



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 12. oktobra 2017¹

Zadeva C-664/15

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija))

„Okolje – Aarhuška konvencija – Dostop do pravnega varstva – Procesno upravičenje nevladnih organizacij glede varstva okolja – Pravice takih organizacij do izpodbijanja odločbe pristojnih organov pred pritožbenim sodiščem – Položaj takih organizacij kot stranke v upravnem postopku – Izguba položaja stranke v upravnem postopku, če taka organizacija ne uveljavlja pravočasno ugovorov v tem postopku“

1. Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe prosi za smernice glede procesnega upravičenja okoljevarstvene organizacije do pravnega varstva na podlagi Aarhuške konvencije (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).² Vprašanja se postavljajo v okviru vloge za izdajo dovoljenja za črpanje vode iz reke za namene zasneževanja v smučarskem središču (v nadaljevanju: postopek za izdajo dovoljenja).³ Okoljska vprašanja, povezana z navedenim konkretnim postopkom, spadajo na področje uporabe Direktive 2000/60/ES⁴ (v nadaljevanju: Okvirna direktiva o vodah).

2. Občutljivo vprašanje procesnega upravičenja okoljevarstvenih organizacij v postopkih za izdajo okoljskih dovoljenj je spodbudilo obsežno sodno prakso, katere vrhunec je zadeva Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15.⁵

3. Sodišče bo moralo v obravnavani zadevi odgovoriti na naslednja vprašanja. Ali Okvirna direktiva o vodah, v povezavi z Aarhuško konvencijo, okoljevarstveni organizaciji daje procesno upravičenje za izpodbijanje upravnih odločb v upravnih ali sodnih postopkih, zlasti če se dovoljenje zahteva za črpanje vode za zasneževanje? Ali bi bilo treba zadevni stranki podeliti položaj stranke že v fazi

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Konvencija o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je bila sklenjena 25. junija 1998 v Aarhusu, veljati pa je začela 30. oktobra 2001. Vse države članice so pogodbenice navedene konvencije. V imenu EU je bila odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL 2005, L 124, str. 1). Od navedenega datuma je tudi Evropska unija pogodbenica navedene konvencije.

³ Projekt, obravnavan v postopku v glavni stvari, je znan kot „projekt družbe Aichelberglift“.

⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 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).

⁵ Glej sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (v nadaljevanju: Brown Bears II), EU:C:2016:838, zlasti točka 59.

postopka pred upravnim organom oziroma ali zadostuje, da je stranka upravičena do vložitve pritožbe zoper dovoljenje, ki so ga izdali pristojni organi? Ali lahko notranja postopkovna pravila okoljevarstveni organizaciji onemogočajo izpodbijanje take upravne odločbe s pritožbo, če v upravnem postopku ni „pravočasno“ uveljavljala ugovora zoper dovoljenje, kot zahteva notranje pravo?

Aarhuška konvencija

4. Cilji Aarhuške konvencije potrjujejo, da je treba varovati, ohranjati in izboljševati stanje okolja;⁶ priznavajo, da ima vsaka oseba pravico živeti v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, in dolžnost, da sama in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije;⁷ priznavajo pomen vloge, ki jo imajo lahko med drugim nevladne organizacije pri varstvu okolja;⁸ in se zavzemajo, da bi bili javnosti, vključno z organizacijami, dostopni učinkoviti pravosodni mehanizmi za varstvo njihovih legitimnih interesov in za izvajanje zakonov.⁹

5. Člen 1 določa, da zato, „[d]a bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah“. Iz tega sledi, da je mogoče Aarhuško konvencijo uporabiti vedno, kadar gre za okoljsko zakonodajo.

6. V skladu s členom 2(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“. V skladu s členom 2(5) se „šteje [...], da imajo [pri okoljskem odločanju] interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa [notranje pravo]“, in zato spadajo pod pojem „vključena javnost“ navedene določbe.

7. Člen 6 je naslovljen „Udeležba javnosti pri odločanju o posebnih dejavnostih“. Člen 6(1)(a) določa, da se pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti, naštet v Prilogi I, uporabljajo določbe, ki urejajo udeležbo javnosti.¹⁰ Člen 6(1)(b) določa, da pogodbenice v skladu s svojo notranjo zakonodajo uporabljajo določbe tega člena tudi pri odločanju o predlaganih dejavnostih, ki niso naštet v Prilogi I in bi lahko pomembno vplivale na okolje. Zadevna država v ta namen določi, ali za tako predlagano dejavnost veljajo določbe člena 6. V členu 6 od (2) do (10) je med drugim določena pravica javnosti, da je že na samem začetku udeležena v postopku okoljskega odločanja, da predloži pripombe, informacije, analize ali mnenja, za katere meni, da so pomembni za predlagano dejavnost.

8. Člen 9(2) določa:

„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,

⁶ Uvodna izjava 5.

⁷ Sedma uvodna izjava.

⁸ Trinajsta uvodna izjava.

⁹ Osemnajsta uvodna izjava.

¹⁰ Navedene dejavnosti zajemajo na primer dejavnosti v energetiki, proizvodnji in predelavi kovin ter nekovinski industriji. Te zajemajo dejavnosti, ki lahko „pomembno“ vplivajo na okolje, na kateri koli podlagi. Kot je razvidno iz spisa pri Sodišču, projekt Aichelberglift ne spada na področje uporabe navedene priloge.

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 6. člena, 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 2. člena. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka b) tega odstavka.

[...].“

9. Člen 9(3) določa:

„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.“

10. V členu 9(4) je dodano:

„[...] 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 Unije

Direktiva o habitatih

11. Cilj direktive o habitatih¹¹ je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst na ozemlju Unije.¹² V skladu s to direktivo se vzpostavi usklajeno evropsko omrežje posebnih ohranitvenih območij za ohranjanje naravnih habitatnih tipov in habitatov navedenih vrst ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje njihove ohranjenosti na njihovem naravnem območju razširjenosti.¹³ Države članice morajo preprečiti slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena. 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 vplivov glede na cilje ohranjanja tega območja. Pristojni nacionalni organi z načrtom ali projektom soglašajo šele po tem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.¹⁴

¹¹ Direktiva Sveta 92/43/EEC 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) (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih).

¹² Člen 2(1).

¹³ Člen 3(1).

¹⁴ Člen 6(1), (2) oziroma (3).

Okvirna direktiva o vodah

12. Uvodne izjave Okvirne direktive o vodah vključujejo naslednje izjave. Voda ni kot ostali tržni proizvodi, ampak je dediščina, ki jo je treba varovati, braniti in obravnavati kot tako.¹⁵ Kot je določeno v Pogodbah, mora okoljska politika Unije prispevati k uresničevanju ciljev ohranjanja, varovanja ter izboljševanja kakovosti okolja; temeljiti mora na previdnostnem načelu in na načelih preprečevanja.¹⁶ Uspeh te direktive je odvisen od tesnega sodelovanja in medsebojno povezanih ukrepov na ravni Unije, na ravni držav članic in na lokalni ravni kot tudi od obveščanja javnosti, posvetovanja z njo in vključevanja javnosti, vključno z uporabniki.¹⁷ Cilj Direktive je ohraniti in izboljšati vodno okolje v Uniji.¹⁸ 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.¹⁹

13. V skladu s členom 1 je namen Okvirne direktive o vodah določiti okvir za varstvo med drugim celinskih površinskih voda, ki (a) 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) vzpodbuja trajnostno rabo vode, ki temelji na dolgoročnem varstvu razpoložljivih vodnih virov; (c) katerega cilj je večje varstvo in izboljšanje vodnega okolja.

14. V skladu z opredelitvami iz člena 2 izraz „površinske vode“ pomeni celinske vode razen podzemne vode; somornice in obalno morje, ki glede kemijskega stanja vključujejo tudi teritorialno morje, izraz „celinske vode“ pa vse stoječe ali tekoče vode na površju kopnega in vso podzemno vodo na kopenski strani temeljne črte, od katere se meri širina teritorialnega morja.²⁰ V skladu s členom 3(1) države članice določijo posamezna povodja na svojem ozemlju in jih za namene te direktive dodelijo posameznim vodnim območjem.

15. Člen 4(1) (naslovljen „Okoljski cilji“) določa nekatere okoljske cilje „pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij“. Zlasti „[d]ržave članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles“ površinske vode. Države članice „varujejo, izboljšujejo in obnavljajo“ vsa telesa površinske vode.

16. V skladu s členom 11(1) vsaka država članica za vsako vodno območje (ali za del mednarodnega vodnega območja na njenem ozemlju) zagotovi uvedbo programa ukrepov, kot so opredeljeni v odstavkih od 2 do 4 tega člena. Takšni ukrepi naj bi vključevali „nadzor nad odvzemanjem sladke površinske [...] vode [...], skupaj z [...] zahtevo za predhodno dovoljenje za odvzem“.²¹ V skladu s členom 13(1) države članice zagotovijo, da se izdela načrt upravljanja povodja za vsako vodno območje, ki v celoti leži na njihovem ozemlju. V skladu s členom 14(1) države članice vzpodbujajo dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje Okvirne direktive o vodah, 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 in dajo na voljo ustrezne dokumente.

15 Uvodna izjava 1.

16 Uvodna izjava 11.

17 Uvodna izjava 14.

18 Uvodna izjava 19.

19 Uvodna izjava 46.

20 Člen 2(1) oziroma (3).

21 Člen 11(3)(e).

17. V točki 1.1 Priloge V k Direktivi so navedeni različni elementi kakovosti, ki določajo razvrstitev po ekološkem potencialu površinskih voda. V točki 1.2 so navedene podrobne normativne opredelitve razvrstitve ekološkega potenciala, in sicer „zelo dobro“ ali „najboljše možno“, „dobro“ in „zmerno“ ekološko stanje.

Direktiva PVO

18. Direktiva PVO²² zahteva, da države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo dovoljenja projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presojo njihovih neposrednih in posrednih vplivov²³ na okolje (v nadaljevanju: presoja vplivov), med drugim na živalstvo, rastlinstvo in vodo.²⁴ Javnost ima pravico sodelovati v postopkih, ki vključujejo tako presojo vplivov, in lahko izpodbija zakonitost njihovih rezultatov, ne glede na to, ali je navedena presoja ločena ali vključena v postopke pridobivanja dovoljenj za projekte.²⁵ Projekti, za katere se šteje, da *a priori* pomembno vplivajo na okolje, so naštet v Prilogi I k Direktivi PVO. Pri takih projektih je presoja vplivov obvezna. V Prilogi II so navedeni projekti, za katere države članice s preverjanjem za vsak primer posebej, na podlagi pragov ali meril, ki jih določi država članica, „odločijo“, ali bi bilo treba zanje opraviti presojo vplivov.²⁶ Direktiva PVO ne zahteva presoje vplivov za projekte, ki niso naštet v nobeni od prilog.

Avstrijsko pravo

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

19. Odstavka 41 in 42 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (zakon o splošnem upravnem postopku, v nadaljevanju: AVG) določata:

„41(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 [...].

42(1) Če je bil razpis ustne obravnave objavljen v skladu s členom 41(1), drugi stavek, 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 obravnave v času uradnih ur pri organu ali med obravnavo ne uveljavlja ugovora. Če veljavne upravne določbe o obliki objave ničesar ne določajo, pride do pravne posledice, določene v prvem stavku, če je bil razpis ustne obravnave objavljen v skladu s členom 41(1), drugi stavek, in v ustrezni obliki.

[...].“

²² Direktiva 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 nadaljevanju: Direktiva PVO).

²³ Člen 2(1).

²⁴ Člen 3.

²⁵ Členi 6, 9 oziroma 11.

²⁶ Člen 4. Kot je razvidno iz spisa pri Sodišču, projekt Aichelberglift ne spada na področje uporabe Priloge I k Direktivi PVO.

Wasserrechtsgesetz

20. Zaradi prenosa Okvirne direktive o vodah in prepovedi poslabšanja stanja iz člena 4(1) navedene direktive, so bile z Wasserrechtsgesetz-Novelle 2003 (zakon iz leta 2003 o spremembi zakona Wasserrechtsgesetz (zakon o vodah, v nadaljevanju: WRG iz leta 1959)) revidirane številne določbe zakona WRG iz leta 1959 in vstavljene nekatere nove določbe. Vsebinske določbe, ki urejajo izdajo dovoljenj v skladu z zakonodajo o urejanju zadev, povezanih z vodo, so vsebovane zlasti v členih 12(2), 15(1), 21(3), 32 ter 38 zakona WRG iz leta 1959, kakor je bil spremenjen. V upravnem postopku za izdajo dovoljenja za črpanje vode v skladu z notranjo zakonodajo, ki ureja zadeve, povezane z vodo, je procesno upravičenje oseb kot strank v navedenem postopku določeno v skladu s členom 102(1)(a) in (b) zakona WRG iz leta 1959.²⁷ Okoljevarstvene organizacije, ki nimajo nobenih subjektivnih javnih pravic, nimajo položaja stranke v postopku. V skladu s členom 102(3) zakona WRG iz leta 1959 lahko ugovor med postopkom uveljavljajo le stranke v postopku. V členu 145b(3) je navedeno, da je bil namen zakona WRG iz leta 1959, prenesti določbe Okvirne direktive o vodah.

Bundes-Verfassungsgesetz

21. Člen 132(1) Bundes-Verfassungsgesetz (zvezni ustavni zakon) določa, da lahko tisti, ki trdi, da so mu bile z odločbo upravnega organa kršene pravice, zoper to odločbo vložijo pritožbo. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da lahko s pritožbo pri sodišču kršitev pravic uveljavljajo le tiste fizične ali pravne osebe, ki so imele v predhodnem upravnem postopku položaj stranke ali jim je bil ta priznan.

Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja

22. Družba Aichelberglift Karlstein GmbH (v nadaljevanju: Aichelberglift) je dobila dovoljenje za črpanje vode iz bližnjega vodotoka (Einsiedelbach) za napravo za zasneževanje v avstrijskem smučarskem središču. Vloga družbe Aichelberglift je bila prvotno preučena v skladu s postopkom na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih. Pristojni nacionalni organ je odločil, da glede na to, da ima projekt manjši vpliv na okolje, ni razloga za zavrnitev vloge („*nihil obstat*“).²⁸

23. Pozneje je bila vloga družbe Aichelberglift za dovoljenje preučena v ločenem upravnem postopku v skladu z zakonom WRG iz leta 1959.²⁹ Organizacija za varstvo okolja Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (v nadaljevanju: Protect) je vložila zahtevek, da se ji v navedenem postopku prizna položaj stranke v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih in členom 9(3) Aarhuške konvencije.

24. Med navedenim postopkom je obravnavo vodilo Bezirkshauptmannschaft Gmünd (okrajno glavarstvo v Sovodnju), v skladu s členoma 41 in 42 zakona AVG. Organizacija Protect je uveljavljala ugovor na projekt, ki je bil zavrjen z obrazložitvijo, da ni uveljavljala kršitve katerih koli pravic na podlagi zakona WRG iz leta 1959 in da naj zato na podlagi notranjih pravil ne bi imela položaja stranke v postopku. Okrajno glavarstvo v Sovodnju je družbi Aichelberglift 4. novembra 2013 odobrilo vlogo za izdajo dovoljenja.

²⁷ Glej nadaljnje pojasnilo navedenih pravil, kot je izpeljano iz elementov, predloženih Sodišču, v točkah 78, 110 in 119 v nadaljevanju.

²⁸ Avstrijska vlada je na obravnavi pojasnila, da navedena odločba ni bila izpodbijana in je zato postala dokončna.

²⁹ Zdi se, da pojasnila avstrijske vlade na obravnavi kažejo, da je treba vsak projekt preučiti v več upravnih postopkih, ki se vsi končajo z izdajo upravne odločbe. Te postopke se izvede zlasti na podlagi zakonodaje o varstvu narave in zakona WRG iz leta 1959.

25. Organizacija Protect je navedeno odločbo neuspešno izpodbijala pred Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (deželno upravno sodišče v Spodnji Avstriji), ki je menilo, da ta organizacija nima položaja stranke v upravnem postopku, ker ni pravočasno uveljavljala ugovora zoper vlogo, bodisi najpozneje na dan pred obravnavo bodisi med njo.³⁰ Organizacija Protect je torej položaj stranke izgubila v skladu s členom 42 zakona AVG.

26. Organizacija Protect je vložila pritožbo zoper navedeno sodbo pri predložitvenem sodišču. V bistvu je trdila, da ima položaj stranke v upravnem postopku v skladu s členoma 2(4) in (5) ter 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi z zakonom WRG iz leta 1959 in pravni interes glede zagotavljanja, da so upoštevane okoljske določbe prava Unije.

27. Predložitveno sodišče je zato postavilo ta vprašanja:

„1. Ali člen 4 (Okvirne direktiva o vodah) ali (navedena direktiva) kot takšna okoljski organizaciji v postopku, v katerem ni treba opraviti presoje vplivov na okolje v skladu z (Direktivo PVO), 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 proti odločbi upravnega organa v sodnem postopku?

3. Ali je dopustno, da notranje 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?“

28. Enako vprašanje se je pojavilo v zadevi Umweltverband WWF Österreich, C-663/15, in je bilo predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Sodišču predložilo isto predložitveno sodišče. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 20. januarja 2016 navedeno in obravnavano zadevo združil zaradi ustnega postopka in izdaje sodbe. Umweltverband WWF Österreich, Protect, Ötztaler Wasserkraft GmbH (druga stranka v zadevi C-663/15), Republika Avstrija, Kraljevina Nizozemska in Evropska komisija so pisna stališča predložili v zvezi z obema zadevama. Na skupni obravnavi 15. marca 2017 so ustna stališča predložile vse navedene stranke.

29. Predložitveno sodišče je s sodbo z dne 27. aprila 2017 razveljavilo odločbo Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem) z dne 8. januarja 2015 v zadevi Umweltverband WWF Österreich (C-663/15). Predložitveno sodišče je s sklepom z dne 30. maja 2017 razglasilo, da je postopek WWF v navedeni zadevi postal brezpredmeten in da o njem ni treba več odločati. Predložitveno sodišče je s sklepom z dne 28. junija 2017 odločilo, da umakne predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-663/15. Sodišče je bilo o tem sklepu obveščeno 10. julija 2017. Predsednik drugega senata je s sklepom z dne 11. julija 2017 ločil zadevi C-663/15 in C-664/15, zadeva C-663/15 pa je bila iz vpisnika Sodišča ustrezno izvzeta s sklepom z dne 14. julija 2017.

³⁰ Kot razumem, člen 42(1) zakona AVG določa dva različna roka, v katerih lahko stranka v postopku uveljavlja ugovore.

30. Iskreno povedano je obžalovanja vredno, da Sodišče ni bilo prej obveščeno o izbrisu zadeve C-663/15. Sodišče je na tej zadevi podrobno delalo od 27. aprila do 10. julija 2017 in bi lahko svoj čas ter trud posvetilo drugim „živim“ zadevam. Duh sodelovanja, na katerem temelji postopek za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, od Sodišča zahteva učinkovito in hitro obravnavanje zadev, ki so mu predložene, hkrati pa pomeni tudi, da mora predložitveno sodišče Sodišče obveščati o vseh bistvenih spremembah okoliščin, ki bi lahko vplivale na to, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe pred Sodiščem ohrani.

Uvodne pripombe

31. Predložitveno sodišče navaja, da projekt, ki je predmet postopka v glavni stvari, vključuje odzemanje vode iz lokalnega vodotoka. Zato menim, da vključuje odzemanje sladke površinske vode v smislu člena 11(3)(e) Okvirne direktive o vodah. Iz tega sledi, da je treba za projekt pridobiti predhodno dovoljenje v skladu z nacionalnimi ukrepi, s katerimi je bila prenesena navedena določba, in da zanj velja prepoved poslabšanja stanja površinske vode iz člena 4(1)(a)(i) navedene direktive.

32. Dalje, ni sporno, da organizacija Protect izpolnjuje pogoje za prištevanje k „vključeni javnosti“ v smislu člena 2(5) Aarhuške konvencije in da spada tudi pod širši pojem „javnosti“ za namene člena 6 navedene konvencije.

Ali je Sodišče pristojno odgovoriti na vprašanje za predhodno odločanje?

33. Komisija je v pisnih stališčih navedla, da je Sodišče pristojno, da odgovori na vprašanja za predhodno odločanje. S tem se strinjam in bom vprašanje obravnavala le na kratko.

34. Aarhuška konvencija je mešani sporazum, ki ga je EU sklenila na podlagi deljene pristojnosti z državami članicami. Določbe navedene konvencije so sestavni del pravnega reda Unije.³¹ Sodišče je že potrdilo, da je pristojno za razlago različnih določb Aarhuške konvencije³² in je v tem smislu izdalo številne sodbje v okviru predlogov za sprejetje predhodne odločbe in postopkov zaradi kršitve pravic.³³

35. Natančneje, Sodišče je v sodbi Brown Bears I menilo, da je področje zadevnega prava v smislu člena 12(1) Direktive o habitatih „večinoma zajeto v pravu Unije“ in da je zato pristojno za razlago člena 9(3) Aarhuške konvencije.³⁴

36. V obravnavani zadevi organizacija Protect trdi, da njene pravice do sodelovanja v postopku v zvezi z vlogo za izdajo dovoljenja za odzemanje vode in zahteve za revizijo izhajajo iz člena 4 Okvirne direktive o vodah, v povezavi s členom 9 Aarhuške konvencije. Za odzemanje površinske in podzemne vode v državah članicah veljajo postopki za izdajo dovoljenja (člen 11(3)(e) navedene direktive; za izdajo dovoljenja je treba med drugim upoštevati prepoved poslabšanja stanja teles vode (člen 4(1)); odstopanja od navedene prepovedi se lahko odobrijo le na podlagi strogih pogojev iz člena 4(7) navedene direktive.

³¹ Glej sodbo Brown Bears II, točka 45.

³² Glej sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (Brown Bears I) (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 30), v kateri se Sodišče med drugim sklicuje na načela, ki so se oblikovala v sodbah z dne 30. aprila 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, točke od 4 do 6), in z dne 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, točka 7).

³³ Glej med drugim sodbje z dne 18. oktobra 2011, Boxus in drugi (C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, EU:C:2011:667); z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8); z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221); z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (Trianel) (C-115/09, EU:C:2011:289), in z dne 13. februarja 2014, Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67).

³⁴ Glej točke od 34 do 43 sodbje. Za podrobnejše ozadje glej tudi analizo takrat veljavne sodne prakse v mojih sklepnih predlogih v navedeni zadevi (EU:C:2010:436), točke od 43 do 57.

37. Iz preproste uporabe pravil iz sodbe Brown Bears I sledi, da je Sodišče pristojno za razlago člena 9(3) Aarhuške konvencije, v povezavi s členom 4 Okvirne direktive o vodah.

Katere so upoštevne določbe Aarhuške konvencije?

38. Logika, na kateri temelji sistem Aarhuške konvencije, je, da sta stopnja udeležbe javnosti in obseg pravic javnosti v upravnih postopkih sorazmerna z verjetnimi okoljskimi vplivi zadevnih projektov.

39. Zato so projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, predmet člena 6(1)³⁵ in posledično tudi člena 9(2) Aarhuške konvencije. V skladu z navedenima določbama imajo okoljevarstvene organizacije pravico do udeležbe v upravnih postopkih, ki vključujejo take projekte, in poznejšo pravico do revizije katere koli sprejete odločbe.

40. Če ni verjetno, da bo projekt pomembno vplival na okolje, se člen 6, s tem pa tudi člen 9(2), ne uporabljata. Taki postopki so predmet le člena 9(3), ki se uporablja „[p]oleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka [člena 9]“. Za člane javnosti je člen 9(3) torej varovalna določba, na katero se je mogoče sklicevati za pridobitev dostopa do pravnega varstva, če sklicevanje na člen 9(1) in (2) ni mogoče.³⁶

41. Člen 9(3) določa, da imajo člani javnosti „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“. Zato to vključuje dostop do postopka za izpodbijanje zakonitosti odločbe (dejanje organa javne oblasti), sprejete po upravnem postopku, za katerega pritožnica meni, da je lahko v nasprotju s členom 4 Okvirne direktive o vodah. To, ali se dejanje organa javne oblasti izpodbija v upravnem ali sodnem postopku, je odvisno od notranjega prava; obravnavani postopek kaže, da je v Avstriji, ob upoštevanju določb v skladu z zakonom WRG iz leta 1959, to sodni postopek.

42. Člen 9(3), v nasprotju s členom 6, ne določa pravice do udeležbe v upravnih postopkih, ki se končajo z izdajo odločbe. V nasprotju s členom 9(2) ne obravnava izrecno *locus standi* okoljevarstvenih organizacij. Po mojem mnenju je verjeten razlog za to, da je pisec Aarhuške konvencije menil, da je o navedeni konkretni točki dal že dovolj smernic, ker je (v členu 9(2)) natančno pojasnil, da se pri reviziji za okoljevarstvene organizacije, ki izpolnjuje zahteve člena 2(5), šteje, da izpolnjujejo postopkovno zahtevo „zadostnega interesa“ ali „trditve o kršitvi njihove pravice“ (glede na merilo pogodbenice za *locus standi*).

43. Predložitveno sodišče opredeljuje člen 9(3) Aarhuške konvencije kot člen, ki je upošteven za obravnavano zadevo. V ta namen izrecno navaja, da Direktiva PVO ne zahteva presoje vpliva za projekte odvzemanja vode za zasneževanje in da je zato treba vlogo družbe Aichelberglift za izdajo dovoljenja preučiti le na podlagi notranjih določb, ki se nanašajo na vode (tj. zakona WRG iz leta 1959). Na obravnavi sta nizozemska vlada in organizacija Protect trdili, da bi bilo treba v postopku v glavni stvari šteti, da se vsaj deloma uporablja člen 9(2).

³⁵ Člen 6(1)(a) se nanaša na projekte, naštet v Prilogi I (projekti, ki se štejejo, da *a priori* pomembno vplivajo na okolje), medtem ko se člen 6(1)(b) nanaša na projekte, ki „bi lahko pomembno vplivali na okolje“.

³⁶ Člen 9(1) Aarhuške konvencije se nanaša na postopke dostopa do informacij, ki se nanašajo na okolje. V obravnavanem predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni upošteven.

44. Kot je razvidno iz spisa pri Sodišču, projekt Aichelberglift ne spada na področje uporabe Priloge I k Aarhuški konvenciji³⁷ oziroma Priloge I k Direktivi PVO³⁸ in zato ni bil predmet obvezne presoje vpliva v skladu z navedeno direktivo. Predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe potrjuje navedeno analizo. Zato se člen 6(1)(a) Aarhuške konvencije ne uporablja.

45. V zvezi s členom 6(1)(b) morajo pogodbenice določiti, ali zadevni projekt „lahko pomembno vpliva na okolje“ (moj poudarek).³⁹ V zvezi s tem (navedeno) obveznost sproži „zgolj verjetnost pomembnega vpliva“. ⁴⁰ Ustrezni dejavniki, ki jih je treba upoštevati, so velikost, lokacija in značilnosti morebitnega vpliva projekta na okolje.⁴¹

46. Elementi, predloženi Sodišču, ne zadostujejo za ugotovitev, ali projekt Aichelberglift spada na področje uporabe člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije. Iz predložitvene odločbe ni jasno, ali je bil projekt v postopku v glavni stvari preučen oziroma ali bi ga bilo treba preučiti za določitev – v skladu s členom 4(2) Direktive PVO ali členom 6(1)(b) Aarhuške konvencije – ali je moral biti predmet presoje vpliva⁴² in ali je bila organizacija Protect upravičena do izpodbijanja rezultatov navedene določitve ali ne.⁴³ Poleg tega niti ni jasno, ali in koliko je projekt na posebnem ohranitvenem območju v smislu člena 3(1) Direktive o habitatih in ali je bil v presoji vpliva na podlagi člena 6(3) navedene direktive preučen pomen vpliva projekta na vode (ali ne). Nazadnje, v postopku v glavni stvari ni jasen natančen odnos med navedeno oceno in postopkom za izdajo dovoljenja, medtem ko je dejstvo, da sta (morda) medsebojno povezana, upoštevno za uporabo člena 9(2) Aarhuške konvencije.⁴⁴

47. Predložitveno sodišče mora na podlagi potrebnih ugotovljenih dejstev opredeliti, ali projekt Aichelberglift spada na področje uporabe člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije. Če je odgovor pritrdilen, bi se člen 9(2) dejansko uporabljal. V tem primeru lahko odgovore na vprašanja predložitvenega sodišča najdemo v obsežni sodni praksi v zvezi s členom 9(2) Aarhuške konvencije,⁴⁵ kot se je oblikovala zlasti v okviru člena 11 Direktive PVO, v kateri je izražena večina določb člena 9(2).

48. V nadaljevanju bom izhajala iz predpostavke, da se člen 6 in s tem tudi člen 9(2) Aarhuške konvencije *ne* uporabljata in da je treba postopek, zaradi katerega se vlaga predlog za sprejetje predhodne odločbe in v katerem organizacija Protect trdi, da izdaja dovoljenja družbi Aichelberglift za črpanje vode za zasneževanje krši člen 4 Okvirne direktive o vodah, preučiti le z vidika člena 9(3) Aarhuške konvencije.

37 Projekti, za katere se *a priori* šteje, da pomembno vplivajo na okolje, in ki so naštet v navedeni prilogi in se nanašajo na vode, vključujejo: termoelektrarne in jedrske elektrarne, čistilne naprave za odpadne vode, celinske plovne poti in pristanišča za promet po celinskih vodnih poteh, črpanje podtalnice ali sisteme za umetno obnavljanje podtalnice z letno količino načrpane ali obnovljene vode vsaj 10 milijonov kubičnih metrov, prenos vodnih količin med porečji in jezovi in drugi objekti za zadrževanje ali trajno zagotavljanje rezerv vode, kjer nova ali dodatna količina zadržane ali uskladiščene vode presega 10 milijonov kubičnih metrov.

38 Priloga I k Direktivi PVO zajema podobne projekte, ki se nanašajo na vode, kot so ti, zajeti v Prilogi I k Aarhuški konvenciji.

39 Člen 4(2) Direktive PVO določa podobne obveznosti za projekte, ki spadajo na področje uporabe Priloge II k navedeni direktivi.

40 Glej Aarhuška konvencija: navodila za izvajanje (Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije), druga izdaja, 2014, str. 132 (na razpolago samo v kitajščini, angleščini, francoščini in ruščini). Sodišče je menilo, da je mogoče Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije šteti za obrazložiten dokument, ki ga je mogoče po potrebi upoštevati kot ustrezno gradivo za razlago Konvencije (sodba z dne 16. aprila 2015, C-570/13, EU:C:2015:231, točka 35).

41 Glej Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 133. Glej tudi po analogiji Prilogo III k Direktivi PVO, v kateri so naštet upoštevna merila za tako odločitev.

42 Taka ocena sproži uporabo členov 6 in 9(2) Aarhuške konvencije, glej sodbo Brown Bears II, točki 56 in 57. V predložitveni odločbi je navedeno le, da je bila vloga družbe Aichelberglift prvotno preučena v skladu s postopkom na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih, glej točko 22 zgoraj.

43 Če je okoljevarstveni organizaciji onemogočeno vložiti pritožbo zoper tako presojo, ta presoja zanj ni zavezujoča, njene rezultate pa lahko izpodbija s pritožbo zoper navedeno presojo *ali zoper katero koli poznejšo odločbo*, s katero se podeli dovoljenje za zadevni projekt. Glej po analogiji sodbo z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točki 44 in 51). V takem primeru lahko učinki člena 9(2) Aarhuške konvencije presegajo okvire postopka, ki se je prvotno začel, čeprav je bilo s presojo, opravljeno v navedenem postopku, ugotovljeno, da projekt ni pomembno vplival na okolje v smislu člena 6(1)(b).

44 To pa zato, ker je *bila* predhodna presoja predmet uporabe členov 6 in 9(2) Aarhuške konvencije. Glej sodbo Brown Bears II, točki 56 in 57.

45 Nedavno v sodbi Brown Bears II.

Prvo vprašanje

49. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu ugotoviti, ali se lahko okoljevarstvena organizacija sklicuje na člen 4 Okvirne direktive o vodah oziroma na navedeno direktivo kot celoto, v povezavi s členom 9(3) Aarhuške konvencije, za izpodbijanje zakonitosti dejanj ali opustitev pristojnega organa pred upravnim organom ali sodiščem v upravnem postopku, ki ni predmet Direktive PVO, kot je ta v postopku v glavni stvari.

50. To vprašanje je opredeljeno široko. Upravni postopek v obravnavani zadevi je izvedel pristojni organ v skladu z zakonom WRG iz leta 1959, katerega namen je bil prenos Okvirne direktive o vodah. Dejanje, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, je dovoljenje, izdano na podlagi zakona WRG iz leta 1959. Predložitveno sodišče pojasni, da je mogoče zoper tako dovoljenje vložiti pritožbo pri Landesverwaltungsgericht (deželno upravno sodišče).

51. Osrednje vprašanje, ki ga je treba obravnavati pri preučevanju vprašanja, je torej *locus standi* okoljevarstvene organizacije za izpodbijanje takega dovoljenja pred sodiščem, v povezavi s členom 4 Okvirne direktive o vodah. Preden bom analizirala vprašanje procesnega upravičenja okoljevarstvene organizacije za izpodbijanje zakonitosti takih dovoljenj, bom najprej preučila pomen člena 4 navedene direktive.

Pomen člena 4 Okvirne direktive o vodah

52. Avstrijska vlada trdi, da člen 4 Okvirne direktive o vodah nima neposrednega vpliva, ker naslovniki niso določeni, medtem ko nizozemska vlada in organizacija Protect trdita, da bi bilo treba odobreni okoljevarstveni organizaciji dovoliti, da se sklicuje na navedeno določbo.

53. Voda se v Okvirni direktivi o vodah nanaša na vodo kot dediščino, ki jo je treba varovati, braniti in obravnavati kot tako (uvodna izjava 1). Cilj Direktive je določiti okvir za preprečevanje poslabšanja, krepitev varstva in izboljšanje vodnega okolja v Uniji (uvodna izjava 19 in člen 1). Prispeva k uresničevanju okoljskih ciljev Pogodbe (uvodna izjava 11).

54. Člen 4 Okvirne direktive o vodah, ki določa splošne okoljske cilje Direktive, je osrednji člen v splošnem sistemu varstva voda, vzpostavljenem z navedeno direktivo.

55. Sodišče je ne glede na to, da je Okvirna direktiva o vodah okvirna direktiva, v temeljni sodbi *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* menilo, da „člen 4(1)(a) [...] ni omejen na to, da v obliki programske zasnove določa zgolj cilje načrtovanja upravljanja, temveč ima [...] zavezujoče učinke [...]“.⁴⁶ Besedilo člena 4(1)(a)(i), ki določa, da „države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles površinske vode“, vsebuje obveznost držav članic, da ravnajo v tem smislu.⁴⁷ Zadevna država članica mora navedeno obveznost upoštevati zlasti pri odobritvi posameznih projektov v skladu s pravno ureditvijo o varstvu voda, in sicer z zavrnitvijo izdaje dovoljenja za projekte, če lahko poslabšajo stanje zadevnega telesa vode, razen če za navedeni projekt velja odstopanje iz člena 4(7) te direktive.⁴⁸

⁴⁶ Glej sodbo z dne 1. julija 2015 (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 43).

⁴⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* C-461/13, EU:C:2015:433, točka 31 (moj poudarek).

⁴⁸ Glej sodbo z dne 1. julija 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 50) (moj poudarek).

56. Sodišče je pojem „poslabšanje stanja“ zadevnega telesa vode iz člena 4(1)(a)(i) Okvirne direktive o vodah razlagalo široko. Za poslabšanje gre, če se stanje vsaj enega od elementov kakovosti v smislu Priloge V k tej direktivi poslabša za en razred, čeprav to poslabšanje ne pomeni poslabšanja razvrstitve telesa površinske vode v celoti.⁴⁹

57. V skladu z ustaljeno sodno prakso se je v vseh primerih, v katerih so določbe direktive vsebinsko brezpogojne in dovolj jasne, mogoče nanje sklicevati, če izvedbeni ukrepi niso bili sprejeti v predpisanem roku, če so nacionalne določbe v nasprotju z direktivo ali če so z njimi določene pravice, ki jih lahko posamezniki uveljavljajo zoper državo.⁵⁰

58. Menim, da je prepoved poslabšanja stroga, brezpogojna in dovolj jasna, da daje direktivi neposredni učinek.⁵¹

59. Sodišče je v okviru okoljskih direktiv v številnih zadevah menilo, da so dovolj jasne določbe o varstvu skupne naravne dediščine neposredno učinkovite, čeprav izrecno ne dajejo pravic posameznikom.⁵² Nedavno je Sodišče priznalo neposredni učinek člena 6(3) Direktive o habitatih⁵³, ki za projekt, ki bi lahko pomembno vplival na varovano območje, nalaga obveznost izvajanja presoje vpliva pred izdajo dovoljenja. Sodišče je tudi menilo, da bi morali imeti prizadeti možnost sklicevati se na obvezna pravila, da bi uveljavili svoje pravice, kadar koli lahko neskladnost z ukrepi, ki jih zahteva direktiva, ogrozi zdravje osebe.⁵⁴

60. Sodišče je v navedenih zadevah, vključno s sodbo *Brown Bears II*, menilo, da bi bilo z zavezujočim učinkom, ki ga člen 288 PDEU priznava direktivi, nezdružljivo načelno izključiti možnost, da se odobrene okoljevarstvene organizacije sklicujejo na obveznosti, naložene z direktivo. Kjer je zakonodajalec EU z direktivo državam članicam naložil, naj ravnajo na določen način, bi se učinek take obveznosti zmanjšal, če bi bilo posameznikom onemogočeno, da se sodno sklicujejo nanjo pred nacionalnimi sodišči. Njen učinek bi bil podobno zmanjšan, če bi bilo nacionalnim sodiščem onemogočeno, da jo upoštevajo kot element prava Unije, da bi preverila, ali je nacionalni zakonodajalec v okviru možnosti, ki jih ima glede na obliko in sredstva za izvajanje direktive, ostal v mejah proste presoje, ki jo pušča direktiva.⁵⁵

61. Možnost sklicovanja na člen 4 Okvirne direktive o vodah izhaja iz dejanja (v nasprotju s pravom Unije), ki ga je treba prepovedati. Zato menim, da se lahko okoljevarstvene organizacije sklicujejo na člen 4, če so v notranjem pravu določene možnosti pravnih sredstev.⁵⁶

49 Glej sodbo z dne 1. julija 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 70).

50 Glej sodbo z dne 19. januarja 1982, *Becker* (8/81, EU:C:1982:7, točka 25).

51 Sodišče je menilo, da v okviru člena 2(1) Direktive PVO dejstvo, da ima država članica določeno stopnjo proste presoje, ne nasprotuje takemu neposrednemu učinku. Glej sodbo z dne 24. oktobra 1996, *Kraaijeveld in drugi* (C-72/95, EU:C:1996:404, točka 59).

52 V smislu člena 2(1) Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), v povezavi s členoma 1(2) in 4(2) navedene direktive, glej sodbo z dne 7. januarja 2004, *Wells* (C-201/02, EU:C:2004:12, točke od 64 do 66). V smislu člena 9 Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živčih ptic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98) glej sodbo z dne 7. marca 1996, *Associazione Italiana per il WWF in drugi* (C-118/94, EU:C:1996:86, točka 19).

53 Glej sodbo *Brown Bears II*, točka 44.

54 Glej sodbo z dne 17. oktobra 1991, *Komisija/Nemčija* (C-58/89, EU:C:1991:391, točka 14). Glej v enakem smislu sodbe z dne 30. maja 1991, *Komisija/Nemčija* (C-59/89, EU:C:1991:225, točka 19); z dne 30. maja 1991, *Komisija/Nemčija* (C-361/88, EU:C:1991:224, točka 16); z dne 12. decembra 1996, *Komisija/Nemčija* (C-298/95, EU:C:1996:501, točka 16); z dne 7. septembra 2004, *Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 66); z dne 25. julija 2008, *Janecek* (C-237/07, EU:C:2008:447, točka 37), in z dne 19. novembra 2014, *ClientEarth* (C-404/13, EU:C:2014:2382, točki 55 in 56).

55 Glej sodbo *Brown Bears II*, točka 44.

56 Generalna pravobranilka J. Kokott je enako ugotovila v sklepnih predlogih v zadevi *Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:60, točka 141).

Ali ima okoljevarstvena organizacija procesno upravičenje za sklicevanje na člen 4 Okvirne direktive o vodah?

62. Avstrijska vlada trdi, da Okvirna direktiva o vodah, razen v omejeni določbi iz člena 14, ne določa udeležbe v postopku ali pravice do revizije. To je v nasprotju z nekaterimi drugimi okoljskimi direktivami⁵⁷, od katerih so bile nekatere spremenjene prav za uveljavljaje pravic iz člena 9 Aarhuške konvencije.⁵⁸ Dodaja, da člen 9(3) navedene konvencije, to je določba, na katero se organizacija Protect sklicuje za svoje procesno upravičenje, nima neposrednega učinka.

Splošne opombe glede razlage člena 9(3) Aarhuške konvencije

63. Člen 9(3) določa, da mora vsaka pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu (kar v skladu s členom 2(4) vključuje okoljevarstvene organizacije), dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj ali opustitev oseb zasebnega prava ali organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje. S tem je med drugim določena pravica do izpodbijanja dejanj upravnih organov, sprejetih v upravnem postopku.

64. Nesporno je, da se v obravnavanem primeru ne uporablja nobena določba prava Unije, ki bi bila izrecno sprejeta za izvajanje člena 9(3) Aarhuške konvencije. Zlasti je z Okvirno direktivo o vodah določen zakonodajni okvir, ne da bi bila določena podrobna postopkovna pravila, potrebna za njeno izvajanje. Člen 4 kot tak okoljevarstvenim organizacijam ne daje pravice, da sprožijo upravni postopek ali revizijo. Zdi se, da je edina upoštevana določba člen 14(1) („Obveščanje in posvetovanje z javnostjo“, ki določa, da države članice „vzpodbujajo dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje [navedene] direktive“.⁵⁹ Zdi se mi, da je navedena določba preveč abstraktna, da bi se nanjo neposredno sklicevali kot na vir postopkovnih pravic.

65. Sodišče je ugotovilo, da člen 9(3) Aarhuške konvencije nima neposrednega učinka.⁶⁰ Okoljevarstvene organizacije se tako ne morejo neposredno sklicevati na navedeno določbo za uveljavljanje *locus standi*, da bi izpodbijale dejanja nacionalnih organov, kakršna je izdaja dovoljenja družbi Aichelberglift.

66. Če neko področje na ravni Unije ni urejeno, je treba v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določiti postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, v tem primeru Direktiva o habitatih, v povezavi z Aarhuško konvencijo, pri tem pa so države članice odgovorne za to, da v vsakem primeru zagotovijo *učinkovito* varstvo teh pravic.⁶¹

67. Postopkovna avtonomija držav članic ni absolutna. Izvajati jo je treba v skladu z nameni in cilji Aarhuške konvencije in Okvirne direktive o vodah.

⁵⁷ Glej člen 25 Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL 2010, L 334, str. 17) in člen 11 Direktive PVO.

⁵⁸ Glej Direktivo 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o udeležbi javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337 in 96/61/ES (z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466).

⁵⁹ Moj poudarek. Razumem, da na podlagi pojasnila predložitvenega sodišča preostanek člena 14, ki določa pravico do obveščenosti in predložitve pripomb, v obravnavani zadevi ni upošteven.

⁶⁰ Glej sodbo Brown Bears I, točka 45, in sodbo z dne 13. januarja 2015, Svet in drugi/Vereniging Milieudefensie in Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, točka 59).

⁶¹ Glej v tem smislu sodbo Brown Bears I, točka 47; v drugačnih okoliščinah glej tudi sodbo z dne 15. septembra 2016, Star Storage in drugi (C-439/14 in C-488/14, EU:C:2016:688, točka 46).

68. Na tem mestu se želim ustaviti in spomniti, da je po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 načelo „visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja“ iz člena 3(3) PEU postalo vodilni cilj prava Unije. Isto načelo je vsebovano tudi v členu 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁶², ki je – prav tako po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe – del primarnega prava Unije in ga je treba šteti za orodje za razlago sekundarnega prava.⁶³

69. Iz Okvirne direktive o vodah izhaja, da so države članice odgovorne za izvajanje okoljskih ciljev navedene direktive, zlasti iz členov 1 in 4, uspeh te direktive pa je odvisen od obveščanja javnosti, posvetovanja z njo in *vključevanja javnosti* (uvodna izjava 14).⁶⁴ Poleg tega v skladu s členom 14(1) države članice *vzpodbujajo* dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje Okvirne direktive o vodah.

70. V teh določbah je naveden način, kako je treba razlagati člen 9(3) Aarhuške konvencije. Vključenost javnosti v zgodnjih fazah upravnega postopka v skladu s členom 14(1) Okvirne direktive o vodah bi bila večinoma brez pomena, če ne bi bilo vsaj nekaterim članom javnosti omogočeno, da pridobijo *locus standi* pozneje v postopku, zlasti za izpodbijanje skladnosti odločb, sprejetih v navedenem postopku, z navedeno direktivo.

Merila, ki jih država članica lahko določi v skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije

71. Res je, da so države članice pri izvajanju Aarhuške konvencije zelo prožne. Zlasti se lahko pravica do pravnega sredstva v upravnem ali sodnem postopku iz člena 9(3) Aarhuške konvencije podeli le tistim članom javnosti, „ki izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu“.

72. Vendar morajo države članice pri določanju člena 9(3) Aarhuške konvencije upoštevati, da je namen navedene konvencije zagotoviti „javnosti, vključno z organizacijami, [...] učinkovit[e] pravosodn[e] mehanizm[e] za varstvo njihovih legitimnih interesov in za izvajanje zakonov“ (uvodna izjava 18).

73. Izraza „kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu“ ni mogoče uporabiti „kot izgovor za uvajanje ali ohranjanje tako strogih meril, ki vsem ali skoraj vsem okoljevarstvenim organizacijam dejansko onemogočajo izpodbijanje dejanj ali opustitev, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje“, ampak „kaže na samoomejevanje pogodbenic, da ne bi zastavile preveč strogih meril. Dostop do takih postopkov bi moral biti predpostavka in ne izjema“ in „vsa taka merila bi morala biti v skladu s cilji Konvencije glede zagotavljanja dostopa do pravnega varstva“. ⁶⁵ Menim, da je najobičajnejša razlaga navedenega stavka, da gre za *napotilo* na alternativne postopkovne zahteve „zadostnega interesa“ ali „trditve, da je bila kršena pravica“, v členu 9(2).

62 UL 2010, C 83, str. 389 (v nadaljevanju: Listina). V navedeni določbi je določena obveznost zagotovitve „visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja“ ter njune vključitve v politike Unije.

63 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinen v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, točka 6). Kot sem pred kratkim navedla v sklepnih predlogih v zadevi C-557/15, Komisija/Malta (EU:C:2017:613 (sodba še ni izdana), se popolnoma strinjam z generalnim pravobranilcem N. Jääskinenom, ki je poudaril ta pomemben razvoj.

64 Drugi cilji navedene direktive so obravnavani v točkah 53 in 54 zgoraj.

65 Glej navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, druga izdaja, 2014, str. 198.

74. V sklepnih predlogih v zadevi Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening⁶⁶ sem analizirala, katere pogoje lahko države članice določijo na podlagi člena 1(2) Direktive 85/337 (zdaj nadomeščena z Direktivo PVO), ki se nanaša na „vse zahteve, ki jih določa notranje pravo“.⁶⁷ Kar sem navedla, je mogoče prenesti na obravnavano zadevo. Menim, da morajo biti okoljevarstvene organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja, izpolnjujejo objektivno utemeljene, pregledne in nediskriminatorne zahteve ter omogočajo dostop do pravnega varstva v skladu z notranjo zakonodajo, upravičene do sklicevanja na člen 9(3) Aarhuške konvencije.

75. Iz tega sledi, da se z notranjim pravom ne morejo na splošno izključiti pravice vseh okoljevarstvenih organizacij, ki izhajajo iz člena 9(3), na podlagi uvedbe „meril“ za uveljavljanje navedenih pravic v njihovem notranjem pravu.⁶⁸ V sodbi Trianel⁶⁹ sem navedla, da kot pri ferrariju z zaklenjenimi vrati sistem varovanja praktično ne pomaga, če je popolnoma nedostopen nekaterim kategorijam ukrepov.

76. Taka razlaga pojma „morebitna merila“ bi dejansko imela sprevržene posledice. Postopkovni sistem, s katerim je praktično izključena pravica katere koli okoljevarstvene organizacije do izpodbijanja upravnih dejanj, sprejetih na podlagi notranjih določb za izvajanje Okvirne direktive o vodah, bi lahko resno ogrozil *effet utile* prepovedi iz člena 4⁷⁰ in, splošneje, doseganje cilja visoke ravni varstva okolja, kot določa člen 37 Listine.

Vloga okoljevarstvenih organizacij

77. Naravno okolje pripada vsem nam in vsi smo odgovorni za njegovo varstvo. Sodišče je priznalo, da pravila okoljskega prava Unije večinoma obravnavajo javni interes in ne le varstvo interesov posameznikov kot takih.⁷¹ Niti voda niti ribe, ki plavajo v njej, ne morejo začeti postopka pred sodiščem. Tudi drevesa nimajo procesnega upravičenja.⁷²

78. Predložitveno sodišče je v predložitveni odločbi pojasnilo, avstrijska vlada pa na obravnavi, da ima pritožnica po avstrijskem pravu procesno upravičenje v upravnih in sodnih postopkih le, če je imetnica subjektivnih materialnopravnih pravic, za katere trdi, da so ji bile kršene. Okoljevarstvene organizacije po svoji naravi ne morejo izpolnjevati pogoja biti imetnice materialnopravnih pravic. Zaradi tega je praktično nemogoče, da taka organizacija izpodbija upravno odločbo pred upravnim organom ali sodiščem, ne glede na to, kako skrbno ravna, ali kako umestna je njena trditev za vložitev pritožbe.

⁶⁶ C-263/08, EU:C:2009:421, zlasti točki 73 in 74.

⁶⁷ Tam sem navedla, da sta v bistvu to dve vrsti pogojev. Prvič, obstajajo lahko pogoji, ki se nanašajo na notranje zahteve v zvezi z registracijo, ustanovitvijo ali odobritvijo zvez, katerih cilj je pravno ugotoviti *obstoje* teh organizacij v notranjem pravu. Drugič, gre za pogoje o *dejavnosti* organizacij in povezavi, ki jo lahko imajo z zakonitim varstvom interesov v okoljskih zadevah. Pogoji, katerih opredelitev je tako dvoumna ali pomanjkljiva, ustvarjajo negotovost ali imajo diskriminatorne posledice. Treba je *a fortiori* odpraviti vsako omejitev, katere posledica je *oviranje* namesto *olajševanje* dostopa okoljevarstvenih organizacij do upravnih in sodnih postopkov.

⁶⁸ Glej po analogiji sodbo z dne 26. junija 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, točka 53). Sodišče je menilo, da je treba izraz „v skladu s pogoji [...], ki jih določa notranja zakonodaja“, vsebovan v direktivi, ki določa pravico delavcev do plačanega letnega dopusta, razumeti tako, da „lahko države članice v notranji zakonodaji določijo pogoje za izvrševanje in uveljavljanje pravice do plačanega letnega dopusta, tako da določijo konkretne okoliščine, v katerih lahko delavci izkoristijo to pravico, ki jim pripada za celoto zaključenih obdobjih zaposlitve, vendar nastanka te pravice [...] ne morejo vezati na noben pogoj.“

⁶⁹ Glej moje sklepe predloge v zadevi Trianel, (C-115/09, EU:C:2010:773, točka 77).

⁷⁰ Glej po analogiji utemeljevanje Sodišča v zadevah, v katerih je preučilo izključitev *locus standi* za sosede kraja projekta (sodba z dne 16. aprila 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231) in za odobrene okoljevarstvene organizacije z manj kot 2000 člani (sodba z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08, EU:C:2009:631). V zadnjenavedeni zadevi je treba omeniti, da sta imeli na Švedskem v času dejanskega stanja toliko članov samo dve okoljevarstveni organizaciji, tako da je bil *učinek* pravila praktično onemogočiti dostop do sodnega varstva vsem takim organizacijam.

⁷¹ Glej sodbo z dne 12. maja 2011, Trianel (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 46).

⁷² O tem vprašanju glej Stone, D., *Should trees have standing?* (Bi morala drevesa imeti procesno upravičenje?), Oxford University Press, Oxford, 2010.

79. Kot razumem, niti imetniki individualne pravice ne morejo vložiti tožbe zaradi kršitve določbe, namenjene varstvu okolja kot takega ali določbe, ki varuje javni interes, kot je prepoved poslabšanja iz člena 4 Okvirne direktive o vodah. Iz tega sledi, da razen če materialnopravne pravice posameznikov slučajno sovpadajo z javnim interesom in se navedeni posamezniki odločijo vložiti tožbo za uveljavljanje navedenih pravic pred pristojnim organom ali sodiščem, nihče ne more ukrepati za varstvo okolja.⁷³

80. Kot sem pojasnila v sklepnih predlogih v zadevi Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening⁷⁴, so okoljevarstvene organizacije izraz kolektivnega in javnega interesa, ki ju ne bi mogel zastopati nihče drug. Ti subjekti omogočajo, da se v eni pritožbi zberejo zahteve več posameznikov, delujejo kot filter in prispevajo svoje specializirano znanje ter s tem sodiščem olajšajo odločitev o sporu. S tem dolgoročno prispevajo k boljšemu delovanju okoljskih postopkov. Pri tem imajo okoljevarstvene organizacije ključno vlogo pri varovanju naše skupne okoljske dediščine.

81. Avtorji Aarhuške konvencije se v okoljskih zadevah niso odločili za uvedbo *actio popularis*. Namesto tega so okrepili vlogo okoljskih organizacij. Pri tem so iskali srednjo pot med maksimalističnim (*actio popularis*) in minimalističnim pristopom (pravica do individualne pritožbe, dostopna le strankam, katerih neposredni interesi so ogroženi).⁷⁵ Menim, da je bil to premišljen in pragmatičen kompromis.

82. Sodišče je priznalo, da imajo člani javnosti in združenj dejavno vlogo pri varstvu okolja.⁷⁶ V uvodnih izjavah 7, 13 in 17 Aarhuške konvencije je poudarjen pomen okoljevarstvenih organizacij. Kot je generalna pravobranilka J. Kokott pravilno ugotovila v sklepnih predlogih v zadevi Brown Bears II,⁷⁷ člen 2(5) Aarhuške konvencije določa, da morajo države članice priznati združenja, ki podpirajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse ostale pogoje po notranjem pravu. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice je poudarilo vlogo nevladnih organizacij, ko je ugotovilo, da bi jih lahko v javnih zadevah označili kot družbene „varuhe“.⁷⁸

83. Na splošno menim, da bi moral imeti nosilec odločanja v upravnem ali sodnem postopku več in ne manj informacij o okoljskih posledicah predlaganega projekta. To govori v prid podelitvi *locus standi* okoljevarstvenim organizacijam, ki izpolnjujejo upoštevna merila v zvezi s svojim obstojem in dejavnostmi, določenimi z notranjim pravom.⁷⁹ Take organizacije so glede na svojo vlogo v okoljskih zadevah v posebej ugodnem položaju za predložitev upoštevanih informacij.

84. Menim, da člena 2(5) in 9(3) Aarhuške konvencije zagotavljata načrt za razumevanje načina pristopa k vlogi okoljevarstvenih organizacij kot zagovornikov okolja. Če okoljske direktive Unije določajo zavezujoče obveznosti držav članic, bi morale okoljevarstvene organizacije, ki izpolnjujejo merila iz člena 2(5) Aarhuške konvencije, v skladu s členom 9(3) navedene konvencije načeloma imeti možnost vložiti pritožbo pri sodišču zaradi zatrevane kršitve navedenih obveznosti.

73 Kot razumem trditve avstrijske vlade, bi bila okoljevarstvena organizacija, tudi če bi kupila zemljišče poleg kraja projekta, omejena na zatrevanje kršitve morebitnih določb, ki so povezane z varstvom njenih materialnopravnih pravic kot lastnice zemljišča.

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

75 V Navodilih za izvajanje Aarhuške konvencije je navedeno, da „je namen Konvencije omogočiti veliko prožnost pri določanju, katere okoljevarstvene organizacije imajo dostop do pravnega varstva. [...] Pogodbenice niso zavezane vzpostaviti sistema popularne tožbe (*actio popularis*) v svojem notranjem pravu z učinkom, da lahko kdor koli izpodbija katero koli odločbo, dejanje ali opustitev, ki se nanaša na okolje“ (glej drugo izdajo, 2014, str. 198).

76 Glej sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 40).

77 Glej sklepe predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Brown Bears II (EU:C:2016:491, točka 48).

78 Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 28. novembra 2013, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung/Avstrija, (CE:ECHR:2013:1128JUD003953407), točka 34.

79 Glej točko 74 zgoraj.

85. Posamezniki, ki jih zadeva projekt z okoljskimi vplivi, imajo seveda *locus standi*, da branijo svojo lastnino ali druge interese pred morebitno škodo, ki bi jo lahko ta projekt povzročil. Če se okoljevarstvenim organizacijam zavrne procesno upravičenje, da sodišče zaprosijo za preverjanje, ali je upravna odločba v skladu z obveznostmi, ki zavezujejo državo članico, kot so te, ki izhajajo iz člena 4 Okvirne direktive o vodah, bo okolje – tj. javni interes – neustrezno zastopano in varovano. Posledica tega bi bil absurden rezultat, da bi bili zasebna lastnina in interesi posameznikov bolje varovani pred morebitnimi napakami upravnega organa kot javni interes. Ustvarjanje takega razhajanja ni moglo biti namen zakonodajalca EU.

Učinek člena 47 Listine

86. Poleg tega je treba člen 4 Okvirne direktive o vodah razlagati ob upoštevanju člena 47 Listine.⁸⁰

87. Ta določba primarnega prava Unije potrjuje načelo učinkovitega sodnega varstva. Ta zahteva, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega sodnega varstva ob spoštovanju pogojev, določenih v navedenem členu.⁸¹

88. Člen 51(1) določa, da se določbe Listine uporabljajo za države članice samo, ko izvajajo pravo Unije.⁸² Če država članica določi postopkovna pravila, ki omejujejo možnost, da okoljevarstvene organizacije vložijo tožbo v javnem interesu o domnevni kršitvi člena 4 Okvirne direktive o vodah, izvaja obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije za namene člena 51(1) Listine.⁸³ Poleg tega upoštevnost člena 47 Listine ni omejena na primere, v katerih je temeljna določba prava Unije povezana s postopkovno določbo, ki daje pravico do učinkovitega sodnega varstva.⁸⁴

89. Postopkovno pravilo, ki načeloma in praktično okoljevarstveni organizaciji zelo otežuje, da bi odigrala vlogo iz člena 9(3) Aarhuške konvencije in izpodbijala zakonitost upravne odločbe, za katero šteje, da je bila sprejeta v nasprotju s členom 4 Okvirne direktive o vodah, je nujno v nasprotju s temeljno pravico prava Unije do učinkovitega pravnega sredstva.⁸⁵

90. To, da se je država članica v svojem notranjem pravnem redu odločila za *locus standi*, ki temelji na pravicah, in ne za *locus standi*, ki temelji na interesu, ne zadostuje, da bi taka splošna izključitev postala zakonita. Besedilo člena 9 Aarhuške konvencije kot celota kaže, da so se avtorji navedene konvencije popolnoma zavedali razlik med pravili *locus standi* med pogodbenicami. Ureditve v členu 9, ki urejajo procesno upravičenje okoljevarstvenih organizacij, so skrbno oblikovali, tako da dostop do sodišč *ni* odvisen od izbire posamezne pogodbenice.

Sklepne opombe

91. Priznavanje procesnega upravičenja okoljevarstvenim organizacijam v skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije v teh okoliščinah ne pomeni, da je navedena določba dobila neposredni učinek skozi zadnja vrata. Gre bolj za logično posledico potrebe po varovanju *effet utile* člena 4 Okvirne direktive o vodah, obravnavane s stališča temeljne pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

⁸⁰ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točke od 30 do 37), in moje sklepne predloge v tej zadevi (EU:C:2013:747, točke od 44 do 46).

⁸¹ Glej sodbe z dne 18. decembra 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, točka 45); z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 95), in z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točka 73).

⁸² Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 17). Glej tudi sodbo z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, točka 49).

⁸³ Glej po analogiji sodbi Brown Bears II, točka 52, in z dne 6. oktobra 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, točka 33).

⁸⁴ *Nasprotno* glej sodbo z dne 27. junija 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, točke od 59 do 60); glej tudi sodbi z dne 23. oktobra 2014, Olainfarm (C-104/13, EU:C:2014:2316, točke od 34 do 40), in z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, točke od 34 do 41).

⁸⁵ Sodba z dne 27. septembra 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, točki 72 in 73).

92. Sodišče je bilo že večkrat pripravljeno potrditi široko, teleološko razlago okoljske zakonodaje Unije.⁸⁶ Pristop, ki ga predstavljam, samo potrjuje to, kar je Sodišče že razsodilo v sodbi *Brown Bears II*.

93. Nazadnje, podatki Sodišča kažejo, da razlaga, ki jo predlagam, ni v nasprotju s členom 132(1) Bundes-Verfassungsgesetz (zvezni ustavni zakon) (ki je sestavni del poglavja VII z naslovom „Ustavna in upravna zagotovila“). Kot je pojasnilo predložitveno sodišče, se lahko glede na navedeno določbo na kršitev pravic sklicuje le fizična ali pravna oseba, ki zatrjuje, da so ji bile z odločbo upravnega organa kršene pravice in je bila stranka v predhodnem upravnem postopku, tako da zoper navedeno upravno odločbo vloži pritožbo pri upravnem sodišču. Kot razumem zadeve, se zdi, da navedene zahteve niso ovira za priznanje *locus standi* okoljevarstvenih organizacij za izpodbijanje zakonitosti upravnih odločb v skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije.

94. Odgovor na prvo vprašanje bi torej moral biti, da je treba člen 4 Okvirne direktive o vodah, v povezavi s členom 9(3) Aarhuške konvencije in členom 47 Listine, razlagati tako, da nasprotuje notranjim postopkovnim pravilom, ki zakonito ustanovljeni okoljevarstveni organizaciji, ki deluje v skladu z zahtevami notranjega prava, preprečujejo dostop do upravnih ali sodnih postopkov v smislu člena 9(3) Aarhuške konvencije, za izpodbijanje dejanj pristojnega organa, sprejetih v upravnem postopku, vodenem na podlagi določb notranjega prava o izvajanju navedene direktive.

95. Ker sem na prvo vprašanje predložitvenega sodišča odgovorila pritrdilno, moram preučiti tudi drugo in tretje vprašanje.

Drugo vprašanje

96. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu ugotoviti, ali Aarhuška konvencija zahteva, da ima okoljevarstvena organizacija možnost zatrjevati kršitev člena 4 Okvirne direktive o vodah v postopku pred upravnim organom, ali pa zadostuje možnost, da taka organizacija izpodbija odločbo upravnega organa, ki jo je sodišče sprejelo ob koncu navedenega postopka.

97. Iz odgovora, ki sem ga predlagala na prvo vprašanje, izhaja, da je treba okoljevarstveni organizaciji dovoliti sklicevanje na člen 4 Okvirne direktive o vodah, v povezavi s členom 9(3) Aarhuške konvencije, da bi izpodbijala odločbo pristojnega organa, sprejeto ob koncu upravnega postopka, vodenega na podlagi določb notranjega prava o izvajanju Okvirne direktive o vodah.

98. Ostaja vprašanje, ali Aarhuška konvencija zahteva tudi, da se okoljevarstveni organizaciji dovoli sklicevanje na člen 4 Okvirne direktive o vodah *med* takim upravnim postopkom. Povedano drugače, ali ji je treba priznati pravico do udeležbe v takem postopku? To vprašanje bom naslovila v dveh korakih: prvič na splošno in drugič ob upoštevanju posebnega konteksta avstrijskega prava.

⁸⁶ Glej navedeno sodno prakso v teh sklepnih predlogih. Glej med drugim tudi sodbo z dne 22. septembra 1988, *Land de Sarre in drugi* (187/87, EU:C:1988:439, točke od 14 do 20). Pri navedeni zadevi je šlo za razlago člena 37 Pogodbe Euratom, ki je obravnavala vprašanje, ali izvajanje načrta za odlaganje radioaktivnih odpadnih snovi v kateri koli obliki „lahko povzroči radioaktivno kontaminacijo vode, zemlje ali zračnega prostora druge države članice“. Glede na to, da je bilo treba izbrati med ozko dobesedno razlago te določbe in široko, bolj teleološko razlago, sta Sodišče in generalni pravobranilec (glej sklepne predloge sira Gordona Slynn v zadevi EU:C:1988:291) izbrala zadnjo.

Pravica do udeležbe: splošne ugotovitve

99. Člen 9(3) Aarhuške konvencije zagotavlja pravico do upravnih ali revizijskih postopkov „dejanj [...] organov javne oblasti“. To bi vključevalo upravne odločbe, sprejete ob koncu upravnih postopkov. Člen 9(3) navedene konvencije v nasprotju s členom 6 ne določa pravice do *udeležbe* v upravnih postopkih. Navedene pravice je treba analizirati ob upoštevanju člena 6. Vendar iz zgoraj navedenih razlogov⁸⁷ izhajam iz predpostavke, da se člena 6 in 9(2) Aarhuške konvencije v obravnavani zadevi ne uporabljata.

100. To, da ima okoljevarstvena organizacija pravico izpodbijati upravno odločbo, samo po sebi na pomeni pravice do udeležbe v postopku, ki vodi v sprejetje navedene določbe. Sodišče je menilo, da je udeležba v postopku okoljskega odločanja ločena od sodnega revizijskega postopka in ima drugačen namen kot ta postopek.⁸⁸

101. Okvirna direktiva o vodah v nasprotju z nekaterimi drugimi okoljskimi direktivami⁸⁹ ne določa izrecno udeležbe javnosti. V nasprotju z Direktivo o habitatih tudi ne zahteva, da se s projektom soglašata šele, „če je primerno, ko [se] pridobi[] mnenje javnosti“.

102. Vendar člen 14(1) Okvirne direktiva o vodah z naslovom „Obveščanje in posvetovanje z javnostjo“ določa, da države članice „*vzpodbujejo* dejavno vključevanje vseh zainteresiranih strani v izvajanje [navedene] direktive“⁹⁰, uvodna izjava 14 pa določa, da je uspeh navedene direktive zlasti odvisen od obveščanja javnosti, posvetovanja z njo in *vključevanja javnosti*. Postopek za izdajo dovoljenja na podlagi zakona WRG iz leta 1959 je treba obravnavati kot izvajanje navedene direktive.⁹¹

103. Zdi se mi, da „vključevanje“ javnosti, ki jo država članica organizira v skladu s členom 14(1) Okvirne direktive o vodah, ne spremljajo postopkovne pravice, ki bi članom javnosti omogočile izražanje stališč in od pristojnega organa zahtevale, naj upošteva navedena stališča, če ni upoštevan namen navedene določbe. Take oblike „vključevanja“ javnosti ni mogoče šteti za „posvetovanje“. Bolj bi bila podobna „izjavi o nameri“ pristojnega organa za javnost.

104. Sodišče je že pojasnilo, da položaj stranke v upravnem postopku okoljevarstveni organizaciji omogoča dejavnejšo sodelovanje v postopku odločanja, s tem da bi lahko na bolj upošteven način razvijalo svoje argumente glede nevarnosti škodovanja celovitosti zaščenega območja s predvidenim projektom. Pristojni organi bi morali navedene argumente upoštevati pred izdajo dovoljenja za zadevni projekt. Brez take udeležbe argumenti v podporo varstvu okolja nikoli ne bi mogli biti predstavljeni ali upoštevani, tako da temeljni cilj postopka, določen v členu 14(1) Okvirne direktive o vodah, in sicer doseganje cilja visoke ravni varstva okolja, morda ne bi bil dosežen.⁹²

⁸⁷ Glej točko 48 zgoraj.

⁸⁸ Glej sodbo z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631, točka 38).

⁸⁹ Glej na primer člen 6(2) Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375); člen 13 Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 375); člen 25 Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL 2010, L 334, str. 17); člen 11 Direktive PVO in člen 23 Direktive 2012/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, ki spreminja in nato razveljavlja Direktivo Sveta 96/82/ES (UL 2012, L 197, str. 1).

⁹⁰ Moj poudarek.

⁹¹ Glej po analogiji sodbi z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, točka 32), in z dne 4. maja 2016, Komisija/Avstrija (C-346/14, EU:C:2016:322, točka 53).

⁹² Glej sodbo Brown Bears II, točki 69 in 70.

105. Poleg tega je cilj upravnega postopka v okoljskih zadevah, vključno z zadevami, povezanimi z vodami, priti do odločitve, ki usklajuje interes vložnika za izdajo dovoljenja z okoljskimi omejitvami okoliških območij. Učinkovit postopek je tisti, v katerem je lahko okoljevarstvena organizacija vključena v zgodnji fazi postopka, da bi predstavila upoštevne okoljske preudarke. To prispeva k uravnovešenemu postopku in lahko zmanjša verjetnost poznejšega pravnega spora. Sodišče se je v različnih postopkih vedno zavedalo potrebe po spodbujanju ekonomičnosti postopka.⁹³

106. Iz tega sledi, da priznavanje okoljevarstveni organizaciji položaja stranke v upravnem postopku, da se sklicuje na neposredno veljavne določbe okoljskega prava Unije, kot je člen 4 Okvirne direktive o vodah⁹⁴, prispeva k ohranjanju in izboljšanju vodnega okolja v EU in splošneje k doseganju ciljev okoljskega prava Unije.⁹⁵

107. Če neko področje na ravni Unije ni urejeno s pravili, mora predložitveno sodišče, v skladu z načelom dosledne razlage, svoje notranje postopkovno pravo razlagati tako, da je to kar najbolj v skladu z navedenimi cilji zagotovitve njihovega učinkovitega izvajanja.⁹⁶

Pravica do udeležbe v kontekstu avstrijskega prava

108. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da lahko v skladu s členom 132(1) Bundes-Verfassungsgesetz (zvezni ustavni zakon) le fizična ali pravna oseba, ki je v predhodnem upravnem postopku imela položaj stranke, vloži pritožbo pri sodišču ali upravnem sodišču (*in casu*, upravno sodišče zadevne dežele) zoper odločbo, sprejeto ob koncu postopka. Položaj stranke v upravnem postopku in pravica do vložitve pritožbe sta torej neposredno medsebojno povezana. Neobstoj ali izguba položaja stranke v postopku pred upravnim organom torej povzroči izgubo pravice do izpodbijanja odločbe navedenega upravnega organa s pritožbo.

109. Načeloma se zdi, da taka zahteva po predhodni udeležbi v upravnem postopku ne ogroža pravic, zagotovljenih z Aarhuško konvencijo ali Okvirno direktivo o vodah. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 47 Listine in načelo učinkovitosti ne nasprotujeta taki zahtevi, ki je pogoj za vložitev pritožbe, če posebnosti tega pravnega sredstva ne vplivajo nesorazmerno na učinkovitost sodnega varstva.⁹⁷

110. Vendar je, kot razumem položaj v avstrijskem pravu, praktično nemogoče, da okoljevarstvena organizacija pridobi položaj stranke v takem upravnem postopku, da bi spodbujala obvezne cilje okoljskega prava Unije iz člena 4 Okvirne direktive o vodah.⁹⁸

111. Če je položaj po notranjem pravu res tak, kot je opisan zgoraj, kar pa je v izključni pristojnosti predložitvenega sodišča, bi bila zavrnitev položaja stranke v upravnem postopku okoljevarstveni organizaciji enaka zanikanju pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo taka organizacija ima na podlagi člena 9(3) Aarhuške konvencije, v povezani s členom 4 Okvirne direktive o vodah. Iz odgovora, ki sem ga predlagala na prvo vprašanje, sledi, da je nedopustno okoljevarstveno organizacijo prikrajšati za pravico do udeležbe, če je ta nujna za spodbujanje obveznih ciljev okoljskega prava Unije iz člena 4 Okvirne direktive o vodah.

⁹³ V zvezi z državno pomočjo glej na primer sodbo z dne 13. junija 2013, HGA in drugi/Komisija (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, točka 51); v zvezi z določanjem pravic za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov glej sodbo z dne 29. marca 2012, Komisija/Estonija (C-505/09 P, EU:C:2012:179, točka 86); v zvezi s postopkom predhodnega odločanja sodbo z dne 20. oktobra 2011, Interedil (C-396/09, EU:C:2011:671, točka 20), in v zvezi s postopkom glede konkurence sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, točka 35).

⁹⁴ Glej točke od 55 do 58 zgoraj.

⁹⁵ Glej po analogiji sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Brown Bears II (EU:C:2016:491, točka 51).

⁹⁶ Glej sodbo Brown Bears I, točka 50.

⁹⁷ Glej po analogiji sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, točka 70).

⁹⁸ Glej točko 78 zgoraj.

112. Odgovor na drugo vprašanje bi torej moral biti:

- Nacionalno sodišče mora razlagati svoje notranje postopkovno pravo v zvezi s položajem stranke v upravnem postopku za izdajo dovoljenja, vodenem na podlagi notranje zakonodaje o izvajanju Okvirne direktive o vodah, kot je ta v postopku v glavni stvari, čim bolj v skladu s cilji iz navedene direktive (zlasti iz členov 4 in 14(1) te direktive), da bi okoljevarstvenim organizacijam omogočilo sklicevanje na ti določbi med upravnim postopkom pred nacionalnim organom.
- Če je pravica zakonito ustanovljene okoljevarstvene organizacije, ki deluje v skladu z zahtevami notranjega prava, do izpodbijanja dejanj pristojnega nacionalnega organa, sprejetih v upravnem postopku na podlagi člena 4 Okvirne direktive o vodah pred upravnim organom ali sodiščem, odvisna od predhodne udeležbe v takem postopku, je treba navedeni člen v povezavi s členom 9(3) Aarhuške konvencije in členom 47 Listine razlagati tako, da je v nasprotju z notranjimi postopkovnimi pravili, ki taki organizaciji preprečujejo pridobitev položaja stranke v takem postopku.

Tretje vprašanje

113. Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem v bistvu ugotoviti, ali lahko notranja postopkovna pravila, kot je člen 42 zakona AVG, od okoljevarstvenih organizacij zahtevajo, naj pravočasno uveljavljajo ugovor v fazi v postopka za izdajo okoljskega dovoljenja, saj v nasprotnem primeru izgubijo položaj stranke v navedenem postopku skupaj s pravico, da pred pristojnim sodiščem izpodbijajo dejanja pristojnih organov, sprejeta pozneje v navedenem postopku.⁹⁹

114. Priznam, da je zastavljeno vprašanje nenavadno. Logično bi namreč bilo, da se lahko člen 42 zakona AVG uporablja le za nekoga, ki je že stranka. Vendar predložitveno sodišče pojasnjuje, da po avstrijskem postopkovnem pravu (člen 102(1) zakona WRG iz leta 1959) okoljevarstvena organizacija, kot je Protect, *ne more* pridobiti položaja stranke v takem postopku.¹⁰⁰ Lahko bi predvidevali, da člena 42 zakona AVG ni mogoče uporabiti za organizacijo Protect, ali pa, če bi jo uporabili, ne bi vplivala na izid postopka v glavni stvari. V takih okoliščinah se zdi, da je tretje vprašanje hipotetično.¹⁰¹

115. Kljub temu je mogoče iz pojasnil predložitvenega sodišča sklepati, da je bila zahteva organizacije Protect po priznanju položaja stranke zavržena skupaj z njenim ugovorom glede projekta na podlagi člena 42 zakona AVG, z obrazložitvijo, da med upravnim postopkom ni pravočasno uveljavljala ugovora v zvezi z vodami (na podlagi zakona WRG iz leta 1959).¹⁰² To bi pomenilo, da bi organizacija Protect *lahko* pridobila položaj stranke, če bi tak ugovor uveljavljala pravočasno.

116. Na obravnavi ta uganka ni bila rešena.

117. V nadaljevanju bom predvidevala, da bi se organizaciji Protect *lahko* priznal položaj stranke v upravnem postopku, če bi zahtevani ugovor uveljavljala pravočasno.

⁹⁹ Opozoriti želim na to, da je v členu 42 zakona AVG izraz „pravočasno“ opredeljen kot najpozneje na dan pred obravnavo upravnega postopka ali med samo obravnavo; glej točko 19 zgoraj.

¹⁰⁰

Glej točko 78 zgoraj.

¹⁰¹

Drugo vprašanje že obravnava položaj, v katerem okoljevarstvena organizacija *ne more* pridobiti položaja stranke v upravnem postopku.

¹⁰²

Iz pojasnil predložitvenega sodišča se zdi, da je Bezirkshauptmannschaft Gmünd (okrajno glavarstvo v Sovodnju) štel, da organizacija Protect *ni imela* položaja stranke, medtem ko je Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (deželno upravno sodišče v Spodnji Avstriji) menilo, da je navedeni položaj *izgubila* v skladu s členom 42 zakona AVG. Glej točki 24 in 25 zgoraj.

118. Avstrijska vlada trdi (domnevno na podlagi razlage notranjega prava), da bi morala organizacija Protect uveljavljati ugovor že prej in ne čakati na priznanje položaja stranke.

119. Iz elementov, predloženih Sodišču, se mi po avstrijski zakonodaji zdi vse prej kot očitno od okoljevarstvene organizacije pričakovati, da bo razumela, da si lahko zagotovi položaj stranke v upravnem postopku, tj. obravnavo vloge za izdajo dovoljenja za odvzemanje vode za zasneževanje, le z uveljavljanjem ugovora v skladu s členom 42 zakona AVG. Zdi se, da je s členom 102(3) zakona WRG iz leta 1959 možnost uveljavljanja takega ugovora pridržana le za stranke, medtem ko je s členom 102(1) zakona WRG iz leta 1959 okoljevarstveni organizaciji, ki nima subjektivnih javnih pravic, onemogočena pridobitev položaja stranke.

120. Menim, da bi bilo nepošteno in zavajajoče od okoljevarstvene organizacije zahtevati, da v takem položaju (skoraj na špekulativni podlagi) kljub temu poskuša uveljavljati ugovor. Uporabiti člen 42 zakona AVG in organizaciji Protect naložiti izgubo položaja stranke v takih okoliščinah bi pomenilo kazen zanjo za nekaj, česar ni storila in kar se zdi, da ji notranje pravo preprečuje storiti. Menim, da tako postopkovno pravilo ne izpolnjuje meril poštenosti in pravičnosti iz člena 9(4) Aarhuške konvencije. To čudno spominja na položaj umirajočega človeka iz Kafkove zgodbe z naslovom *Pred zakonom*. Vse življenje je poskušal vstopiti skozi vrata, ki so zdaj zaprta, na koncu pa izve, da je bil ta vhod ves čas odprt samo zanj.

121. Nacionalno sodišče je tisto, ki mora preveriti, ali notranja pravila zares tako delujejo. Če je odgovor pritrdilen, bi zavrnitev položaja stranke v upravnem postopku organizaciji Protect in s tem onemogočanje dostopa do pravnega varstva pomenila zanikanje njene pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki jo kot okoljevarstvena organizacija ima na podlagi člena 4 Okvirne direktive o vodah v povezavi s členom 9(3) Aarhuške konvencije.¹⁰³ Iz odgovora, ki sem ga predlagala na prvo vprašanje, sledi, da je nedopustno okoljevarstveno organizacijo prikrajšati za pravico, če je ta nujna za spodbujanje obveznih ciljev okoljskega prava Unije iz člena 4 Okvirne direktive o vodah.

122. Če pa predložitveno sodišče po drugi strani ugotovi, da bi bilo od okoljevarstvene organizacije, kot je Protect, na podlagi poštenih in pravičnih postopkovnih pravil razumno pričakovati, da bo pravočasno uveljavljala ugovor v upravnem postopku, se zdi, da postopkovni rok iz člena 42 zakona AVG ne ogroža pravic, zagotovljenih z Aarhuško konvencijo ali Okvirno direktivo o vodah. Načeloma rok iz notranjega prava, v katerem morajo stranke uveljavljati ugovor, v bistvu upošteva pravico do učinkovitega pravnega sredstva in zdi se, da ne presega tega, kar je nujno za doseganje legitimnih ciljev pravne varnosti, hitrosti in ekonomičnosti upravnega postopka. Tako je Sodišče priznalo, da je določitev razumnih rokov za vložitev pritožbe v interesu pravne varnosti, ki varuje zadevnega posameznika in upravni organ, združljiva s pravom Unije. Zlasti je ugotovilo, da ni verjetno, da bi bilo zaradi takih rokov uveljavljanje pravic po pravu Unije praktično onemogočeno ali pretirano oteženo.¹⁰⁴ Člen 9(4) Aarhuške konvencije dejansko sam zahteva, da so postopki „pošteni, pravični [in] pravočasni“. Zdi se, da člen 42 zakona AVG v delu, v katerem *stranki* omogoča, da uveljavlja ugovor na projekt po določenem roku, ki pa ga ni upoštevala, izpolnjuje navedena merila.¹⁰⁵

123. Odgovor na tretje vprašanje bi torej moral biti, da je treba člen 4 Okvirne direktive o vodah v povezavi s členom 9(3) Aarhuške konvencije in členom 47 Listine razlagati tako, da je v nasprotju z notranjimi postopkovnimi pravili, na podlagi katerih okoljevarstvena organizacija izgubi položaj stranke v upravnem postopku, ker ni pravočasno uveljavljala ugovora v navedenem postopku, če navedena pravila ne izpolnjujejo meril poštenosti in pravičnosti iz člena 9(4) Aarhuške konvencije.

¹⁰³

Glej sodbo z dne 27. septembra 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, točka 74), v kateri Sodišče ugotavlja, da člen 47 Listine pomeni, da pravica do učinkovitega pravnega sredstva ne more biti onemogočena s pogojem predhodne vložitve pritožbe na sodišču.

¹⁰⁴

Glej sodbo z dne 17. novembra 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, točka 41 in navedena sodna praksa).

¹⁰⁵

Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije podpirajo to ugotovitev, glej str. 202.

Predlog

124. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija), odgovori:

- Člen 4 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike je treba v povezavi s členom 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, in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da je v nasprotju z notranjimi postopkovnimi pravili, ki zakonito ustanovljeni okoljevarstveni organizaciji, ki deluje v skladu z zahtevami notranjega prava, preprečuje dostop do upravnih ali sodnih postopkov v smislu člena 9(3) navedene konvencije za izpodbijanje dejanj pristojnega organa, sprejetih v upravnem postopku, vodenem na podlagi določb notranjega prava o izvajanju navedene direktive.
- Nacionalno sodišče mora razlagati svoje notranje postopkovno pravo v zvezi s položajem stranke v upravnem postopku za izdajo dovoljenja, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, vodenem na podlagi notranje zakonodaje o izvajanju Direktive 2000/60, čim bolj v skladu s cilji iz navedene direktive (zlasti iz členov 4 in 14(1) te direktive), da bi okoljevarstvenim organizacijam omogočilo sklicevanje na ti določbi med upravnim postopkom pred nacionalnim organom.
- Če je pravica zakonito ustanovljene okoljevarstvene organizacije, ki deluje v skladu z zahtevami notranjega prava, do izpodbijanja dejanj pristojnega nacionalnega organa, sprejetih v upravnem postopku na podlagi člena 4 Direktive 2000/60 pred upravnim organom ali sodiščem, odvisna od predhodne udeležbe v takem postopku, je treba navedeni člen v povezavi s členom 9(3) Konvencije in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotuje notranjim postopkovnim pravilom, ki taki organizaciji preprečujejo pridobitev položaja stranke v takem postopku.
- Člen 4 Direktive 2000/60, v povezavi s členom 9(3) Konvencije in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je treba razlagati tako, da nasprotuje notranjim postopkovnim pravilom, na podlagi katerih okoljevarstvena organizacija izgubi položaj stranke v upravnem postopku, ker ni pravočasno uveljavljala ugovora v navedenem postopku, če navedena pravila ne izpolnjujejo meril poštenosti in pravičnosti iz člena 9(4) navedene konvencije.