



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 20 grudnia 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2000/60/WE – Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarki wodnej – Artykuł 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 – Obowiązek zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód i zachęcania wszystkich zainteresowanych stron do aktywnego udziału we wdrażaniu dyrektywy – Konwencja z Aarhus – Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – Artykuł 6 i art. 9 ust. 3 i 4 – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Przedsięwzięcie, które może wywierać wpływ na stan wód – Postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia pozwolenia – Organizacja ochrony środowiska – Wniosek o przyznanie statusu strony postępowania – Możliwość powołania się na prawa wynikające z dyrektywy 2000/60/WE – Utrata statusu strony postępowania i prawa do wniesienia skargi w wypadku braku powołania się na te prawa we właściwym czasie w toku postępowania administracyjnego

W sprawie C-664/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) postanowieniem z dnia 26 listopada 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 grudnia 2015 r., w postępowaniu:

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation

przeciwko

Bezirkshauptmannschaft Gmünd,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (sprawozdawca) i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 marca 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation przez L.E. Rieglera, Rechtsanwalt,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer i C. Vogl, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman i M. de Ree, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Pignataro-Nolin, C. Hermesa i E. Manhaevego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 października 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w niniejszej sprawie dotyczy wykładni art. 4 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 5, s. 275) lub tej dyrektywy jako takiej oraz art. 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (Protect, organizacją ochrony przyrody, gatunków i krajobrazu, Austria, zwaną dalej „Protectem”) a Bezirkshauptmannschaft Gmünd (organem powiatu Gmünd, Austria) w przedmiocie wniosku tej organizacji o przyznanie jej statusu strony w postępowaniu dotyczącym wniosku o przedłużenie pozwolenia wodnoprawnego na instalację naśnieżającą złożonego przez Aichelberglift Karlstein GmbH.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Motyw osiemnasty konwencji z Aarhus brzmi następująco:

„mając na uwadze, że skuteczne mechanizmy prawne powinny być dostępne dla społeczeństwa, w tym dla organizacji społecznych, tak aby chronione były jego słuszne interesy, a prawo egzekwowane”.

- 4 Artykuł 2 tej konwencji, zatytułowany „Definicje”, przewiduje w pkt 4 i 5:

„4) »społeczeństwo« oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy;

5) »zainteresowana społeczność« oznacza część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie”.

- 5 Artykuł 6 wspomnianej konwencji, zatytułowany „Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć”, przewiduje:

„1. Każda ze stron:

- a) stosuje postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I;
- b) stosuje, zgodnie z jej prawem krajowym, postanowienia niniejszego artykułu również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu strony określają, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom;

[...].

2. Zainteresowana społeczność jest informowana, odpowiednio bądź poprzez publiczne ogłoszenie, bądź indywidualnie, na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska, i w sposób właściwy, terminowy i skuteczny [...].

[...]

3. Procedury umożliwiające udział społeczeństwa zawierają rozsądne terminy dla różnych etapów, które zapewniają dostateczny okres czasu na poinformowanie społeczeństwa, zgodnie z postanowieniami ustępu 2, i na przygotowanie się i skuteczne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.

4. Każda ze stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny.

5. Każda ze stron powinna, tam gdzie ma to zastosowanie, zachęcać przyszłych wnioskodawców, aby jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na podjęcie planowanego przedsięwzięcia rozpoznali zasięg zainteresowanej społeczności, rozpoczęli dyskusje i udzielili informacji dotyczących celów planowanego przedsięwzięcia.

6. Każda ze stron zobowiązuje właściwe władze publiczne do udostępnienia zainteresowanej społeczności wglądu, na wniosek, jeśli tak przewiduje prawo krajowe, bezpłatnie i natychmiast, jak tylko staną się dostępne, do wszystkich informacji, istotnych dla procesu podejmowania decyzji, o którym mowa w niniejszym artykule, a które są dostępne w trakcie procedury dotyczącej udziału społeczeństwa; nie narusza to prawa stron do nieujawniania niektórych informacji zgodnie z art. 4 ust. 3 i 4. [...]

[...]

7. Procedury dotyczące udziału społeczeństwa pozwalają społeczeństwu na składanie, w formie pisemnej lub, jeśli ma to miejsce, na rozprawie publicznej lub przesłuchaniu z udziałem wnioskodawcy, wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii, które uważa ono za odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia.

[...]”.

6 Artykuł 9 tej konwencji, zatytułowany „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, przewiduje w ust. 2–4:

„2. Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

- a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,
- b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ust. 3 poniżej, innymi postanowieniami niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w art. 2 ust. 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu lit. a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu lit. b).

[...]

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ust. 1 i 2, każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

4. Dodatkowo i bez naruszania postanowień ust. 1, procedury, o których mowa powyżej w ust. 1, 2 i 3, przewidują odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz są bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej. Rozstrzygnięcia sądów i, gdziekolwiek to możliwe, innych organów są publicznie dostępne”.

Prawo Unii

Dyrektywa 92/43

7 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102), zmienionej dyrektywą Rady 2006/105/WE z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. 2006, L 363, s. 368) (zwanej dalej „dyrektywą 92/43”), stanowi:

„Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny

oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na [integralność] dan[ego] teren[u] oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

Dyrektywa 2000/60

8 Motywy 11, 19, 27 i 46 dyrektywy 2000/60 mają następujące brzmienie:

„(11) Jak określono w art. 174 traktatu [FUE], wspólnotowa polityka dotycząca środowiska ma przyczynić się do wypełniania celów zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska poprzez rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz powinna być oparta na zasadzie ostrożności oraz na zasadach, na jakich mają być podejmowane działania zapobiegawcze; priorytetem powinno być, aby szkody wyrządzone w środowisku były naprawiane u źródła, a zanieczyszczający powinien płacić.

[...]

(19) Niniejsza dyrektywa ma na celu utrzymanie i poprawę środowiska wodnego we Wspólnocie. Cel ten jest szczególnie związany z jakością danych wód. [...]

[...]

(27) Ostatecznym celem niniejszej dyrektywy jest osiągnięcie wyeliminowania priorytetowych substancji niebezpiecznych i przyczynienie się do osiągnięcia stężeń w środowisku morskim bliskich wartościom tła dla substancji naturalnie występujących.

[...]

(46) Dla zapewnienia udziału ogółu społeczeństwa, w tym użytkowników wód, w ustaleniu i aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczu konieczne jest dostarczenie odpowiedniej informacji o planowanych środkach oraz sprawozdawanie o postępach w ich wdrażaniu w celu włączenia ogółu społeczeństwa przed podjęciem ostatecznych decyzji w sprawie niezbędnych środków”.

9 Artykuł 1 dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Przedmiot”, przewiduje:

„Celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które:

- a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych;
- b) promują zrównoważone korzystanie z wód oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych;
- c) dążą do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego między innymi poprzez szczególne środki dla stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych oraz zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych;

[...]”.

10 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Cele środowiskowe”, stanowi w ust. 1:

„Czyniąc operacyjnymi programy działań określone w planach gospodarowania wodami w dorzeczu:

a) dla wód powierzchniowych:

- (i) państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez naruszenia ust. 8;
- (ii) państwa członkowskie chronią, poprawiają i przywracają wszystkie części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania ppkt (iii) dla sztucznych i silnie zmienionych części wód, mając na celu osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu piętnastu lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8;
- (iii) państwa członkowskie chronią i poprawiają wszystkie sztuczne i silnie zmienione części wód w celu osiągnięcia dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8;

[...]”.

11 Artykuł 14 dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Informowanie społeczeństwa i konsultacje”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zachęcają wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu niniejszej dyrektywy, w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Państwa członkowskie zapewniają, że dla każdego obszaru dorzecza opublikują i udostępnią do zgłaszania uwag społeczeństwu, w tym użytkownikom:

[...]

2. Państwa członkowskie przeznaczają co najmniej sześć miesięcy na składanie pisemnych uwag do tych dokumentów w celu zapewnienia aktywnego udziału i konsultacji.

[...]”.

Prawo austriackie

12 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (ogólna ustawa o postępowaniu administracyjnym), w brzmieniu mającym zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym (zwana dalej „AVG”), stanowi w § 8:

„Osoby, które korzystają z działalności organu lub do których ta działalność się odnosi, są uczestnikami, a w zakresie, w jakim uczestniczą w postępowaniu w sprawie ze względu na roszczenie prawne lub interes prawny, są stronami”.

13 Paragraf 41 AVG stanowi:

„1. Wyznaczenie rozprawy następuje poprzez osobiste zawiadomienie znanych uczestników. Jeżeli jeszcze inne osoby mogą być uczestnikami, rozprawę należy ogłosić ponadto na tablicy urzędowej gminy, w formie komunikatu w gazecie przeznaczonej do urzędowych ogłoszeń organu lub w formie komunikatu w elektronicznym dzienniku urzędowym organu.

2. [...] Zawiadomienie (ogłoszenie) o wyznaczeniu rozprawy zawiera informacje wymagane dla wezwań, w tym pouczenie o skutkach występujących na mocy § 42 [...].

14 Zgodnie z § 42 ust. 1 AVG:

„Jeżeli rozprawa została ogłoszona zgodnie z § 41 ust. 1 zdanie drugie i w jednej z form szczególnych przewidzianych w przepisach administracyjnych, powoduje to, że dana osoba traci status strony, jeżeli najpóźniej w dniu przed rozpoczęciem rozprawy w godzinach urzędowania organu lub podczas rozprawy nie podniesie zarzutów. Jeżeli obowiązujące przepisy administracyjne nie przewidują formy ogłoszenia, skutek prawny określony w zdaniu pierwszym następuje, jeżeli rozprawę ogłoszono zgodnie z § 41 ust. 1 zdanie drugie i w odpowiedniej formie”.

15 Paragraf 102 Wasserrechtsgesetz (ustawy – prawo wodne), w brzmieniu mającym zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym (zwanej dalej „WRG”), ma następujące brzmienie:

„1. Stronami są:

a) wnioskodawca;

b) osoby, które mają zostać zobowiązane do świadczenia, znoszenia lub zaniechania lub w wypadku których [...] w inny sposób dochodzi do oddziaływania na ich prawa, uprawnieni do rybactwa [...] i uprawnieni do użytkowania [...], a także osoby podnoszące istnienie sporu;

[...]

2. Uczestnikami w rozumieniu § 8 [AVG] – w zależności od danego przedmiotu rozprawy i o ile na podstawie ust. 1 nie przysługuje im już status strony – są w szczególności osoby zainteresowane użytkowaniem publicznym, wszyscy posiadacze praw rzeczowych na nieruchomościach, których sprawa dotyczy, wszyscy potencjalni beneficjenci utrzymania lub porzucenia obiektu lub wygaśnięcia uprawnienia przysługującego z mocy prawa wodnego, a w postępowaniu w przedmiocie sprzeciwu wobec przedsięwzięć [...] wszystkie osoby, które należałoby uznać za strony (ust. 1) w razie realizacji jednego z tych przedsięwzięć.

3. Uczestnicy są uprawnieni do przedstawienia swoich interesów w toku postępowania, ale nie mają prawa podnoszenia zarzutów.

[...]”.

16 Z § 145b ust. 6 WRG wynika, że ustawa ta służy w szczególności transpozycji dyrektywy 2000/60.

17 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (ustawa z 2000 r. o ocenie oddziaływania na środowisko, BGBl. 697/1993), w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym (zwana dalej „UVP-G 2000”), służy transpozycji do austriackiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

18 Zgodnie z § 19 ust. 7 UVP-G 2000 organizacja ochrony środowiska spełniająca wymogi określone w § 19 ust. 6 może złożyć wniosek o uznanie, że w postępowaniach dotyczących przedsięwzięć, które mają być zrealizowane w określonych krajach związkowych, jest uprawniona do wykonywania praw strony.

- 19 Zgodnie z § 19 ust. 10 UVP-G 2000 uznana w ten sposób organizacja ochrony środowiska jest uprawniona do dochodzenia przestrzegania przepisów ochrony środowiska w tych postępowaniach, w tym także przed sądem, o ile w postępowaniu administracyjnym podniosła na piśmie zarzuty, w szczególności w okresie wyłożenia akt sprawy do publicznego wglądu, o którym mowa w § 9 ust. 1 UVP-G 2000, który to okres musi trwać przynajmniej sześć miesięcy.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 20 Aichelberglift Karlstein złożyła na podstawie WRG wnioski o przedłużenie pozwolenia dla instalacji naśnieżającej należącej do ośrodka narciarskiego, która obejmuje zbiornik magazynujący zasilany wodą pobieraną z Einsiedlbach – rzeki mającej swój bieg w Austrii.
- 21 W ramach tego postępowania administracyjnego Protect – organizacja ochrony środowiska, uznana zgodnie z § 19 ust. 7 UVP-G 2000, wniosła o przyznanie jej statusu strony i podniosła zarzuty wobec udzielenia takiego pozwolenia na podstawie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43.
- 22 Protect podniósł w oparciu o badania naukowe, że rozpatrywane przedsięwzięcie będzie miało znaczący wpływ na obszary chronione na podstawie dyrektywy 92/43, w szczególności ze względu na hałas instalacji naśnieżających, i że w znaczący sposób będzie negatywnie oddziaływać na niektóre gatunki występujące na tych obszarach, wśród nich szereg chronionych gatunków ptaków, których siedliska są już zagrożone istniejącymi instalacjami, co zresztą już doprowadziło do zaniku szeregu tych gatunków ze wspomnianych obszarów.
- 23 W następstwie rozprawy dotyczącej wniosku o wydanie pozwolenia, przeprowadzonej w dniu 4 lipca 2013 r. zgodnie z wymogami określonymi w §§ 41 i 42 AVG, organ powiatu Gmünd decyzją z dnia 4 listopada 2013 r. udzielił Aichelberglift Karlstein wnioskowanego pozwolenia.
- 24 Organ ten odrzucił wnioski i zastrzeżenia Protectu ze względu na to, że organizacja ta nie podniosła naruszenia praw chronionych prawem wodnym, wobec czego nie mogła domagać się statusu strony postępowania.
- 25 Decyzja z dnia 4 listopada 2013 r. przywołuje wcześniejszą decyzję, w której właściwy organ ochrony przyrody na podstawie raportu zawierającego ocenę ewentualnego oddziaływania rozpatrywanego przedsięwzięcia na obszary chronione w rozumieniu dyrektywy 92/43 uznał, że nie musi sprzeciwiać się zatwierdzeniu tego przedsięwzięcia w świetle przepisów o ochronie przyrody.
- 26 Protect wniósł wówczas skargę na decyzję z dnia 4 listopada 2013 r., powołując się na naruszenie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i przepisów dyrektywy 2000/60 i podnosząc w szczególności, że dyrektywa ta wymaga zachowania dobrego stanu ekologicznego wód, ale pogorszenie stanu ekologicznego danych wód spowodowane istniejącymi instalacjami naśnieżającymi było już oczywiste.
- 27 Wyrokiem z dnia 30 stycznia 2015 r. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalny sąd administracyjny Dolnej Austrii, Austria) oddalił skargę Protectu ze względu na to, że utracił on status strony postępowania zgodnie z § 42 AVG, ponieważ w postępowaniu administracyjnym nie podniósł najpóźniej na rozprawie przed organem uprawnień chronionych prawem wodnym, a ponadto konwencja z Aarhus nie ma bezpośredniego zastosowania w prawie krajowym.
- 28 Protect wniósł więc kasację do sądu odsyłającego, podnosząc, że art. 2 ust. 4 i 5 i art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus przyznają mu status strony w postępowaniach prowadzonych na podstawie prawa wodnego i że ma interes prawny w przestrzeganiu przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, w tym w szczególności przepisów dyrektywy 2000/60, które przedsięwzięcie będące przedmiotem postępowania głównego narusza w znaczącym zakresie.

29 W powyższych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 4 dyrektywy 2000/60 lub dyrektywa ta jako taka przyznaje organizacji ochrony środowiska w postępowaniu, które nie podlega ocenie oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy 2011/92, prawa, dla których ochrony przysługuje jej na podstawie art. 9 ust. 3 [konwencji z Aarhus] dostęp do postępowań administracyjnych i sądowych?

W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy zgodnie z postanowieniami konwencji z Aarhus powinna istnieć możliwość podnoszenia tych praw już w postępowaniu przed organem administracyjnym, czy też wystarczy możliwość przyznania sądowej ochrony prawnej przed decyzją organu administracyjnego?

3) Czy jest dopuszczalne, by krajowy przepis proceduralny (§ 42 AVG) wymagał od organizacji ochrony środowiska – jak też od innych stron postępowania – podniesienia w terminie swoich zarzutów nie dopiero w skardze do sądu administracyjnego, lecz już w postępowaniu przed organami administracyjnymi, gdyż w przeciwnym razie traci ona status strony i możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

30 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 dyrektywy 2000/60 lub tę dyrektywę jako taką należy interpretować w ten sposób, że organizacja ochrony środowiska powinna mieć na podstawie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus możliwość zakwestionowania przed sądem regulowanej wyłącznie prawem wodnym decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które nie podlega ocenie oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy 2011/92.

31 Trybunał orzekł już, że art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, iż państwa członkowskie są zobowiązane – z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa – do odmowy zgody na konkretne przedsięwzięcie, w przypadku gdy może ono spowodować pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych lub gdy zagraża uzyskaniu dobrego stanu wód powierzchniowych lub dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego takich wód na dzień przewidziany w tej dyrektywie (wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 51).

32 W tym kontekście Trybunał orzekł, że art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2000/60 nie ogranicza się do programowego sformułowania zwyczajnych celów planu gospodarowania, lecz nakłada obowiązek zapobiegania pogarszaniu się stanu danej części wód, który – jak tylko zostanie ustalony stan ekologiczny danej części wód masy wody – wywiera wiążące skutki względem państw członkowskich na każdym etapie procedury przepisanej przez tę dyrektywę, a w szczególności przy zatwierdzaniu konkretnych przedsięwzięć na podstawie systemu odstępstw przewidzianego w tymże art. 4 (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 43, 48).

33 Artykuł 4 dyrektywy 2000/60 przyczynia się w ten sposób do realizacji celu głównego, do którego zmierzają środki przyjęte na mocy tej dyrektywy, który – jak wynika z art. 1 w związku z motywami 11, 19 i 27 wspomnianej dyrektywy – polega na zapewnieniu ochrony środowiska, a w szczególności na utrzymaniu i poprawie jakości środowiska wodnego Unii.

- 34 Wykluczenie co do zasady możliwości powoływania się przez zainteresowane osoby na obowiązek nałożony przez dyrektywę byłoby jednak sprzeczne z wiążącym charakterem, jaki przyznaje dyrektywie art. 288 TFUE. Praktyczna skuteczność dyrektywy 2000/60, jak też jej cel ochrony środowiska, przypomniany w poprzednim punkcie, wymagają, by jednostki lub w danym wypadku prawidłowo utworzona organizacja ochrony środowiska mogły powołać się na nią przed wymiarem sprawiedliwości oraz by sądy krajowe mogły uwzględniać tę dyrektywę jako część prawa Unii, w szczególności w celu zbadania, czy organ krajowy, który wydał pozwolenie na przedsięwzięcie, które może mieć wpływ na stan wód, przestrzegał obowiązków, które na nim ciążyą na mocy art. 4 wspomnianej dyrektywy, w szczególności obowiązku zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód, i czy pozostał tym samym w granicach uznania, jakie pozostawia właściwym organom krajowym ten przepis (zob. analogicznie wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 37; z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 44).
- 35 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sądy państw członkowskich, zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy, mają obowiązek zapewnienia ochrony sądowej wynikających z prawa Unii uprawnień podmiotów prawa, a art. 19 ust. 1 TUE zobowiązuje ponadto państwa członkowskie do ustanowienia środków niezbędnych dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Co się tyczy w szczególności prawa organizacji ochrony środowiska takiej jak Protect do zaskarżenia decyzji zatwierdzających przedsięwzięcia, które mogą być sprzeczne z obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60, jest bezsporne, że decyzja udzielająca pozwolenia będąca przedmiotem postępowania głównego nie odnosi się do jednej z działalności wymienionych w załączniku I do konwencji z Aarhus, w związku z czym nie jest objęta art. 6 ust. 1 lit. a) tej konwencji i w konsekwencji w tym zakresie również nie podlega jej art. 9 ust. 2.
- 37 Powstaje zatem pytanie, czy w postępowaniu głównym Protect może na podstawie art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus opierać prawo do wniesienia skargi na art. 9 ust. 2 tej konwencji, gdyż w niniejszym wypadku w ramach wcześniejszego postępowania organ krajowy zbadał na podstawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar chroniony zgodnie z dyrektywą 92/43, czy przedsięwzięcie to może naruszać integralność tego obszaru w rozumieniu art. 6 ust. 3 tej dyrektywy.
- 38 Decyzje wydawane przez właściwe organy krajowe w ramach art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, dotyczące w szczególności słuszności wniosków wyciągniętych z oceny oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na środowisko obszaru chronionego, jeżeli chodzi o ryzyko, jakie dany plan lub przedsięwzięcie stwarza dla integralności danego obszaru, bez względu na to, czy są decyzjami odrębnymi czy będącymi częścią decyzji udzielającej pozwolenia, są bowiem decyzjami, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus, a zatem wchodzą w zakres zastosowania art. 9 ust. 2 tej konwencji, gdyż decyzje te wymagają, by wspomniane organy przed wydaniem jakiegokolwiek pozwolenia na działalność oceniły, czy w okolicznościach danego wypadku może mieć ona znaczące oddziaływanie na środowisko (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 56, 57).
- 39 Organizacja ochrony środowiska taka jak Protect, która spełnia określone w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus wymagania dla objęcia pojęciem „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu tego przepisu, powinna mieć możliwość zakwestionowania w ramach środka prawnego, o którym mowa w art. 9 ust. 2 tej konwencji, przepisów prawa krajowego wdrażających prawo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, w tym przepisów prawa krajowego wynikających z art. 6 dyrektywy 92/43, jak również przepisów prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mających bezpośrednią skuteczność (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 59, 60).

- 40 Jednak w niniejszym wypadku okazuje się, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że Protect wprowadził w toku postępowania o udzielenie pozwolenia zarzuty dotyczące naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, ale zamierza kwestionować decyzję o udzieleniu pozwolenia wydaną w tym postępowaniu jedynie na tej podstawie, że jest ona sprzeczna z krajowymi przepisami prawa wodnego dokonującymi transpozycji dyrektywy 2000/60, i nie zakwestionował poprzedniej decyzji wydanej na podstawie wspomnianego art. 6 ust. 3.
- 41 Tymczasem, ponieważ w drodze tej poprzedniej decyzji właściwy organ krajowy stwierdził na podstawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar chroniony zgodnie z dyrektywą 92/43, że przedsięwzięcie to nie naruszy integralności tego obszaru w rozumieniu art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, mogłoby z tego wynikać też, że wspomniane przedsięwzięcie nie może mieć znaczącego oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus, wobec czego późniejsza decyzja wodnoprawna nie jest objęta jej art. 6, a w konsekwencji w tym zakresie również nie podlega art. 9 ust. 2 tej konwencji.
- 42 Niemniej jest tak jedynie wtedy, gdy sąd odsyłający jest w stanie upewnić się, że faktycznie jest wykluczone, by dane przedsięwzięcie mogło mieć znaczące negatywne oddziaływanie na stan wód, które są przedmiotem postępowania o udzielenie pozwolenia, którego dotyczy postępowanie główne.
- 43 Dopiero jeżeli w wyniku takiej weryfikacji sąd odsyłający miałby stwierdzić, że takie znaczące negatywne oddziaływanie jest wykluczone, wynikałoby z tego, że kwestię tego, czy w niniejszym wypadku organizacja ochrony środowiska taka jak Protect dysponuje prawem do wniesienia skargi na decyzję o udzieleniu pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu wód nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60, należy zbadać w świetle art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 44 W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli państwo członkowskie ustanawia przepisy proceduralne mające zastosowanie do środków prawnych, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, dotyczących wykonywania uprawnień, jakie organizacja ochrony środowiska wywodzi z art. 4 dyrektywy 2000/60, aby poddać decyzje właściwych organów krajowych kontroli pod kątem przestrzegania obowiązków, które na nich ciążyą na mocy tego artykułu, to państwo członkowskie wykonuje zobowiązanie wynikające z tego artykułu, wobec czego należy uznać, iż stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), w związku z czym karta ma zastosowanie (zob. podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 52).
- 45 Posiadaczami praw przewidzianych w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus są co prawda jedynie „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym”, w związku z czym przepis ten jako taki nie ma bezpośredniej skuteczności w prawie Unii. Niemniej przepis ten w związku z art. 47 karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień przyznanych w prawie Unii, w szczególności w przepisach prawa ochrony środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 45, 51).
- 46 Tymczasem, jak zaznaczyła także zasadniczo rzecznik generalna w pkt 89 i 90 opinii, prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus zostałyby całkowicie pozbawione skuteczności, a wręcz samej swej istoty, gdyby dopuścić, że przez nałożenie takich kryteriów niektóre kategorie „członków społeczeństwa”, a fortiori „członków zainteresowanej społeczności”, takich jak organizacje ochrony środowiska odpowiadające wymogom ustanowionym w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, zostałyby całkowicie pozbawione dostępu do procedury odwoławczej przed sądem.
- 47 Nałożenie wspomnianych kryteriów nie może w szczególności pozbawić organizacji ochrony środowiska możliwości doprowadzenia do kontroli przestrzegania norm wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska, także z tego powodu, że normy takie są najczęściej nastawione na

interes ogólny, a nie tylko na ochronę indywidualnych interesów jednostek, a wspomniane organizacje mają za zadanie ochronę interesu ogólnego (zob. podobnie wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 46).

- 48 Wyrażenie „wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym” zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, choć oznacza, że państwa będące stronami zachowują uprawnienia dyskrecjonalne przy stosowaniu tego przepisu, nie może bowiem pozwalać na to, by wprowadzały one wymagania tak surowe, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w tym przepisie.
- 49 W niniejszym wypadku, co się tyczy „wymagań, o ile takie istnieją”, przewidzianych w prawie austriackim, sąd odsyłający informuje, że przyznanie statusu strony w postępowaniu głównym, a mianowicie w postępowaniu wodnoprawnym, organizacjom ochrony środowiska, którym nie przyznano publicznych praw podmiotowych, nie może opierać się na przepisach WRG, a w szczególności na § 102 ust. 1 lit. a) i b) tej ustawy.
- 50 Ponadto sąd ten wyjaśnia, że zgodnie z prawem austriackim jedynie osoby fizyczne lub prawne, którym przysługuje status strony postępowania administracyjnego, mogą wnieść środek prawny do sądu celem podniesienia naruszenia swoich praw.
- 51 Z tych elementów prawa krajowego zdaje się wynikać, że z powodu braku uznania statusu strony postępowania wodnoprawnego organizacja ochrony środowiska, nawet jeżeli spełnia wymogi określone w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus dla objęcia pojęciem „zainteresowanej społeczności”, nie może zgodnie z prawem austriackim wnieść skargi do sądu krajowego celem zakwestionowania decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód.
- 52 Wykluczając w ten sposób całkowicie prawo organizacji ochrony środowiska do zaskarżenia takiej decyzji udzielającej pozwolenia, odnośne krajowe przepisy proceduralne są sprzeczne z wymogami wynikającymi z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty.
- 53 W niniejszym wypadku z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że nie jest a priori wykluczone, że status strony postępowania może być mimo to przyznany organizacji ochrony środowiska takiej jak Protect w drodze wykładni przepisu ogólnego zawartego w § 8 AVG.
- 54 W tym ostatnim względzie należy przypomnieć, że zadaniem sądu odsyłającego jest jednak dokonanie – w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek wymaganych dla wszczęcia postępowania odwoławczego zgodnie z zarówno celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska, takiej jak Protect, zakwestionowanie przed sądem decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, które może być sprzeczne z prawem Unii z zakresu ochrony środowiska (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 52).
- 55 Gdyby jednak taka wykładnia zgodna z prawem Unii miała okazać się niemożliwa, wówczas sąd odsyłający zobowiązany byłby do niezastosowania w zawisłym przed nim sporze krajowego przepisu proceduralnego wymagającego od danej organizacji ochrony środowiska statusu strony postępowania, aby mogła wnieść skargę na decyzję udzielającą pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód.

- 56 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że sąd krajowy, który w ramach swoich kompetencji stosuje przepisy prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na ich usunięcie (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 21, 24; z dnia 5 kwietnia 2016 r., *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii byłyby bowiem wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności prawa Unii poprzez odmowę przyznania sądowi właściwemu w kwestii stosowania tego prawa uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do wykluczenia przepisów prawa krajowego mogących stanowić przeszkodę dla pełnej skuteczności przepisów prawa Unii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22; z dnia 5 kwietnia 2016 r., *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Uwzględniając całość powyższych rozważań, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż prawidłowo utworzona i działająca zgodnie z wymogami przewidzianymi w prawie krajowym organizacja ochrony środowiska powinna mieć możliwość zakwestionowania przed sądem decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód.

W przedmiocie pytania drugiego

- 59 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym poszanowanie konwencji z Aarhus jest zapewnione, jeżeli państwo członkowskie przewiduje prawo do wniesienia do sądu skargi na daną decyzję administracyjną, czy też poszanowanie to wymaga ponadto, by na prawa wynikające z dyrektywy 2000/60 można było powołać się już w ramach postępowania administracyjnego.
- 60 Z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze wynika, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że organizacja ochrony środowiska taka jak *Protect* powinna mieć możliwość zakwestionowania przed sądem decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód.
- 61 Jednakże kwestia tego, czy konwencja z Aarhus uzasadnia ponadto prawo *Protectu* do udziału w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia, dające możliwość powołania się w ramach tego postępowania na ewentualne naruszenie art. 4 dyrektywy 2000/60, jest kwestią odrębną, którą należy badać jedynie w świetle art. 6 tej konwencji, który to przepis stanowi integralną część porządku prawnego Unii, jak przypominał Trybunał (wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., *Lesoochranárské zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 45).
- 62 Udział w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska naturalnego różni się bowiem od skargi do sądu i ma inny cel niż ta skarga, która w danym wypadku może zostać wniesiona na decyzję podjętą w wyniku tego procesu (zob. podobnie wyrok z dnia 15 października 2009 r., *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, C-263/08, EU:C:2009:631, pkt 38).
- 63 Jak wynika z art. 6 ust. 3, 4 i 7 konwencji z Aarhus, przepis ten nadaje w szczególności prawo do „skuteczne[go] uczestnictw[a] społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska” oraz do „składani[a], w formie pisemnej lub, jeśli ma to miejsce, na rozprawie publicznej

lub przesłuchaniu z udziałem wnioskodawcy, wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii, które uważa ono za odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia”. To uczestnictwo winno rozpocząć się „na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny”.

- 64 Jednakże zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) i b) konwencji z Aarhus prawa uczestnictwa, które przyznaje ten artykuł, mają zastosowanie tylko w wypadku przyjęcia decyzji dotyczącej proponowanych działań, które albo są wymienione w załączniku I do tej konwencji, albo nie są tam wymienione, ale mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko.
- 65 Tymczasem, jak wynika z pkt 36 niniejszego wyroku, działalność, której dotyczy decyzja udzielająca pozwolenia będąca przedmiotem postępowania głównego, nie jest wymieniona w załączniku I do konwencji z Aarhus.
- 66 W konsekwencji Protect miałby na podstawie art. 6 konwencji z Aarhus prawo uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia, dające możliwość powołania się w ramach tego postępowania na ewentualne naruszenie art. 4 dyrektywy 2000/60, jedynie wtedy, gdyby sąd odsyłający miał stwierdzić w ramach badania, które powinien przeprowadzić zgodnie z tym, co zostało powiedziane w pkt 41–43 niniejszego wyroku, że przedsięwzięcie będące przedmiotem postępowania głównego może mieć znaczące oddziaływanie na środowisko w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji z Aarhus, a w szczególności na stan wód, które są przedmiotem postępowania o udzielenie pozwolenia, którego dotyczy postępowanie główne.
- 67 Gdyby natomiast sąd odsyłający miał stwierdzić, że wyklucza się, by przedsięwzięcie będące przedmiotem postępowania głównego mogło mieć znaczące oddziaływanie na stan danych wód, wynikałoby z tego, że Protect posiada jedynie prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.
- 68 O ile art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jako taki nie wymaga, by państwo członkowskie przyznało prawo udziału w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia takim jak to, które jest przedmiotem postępowania głównego, o tyle inaczej jest w sytuacji, gdy zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym uzyskanie tego charakteru jest przesłanką, którą trzeba koniecznie spełnić, aby móc wnieść skargę na decyzję przyjętą w wyniku tego postępowania.
- 69 Jeżeli bowiem prawo krajowe ustanawia taki związek między statusem strony postępowania administracyjnego a prawem wniesienia skargi do sądu, nie można odmówić takiego statusu, gdyż w przeciwnym razie prawo do wniesienia skargi zostanie pozbawione całkowicie skuteczności, a wręcz samej swej istoty, co byłoby sprzeczne z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty.
- 70 Tymczasem z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że prawo austriackie ustanawia taki związek.
- 71 W tym kontekście należy także uwzględnić art. 14 dyrektywy 2000/60, zatytułowany „Informowanie społeczeństwa i konsultacje”, w zakresie, w jakim przewiduje w ust. 1 zdanie pierwsze, że państwa członkowskie „zachęcają wszystkie zainteresowane strony do aktywnego udziału we wdrażaniu niniejszej dyrektywy, w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami w dorzeczu”.
- 72 Postępowanie o udzielenie pozwolenia na konkretne przedsięwzięcie, które może spowodować pogorszenie stanu części wód, musi być zakwalifikowane jako „wdrażanie” w rozumieniu tego przepisu (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 32).

- 73 Ponadto z wyrażenia „w szczególności” również figurującego w art. 14 ust. 1 dyrektywy 2000/60 wynika, że aktywny udział wszystkich zainteresowanych stron nie jest ograniczony do opracowywania, przeglądu i uaktualniania planów gospodarowania wodami w dorzeczach.
- 74 Natomiast słowo „zachęcają” zawarte we wspomnianym art. 14 ust. 1 jest sformułowaniem o charakterze raczej programowym, w związku z czym wiążący charakter tego przepisu jest ograniczony. Jest to zresztą potwierdzone faktem, że choć pozostałe przepisy wspomnianego art. 14 zawierają rzeczywiste obowiązki, to jednak odnoszą się one konkretnie do procedury opracowywania, przeglądu i uaktualniania planów gospodarowania wodami w dorzeczach.
- 75 Niemniej w ramach stosowania dyrektywy 2000/60 państwo członkowskie jest zobowiązane do poszanowania istoty art. 14 ust. 1 tej dyrektywy polegającej na obowiązku zachęcania wszystkich zainteresowanych stron do aktywnego udziału we wdrażaniu wspomnianej dyrektywy.
- 76 Tymczasem, jak już zaznaczono w pkt 49–51 niniejszego wyroku, z akt sprawy dostarczonych Trybunałowi wynika, że na podstawie mających zastosowanie krajowych przepisów proceduralnych organizacja ochrony środowiska taka jak Protect, nawet jeżeli spełnia wymogi określone w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus dla objęcia pojęciem „zainteresowanej społeczności”, nie może co do zasady uzyskać statusu strony postępowania administracyjnego prowadzonego na mocy prawa wodnego.
- 77 Ponadto bezsporne jest wprawdzie, że Protect w pewnym zakresie mógł uczestniczyć w postępowaniu o udzielenie pozwolenia w charakterze „osoby zainteresowanej” w rozumieniu § 102 ust. 2 WRG, co pozwoliło mu w szczególności na podniesienie argumentów zmierzających do wykazania, że przedsięwzięcie będące przedmiotem postępowania głównego może niekorzystnie wpłynąć na integralność obszaru chronionego w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43, ale ten status nie równa się statusowi strony postępowania.
- 78 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika w tym względzie, że gdyby status strony postępowania został przyznany Protectowi, pozwoliłoby to tej organizacji na aktywny udział w procesie decyzyjnym i na bardziej szczegółowe i skuteczniejsze rozwinięcie jej argumentów dotyczących zagrożeń stwarzanych przez planowane przedsięwzięcie dla środowiska, a w szczególności oddziaływania tego przedsięwzięcia na stan wód, oraz na przedstawienie tych argumentów w postaci zarzutów, które musiałyby zostać uwzględnione przez właściwe organy przed udzieleniem pozwolenia i realizacją przedsięwzięcia.
- 79 Taki aktywny udział Protectu jako prawidłowo utworzonej i działającej zgodnie z wymogami przewidzianymi w mającym zastosowanie prawie krajowym organizacji ochrony środowiska był ważny, tym bardziej że tylko takie organizacje są nastawione na interes ogólny, a nie na ochronę indywidualnych interesów jednostek.
- 80 W tych okolicznościach do sądu odsyłającego należy interpretowanie danych przepisów proceduralnych, a w szczególności przepisu ogólnego art. 8 AVG, na ile to możliwe w sposób, który byłby zgodny z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2000/60, tak aby umożliwić organizacji ochrony środowiska takiej jak Protect udział w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia takim jak będące przedmiotem postępowania głównego, które służy wdrażaniu tej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 52).
- 81 Wobec powyższego na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że przepisy art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty oraz art. 14 ust. 1 dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one krajowym przepisom proceduralnym, które wykluczają w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym organizacje ochrony środowiska z prawa udziału jako strona

w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wdrażającym dyrektywę 2000/60 i które ograniczają prawo do wniesienia skargi na decyzje wydane w takim postępowaniu jedynie do osób posiadających ten status.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 82 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się nałożeniu w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym na organizację ochrony środowiska reguły prekluzyjnej przewidzianej w krajowych przepisach proceduralnych, na podstawie której dana osoba traci status strony postępowania i w konsekwencji nie może wnieść skargi na decyzję wydaną w tym postępowaniu, jeżeli nie podniosła zarzutów w odpowiednim czasie już w postępowaniu administracyjnym, a najpóźniej na ustnym etapie tego postępowania.
- 83 Na wstępie należy przypomnieć, że jak już zaznaczono w pkt 49–51 i 76 niniejszego wyroku, z postanowienia odsyłającego wydaje się wynikać, że na podstawie mających zastosowanie krajowych przepisów proceduralnych organizacja ochrony środowiska taka jak Protect nie może co do zasady uzyskać statusu strony postępowania, aby uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód.
- 84 Ze względu na to, że a priori wydaje się zatem wykluczone, by w niniejszym wypadku Protect mógł rzeczywiście uzyskać status strony we wspomnianym postępowaniu administracyjnym o udzielenie pozwolenia, nie jest jasne, jak organizacja ta mogła stracić ten status na podstawie § 42 AVG, co przyjmuje za punkt wyjścia sąd odsyłający w ramach pytania trzeciego, tym bardziej że § 102 ust. 2 WRG stanowi, że tylko osoba mająca status strony postępowania ma prawo do podnoszenia zarzutów w ramach takiego postępowania administracyjnego.
- 85 Niemniej należy odpowiedzieć na pytanie trzecie, gdyż z postanowienia odsyłającego wynika wyraźnie, że w niniejszym wypadku skarga Protectu została odrzucona przez sąd pierwszej instancji właśnie ze względu na utratę statusu strony postępowania na podstawie reguły prekluzyjnej przewidzianej w § 42 AVG, z czego wynika zatem, że pytanie to nie ma w oczywisty sposób charakteru hipotetycznego w rozumieniu utrwalonego orzecznictwa Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 października 2017 r., Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, pkt 30, 31).
- 86 W odniesieniu do istoty pytania trzeciego należy wskazać, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus przewiduje wyraźnie, że środki prawne, o których mowa w tym przepisie, mogą być opatrzone „wymaganiami”, z czego wynika, że co do zasady państwa członkowskie mogą w ramach uprawnień dyskrecjonalnych, które im w tym względzie pozostawiono, przyjąć przepisy proceduralne dotyczące przesłanek, które należy spełnić dla wniesienia takich środków prawnych.
- 87 W tym kontekście należy jednak przypomnieć, że przy określaniu proceduralnych zasad wnoszenia środków prawnych do sądu służących zapewnieniu ochrony praw przyznanych w dyrektywie 2000/60 państwa członkowskie są zobowiązane zagwarantować poszanowanie prawa do skutecznego środka prawnego i do dostępu do bezstronnego sądu, ustanowionego art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 Otóż co do zasady art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie sprzeciwia się regule prekluzyjnej takiej jak przewidziana w § 42 AVG, nakładającej obowiązek rzeczywistego skorzystania już na etapie postępowania administracyjnego z prawa, które daje status strony postępowania, do podnoszenia zarzutów dotyczących przestrzegania danych przepisów prawa ochrony środowiska, gdyż taka reguła może pozwolić na szybsze zidentyfikowanie spornych punktów i w danym wypadku na ich rozwiązanie w toku postępowania administracyjnego, tak iż nie będzie już niezbędna skarga do sądu.

- 89 W ten sposób taka reguła prekluzyjna może przyczynić się do realizacji celu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, wyrażonego w motywie osiemnastym tej konwencji, polegającego na ustanowieniu skutecznych mechanizmów prawnych, a ponadto odpowiada ona art. 9 ust. 4 tej konwencji, który wymaga, by procedury, o których mowa w szczególności w jej art. 9 ust. 3, przewidywały „odpowiednie i [...] skuteczne” środki zaradcze i by były one „oparte na zasadzie równości”.
- 90 W tych warunkach wspomniana reguła prekluzji niezależnie od tego, że jako warunek, który musi być spełniony przed wniesieniem środka prawnego do sądu, stanowi ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w rozumieniu art. 47 karty, może być uzasadniona zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, o ile jest przewidziana ustawą, szanuje istotę tego prawa i – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – jest konieczna oraz faktycznie odpowiada uznawanym przez Unię celom interesu ogólnego lub potrzebie ochrony praw i wolności innych osób (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 61–71).
- 91 Aby spełniony był wymóg proporcjonalności, konkretne zasady dotyczące wnoszenia w ramach postępowania administracyjnego dostępnych w prawie austriackim środków odwoławczych nie powinny naruszać w sposób dysproporcjonalny prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, o którym mowa w art. 47 karty (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 72).
- 92 W tym względzie pojawia się pytanie, czy w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym nałożenie rozpatrywanej reguły prekluzyjnej na organizację ochrony środowiska taką jak Protect może nadmiernie ograniczać prawo odwołania się do sądu, które jest gwarantowane w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty dla ochrony praw przyznanych w art. 4 dyrektywy 2000/60.
- 93 Chociaż ostatecznie to sąd odsyłający będzie musiał odpowiedzieć na to pytanie, uwzględniając całość istotnych okoliczności faktycznych i właściwego prawa krajowego, to w świetle akt sprawy dostarczonych Trybunałowi i z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający wydaje się, że wymaga ono odpowiedzi twierdzącej.
- 94 W tym względzie trudno zarzucać Protectowi, że nie zapobiegł zastosowaniu reguły prekluzyjnej przewidzianej w § 42 AVG poprzez skorzystanie na etapie postępowania administracyjnego z prawa, które daje status strony postępowania, do podniesienia zarzutów dotyczących naruszenia przepisów prawa wodnego służących transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 2000/60.
- 95 Organizacja ta bowiem wniosła do właściwych organów o przyznanie statusu strony postępowania, ale odmówiono jej tego zasadniczo z tego względu, że § 102 ust. 1 WRG nie zawiera odpowiedniej podstawy prawnej. W konsekwencji wspomniana organizacja musiała uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym w charakterze „osoby zainteresowanej” w rozumieniu § 102 ust. 2 WRG, co zgodnie z § 102 ust. 3 WRG nie dawało jej prawa do podnoszenia zastrzeżeń, które musiałyby zostać uwzględnione przez organy przed podjęciem decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie pozwolenia.
- 96 Stąd uwzględniając mające zastosowanie krajowe przepisy proceduralne, okazuje się, że zarzucanie braku sformułowania we właściwym czasie zarzutów celem uniknięcia zastosowania reguły prekluzyjnej przewidzianej w § 42 AVG jest równoznaczne z żądaniem, by te organizacje spełniły obowiązek, którego a priori spełnić nie mogą. Tymczasem *impossibilia nulla obligatio est*.
- 97 Ponadto, nawet gdyby – jak twierdzi rząd austriacki – obowiązek przewidziany w § 42 AVG miał raczej formalny charakter w tym znaczeniu, że dla uniknięcia zastosowania tej reguły prekluzyjnej wystarczyłoby, żeby podnieść zarzuty, które ograniczałyby się w sposób ogólny do twierdzenia, że udzielenie pozwolenia na dane przedsięwzięcie jest sprzeczne z przepisem WRG, przy czym uzasadnienie zarzutów mogłoby zostać uzupełnione na późniejszym etapie, to jednak w postępowaniu

głównym organizacje ochrony środowiska mogły racjonalnie interpretować mające zastosowanie przepisy proceduralne w ten sposób, że najpierw muszą uzyskać status strony postępowania, aby następnie móc wykonywać prawo podnoszenia zarzutów, które ten status przyznaje.

- 98 Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający okazuje się zatem, że nałożenie na Protect w co najmniej dwuznacznej sytuacji stworzonej przez mające zastosowanie krajowe przepisy proceduralne reguły prekluzyjnej przewidzianej w § 42 AVG, prowadzące do utraty przez tę organizację zarówno statusu strony wspomnianego postępowania administracyjnego o udzielenie pozwolenia, jak i prawa do wniesienia skargi na decyzję wydaną w tym postępowaniu, może nadmiernie ograniczać prawo odwołania się do sądu, gwarantowane przez art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty dla ochrony praw przyznanych w art. 4 dyrektywy 2000/60.
- 99 W tym zakresie nałożenie takiej reguły w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym stanowi ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w rozumieniu art. 47 karty, które nie jest uzasadnione zgodnie z art. 52 ust. 1 karty.
- 100 W konsekwencji – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający istotnych okoliczności faktycznych i właściwych przepisów prawa krajowego – sąd ten jest zobowiązany zgodnie z zasadami przypomnianymi w pkt 55 i 56 niniejszego wyroku do niestosowania w zawisłym przed nim sporze reguły prekluzyjnej, którą przewidują mające zastosowanie krajowe przepisy proceduralne.
- 101 Wobec powyższego na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający istotnych okoliczności faktycznych i właściwych przepisów prawa krajowego art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się nałożeniu w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym na organizację ochrony środowiska reguły prekluzyjnej przewidzianej w krajowych przepisach proceduralnych, na podstawie której dana osoba traci status strony postępowania i w konsekwencji nie może wnieść skargi na decyzję wydaną w tym postępowaniu, jeżeli nie podniosła zarzutów w odpowiednim czasie już w postępowaniu administracyjnym, a najpóźniej na ustnym etapie tego postępowania.

W przedmiocie kosztów

- 102 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że prawidłowo utworzona i działająca zgodnie z wymogami przewidzianymi w prawie krajowym organizacja ochrony środowiska powinna mieć możliwość zakwestionowania przed sądem decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód w art. 4 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.**

- 2) Przepisy art. 9 ust. 3 tej konwencji, zatwierdzonej decyzją 2005/370, w związku z art. 47 karty oraz art. 14 ust. 1 dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one krajowym przepisom proceduralnym, które wykluczają w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym organizację ochrony środowiska z prawa udziału jako stronę w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wdrażającym dyrektywę 2000/60 i które ograniczają prawo do wniesienia skargi na decyzje wydane w takim postępowaniu jedynie do osób posiadających ten status.
- 3) Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający istotnych okoliczności faktycznych i właściwych przepisów prawa krajowego art. 9 ust. 3 i 4 wspomnianej konwencji, zatwierdzonej decyzją 2005/370, w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się nałożeniu w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym na organizację ochrony środowiska reguły prekluzyjnej przewidzianej w krajowych przepisach proceduralnych, na podstawie której dana osoba traci status strony postępowania i w konsekwencji nie może wnieść skargi na decyzję wydaną w tym postępowaniu, jeżeli nie podniosła zarzutów w odpowiednim czasie już w postępowaniu administracyjnym, a najpóźniej na ustnym etapie tego postępowania.

Podpisy