



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 12 oktober 2017¹

Zaak C-664/15

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

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Milieu – Verdrag van Aarhus – Toegang tot de rechter – Procesbevoegdheid van niet-gouvernementele milieubeschermingsorganisaties – Recht van dergelijke organisaties om bij de rechter in beroep te gaan tegen de beslissing van de bevoegde instantie – Hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure van dergelijke organisaties – Verlies van de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure wanneer een dergelijke organisatie nalaat haar bezwaren tijdig naar voren te brengen in die procedure”

1. Met dit verzoek om een prejudiciële beslissing stelt het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) het Hof vragen over de procesbevoegdheid van een milieuorganisatie die op grond van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus”)² toegang tot de rechter wenst te verkrijgen. De vragen zijn gerezen in het kader van een procedure inzake een vergunningaanvraag voor het onttrekken van water aan een rivier ten behoeve van de productie van sneeuw voor een skiresort (hierna: „vergunningprocedure”).³ De met die specifieke procedure verband houdende milieukwesties vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/60/EG⁴ (hierna: „kaderrichtlijn water” of „KRW”).

2. Over het delicate vraagstuk van de procesbevoegdheid van milieuorganisaties in milieuvergunningprocedures bestaat een omvangrijke rechtspraak, waarvan het belangrijkste arrest dat in zaak C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK⁵, is.

3. In de onderhavige zaak zal het Hof zich moeten buigen over de volgende vragen. Kent de KRW, gelezen in samenhang met het Verdrag van Aarhus, aan een milieuorganisatie procesbevoegdheid toe om in een bestuurlijke of gerechtelijke procedure op te komen tegen een bestuursbesluit, meer bepaald in het geval waarin een vergunning voor het onttrekken van water voor sneeuwproductie is

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Het Verdrag van Aarhus is op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en op 30 oktober 2001 in werking getreden. Alle lidstaten zijn partij bij dit verdrag, dat namens de Unie is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB 2005, L 124, blz. 1). Sindsdien is de Unie eveneens partij bij het verdrag.

3 Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project staat bekend als het „Aichelbergliftproject”.

4 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1).

5 Zie arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (hierna: „tweede bruineberenarrest”) (EU:C:2016:838, met name punt 59).

aangevraagd? Moet de betrokken organisatie reeds in de bestuurlijke fase de hoedanigheid van partij in de procedure toegekend krijgen, of volstaat het dat die organisatie bij de rechter beroep kan instellen tegen de door het bevoegde bestuursorgaan afgegeven vergunning? Mogen nationale procedureregels een milieuorganisatie de gang naar de rechter ontzeggen wanneer die organisatie heeft nagelaten haar bezwaren tegen de vergunning „tijdig” naar voren te brengen in de bestuurlijke procedure, zoals het nationale recht voorschrijft?

Verdrag van Aarhus

4. Het Verdrag van Aarhus beoogt onder meer de noodzaak te bevestigen om de toestand van het milieu te beschermen, in stand te houden en te verbeteren⁶, te erkennen dat eenieder de plicht heeft, zowel individueel als samen met anderen, het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties⁷, rekening te houden met de rol die onder meer niet-gouvernementele organisaties kunnen spelen bij het beschermen van het milieu⁸, en te verzekeren dat het publiek, met inbegrip van organisaties, toegang wordt gegeven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, opdat zijn rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast⁹.

5. Artikel 1 bepaalt dat, „[o]m bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, [...] elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden [waarborgt] in overeenstemming met de bepalingen van dit verdrag”. Hieruit volgt dat het Verdrag van Aarhus van toepassing kan zijn zodra er milieuwetgeving in het geding is.

6. Volgens artikel 2, lid 4, wordt onder „het publiek” verstaan „een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen”. Volgens artikel 2, lid 5, worden „niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn” bij milieubesluitvorming, zodat die organisaties onder de definitie van „het betrokken publiek” in de zin van die bepaling vallen.

7. Artikel 6 heeft als opschrift „Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten”. Artikel 6, lid 1, onder a), bepaalt dat de bepalingen inzake inspraak moeten worden toegepast ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten als vermeld in bijlage I.¹⁰ Volgens artikel 6, lid 1, onder b), moeten die bepalingen conform nationale wetgeving ook worden toegepast op besluiten over niet in bijlage I vermelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Het is aan de betrokken staat om te bepalen of een voorgestelde activiteit onder artikel 6 valt. Volgens de leden 2 tot en met 10 van artikel 6 moet het publiek onder meer een recht op vroegtijdige inspraak in milieubesluitvormingsprocedures worden toegekend, alsook de mogelijkheid om alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het voor de voorgestelde activiteit relevant acht.

6 Vijfde overweging.

7 Zevende overweging.

8 Dertiende overweging.

9 Achttiende overweging.

10 Tot de vermelde activiteiten behoren onder meer activiteiten die betrekking hebben op de energiesector, de productie en de verwerking van metalen en de minerale industrie. Het gaat daarbij steeds om activiteiten die een „aanzienlijk” effect op het milieu kunnen hebben. Uit het aan het Hof ter beschikking staande dossier blijkt dat het Aichelbergliftproject niet onder die bijlage valt.

8. Artikel 9, lid 2, bepaalt:

„Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

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

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, lid 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

[...]”

9. Artikel 9, lid 3, luidt:

„Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2 bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.”

10. Artikel 9, lid 4, vervolgt:

„[...] onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3 bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.”

Unierecht

Habitatrichtlijn

11. De habitatrichtlijn¹¹ heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het grondgebied van de Unie.¹² Deze richtlijn voorziet in de vorming van een coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones (hierna: „SBZ's”), bedoeld om de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of, in voorkomend geval, te herstellen.¹³ De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de SBZ's niet verslechtert en dat er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor die zones zijn aangewezen. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, maar significante gevolgen kan hebben voor dat gebied, moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. De bevoegde nationale instanties mogen slechts toestemming voor het plan of project geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.¹⁴

Kaderrichtlijn water

12. De considerans van de KRW bevat onder meer de volgende overwegingen. Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden.¹⁵ Zoals in de Verdragen wordt bepaald, draagt het milieubeleid van de Unie bij tot het nastreven van de doelstellingen van behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en berust het op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen.¹⁶ Het welslagen van de KRW is afhankelijk van nauwe samenwerking en samenhangende actie op Unie-, nationaal en lokaal niveau, alsmede van voorlichting aan, overleg met en betrokkenheid van het publiek, inclusief de gebruikers.¹⁷ Met deze richtlijn wordt beoogd het aquatische milieu in de Unie in stand te houden en te verbeteren.¹⁸ Teneinde het publiek – inclusief de watergebruikers – in te schakelen bij de opstelling en bijwerking van stroomgebiedsbeheersplannen, is het noodzakelijk dat gedegen informatie over geplande maatregelen wordt verstrekt en dat verslag wordt uitgebracht over de vooruitgang bij de toepassing van die maatregelen, opdat publiek en gebruikers hierbij betrokken worden voordat een definitief besluit over de vereiste maatregelen wordt genomen.¹⁹

13. Volgens artikel 1 van de KRW is het doel van deze richtlijn de vaststelling van een kader voor de bescherming van onder meer landoppervlaktewater, waarmee onder andere a) aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd; b) duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn, en c) verhoogde bescherming en verbetering van het aquatische milieu worden beoogd.

11 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7).

12 Artikel 2, lid 1.

13 Artikel 3, lid 1.

14 Artikel 6, leden 1 tot en met 3.

15 Overweging 1.

16 Overweging 11.

17 Overweging 14.

18 Overweging 19.

19 Overweging 46.

14. In artikel 2 van de KRW wordt „oppervlaktewater” gedefinieerd als binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren. Volgens hetzelfde artikel moet onder „binnenwateren” worden verstaan al het stilstaande of stromende water op het landoppervlak en al het grondwater aan de landzijde van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten.²⁰ Artikel 3, lid 1, verplicht de lidstaten om de afzonderlijke stroomgebieden op hun nationale grondgebied te bepalen en deze aan afzonderlijke stroomgebiedsdistricten toe te wijzen.

15. Artikel 4 („Milieudoelstellingen”) formuleert in lid 1 bepaalde milieudoelstellingen die moeten worden nagestreefd „[b]ij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma”. Met name moeten „de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer [leggen] ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlakte[water]lichamen”. Zij moeten dergelijke waterlichamen „beschermen, verbeteren en herstellen”.

16. Ingevolge artikel 11, lid 1, draagt elke lidstaat er zorg voor dat voor elk stroomgebiedsdistrict (of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict) een maatregelenprogramma als omschreven in de leden 2 tot en met 4 van datzelfde artikel wordt opgesteld. Een dergelijk programma omvat met name „beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater [...] met inbegrip van [...] het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking”.²¹ Artikel 13, lid 1, verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat voor elk volledig op hun grondgebied liggend stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedsbeheersplan wordt opgesteld. Volgens artikel 14, lid 1, moeten de lidstaten de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van de KRW aanmoedigen, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen. Zij moeten ervoor zorgen dat voor elk stroomgebiedsdistrict de relevante documenten worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld van het publiek, met inbegrip van de gebruikers.

17. In punt 1.1 van bijlage V bij de KRW worden verschillende kwaliteitselementen genoemd die bepalend zijn voor de klasse-indeling van oppervlaktewateren naar ecologische toestand. Punt 1.2 bevat gedetailleerde normatieve definities van ecologische toestandsklassen: „zeer goed” of „maximaal”, „goed” en „matig”.

MEB-richtlijn

18. De MEB-richtlijn²² verlangt dat in het geval van projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, voorafgaand aan de verlening van een vergunning een beoordeling plaatsvindt van de directe en indirecte effecten²³ van het project op het milieu (een zogeheten „effectbeoordeling”). Zo moeten de effecten van het project op dieren, planten en water worden beoordeeld.²⁴ Het publiek heeft recht op inspraak in procedures in het kader waarvan een dergelijke effectbeoordeling moet worden verricht, en het kan de rechtmatigheid van de uitkomst van die procedures betwisten, ongeacht of de effectbeoordeling op zichzelf staat dan wel geïntegreerd is in procedures voor het verlenen van vergunningen voor projecten.²⁵ Bijlage I bij de MEB-richtlijn bevat een lijst van projecten die bij voorbaat worden geacht een aanzienlijk milieueffect te hebben. Dergelijke projecten worden verplicht aan een effectbeoordeling onderworpen. In bijlage II

20 Artikel 2, leden 1 en 3.

21 Artikel 11, lid 3, onder e).

22 Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).

23 Artikel 2, lid 1.

24 Artikel 3.

25 Artikelen 6, 9 en 11.

staan projecten vermeld waarbij een lidstaat door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van door hem vastgestelde drempelwaarden of criteria moet „bepalen” of er al dan niet een effectbeoordeling moet plaatsvinden.²⁶ De MEB-richtlijn stelt geen effectbeoordeling verplicht voor projecten die niet in een van de twee bijlagen vermeld staan.

Oostenrijks recht

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

19. De §§ 41 en 42 van het Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (algemene wet inzake bestuursrechtelijke rechtspleging; hierna: „AVG”) luiden als volgt:

„41. (1) De bekende belanghebbenden moeten persoonlijk van een te houden hoorzitting in kennis worden gesteld. Wanneer er nog andere mogelijke belanghebbenden zijn, moet de hoorzitting bovendien worden bekendgemaakt op het mededelingenbord van de gemeente, via een mededeling in de voor officiële publicaties van het bestuursorgaan dienende krant of via een mededeling in het elektronische publicatieblad van het bestuursorgaan.

(2) [...] De kennisgeving (bekendmaking) van de hoorzitting dient de voor oproepingen voorgeschreven gegevens bevatten, inclusief een verwijzing naar de gevolgen die overeenkomstig § 42 kunnen intreden. [...]

42. (1) Wanneer een hoorzitting conform § 41, lid 1, tweede zin, en, voor zover van toepassing, in een in de bestuursrechtelijke bepalingen voorziene bijzondere vorm is bekendgemaakt, heeft dit tot gevolg dat een persoon zijn hoedanigheid van partij verliest indien hij niet uiterlijk op de dag voor de aanvang van de hoorzitting tijdens kantooruren dan wel tijdens de hoorzitting zelf zijn bezwaren aan het bestuursorgaan kenbaar maakt. Wanneer de toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen niets bepalen omtrent de vorm van de bekendmaking, treedt het in de eerste zin beschreven rechtsgevolg in voor zover de hoorzitting overeenkomstig § 41, lid 1, tweede zin, naar behoren is bekendgemaakt.

[...]”

Wasserrechtsgesetz

20. Ter omzetting van de KRW en van het in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn neergelegde verbod op achteruitgang zijn bij de Wasserrechtsgesetz-Novelle 2003 [wet van 2003 houdende wijziging van het Wasserrechtsgesetz (wet inzake het waterrecht; hierna: „WRG 1959”)] verschillende bepalingen van het WRG 1959 gewijzigd en enkele nieuwe bepalingen ingevoegd. De materieelrechtelijke bepalingen inzake de procedure voor de verlening van een vergunning op grond van de nationale waterwetgeving zijn met name te vinden in § 12, lid 2, § 15, lid 1, § 21, lid 3, § 32 en § 38 van het WRG 1959. In de bestuurlijke procedure voor de afgifte van een vergunning voor het onttrekken van water krachtens de nationale waterwetgeving wordt de procesbevoegdheid van personen als partijen in die procedure bepaald overeenkomstig § 102, lid 1, onder a) en b), van het WRG 1959.²⁷ Aan milieuorganisaties die geen publiekrechtelijke subjectieve rechten bezitten, komt de hoedanigheid van partij in de procedure niet toe. Volgens § 102, lid 3, van het WRG 1959 zijn uitsluitend personen die wel die hoedanigheid hebben, gerechtigd om in de loop van de procedure bezwaren aan te voeren. § 145b, lid 3, bepaalt dat het WRG 1959 strekt tot omzetting van de bepalingen van de KRW.

²⁶ Artikel 4. Uit het aan het Hof ter beschikking staande dossier blijkt dat het Aichelbergliftproject niet onder bijlage I bij de MEB-richtlijn valt.

²⁷ Zie de nadere uitleg van deze bepalingen, gebaseerd op de aan het Hof verstrekte informatie, in de punten 78, 110 en 119 van deze conclusie.

Bundes-Verfassungsgesetz

21. Artikel 132, lid 1, van het Bundes-Verfassungsgesetz (federale grondwet) bepaalt dat tegen een besluit van een bestuursorgaan beroep kan worden ingesteld door een persoon die stelt dat inbreuk op zijn rechten is gemaakt. Volgens de verwijzende rechter staat die gang naar de rechter slechts open voor natuurlijke of rechtspersonen die in de bestuurlijke voorprocedure de hoedanigheid van partij hadden dan wel deze hoedanigheid toegekend hebben gekregen.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

22. Aichelberglift Karlstein GmbH (hierna: „Aichelberglift”) heeft een vergunning gekregen voor het onttrekken van water aan een nabijgelegen rivier (de Einsiedelbach) ten behoeve van een besneeuwingsinstallatie in een Oostenrijks skiresort. De vergunningaanvraag van Aichelberglift is in eerste instantie beoordeeld in een procedure op grond van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. De bevoegde nationale autoriteit heeft zich op het standpunt gesteld dat er wegens de geringe milieueffecten van het project geen redenen waren om de vergunning te weigeren („nihil obstat”).²⁸

23. Vervolgens is de betrokken vergunningaanvraag beoordeeld in het kader van een afzonderlijke bestuurlijke procedure overeenkomstig het WRG 1959.²⁹ De milieuorganisatie Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (hierna: „Protect”) heeft verzocht om als partij in die procedure te worden toegelaten op grond van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

24. In het kader van die procedure heeft de Bezirkshauptmannschaft Gmünd (districtsbestuur Gmünd, Oostenrijk) overeenkomstig de §§ 41 en 42 van het AVG een hoorzitting gehouden. Protect heeft bezwaren ingebracht tegen het project, die van de hand zijn gewezen met het argument dat zij geen inbreuk op rechten uit hoofde van het WRG 1959 had gesteld, zodat zij naar nationaal recht geen partij in de procedure kon zijn. Op 4 november 2013 heeft de Bezirkshauptmannschaft Gmünd de door Aichelberglift aangevraagde vergunning verleend.

25. Protect is tevergeefs tegen dat besluit opgekomen bij het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Niederösterreich, Oostenrijk), dat zich op het standpunt heeft gesteld dat Protect niet de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure had omdat zij had nagelaten haar bezwaren tegen de afgifte van de vergunning tijdig naar voren te brengen, dat wil zeggen ofwel uiterlijk daags voor de hoorzitting, ofwel tijdens de hoorzitting zelf.³⁰ Dit betekende volgens de bestuursrechter dat Protect overeenkomstig § 42 van het AVG haar hoedanigheid van partij was verloren.

26. Protect heeft zich daarop tot de verwijzende rechter gewend. Zij stelt in wezen dat zij ingevolge artikel 2, leden 4 en 5, en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke besluitvormingsprocedure krachtens het WRG 1959 had en dat zij er rechtens belang bij had op de naleving van de Unierechtelijke milieubepalingen toe te zien.

28 De Oostenrijkse regering heeft ter zitting verklaard dat dit besluit niet is aangevochten en daarmee definitief is geworden.

29 Uit de door de Oostenrijkse regering ter zitting gegeven toelichting valt op te maken dat elk project moet worden beoordeeld in het kader van verschillende bestuurlijke procedures, die elk uitmonden in een bestuursbesluit. Die procedures worden met name gevoerd op grond van de natuurbeschermingswetgeving en het WRG 1959.

30 Naar ik begrip, kent § 42, lid 1, van het AVG twee verschillende deadlines voor het inbrengen van bezwaren door een partij.

27. Tegen deze achtergrond legt de verwijzende rechter het Hof de volgende vragen voor:

„1) Kent artikel 4 van [de KRW] dan wel [deze richtlijn] als zodanig in een procedure die niet is onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig [de MEB-richtlijn], aan een milieuorganisatie rechten toe voor de bescherming waarvan die organisatie ingevolge artikel 9, lid 3, van het [Verdrag van Aarhus] toegang heeft tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

- 2) Verlangen de bepalingen van het Verdrag van Aarhus dat deze rechten reeds in de procedure voor het bestuursorgaan geldend kunnen worden gemaakt, of volstaat de mogelijkheid dat tegen de beslissing van het bestuursorgaan in rechte kan worden opgekomen?
- 3) Mag het nationale procesrecht (§ 42 van het AVG) de milieuorganisatie – evenals overigens andere partijen in de procedure – ertoe verplichten haar bezwaren niet pas in het kader van een beroep bij de bestuursrechter aan te voeren, maar die bezwaren reeds in de procedure voor het bestuursorgaan tijdig in te brengen, bij gebreke waarvan die organisatie haar hoedanigheid van partij verliest en ook de gang naar de bestuursrechter voor haar wordt afgesloten?”

28. Dezelfde vragen zijn gerezen in zaak C-663/15, Umweltverband WWF Österreich, waarin de verwijzende rechter het Hof eveneens om een prejudiciële beslissing heeft verzocht. Bij beschikking van de president van het Hof van 20 januari 2016 zijn die zaak en de onderhavige zaak gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en het arrest. Umweltverband WWF Österreich, Protect, Ötztaler Wasserkraft GmbH (de andere partij in zaak C-663/15), de Republiek Oostenrijk, het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend met betrekking tot beide zaken. Tijdens de gezamenlijke terechtzitting van 15 maart 2017 hebben al die partijen hun standpunten mondeling toegelicht.

29. Bij uitspraak van 27 april 2017 heeft de verwijzende rechter de beslissing van het Landesverwaltungsgericht Tirol (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Tirol, Oostenrijk) van 8 januari 2015 in zaak C-663/15, Umweltverband WWF Österreich, vernietigd. Bij beschikking van 30 mei 2017 heeft de verwijzende rechter verklaard dat het beroep in die zaak zonder voorwerp was geraakt en dat er dus niet meer op hoefde te worden beslist. Bij beschikking van 28 juni 2017 heeft de verwijzende rechter besloten het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-663/15 in te trekken. Het Hof is op 10 juli 2017 van die beschikking in kennis gesteld. Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van 11 juli 2017 zijn de zaken C-663/15 en C-664/15 gesplitst, waarna eerstgenoemde zaak bij beschikking van 14 juli 2017 naar behoren is doorgehaald in het register van het Hof.

30. Het is ronduit spijtig dat niet eerder aan het Hof is meegedeeld dat zaak C-663/15 moest worden doorgehaald. Alle tijd en moeite die tussen 27 april 2017 en 10 juli 2017 in die zaak is gestoken, had immers zinvoller kunnen worden besteed aan andere „lopende” zaken. Net zoals de aan de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU ten grondslag liggende geest van samenwerking van het Hof verlangt dat het de naar hem verwezen zaken efficiënt en vlot behandelt, betekent deze geest van samenwerking ook dat een verwijzende rechter het Hof op de hoogte moet houden van elke belangrijke wijziging van omstandigheden die gevolgen kan hebben voor het al dan niet handhaven van een verzoek om een prejudiciële beslissing.

Opmerkingen vooraf

31. De verwijzende rechter geeft aan dat voor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project water moet worden onttrokken aan een nabijgelegen rivier. Ik meen dan ook dat het project de onttrekking van zoet oppervlaktewater in de zin van artikel 11, lid 3, onder e), van de KRW impliceert. Dit betekent dat er voor het project vooraf een vergunning moet worden verkregen conform de nationale voorschriften ter omzetting van die bepaling, en dat het in artikel 4, lid 1, onder a), i), van de KRW neergelegde verbod op achteruitgang van de toestand van het oppervlaktewater van toepassing is.

32. Verder staat vast dat Protect voldoet aan de voorwaarden om te worden gerekend tot het „betrokken publiek” in de zin van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus, terwijl zij ook onder het ruimere begrip „publiek” in de zin van artikel 6 van dat verdrag valt.

Is het Hof bevoegd de voorgelegde vragen te beantwoorden?

33. De Commissie stelt in haar schriftelijke opmerkingen dat het Hof bevoegd is de voorgelegde vragen te beantwoorden. Ik ben het daarmee eens en zal slechts kort op deze kwestie ingaan.

34. Het Verdrag van Aarhus is een gemengd akkoord, door de Unie gesloten op basis van een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid. De bepalingen van dat verdrag vormen een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie.³¹ Het Hof heeft met betrekking tot verschillende bepalingen van het Verdrag van Aarhus reeds bevestigd dat het bevoegd is tot uitlegging ervan³², en het heeft in dat verband een aanzienlijk aantal arresten gewezen, zowel in het kader van prejudiciële verwijzingen als in het kader van niet-nakomingsprocedures.³³

35. Meer bepaald heeft het Hof in het eerste bruineberenarrest in verband met artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn geoordeeld dat de betrokken materie „in ruime mate onder [het recht van de Unie]” viel en dat het bijgevolg bevoegd was artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus uit te leggen.³⁴

36. In casu meent Protect haar recht op deelname aan de procedure inzake een vergunningaanvraag voor het onttrekken van water, alsook haar recht op toegang tot de rechter te ontleen aan artikel 4 van de KRW, gelezen in samenhang met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. Voor het onttrekken van oppervlaktewater en grondwater moet in de lidstaten een vergunningprocedure worden doorlopen [artikel 11, lid 3, onder e), van de KRW]; voor de afgifte van een dergelijke vergunning geldt onder meer als voorwaarde dat het verbod op achteruitgang van de toestand van de waterlichamen wordt gerespecteerd (artikel 4, lid 1), en afwijkingen van dit verbod kunnen slechts worden toegestaan onder de strikte voorwaarden van artikel 4, lid 7, van de KRW.

37. Uit de loutere toepassing van de in het eerste bruineberenarrest geformuleerde regels volgt dat het Hof bevoegd is tot uitlegging van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 4 van de KRW.

31 Zie het tweede bruineberenarrest, punt 45.

32 Zie arrest van 8 maart 2011, *Lesoochranárske zoskupenie* (hierna: „eerste bruineberenarrest”) (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 30), waarin het Hof onder meer verwijst naar de beginselen die zijn ontwikkeld in de arresten van 30 april 1974, *Haegeman* (181/73, EU:C:1974:41, punten 4-6), en 30 september 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400, punt 7).

33 Zie onder meer arresten van 18 oktober 2011, *Boxus e.a.* (C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667); 15 januari 2013, *Križan e.a.* (C-416/10, EU:C:2013:8); 11 april 2013, *Edwards en Pallikaropoulos* (C-260/11, EU:C:2013:221); 12 mei 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (hierna: „arrest Trianel”) (C-115/09, EU:C:2011:289), en 13 februari 2014, *Commissie/Verenigd Koninkrijk* (C-530/11, EU:C:2014:67).

34 Zie de punten 34-43 van het arrest. Zie verder ook de analyse van de toen geldende rechtspraak in mijn conclusie in die zaak (EU:C:2010:436, punten 43-57).

Welke bepalingen van het Verdrag van Aarhus zijn relevant?

38. Het uitgangspunt van het systeem van het Verdrag van Aarhus is dat de mate van betrokkenheid van het publiek en de omvang van de in bestuursrechtelijke procedures aan het publiek toekomende rechten evenredig zijn aan het mogelijke effect van de betrokken projecten op het milieu.

39. Zo vallen projecten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben, onder artikel 6, lid 1³⁵, en daarmee onder artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus. Ingevolge deze twee bepalingen hebben milieuorganisaties recht op inspraak in bestuurlijke procedures inzake dergelijke projecten, en kunnen zij vervolgens ook bij de rechter tegen een genomen besluit in beroep gaan.

40. Indien het weinig waarschijnlijk is dat een project een aanzienlijk effect op het milieu zal hebben, is artikel 6 – en dus ook artikel 9, lid 2 – niet van toepassing. In dat geval geldt enkel artikel 9, lid 3, dat „[a]anvullend op en onverminderd de in de [...] leden 1 en 2 [van artikel 9] bedoelde herzieningsprocedures” van toepassing is. Wanneer de leden 1 en 2 van artikel 9 niet van toepassing zijn³⁶, kunnen leden van het publiek dus nog een recht op toegang tot de rechter ontleen aan lid 3 van datzelfde artikel.

41. Artikel 9, lid 3, voorziet in een recht van het publiek op „toegang [...] tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van [het] nationale recht [van een partij] betreffende het milieu”. Onder dat recht op toegang valt dus de toegang tot een procedure om de rechtmatigheid te betwisten van een na afloop van een bestuurlijke procedure genomen besluit (een handeling van een overheidsinstantie) dat volgens de verzoeker in strijd is met artikel 4 van de KRW. Of de procedure waarmee tegen die overheidshandeling wordt opgekomen, zelf een bestuurlijke dan wel een gerechtelijke procedure is, zal afhangen van het nationale recht – in casu blijkt in Oostenrijk voor besluiten krachtens het WRG 1959 het laatste het geval te zijn.

42. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorziet in tegenstelling tot artikel 6 van dit verdrag niet in een recht op inspraak in de bestuurlijke procedure die tot het besluit leidt. En anders dan artikel 9, lid 2, heeft het niet expliciet betrekking op de procesbevoegdheid van milieuorganisaties. Een plausibele verklaring daarvoor lijkt mij te zijn dat de opstellers van het Verdrag van Aarhus meenden op dat specifieke punt reeds voldoende duidelijkheid te hebben verschaft, nu zij immers (in artikel 9, lid 2) hadden gepreciseerd dat voor de toegang tot de rechter milieuorganisaties die voldeden aan de in artikel 2, lid 5, gestelde eisen, werden *geacht* te voldoen aan het procedurele vereiste van „een voldoende belang” of van „rechten waarop inbreuk kan worden gemaakt” (al naargelang het door de betrokken verdragsluitende partij gehanteerde criterium voor procesbevoegdheid).

43. De verwijzende rechter wijst artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus aan als de voor de onderhavige zaak relevante bepaling. Daartoe stelt hij met zoveel woorden dat de MEB-richtlijn geen effectbeoordeling voorschrijft voor projecten waarbij water wordt onttrokken voor sneeuwproductie, zodat de vergunningaanvraag van Aichelberglift uitsluitend op grond van de nationale waterwetgeving (dat wil zeggen het WRG 1959) moest worden beoordeeld. Tijdens de terechtzitting heeft zowel de Nederlandse regering als Protect gesuggereerd dat artikel 9, lid 2, – althans deels – had moeten worden geacht op het hoofdgeding van toepassing te zijn.

35 Artikel 6, lid 1, onder a), verwijst naar in bijlage I vermelde projecten (projecten die bij voorbaat worden geacht een aanzienlijk effect op het milieu te hebben), terwijl artikel 6, lid 1, onder b), spreekt van projecten die „een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben”.

36 Artikel 9, lid 1, van het Verdrag van Aarhus heeft betrekking op procedures inzake toegang tot milieu-informatie en is in casu niet relevant.

44. Blijkens het aan het Hof ter beschikking staande dossier valt het Aichelbergliftproject niet onder bijlage I bij het Verdrag van Aarhus³⁷ of onder bijlage I bij de MEB-richtlijn³⁸, zodat een effectbeoordeling in de zin van laatstgenoemde richtlijn niet verplicht was. Dit wordt door de verwijzende rechter in de verwijzingsbeslissing bevestigd. Artikel 6, lid 1, onder a), van het Verdrag van Aarhus is dan ook niet van toepassing.

45. Artikel 6, lid 1, onder b), verlangt van de verdragsluitende partijen dat zij bepalen of een specifiek project „een aanzienlijk effect op het milieu [*kan*] hebben” (cursivering van mij).³⁹ Reeds „de loutere waarschijnlijkheid van een aanzienlijk effect doet [die] verplichting ontstaan”.⁴⁰ De in dit verband in aanmerking te nemen factoren zijn de omvang en de locatie van het project, alsook de kenmerken van de potentiële effecten van het project op het milieu.⁴¹

46. De aan het Hof verstrekte informatie is ontoereikend om vast te kunnen stellen of het Aichelbergliftproject binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus valt. Met name valt uit de verwijzingsbeslissing niet op te maken of het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project is onderzocht of had moeten worden onderzocht teneinde – overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn dan wel artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus – te bepalen of het moest worden onderworpen aan een effectbeoordeling⁴², en of het voor Protect (al dan niet) mogelijk was om de uitkomsten van een dergelijk onderzoek te betwisten.⁴³ Evenzeer is onduidelijk of en in hoeverre het project is gesitueerd in een SBZ in de zin van artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn, en of het belang van de gevolgen van het project voor de waterhuishouding wel of niet is onderzocht in het kader van de effectbeoordeling op basis van artikel 6, lid 3, van die richtlijn. Tot slot is de precieze relatie tussen die beoordeling en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vergunningprocedure niet geheel duidelijk, terwijl de (mogelijke) samenhang daartussen relevant kan zijn voor de toepasselijkheid van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus.⁴⁴

47. Het is aan de verwijzende rechter om de noodzakelijke informatie te vergaren teneinde te kunnen vaststellen of het Aichelbergliftproject binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus valt. In dat geval zou artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus inderdaad van toepassing zijn, en zouden de antwoorden op de vragen van de verwijzende rechter reeds besloten liggen in de omvangrijke rechtspraak over deze bepaling⁴⁵, zoals deze met name is ontwikkeld in het kader van artikel 11 van de MEB-richtlijn, dat in grote lijnen identiek is aan artikel 9, lid 2.

37 Van de in die bijlage genoemde projecten, die bij voorbaat worden geacht een aanzienlijk milieueffect te hebben, houden onder meer de volgende projecten verband met water: thermische centrales en kerncentrales, rioolwaterzuiveringsinstallaties, waterwegen en havens voor de binnenscheepvaart, werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater wanneer het jaarlijks volume onttrokken of aangevuld water 10 miljoen m³ of meer bedraagt, projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden, en stuwdammen en andere installaties voor het stuwten of permanent opslaan van ten minste 10 miljoen m³ water.

38 De watergerelateerde projecten in bijlage I bij de MEB-richtlijn komen overeen met die in bijlage I bij het Verdrag van Aarhus.

39 Artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn formuleert een vergelijkbare verplichting voor projecten die onder bijlage II van deze richtlijn vallen.

40 Zie *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (hierna: „leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus”), tweede druk, 2014, blz. 132 (enkel beschikbaar in het Chinees, het Engels, het Frans en het Russisch). Volgens het Hof kan die leidraad worden beschouwd als een schriftelijke toelichting die in voorkomend geval in aanmerking kan worden genomen als een van de voor de uitlegging van het Verdrag van Aarhus relevante elementen (arrest van 16 april 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, punt 35).

41 Zie de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, blz. 133. Zie naar analogie ook bijlage III bij de MEB-richtlijn, waarin voor de beoordeling van een mogelijk milieueffect relevante criteria worden genoemd.

42 Een dergelijke beoordeling betekent dat artikel 6 en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus van toepassing zijn: zie het tweede bruineberenarrest, punten 56 en 57. In de verwijzingsbeslissing staat enkel dat de vergunningaanvraag van Aichelberglift aanvankelijk werd beoordeeld in het kader van een procedure op grond van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn: zie punt 22 van deze conclusie.

43 Indien een milieuorganisatie niet het recht heeft om in beroep te gaan tegen een dergelijke beoordeling, heeft die beoordeling geen bindende werking jegens die organisatie en kan laatstgenoemde de uitkomsten daarvan aanvechten in het kader van een beroep tegen die beoordeling *dan wel tegen eventuele latere besluiten* waarbij een vergunning voor het betrokken project wordt verleend. Zie naar analogie arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 44 en 51). In een dergelijke situatie is het dus mogelijk dat de gevolgen van artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus niet beperkt blijven tot de procedure die in eerste instantie tot de toepassing van deze bepaling heeft geleid, ook al heeft de in het kader van die procedure verrichte beoordeling geleid tot de vaststelling dat er geen sprake was van een aanzienlijk effect op het milieu in de zin van artikel 6, lid 1, onder b).

44 En wel omdat artikel 6 en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus op die eerdere beoordeling van toepassing waren. Zie het tweede bruineberenarrest, punten 56 en 57.

45 Meest recent in het tweede bruineberenarrest.

48. In het hiernavolgende zal ik ervan uitgaan dat artikel 6 – en bijgevolg ook artikel 9, lid 2 – van het Verdrag van Aarhus *niet* van toepassing is en dat de aan het verzoek om een prejudiciële beslissing ten grondslag liggende procedure, waarin Protect stelt dat de aan Aichelberglift verleende vergunning voor het onttrekken van water voor sneeuwproductie in strijd is met artikel 4 van de KRW, uitsluitend vanuit het perspectief van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus moet worden onderzocht.

Eerste vraag

49. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een milieuorganisatie zich op artikel 4 van de KRW of op deze richtlijn als zodanig, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, kan beroepen teneinde voor een bestuursorgaan of een gerecht de rechtmatigheid te betwisten van het handelen of nalaten van de bevoegde instantie in een bestuurlijke procedure waarop de MEB-richtlijn niet van toepassing is, zoals die in het hoofdgeding.

50. Deze vraag is ruim geformuleerd. De bestuurlijke procedure waarom het in deze zaak gaat, is door de bevoegde instantie gevoerd overeenkomstig het WRG 1959, dat strekt tot omzetting van de KRW. Het in het hoofdgeding bestreden besluit is een op grond van het WRG 1959 verleende vergunning, waartegen volgens de verwijzende rechter in beroep kan worden gegaan bij een Landesverwaltungsgericht (regionale bestuursrechter).

51. Bij de behandeling van de eerste vraag moet dan ook specifiek worden onderzocht in hoeverre milieuorganisaties aan artikel 4 van de KRW procesbevoegdheid kunnen ontleen om een dergelijke vergunning bij de rechter aan te vechten. Voorafgaand aan dat onderzoek naar de procesbevoegdheid zal ik eerst nader ingaan op de betekenis van artikel 4 van de KRW.

Betekenis van artikel 4 van de KRW

52. Terwijl de Oostenrijkse regering stelt dat artikel 4 van de KRW rechtstreekse werking ontbeert omdat daarin geen adressaten zijn vermeld, betogen de Nederlandse regering en Protect dat erkende milieuorganisaties zich op die bepaling moeten kunnen beroepen.

53. Volgens de KRW is water een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden (overweging 1). Deze richtlijn stelt een kader vast om het aquatische milieu in de Unie voor verdere achteruitgang te behoeden en om dit milieu beter te beschermen en te verbeteren (overweging 19 en artikel 1). Zij draagt bij tot de verwezenlijking van de in het Verdrag geformuleerde milieudoelstellingen (overweging 11).

54. Artikel 4 van de KRW, waarin de algemene milieudoelstellingen van de richtlijn zijn geformuleerd, neemt in de met deze richtlijn ingevoerde algemene regeling inzake waterbescherming een centrale plaats in.

55. De KRW is weliswaar een kaderrichtlijn, maar desondanks heeft het Hof in zijn belangrijke arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland verklaard dat „artikel 4, lid 1, onder a), van [deze] richtlijn [...] niet slechts in programmatische bewoordingen eenvoudige doelstellingen van beheersplanning formuleert, maar [...] rechtsgevolgen sorteert”.⁴⁶ De bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder a), i), volgens welke „de lidstaten de nodige maatregelen *ten uitvoer [leggen]* ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlakte[water]lichamen”, houden voor de lidstaten de verplichting in om aldus te handelen.⁴⁷ Deze verplichting moet met name worden nagekomen bij de

⁴⁶ Zie arrest van 1 juli 2015 (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 43).

⁴⁷ Zie in die zin arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 31) (cursivering van mij).

goedkeuring van specifieke projecten in het kader van de juridische regeling inzake waterbescherming. Zo moet een lidstaat zijn goedkeuring voor een project weigeren wanneer dat project de toestand van het betrokken waterlichaam kan doen verslechteren, tenzij voor dat project een afwijking geldt krachtens artikel 4, lid 7.⁴⁸

56. Het Hof heeft het begrip „achteruitgang van de toestand” van een oppervlaktewaterlichaam in artikel 4, lid 1, onder a), i), van de KRW ruim uitgelegd: er is sprake van achteruitgang zodra de toestand van ten minste één van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij deze richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse.⁴⁹

57. Het is vaste rechtspraak dat wanneer de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig lijken te zijn en uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, particulieren zich op die bepalingen kunnen beroepen tegenover elk nationaal voorschrift dat niet met de richtlijn in overeenstemming is. Hetzelfde geldt wanneer die bepalingen rechten vastleggen die particulieren tegenover de staat kunnen doen gelden.⁵⁰

58. Het verbod op achteruitgang is naar mijn mening strikt, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om rechtstreeks te werken.⁵¹

59. Het Hof heeft in verband met milieurichtlijnen herhaaldelijk geoordeeld dat voldoende nauwkeurige bepalingen inzake de bescherming van het gemeenschappelijke natuurlijke erfgoed rechtstreekse werking hebben, ook al kennen zij niet met zoveel woorden rechten toe aan particulieren.⁵² Onlangs nog heeft het de rechtstreekse werking erkend van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn⁵³, dat voorziet in de verplichting om een effectbeoordeling te verrichten alvorens een vergunning kan worden verleend voor een project dat significante gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied. Het Hof heeft ook verklaard dat in alle gevallen waarin de niet-naleving van de door een richtlijn vereiste maatregelen gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen, deze personen zich op dwingende voorschriften moeten kunnen beroepen om hun rechten geldend te maken.⁵⁴

60. In de betrokken arresten, waaronder het tweede bruineberenarrest, heeft het Hof geoordeeld dat het onverenigbaar zou zijn met de bindende werking die in artikel 288 VWEU aan een richtlijn wordt toegekend, indien in beginsel zou worden uitgesloten dat een daarbij opgelegde verplichting door erkende milieuorganisaties kan worden ingeroepen. In gevallen waarin de Uniewetgever de lidstaten bij richtlijn heeft verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, zou die verplichting aan nuttig effect inboeten wanneer de justitiabelen zich daarop niet zouden mogen beroepen voor hun nationale rechterlijke instanties. Aan dat nuttig effect zou ook worden afgedaan wanneer de nationale

48 Zie arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 50).

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

50 Zie arrest van 19 januari 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, punt 25).

51 Het Hof heeft in het kader van artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn geoordeeld dat de omstandigheid dat de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken, een dergelijke rechtstreekse werking niet uitsluit. Zie arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punt 59).

52 Zie in het kader van artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40), in samenhang met artikel 1, lid 2, en artikel 4, lid 2, daarvan, arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punten 64-66). Zie in het kader van artikel 9 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1), arrest van 7 maart 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, EU:C:1996:86, punt 19).

53 Zie het tweede bruineberenarrest, punt 44.

54 Zie arrest van 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland (C-58/89, EU:C:1991:391, punt 14). Zie in dezelfde zin ook arresten van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-59/89, EU:C:1991:225, punt 19); 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-361/88, EU:C:1991:224, punt 16); 12 december 1996, Commissie/Duitsland (C-298/95, EU:C:1996:501, punt 16); 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punt 66); 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37), en 19 november 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punten 55 en 56).

rechterlijke instanties die verplichting niet als een element van het Unierecht in aanmerking zouden kunnen nemen, teneinde na te gaan of de nationale wetgever bij het gebruik van de hem gelaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen ter uitvoering van de richtlijn, binnen de door de richtlijn aangegeven beoordelingsmarge is gebleven.⁵⁵

61. De mogelijkheid om zich op artikel 4 van de KRW te beroepen, volgt uit het (met het Unierecht strijdige) handelen dat moet worden verboden. Milieuorganisaties kunnen zich naar mijn mening dan ook op die bepaling beroepen voor zover zij naar nationaal recht over rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen dat handelen beschikken.⁵⁶

Kan een milieuorganisatie zich op artikel 4 van de KRW beroepen?

62. De Oostenrijkse regering stelt dat de KRW, afgezien van het beperkte artikel 14, niet voorziet in inspraak of in recht op toegang tot de rechter. In zoverre verschilt deze richtlijn van sommige andere milieuriichtlijnen⁵⁷, waarvan er enkele speciaal zijn gewijzigd om de in artikel 9 van het Verdrag van Aarhus geformuleerde rechten te implementeren.⁵⁸ De Oostenrijkse regering voegt daaraan nog toe dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, waaraan Protect haar procesbevoegdheid meent te kunnen ontleen, geen rechtstreekse werking heeft.

Algemene opmerkingen over de uitlegging van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus

63. Volgens artikel 9, lid 3, waarborgt elke partij dat leden van het publiek (waartoe ingevolge artikel 2, lid 4, ook milieuorganisaties behoren), wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen of overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu. Deze bepaling voorziet dus onder meer in het recht om op te komen tegen het handelen van bestuursorganen in bestuurlijke procedures.

64. Het staat vast dat in casu geen Unierechtelijke bepalingen van toepassing zijn die specifiek zijn vastgesteld om uitvoering te geven aan artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Meer bepaald schept de KRW een wetgevingskader zonder de voor haar tenuitvoerlegging noodzakelijke procedureregels te specificeren. Artikel 4 kent als zodanig aan milieuorganisaties niet het recht toe om een procedure bij een bestuursorgaan of een gerecht te starten. De enige relevante bepaling lijkt het eerste lid van artikel 14 („Voorlichting en raadpleging van het publiek”) van de KRW te zijn, waarin is bepaald dat de lidstaten „de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn *aan[moedigen]*”.⁵⁹ Deze bepaling lijkt mij te abstract om er rechtstreeks procedurele rechten aan te kunnen ontleen.

⁵⁵ Zie het tweede bruineberenarrest, punt 44.

⁵⁶ Advocaat-generaal Kokott is tot dezelfde slotsom gekomen in haar conclusie in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punt 141).

⁵⁷ Zie artikel 25 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17), alsook artikel 11 van de MEB-richtlijn.

⁵⁸ Zie richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337 en 96/61/EG [van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging] (PB 2003, L 156, blz. 17).

⁵⁹ Cursivering van mij. Uit de verwijzingsbeslissing maak ik op dat artikel 14 voor de onderhavige zaak niet relevant is in zoverre het voorziet in het recht om te worden geïnformeerd en om opmerkingen te maken.

65. Volgens de rechtspraak van het Hof heeft artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus geen rechtstreekse werking.⁶⁰ Milieuorganisaties kunnen dus niet rechtstreeks aan deze bepaling procesbevoegdheid ontlelen om op te komen tegen besluiten van nationale instanties, zoals de aan Aichelberglift verleende vergunning.

66. Wanneer regelgeving van de Unie ter zake ontbreekt, is het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de procedureregels vast te stellen voor de beroepen die dienen ter bescherming van de rechten die worden ontleend aan het recht van de Unie, in dit geval de KRW, gelezen in samenhang met het Verdrag van Aarhus, daar de lidstaten gehouden zijn in elk geval een *doeltreffende* bescherming van die rechten te verzekeren.⁶¹

67. De procedurele autonomie van de lidstaten is niet onbegrensd, maar moet in overeenstemming met de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus en de KRW worden uitgeoefend.

68. Ik breng hier in herinnering dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 het in artikel 3, lid 3, VEU neergelegde beginsel van „een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu” een belangrijke doelstelling van het Unierecht is geworden. Dit beginsel is tevens verankerd in artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁶², dat – eveneens sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – deel uitmaakt van het primaire recht van de Unie en als zodanig als instrument voor de uitlegging van het afgeleide recht moet worden beschouwd.⁶³

69. Uit de KRW volgt dat het de verantwoordelijkheid van de lidstaten is om uitvoering te geven aan de met name in de artikelen 1 en 4 van deze richtlijn geformuleerde milieudoelstellingen, en dat het welslagen van de richtlijn vooral afhankelijk is van voorlichting aan, overleg met en *betrokkenheid van het publiek* (overweging 14).⁶⁴ Bovendien verplicht artikel 14, lid 1, van de KRW de lidstaten om de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan te moedigen.

70. Deze bepalingen maken duidelijk hoe artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus moet worden geïnterpreteerd. Het zou vrij zinloos zijn om het publiek overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de KRW in de beginfase van een bestuurlijke procedure bij die procedure te betrekken, als niet op zijn minst sommige leden van het publiek in een later stadium procesbevoegdheid zouden kunnen verkrijgen, met name om de verenigbaarheid van in het kader van die procedure genomen besluiten met de KRW te betwisten.

Criteria die de lidstaten overeenkomstig artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus kunnen vaststellen

71. Het is juist dat het Verdrag van Aarhus de lidstaten behoorlijk wat speelruimte laat. Met name mogen zij het in artikel 9, lid 3, van dit verdrag geregelde recht op toegang tot bestuursrechtelijke of gerechtelijke procedures voorbehouden aan leden van het publiek die „voldoen aan de eventuele in [hun] nationale recht neergelegde criteria”.

60 Zie het eerste bruineberenarrest, punt 45, alsmede arrest van 13 januari 2015, Raad e.a./Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, punt 59).

61 Zie in die zin het eerste bruineberenarrest, punt 47. Zie in een andere context ook arrest van 15 september 2016, Star Storage e.a. (C-439/14 en C-488/14, EU:C:2016:688, punt 46).

62 PB 2010, C 83, blz. 389 (hierna: „Handvest”). Die bepaling voorziet in de verplichting om een „hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu” te integreren in beleid van de Unie.

63 Zie de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, punt 6). In navolging van advocaat-generaal Jääskinen heb ik recentelijk in mijn conclusie in de zaak Commissie/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, nog geen uitspraak), deze belangrijke ontwikkeling beklemtoond.

64 Andere doelstellingen van de KRW zijn in de punten 53 en 54 van deze conclusie ter sprake gekomen.

72. Bij de vaststelling van procedureregels ter uitvoering van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus moeten de lidstaten echter voor ogen houden dat dit verdrag „het publiek, met inbegrip van organisaties, toegang [beoogt] te geven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, opdat zijn rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast” (achttiende overweging).

73. De zinsnede „wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria” kan niet dienen als „excuus voor het invoeren of handhaven van criteria die dermate strikt zijn, dat zij het in feite voor alle of vrijwel alle milieuorganisaties onmogelijk maken om een handelen of nalaten te betwisten dat met het nationale milieurecht in strijd is”. Die zinsnede „wijst op een verplichting voor de partijen om geen al te strikte criteria toe te passen. De toegang tot dergelijke procedures zou dus de regel moeten zijn, en niet de uitzondering”, en „de eventuele criteria zouden in overeenstemming moeten zijn met de doelstellingen van het verdrag als het gaat om het waarborgen van toegang tot de rechter”.⁶⁵ De meest voor de hand liggende lezing van deze zinsnede lijkt mij dan ook te zijn dat daarmee wordt verwezen naar de alternatieve procedurele vereisten van „een voldoende belang” of van „rechten waarop inbreuk kan worden gemaakt”, zoals opgenomen in artikel 9, lid 2.

74. In mijn conclusie in de zaak Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening⁶⁶ heb ik onderzocht welke soort voorwaarden de lidstaten mogen invoeren op grond van artikel 1, lid 2, van richtlijn 85/337 (die inmiddels is vervangen door de MEB-richtlijn), dat spreekt van „eisen van nationaal recht”.⁶⁷ Wat ik daar heb geschreven, is ook toepasbaar in deze zaak. Milieuorganisaties die zich inzetten voor de bescherming van het milieu en voldoen aan objectief gerechtvaardigde, transparante en niet-discriminerende nationaalrechtelijke eisen die de toegang tot de rechter vergemakkelijken, moeten zich naar mijn mening kunnen beroepen op artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

75. De lidstaten kunnen dus niet algemeen alle milieuorganisaties van de uit artikel 9, lid 3, voortvloeiende rechten uitsluiten door in hun nationale recht „criteria” voor de uitoefening van die rechten op te nemen.⁶⁸ In mijn conclusie in de zaak Trianel⁶⁹ heb ik opgemerkt dat, net als een Ferrari waarvan de deuren op slot zijn, een systeem van toetsing weinig nut heeft wanneer het bepaalde vormen van beroep geheel onmogelijk maakt.

65 Zie de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, blz. 198.

66 C-263/08 (EU:C:2009:421, met name de punten 73 en 74).

67 Ik heb daar betoogd dat het daarbij in wezen om twee soorten voorwaarden kan gaan. In de eerste plaats kunnen voorwaarden worden geformuleerd ten aanzien van de naleving van nationale bepalingen inzake inschrijving, oprichting of erkenning van de organisaties, die tot doel hebben het *bestaan* van die organisaties binnen het nationale recht juridisch vast te stellen. In de tweede plaats kan het gaan om voorwaarden ten aanzien van de *activiteiten* van de organisaties en van de band die zij kunnen hebben met de legitieme bescherming van milieubelangen. Voorwaarden die zo vaag of gebrekkig zijn geformuleerd, dat zij uiteindelijk onzekerheid of discriminatie opleveren, kunnen niet worden toegestaan. Dit geldt al helemaal voor elke beperking die als effect heeft de toegang van milieuorganisaties tot bestuurlijke en gerechtelijke procedures te *belemmeren* in plaats van te *vergemakkelijken*.

68 Zie naar analogie arrest van 26 juni 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punt 53). Daarin heeft het Hof geoordeeld dat de uitdrukking „overeenkomstig de in de nationale wetten [...] geldende voorwaarden” in een richtlijn die voorziet in recht op vakantie met behoud van loon voor werknemers, aldus moet worden uitgelegd dat „de lidstaten in hun interne regeling [...] de voorwaarden voor de uitoefening en de tenuitvoerlegging van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon [mogen] vastleggen door de concrete omstandigheden te bepalen waarin de werknemers gebruik mogen maken van dit recht, dat hun toekomt op grond van alle vervulde tijdvakken van tewerkstelling, zonder dat zij echter het ontstaan zelf van dit [...] recht van enigerlei voorwaarde afhankelijk mogen stellen”.

69 Zie mijn conclusie in de zaak Trianel (C-115/09, EU:C:2010:773, punt 77).

76. Een dergelijke uitlegging van het begrip „eventuele criteria” zou inderdaad perverse gevolgen hebben. Procedureregels die het voor elke milieuorganisatie vrijwel onmogelijk maken om op te komen tegen bestuursbesluiten die zijn vastgesteld op grond van nationale bepalingen tot uitvoering van de KRW, zouden serieus afbreuk kunnen doen aan het nuttig effect van het in artikel 4 van deze richtlijn neergelegde verbod op achteruitgang.⁷⁰ Meer in het algemeen zouden dergelijke regels de verwezenlijking van de in artikel 37 van het Handvest geformuleerde doelstelling van een hoog niveau van milieubescherming ernstig in gevaar kunnen brengen.

Rol van milieuorganisaties

77. Het milieu is een collectief goed, en de bescherming ervan is onze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het Hof heeft erkend dat de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied voor het merendeel gericht zijn op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.⁷¹ Water en de daarin zwemmende vissen kunnen niet naar de rechter stappen. Ook bomen hebben geen procesbevoegdheid.⁷²

78. Zoals zowel de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing als de Oostenrijkse regering ter zitting heeft opgemerkt, geldt naar Oostenrijks recht als voorwaarde voor procesbevoegdheid in een bestuurlijke of gerechtelijke procedure dat de betrokkene de schending van subjectieve materiële rechten inroept. Milieuorganisaties kunnen naar hun aard niet voldoen aan de voorwaarde dat zij materiële rechten bezitten. Dit maakt het voor dergelijke organisaties vrijwel onmogelijk om een bestuursbesluit bij een bestuursorgaan of een rechter aan te vechten, hoezeer zij zich ook inzetten en hoe relevant de opmerkingen die zij wensen te maken, ook mogen zijn.

79. Naar ik begrijp, is het zelfs voor individuele rechthebbenden niet mogelijk om zich in een procedure te beroepen op schending van een bepaling die strekt tot bescherming van het milieu als zodanig of van het algemeen belang, zoals het in artikel 4 van de KRW neergelegde verbod op achteruitgang. Dit betekent dat niemand een procedure kan starten ter bescherming van het milieu, tenzij de materiële rechten van particulieren toevallig samenvallen met het algemeen belang, en die particulieren besluiten een procedure te starten teneinde die rechten voor een bevoegde instantie of een rechter te doen gelden.⁷³

80. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening⁷⁴ heb toegelicht, komen milieuorganisaties op voor collectieve en algemene belangen, die anders door geen ander zouden kunnen worden verdedigd. Zij brengen de belangen van een groot aantal individuen samen in één eis, werken als een filter en dragen gespecialiseerde kennis aan, waardoor zij de rechter in een betere positie plaatsen voor het nemen van de uiteindelijke beslissing. Op termijn zorgen zij er dus voor dat de werking van milieuprocedures verbetert. Daarmee spelen milieuorganisaties een cruciale rol bij de bescherming van ons milieu als gemeenschappelijk erfgoed.

70 Zie naar analogie de redenering die het Hof heeft gevolgd in zaken waarin het zich heeft gebogen over de ontzegging van procesbevoegdheid aan de bureaus van een project (arrest van 16 april 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231), respectievelijk aan erkende milieuorganisaties met minder dan 2 000 leden (arrest van 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631). Wat laatstgenoemde zaak betreft, wijs ik erop dat in de relevante periode slechts twee milieuorganisaties in Zweden 2 000 of meer leden hadden, zodat de betrokken regel tot gevolg had dat vrijwel alle milieuorganisaties van het recht op toegang tot de rechter waren uitgesloten.

71 Zie arrest van 12 mei 2011, Trianel (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 46).

72 Zie hierover Stone, D., *Should trees have standing?*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

73 Ik maak uit de opmerkingen van de Oostenrijkse regering op dat zelfs wanneer een milieuorganisatie een stuk grond naast de projectlocatie heeft gekocht, die organisatie slechts de schending zou kunnen aanvoeren van de – eventuele – bepalingen die verband houden met de bescherming van de materiële rechten die zij als eigenaar van de grond heeft.

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

81. De opstellers van het Verdrag van Aarhus hebben niet gekozen voor de invoering van een *actio popularis* op milieugebied. In plaats daarvan hebben zij ervoor geopteerd de rol van milieuorganisaties te versterken. Daarmee hebben zij een middenweg gekozen tussen de meest ruimhartige benadering (de *actio popularis*) en de minst ruimhartige (waarbij uitsluitend een individuele vordering kan worden ingesteld door diegenen voor wie directe belangen op het spel staan).⁷⁵ Dit is in mijn ogen een redelijk en pragmatisch compromis.

82. Het Hof heeft erkend dat particulieren en verenigingen een actieve rol moeten spelen bij de bescherming van het milieu.⁷⁶ In de zevende, de dertiende en de zeventiende overweging van het Verdrag van Aarhus wordt het belang van milieuorganisaties beklemtoond. Zoals advocaat-generaal Kokott terecht heeft opgemerkt in haar conclusie in de tweede bruineberenzaak⁷⁷, moeten volgens artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus de belangen worden erkend van organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan alle overige eisen van nationaal recht. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de rol van niet-gouvernementele organisaties onderstreept, door erop te wijzen dat dergelijke organisaties in publieke aangelegenheden als „waakhonden” van de maatschappij kunnen worden bestempeld.⁷⁸

83. In het algemeen ben ik van mening dat degene die in een bestuurlijke of gerechtelijke procedure moet beslissen, eerder meer dan minder informatie over de gevolgen van een voorgenomen project voor het milieu tot zijn beschikking zou moeten hebben. Dit pleit voor de toekenning van procesbevoegdheid aan milieuorganisaties die voldoen aan de relevante nationaalrechtelijke criteria betreffende hun bestaan en hun activiteiten.⁷⁹ Gelet op hun rol in milieuaangelegenheden, zijn dergelijke organisaties bij uitstek geschikt om relevante informatie te verstrekken.

84. In mijn optiek staan artikel 2, lid 5, en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus model voor hoe tegen de rol van milieuorganisaties als behartigers van het milieubelang moet worden aangekeken. Wanneer Europese milieurichtlijnen de lidstaten bindende verplichtingen opleggen, moeten milieuorganisaties die aan de criteria van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus voldoen, volgens artikel 9, lid 3, van dit verdrag in beginsel naar de rechter kunnen stappen wanneer zij menen dat die verplichtingen niet zijn nagekomen.

85. Particulieren die worden geraakt door een project dat gevolgen heeft voor het milieu, hebben uiteraard het recht om een procedure te starten teneinde hun eigendom of andere belangen te beschermen tegen de schade die het project zou kunnen veroorzaken. Wanneer milieuorganisaties de bevoegdheid wordt ontzegd om zich tot de rechter te wenden met het verzoek om na te gaan of een bestuursbesluit in overeenstemming is met verplichtingen waaraan de lidstaat dient te voldoen, zoals die welke voortvloeien uit artikel 4 van de KRW, betekent dit dat het milieu – dat wil zeggen het algemeen belang – niet naar behoren wordt vertegenwoordigd en beschermd. Dit zou tot het absurde resultaat leiden dat privé-eigendom en particuliere belangen beter worden beschermd tegen eventuele fouten van de overheid dan het algemeen belang. Het kan niet de bedoeling van de Uniewetgever zijn geweest een dergelijke ongelijkheid te creëren.

75 In de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus staat dat „het de bedoeling van het verdrag is om de partijen een grote mate van vrijheid te laten als het erom gaat te bepalen welke milieuorganisaties toegang hebben tot de rechter. [...] De partijen zijn niet verplicht in hun nationale wetgeving de zogeheten ‚actio popularis’ op te nemen, waarbij eenieder de mogelijkheid heeft om op te komen tegen enig besluit, handelen of nalaten met betrekking tot het milieu” (zie blz. 198).

76 Zie arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 40).

77 Zie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de tweede bruineberenzaak (EU:C:2016:491, punt 48).

78 Zie arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 28 november 2013, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung tegen Oostenrijk (CE:ECHR:2013:1128JUD003953407, punt 34).

79 Zie punt 74 van deze conclusie.

Werking van artikel 47 van het Handvest

86. Artikel 4 van de KRW moet bovendien worden uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest.⁸⁰

87. Die bepaling van primair Unierecht herbevestigt het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming. Artikel 47 van het Handvest bepaalt namelijk dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.⁸¹

88. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest kunnen de bepalingen van het Handvest uitsluitend tegenover de lidstaten worden ingeroepen wanneer deze het Unierecht ten uitvoer brengen.⁸² Door procedureregels vast te stellen die de mogelijkheid voor een milieuorganisatie beperken om in het algemeen belang een procedure wegens schending van artikel 4 van de KRW te starten, geeft een lidstaat in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest uitvoering aan uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen.⁸³ Daarbij komt dat artikel 47 van het Handvest niet slechts relevant is in gevallen waarin aan een materieel Unierechtelijk voorschrift een bepaling van procedurele aard gekoppeld is die recht op effectieve rechterlijke bescherming toekent.⁸⁴

89. Een procedureregule die het in beginsel en in de praktijk voor een milieuorganisatie uiterst moeilijk maakt om de door artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorgeschreven rol te vervullen en de rechtmatigheid te betwisten van een bestuursbesluit dat zij in strijd acht met artikel 4 van de KRW, is zonder meer strijdig met het Unierechtelijke grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte.⁸⁵

90. De omstandigheid dat een lidstaat ervoor heeft gekozen om in zijn nationale recht het bestaan van een recht in plaats van het bestaan van een belang als maatstaf voor procesbevoegdheid te hanteren, maakt een dergelijke algemene uitsluiting nog niet rechtmatig. De tekst van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, in zijn geheel gelezen, laat zien dat de opstellers van dit verdrag zich terdege bewust waren van de verschillen tussen de in de aangesloten landen geldende regels inzake procesbevoegdheid. Door hun zorgvuldige formulering van de regeling betreffende de procesbevoegdheid van milieuorganisaties in artikel 9 hebben zij ervoor gezorgd dat de toegang tot de rechter *niet* afhankelijk is van de door een bepaalde verdragsluitende partij gemaakte keuze.

Afsluitende opmerkingen

91. Wanneer in deze omstandigheden wordt erkend dat milieuorganisaties op grond van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus procesbevoegdheid bezitten, wordt daarmee niet via de achterdeur rechtstreekse werking aan deze bepaling toegekend. Die erkenning is veeleer de logische consequentie van de noodzaak om het nuttig effect van artikel 4 van de KRW te verzekeren, gezien vanuit het oogpunt van het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte.

80 Zie in die zin arrest van 30 april 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 30-37), alsook mijn conclusie in die zaak (EU:C:2013:747, punten 44-46).

81 Zie arresten van 18 december 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 45); 6 oktober 2015, *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 95), en 28 maart 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 73).

82 Zie in die zin arrest van 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 17). Zie ook arrest van 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, punt 49).

83 Zie naar analogie het tweede bruineberenarrest, punt 52, alsmede arrest van 6 oktober 2015, *Delvigne* (C-650/13, EU:C:2015:648, punt 33).

84 Zie a contrario arrest van 27 juni 2013, *Agroconsulting-04* (C-93/12, EU:C:2013:432, punten 59 en 60); zie ook arresten van 23 oktober 2014, *Olainfarm* (C-104/13, EU:C:2014:2316, punten 34-40), en 16 mei 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, punten 34-41).

85 Zie arrest van 27 september 2017, *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:725, punten 72 en 73).

92. Het Hof heeft zich dikwijls voorstander getoond van een ruime, teleologische uitlegging van de milieuwetgeving van de Unie.⁸⁶ De door mij voorgestane benadering vormt niet meer dan een bevestiging van wat het Hof in het tweede bruineberenarrest reeds heeft beslist.

93. Tot slot valt uit de aan het Hof verstrekte informatie op te maken dat de door mij voorgestane lezing niet in strijd is met artikel 132, lid 1, van het Bundes-Verfassungsgesetz (dat staat in hoofdstuk VII, „Grondwettelijke en bestuurlijke waarborgen”). Zoals de verwijzende rechter heeft toegelicht, kan ingevolge deze bepaling uitsluitend een natuurlijke of rechtspersoon die stelt dat door een besluit van een bestuursorgaan inbreuk is gemaakt op zijn of haar rechten, en die partij was in de bestuurlijke voorprocedure, bij de bestuursrechter beroep instellen tegen dat besluit. Zoals ik het begriip, lijken die vereisten geen beletsel te vormen voor de erkenning van de procesbevoegdheid van milieuorganisaties om overeenkomstig artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus de rechtmatigheid van bestuursbesluiten te betwisten.

94. Op de eerste vraag moet dan ook worden geantwoord dat artikel 4 van de KRW, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale procedureregels die een milieuorganisatie die naar behoren is opgericht en haar activiteiten verricht in overeenstemming met de eisen van nationaal recht, de toegang ontzeggen tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus teneinde op te komen tegen besluiten die de bevoegde instantie heeft genomen in het kader van een bestuurlijke procedure die is gevoerd op grond van nationale wetgeving tot uitvoering van de KRW.

95. Nu ik de eerste vraag van de verwijzende rechter bevestigend heb beantwoord, moeten ook de tweede en de derde vraag worden behandeld.

Tweede vraag

96. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Verdrag van Aarhus verlangt dat een milieuorganisatie zich tijdens de procedure voor een bestuursorgaan op schending van artikel 4 van de KRW kan beroepen, dan wel of het volstaat dat een dergelijke organisatie de mogelijkheid heeft om bij de rechter op te komen tegen het aan het einde van die procedure door het bestuursorgaan genomen besluit.

97. Uit het door mij voorgestelde antwoord op de eerste vraag volgt dat een milieuorganisatie zich op artikel 4 van de KRW, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, moet kunnen beroepen teneinde op te komen tegen een besluit dat het bestuursorgaan heeft genomen aan het einde van een bestuurlijke procedure die is gevoerd op grond van nationale wetgeving tot uitvoering van de KRW.

98. Rest de vraag of een milieuorganisatie zich volgens het Verdrag van Aarhus ook *gedurende* een dergelijke bestuurlijke procedure op artikel 4 van de KRW moet kunnen beroepen. Met andere woorden: moet aan een dergelijke organisatie recht op deelname aan de procedure voor het bestuursorgaan worden toegekend? Ik zal deze kwestie behandelen in een eerste, algemeen onderdeel en een tweede onderdeel, waarin specifiek naar het Oostenrijkse recht wordt gekeken.

⁸⁶ Zie de in deze conclusie aangehaalde rechtspraak. Zie eveneens onder meer arrest van 22 september 1988, Land de Sarre e.a. (187/87, EU:C:1988:439, punten 14-20). Die zaak ging over de uitlegging van artikel 37 EGA-Verdrag, betreffende de beoordeling of de uitvoering van een plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen, in welke vorm ook, „een radioactieve besmetting van het water, de bodem of het luchtruim van een andere lidstaat ten gevolge zou kunnen hebben”. Toen moest worden gekozen tussen een enge, letterlijke uitlegging van die bepaling en een ruimere, meer teleologische uitlegging ervan, opteerde zowel het Hof als de advocaat-generaal (Sir Gordon Slynn, zie zijn conclusie in die zaak, EU:C:1988:291) voor de laatstgenoemde.

Recht op inspraak: algemene opmerkingen

99. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorziet in het recht om het „handelen [...] van [...] overheidsinstanties” te laten toetsen in een bestuursrechtelijke of rechterlijke procedure. Onder dat begrip vallen ook aan het einde van bestuurlijke procedures genomen bestuursbesluiten. In tegenstelling tot artikel 6 van het Verdrag van Aarhus voorziet artikel 9, lid 3, niet in een recht op *inspraak* in een dergelijke procedure. Dat inspraakrecht moet worden onderzocht in het licht van artikel 6. Om de eerder door mij uiteengezette redenen⁸⁷ ga ik er echter van uit dat artikel 6 en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus in casu niet van toepassing zijn.

100. Het feit dat een milieuorganisatie het recht heeft om tegen een besluit van een bestuursorgaan op te komen, geeft op zichzelf een dergelijke organisatie nog niet het recht op inspraak in de procedure die tot de vaststelling van dat besluit leidt. Zoals het Hof heeft geoordeeld, onderscheidt de inspraak in een milieubesluitvormingsprocedure zich van het beroep in rechte en heeft zij een ander doel.⁸⁸

101. In tegenstelling tot sommige andere milieuriichtlijnen⁸⁹ voorziet de KRW niet met zoveel woorden in recht op inspraak. Ook bepaalt zij, anders dan de habitatrichtlijn, niet dat de bevoegde instanties slechts toestemming voor een project mogen geven „nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden”.

102. Wel bepaalt artikel 14 van de KRW („Voorlichting en raadpleging van het publiek”) in lid 1 dat de lidstaten „de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn *aan[moedigen]*”⁹⁰, terwijl in overweging 14 van de KRW wordt verklaard dat het welslagen van de richtlijn met name afhankelijk is van voorlichting aan, overleg met en *betrokkenheid van het publiek*. De procedure voor de afgifte van een vergunning overeenkomstig het WRG 1959 moet als uitvoering van de KRW worden gezien.⁹¹

103. Het doel van artikel 14, lid 1, van de KRW zou in mijn ogen niet worden bereikt wanneer bij de door een lidstaat overeenkomstig deze bepaling georganiseerde „participatie” van het publiek geen procedurele rechten hoorden die de leden van het publiek in staat stellen om hun zienswijzen naar voren te brengen, en de bevoegde autoriteit verplichten om die zienswijzen in aanmerking te nemen. Een dergelijke vorm van „participatie” van het publiek zou niet als „raadpleging” kunnen worden gekwalificeerd, maar meer weg hebben van een „intentieverklaring” van de bevoegde instantie voor het publiek.

104. Het Hof heeft reeds duidelijk gemaakt dat de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure een milieuorganisatie in staat stelt actiever deel te nemen aan het besluitvormingsproces doordat zij haar argumenten over het risico dat het voorgenomen project nadelige gevolgen voor het milieu heeft, verder en op relevantere wijze kan uitwerken. De bevoegde instanties moeten die argumenten in aanmerking nemen alvorens het betrokken project goed te keuren. Zonder een dergelijke deelname

⁸⁷ Zie punt 48 van deze conclusie.

⁸⁸ Zie arrest van 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, EU:C:2009:631, punt 38).

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 6, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26); artikel 13 van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB 2004, L 143, blz. 56); artikel 25 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17); artikel 11 van de MEB-richtlijn, en artikel 23 van richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van richtlijn 96/82/EG (PB 2012, L 197, blz. 1).

⁹⁰ Cursivering van mij.

⁹¹ Zie naar analogie arresten van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 32), en 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (C-346/14, EU:C:2016:322, punt 53).

bestaat de mogelijkheid dat argumenten die zijn gericht op bescherming van het milieu, noch worden aangevoerd noch in aanmerking worden genomen, zodat het fundamentele doel van de in artikel 14, lid 1, van de KRW bedoelde procedure, te weten een hoog niveau van milieubescherming verzekeren, niet zou worden bereikt.⁹²

105. Voorts is het doel van milieubesluitvormingsprocedures, waaronder die met betrekking tot water, om tot een beslissing te komen die het belang van de aanvrager bij het verkrijgen van een vergunning verzoent met de op het betrokken gebied geldende verplichtingen inzake milieubescherming. Een efficiënte procedure is een procedure waarbij de milieuorganisatie in een vroeg stadium kan worden betrokken teneinde relevante milieuoverwegingen aan te voeren. Daarmee wordt een evenwichtige procedure gegarandeerd en kan de kans op latere geschillen worden verkleind. Het Hof is zich altijd bewust geweest van de noodzaak om de proceseconomie in verschillende soorten procedures te bevorderen.⁹³

106. Wanneer aan milieuorganisaties de hoedanigheid van partij in bestuurlijke procedures wordt toegekend zodat zij zich kunnen beroepen op rechtstreeks toepasbare bepalingen van het milieurecht van de Unie, zoals artikel 4 van de KRW⁹⁴, draagt dit dus bij tot de instandhouding en verbetering van het aquatisch milieu van de Unie en, meer in het algemeen, tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het milieurecht van de Unie.⁹⁵

107. Bij het ontbreken van regelgeving van de Unie ter zake dient de verwijzende rechter op grond van het beginsel van conforme uitlegging het nationale procesrecht zo veel mogelijk in het licht van die doelstellingen uit te leggen teneinde de daadwerkelijke verwezenlijking daarvan te garanderen.⁹⁶

Recht op inspraak volgens het Oostenrijkse recht

108. De verwijzende rechter zet uiteen dat volgens artikel 132, lid 1, van het Bundes-Verfassungsgesetz enkel een natuurlijke of rechtspersoon die de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke voorprocedure had, bij de (bestuurs)rechter (in casu het Verwaltungsgericht van een bepaalde deelstaat) beroep kan instellen tegen het na afloop van die procedure vastgestelde besluit. Er is dus een rechtstreeks verband tussen de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure en het beroepsrecht. Een persoon die niet de hoedanigheid van partij in de procedure voor het bestuursorgaan heeft dan wel deze hoedanigheid verliest, is dus niet gerechtigd om tegen het besluit van het bestuursorgaan in beroep te gaan.

109. Een dergelijke eis van voorafgaande deelname aan een bestuurlijke procedure lijkt in beginsel geen afbreuk te doen aan door het Verdrag van Aarhus of de KRW gewaarborgde rechten. Het in artikel 47 van het Handvest verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het doeltreffendheidsbeginsel verzetten zich niet ertegen dat het beroepsrecht van een dergelijke voorwaarde afhankelijk wordt gesteld, voor zover de modaliteiten daarvan niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de rechterlijke bescherming.⁹⁷

⁹² Zie het tweede bruineberenarrest, punten 69 en 70.

⁹³ Zie, bijvoorbeeld, in het kader van staatssteun, arrest van 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 51); in het kader van de toewijzing van rechten conform de regeling voor handel in broeikasgasemissierechten, arrest van 29 maart 2012, Commissie/Estland (C-505/09 P, EU:C:2012:179, punt 86); in het kader van prejudiciële procedures, arrest van 20 oktober 2011, Interedil (C-396/09, EU:C:2011:671, punt 20), en in het kader van mededingingsprocedures, arrest van 29 juni 2010, Commissie/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, punt 35).

⁹⁴ Zie de punten 55-58 van deze conclusie.

⁹⁵ Zie naar analogie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de tweede bruineberenzaak (EU:C:2016:491, punt 51).

⁹⁶ Zie het eerste bruineberenarrest, punt 50.

⁹⁷ Zie naar analogie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, punt 70).

110. Naar ik begrijp, is het echter naar Oostenrijks recht voor een milieuorganisatie praktisch onmogelijk om de hoedanigheid van partij in een dergelijke bestuurlijke procedure te verkrijgen teneinde de in artikel 4 van de KRW geformuleerde dwingende doelstellingen van de milieuregelgeving van de Unie te bevorderen.⁹⁸

111. Als de situatie naar nationaal recht inderdaad zo is als ik hierboven heb beschreven – wat uitsluitend door de verwijzende rechter kan worden beoordeeld – zou de onmogelijkheid voor een milieuorganisatie om de hoedanigheid van partij in een bestuurlijke procedure te verkrijgen, betekenen dat wordt voorbijgegaan aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat een dergelijke organisatie ontleent aan artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus juncto artikel 4 van de KRW. Uit het door mij voorgestelde antwoord op de eerste vraag volgt dat voor zover dat recht op inspraak noodzakelijk is om de in artikel 4 van de KRW geformuleerde dwingende doelstellingen van de milieuregelgeving van de Unie te bevorderen, het niet is toegestaan om een milieuorganisatie dat recht te ontfangen.

112. De tweede vraag moet dan ook als volgt worden beantwoord:

- Nationale procedureregels die betrekking hebben op de hoedanigheid van partij in een overeenkomstig nationale wetgeving tot uitvoering van de KRW gevoerde bestuurlijke procedure voor de afgifte van een vergunning, zoals die waarom het in hoofdgeding gaat, dienen door de nationale rechter zo veel mogelijk in overeenstemming met de in de KRW (met name in artikel 4 en artikel 14, lid 1, daarvan) geformuleerde doelstellingen te worden uitgelegd, zodat milieuorganisaties zich tijdens bestuurlijke besluitvormingsprocedures op die bepalingen kunnen beroepen.
- Wanneer het recht van een milieuorganisatie die naar behoren is opgericht en haar activiteiten verricht in overeenstemming met de eisen van nationaal recht, om op grond van artikel 4 van de KRW bij een bestuursorgaan of een rechter op te komen tegen door de bevoegde nationale instanties in het kader van een bestuurlijke procedure genomen besluiten, afhankelijk is gesteld van voorafgaande deelname aan een dergelijke procedure, moet dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale procedureregels die het voor een dergelijke organisatie onmogelijk maken om de hoedanigheid van partij in een dergelijke procedure te verkrijgen.

Derde vraag

113. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of nationale procedureregels, zoals § 42 van het AVG, milieuorganisaties mogen verplichten om hun bezwaren tijdig naar voren te brengen in de vergunningprocedure, bij gebreke waarvan die organisaties behalve hun hoedanigheid van partij in die procedure ook het recht verliezen om bij de bevoegde rechter op te komen tegen de later in die procedure door de bevoegde instanties genomen besluiten.⁹⁹

114. Ik moet bekennen dat de vraag, zoals door de verwijzende rechter geformuleerd, mij bevreemdt. Het zou logisch zijn te denken dat § 42 van het AVG enkel kan worden toegepast ten aanzien van iemand die reeds de hoedanigheid van partij *heeft*. De verwijzende rechter zet echter uiteen dat het naar Oostenrijks procesrecht (§ 102, lid 1, van het WRG 1959) voor milieuorganisaties als Protect

⁹⁸ Zie punt 78 van deze conclusie.

⁹⁹ Ik breng in herinnering dat in § 42 van het AVG onder „tijdig” wordt verstaan ofwel uiterlijk daags voor de in de loop van een bestuurlijke procedure gehouden hoorzitting, ofwel tijdens die hoorzitting zelf. Zie punt 19 van deze conclusie.

onmogelijk is om de hoedanigheid van partij in een bestuurlijke procedure te verkrijgen.¹⁰⁰ Men zou dan ook kunnen menen dat ofwel § 42 van het AVG niet kan worden toegepast ten aanzien van Protect, ofwel de toepassing van deze bepaling niet van invloed zou zijn op de uitkomst van het hoofdgeding. In dergelijke omstandigheden zou de derde vraag hypothetisch zijn.¹⁰¹

115. Uit de uiteenzettingen van de verwijzende rechter valt echter af te leiden dat het verzoek van Protect om de hoedanigheid van partij in de vergunningprocedure te verkrijgen, tegelijk met haar bezwaren tegen het project op grond van § 42 van het AVG is afgewezen omdat zij had nagelaten tijdig (op het WRG 1959 gebaseerde) watergerelateerde bezwaren aan te voeren in de bestuurlijke procedure.¹⁰² Hiermee lijkt te worden gesuggereerd dat Protect de hoedanigheid van partij had *kunnen* verkrijgen indien zij dergelijke bezwaren tijdig had ingebracht.

116. De terechtzitting heeft op dit punt geen duidelijkheid verschaft.

117. In het hiernavolgende zal ik ervan uitgaan dat Protect de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure had *kunnen* veiligstellen door de vereiste bezwaren tijdig in te brengen.

118. De Oostenrijkse regering stelt (vermoedelijk op grond van haar lezing van het nationale recht) dat Protect met haar bezwaren had moeten komen zonder haar toelating als partij af te wachten.

119. Afgaande op de aan het Hof ter beschikking staande informatie, lijkt het mij in het Oostenrijkse recht allesbehalve duidelijk dat van een milieuorganisatie mag worden verwacht dat zij begrijpt dat zij haar hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure inzake een vergunningaanvraag voor het onttrekken van water voor sneeuwproductie kan veiligstellen louter door bezwaren overeenkomstig § 42 van het AVG in te dienen. Het is integendeel zo dat § 102, lid 3, van het WRG 1959 uitsluitend de partijen de mogelijkheid lijkt te bieden om dergelijke bezwaren in te brengen, terwijl volgens § 102, lid 1, van dezelfde wet een milieuorganisatie die geen publiekrechtelijke subjectieve rechten bezit, niet de hoedanigheid van partij kan verkrijgen.

120. Het zou naar mijn mening oneerlijk en misleidend zijn om in een dergelijke situatie niettemin van een milieuorganisatie te verlangen dat zij (min of meer speculatief) tracht bezwaren in te brengen. Wanneer in een dergelijke situatie aan Protect wordt tegengeworpen dat zij ingevolge § 42 van het AVG haar hoedanigheid van partij heeft verloren, betekent dit in feite dat die milieuorganisatie wordt gestraft omdat zij heeft nagelaten te doen wat haar door de nationale wetgeving lijkt te worden belet. Een dergelijke procedureregeling zou naar mijn mening niet voldoen aan het billijkheidscriterium van artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus. Ik zie hier een merkwaardige overeenkomst met de situatie van de stervende man in Kafka's „Voor de wet”, die – nadat hij zijn hele leven lang heeft getracht door de poort te lopen die uiteindelijk voor hem wordt gesloten – te horen krijgt dat die poort al die tijd wijd voor hem open heeft gestaan.

121. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of de nationale rechtsregels inderdaad zo in elkaar zitten. Als dat het geval is, zou de ontzegging aan Protect van de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure, en daarmee van het recht op toegang tot de rechter, betekenen dat wordt voorbijgegaan aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat zij als milieuorganisatie ontleent aan artikel 4 van de KRW, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van

¹⁰⁰ Zie punt 78 van deze conclusie.

¹⁰¹ De tweede prejudiciële vraag heeft reeds betrekking op de situatie waarin het voor een milieuorganisatie *onmogelijk* is om de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure te verkrijgen.

¹⁰² Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Bezirkshauptmannschaft Gmünd (districtsbestuur Gmünd) van mening was dat Protect *niet* de hoedanigheid van partij *had*, terwijl het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Niederösterreich) zich op het standpunt stelde dat Protect die hoedanigheid ingevolge § 42 van het AVG *had verloren*. Zie de punten 24 en 25 van deze conclusie.

Aarhus.¹⁰³ Uit het door mij voorgestelde antwoord op de eerste vraag volgt dat voor zover dat recht noodzakelijk is om de in artikel 4 van de KRW geformuleerde dwingende doelstellingen van de milieuregelgeving van de Unie te bevorderen, het niet is toegestaan om een milieuorganisatie dat recht te ontfangen.

122. Indien de verwijzende rechter daarentegen vaststelt dat op basis van eerlijke en billijke procedureregels van een milieuorganisatie als Protect redelijkerwijs had mogen worden verwacht dat zij haar bezwaren tijdig naar voren bracht in de bestuurlijke procedure, lijkt de procedurele deadline van § 42 van het AVG geen afbreuk te doen aan door het Verdrag van Aarhus of de KRW gewaarborgde rechten. Een in de wetgeving van een lidstaat bepaalde termijn waarbinnen de partijen hun bezwaren naar voren moeten brengen, eerbiedigt in beginsel de wezenlijke inhoud van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en lijkt niet verder te gaan dan noodzakelijk is ter verwezenlijking van de legitieme doelstellingen van rechtszekerheid en van snelle en efficiënte bestuurlijke procedures. Zo heeft het Hof erkend dat de vaststelling van redelijke beroepstermijnen in het belang van de rechtszekerheid, die tegelijkertijd bescherming biedt aan de betrokken particulier en aan het betrokken bestuursorgaan, verenigbaar is met het Unierecht. Met name heeft het geoordeeld dat dergelijke termijnen de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.¹⁰⁴ Artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus bepaalt immers zelf dat de procedures „billijk [en] snel” moeten zijn. Voor zover § 42 van het AVG het voor een *partij* onmogelijk maakt om bezwaren tegen een project in te dienen na afloop van een bepaalde termijn die door die partij niet is gerespecteerd, lijkt deze bepaling aan die criteria te voldoen.¹⁰⁵

123. Op de derde vraag moet dan ook worden geantwoord dat artikel 4 van de KRW, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale procedureregels op grond waarvan een milieuorganisatie de hoedanigheid van partij in een bestuurlijke procedure verliest wanneer zij heeft nagelaten haar bezwaren tijdig naar voren te brengen in die procedure, voor zover die regels niet voldoen aan het billijkheidscriterium van artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus.

Conclusie

124. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„– Artikel 4 van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, en met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale procedureregels die een milieuorganisatie die naar behoren is opgericht en haar activiteiten verricht in overeenstemming met de eisen van nationaal recht, de toegang ontfangen tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus teneinde op te komen tegen besluiten die de bevoegde instantie heeft genomen in het kader van een bestuurlijke procedure die is gevoerd op grond van nationale wetgeving tot uitvoering van die richtlijn.

¹⁰³ Zie arrest van 27 september 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punt 74), waarin het Hof oordeelt dat artikel 47 van het Handvest impliceert dat aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte geen afbreuk mag worden gedaan door een prealabele voorwaarde voor de instelling van beroep in rechte.

¹⁰⁴ Zie arrest van 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁰⁵ Dit wordt bevestigd door de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus; zie blz. 202.

- Nationale procedureregels die betrekking hebben op de hoedanigheid van partij in een overeenkomstig nationale wetgeving tot uitvoering van richtlijn 2000/60 gevoerde bestuurlijke procedure voor de afgifte van een vergunning, zoals die waarom het in hoofdgeding gaat, dienen door de nationale rechter zo veel mogelijk in overeenstemming met de in die richtlijn (met name in artikel 4 en artikel 14, lid 1, daarvan) geformuleerde doelstellingen te worden uitgelegd, zodat milieuorganisaties zich tijdens bestuurlijke besluitvormingsprocedures op die bepalingen kunnen beroepen.
- Wanneer het recht van een milieuorganisatie die naar behoren is opgericht en haar activiteiten verricht in overeenstemming met de eisen van nationaal recht, om op grond van artikel 4 van richtlijn 2000/60 bij een bestuursorgaan of een rechter op te komen tegen door de bevoegde nationale instanties in het kader van een bestuurlijke procedure genomen besluiten, afhankelijk is gesteld van voorafgaande deelname aan een dergelijke procedure, moet dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale procedureregels die het voor een dergelijke organisatie onmogelijk maken om de hoedanigheid van partij in een dergelijke procedure te verkrijgen.
- Artikel 4 van richtlijn 2000/60, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale procedureregels op grond waarvan een milieuorganisatie de hoedanigheid van partij in een bestuurlijke procedure verliest wanneer zij heeft nagelaten haar bezwaren tijdig naar voren te brengen in die procedure, voor zover die regels niet voldoen aan het billijkheidscriterium van artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus.”