



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 20. decembra 2017*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2000/60/ES – Vodna politika Evropske unije – Člena 4(1) in 14(1) – Obveznosti preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles in vzpodbujanja dejavnega vključevanja vseh zainteresiranih strani v izvajanje Direktive – Aarhuška konvencija – Udeležba javnosti pri odločanju in dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah – Člena 6 ter 9(3) in (4) – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 47 – Pravica do učinkovitega sodnega varstva – Projekt, ki lahko vpliva na stanje voda – Upravni postopek za izdajo dovoljenja – Organizacija za varstvo okolja – Vloga za priznanje položaja stranke v upravnem postopku – Možnost sklicevanja na pravice iz Direktive 2000/60/ES – Izguba položaja stranke v upravnem postopku in pravice do pravnega sredstva v primeru prepoznega sklicevanja na navedene pravice v upravnem postopku“

V zadevi C-664/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 26. novembra 2015, ki je na Sodišče prispela 14. decembra 2015, v postopku

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation

proti

Bezirkshauptmannschaft Gmünd,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Rosas, sodnik, C. Toader, A. Prechal (poročevalka), sodnici, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. marca 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation L. E. Riegler, odvetnik,
- za avstrijsko vlado C. Pesendorfer in C. Vogl, agentki,
- za nizozemsko vlado M. Bulterman in M. de Ree, agentki,

* Jezik postopka: nemščina.

– za Evropsko komisijo L. Pignataro-Nolin, C. Hermes in E. Manhaeve, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 12. oktobra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275) ali te direktive kot take in člena 9(3) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana v Aarhusu 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (Protect, okoljska organizacija za varstvo narave, vrst in krajine, Avstrija; v nadaljevanju: Protect) in Bezirkshauptmannschaft Gmünd (okrajno glavarstvo v Sovodnju, Avstrija) glede predloga te organizacije za priznanje položaja stranke v postopku v zvezi z vlogo za podaljšanje dovoljenja, odobrenega v skladu s predpisi o vodah, za napravo za zasneževanje, ki jo je vložila družba Aichelberglift Karlstein GmbH.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

- 3 V osemnajsti uvodni izjavi Aarhuške konvencije je navedeno:
„se zavzemajo, da bi bili javnosti, vključno z organizacijami, dostopni učinkoviti pravosodni mehanizmi za varstvo njihovih legitimnih interesov in za izvajanje zakonov.“
- 4 Člen 2 te konvencije, naslovljen „Pomen izrazov“, v odstavkih 4 in 5 določa:
„4. ‚javnost‘ pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine;
5. ‚vključena javnost‘ pomeni javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju; šteje se, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.“
- 5 Člen 6 navedene konvencije, naslovljen „Udeležba javnosti pri odločanju o posebnih dejavnostih“, določa:
„1. Pogodbenica
(a) pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti, našete v Prilogi I, uporablja določbe tega člena;
(b) v skladu s svojo notranjo zakonodajo uporablja določbe tega člena tudi pri odločanju o predlaganih dejavnostih, ki niso našete v Prilogi I in bi lahko pomembno vplivale na okolje. Pogodbenice v ta namen določijo, ali za tako predlagano dejavnost veljajo določbe tega člena.

[...]

2. Vključeno javnost je treba na začetku postopka okoljskega odločanja ustrezno, pravočasno in učinkovito obvestiti z javno objavo ali vsakogar posebej, če je to primerno, [...]

[...]

3. Zagotoviti je treba ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti v skladu z drugim odstavkom tega člena in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju.

4. Pogodbenica zagotovi udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje.

5. Kadar je to primerno, pogodbenica spodbudi možne vložnike, da preden zaprosijo za dovoljenje, opredelijo vključeno javnost, začnejo razpravo in dajo informacije o ciljih svoje vloge.

6. Pogodbenica zahteva od pristojnih organov javne oblasti, da vključeni javnosti na podlagi zahtevka, če tako določi notranje pravo, omogočijo dostop do vseh informacij, pomembnih za odločanje po tem členu, brezplačno in takoj, ko so na razpolago, da jih lahko preveri, kar pa ne vpliva na pravico pogodbenic, da zavrnejo razkritje določenih informacij v skladu s členom 4, odstavek 3 in 4. [...]

[...]

7. V postopkih za udeležbo javnosti je treba javnosti omogočiti, da pisno oz. na javni obravnavi ali ob zaslišanju vložnika predloži vse pripombe, informacije, analize ali mnenja, za katere meni, da se nanašajo na predlagano dejavnost.

[...]“

6 Člen 9 te konvencije, naslovljen „Dostop do pravnega varstva“, v odstavkih od 2 do 4 določa:

„2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,

(a) ki imajo zadosten interes; oziroma

(b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb člena 6, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V ta namen se za pododstavek (a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 5 člena 2. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka (b) tega odstavka.

[...]

3. Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

4. Poleg tega in brez vpliva na prvi odstavek tega člena morajo postopki iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerna, in biti morajo pošteni, pravični, pravočasni in ne pretirano dragi. Odločitve po tem členu morajo biti izdane ali evidentirane v pisni obliki. Odločitve sodišč in po možnosti tudi drugih teles morajo biti javno dostopne.“

Pravo Evropske unije

Direktiva 92/43

- 7 Člen 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006 (UL 2006, L 363, str. 368, v nadaljevanju: Direktiva 92/43), določa:

„Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.“

Direktiva 2000/60

- 8 V uvodnih izjavah 11, 19, 27 in 46 Direktive 2000/60 je navedeno:

„(11) Kot je določeno v členu 174 Pogodbe, mora okoljska politika Skupnosti prispevati k uresničevanju ciljev ohranjanja, varovanja ter izboljševanja kakovosti okolja ob varčni in razumni rabi naravnih virov; temeljiti mora na previdnostnem načelu in na načelih preprečevanja, okoljska škoda pa naj se prednostno popravlja pri viru in plača naj onesnaževalec.

[...]

(19) Cilj te direktive je ohraniti in izboljšati vodno okolje v Skupnosti. Pri čemer je poudarek predvsem na kakovosti zadevnih voda. [...]

[...]

(27) Končni cilj te direktive je doseči odpravo prednostnih nevarnih snovi in prispevati k temu, da se v morskem okolju pri naravno prisotnih snoveh dosežejo koncentracije, ki so blizu vrednostim naravnega ozadja.

[...]

(46) Da bi se zagotovilo sodelovanje najširše javnosti, skupaj z uporabniki vode, pri izdelovanju in dopolnjevanju načrtov upravljanja povodij, je treba zagotoviti ustrezne informacije o načrtovanih ukrepih in poročati o napredku, doseženem pri njihovem izvajanju, da bi se javnost vključila, preden se sprejmejo dokončne odločitve o potrebnih ukrepih.“

9 Člen 1 Direktive 2000/60, naslovljen „Namen“, določa:

„Namen te direktive je določiti okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode:

- (a) ki preprečuje nadaljnje slabšanje stanja vodnih ekosistemov ter, glede na njihove potrebe po vodi, stanja kopenskih ekosistemov in močvirij, ki so neposredno odvisni od vodnih ekosistemov, to stanje varuje in ga izboljšuje;
- (b) ki vzpodbuja trajnostno rabo vode, ki temelji na dolgoročnem varstvu razpoložljivih vodnih virov;
- (c) katerega cilj je večje varstvo in izboljšanje vodnega okolja, ki se med drugim lahko doseže s posebnimi ukrepi za postopno zmanjšanje odvajanja, emisij in uhajanja prednostnih snovi, ter ustavitev ali postopno odpravo odvajanja, emisij in uhajanja prednostnih nevarnih snovi;

[...]“

10 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Okoljski cilji“, v odstavku 1 določa:

„Pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij:

- (a) za površinske vode
 - (i) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles površinske vode, ob uporabi odstavkov 6 in 7 in brez vpliva na odstavek 8;
 - (ii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa telesa površinske vode, ob uporabi pododstavka (iii) za umetna in močno preoblikovana vodna telesa, da se dobro stanje površinske vode doseže najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8;
 - (iii) države članice varujejo in izboljšujejo vsa umetna in močno preoblikovana vodna telesa z namenom, da se dober ekološki potencial in dobro kemijsko stanje površinske vode dosežeta najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8;

[...]“

11 Člen 14 Direktive 2000/60, naslovljen „Obveščanje in posvetovanje z javnostjo“, določa:

„1. Države članice vzpodbujajo dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje te direktive, zlasti v izdelovanje, pregledovanje in posodabljanje načrtov upravljanja povodij. Države članice za vsako vodno območje omogočijo zbiranje pripomb javnosti, vključno z uporabniki, s tem, da objavijo:

[...]

2. Za zbiranje pisnih pripomb o tej dokumentaciji države članice predvidijo vsaj šest mesecev, da omogočijo dejavno vključevanje in posvetovanje.

[...]“

Avstrijsko pravo

- 12 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (zakon o splošnem upravnem postopku) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: AVG), v členu 8 določa:

„Osebe, ki uporabljajo dejavnosti organov ali na katere se nanaša dejavnost organa, so udeleženci; in če imajo glede na predmet te dejavnosti pravico ali pravni interes, so stranke.“

- 13 Člen 41 AVG določa:

„(1) O razpisu ustne obravnave je treba znane stranke osebno obvestiti. Če kot stranke pridejo v poštev še druge osebe, je treba obravnavo poleg tega oznaniti tudi na oglasni deski občine, z objavo v časopisu, določenem za uradne objave organa, ali z objavo v elektronskem uradnem listu organa.

(2) [...] Obvestilo (objava) o razpisu obravnave mora vsebovati podatke, predpisane za vabila, vključno z opozorilom na posledice iz člena 42 tega zakona. [...]“

- 14 Člen 42(1) AVG določa:

„Če je bil razpis ustne obravnave objavljen v skladu s členom 41(1), drugi stavek, tega zakona in, kadar je ustrezno, v posebni obliki, določeni z upravnimi določbami, ima to za posledico, da oseba izgubi svoj položaj stranke, če najpozneje dan pred začetkom ustne obravnave v času uradnih ur pri zadevnem organu ali med ustno obravnavo ne uveljavlja ugovorov. Če upravne določbe o obliki objave ničesar ne določajo, pride do pravne posledice, določene v prvem stavku zgoraj, če je bil razpis ustne obravnave objavljen v skladu s členom 41(1), drugi stavek, tega zakona in v ustrezni obliki.“

- 15 Člen 102 Wasserrechtsgesetz (zakon o vodah) v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: WRG), določa:

„(1) Stranke so:

(a) vlagatelj;

(b) osebe, ki jim je naložena obveznost izpolnitve, dopuščanja ali opustitve ali katerih pravice [...] so drugače prizadete, imetniki ribolovnih pravic [...] ali pravic do uporabe [...], ali osebe, ki uveljavljajo spor;

[...]

(2) Položaj zainteresirane osebe v smislu člena 8 [AVG] – glede na predmet posamezne ustne obravnave in če jim položaj stranke ni bil priznan že na podlagi odstavka 1 – imajo zlasti osebe, ki imajo interes za uporabo javnih površin, vsi imetniki stvarnih pravic na prizadetih nepremičninah, vsi, ki bi jim ohranitev ali opustitev neke naprave ali prenehanje vodne pravice koristilo, in, za namene postopka nasprotovanja projektom [...], vse osebe, ki jih je ob izvajanju teh projektov treba šteti za stranke (odstavek 1).

(3) Zainteresiranim osebam je dovoljeno uveljavljati interese med postopkom, vendar nimajo pravice do vložitve ugovorov.

[...]“

- 16 Iz člena 145b(6) WRG izhaja, da je namen tega zveznega zakona zlasti prenos Direktive 2000/60.

- 17 Namen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (zakon iz leta 2000 o presoji vplivov na okolje, BGBl. 697/1993) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: UVP-G 2000), je prenos Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1) v avstrijski pravni red.
- 18 V skladu s členom 19(7) UVP-G 2000 lahko organizacija za varstvo okolja, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 6 tega člena 19, zahteva priznanje, da lahko uveljavlja pravice, povezane s položajem stranke v postopkih v zvezi s projekti, ki jih je treba izvesti v nekaterih deželah.
- 19 V skladu s členom 19(10) UVP-G 2000 lahko tako priznane organizacije za varstvo okolja zahtevajo spoštovanje določb o varstvu okolja v teh postopkih, tudi pri sodišču, pod pogojem, da so med upravnim postopkom, zlasti v obdobju javne razgrnitve iz člena 9(1) UVP-G 2000, ki mora trajati vsaj šest mesecev, predložile pisne ugovore.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 20 Družba Aichelberglift Karlstein je v skladu z WRG vložila prošnjo za podaljšanje dovoljenja za napravo za zasneževanje, ki je del smučarskega središča in zajema akumulacijski bazen, v katerega se voda črpa iz vodotoka Einsiedlbach, to je iz reke v Avstriji.
- 21 V okviru tega upravnega postopka je Protect, organizacija za varstvo okolja, priznana v skladu s členom 19(7) UVP-G 2000, zahtevala priznanje položaja stranke in je na podlagi člena 9(3) Aarhuške konvencije ter člena 6(3) Direktive 92/43 vložila ugovore glede izdaje navedenega dovoljenja.
- 22 Na podlagi študij je trdila, da zadevni projekt pomembno vpliva na ohranitvena območja v skladu z Direktivo 92/43, zlasti zaradi hrupa iz naprav za zasneževanje, in da znatno škoduje nekaterim zaščitenim vrstam, prisotnim na teh območjih, med katerimi je več vrst zaščitenih ptic, katerih habitati naj bi bili ogroženi že z obstoječimi napravami, kar naj bi poleg tega vodilo do izginotja več teh vrst z navedenih območij.
- 23 Po ustni obravnavi v zvezi z zahtevo za izdajo dovoljenja, ki je potekala 4. julija 2013 v okoliščinah, predpisanih v členih 41 in 42 AVG, je okrajno glavarstvo v Sovodnju z odločbo z dne 4. novembra 2013 izdalo dovoljenje, ki ga je zahtevala družba Aichelberglift Karlstein.
- 24 To glavarstvo je zavrnilo zahtevo in ugovore organizacije Protect, saj naj ne bi zatrjevala kršitve pravic, varovanih s predpisi o vodah, in naj zato ne bi mogla zahtevati položaja stranke v postopku.
- 25 Odločba z dne 4. novembra 2013 napotuje na prejšnjo odločbo, s katero je pristojni organ na področju varstva narave na podlagi poročila o presoji morebitnih vplivov zadevnega projekta na ohranitvena območja v skladu z Direktivo 92/43 menil, da na podlagi predpisov o ohranjanju narave nima razlogov za nasprotovanje izdaji soglasja za ta projekt.
- 26 Organizacija Protect je nato vložila tožbo zoper odločbo z dne 4. novembra 2013, v kateri se je sklicevala na kršitev člena 9(3) Aarhuške konvencije in določb Direktive 2000/60, pri čemer je zlasti trdila, da čeprav ta direktiva nalaga varovanje dobrega ekološkega stanja voda, je poslabšanje ekološkega stanja zadevnih voda z obstoječimi napravami za zasneževanje že očitno.
- 27 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (deželno upravno sodišče za Spodnjo Avstrijo, Avstrija) je s sodbo z dne 30. januarja 2015 tožbo organizacije Protect zavrnilo z obrazložitvijo, da je ta izgubila položaj stranke na podlagi člena 42 AVG, ker med upravnim postopkom in najpozneje na ustni obravnavi ni uveljavljala pravic, varovanih s predpisi o vodah, in ker se poleg tega Aarhuška konvencija v notranjem pravu ne uporablja neposredno.

- 28 Organizacija Protect je torej pri predložitvenem sodišču vložila revizijo, v kateri je navedla, da ji je s členom 2(4) in (5) ter členom 9(3) Aarhuške konvencije podeljen položaj stranke v postopkih, ki potekajo na podlagi predpisov o vodah, in da ima pravni interes za spoštovanje določb prava Unije na področju varstva okolja, med njimi zlasti določb Direktive 2000/60, ki naj bi bile z zadevnim projektom v postopku v glavni stvari znatno kršene.
- 29 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člen 4 Direktive 2000/60 [...] ali ta direktiva kot takšna okoljski organizaciji v postopku, v katerem ni treba opraviti presoje vplivov na okolje v skladu z Direktivo 2011/92 [...], priznavata pravice, za varstvo katerih ima dostop do upravnih ali sodnih postopkov v skladu s členom 9(3) [Aarhuške konvencije]?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali iz določb Aarhuške konvencije izhaja, da mora biti omogočeno uveljavljanje teh pravic že v postopku pred upravnim organom ali pa zadošča možnost priznanja pravnega varstva zoper odločbo upravnega organa v sodnem postopku?
3. Ali je dopustno, da nacionalno postopkovno pravo (člen 42 AVG) določa, da mora okoljska organizacija – tako kot tudi druge stranke postopka – ugovore pravočasno uveljavljati že v postopku pred upravnimi organi in ne šele v pritožbi na upravno sodišče, pri čemer v nasprotnem primeru izgubi svoj položaj stranke in tudi ne more več vložiti pritožbe na upravno sodišče?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 30 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4 Direktive 2000/60 ali to direktivo kot takšno razlagati tako, da mora imeti organizacija za varstvo okolja na podlagi člena 9(3) Aarhuške konvencije možnost pred sodiščem izpodbijati odločbo o izdaji dovoljenja, ki je urejeno izključno s predpisi o vodah, za projekt, glede katerega ni treba opraviti presoje vplivov na okolje v skladu z Direktivo 2011/92.
- 31 Sodišče je že razsodilo, da je treba člen 4(1)(a), od (i) do (iii), Direktive 2000/60 razlagati tako, da morajo države članice – razen če se odobri odstopanje – zavrniti izdajo dovoljenja za posamezen projekt, če lahko povzroči poslabšanje stanja telesa površinske vode ali če lahko na dan, ki je v skladu s to direktivo odločilen, ogrozi doseganje dobrega stanja te vode ali njenega dobrega ekološkega potenciala in dobrega kemijskega stanja (sodba z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 51).
- 32 V teh okoliščinah je Sodišče razsodilo, da člen 4(1)(a) Direktive 2000/60 ni omejen na to, da v obliki programske zasnove določa zgolj cilje načrtovanja upravljanja, temveč nalaga obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vodnega telesa, ki ima – potem ko je določeno ekološko stanje zadevnega vodnega telesa – za države članice zavezujoče učinke za vsako fazo postopka, ki je določen s to direktivo, in zlasti ob izdaji dovoljenja za posamezne projekte po sistemu odstopanj iz navedenega člena 4 (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točki 43 in 48).

- 33 Člen 4 Direktive 2000/60 tako prispeva k uresničitvi glavnega cilja, ki se mu sledi z ukrepi, sprejetimi na podlagi te direktive, kot je razvidno iz njenega člena 1 v povezavi z uvodnimi izjavami 11, 19 in 27 navedene direktive, in ki je zagotavljanje varstva okolja ter zlasti ohranjanje in izboljšanje kakovosti vodnega okolja v Uniji.
- 34 Načelno izključiti možnost, da se zadevne osebe sklicujejo na obveznosti, naložene z direktivo, pa bi bilo nezdržljivo z zavezujočim učinkom, ki ga člen 288 PDEU priznava direktivi. Polni učinek Direktive 2000/60 in njen cilj, ki je varstvo okolja in na katerega je bilo opozorjeno v prejšnji točki, zahtevata, da se lahko posamezniki ali po potrebi zakonito ustanovljena organizacija za varstvo okolja nanjo sklicujejo pred sodiščem in da lahko nacionalna sodišča to direktivo upoštevajo kot element prava Unije, da bi med drugim nadzirala, ali je nacionalni organ, ki je izdal dovoljenje za projekt, ki lahko vpliva na stanje voda, spoštoval obveznosti, ki mu jih nalaga člen 4 navedene direktive, zlasti obveznost preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, in je tako ostal v mejah polja proste presoje, ki ga imajo pristojni nacionalni organi na podlagi te določbe (glej po analogiji sodbi z dne 25. julija 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, točka 37, in z dne 8. novembra 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, točka 44).
- 35 Poleg tega morajo sodišča držav članic v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča na podlagi načela lojalnega sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU, zagotoviti sodno varstvo pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, poleg tega pa člen 19(1) PEU državam članicam nalaga, naj določijo pravna sredstva, ki so potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, zajetih s pravom Unije (glej med drugim sodbo z dne 27. septembra 2017, *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 36 Zlasti glede pravice organizacije za varstvo okolja, kot je Protect, do pravnega sredstva zoper odločbe o izdaji dovoljenja za projekte, ki so lahko v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, naloženo v členu 4 Direktive 2000/60, ni sporno, da se zadevna odločba o izdaji dovoljenja v postopku v glavni stvari ne nanaša na eno od dejavnosti, naštetih v Prilogi I k Aarhuški konvenciji, tako da ta odločba ne spada pod člen 6(1)(a) te konvencije in zato v tem obsegu tudi ne pod člen 9(2) navedene konvencije.
- 37 Postavlja se torej vprašanje, ali lahko v postopku v glavni stvari družba Protect na podlagi člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije utemelji svojo pravico do pravnega sredstva s členom 9(2) te konvencije z obrazložitvijo, da je v obravnavanem primeru nacionalni organ v okviru prejšnjega postopka na podlagi presoje vplivov projekta na ohranitveno območje v skladu z Direktivo 92/43 preučil, ali ta projekt lahko škodljivo vpliva na celovitost tega območja v smislu člena 6(3) te direktive.
- 38 Odločbe, ki so jih pristojni nacionalni organi sprejeli v okviru člena 6(3) Direktive 92/43 in se nanašajo med drugim na ustreznost ugotovitev, ki izhajajo iz okoljske presoje vplivov načrta ali projekta na ohranitveno območje glede nevarnosti tega projekta ali tega načrta za celovitost takega območja, in ne glede na to, ali so samostojne ali vključene v odločbo o izdaji dovoljenja, so namreč odločbe iz člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije in torej spadajo na področje uporabe člena 9(2) te konvencije, ker za te odločbe velja, da navedeni organi pred izdajo dovoljenja za dejavnost presodijo, ali lahko ta v okoliščinah obravnavane zadeve pomembno vpliva na okolje (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, točki 56 in 57).
- 39 Organizacija za varstvo okolja, kot je Protect, ki izpolnjuje zahteve iz člena 2(5) Aarhuške konvencije, mora imeti – da bi spadala pod pojem „vključena javnost“ v smislu te določbe – možnost, da se v okviru pravnega sredstva iz člena 9(2) te konvencije sklicuje na pravila nacionalnega prava, s katerimi se izvaja zakonodaja Unije na področju okolja, med njimi pravila nacionalnega prava, ki izhajajo iz člena 6 Direktive 92/43, in na okoljska pravila prava Unije, ki imajo neposreden učinek (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, točki 59 in 60).

- 40 Vendar je v obravnavanem primeru s pridržkom preveritve predložitvenega sodišča razvidno, da organizacija Protect, čeprav je med postopkom izdaje dovoljenja navedla ugovore glede kršitve člena 6(3) Direktive 92/43, želi izpodbijati odločbo o izdaji dovoljenja, izdano v tem postopku, zgolj iz razloga, da je v nasprotju z nacionalno zakonodajo o vodah, katere namen je prenos Direktive 2000/60, ni pa izpodbijala prejšnje odločbe, sprejete na podlagi navedenega člena 6(3).
- 41 Pristojni nacionalni organ je s to prejšnjo odločbo na podlagi presoje vplivov projekta na ohranitveno območje v skladu z Direktivo 92/43 sicer odločil, da ta projekt ne bo škodljivo vplival na celovitost tega območja v smislu člena 6(3) te direktive, zato bi iz tega lahko sledilo tudi, da navedeni projekt ne more pomembno vplivati na okolje v smislu člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije, tako da poznejša odločba, sprejeta na podlagi predpisov o vodah, ne spada pod člen 6 te konvencije in zato v tem obsegu tudi ne pod člen 9(2) navedene konvencije.
- 42 Vendar je tako samo, če se lahko predložitveno sodišče prepriča, da je dejansko izključeno, da zadevni projekt lahko pomembno negativno vpliva na stanje voda, ki so predmet zadevnega postopka izdaje dovoljenja v postopku v glavni stvari.
- 43 Samo če bi predložitveno sodišče na koncu tega preverjanja sklenilo, da je tak pomemben negativni vpliv izključen, bi iz tega izhajalo, da je treba vprašanje, ali ima v obravnavanem primeru organizacija za varstvo okolja, kot je Protect, pravico do pravnega sredstva zoper odločbo o izdaji dovoljenja za projekt, ki je lahko v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja voda, predpisano v členu 4 Direktive 2000/60, preučiti ob upoštevanju člena 9(3) Aarhuške konvencije.
- 44 Glede tega je treba spomniti, da če država članica določi pravila procesnega prava, ki se uporabljajo za pravna sredstva, ki so določena v členu 9(3) Aarhuške konvencije in se nanašajo na izvrševanje pravic, ki jih ima organizacija za varstvo okolja na podlagi člena 4 Direktive 2000/60, z namenom nadzora odločb pristojnih nacionalnih organov glede obveznosti, ki jih imajo na podlagi tega člena, ta država članica izpolnjuje obveznost, ki izhaja iz navedenega člena, in je torej treba šteti, da izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), tako da se Listina uporabi (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, točka 52).
- 45 Res je, da so le „člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po [...] notranjem pravu“, imetniki pravic iz člena 9(3) Aarhuške konvencije, tako da ta določba v pravu Unije nima neposrednega učinka. Vendar navedena določba v povezavi s členom 47 Listine državam članicam nalaga obveznost zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih podeljuje pravo Unije, zlasti določbe okoljskega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točki 45 in 51).
- 46 Vendar – kot je navedla tudi generalna pravobranilka v točkah 89 in 90 sklepnih predlogov – bi bil pravici do pravnega sredstva, določeni v členu 9(3) Aarhuške konvencije, odvzet vsakršen polni učinek in celo sama vsebina, če bi bilo treba sprejeti, da se z določitvijo takih meril nekaterim kategorijam „članov javnosti“, *a fortiori* „članov vključene javnosti“, kot so organizacije za varstvo okolja, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 2(5) Aarhuške konvencije, povsem odvzame pravica do pravnega sredstva.
- 47 Določitev navedenih meril zlasti ne sme organizacij za varstvo okolja prikrajšati za možnost, da zahtevajo nadzor nad spoštovanjem predpisov, ki izhajajo iz okoljskega prava Unije, tudi zato, ker se taki predpisi najpogosteje nanašajo na splošni interes, in ne le na varstvo pravnih dobrin posameznikov, in ker je naloga navedenih organizacij varstvo splošnega interesa (glej v tem smislu sodbo z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, točka 46).

- 48 Čeprav namreč izraz „morebitna merila po njenem notranjem pravu“ iz člena 9(3) Aarhuške konvencije pomeni, da države pogodbenice ohranijo diskrecijsko pravico pri izvajanju te določbe, pa ne dovoljuje, da bi te naložile tako stroga merila, da bi bilo organizacijam za varstvo okolja dejansko onemogočeno izpodbijati dejanja ali opustitve iz te določbe.
- 49 V obravnavanem primeru predložitveno sodišče glede „morebitnih meril“, določenih z avstrijskim pravom, navaja, da priznanja položaja stranke v postopku v glavni stvari, to je postopku na podlagi predpisov o vodah, organizacijam za varstvo okolja, ki jim niso podeljene pravice na podlagi javnega prava, ni mogoče utemeljiti na določbah WRG in zlasti na členu 102(1)(a) in (b) tega zakona.
- 50 Poleg tega navedeno sodišče pojasnjuje, da lahko v skladu z avstrijskim pravom le tiste fizične ali pravne osebe, ki imajo v upravnem postopku položaj stranke, vložijo pravno sredstvo pri sodišču za uveljavljanje kršitev njihovih pravic.
- 51 Iz teh elementov nacionalnega prava izhaja, da organizacija za varstvo okolja, ker ji ni priznan položaj stranke v postopku v okviru predpisov o vodah, tudi če izpolnjuje zahteve, določene v členu 2(5) Aarhuške konvencije za opredelitev kot „vključena javnost“, v skladu z avstrijskim pravom ne more vložiti pravnega sredstva pred nacionalnim sodiščem, da bi izpodbijala odločbo o izdaji dovoljenja za projekt, ki je lahko v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, kot je določena v členu 4 Direktive 2000/60.
- 52 Zadevno nacionalno postopkovno pravo je zato, ker s tem organizacijam za varstvo okolja povsem odreka pravico do pravnega sredstva zoper tako odločbo o izdaji dovoljenja, v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz člena 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine.
- 53 V obravnavanem primeru je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da ni vnaprej izključeno, da se ta položaj stranke v postopku organizaciji za varstvo okolja, kot je Protect, lahko kljub temu prizna na podlagi razlage splošne določbe iz člena 8 AVG.
- 54 Glede zadnjenavedenega je treba spomniti, da mora predložitveno sodišče, kolikor je to mogoče, procesno pravo v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev pravnega sredstva, razlagati tako v skladu s cilji iz člena 9(3) Aarhuške konvencije kot tudi v skladu s ciljem učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih daje pravo Unije, da bi lahko organizacija za varstvo okolja, kot je Protect, pred sodiščem izpodbijala odločbo, sprejeto v upravnem postopku, ki bi bila lahko v nasprotju z okoljskim pravom Unije (glej po analogiji sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točka 52).
- 55 Če pa se izkaže, da taka skladna razlaga ni mogoča, predložitveno sodišče torej v sporu, ki mu je bil predložen, ne sme uporabiti pravila nacionalnega postopkovnega prava, ki zahteva, da mora imeti zadevna organizacija za varstvo okolja položaj stranke v postopku, da lahko vloži pravno sredstvo zoper odločbo o izdaji dovoljenja za projekt, ki bi bil lahko v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, kot je določena v členu 4 Direktive 2000/60.
- 56 Glede tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da ima nacionalno sodišče, ki v okviru svojih pristojnosti uporablja določbe prava Unije, dolžnost zagotoviti polni učinek teh določb, pri čemer lahko na podlagi svoje pristojnosti po potrebi odloči, da ne bo uporabilo neskladnih določb nacionalne zakonodaje, tudi naknadnih, ne da bi mu bilo treba zahtevati ali čakati predhodno odpravo te določbe po zakonodajni poti ali kakšnem drugem ustavnem postopku (glej med drugim sodbi z dne 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, točki 21 in 24, ter z dne 5. aprila 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 57 Vsaka določba nacionalnega pravnega reda in vsaka zakonodajna, upravna ali sodna praksa, na podlagi katere bi bila zmanjšana učinkovitost prava Unije s tem, da bi se sodišču, pristojnemu za uporabo tega prava, odrekla možnost, da ob tej uporabi stori vse potrebno, da se ne uporabijo določbe nacionalne

zakonodaje, ki bi lahko ovirale polni učinek predpisov Unije, namreč ne bi bila skladna z zahtevami, ki so neločljivo povezane z naravo prava Unije (glej med drugim sodbi z dne 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, točka 22, in z dne 5. aprila 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, točka 41 in navedena sodna praksa).

- 58 Ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da mora imeti zakonito ustanovljena organizacija za varstvo okolja, ki deluje v skladu z zahtevami nacionalnega prava, možnost pred sodiščem izpodbijati odločbo o izdaji dovoljenja za projekt, ki bi bil lahko v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, kot je določena v členu 4 Direktive 2000/60.

Drugo vprašanje

- 59 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, spoštovanje Aarhuške konvencije zagotovljeno, če država članica določi pravico do pravnega sredstva zoper zadevno upravno odločbo pred sodiščem ali pa to spoštovanje poleg tega zahteva, da je bilo sklicevanje na pravice iz Direktive 2000/60 omogočeno že v okviru upravnega postopka.
- 60 Iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da je treba člen 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da mora organizacija za varstvo okolja, kot je Protect, imeti možnost pred sodiščem izpodbijati odločbo o izdaji dovoljenja za projekt, ki bi bil lahko v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, kot je določena v členu 4 Direktive 2000/60.
- 61 Vendar je vprašanje, ali ima organizacija Protect poleg tega v skladu z Aarhuško konvencijo pravico do sodelovanja v upravnem postopku za izdajo dovoljenja, da bi se lahko v okviru tega postopka sklicevala na morebitno kršitev člena 4 Direktive 2000/60, drugo vprašanje, ki ga je treba preučiti ob upoštevanju zgolj člena 6 te konvencije, ki je določba – kot je opozorilo Sodišče – ki je sestavni del prava Unije (sodba z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, točka 45).
- 62 Sodelovanje v postopku okoljskega odločanja je namreč drugačno in ima drugačen namen kot pravno sredstvo pred sodiščem, saj se ta lahko po potrebi vloži zoper odločbo, sprejeto na koncu tega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, točka 38).
- 63 Kot je razvidno iz člena 6(3), (4) in (7) Aarhuške konvencije, ta člen med drugim daje javnosti pravico do „učinkovitega sodelovanja pri okoljskem odločanju“ s tem, da predloži „pisno oz. na javni obravnavi ali ob zaslišanju vložnika vse pripombe, informacije, analize ali mnenja, za katere meni, da se nanašajo na predlagano dejavnost“. To sodelovanje se mora začeti „že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje“.
- 64 Vendar se v skladu s členom 6(1)(a) in (b) Aarhuške konvencije pravice do sodelovanja, ki jih podeljuje ta člen, uporabljajo, samo če gre za sprejetje odločbe glede predlaganih dejavnosti, ki ali so naštet v Prilogi I k tej konvenciji ali pa niso, vendar lahko pomembno vplivajo na okolje.
- 65 Kot je razvidno iz točke 36 te sodbe, pa ni sporno, da dejavnost, na katero se nanaša zadevna odločba o izdaji dovoljenja, ni naštet v Prilogi I k Aarhuški konvenciji.
- 66 Organizacija Protect bi zato imela pravico iz člena 6 Aarhuške konvencije do sodelovanja v upravnem postopku izdaje dovoljenja, da bi se lahko v okviru tega postopka sklicevala na morebitno kršitev člena 4 Direktive 2000/60, samo če bi predložitveno sodišče v okviru preizkusa, ki ga mora opraviti

v skladu s tem, kar je že bilo navedeno v točkah od 41 do 43 te sodbe, ugotovilo, da zadevni projekt lahko pomembno vpliva na okolje v smislu člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije, zlasti na stanje voda, ki so predmet zadevnega postopka izdaje dovoljenja v glavni stvari.

- 67 Če pa bi predložitveno sodišče ugotovilo, da je izključeno, da bi zadevni projekt v postopku v glavni stvari lahko pomembno vplival na stanje zadevnih voda, bi iz tega izhajalo, da ima organizacija Protect le pravico do pravnega sredstva, določeno v členu 9(3) Aarhuške konvencije.
- 68 Člen 9(3) Aarhuške konvencije sicer državi članici ne nalaga, naj podeli pravico do sodelovanja – kot stranka v postopku – v upravnem postopku za izdajo dovoljenja, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, vendar velja drugače, če je v skladu z nacionalnim pravom, ki se uporablja, pridobitev tega položaja stranke pogoj, ki mora biti nujno izpolnjen za možnost vložitve pravnega sredstva, s katerim se izpodbija odločba, sprejeta na koncu tega postopka.
- 69 Če je namreč z nacionalnim pravom uvedena taka povezava med položajem stranke v upravnem postopku in pravico do pravnega sredstva pri sodišču, se navedeni položaj ne more zavriniti, ker bi bil sicer pravici do pravnega sredstva odvzet ves polni učinek ali celo njegova vsebina, kar bi bilo v nasprotju s členom 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine.
- 70 Iz navedb, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče, pa je razvidno, da je z avstrijskim pravom uvedena taka povezava.
- 71 V teh okoliščinah je treba upoštevati tudi člen 14 Direktive 2000/60, naslovljen „Obveščanje in posvetovanje z javnostjo“, v delu, v katerem v prvem stavku odstavka 1 določa, da države članice „vzpodbujejo dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje te direktive, zlasti v izdelovanje, pregledovanje in posodabljanje načrtov upravljanja povodij“.
- 72 Postopek za izdajo dovoljenja za posamezen projekt, ki lahko povzroči poslabšanje stanja vodne mase, je treba šteti za „izvajanje“ v smislu te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 32).
- 73 Poleg tega iz besede „zlasti“, ki je tudi v členu 14(1) Direktive 2000/60, izhaja, da dejavno sodelovanje vseh zainteresiranih strank ni omejeno na izdelovanje, pregledovanje in posodabljanje načrtov upravljanja povodij.
- 74 Vendar pa beseda „vzpodbujejo“ iz navedenega člena 14(1) pomeni bolj programsko formulacijo, tako da je zavezujoča narava te določbe omejena. To je poleg tega potrjeno s tem, da druge določbe tega člena 14 sicer zajemajo prave obveznosti, vendar se te nanašajo posebej na postopek, povezan z izdelovanjem, pregledovanjem in posodabljanjem načrtov upravljanja povodij.
- 75 Še vedno pa velja, da je država članica ob uporabi Direktive 2000/60 zavezana spoštovati vsebino člena 14(1) te direktive, ki zajema obveznost vzpodbujanja dejavnega sodelovanja vseh zainteresiranih strank pri izvajanju navedene direktive.
- 76 Kot je bilo že navedeno v točkah od 49 do 51 te sodbe, pa je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da v skladu z nacionalnim postopkovnim pravom, ki se uporablja, organizacija za varstvo okolja, kot je Protect, tudi če izpolnjuje zahteve, določene v členu 2(5) Aarhuške konvencije za opredelitev kot „vključena javnost“, načeloma ne more pridobiti položaja stranke v upravnem postopku, ki poteka na podlagi predpisov o vodah.

- 77 Poleg tega sicer ni sporno, da je organizacija Protect v določeni meri lahko sodelovala v postopku za izdajo dovoljenja kot „zainteresirana oseba“ v smislu člena 102(2) WRG, zaradi česar je med drugim lahko navajala argumente v dokaz, da je projekt v postopku v glavni stvari tak, da bi lahko škodoval celovitosti ohranitvenega območja v smislu člena 6(3) Direktive 92/43, vendar ta položaj ni enakovreden položaju stranke v postopku.
- 78 Glede tega je iz podatkov iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da bi bilo organizaciji Protect, če bi ji bil priznan položaj stranke v postopku, omogočeno dejavno sodelovanje v postopku odločanja s tem, da bi lahko podrobneje in na bolj upošteven način razvijala svoje argumente glede nevarnosti predvidenega projekta za okolje, zlasti nevarnosti glede vplivov tega projekta na stanje voda, in s tem, da bi predložila te argumente v obliki ugovorov, ki bi jih morali pristojni organi upoštevati pred izdajo dovoljenja za navedeni projekt in njegovo izvedbo.
- 79 Tako dejavno sodelovanje organizacije Protect kot zakonito ustanovljene organizacije za varstvo okolja, ki deluje v skladu z zahtevami veljavnega nacionalnega prava, je toliko pomembnejše, ker so samo take organizacije usmerjene k splošnemu interesu, in ne k varstvu individualnih interesov posameznikov.
- 80 V teh okoliščinah mora predložitveno sodišče, kolikor je to mogoče, zadevno procesno pravo, zlasti splošno določbo člena 8 AVG, razlagati v skladu s členom 14(1) Direktive 2000/60, da bi lahko organizacija za varstvo okolja, kot je Protect, kot stranka v postopku sodelovala v upravnem postopku za izdajo dovoljenja, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, katerega namen je izvajanje te direktive (glej po analogiji sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točka 52).
- 81 Ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba določbe člena 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine in členom 14(1) Direktive 2000/60 razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnemu postopkovnemu pravu, ki v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, organizacijam za varstvo okolja ne priznava pravice do sodelovanja – kot stranka v postopku – v postopku izdaje dovoljenja, s katerim se izvaja Direktiva 2000/60, in ki pravico do pravnega sredstva za izpodbijanje odločb, izdanih v takem postopku, omejuje samo na osebe, ki imajo tak položaj.

Tretje vprašanje

- 82 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 9(3) in (4) Aarhuške konvencije razlagati tako, da nasprotuje temu, da v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, za organizacijo za varstvo okolja velja pravilo nacionalnega postopkovnega prava o prekluziji, v skladu s katerim oseba izgubi položaj stranke v postopku in torej ne more vložiti pravnega sredstva zoper odločbo, izdano v tem postopku, če ugovorov ni navedla pravočasno med upravnim postopkom in najpozneje med ustnim delom tega postopka.
- 83 Uvodoma je treba spomniti – kot je bilo navedeno že v točkah od 49 do 51 in 76 te sodbe – da je iz predložitvene odločbe razvidno, da v skladu z nacionalnim postopkovnim pravom, ki se uporablja, organizacija za varstvo okolja, kot je Protect, načeloma ne more pridobiti položaja stranke v postopku za to, da bi sodelovala v upravnem postopku za izdajo dovoljenja za projekt, ki je lahko v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, določeno v členu 4 Direktive 2000/60.
- 84 Ker se torej zdi, da je vnaprej izključeno, da bi v obravnavanem primeru organizacija Protect dejansko lahko pridobila položaj stranke v navedenem upravnem postopku za izdajo dovoljenja, ni očitno, kako je ta položaj lahko izgubila na podlagi člena 42 AVG, kar je predložitveno sodišče vzelo za izhodiščno točko v okviru tretjega vprašanja, zlasti ker člen 102(2) WRG določa, da ima samo oseba, ki ima položaj stranke v postopku, pravico do uveljavljanja ugovorov v okviru takega upravnega postopka.

- 85 Vendar je treba na tretje vprašanje odgovoriti, saj je iz predložitvene odločbe izrecno razvidno, da je v obravnavanem primeru prvostopenjsko sodišče tožbo organizacije Protect zavrglo prav zaradi izgube njenega položaja stranke v postopku v skladu s pravilom o prekluziji, določenem v členu 42 AVG, iz česar sledi, da to vprašanje ni očitno hipotetično v smislu ustaljene sodne prakse Sodišča (glej med drugim sodbo z dne 12. oktobra 2017, Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, točki 30 in 31).
- 86 Glede vsebinske obravnave tretjega vprašanja je treba navesti, da člen 9(3) Aarhuške konvencije izrecno določa, da se za pravna sredstva v skladu s to določbo lahko določijo „merila“, iz česar sledi, da lahko države članice v okviru diskrecijske pravice, ki jim je dana glede tega, načeloma določijo procesnopravna pravila v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev takih pravnih sredstev.
- 87 V teh okoliščinah pa je treba spomniti, da morajo države članice pri določitvi postopkovnih pravil v zvezi s pravnimi sredstvi pri sodišču, namenjenimi varstvu pravic, zagotovljenih z Direktivo 2000/60, spoštovati pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča iz člena 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 88 Vendar načeloma člen 9(3) Aarhuške konvencije ne nasprotuje pravilu o prekluziji, kot je to, določeno v členu 42 AVG, ki nalaga obveznost dejanskega uresničevanja pravice, ki je podeljena s položajem stranke v postopku, do uveljavljanja ugovorov, ki se nanašajo na spoštovanje upoštevnihih pravil okoljskega prava, že od faze upravnega postopka, saj lahko tako pravilo omogoči hitrejše ugotavljanje spornih točk in po potrebi njihovo reševanje med upravnim postopkom, tako da pravno sredstvo pri sodišču ni več potrebno.
- 89 S tem lahko tako pravilo o prekluziji pripomore k cilju iz člena 9(3) Aarhuške konvencije, izraženemu v osemnajsti uvodni izjavi te konvencije, ki je določitev učinkovitih pravosodnih mehanizmov, in ustreza tudi členu 9(4) navedene konvencije, ki zahteva, da postopki zlasti iz njenega člena 9(3) nudijo „ustrezna in učinkovita“ pravna sredstva in da so ti postopki „pravični“.
- 90 V teh okoliščinah je lahko navedeno pravilo o prekluziji ne glede na to, da kot pogoj za vložitev pravnega sredstva pri sodišču pomeni omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v smislu člena 47 Listine, v skladu s členom 52(1) Listine dopustno, če je predpisano z zakonom, če spoštuje bistveno vsebino navedene pravice ter če je ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebno in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, oziroma je potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (glej po analogiji sodbo z dne 27. septembra 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, točke od 61 do 71).
- 91 Da bi bila izpolnjena zahteva po sorazmernosti, konkretna pravila za uveljavljanje razpoložljivih pravnih sredstev v upravnem postopku v avstrijskem pravu ne smejo nesorazumno posegati v pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem iz člena 47 Listine (glej po analogiji sodbo z dne 27. septembra 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, točka 72).
- 92 Glede tega se postavlja vprašanje, ali v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, uporaba zadevnega pravila o prekluziji za organizacijo za varstvo okolja, kot je Protect, lahko čezmerno omeji pravico do pravnega sredstva pri sodišču, kot je s členom 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine zagotovljena za zaščito pravic, podeljenih s členom 4 Direktive 2000/60.
- 93 Nazadnje bo moralo sicer predložitveno sodišče na to vprašanje odgovoriti ob upoštevanju presoje vseh dejanskih elementov in upoštevnihih elementov nacionalnega prava, vendar je glede na elemente iz spisa, predloženega Sodišču, in s pridržkom preveritve predložitvenega sodišča očitno, da je treba nanj odgovoriti pritrdilno.

- 94 Glede tega je organizaciji Protect težko očitati, da ni preprečila uporabe pravila o prekluziji, določenega v členu 42 AVG s tem, da od faze upravnega postopka ni uveljavljala pravice, ki je podeljena s položajem stranke v postopku, do uveljavljanja ugovorov glede kršitve predpisov o vodah, katerih namen je prenos Direktive 2000/60 v nacionalno pravo.
- 95 Ta organizacija je namreč od pristojnih organov zahtevala priznanje položaja stranke v postopku, vendar ji je bil ta zavržen v glavnem z obrazložitvijo, da člen 102(1) WRG ni pravna podlaga za to. Navedena organizacija je morala zato v upravnem postopku sodelovati kot „zainteresirana oseba“ v smislu člena 102(2) WRG in kot taka v skladu s členom 102(3) WRG ni imela pravice do uveljavljanja ugovorov, ki bi jih morali organi upoštevati pred sprejetjem odločbe o vlogi za izdajo dovoljenja.
- 96 Zato je ob upoštevanju nacionalnega postopkovnega prava, ki se uporablja, očitno, da je očitek o nepravočasni navedbi ugovorov za izognitev uporabi pravila o prekluziji, določenega v členu 42 AVG, enakovreden zahtevi po tem, da te organizacije izpolnijo obveznost, ki je *a priori* ne morejo izpolniti. Obveznost glede nečesa, kar je nemogoče, pa je nična (*impossibilia nulla obligatio est*).
- 97 Poleg tega, tudi če bi bila – kot trdi avstrijska vlada – obveznost, določena v členu 42 AVG, povsem formalna, tako da bi za izognitev uporabi tega pravila o prekluziji zadoščalo, da se navedejo ugovori, ki so omejeni na splošno zatiranje, da je zadevno dovoljenje za projekt v nasprotju z določbo WRG, ker bi bilo obrazložitev ugovorov mogoče predložiti v poznejši fazi, bi lahko v postopku v glavni stvari organizacije za varstvo okolja iz postopkovnih pravil, ki se uporabljajo, razumno sklepale, da morajo najprej pridobiti položaj stranke v postopku, da bi lahko nato izvajale pravico do vložitve ugovorov, ki je pravica, podeljena s tem položajem.
- 98 S pridržkom preveritve predložitvenega sodišča je torej očitno, da se s tem, da za organizacijo Protect v vsaj dvoumnem položaju, ki je ustvarjen z nacionalnim postopkovnim pravom, ki se uporablja, velja pravilo o prekluziji, določeno v členu 42 AVG, ki vodi do izgube njenega položaja stranke v zadevnem upravnem postopku za izdajo dovoljenja in pravice do vložitve pravnega sredstva zoper odločbo, izdano na koncu tega postopka, čezmerno omejuje pravica do pravnega sredstva pri sodišču, ki je s členom 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine zagotovljena za varstvo pravic, podeljenih s členom 4 Direktive 2000/60.
- 99 Glede na to uporaba tega pravila v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, pomeni omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v smislu člena 47 Listine, ki v skladu s členom 52(1) Listine ni utemeljena.
- 100 Zato mora predložitveno sodišče s pridržkom tega, da preveri dejstva in upoštevna pravila nacionalnega prava, v skladu z načeli, navedenimi v točkah 55 in 56 te sodbe, v sporu, ki mu je predložen, opustiti uporabo pravila o prekluziji, ki ga določa nacionalno postopkovno pravo, ki se uporablja.
- 101 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba s pridržkom tega, da predložitveno sodišče preveri upoštevne dejanske elemente in upoštevno nacionalno pravo, člen 9(3) in (4) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, za organizacijo za varstvo okolja velja pravilo nacionalnega postopkovnega prava o prekluziji, v skladu s katerim oseba izgubi položaj stranke v postopku in torej ne more vložiti pravnega sredstva zoper odločbo, izdano v tem postopku, če ugovorov ni navedla pravočasno med upravnim postopkom in najpozneje med ustnim delom tega postopka.

Stroški

¹⁰² Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Člen 9(3) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila sklenjena 25. junija 1998 v Aarhusu in odobrena v imenu Evropske Skupnosti s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da mora imeti zakonito ustanovljena organizacija za varstvo okolja, ki deluje v skladu z zahtevami nacionalnega prava, možnost pred sodiščem izpodbijati odločbo o izdaji dovoljenja za projekt, ki bi bil lahko v nasprotju z obveznostjo preprečevanja poslabšanja stanja vodnih teles, kot je določena v členu 4 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike.
2. Določbe člena 9(3) te konvencije, odobrene s Sklepom 2005/370, v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah in členom 14(1) Direktive 2000/60 je treba razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnemu postopkovnemu pravu, ki v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, organizacijam za varstvo okolja ne priznava pravice do sodelovanja – kot stranka v postopku – v postopku izdaje dovoljenja, s katerim se izvaja Direktiva 2000/60, in ki pravico do pravnega sredstva za izpodbijanje odločb, izdanih v takem postopku, omejuje samo na osebe, ki imajo tak položaj.
3. S pridržkom tega, da predložitveno sodišče preveri upoštevne dejanske elemente in upoštevno nacionalno pravo, je treba člen 9(3) in (4) navedene konvencije, odobrene s Sklepom 2005/370, v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotuje temu, da v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, za organizacijo za varstvo okolja velja pravilo nacionalnega postopkovnega prava o prekluziji, v skladu s katerim oseba izgubi položaj stranke v postopku in torej ne more vložiti pravnega sredstva zoper odločbo, izdano v tem postopku, če ugovorov ni navedla pravočasno med upravnim postopkom in najpozneje med ustnim delom tega postopka.

Podpisi