je održavanje i unapređivanje vodenog okoliša u Europskoj uniji¹⁸. U svrhu osiguranja sudjelovanja javnosti, uključujući korisnika vode, u procesu donošenja i upotpunjavanja planova upravljanja riječnim slivovima, potrebno je osigurati odgovarajuće informacije o planiranim mjerama i izvješća o napredovanju njihove provedbe, radi uključivanja javnosti prije donošenja konačnih odluka o potrebnim mjerama¹⁹.

13. U skladu s člankom 1., svrha Okvirne direktive o vodama je uspostava okvira za zaštitu, među ostalim, kopnenih površinskih voda, koji, među ostalim, (a) sprječava daljnju degradaciju te štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na njihove potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima; (b) potiče održivo korištenje voda temeljeno na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodnih resursa; i (c) ima za cilj bolju zaštitu i poboljšanje vodnog okoliša.

14. Prema definicijama iz članka 2., „[p]ovršinske vode” znači kopnene vode, osim podzemnih voda; prijelazne vode i obalne vode, osim u pogledu kemijskog statusa, za koji su uključene i teritorijalne vode; a „[k]opnene vode” znači sve stajaće ili tekuće vode na površini tla i sve podzemne vode na kopnenoj strani od polazne crte od koje se mjeri širina teritorijalnih voda²⁰. U skladu s člankom 3. stavkom 1., države članice moraju odrediti pojedinačne riječne slivove na svom državnom području te ih grupirati u pojedinačna vodna područja.

15. U stavku 1. članka 4. (naslovljenog „Okolišni ciljevi”) predviđeni su određeni okolišni ciljevi prilikom „[provedbe] program[â] mjera [koji su utvrđeni] planovima upravljanja riječnim slivovima”. Osobito, „[d]ržave članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda”. One „štite, poboljšavaju i obnavljaju” takve vode.

16. U skladu s člankom 11. stavkom 1., svaka država članica trebala bi osigurati za svako vodno područje (ili za dio međunarodnog vodnog područja na svojem državnom području) uspostavu programa mjera, kako su definirane u stavcima 2. do 4. tog članka. Takve mjere osobito bi se trebale sastojati od „kontrola zahvaćanja slatkih površinskih i podzemnih voda [...], uključujući i [...] zahtijevanje prethodnog odobrenja za zahvaćanje”²¹. U skladu s člankom 13. stavkom 1., države članice moraju osigurati da se za svako vodno područje na njihovom državnom području izradi plan upravljanja riječnim slivom. U skladu s člankom 14. stavkom 1., države članice potiču aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana u provedbu Okvirne direktive o vodama, a posebno u izradu, preispitivanje i nadopunjavanje planova upravljanja riječnim slivovima. Države članice moraju osigurati da se za svako slivno područje relevantni dokumenti objave i učine dostupnima komentarima javnosti, uključujući korisnika.

15 Uvodna izjava 1.

16 Uvodna izjava 11.

17 Uvodna izjava 14.

18 Uvodna izjava 19.

19 Uvodna izjava 46.

20 Stavak 1. odnosno 3. članka 2.

21 Članak 11. stavak 3. točka (e).

17. U točki 1.1. Priloga V. Direktivi navedeni su različiti elementi kvalitete koji određuju klasifikaciju ekološkog stanja površinskih voda. Točka 1.2. sadrži detaljne normativne definicije za klasifikaciju ekološkog stanja: „vrlo dobro” ili „maksimalno”, „dobro” i „umjereno”.

Direktiva o procjeni učinaka na okoliš

18. Direktiva o procjeni učinaka na okoliš²² zahtijeva da se, prije davanja odobrenja, projekti koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, podvrgnu procjeni u pogledu njihovih izravnih i neizravnih učinaka²³ na okoliš (u daljnjem tekstu: procjena učinaka) – među ostalim, njihovih učinaka na faunu, floru i vodu²⁴. Javnost ima pravo sudjelovati u postupcima koji uključuju takvu procjenu učinaka te može pobijati zakonitost njihovih rezultata, neovisno o tome je li ta procjena odvojena od postupaka izdavanja odobrenja za projekte ili je njihov sastavni dio²⁵. Projekti za koje se *a priori* smatra da imaju značajne učinke na okoliš navedeni su u Prilogu I. Direktivi o procjeni učinaka na okoliš. Takvi projekti podliježu obveznoj procjeni učinaka. U Prilogu II. navedeni su projekti za koje država članica, na temelju pojedinačnog ispitivanja, pragova ili kriterija koje utvrđuje ta država članica, „određuje” treba li ih podvrgnuti procjeni učinaka²⁶. Direktiva o procjeni učinaka na okoliš ne zahtijeva procjenu učinaka za projekte koji nisu navedeni ni u jednom od tih priloga.

Austrijsko pravo

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

19. U člancima 41. i 42. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetza (Opći zakon o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: AVG) predviđeno je:

„41. 1. Zainteresirane strane se osobno obavještava o sazivanju rasprave. Uz to, ako su i druge osobe potencijalno zainteresirane, obavijest o raspravi objavljuje se i na oglasnoj ploči općine, u novinama koje su predviđene za objavu službenih obavijesti tijela ili u elektroničkom službenom glasilu tijela.

2. [...] Obavijest o sazivanju rasprave sadrži sve informacije koje su predviđene za sudski poziv, uključujući informacije o mogućim posljedicama na temelju članka 42. [...]

42. 1. Ako je obavijest o raspravi izdana u skladu s drugom rečenicom stavka 1. članka 41. i, ako je primjenjivo, u posebnom obliku predviđenom upravnim pravilima, osoba koja tijelu ne istakne svoje prigovore tijekom radnog vremena najkasnije jedan dan prije početka rasprave, ili tijekom rasprave, gubi položaj stranke. Ako u primjenjivim upravnim pravilima ništa nije predviđeno u vezi s načinom obavještavanja, pravna posljedica opisana u prvoj rečenici nastaje ako je obavijest o raspravi dana na jedan od načina predviđenih drugom rečenicom stavka 1. članka 41.

[...]”

²² Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.; u daljnjem tekstu: Direktiva o procjeni učinaka na okoliš).

²³ Članak 2. stavak 1.

²⁴ Članak 3.

²⁵ Članak 6., 9. odnosno 11.

²⁶ Članak 4. Iz spisa pred Sudom se čini da projekt Aichelberglift ne spada u okvir Priloga I. Direktivi o procjeni učinaka na okoliš.

Wasserrechtsgesetz

20. Kako bi se provela Okvirna direktiva o vodama i zabrana pogoršanja predviđena u njezinu članku 4. stavku 1., Wasserrechtsgesetzom-Novelle 2003 (Zakon iz 2003. o izmjeni Wasserrechtsgesetza (Zakon o vodama, u daljnjem tekstu: WRG iz 1959.)) izmijenjeno je nekoliko odredaba WRG-a iz 1959. i ubačeno nekoliko novih odredaba. Materijalne odredbe o postupku izdavanja odobrenja na temelju propisa o vodama nalaze se, osobito, u članku 12. stavku 2., članku 15. stavku 1., članku 21. stavku 3. te člancima 32. i 38. WRG-a iz 1959. Procesna legitimacija stranke u upravnom postupku izdavanja odobrenja za vađenje vode na temelju nacionalnih propisa o vodama određuje se u skladu s člankom 102. stavkom 1. točkama (a) i (b) WRG-a iz 1959.²⁷ Organizacije za zaštitu okoliša koje nemaju nikakva subjektivna javna prava nemaju položaj stranke u postupku. U skladu s člankom 102. stavkom 3. WRG-a iz 1959., samo stranke postupka mogu isticati prigovore tijekom postupka. U članku 145.b stavku 3. navodi se da je WRG iz 1959. namijenjen provođenju odredaba Okvirne direktive o vodama.

Bundes-Verfassungsgesetz

21. U članku 132. stavku 1. Bundes-Verfassungsgesetza (Savezni ustavni zakon) predviđeno je da tužbu protiv odluke upravnog tijela može podnijeti osoba koja navodi da su njezina prava povrijeđena. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da takvu povredu prava podnošenjem tužbe sudu mogu navoditi samo fizičke ili pravne osobe koje su imale položaj stranke u prethodnom upravnom postupku ili kojima je on dodijeljen.

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

22. Društvu Aichelberglift Karlstein GmbH (u daljnjem tekstu: Aichelberglift) izdano je odobrenje za vađenje vode iz obližnje rijeke (Einsiedelbach) za potrebe pogona za proizvodnju snijega na skijalištu u Austriji. Zahtjev društva Aichelberglift prvotno je razmatran u postupku temeljenom na članku 6. stavku 3. Direktive o staništima. Nadležno nacionalno tijelo odlučilo je da zbog malog utjecaja koji projekt ima na okoliš nije bilo razloga za odbijanje zahtjeva („*nihil obstat*”)²⁸.

23. Zahtjev društva Aichelberglift je nakon toga razmatran u zasebnom upravnom postupku na temelju WRG-a iz 1959.²⁹ Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (u daljnjem tekstu: Protect), organizacija za zaštitu okoliša, podnio je zahtjev da sudjeluje kao stranka u tom postupku na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima i članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije.

24. Bezirkshauptmannschaft Gmünd (okružno tijelo u Gmündu) je tijekom tog postupka održao raspravu u skladu s člancima 41. i 42. AVG-a. Protect je istaknuo prigovore na projekt, koji su odbijeni zato što ta organizacija nije navela povredu nikakvih prava na temelju WRG-a iz 1959. te stoga nije mogla biti stranka u postupku u skladu s nacionalnim pravilima. Bezirkshauptmannschaft Gmünd je 4. studenoga 2013. prihvatio zahtjev društva Aichelberglift za odobrenje.

27 Dodatna objašnjenja tih pravila, kako su opisana u elementima podnesenima Sudu, vidjeti u točkama 78., 110. i 119. u nastavku.

28 Austrijska vlada je na raspravi objasnila da ta odluka nije osporena i da je stoga postala konačna.

29 Čini se da objašnjenja koja je austrijska vlada dala tijekom rasprave upućuju na to da se svaki projekt mora razmatrati u nekoliko upravnih postupaka, od kojih svaki završava upravnom odlukom. Ti se postupci vode na temelju, osobito, propisa o zaštiti prirode i WRG-a iz 1959.

25. Protect je tu odluku neuspješno pobijao pred Landesverwaltungsgerichtom Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji), koji je zauzeo stajalište da Protect nije imao položaj stranke u upravnom postupku jer svoje prigovore nije istaknuo pravodobno, odnosno najkasnije jedan dan prije početka rasprave ili tijekom te rasprave³⁰. Stoga, Protect je položaj stranke izgubio na temelju članka 42. AVG-a.

26. Protect je protiv presude tog suda pokrenuo postupak pred sudom koji je uputio zahtjev. U biti je tvrdio da je, u skladu s člankom 2. stavcima 4. i 5. i člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije, imao položaj stranke u upravnom postupku povezanom s WRG-om iz 1959. kao i pravni interes da osigura poštovanje odredaba prava Unije o zaštiti okoliša.

27. S obzirom na te okolnosti, sud koji je uputio zahtjev pita:

„1. Priznaje li članak 4. [Okvirne direktive o vodama] ili [ta direktiva] kao cjelina organizaciji za zaštitu okoliša – u postupku u kojem nije potrebno provesti procjenu učinaka na okoliš u skladu s [Direktivom o procjeni učinaka na okoliš] – prava za zaštitu kojih ona ima pristup upravnim ili sudskim postupcima u skladu s člankom 9. stavkom 3. [Arhuške konvencije]?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Zahtijeva li se u skladu s odredbama Arhuške konvencije da se ta prava mogu ostvariti već u postupku pred upravnim tijelom ili je dovoljna mogućnost pružanja sudske zaštite protiv odluke upravnog tijela?

3. Je li dopuštena odredba nacionalnog postupovnog prava (članak 42. AVG-a) kojom se nalaže da organizacija za zaštitu okoliša – kao i druge stranke postupka – svoje prigovore mora pravodobno istaknuti već u postupku pred upravnim tijelima, a ne tek u tužbi podnesenoj upravnom sudu, jer u protivnome gubi položaj stranke i ne može više podnijeti tužbu upravnom sudu?”

28. Ista su se pitanja pojavila i u predmetu C-663/15, Umweltverband WWF Österreich, u kojem je zahtjev za prethodnu odluku uputio isti sud koji je uputio predmetni zahtjev. Taj i ovaj predmet su odlukom predsjednika Suda od 20. siječnja 2016. spojeni za potrebe provođenja pisanog i usmenog postupka i donošenja presude. Umweltverband WWF Österreich, Protect, društvo Ötztaler Wasserkraft GmbH (druga stranka u predmetu C-663/15), Republika Austrija, Kraljevina Nizozemska i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja u vezi s oba predmeta. Sve navedene stranke iznijele su usmena očitovanja na zajedničkoj raspravi održanoj 15. ožujka 2017.

29. Sud koji je uputio zahtjev je presudom od 27. travnja 2017. ukinuo odluku Landesverwaltungsgerichta Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu) od 8. siječnja 2015. u predmetu C-663/15, Umweltverband WWF Österreich. Rješenjem od 30. svibnja 2017. sud koji je uputio zahtjev proglasio je da je postupak koji je pokrenuo WWF u tom predmetu izgubio svrhu i da u njemu nije potrebno donijeti odluku. Taj je sud rješenjem od 28. lipnja 2017. odlučio povući zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-663/15. To je rješenje Sudu priopćeno 10. srpnja 2017. Predmeti C-663/15 i C-664/15 razdvojeni su rješenjem predsjednika drugog vijeća od 11. srpnja 2017. te je predmet C-663/15 izbrisan iz spisnika Suda rješenjem od 14. srpnja 2017.

³⁰ Koliko shvaćam, članak 42. stavak 1. AVG-a predviđa dva različita roka u kojima stranka postupka može istaknuti prigovore.

30. Iskreno, šteta je da Sud nije prije obaviješten o tome da će se predmet C-663/15 povući. Od 27. travnja do 10. srpnja 2017. na detaljno razmatranje tog predmeta potrošeno je i vrijeme i trud, što je moglo biti utrošeno na obradu drugih „aktivnih” predmeta. Kao što duh suradnje na kojem se temelji prethodni postupak predviđen člankom 267. UFEU-a zahtijeva od Suda da djelotvorno i brzo obradi predmete koji su mu upućeni, taj isti duh suradnje znači da sud koji je uputio zahtjev mora obavijestiti Sud o svim sadržajnim promjenama okolnosti koje mogu utjecati na to treba li Sud razmatrati zahtjev za prethodnu odluku.

Uvodne napomene

31. Sud koji je uputio zahtjev ističe da projekt koji se razmatra u glavnom postupku uključuje vađenje vode iz obližnje rijeke. Stoga, po mojem shvaćanju, on se odnosi na vađenje slatke površinske vode u smislu članka 11. stavka 3. točke (e) Okvirne direktive o vodama. Iz toga proizlazi da se za taj projekt mora dobiti odobrenje u skladu s nacionalnim mjerama kojima je provedena ta odredba i da podliježe zabrani pogoršanja stanja površinskih voda predviđenoj u članku 4. stavku 1. točki (a) podtočki i. te direktive.

32. Dalje, nesporno je da Protect ispunjava uvjete za pripadanje „zainteresiranoj javnosti” u smislu članka 2. stavka 5. Arhuške konvencije i da ujedno spada pod širi pojam „javnost” u smislu članka 6. te konvencije.

Je li Sud nadležan odgovoriti na prethodna pitanja?

33. Komisija je u svojim pisanim očitovanjima istaknula da je Sud nadležan odgovoriti na prethodna pitanja. Slažem se te ću se na to pitanje samo kratko osvrnuti.

34. Arhuška konvencija je mješoviti sporazum, koji je Unija sklopila na temelju nadležnosti koju dijeli s državama članicama. Odredbe te konvencije sastavni su dio pravnog poretka Unije³¹. Sud je već potvrdio da je nadležan tumačiti različite odredbe Arhuške konvencije³² te je u tom pogledu donio značajan broj presuda u kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku i postupaka zbog povrede obveze³³.

35. Konkretno, Sud je u presudi Brown Bears I zaključio, u kontekstu članka 12. stavka 1. Direktive o staništima, da je razmatrano pravno područje bilo „u velikoj mjeri uređeno pravom Unije” i da je on stoga nadležan tumačiti članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije³⁴.

36. U ovom predmetu, Protect tvrdi da mu pravo da sudjeluje u postupku povodom zahtjeva za izdavanje odobrenja za vađenje vode i da traži sudski nadzor daje članak 4. Okvirne direktive o vodama u vezi s člankom 9. Arhuške konvencije. Za vađenje površinske i podzemne vode moraju se provesti postupci izdavanja odobrenja u državama članicama (članak 11. stavak 3. točka (e) Direktive); takvo se odobrenje može dobiti ako se poštuje, među ostalim, zabrana pogoršanja stanja voda (članak 4. stavak 1.); odstupanja od te zabrane mogu se odobriti samo pod strogim uvjetima predviđenima u članku 4. stavku 7. te direktive.

31 Vidjeti presudu Brown Bears II, t. 45.

32 Vidjeti presudu od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (u daljnjem tekstu: Brown Bears I), C-240/09, EU:C:2011:125, t. 30., u kojoj Sud upućuje, među ostalim, na načela razvijena u presudama od 30. travnja 1974., Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, t. 4. do 6., i od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, t. 7.

33 Vidjeti, među ostalim, presude od 18. listopada 2011., Boxus i dr., C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667; od 15. siječnja 2013., Križan i dr., C-416/10, EU:C:2013:8; od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221; od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (u daljnjem tekstu: Trianel), C-115/09, EU:C:2011:289 i od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-530/11, EU:C:2014:67.

34 Vidjeti točke 34. do 43. presude. Radi dodatnog konteksta također vidjeti analizu tada postojeće sudske prakse u mojem mišljenju u tom predmetu (EU:C:2010:436), t. 43. do 57.

37. Iz izravne primjene pravila utvrđenih presudom *Brown Bears I* proizlazi da je Sud nadležan protumačiti članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 4. Okvirne direktive o vodama.

Koje su relevantne odredbe Arhuške konvencije?

38. Sustav Arhuške konvencije počiva na logici da su intenzitet sudjelovanja i opseg prava javnosti proporcionalni učincima koje će odnosni projekti vjerojatno imati na okoliš.

39. Tako se na projekte koji će vjerojatno imati značajne učinke na okoliš primjenjuje članak 6. stavak 1.³⁵ te posljedično i članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije. Organizacije za zaštitu okoliša na temelju tih dviju odredaba imaju pravo sudjelovati u upravnim postupcima koji se odnose na takve projekte i kasnije pravo na sudski nadzor bilo koje donesene odluke.

40. Članak 6. i, posljedično, članak 9. stavak 2. ne primjenjuju se ako projekt vjerojatno neće značajno utjecati na okoliš. Takvi postupci podliježu samo članku 9. stavku 3., koji se primjenjuje „[pored] i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. [članka 9.]”. Stoga, članak 9. stavak 3. za pripadnike javnosti predstavlja rezervnu odredbu na koju se može pozvati za ostvarenje pristupa pravosuđu kada nije moguće pozvati se na članak 9. stavke 1. i 2.³⁶

41. Člankom 9. stavkom 3. predviđa se da javnost ima „pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koja su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš”. Stoga, to uključuje pristup postupku za osporavanje zakonitosti odluke (činjenja javnog tijela) usvojene na temelju upravnog postupka za koji tužitelj smatra da je možebitno povrijedio članak 4. Okvirne direktive o vodama. Hoće li postupak za osporavanje tog činjenja javnog tijela biti upravni ili sudski postupak ovisit će o nacionalnom pravu – predmetni postupak upućuje na to da se u Austriji protiv odluka donesenih na temelju WRG-a iz 1959. pokreću sudski postupci.

42. Za razliku od članka 6., članak 9. stavak 3. ne predviđa pravo sudjelovanja u upravnom postupku u kojem se donosi odluka. Za razliku od članka 9. stavka 2., njime nije izričito uređena procesna legitimacija organizacija za zaštitu okoliša. Prema mojem mišljenju, potonju je činjenicu moguće objasniti time da je sastavljač Arhuške konvencije, nakon što je (u članku 9. stavku 2.) pažljivo objasnio da se, za potrebe sudskog nadzora, za organizacije za zaštitu okoliša koje ispunjavaju zahtjeve iz članka 2. stavka 5. *smatra* da zadovoljavaju postupovni zahtjev da „imaju dovoljan interes” ili da „dokažu povredu prava” (što god od toga dvoje bilo mjerilo procesne legitimacije za ugovornu stranku), smatrao da je već pružio dovoljne smjernice u vezi s tim konkretnim pitanjem.

43. Sud koji je uputio zahtjev navodi članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije kao odredbu koja je relevantna u ovom predmetu. U tom pogledu izričito ističe da Direktiva o procjeni učinaka na okoliš ne zahtijeva procjenu učinaka kada se radi o projektima vađenja vode radi proizvodnje snijega i da se, u skladu s tim, zahtjev društva Aichelberglift za odobrenje morao razmotriti isključivo na temelju nacionalnih odredaba o vodama (odnosno, na temelju WRG-a iz 1959.). Nizozemska vlada i Protect su tijekom rasprave istaknuli da se članak 9. stavak 2. barem donekle trebao smatrati primjenjivim u glavnom postupku.

35 U članku 6. stavku 1. točki (a) upućuje se na projekte navedene u Dodatku I. (projekti za koje se *a priori* smatra da imaju značajne učinke na okoliš), dok se u članku 6. stavku 1. točki (b) upućuje na projekte koji „mogu imati značajne učinke na okoliš”.

36 Članak 9. stavak 1. Arhuške konvencije odnosi se na postupke za pristup informacijama o okolišu. On nije relevantan za predmetni zahtjev za prethodnu odluku.

44. Iz spisa pred Sudom se čini da projekt Aichelberglift ne spada u područje primjene Dodatka I. Arhuškoj konvenciji³⁷ ili Priloga I. Direktivi o procjeni učinaka na okoliš³⁸ te da stoga nije podlijebao obveznoj procjeni učinaka na temelju te direktive. Sud koji je uputio zahtjev taj zaključak potvrđuje u odluci kojom je uputio prethodno pitanje. Članak 6. stavak 1. točka (a) stoga nije primjenjiv.

45. Što se tiče članka 6. stavka 1. točke (b), ugovorne stranke moraju utvrditi „[može li određeni projekt] imati značajne učinke na okoliš” (moje isticanje)³⁹. U tom pogledu, „[ta] obveza postoji i u slučaju puke vjerojatnosti značajnih učinaka”⁴⁰. Relevantni čimbenici koji se moraju uzeti u obzir su veličina, lokacija i značajke mogućeg učinka projekta na okoliš⁴¹.

46. Elementi kojima Sud raspolaže nisu dovoljni da bi se utvrdilo spada li projekt Aichelberglift u područje primjene članka 6. stavka 1. točke (b) Arhuške konvencije. Osobito, iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje nije jasno je li projekt iz glavnog postupka ispitan, ili je trebao biti ispitan, kako bi se ocijenilo – u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o procjeni učinaka na okoliš ili člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Arhuške konvencije – je li se morao podvrgnuti procjeni učinaka⁴² te je li Protect mogao (ili nije mogao) osporavati rezultate te ocjene⁴³. Također je nejasno je li projekt, i u kojoj mjeri, smješten u PPO u smislu članka 3. stavka 1. Direktive o staništima te je li (ili nije) značaj učinaka projekta na vodu ispitan u okviru procjene učinaka provedene na temelju članka 6. stavka 3. te direktive. Naposljetku, točna narav odnosa između te procjene i postupka za izdavanje odobrenja iz glavnog postupka nije sasvim jasna, a činjenica da su (možebitno) međusobno povezani može biti relevantna za primjenjivost članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije⁴⁴.

47. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi potrebne činjenice kako bi odredio spada li projekt Aichelberglift u područje primjene članka 6. stavka 1. točke (b) Arhuške konvencije. Ako spada, članak 9. stavak 2. će tada doista biti primjenjiv. U tom slučaju, odgovori na pitanja suda koji je uputio zahtjev moći će se pronaći u obilnoj sudskoj praksi u vezi s člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije⁴⁵, kako je razvijena osobito u kontekstu članka 11. Direktive o procjeni učinaka na okoliš, koji odražava većinu odredaba članka 9. stavka 2.

37 U tom su dodatku navedeni projekti za koje se *a priori* smatra da imaju značajne učinke na okoliš, a oni koji se odnose na vodu uključuju: termoelektrane i nuklearne elektrane, postrojenja za preradu otpadnih voda, riječne putove i luke za riječni promet, sustave za odvođenje podzemnih voda ili umjetno ponovno dovodenje podzemnih voda kod kojih se godišnje radi o 10 milijuna kubičnih metara vode ili više, radove na prijenosu vodnih zalih između riječnih slivova i brana i drugih objekata namijenjenih zadržavanju ili trajnom skladištenju najmanje 10 milijuna kubičnih metara vode.

38 U Prilogu I. Direktivi o procjeni učinaka na okoliš navedeni su projekti povezani s vodom koji su slični onima iz Dodatka I. Arhuškoj konvenciji.

39 Članak 4. stavak 2. Direktive o procjeni učinaka na okoliš predviđa sličnu obvezu u pogledu projekata koji spadaju u područje primjene Priloga II. toj direktivi.

40 Vidjeti *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (Vodič za provedbu Arhuške konvencije), drugo izdanje, 2014., str. 132. (dostupno samo na kineskom, engleskom, francuskom i ruskom jeziku). Sud je zaključio da je Vodič za provedbu Arhuške konvencije moguće smatrati dokumentom s objašnjenjima, koji se za potrebe tumačenja konvencije može, prema potrebi, uzeti u obzir uz drugi relevantni materijal (presuda od 16. travnja 2015., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, t. 35.).

41 Vidjeti Vodič za provedbu Arhuške konvencije, str. 133. Također vidjeti, po analogiji, Prilog III. Direktivi o procjeni učinaka na okoliš, u kojem su navedeni relevantni kriteriji za takvo utvrđenje.

42 Takva procjena izaziva primjenu članka 6. i članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije: vidjeti presudu Brown Bears II, t. 56. i 57. U odluci kojom je upućeno prethodno pitanje navodi se samo da je zahtjev društva Aichelberglift za odobrenje prvotno razmatran u postupku temeljenom na članku 6. stavku 3. Direktive o staništima: vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

43 Ako organizacija za zaštitu okoliša ne može pokrenuti postupak protiv takve procjene, ta organizacija njome nije vezana te može njezine rezultate pobijati ili tužbom protiv te procjene *ili tužbom protiv eventualnih kasnijih odluka* kojima se izdaje odobrenje za dotični projekt. Vidjeti, po analogiji, presudu od 16. travnja 2015., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, t. 44. i 51. Stoga, članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije može u takvoj situaciji proizvesti učinke i izvan samog postupka u kojem dolazi do njegove primjene, unatoč činjenici da je procjenom provedenom tijekom postupka zaključeno da nema značajnih učinaka na okoliš u smislu članka 6. stavka 1. točke (b).

44 To je zato što se na tu prethodnu procjenu *jesu* primjenjivali članak 6. i članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije. Vidjeti presudu Brown Bears II, t. 56. i 57.

45 Najnoviji primjer je presuda Brown Bears II.

48. U nastavku ću se voditi pretpostavkom da članak 6. te stoga i članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije *nisu* primjenjivi; i da postupak u kojem je podnesen zahtjev za prethodnu odluku, u kojem Protect tvrdi da je izdavanjem odobrenja društvu Aichelberglift za vađenje vode radi proizvodnje snijega povrijeđen članak 4. Okvirne direktive o vodama, treba razmotriti isključivo s obzirom na članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije.

Prvo pitanje

49. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti želi doznati može li se organizacija za zaštitu okoliša pozvati na članak 4. Okvirne direktive o vodama ili na tu direktivu kao cjelinu, u vezi s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije, kako bi pred upravnim tijelom ili sudom osporila zakonitost činjenja ili nečinjenja nadležnog tijela u upravnom postupku na koji se ne primjenjuje Direktiva o procjeni učinaka na okoliš, poput onog koji se razmatra u glavnom postupku.

50. To je pitanje široko sročeno. Nadležno tijelo je upravni postupak iz predmetnog slučaja provelo u skladu s WRG-om iz 1959., koji je namijenjen provedbi Okvirne direktive o vodama. Činjenje koje se osporava u glavnom postupku jest odobrenje izdano na temelju WRG-a iz 1959. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je protiv izdavanja takvog odobrenja moguće podnijeti tužbu Landesverwaltungsgerichtu (Zemaljski upravni sud).

51. Stoga, procesna legitimacija organizacija za zaštitu okoliša da pred sudom osporavaju takvo odobrenje u vezi s člankom 4. Okvirne direktive o vodama središnji je problem koji je potrebno razmotriti prilikom analize tog pitanja. Prije analize pitanja procesne legitimacije organizacija za zaštitu okoliša da ospore zakonitost takvih odobrenja, razmotrit ću značenje članka 4. te direktive.

Značenje članka 4. Okvirne direktive o vodama

52. Austrijska vlada ističe da članak 4. Okvirne direktive o vodama nema izravan učinak jer ne određuje nikakve adresate, dok nizozemska vlada i Protect tvrde da se priznatim organizacijama za zaštitu okoliša treba dopustiti pozivanje na tu odredbu.

53. Voda se u Okvirnoj direktivi o vodama opisuje kao naslijeđe koje treba čuvati, zaštititi i postupati s njome kao takvom (uvodna izjava 1.). Tom se direktivom uspostavlja okvir za sprječavanje pogoršanja, poboljšanje zaštite i unapređivanje vodenog okoliša u Europskoj uniji (uvodna izjava 19. i članak 1.). Ona doprinosi ostvarenju okolišnih ciljeva Ugovora (uvodna izjava 11.).

54. Članak 4. Okvirne direktive o vodama, u kojem je utvrđen opći okolišni cilj direktive, ima središnje mjesto u cjelokupnom sustavu zaštite voda koji je uspostavljen tom direktivom.

55. Unatoč tomu što je Okvirna direktiva o vodama okvirna direktiva, Sud je u svojoj ključnoj presudi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland zaključio da „članak 4. stavak 1. točka (a) [te direktive] tipskom formulacijom ne samo da određuje ciljeve planiranja i upravljanja već ima i obvezujuće učinke”⁴⁶. Tekst članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i., koji predviđa da „[d]ržave članice *provode* potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda”, nameće obvezu državama

⁴⁶ Vidjeti presudu od 1. srpnja 2015., C-461/13, EU:C:2015:433, t. 43.

članicama da postupaju u tom smislu⁴⁷. Ta se obveza osobito mora poštovati prilikom odobravanja pojedinačnih projekata na temelju pravnog uređenja zaštite voda, i to tako da se odbije izdavanje odobrenja za projekte koji mogu rezultirati pogoršanjem stanja dotične vode, osim ako je zauzeto stajalište da se na te projekte primjenjuje odstupanje iz članka 4. stavka 7.⁴⁸

56. Sud je široko tumačio pojam „pogoršanje stanja” površinske vode iz članka 4. stavka 1. točke (a) podtočke i. Okvirne direktive o vodama. Tako se o pogoršanju radi čim stanje barem jednog od elemenata kvalitete, u smislu Priloga V. Direktivi, padne za jedan razred, čak i ako zbog tog pada voda kao cjelina ne padne u klasifikaciji⁴⁹.

57. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, kad god su odredbe direktive sadržajno gledajući bezuvjetne i dovoljno precizne, a provedbene mjere nisu donesene u propisanom roku, na te je odredbe moguće pozvati se protiv bilo koje nacionalne odredbe koja nije u skladu s direktivom, odnosno u slučaju kad te odredbe definiraju prava koja pojedinci mogu ostvarivati u odnosu na državu⁵⁰.

58. Prema mojem mišljenju, zabrana pogoršanja je stroga, bezuvjetna i dovoljno jasna da ima izravan učinak⁵¹.

59. Sud je u kontekstu direktiva o okolišu u nekoliko predmeta zaključio da dovoljno precizne odredbe o zaštiti zajedničkog prirodnog naslijeđa imaju izravan učinak unatoč činjenici da ne dodjeljuju izričito prava pojedincima⁵². Sud je nedavno priznao izravan učinak članka 6. stavka 3. Direktive o staništima⁵³, kojim se nameće obveza provedbe procjene učinaka prije nego što se izda odobrenje za projekt koji će vjerojatno imati značajne učinke na zaštićeno područje. Sud je također zaključio da bi se zainteresirane osobe trebale moći pozvati na obvezna pravila kako bi ostvarile svoja prava kada god nepoštovanje mjera predviđenih direktivom može ugroziti zdravlje ljudi⁵⁴.

60. Sud je u tim predmetima, uključujući predmet *Brown Bears II*, zaključio da bi s obvezujućim učinkom direktiva koji im je priznat člankom 288. UFEU-a bilo nespojivo načelno isključiti mogućnost da se priznate organizacije za zaštitu okoliša pozivaju na obvezu propisanu tom direktivom. Ako je zakonodavac Unije direktivom nametnuo državama članicama obvezu da postupaju na određeni način, djelotvornost takve obveze bila bi oslabljena ako se pojedinci na nju ne bi mogli pozivati pred nacionalnim sudovima. Njezina bi djelotvornost na sličan način bila ugrožena i ako je nacionalni sudovi ne bi mogli uzeti u obzir kao element prava Unije kako bi odlučili je li nacionalni zakonodavac, kada je koristio mogućnost izbora oblika i metode provedbe, djelovao unutar granica svoje diskrecije predviđenih tom direktivom⁵⁵.

47 U tom pogledu, vidjeti presudu od 1. srpnja 2015., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 31. (moje isticanje).

48 Vidjeti presudu od 1. srpnja 2015., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 50.

49 Vidjeti presudu od 1. srpnja 2015., *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 70.

50 Vidjeti presudu od 19. siječnja 1982., *Becker*, 8/81, EU:C:1982:7, t. 25.

51 Sud je u kontekstu članka 2. stavka 1. Direktive o procjeni učinaka na okoliš zaključio da činjenica da država ima određen stupanj diskrecije ne onemogućuje takav izravan učinak. Vidjeti presudu od 24. listopada 1996., *Kraaijeveld i dr.*, C-72/95, EU:C:1996:404, t. 59.

52 U kontekstu članka 2. stavka 1. Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš [neslužbeni prijevod] (SL 1985., L 175, str. 40.), tumačenog u vezi s njezinim člankom 1. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 2., vidjeti presudu od 7. siječnja 2004., *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, t. 64. do 66. U kontekstu članka 9. Direktive Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1.) vidjeti presudu od 7. ožujka 1996., *Associazione Italiana per il WWF i dr.*, C-118/94, EU:C:1996:86, t. 19.

53 Vidjeti presudu *Brown Bears II*, t. 44.

54 Vidjeti presudu od 17. listopada 1991., *Komisija/Njemačka*, C-58/89, EU:C:1991:391, t. 14. U tom istom smislu, vidjeti presude od 30. svibnja 1991., *Komisija/Njemačka*, C-59/89, EU:C:1991:225, t. 19.; od 30. svibnja 1991., *Komisija/Njemačka*, C-361/88, EU:C:1991:224, t. 16.; od 12. prosinca 1996., *Komisija/Njemačka*, C-298/95, EU:C:1996:501, t. 16.; od 7. rujna 2004., *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, t. 66.; od 25. srpnja 2008., *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, t. 37. i od 19. studenoga 2014., *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, t. 55. i 56.

55 Vidjeti presudu *Brown Bears II*, t. 44.

61. Mogućnost pozivanja na članak 4. Okvirne direktive o vodama proizlazi iz radnje (suprotne pravu Unije) koja treba biti zabranjena. Stoga, prema mojem mišljenju, organizacije za zaštitu okoliša mogu se pozivati na članak 4. ako u nacionalnom pravu imaju na raspolaganju pravna sredstva koja im to omogućuju⁵⁶.

Može li se organizacija za zaštitu okoliša pozivati na članak 4. Okvirne direktive o vodama?

62. Austrijska vlada ističe da Okvirna direktiva o vodama, osim u ograničenoj odredbi članka 14., ne predviđa mogućnost sudjelovanja niti pravo na sudski nadzor. To je u suprotnosti s nekim drugim direktivama o okolišu⁵⁷, od kojih su neke izmijenjene izričito kako bi se provela prava predviđena člankom 9. Arhuške konvencije⁵⁸. Dodaje da članak 9. stavak 3. te konvencije, na kojem Protect temelji svoju procesnu legitimaciju, nema izravan učinak.

Opće napomene o tumačenju članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije

63. Članak 9. stavak 3. predviđa da je svaka stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti (među kojima su, na temelju članka 2. stavka 4., i organizacije za zaštitu okoliša), koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koja su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš. Članak 9. stavak 3. stoga predviđa pravo, među ostalim, pobijanja akata upravnih tijela usvojenih u upravnim postupcima.

64. Nesporno je da se u predmetnom kontekstu ne primjenjuje nijedna odredba koja je izričito usvojena radi provedbe članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije. Osobito, Okvirna direktiva o vodama uspostavlja zakonodavni okvir a da pritom ne određuje detaljna postupovna pravila koja su potrebna za njezinu provedbu. Članak 4. kao takav ne daje organizacijama za zaštitu okoliša pravo da pokrenu upravni ili sudski nadzor. Jedinom relevantnom odredbom čini se stavak 1. članka 14. („Informiranje i konzultiranje javnosti”), kojim je predviđeno da „[d]ržave članice *potiču* aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana u provedbu [te] direktive”⁵⁹. Čini mi se da je ta odredba preopćenita da bi se na nju moglo izravno oslanjati kao na izvor postupovnih prava.

65. Sud je zaključio da članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije nema izravan učinak⁶⁰. Stoga se organizacije za zaštitu okoliša ne mogu izravno pozivati na tu odredbu kako bi tvrdile da imaju procesnu legitimaciju za pobijanje činjenja nacionalnih tijela, kao što je odobrenje izdano društvu Aichelberglift.

⁵⁶ Nezavisna odvjetnica J. Kokott došla je do istog zaključka u svojem mišljenju u predmetu Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:60, t. 141.

⁵⁷ Vidjeti članak 25. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.) i članak 11. Direktive o procjeni učinaka na okoliš.

⁵⁸ Vidjeti Direktivu 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337 i 96/61/EZ [od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja] (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.).

⁵⁹ Moje isticanje. Koliko shvaćam na temelju objašnjenja suda koji je uputio zahtjev, ostatak članka 14., u kojem je predviđeno pravo na informiranost i pravo iznošenja komentara, nije relevantan za ovaj predmet.

⁶⁰ Vidjeti presudu Brown Bears I, t. 45. i presudu od 13. siječnja 2015., Vijeće i dr./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, t. 59.

66. U nedostatku Unijinih pravila o tom pitanju, na domaćim je pravnim sustavima svake pojedine države članice da utvrde detaljna postupovna pravila o pravnim sredstvima za zaštitu prava koja proizlaze iz prava Unije, odnosno, u predmetnom slučaju, iz Okvirne direktive o vodama tumačene u vezi s Arhuškom konvencijom, s obzirom na to da su države članice odgovorne za osiguravanje *djelotvorne* zaštite tih prava u svakom pojedinom slučaju⁶¹.

67. Postupovna autonomija država članica nije apsolutna. Mora se ostvarivati u skladu s ciljevima i svrhom Arhuške konvencije i Okvirne direktive o vodama.

68. Ovdje zastajem kako bih podsjetila da je nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, 1. prosinca 2009., načelo „visoke razine zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša” predviđeno člankom 3. stavkom 3. UEU-a postalo temeljni cilj prava Unije. To je načelo utvrđeno i u članku 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima⁶², koja – također od stupanja na snagu Ugovora o Lisabonu – predstavlja dio primarnog prava Unije te je treba smatrati alatom za tumačenje sekundarnog prava⁶³.

69. Iz Okvirne direktive o vodama proizlazi da su države članice odgovorne za provedbu okolišnih ciljeva te direktive, kako su osobito utvrđeni u člancima 1. i 4., i da se uspjeh te direktive oslanja prije svega na informiranje, konzultiranje i *sudjelovanje javnosti* (uvodna izjava 14.)⁶⁴. Osim toga, u skladu s člankom 14. stavkom 1., države članice *potiču* aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana u provedbu Okvirne direktive o vodama.

70. Te odredbe upućuju na način na koji se članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije treba protumačiti. Sudjelovanje javnosti u ranim fazama upravnog postupka u skladu s člankom 14. stavkom 1. Okvirne direktive o vodama bilo bi u velikoj mjeri besmisleno ako barem jedan od pripadnika javnosti ne može imati procesnu legitimaciju u kasnijim fazama procesa, osobito kako bi osporio sukladnost odluka usvojenih u tom postupku s tom direktivom.

Mjerila koja države članice mogu propisati u skladu s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije

71. Istina, države članice u kontekstu Arhuške konvencije uživaju mnogo fleksibilnosti. Osobito, pravo na upravni ili sudski pravni lijek iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije može se priznati samo onim pripadnicima javnosti koji „udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom”.

72. Međutim, kada propisuju postupovna pravila za provedbu članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije, države članice moraju imati na umu da je cilj te konvencije osiguravanje „[...] dostupnost[i] sudbenih mehanizama javnosti, uključujući i organizacije, kako bi njihovi zakoniti interesi bili zaštićeni i zakon proveden” (osamnaesta uvodna izjava).

73. Izraz „koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom” ne može služiti „kao izgovor za uvođenje ili zadržavanje mjerila koja su tako stroga da zapravo onemogućuju svim ili gotovo svim organizacijama za zaštitu okoliša da pobijaju činjenja ili nečinjenja koja su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš”; taj izraz „upućuje na to da su se ugovorne stranke suzdržavale kako ne bi odredile prestroga mjerila. Stoga, pristup takvim

61 U tom pogledu, vidjeti presudu Brown Bears I, t. 47.; također vidjeti, u drukčijem kontekstu, presudu od 15. rujna 2016., Star Storage i dr., C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, t. 46.

62 SL 2010., C 83, str. 389. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.) (u daljnjem tekstu: Povelja). Ta odredba predviđa obvezu osiguravanja da „visoka razina zaštite okoliša i poboljšavanje kvalitete okoliša” budu uključeni u politike Unije.

63 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2014:2324, t. 6. Kako sam nedavno navela u svojem mišljenju u predmetu C-557/15, Komisija/Malta, EU:C:2017:613 (presuda još nije donesena), potpuno se slažem s nezavisnim odvjetnikom N. Jääskinenom, koji je stavio naglasak na taj važan razvoj.

64 O ostalim ciljevima te direktive govorilo se u gornjim točkama 53. i 54.

postupcima treba se pretpostavljati, a ne biti iznimka”; te „sva takva mjerila moraju biti u skladu s ciljevima Konvencije u pogledu pristupa pravosuđu”⁶⁵. Najlogičnije tumačenje tog izraza je to da se, prema mojem mišljenju, njime upućuje na alternativne postupovne zahtjeve u članku 9. stavku 2. da pripadnici javnosti „imaju dovoljan interes” ili da „dokažu povredu prava”.

74. U svojem mišljenju u predmetu Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening⁶⁶ analizirala sam pitanje uvjeta koje države članice mogu odrediti na temelju članka 1. stavka 2. Direktive 85/337 (koja je sada zamijenjena Direktivom o procjeni učinaka na okoliš), u kojem se govori o „bilo kojim zahtjevima u skladu s nacionalnim pravom”⁶⁷. Zaključci koje sam tamo iznijela mogu se primijeniti i na predmetni kontekst. Organizacije za zaštitu okoliša koje promiču zaštitu okoliša te koje ispunjavaju objektivno opravdane, transparentne i nediskriminirajuće zahtjeve iz nacionalnog prava koji unapređuju pristup pravosuđu moraju, prema mojem mišljenju, imati mogućnost pozivati se na članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije.

75. Iz toga slijedi da nacionalnim pravom nije moguće na opći način isključiti prava svih organizacija za zaštitu okoliša koja proizlaze iz članka 9. stavka 3., pod krinkom uvođenja u nacionalno pravo „mjerila” za ostvarenje tih prava⁶⁸. U predmetu Trianel⁶⁹ navela sam da sustav zaštite, baš kao Ferrari s potpuno zaključanim vratima, nije od velike praktične pomoći ako potpuno onemogućuje određene vrste radnji.

76. Takvo tumačenje izraza „mjerila, ako ih ima” doista bi imalo apsurdne posljedice. Postupovni sustav koji praktički isključuje pravo svih organizacija za zaštitu okoliša da pobijaju upravne akte usvojene na temelju nacionalnih odredaba koje provode Okvirnu direktivu o vodama mogao bi ozbiljno oslabiti korisni učinak zabrane iz članka 4.⁷⁰ i, općenitije, ugroziti ostvarenje cilja u pogledu visoke razine zaštite okoliša predviđenog u članku 37. Povelje.

Uloga organizacija za zaštitu okoliša

77. Prirodni okoliš pripada svima nama te je njegova zaštita naša zajednička odgovornost. Sud je utvrdio da se pravila Unijina prava o okolišu u većem dijelu odnose na javni interes, a ne samo na zaštitu interesa pojedinaca kao takvih⁷¹. Ni voda ni ribe u njoj ne mogu pristupiti sudu. Isto tako, ni stabla nemaju procesnu legitimaciju⁷².

65 Vidjeti Vodič za provedbu Arhuške konvencije, str. 198.

66 C-263/08, EU:C:2009:421, osobito t. 73. i 74.

67 U tom sam mišljenju istaknula da u biti mogu postojati sljedeće dvije vrste uvjeta. Kao prvo, moguće je odrediti uvjete koji se odnose na nacionalne zahtjeve u pogledu registracije, osnivanja ili priznavanja udruga, kojima se traži ishođenje pravne deklaracije o *postojanju* takvih subjekata na temelju nacionalnog prava. Kao drugo, moguće je odrediti uvjete koji se odnose na *aktivnosti* takvih organizacija i način na koji su one povezane s legitimnom zaštitom interesa koji se tiču okoliša. Nisu prihvatljivi uvjeti koji su sročeni na tako nejasan i neodgovarajući način da uzrokuju nesigurnost ili diskriminirajuće posljedice. Još je jasnije da se moraju odbiti sva ograničenja čiji je učinak takav da organizacijama za zaštitu okoliša *otežavaju* pristup upravnim i sudskim postupcima, umjesto da ga *olakšavaju*.

68 Vidjeti, po analogiji, presudu od 26. lipnja 2001., BECTU, C-173/99, EU:C:2001:356, t. 53. Sud je u toj presudi zaključio da izraz „u skladu s uvjetima [...] iz nacionalnog zakonodavstva”, sadržan u direktivi kojom se predviđa pravo zaposlenika na plaćeni odmor, treba tumačiti na način da „države članice, iako mogu u svojem domaćem zakonodavstvu utvrditi uvjete za ostvarenje i provedbu prava na plaćeni godišnji odmor, tako da odrede posebne okolnosti u kojima radnici mogu ostvariti to pravo, koje imaju u pogledu svih dovršenih razdoblja rada, ne mogu postojanje tog prava [...] podvrgnuti nikakvim preduvjetima”.

69 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Trianel, C-115/09, EU:C:2010:773, t. 77.

70 Vidjeti, po analogiji, obrazloženje Suda u predmetima u kojima je razmatrao isključenje procesne legitimacije osoba koje imaju imovinu u blizini lokacije projekta (presuda od 16. travnja 2015., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231) i organizacija za zaštitu okoliša s manje od 2000 članova (presuda od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631). U vezi s potonjim predmetom, valja istaknuti da su u vrijeme nastanka činjeničnog stanja u tom predmetu samo dvije organizacije za zaštitu okoliša u Švedskoj imale toliko članova, što znači da je *učinak* pravila bio takav da je praktički svim takvim organizacijama onemogućavao pristup sudu.

71 Vidjeti presudu od 12. svibnja 2011., Trianel, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 46.

72 U vezi s tim pitanjem vidjeti Stone, D., *Should trees have standing?*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

78. Sud koji je uputio zahtjev je u odluci kojom je uputio prethodno pitanje objasnio, a na raspravi je to učinila i austrijska vlada, da određeni subjekt u upravnim ili sudskim postupcima ima procesnu legitimaciju samo ako ima materijalna prava za koja navodi da su povrijeđena. Organizacije za zaštitu okoliša ne mogu, po samoj svojoj naravi, ispuniti uvjet imanja materijalnih prava. To praktički onemogućuje takvim organizacijama pobijanje upravne odluke pred upravnim tijelom ili sudom, neovisno o tome kako pažljivo postupaju ili koliko su primjedbe koje žele istaknuti relevantne.

79. Prema mojem shvaćanju, to bi značilo da čak ni pojedinačni nositelji prava ne mogu pokrenuti postupak u kojem navode povredu odredbe namijenjene zaštiti okoliša kao takvog ili odredbe koja štiti javni interes, kao što je zabrana pogoršanja iz članka 4. Okvirne direktive o vodama. Iz toga proizlazi da nitko ne može djelovati kako bi zaštitio okoliš, osim ako se materijalna prava pojedinaca poklapaju s javnim interesom i osim ako ti pojedinci odluče pokrenuti postupak radi ostvarenja tih prava pred nadležnim tijelom ili sudom⁷³.

80. Kako sam objasnila u svojem mišljenju u predmetu Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening⁷⁴, organizacije za zaštitu okoliša izražavaju zajednički i javni interes koji inače nitko drugi ne bi mogao štititi. One zahtjeve mnoštva pojedinaca spajaju u jedan postupak, djeluju kao filtar te doprinose svojim specijalističkim znanjem, čime sudovima omogućuju lakše donošenje odluka. Stoga, one dugoročno pospješuju postupke koji se odnose na okoliš. Pritom imaju ključnu ulogu u zaštiti našeg zajedničkog okolišnog naslijeđa.

81. Autori Arhuške konvencije nisu odlučiti predvidjeti mogućnost podnošenja *actio popularis* u pitanjima okoliša. Umjesto toga su odlučili ojačati ulogu organizacija za zaštitu okoliša. Pritom su zauzeli pristup koji predstavlja sredinu između maksimalističkog pristupa (*actio popularis*) i minimalističkog pristupa (pravo ulaganja pojedinačnog pravnog lijeka, koje imaju samo stranke s izravnim interesom)⁷⁵. Smatram da je to bio razborit i pragmatičan kompromis.

82. Sud je utvrdio da pripadnici javnosti i udruge moraju igrati aktivnu ulogu u zaštiti okoliša⁷⁶. Sedma, trinaesta i sedamnaesta uvodna izjava Arhuške konvencije naglašavaju važnost organizacija za zaštitu okoliša. Kako je nezavisna odvjetnica J. Kokott pravilno istaknula u svojem mišljenju u predmetu Brown Bears II⁷⁷, članak 2. stavak 5. Arhuške konvencije predviđa priznavanje interesa organizacija za zaštitu okoliša koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva. I Europski sud za ljudska prava naglasio je ulogu koju imaju nevladine organizacije, zaključivši da ih se u pogledu javnih pitanja može smatrati društvenim „psima čuvarima”⁷⁸.

83. Općenito, smatram da donositelj odluke u upravnom ili sudskom postupku treba imati na raspolaganju što je više moguće informacija o utjecaju predloženog projekta na okoliš. To znači da se procesna legitimacija treba priznati organizacijama za zaštitu okoliša koje udovoljavaju relevantnim mjerilima iz domaćeg zakonodavstva u pogledu njihova postojanja i aktivnosti⁷⁹. S obzirom na njihovu ulogu u pitanjima koja se odnose na okoliš, takve su organizacije u posebno dobrom položaju da pruže relevantne informacije.

73 Koliko shvaćam očitovanja austrijske vlade, organizacija za zaštitu okoliša, čak i da je kupila zemljište pored lokacije projekta, mogla bi samo tvrditi da su povrijeđene odredbe o zaštiti materijalnih prava koja ima kao vlasnik.

74 C-263/08, EU:C:2009:421, t. 59. do 65.

75 U Vodiču za provedbu Arhuške konvencije navedeno je da se „Konvencijom želi omogućiti velika fleksibilnost pri određivanju organizacija za zaštitu okoliša koje imaju pristup pravosuđu. [...] Stranke nisu obvezne u svojem domaćem zakonodavstvu uspostaviti sustav tužbe u javnom interesu (*actio popularis*) kojom bi svatko mogao pobijati bilo koju odluku, čin ili propust povezan s okolišem” (vidjeti str. 198.).

76 Vidjeti presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, t. 40.

77 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Brown Bears II, EU:C:2016:491, t. 48.

78 Vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava od 28. studenoga 2013., Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung/Austrija, (CE:ECHR:2013:1128JUD003953407), t. 34.

79 Vidjeti gornju točku 74.

84. Prema mojem shvaćanju, članak 2. stavak 5. i članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije pružaju okvir za razumijevanje načina na koji treba pristupiti ulozi organizacija za zaštitu okoliša kao posrednika za okoliš. Ako Unijine direktive o okolišu nameću državama članicama obveze, organizacije za zaštitu okoliša koje udovoljavaju kriterijima iz članka 2. stavka 5. Arhuške konvencije načelno bi, u skladu s člankom 9. stavkom 3. te konvencije, trebale imati mogućnost pristupa sudu kako bi tvrdile da su te obveze povrijeđene.

85. Naravno, pojedinci na koje utječe projekt s učincima na okoliš imaju procesnu legitimaciju da brane svoju imovinu ili druge interese od potencijalne štete koju projekt može uzrokovati. Ako se organizacijama za zaštitu okoliša uskrati mogućnost da od suda traže provjeru je li upravna odluka u skladu s obvezama države članice, poput onih koje proizlaze iz članka 4. Okvirne direktive o vodama, okoliš – odnosno javni interes – neće biti adekvatno zastupan i zaštićen. To bi dovelo do apsurdne posljedice da bi privatna imovina i interesi pojedinaca od mogućih pogrešaka uprave bili bolje zaštićeni nego javni interes. To zasigurno nije bila namjera zakonodavca Unije.

Učinak članka 47. Povelje

86. Osim toga, članak 4. Okvirne direktive o vodama mora se tumačiti s obzirom na članak 47. Povelje⁸⁰.

87. Ta odredba primarnog prava potvrđuje načelo djelotvorne sudske zaštite. Ona zahtijeva da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima iz te odredbe⁸¹.

88. U članku 51. stavku 1. predviđeno je da se na Povelju protiv država članica može pozivati samo kada provode pravo Unije⁸². Kada država članica propiše postupovna pravila koja ograničavaju mogućnost organizacija za zaštitu okoliša da podnesu tužbu u javnom interesu kojom navode povredu članka 4. Okvirne direktive o vodama, ona provodi obveze iz prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje⁸³. Osim toga, relevantnost članka 47. Povelje nije ograničena na slučajeve u kojima materijalnu odredbu prava Unije prati postupovna odredba koja daje pravo na djelotvornu sudsku zaštitu⁸⁴.

89. Postupovno pravilo koje načelno i u praksi znatno otežava organizaciji za zaštitu okoliša obavljanje uloge propisane člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije i pobijanje zakonitosti upravne odluke za koju smatra da povređuje članak 4. Okvirne direktive o vodama nužno nije u skladu s temeljnim pravom na djelotvoran sudski pravni lijek predviđenim u pravu Unije⁸⁵.

90. Takvo opće isključenje ne može zakonitim učiniti činjenica da je država članica u svojem domaćem pravnom poretku odlučila procesnu legitimaciju uvjetovati imanjem prava, a ne interesa. Tekst članka 9. Arhuške konvencije, kao cjelina, pokazuje da su autori te konvencije bili potpuno svjesni razlika u pravilima o procesnoj legitimaciji u pojedinim ugovornim strankama. Pažljivo su sastavili odredbe članka 9. o procesnoj legitimaciji organizacija za zaštitu okoliša, tako da pristup sudovima *ne* ovisi o odabiru pojedinih ugovornih stranaka.

⁸⁰ S tim u vezi vidjeti presudu od 30. travnja 2014., Pflieger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 30. do 37. kao i moje mišljenje u tom predmetu, EU:C:2013:747, t. 44. do 46.

⁸¹ Vidjeti presude od 18. prosinca 2014., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 45.; od 6. listopada 2015., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, t. 95. i od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 73.

⁸² U tom pogledu, vidjeti presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17. Također vidjeti presudu od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 49.

⁸³ Vidjeti, po analogiji, presudu Brown Bears II, t. 52. i presudu od 6. listopada 2015., Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, t. 33.

⁸⁴ Nasuprot tomu, vidjeti presudu od 27. lipnja 2013., Agroksulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, t. 59. i 60.; također vidjeti presude od 23. listopada 2014., Olainfarm, C-104/13, EU:C:2014:2316, t. 34. do 40. i od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 34. do 41.

⁸⁵ Vidjeti presudu od 27. rujna 2017., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, t. 72. i 73.

Zaključne napomene

91. Priznavanje procesne legitimacije organizacija za zaštitu okoliša u skladu s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije ne znači, u ovim okolnostima, da se toj odredbi na mala vrata daje izravan učinak. Umjesto toga, ono je logična posljedica potrebe za zaštitom korisnog učinka članka 4. Okvirne direktive o vodama, promatranog iz perspektive temeljnog prava na djelotvoran sudski pravni lijek.

92. Sud je u mnogo prilika bio spreman podržati široko, teleološko tumačenje zakonodavstva Unije o okolišu⁸⁶. Pristup koji sam predložila samo konsolidira ono što je Sud već odlučio u presudi *Brown Bears II*.

93. Naposljetku, informacije kojima Sud raspolaže upućuju na to da ne postoji nikakav sukob između tumačenja koje predlažem i članka 132. stavka 1. Bundes-Verfassungsgesetzes (koji je dio poglavlja VII., naslovljenog „Ustavna i upravna jamstva”). Kako je objasnio sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na tu odredbu, samo fizička ili pravna osoba koja navodi da su odlukom upravnog tijela povrijeđena njezina prava i koja je bila stranka prethodnog upravnog postupka može navoditi povredu tih prava tako da upravnom sudu podnese tužbu protiv te upravne odluke. Koliko shvaćam, ne čini se da ti zahtjevi predstavljaju prepreku za priznavanje procesne legitimacije organizacija za zaštitu okoliša da pobijaju zakonitost upravnih odluka u skladu s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije.

94. Stoga, odgovor na prvo pitanje treba biti da se članak 4. Okvirne direktive o vodama, u vezi s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije i člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protive nacionalna postupovna pravila koja organizacijama za zaštitu okoliša koje su propisno osnovane i djeluju u skladu sa zahtjevima nacionalnog prava onemogućuju pristup upravnim ili sudskim postupcima u smislu članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije kako bi pobijale akte nadležnog tijela usvojene u upravnom postupku vođenom na temelju odredaba nacionalnog prava kojima je ta direktiva provedena.

95. Budući da sam potvrdno odgovorila na prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev, potrebno je razmotriti i drugo i treće pitanje.

Drugo pitanje

96. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti želi utvrditi zahtijeva li Arhuška konvencija da organizacija za zaštitu okoliša ima mogućnost navoditi povredu članka 4. Okvirne direktive o vodama tijekom postupka pred upravnim tijelom ili je dovoljno da takva organizacija ima mogućnost odluku upravnog tijela usvojenu na kraju tog postupka pobijati pred sudom.

97. Iz odgovora koji sam predložila na prvo pitanje proizlazi da se organizaciji za zaštitu okoliša mora omogućiti pozivanje na članak 4. Okvirne direktive o vodama, u vezi s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije, radi pobijanja odluke upravnog tijela usvojene na kraju upravnog postupka vođenog na temelju odredaba nacionalnog prava kojima je provedena Okvirna direktiva o vodama.

98. Ostaje pitanje zahtijeva li Arhuška konvencija ujedno da se organizaciji za zaštitu okoliša omogući pozivanje na članak 4. Okvirne direktive o vodama *tijekom* takvog upravnog postupka. Drugim riječima, mora li joj se osigurati pravo sudjelovanja u takvom postupku? Na ovo pitanje ću odgovoriti u dva stadija: najprije općenito, a potom uzimajući u obzir poseban kontekst austrijskog prava.

⁸⁶ Vidjeti sudsku praksu navedenu u ovom mišljenju. Također vidjeti, među ostalim, presudu od 22. rujna 1988., *Land de Sarre i dr.*, 187/87, EU:C:1988:439, t. 14. do 20. Taj se predmet odnosio na tumačenje članka 37. Ugovora o Euratomu, koji je uređivao pitanje može li odlaganje bilo kakvog radioaktivnog otpada „uzrokovati radioaktivno zagađenje vode, tla ili zraka druge države članice”. Suočeni s izborom između strogog doslovnog tumačenja te odredbe i šireg, teleološkog tumačenja, i Sud i nezavisni odvjetnik (*Sir Gordon Slynn*, vidjeti njegovo mišljenje u tom predmetu, EU:C:1988:291) odabrali su potonje.

Pravo sudjelovanja: opće napomene

99. Članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije predviđa pravo na upravni ili sudski nadzor „činjenja [...] tijela vlasti”. Ona uključuju odluke usvojene na kraju upravnih postupaka. Za razliku od članka 6. te konvencije, članak 9. stavak 3. ne predviđa prava *sudjelovanja* u upravnim postupcima. Ta se prava moraju analizirati s obzirom na članak 6. Međutim, zbog razloga koje sam ranije navela⁸⁷, vodit ću se pretpostavkom da članak 6. i članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije nisu primjenjivi u ovom predmetu.

100. Činjenica da organizacija za zaštitu okoliša ima pravo osporavati upravnu odluku sama po sebi ne podrazumijeva pravo na sudjelovanje u postupku na temelju kojeg je usvojena ta odluka. Sud je zaključio da je sudjelovanje u postupku donošenja odluke u vezi s okolišem odvojeno od sudskog nadzora te da nema istu svrhu kao taj nadzor⁸⁸.

101. Za razliku od nekih drugih direktiva o okolišu⁸⁹, Okvirna direktiva o vodama ne predviđa izričito sudjelovanje javnosti. Također, ne zahtijeva, za razliku od Direktive o staništima, da se projekt može odobriti samo „ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti”.

102. Međutim, stavak 1. članka 14., naslovljenog „Informiranje i konzultiranje javnosti”, ipak predviđa da države članice „*potiču* aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana u provedbu [te d]irektive”⁹⁰, a u uvodnoj izjavi 14. se navodi da se uspjeh te direktive prije svega oslanja na informiranje, konzultiranje i *sudjelovanje javnosti*. Postupak izdavanja odobrenja na temelju WRG-a iz 1959. treba smatrati provedbom te direktive⁹¹.

103. Čini mi se da cilj članka 14. stavka 1. Okvirne direktive o vodama ne bi bio poštovan ako „sudjelovanje” javnosti koje organizira država članica u skladu s tom odredbom ne bi bilo popraćeno postupovnim pravima koja omogućuju pripadnicima javnosti da izražavaju svoja stajališta i koja od nadležnih tijela zahtijevaju da ta stajališta uzmu u obzir. Takav oblik „sudjelovanja” javnosti ne bi se mogao nazvati „konzultiranjem”. Bio bi sličniji „izjavi o namjeri” koju nadležno tijelo daje javnosti.

104. Sud je već objasnio da položaj stranke u upravnom postupku omogućuje organizaciji za zaštitu okoliša da aktivnije sudjeluje u odlučivanju tako da detaljnije i na prikladniji način izloži svoje argumente o riziku da bi planirani projekt mogao imati štetne učinke na okoliš. Nadležna tijela moraju te argumente uzeti u obzir prije nego što odobre projekt. Bez takvog sudjelovanja, argumenti u prilog zaštiti okoliša možda se nikada ne bi iznijeli ili uzeli u obzir, tako da temeljni cilj postupka predviđenog u članku 14. stavku 1. Okvirne direktive o vodama, odnosno osiguravanje visoke razine zaštite okoliša, možda ne bi bio ostvaren⁹².

87 Vidjeti točku 48. ovog mišljenja.

88 Vidjeti presudu od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08, EU:C:2009:631, t. 38.

89 Vidjeti, primjerice, članak 6. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.); članak 13. Direktive 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL 2004., L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.); članak 25. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.); članak 11. Direktive o procjeni učinaka na okoliš i članak 23. Direktive 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ (SL 2012., L 197, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 31., str. 77.).

90 Moje isticanje

91 Vidjeti, po analogiji, presude od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 32. i od 4. svibnja 2016., Komisija/Austrija, C-346/14, EU:C:2016:322, t. 53.

92 Vidjeti presudu Brown Bears II, t. 69. i 70.

105. Nadalje, cilj upravnog postupka kada je riječ o pitanjima okoliša, uključujući ona koja se odnose na vodu, jest donošenje odluke koja interese podnositelja zahtjeva za odobrenje pomiruje s pratećim ograničenjima u vezi sa zaštitom okoliša. Djelotvoran postupak je onaj u kojem organizacija za zaštitu okoliša može sudjelovati u ranoj fazi kako bi istaknula relevantna razmatranja koja se odnose na okoliš. To čini postupak uravnoteženim i smanjuje vjerojatnost nastanka kasnijih sporova. Sud je oduvijek bio svjestan potrebe za unapređenjem postupovne ekonomije u različitim vrstama postupka⁹³.

106. Iz toga slijedi da priznavanje organizaciji za zaštitu okoliša položaja stranke u upravnom postupku kako bi se mogla pozvati na izravno primjenjive odredbe prava Unije o okolišu, kao što je članak 4. Okvirne direktive o vodama⁹⁴, doprinosi održavanju i unapređivanju vodenog okoliša u Uniji i, općenitije, ostvarenju ciljeva prava Unije o okolišu⁹⁵.

107. U nedostatku pravila Unije koja uređuju to pitanje, na sudu koji je uputio zahtjev jest da, u skladu s načelom dosljednog tumačenja, nacionalno postupovno pravo protumači što je više moguće s obzirom na te ciljeve, kako bi osigurao njihovu djelotvornu provedbu⁹⁶.

Pravo sudjelovanja u kontekstu austrijskog prava

108. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da, u skladu s člankom 132. stavkom 1. Bundes-Verfassungsgesetzes, samo fizičke ili pravne osobe koje su imale položaj stranke u upravnom postupku mogu protiv odluke usvojene na kraju takvog postupka podnijeti tužbu sudu ili upravnom sudu (u predmetnom slučaju, Verwaltungsgerichtu odnosno savezne zemlje). Stoga, položaj stranke u upravnom postupku i pravo podnošenja tužbe međusobno su povezani. Nepostojanje ili gubitak položaja stranke u postupku pred upravnim tijelom stoga rezultira gubitkom prava na pobijanje odluke tog upravnog tijela tužbom.

109. Načelno se ne čini da takav zahtjev u pogledu prethodnog sudjelovanja u upravnom postupku potkopava prava zajamčena Arhuškom konvencijom ili Okvirnom direktivom o vodama. Pravu djelotvornog sudskog nadzora iz članka 47. Povelje i načelu djelotvornosti ne protivi se da takav zahtjev bude uvjet za pokretanje sudskog postupka ako pravila kojima je uređen taj pravni lijek ne narušavaju neproporcionalno djelotvornost sudske zaštite⁹⁷.

110. Međutim, stajalište austrijske vlade shvaćam na način da organizacija za zaštitu okoliša praktički ne može steći položaj stranke u takvom upravnom postupku kako bi promicala obvezne ciljeve prava Unije o okolišu predviđene u članku 4. Okvirne direktive o vodama⁹⁸.

111. Ako je uređenje u nacionalnom pravu doista onakvo kako je gore opisano – što isključivo može odrediti sud koji je uputio zahtjev – odbijanje da se organizaciji za zaštitu okoliša prizna položaj stranke u upravnom postupku bilo bi jednako negiranju prava na djelotvoran sudski pravni lijek koje takve organizacije imaju na temelju članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 4. Okvirne direktive o vodama. Iz odgovora koji sam predložila na prvo pitanje proizlazi da organizaciju za zaštitu okoliša nije dopušteno lišiti tog prava kada je to pravo sudjelovanja nužno za promicanje obveznih ciljeva prava Unije o okolišu predviđenih u članku 4. Okvirne direktive o vodama.

⁹³ Vidjeti, primjerice, u kontekstu državnih potpora, presudu od 13. lipnja 2013., HGA i dr./Komisija, C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, t. 51.; u kontekstu određivanja emisijskih jedinica u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, presudu od 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 86.; u kontekstu prethodnog postupka, presudu od 20. listopada 2011., Interedil, C-396/09, EU:C:2011:671, t. 20.; a u kontekstu postupka u vezi s tržišnim natjecanjem, presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Alrosa, C-441/07 P, EU:C:2010:377, t. 35.

⁹⁴ Vidjeti točke 55. do 58. ovog mišljenja.

⁹⁵ Vidjeti, po analogiji, mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Brown Bears II, EU:C:2016:491, t. 51.

⁹⁶ Vidjeti presudu Brown Bears I, t. 50.

⁹⁷ Vidjeti, po analogiji, mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu C-73/16, Puškár, EU:C:2017:253, t. 70.

⁹⁸ Vidjeti gornju točku 78.

112. Stoga, na drugo pitanje treba odgovoriti na sljedeći način:

- Nacionalni sud mora odredbe nacionalnog postupovnog prava koje se odnose na položaj stranke u upravnom postupku za izdavanje odobrenja, vođenom na temelju nacionalnih propisa kojima se provodi Okvirna direktiva o vodama, poput onih koje se razmatraju u glavnom postupku, u najvećoj mogućoj mjeri tumačiti dosljedno ciljevima utvrđenima Okvirnom direktivom o vodama (osobito u njezinu članku 4. i članku 14. stavku 1.), kako bi se organizacijama za zaštitu okoliša omogućilo da se u upravnom postupku pred nacionalnim tijelom pozivaju na te odredbe.
- Ako pravo organizacije za zaštitu okoliša, koja je propisno osnovana i djeluje u skladu sa zahtjevima nacionalnog prava, da na temelju članka 4. Okvirne direktive o vodama pred upravnim tijelom ili sudom pobija upravne akte koje je u upravnom postupku usvojilo nadležno nacionalno tijelo ovisi o prethodnom sudjelovanju u takvom postupku, taj se članak, u vezi s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije i člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protive nacionalna postupovna pravila koja takvoj organizaciji onemogućuju stjecanje položaja stranke u takvom postupku.

Treće pitanje

113. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u biti želi utvrditi mogu li nacionalna postupovna pravila, kao što je članak 42. AVG-a, zahtijevati od organizacija za zaštitu okoliša da svoje prigovore pravodobno istaknu tijekom postupka izdavanja odobrenja, pri čemu u protivnome gube položaj stranke kao i pravo da pred nadležnim sudom pobijaju akte nadležnih tijela koji su kasnije usvojeni u tom postupku⁹⁹.

114. Priznajem da mi je ovo pitanje neobično, barem u obliku u kojem je sročeno. Logično, moguće je pomisliti da se članak 42. AVG-a može primijeniti samo na nekoga tko već *jest* stranka. Međutim, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da organizacije za zaštitu okoliša kao što je Protect *ne mogu*, u skladu s austrijskim postupovnim pravom (članak 102. stavak 1. WRG-a iz 1959.), steći položaj stranke u takvom postupku¹⁰⁰. Stoga je moguće pretpostaviti da se članak 42. AVG-a ne može primijeniti na Protect ili da, ako bi ga se primijenilo, ne može imati nikakav utjecaj na ishod glavnog postupka. S obzirom na takve okolnosti, treće pitanje se čini hipotetskim¹⁰¹.

115. Unatoč tomu, iz objašnjenja suda koji je uputio zahtjev može se zaključiti da je zahtjev Protecta da postane stranka, zajedno s njegovim prigovorima na projekt, odbijen na temelju članka 42. AVG-a, zato što Protect prigovore u vezi s vodama (temeljene na WRG-u iz 1959.) nije pravodobno istaknuo tijekom upravnog postupka¹⁰². To upućuje na to da je Protect *mogao* steći položaj stranke.

116. To problematično pitanje nije riješeno na raspravi.

117. U nastavku ću pretpostaviti da je Protect *mogao* osigurati položaj stranke u upravnom postupku da je pravodobno istaknuo potrebne prigovore.

⁹⁹ Podsjećam da je izraz „pravodobno” u članku 42. AVG-a definiran kao najkasnije jedan dan prije rasprave održane u okviru upravnog postupka ili tijekom same rasprave; vidjeti točku 19. ovog mišljenja.

¹⁰⁰

Vidjeti točku 78. ovog mišljenja.

¹⁰¹

Drugo upućeno pitanje se već odnosi na situaciju u kojoj organizacija za zaštitu okoliša ne može steći položaj stranke u upravnom postupku.

¹⁰²

Iz objašnjenja suda koji je uputio zahtjev se čini da je Bezirkshauptmannschaft Gmünd (okružno tijelo u Gmündu) smatrao da Protect *nije imao* položaj stranke, dok je Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji) zauzeo stajalište da je Protect *izgubio* taj položaj na temelju članka 42. AVG-a. Vidjeti gornje točke 24. i 25.

118. Austrijska vlada tvrdi (vjerojatno na temelju vlastitog tumačenja nacionalnog prava) da je Protect trebao prigovore istaknuti ne čekajući da postane stranka.

119. Iz elemenata kojima Sud raspolaže mi se nipošto ne čini očitim da se, u skladu s austrijskim zakonodavstvom, od organizacije za zaštitu okoliša treba očekivati da razumije da položaj stranke u upravnom postupku, u kojem se razmatra zahtjev za odobrenje za vađenje vode radi proizvodnje snijega, može osigurati tako da ona jednostavno istakne prigovore u skladu s člankom 42. AVG-a. Umjesto toga, čini se da članak 102. stavak 3. WRG-a iz 1959. mogućnost isticanja takvih prigovora ostavlja samo strankama, dok članak 102. stavak 1. WRG-a iz 1959. onemogućuje organizacijama za zaštitu okoliša koje nemaju nikakva subjektivna javna prava stjecanje položaja stranke.

120. Smatram da bi bilo nepošteno i zavaravajuće ako bi se od organizacije za zaštitu okoliša ipak zahtijevalo da pokuša istaknuti prigovore u takvoj situaciji (tako da praktički nagađa). Primjenom članka 42. AVG-a i lišavanjem Protecta položaja stranke u takvoj situaciji zapravo bi ga se kaznilo zato što nije učinio ono što se čini da mu nacionalno pravo zabranjuje. Smatram da takvo postupovno pravilo ne bi ispunjavalo kriterije pravičnosti i jednakopravnosti iz članka 9. stavka 4. Arhuške konvencije. Ono neobično nalikuje situaciji umirućeg čovjeka u Kafkinoj paraboli *Pred zakonom*, kojem se – nakon što je cijeli život nastojao proći kroz vrata koja se sada zatvaraju – kaže da su ona čitavo vrijeme zapravo bila otvorena.

121. Na nacionalnom je sudu da provjeri djeluju li nacionalna pravila doista na taj način. Ako djeluju, tada bi Protect bio lišen prava na djelotvoran sudski pravni lijek, koje kao organizacija za zaštitu okoliša ima na temelju članka 4. Okvirne direktive o vodama u vezi s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije, ako bi mu se odbilo priznati položaj stranke u upravnom postupku i time onemogućio pristup sudu¹⁰³. Iz odgovora koji predlažem na prvo pitanje proizlazi da se to pravo ne smije uskratiti organizaciji za zaštitu okoliša ako je ono nužno za promicanje obveznih ciljeva prava Unije o okolišu predviđenih člankom 4. Okvirne direktive o vodama.

122. Ako, s druge strane, sud koji je uputio zahtjev zaključi da se od organizacije za zaštitu okoliša, kao što je Protect, moglo razumno očekivati, na temelju pravičnih i jednakopravnih postupovnih pravila, da svoje prigovore pravodobno istakne u upravnom postupku, ne čini se da postupovni rok iz članka 42. AVG-a dovodi u pitanje bilo koja prava zajamčena Arhuškom konvencijom ili Okvirnom direktivom o vodama. Načelno, rok predviđen nacionalnim pravom unutar kojeg stranke moraju istaknuti prigovore poštuje bit prava na djelotvoran sudski pravni lijek te se ne čini da prelazi ono što je nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se odnose na pravnu sigurnost, brzinu i ekonomiju upravnog postupka. Tako je Sud utvrdio da je sukladno pravu Unije ako se u interesu pravne sigurnosti utvrde razumni rokovi za pokretanje postupka, čime se zaštita osigurava i pojedincu i upravnom tijelu koji su u pitanju. Osobito je zaključio da takvi rokovi ne mogu u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije¹⁰⁴. Doista, i u samom se članku 9. stavku 4. Arhuške konvencije zahtijeva da postupci budu „pravični, jednakopravni [i] pravodobni”. Čini se da članak 42. AVG-a ispunjava te kriterije u dijelu u kojem onemogućuje *stranci* da prigovore na projekt istakne nakon isteka predviđenog roka¹⁰⁵.

¹⁰³

Vidjeti presudu od 27. rujna 2017., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, t. 74., u kojoj je Sud zaključio da članak 47. Povelje podrazumijeva da se pravo na djelotvoran sudski pravni lijek ne smije ugroziti uvjetom koji prethodi ulaganju pravnog lijeka sudu.

¹⁰⁴

Vidjeti presudu od 17. studenoga 2016., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, t. 41. i navedenu sudsku praksu.

¹⁰⁵

Taj zaključak potvrđuje Vodič za provedbu Arhuške konvencije; vidjeti str. 202.

123. Stoga, na treće pitanje treba odgovoriti na način da članak 4. Okvirne direktive o vodama, u vezi s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije i člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protive nacionalna pravila na temelju kojih organizacija za zaštitu okoliša gubi položaj stranke u upravnom postupku ako prigovore ne istakne pravodobno u tom postupku, u mjeri u kojoj ta pravila ne ispunjavaju kriterije pravičnosti i jednakopravnosti na koje se upućuje u članku 9. stavku 4. Arhuške konvencije.

Zaključak

124. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja mu je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija):

- Članak 4. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, u vezi s člankom 9. stavkom 3. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja je potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. te je u ime Zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005., i u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protive nacionalna postupovna pravila koja organizacijama za zaštitu okoliša koje su propisno osnovane i djeluju u skladu sa zahtjevima nacionalnog prava onemogućuju pristup upravnim ili sudskim postupcima u smislu članka 9. stavka 3. te konvencije kako bi pobijale akte nadležnog tijela usvojene u upravnom postupku vođenom na temelju odredaba nacionalnog prava kojima je ta direktiva provedena.
- Nacionalni sud mora odredbe nacionalnog postupovnog prava koje se odnose na položaj stranke u upravnom postupku za izdavanje odobrenja, vođenom na temelju nacionalnih propisa kojima se provodi Direktiva 2000/60, poput onih koje se razmatraju u glavnom postupku, u najvećoj mogućoj mjeri tumačiti dosljedno ciljevima utvrđenima tom direktivom (osobito u njezinu članku 4. i članku 14. stavku 1.), kako bi se organizacijama za zaštitu okoliša omogućilo da se u upravnom postupku pred nacionalnim tijelom pozivaju na te odredbe.
- Ako pravo organizacije za zaštitu okoliša, koja je propisno osnovana i djeluje u skladu sa zahtjevima nacionalnog prava, da na temelju članka 4. Direktive 2000/60 pred upravnim tijelom ili sudom pobija upravne akte koje je u upravnom postupku usvojilo nadležno nacionalno tijelo ovisi o prethodnom sudjelovanju u takvom postupku, taj članak, u vezi s člankom 9. stavkom 3. konvencije u pitanju i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protive nacionalna postupovna pravila koja takvoj organizaciji onemogućuju stjecanje položaja stranke u takvom postupku.
- Članak 4. Direktive 2000/60, u vezi s člankom 9. stavkom 3. konvencije u pitanju i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protive nacionalna pravila na temelju kojih organizacija za zaštitu okoliša gubi položaj stranke u upravnom postupku ako prigovore ne istakne pravodobno u tom postupku, u mjeri u kojoj ta pravila ne ispunjavaju kriterije pravičnosti i jednakopravnosti na koje se upućuje u članku 9. stavku 4. te konvencije.