



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 12 oktober 2017¹

Mål C-664/15

**Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation
mot
Bezirkshauptmannschaft Gmünd**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen)
(Österrike))

”Miljö – Århuskonventionen – Tillgång till rättslig prövning – Talerätt för icke-statliga organisationer som värnar om miljöskyddet – Sådana organisationers rätt att överklaga beslut av behöriga myndigheter i domstol – Sådana organisationers ställning som part i administrativa förfaranden – Förlust av ställning som part i det administrativa förfarandet när en sådan organisation inte framställer invändningar i god tid under detta förfarande”

1. Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) har framställt förevarande begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i om en miljöorganisation som söker tillgång till rättslig prövning på grundval av Århuskonventionen (nedan kallad Århuskonventionen) har talerätt.² Frågorna har uppkommit i samband med en ansökan om tillstånd att ta vatten från en reservoar i syfte att producera snö till en skidanläggning (nedan kallat tillståndsförfarandet).³ De miljöfrågor som uppkommer i samband med detta förfarande omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2000/60/EG⁴ (nedan kallat vattendirektivet).

2. Denna känsliga fråga om miljöorganisationers talerätt i förfaranden om miljötillstånd har gett upphov till riklig praxis som kulminerade i domen i målet C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie VLK.⁵

3. I förevarande mål måste domstolen bedöma följande frågor: Ska vattendirektivet, jämfört med Århuskonventionen, tolkas så, att det ger en miljöorganisation rätt att överklaga administrativa beslut i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden, särskilt när tillstånd har begärts för att ta vatten från en reservoar i syfte att producera snö? Bör den berörda organisationen ges ställning som part i det administrativa förfarandet eller räcker det att organisationen har rätt att överklaga det

¹ Originalspråk: engelska.

² Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och trädde i kraft den 30 oktober 2001. Samtliga medlemsstater är avtalsslutande parter i denna konvention. Den godkändes på unionens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 2005, s. 1). Från och med detta datum är även Europeiska unionen part i konventionen.

³ Det projekt som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen kallas för Aichelbergliftprojektet.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s. 1).

⁵ Se dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (nedan kallad domen Brown Bears II), C-243/15, EU:C:2016:838, särskilt punkt 59.

tillstånd som den behöriga myndigheten har beviljat? Kan nationella processuella regler utgöra hinder för en miljöorganisation att överklaga ett administrativt beslut om organisationen inte har framställt en invändning mot tillståndet i "god tid" inom ramen för det administrativa förfarandet, såsom krävs enligt nationell rätt?

Århuskonventionen

4. Århuskonventionens syften är bland annat att bekräfta behovet att skydda, bevara och förbättra tillståndet i miljön,⁶ att erkänna att var och en har skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer,⁷ att erkänna den viktiga roll som, bland annat, icke-statliga organisationer kan spela på miljöskyddsområdet⁸ och att säkerställa att allmänheten, organisationer inbegripna, bör ha tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs.⁹

5. I artikel 1 anges att "[f]ör att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention". Således följer det att Århuskonventionen kan vara tillämplig i alla situationer som rör miljölagstiftning.

6. I enlighet med artikel 2.4 ska med begreppet "allmänhet" förstås "en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer". Enligt artikel 2.5 ska "icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses ha ett ... intresse" av beslut på miljöområdet och därför omfattas av begreppet "berörd allmänhet" i den bestämmelsen.

7. Artikel 6 har rubriken "Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter". I artikel 6.1 a anges att bestämmelserna om allmänhetens deltagande ska tillämpas i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I ska tillåtas.¹⁰ I artikel 6.1 b anges att dessa bestämmelser även ska tillämpas i enlighet med nationell rätt på beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön. Det ankommer på den berörda staten att avgöra huruvida den föreslagna verksamheten omfattas av artikel 6. I leden 2–10 i artikel 6 regleras, bland annat, en rätt för allmänheten att på ett tidigt stadium kunna delta i beslutsfattande på miljöområdet och lämna synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter som den anser vara av betydelse för den föreslagna verksamheten.

8. Artikel 9.2 har följande lydelse:

"Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

a) *som har ett tillräckligt intresse, eller,*

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

6 Femte skälet.

7 Sjunde skälet.

8 Trettonde skälet.

9 Artonde skälet.

10 De angivna verksamheterna omfattar bland annat sådana som rör energisektorn, produktion och omvandling av metaller samt mineralindustrin. De utgör verksamheter som, på någon grund, är ägnade att ha en "betydande" inverkan på miljön. Det framgår av handlingarna i målet att Aichelbergliftprojektet inte omfattas av bilagans tillämpningsområde.

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

...”

9. Artikel 9.3 har följande lydelse:

”Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.”

10. I artikel 9.4 läggs följande till:

”De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten.”

Unionsrätt

Livsmiljödirektivet

11. Syftet med livsmiljödirektivet¹¹ är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter på unionens territorium.¹² Enligt detta direktiv inrättas ett sammanhängande europeiskt nät med särskilda bevarandeområden för att göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.¹³ För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, ska på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. De behöriga nationella myndigheterna ska godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.¹⁴

¹¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

¹² Artikel 2.1.

¹³ Artikel 3.1.

¹⁴ Artikel 6.1, 6.2 och 6.3.

Vattendirektivet

12. Skälen till vattendirektivet innehåller följande uttalanden. Vatten är inte en vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant.¹⁵ Unionens miljöpolitik bidrar, på det sätt som anges i fördragen, till att uppnå de mål som består i att bevara, skydda och förbättra miljön och i att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas.¹⁶ Om vattendirektivet ska bli framgångsrikt krävs nära samarbete och samverkan på gemenskapsnivå, medlemsstatsnivå och lokal nivå. Det krävs också information till allmänheten, inbegripet användarna, och att samråd sker med dem samt att de är delaktiga.¹⁷ Direktivet syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i unionen.¹⁸ För att säkerställa allmänhetens, inbegripet vattenanvändarnas, deltagande i utarbetande och uppdatering av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt är det nödvändigt att tillhandahålla riktig information om planerade åtgärder och att rapportera om framsteg vid åtgärdernas genomförande för att allmänheten skall kunna delta innan slutliga beslut om nödvändiga åtgärder fattas.¹⁹

13. I enlighet med artikel 1 är syftet med vattendirektivet att upprätta en ram för skyddet av, bland annat, inlandsytvatten, som inbegriper att a) hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem och, såvitt avser deras vattenbehov, även terrestra ekosystem och våtmarker som är direkt beroende av akvatiska ekosystem, b) främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser, och c) eftersträva ökat skydd och förbättring av vattenmiljön.

14. I definitionerna i artikel 2 anges att "ytvatten" betyder "inlandsvatten utom grundvatten; vatten i övergångszon och kustvatten utom när det gäller kemisk status då det även skall inbegripa territorialvatten" och att "inlandsvatten" betyder "allt stillastående eller strömmande vatten på markytan och allt grundvatten på landsidan av den baslinje från vilken territorialvattnets bredd mäts".²⁰ Enligt artikel 3.1 ska medlemsstaterna identifiera de enskilda avrinningsområden som ligger inom deras nationella territorium och hänföra dem till enskilda avrinningsdistrikt.

15. I artikel 4.1 (som har rubriken "Miljömål") anges vissa miljömål "[v]id genomförande av de åtgärdsprogram som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt". I synnerhet ska medlemsstaterna "genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster". De ska "skydda, förbättra och återställa" alla dessa ytvattenförekomster.

16. Enligt artikel 11.1 ska varje medlemsstat för varje avrinningsdistrikt eller för den del av ett internationellt avrinningsdistrikt som ligger på dess territorium se till att ett åtgärdsprogram i enlighet med vad som avses i punkterna 2-4 i samma artikel. Sådana åtgärder ska i synnerhet omfatta "reglering av uttag av sött ytvatten ... inklusive ... ett krav på förhandsprövning för uttag".²¹ Enligt artikel 13.1 ska medlemsstaterna se till att det för alla avrinningsdistrikt som i sin helhet finns på dess territorium utarbetas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. Enligt artikel 14.1 ska medlemsstaterna uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av vattendirektivet, särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Medlemsstaterna ska för varje avrinningsdistrikt offentliggöra relevanta handlingar som ska göras tillgängliga för kommentarer från allmänheten, däribland användarna.

15 Skäl 1.

16 Skäl 11.

17 Skäl 14.

18 Skäl 19.

19 Skäl 46.

20 Artikel 2.1 och 2.3.

21 Artikel 11.3 e.

17. I bilaga V punkt 1.1 i vattendirektivet förtecknas olika kvalitetsfaktorer för klassificeringen av ekologisk status av ytvatten. Punkt 1.2 innehåller ingående normativa definitioner för kvalificeringen av ekologisk status: ”hög” eller ”maximal”, ”god” och ”måttlig”.

MKB-direktivet

18. Enligt MKB-direktivet²² ska projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering, bli föremål för bedömning av deras direkta och indirekta påverkan²³ (nedan kallat en konsekvensbedömning) på miljön – bland annat effekterna på fauna, flora och vatten.²⁴ Allmänheten har rätt att delta i processer avseende sådana konsekvensbedömningar och har rätt att få giltigheten av dem prövad i domstol, vare sig bedömningen görs enskilt eller ingår som en del av en process för prövning av tillstånd till projekt.²⁵ Projekt som *a priori* anses ha allvarliga effekter på miljön anges i bilaga I till MKB-direktivet. Sådana projekt ska bli föremål för en obligatorisk konsekvensbedömning. I bilaga II anges projekt där medlemsstaterna ska ”bedöma”, från fall till fall, utifrån gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten, huruvida en konsekvensbedömning ska genomföras.²⁶ MKB-direktivet uppställer inte krav på konsekvensbedömningar i fråga om projekt som inte anges i någon av bilagorna.

Österrikisk rätt

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

19. I 41 § och 42 § Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (förvaltningsprocesslagen) (nedan kallad AVG) anges följande:

”41 § (1) Samtliga kända intressenter ska underrättas personligen om en kungörelse av förhandling. Om även andra personer berörs ska förhandlingen därutöver anslås på kommunens officiella anslagstavla, offentliggöras i de tidningar som är avsedda för myndighetens officiella kungörelser eller i myndighetens officiella elektroniska publikation.

(2) ... Kungörelsen om att en förhandling kommer att äga rum ska innehålla de uppgifter som föreskrivs för kallelser och en hänvisning till följderna enligt 42 §. ...

42 § (1) Om en förhandling enligt 41.1 § andra meningen kungjorts och, i förekommande fall, i den särskilda form som föreskrivs i de administrativa föreskrifterna leder detta till att en person förlorar sin ställning som part om den inte senast en dag innan förhandlingen börjar framställer invändningar vid myndigheten under kontorstid eller under förhandlingen. Om de tillämpliga administrativa föreskrifterna inte reglerar den form i vilken delgivning ska ske inträder den rättsföljd som anges i den första meningen när förhandlingen enligt 41.1 § andra meningen kungjorts i lämplig form.

...”

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s.1) (nedan kallat MKB-direktivet).

²³ Artikel 2.1.

²⁴ Artikel 3.

²⁵ Artiklarna 6, 9 och 11.

²⁶ Artikel 4. Det framgår av handlingarna i målet att Aichelbergliftprojektet inte omfattas av bilaga I till MKB-direktivet.

Wasserrechtsgesetz

20. För att genomföra vattendirektivet och förbudet mot försämringar i artikel 4.1 i detta, ändrades flera bestämmelser i Wasserrechtsgesetz (vattenlagen) (nedan kallad WRG 1959) och infördes nya bestämmelser genom Wasserrechtsgesetz-Novelle 2003 (2003 års lag om ändring i vattenlagen). De materiella bestämmelserna om förfarandet för att utfärda tillstånd enligt den lagstiftning som reglerar vattenrelaterade frågor återfinns särskilt i 12.2 §, 15.1 §, 21.3 §, 32 § och 38 § WRG 1959. Vem som har talerätt i administrativa förfaranden om tillstånd att ta vatten enligt nationell lagstiftning rörande vattenrelaterade frågor fastställs i enlighet med 102.1 § (a) och (b) WRG 1959.²⁷ Miljöorganisationer som inte har subjektiva offentliga rättigheter anses inte ha ställning som part i sådana förfaranden. Enligt 102.3 § WRG 1959 medges endast parter i förfarandet rätt att invända under förfarandet. I 145b § (3) anges att WRG 1959 är avsedd att införliva bestämmelserna i vattendirektivet med nationell rätt.

Bundes-Verfassungsgesetz

21. I artikel 132.1 i Bundes-Verfassungsgesetz (grundlagen) föreskrivs att ett beslut av en förvaltningsmyndighet kan överklagas av en person som gör gällande att dess rättigheter har kränkts. Den hänskjutande domstolen har förklarat att endast fysiska eller juridiska personer som hade eller tillerkändes ställning som part i ett tidigare administrativt förfarande kan överklaga till domstol och göra gällande att deras rättigheter har kränkts.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

22. Aichelberglift Karlstein GmbH (nedan kallad Aichelberglift) beviljades tillstånd att ta vatten från en närliggande flod (Einsiedelbach) till en snökanon vid en skidort i Österrike. Aichelberglifts ansökan prövades inledningsvis i ett förfarande enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Den behöriga nationella myndigheten beslutade att det, mot bakgrund av projektets begränsade påverkan på miljön, inte fanns skäl att vägra tillstånd ("*nihil obstat*").²⁸

23. Aichelberglifts tillståndsansökan prövades sedermera i ett separat administrativt förfarande i enlighet med WRG 1959.²⁹ Miljöorganisationen Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (nedan kallad Protect) framställde enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och artikel 9.3 i Århuskonventionen en begäran om att få inträda som part i de förhandlingarna.

24. Inom ramen för detta förfarande höll Bezirkshauptmannschaft Gmünd (förvaltningsmyndigheten i Gmünd) en förhandling i enlighet med 41 § och 42 § AVG. Protect framställde invändningar mot projektet, vilka avvisades på grundval av att Protect inte hade gjort gällande att någon av de rättigheter som skyddas enligt WRG 1959 hade kränkts och därför enligt nationella regler inte kunde ha ställning som part i förfarandet. Den 4 november 2013 beviljade Bezirkshauptmannschaft Gmünd Aichelberglifts tillståndsansökan.

²⁷ Se den vidare förklaringen av dessa bestämmelser, som bygger på de handlingar som inlämnats till domstolen, i punkterna 78, 110 och 119 nedan.

²⁸ Den österrikiska regeringen förklarade vid förhandlingen att någon invändning inte hade gjorts mot beslutet och att det därför vann laga kraft.

²⁹ Den österrikiska regeringens förklaringar under förhandlingen verkade antyda att varje projekt måste undersökas i flera administrativa förfaranden, som vart och ett avslutas genom ett administrativt beslut. Dessa förfaranden genomförs, framför allt, i enlighet med naturskyddslagstiftningen och WRG 1959.

25. Protect överklagade beslutet utan framgång i Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Regionala förvaltningsdomstolen i Niederösterreich), som fann att Protect inte hade ställning som part i det administrativa förfarandet, då organisationen inte i god tid, det vill säga antingen senast dagen före förhandlingen eller under förhandlingen, hade invänt mot ansökan.³⁰ Protect hade därför förlorat sin ställning som part enligt 42 § AVG.

26. Protect överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen. Protect har därvid i huvudsak anfört att organisationen, enligt artiklarna 2.4, 2.5 och 9.3 i Århuskonventionen, har ställning som part i administrativa förfaranden rörande WRG 1959 och att den har ett rättsligt intresse av att säkerställa att bestämmelserna om miljön i unionsrätten iakttas.

27. Mot denna bakgrund har den hänskjutande domstolen framställt följande tolkningsfrågor:

”1. Tillerkänner artikel 4 i [vattendirektivet], eller [det direktivet] som helhet, en miljöorganisation rättigheter i ett förfarande som inte är föremål för en miljökonsekvensbedömning enligt [MKB-direktivet], vilka den, enligt artikel 9.3 i [Århuskonventionen], har rätt att få prövade av domstol eller i administrativ ordning för att säkerställa deras skydd?”

Om fråga 1 ska besvaras jakande:

2. Krävs det enligt bestämmelserna i Århuskonventionen att dessa rättigheter redan kan göras gällande under det administrativa förfarandet eller räcker det att det finns en möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsmyndighetens beslut?

3. Är det tillåtet att enligt nationell processrätt (42 § AVG) kräva att miljöorganisationen – liksom andra parter i förfarandet – ska göra gällande sina invändningar redan i god tid under det administrativa förfarandet och inte först vid ett överklagande till förvaltningsdomstolen för att inte förlora sin ställning som part och sin möjlighet att överklaga till förvaltningsdomstolen?”

28. Samma frågor var aktuella i målet C-663/15 Umweltverband WWF Österreich i vilket samma hänskjutande domstol har framställt en begäran om förhandsavgörande. Enligt beslut av domstolens ordförande den 20 januari 2016 förenades nämnda mål med förevarande mål i fråga om det skriftliga och muntliga förfarandet och domen. Umweltverband WWF Österreich, Protect, Ötztaler Wasserkraft GmbH (motparten i mål C-663/15), Republiken Österrike, Konungariket Nederländerna samt Europeiska kommissionen yttrade sig skriftligen i båda målen. Samtliga dessa parter yttrade sig vidare muntligen vid den gemensamma förhandlingen den 15 mars 2017.

29. I dom av den 27 april 2017, upphävde den hänskjutande domstolen beslutet från Landesverwaltungsgericht Tirol (Tyrolens regionala förvaltningsdomstol) av den 8 januari 2015 i mål C-663/15 Umweltverband WWF Österreich. I beslut av den 30 maj 2017, förklarade den hänskjutande domstolen att WWF:s talan i det målet inte längre hade något syfte och att det därför inte längre förelåg något behov för den hänskjutande domstolen att döma i målet. I beslut av den 28 juni 2017 beslutade den hänskjutande domstolen att återkalla sin begäran om förhandsavgörande i mål C-663/15. Domstolen underrättades om detta beslut den 10 juli 2017. Ordföranden på den andra avdelningen beslutade därför, den 11 juli 2017, att särskilja målen C-663/15 och C-664/15 och genom beslut av den 14 juli 2017 i vederbörlig ordning avföra mål C-663/15 från domstolens målförteckning.

30. Om jag ska vara uppriktig är det olyckligt att domstolen inte underrättades tidigare om avsikten att återkalla mål C-663/15. Tid och ansträngning har mellan den 27 april och 10 juli 2017 lagts ner på omfattande arbete i detta mål som det hade varit mer lämpligt att lägga ner på hanteringen av andra pågående mål. På samma sätt som den samarbetsanda som ligger till grund för förfaranden i mål om

30 Såvitt jag förstår finns det enligt 42.1 § AVG två olika tidsfrister för att framställa invändningar i ett förfarande.

förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF kräver att domstolen ska behandla mål som hänskjuts till den snabbt och effektivt, bör denna samarbetsanda också innebära att den hänskjutande domstolen ska hålla EU-domstolen underrättad om viktiga omständigheter som kan inverka på om en begäran om förhandsavgörande ska upprätthållas i domstolen.

Inledande anmärkningar

31. Den hänskjutande domstolen har angett att det projekt som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen rör uttag av vatten från en lokal flod. Såsom jag förstår det, gäller det uttag av sött ytvatten i den mening som avses i artikel 11.3 e i vattendirektivet. Det innebär således att projektet kräver att tillstånd beviljas på förhand i enlighet med de nationella bestämmelser som genomför nämnda artikel och att förbudet om försämring av ytvatten i artikel 4.1 a i) i nämnda direktiv iakttas.

32. Vidare har det inte ifrågasatts att Protect uppfyller villkoret om att tillhöra den ”berörda allmänheten” i den mening som avses i artikel 2.5 i Århuskonventionen och att organisationen också omfattas av det vidare begreppet ”allmänheten” inom ramen för artikel 6 i samma konvention.

Är domstolen behörig att besvara tolkningsfrågorna?

33. I sina skriftliga yttranden har kommissionen angett att domstolen är behörig att besvara tolkningsfrågorna. Jag delar denna uppfattning och ska endast behandla frågan kortfattat.

34. Århuskonventionen är ett blandat avtal som har ingåtts av unionen med stöd av behörighet som den delar med medlemsstaterna. Bestämmelserna i konventionen utgör en integrerad del i unionens rättsordning.³¹ Domstolen har redan fastställt att den är behörig att tolka olika bestämmelser i Århuskonventionen³² och har i detta avseende meddelat en betydande mängd domar inom ramen för mål om förhandsavgöranden respektive fördragsbrott.³³

35. Närmare bestämt fann domstolen, i domen *Brown Bears I*, inom ramen för artikel 12.1 i livsmiljödirektivet, att det aktuella rättsområdet ”*i stor utsträckning omfattas av unionsrätten*” och att domstolen därför var behörig att tolka artikel 9.3 i Århuskonventionen.³⁴

36. I förevarande mål har Protect gjort gällande att dess rätt att delta i förfarandet rörande tillstånd till uttag av vatten och begära prövning i domstol härrör från artikel 4 i vattendirektivet jämförd med artikel 9 i Århuskonventionen. Uttag av yt- och grundvatten är föremål för tillståndsförfarande i medlemsstaterna (artikel 11.3 e i direktivet). För att beviljas ett sådant tillstånd krävs bland annat att förbudet mot försämring av vattenförekomster (artikel 4.1) iakttas. Undantag från detta förbud kan endast beviljas enligt de stränga villkor som anges i artikel 4.7 i nämnda direktiv.

37. Det följer av en enkel tillämpning av principerna i domen *Brown Bears I* att domstolen är behörig att tillhandahålla en tolkning av artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 4 i vattendirektivet.

³¹ Se domen *Brown Bears II*, punkt 45.

³² Se dom av den 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie* (nedan kallad domen *Brown Bears I*), C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30, där domstolen, bland annat, hänvisar till principer som utvecklades i dom av den 30 april 1974, *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, punkterna 4–6, och dom av den 30 september 1987, *Demirel*, 12/86, EU:C:1987:400, punkt 7.

³³ Se, bland annat, dom av den 18 oktober 2011, *Boxus m.fl.*, C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, EU:C:2011:667, dom av den 15 januari 2013, *Križan m.fl.*, C-416/10, EU:C:2013:8, dom av den 11 april 2013, *Edwards och Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, dom av den 12 maj 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (nedan kallad domen i målet *Trianel*), C-115/09, EU:C:2011:289, samt dom av den 13 februari 2014, *kommissionen/Förenade kungariket*, C-530/11, EU:C:2014:67.

³⁴ Se punkterna 34–43 i domen. Som ytterligare bakgrund, se även bedömning av då befintlig rättspraxis i mitt förslag till avgörande i det målet (EU:C:2010:436), punkterna 43–57.

Vilka är de relevanta bestämmelserna i Århuskonventionen?

38. Logiken bakom Århuskonventionens system är att styrkan i allmänhetens engagemang och omfattningen av allmänhetens rättigheter i administrativa förfaranden står i proportion till det aktuella projektets sannolika påverkan på miljön.

39. Således tillämpas artikel 6.1,³⁵ och därmed också artikel 9.2, i Århuskonventionen på projekt som sannolikt skulle ha en betydande påverkan på miljön. Dessa två bestämmelser ger miljöorganisationer rätt att delta i administrativa förfaranden rörande sådana projekt och en efterföljande rätt att överklaga eventuella beslut till domstol.

40. Om det inte är troligt att ett projekt skulle ha en betydande påverkan på miljön ska artikel 6, och därmed artikel 9.2, inte tillämpas. Sådana förfaranden omfattas endast av artikel 9.3, som är tillämplig ”dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2 i [artikel 9]”. För medlemmar av allmänheten är artikel 9.3 således en ”reservbestämmelse” som kan åberopas för att få tillgång till rättsmedel när artikel 9.1 och 9.2 inte är tillämpliga.³⁶

41. I artikel 9.3 anges att allmänheten har ”rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning”. Detta omfattar en rätt att invända mot lagenligheten av ett beslut (en handling av en offentlig myndighet) som antagits efter ett administrativt förfarande som sökanden anser kan strida mot artikel 4 i vattendirektivet. Huruvida överklagandet prövas i ett administrativt förfarande eller ett domstolsförfarande beror på nationell rätt – enligt vad som framkommit i förevarande mål verkar det senare vara aktuellt i Österrike när det gäller beslut enligt WRG 1959.

42. Till skillnad från artikel 6 medger artikel 9.3 inte en rätt att delta i det administrativa förfarande som leder fram till beslutet. Till skillnad från artikel 9.2 rör artikel 9.3 inte uttryckligen talerätt (*locus standi*) för miljöorganisationer. Enligt min uppfattning är en trolig förklaring till detta att Århuskonventionens upphovsman, efter att noggrant ha förklarat (i artikel 9.2) att miljöorganisationer som uppfyller kraven i artikel 2.5 ska *anses* uppfylla det processuella kravet att ”[ha] ett tillräckligt intresse” eller ”[hävda] att en rättighet kränkts” (vilket av dessa som nu var kriteriet för talerätt (*locus standi*) i den berörda avtalsslutande parten), ansåg att han redan hade lämnat tillräcklig vägledning i denna fråga.

43. Den hänskjutande domstolen har angett att artikel 9.3 i Århuskonventionen är den bestämmelse som är aktuell i förevarande mål. I detta avseende har den hänskjutande domstolen uttryckligen angett att MKB-direktivet inte kräver en konsekvensbedömning för projekt som avser uttag av vatten i syfte att producera snö och att Aichelberglifts ansökan om tillstånd därför endast skulle undersökas utifrån de nationella bestämmelserna rörande vatten (det vill säga WRG 1959). Under förhandlingen angav såväl den nederländska regeringen som Protect att artikel 9.2, åtminstone i någon mån, skulle ha ansetts tillämplig i förfarandet i den nationella domstolen.

35 Artikel 6.1 a hänvisar till projekt som anges i bilaga I (projekt som a priori anses ha betydande påverkan på miljön), medan artikel 6.1 b hänvisar till projekt som ”kan ha betydande påverkan på miljön”.

36 Artikel 9.1 i Århuskonventionen avser förfaranden för tillgång till uppgifter rörande miljön. Den saknar relevans för förevarande begäran.

44. Det framgår av handlingarna i målet att Aichelbergliftprojektet varken omfattas av tillämpningsområdet för bilaga I till Århuskonventionen³⁷ eller bilaga I till MKB-direktivet³⁸ och att någon obligatorisk konsekvensbedömning därför inte behövde göras för projektet enligt det direktivet. Den hänskjutande domstolen har fastställt denna bedömning i beslutet om hänskjutande. Artikel 6.1 a i Århuskonventionen är därför inte tillämplig.

45. Med avseende på artikel 6.1 b ankommer det på de avtalslutande parterna att avgöra huruvida ett visst projekt ”*kan ha betydande påverkan på miljön*” (min kursivering).³⁹ I detta avseende ”*utlöser en ren sannolikhet om betydande påverkan [denna] skyldighet*”.⁴⁰ Storleken på, lokaliseringen av och egenskaperna för projektets eventuella påverkan på miljön är de relevanta faktorer som ska beaktas.⁴¹

46. Det är inte möjligt att, på grundval av handlingarna i målet, fastställa huruvida Aichelbergliftprojektet omfattas av artikel 6.1 b i Århuskonventionen. Framför allt framgår det inte av beslutet om hänskjutande huruvida det i det nationella målet aktuella projektet undersöktes, eller skulle ha undersökts, för att fastställa – i enlighet med artikel 4.2 i MKB-direktivet eller artikel 6.1 b i Århuskonventionen – huruvida det skulle ha varit föremål för en konsekvensbedömning⁴² eller huruvida Protect kunde, eller inte kunde, överklaga resultatet av ett sådant fastställande.⁴³ Det framgår inte heller huruvida och i vilken grad projektet är beläget i ett särskilt bevarandeområde i den mening som avses i artikel 3.1 i livsmiljödirektivet och huruvida betydelsen av projektets påverkan på vatten undersöktes (eller inte undersöktes) inom ramen för den konsekvensbedömning som genomfördes enligt artikel 6.3 i detta direktiv. Slutligen är det exakta förhållandet mellan denna bedömning och tillståndsförfarandet i den nationella domstolen inte helt klart, även om det faktum att de (möjligen) har ett samband kan ha betydelse för tillämpligheten av artikel 9.2 i Århuskonventionen.⁴⁴

47. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att utröna de faktiska omständigheter som krävs för att fastställa huruvida Aichelbergliftprojektet omfattas av artikel 6.1 b i Århuskonventionen. Om det gör det skulle artikel 9.2 mycket riktigt vara tillämplig. I sådana fall finns svaren på den hänskjutande domstolens frågor redan i den omfattande rättspraxis som är tillgänglig avseende artikel 9.2 i Århuskonventionen,⁴⁵ vilken har utvecklats särskilt inom ramen för artikel 11 i MKB-direktivet, som återspeglar merparten av bestämmelserna i artikel 9.2.

37 Bland de vattenrelaterade projekt som presumeras ha en betydande påverkan på miljön och anges i bilagan ingår följande: värmekraftverk och kärnkraftverk, anläggningar för rening av avloppsvatten, inre vattenvägar och insjöhamnar, system för avledning eller artificiell tillförsel av grundvatten där den årliga avledda eller tillförda vattenmängden uppgår till eller överstiger 10 miljoner kubikmeter vatten, anläggningar för överföring av vattenresurser mellan flodområden, dammar och andra anläggningar avsedda för uppdämning eller permanent lagring av vatten, där den nya eller tillkomna uppdämda eller lagrade vattenmängden överstiger 10 miljoner kubikmeter.

38 Bilaga I till MKB-direktivet innehåller vattenrelaterade projekt av liknande art som de i bilaga I till Århuskonventionen.

39 Artikel 4.2 i MKB-direktivet innehåller en liknande skyldighet i fråga om projekt som omfattas av bilaga II till direktivet.

40 Se vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, andra upplagan, 2014, s. 132 (som endast finns tillgänglig på kinesiska, franska och ryska). Domstolen har angett att vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen kan betraktas som ett förklarande dokument som kan beaktas, i förekommande fall, bland annat relevant material för att tolka konventionen (dom av den 16 april 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 35).

41 Se vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, andra upplagan, 2014, s. 133. Se även, analogt, bilaga III till MKB-direktivet, som räknar upp relevanta kriterier för ett sådant avgörande.

42 En sådan bedömning utlöser en tillämpning av artiklarna 6 och 9.2 i Århuskonventionen, se domen *Brown Bears II*, punkterna 56 och 57. I beslutet om hänskjutande anges endast att Aichelberglifts tillståndsansökan inledningsvis undersöktes enligt ett förfarande som vilade på artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Se ovan punkt 22.

43 Om en miljöorganisation är förhindrad att väcka talan angående en sådan bedömning, är bedömningen inte bindande för organisationen och den kan invända mot resultatet genom att väcka talan antingen mot bedömningen eller *mot senare beslut* om tillstånd för projektet i fråga. Se, analogt, dom av den 16 april 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, punkterna 44 och 51. I en sådan situation kan artikel 9.2 i Århuskonventionen således ha effekter som gå längre än det förfarande som ursprungligen utlöste dess tillämpning, trots att den bedömning som genomfördes inom ramen för förfarandet fastställde att det inte medförde några betydande effekter på miljön i den mening som avses i artikel 6.1 b.

44 Detta är fallet, eftersom artiklarna 6 och 9.2 i Århuskonventionen *tillämpades* på den tidigare bedömningen. Se domen i målet *Brown Bears II*, punkterna 56 och 57.

45 Senast i domen *Brown Bears II*.

48. Nedan kommer jag att utgå från att artikel 6, och därmed artikel 9.2, i Århuskonventionen *inte* är tillämpliga och att förfarandet som lett till förevarande begäran, där Protect har gjort gällande att beslutet att bevilja Aichelberglift tillstånd att hämta vatten för att producera snö strider mot artikel 4 i vattendirektivet, ska prövas uteslutande på grundval av artikel 9.3 i Århuskonventionen.

Den första frågan

49. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida en miljöorganisation kan åberopa artikel 4 i vattendirektivet eller det direktivet som helhet jämfört med artikel 9.3 i Århuskonventionen för att hos en administrativ myndighet eller i domstol göra gällande att den behöriga myndighetens handlingar eller underlåtenheter i ett administrativt förfarande som inte omfattas av MKB-direktivet, såsom det förfarande som är aktuellt i den nationella domstolen, var lagstridiga.

50. Frågan har formulerats i vida ordalag. Det administrativa förfarandet i förevarande mål handlades av den myndighet som var behörig enligt WRG 1959, som är avsedd att genomföra vattendirektivet. Den rättsakt som har ifrågasatts i det nationella målet är ett tillstånd som beviljats enligt WRG 1959. Den hänskjutande domstolen har förklarat att sådana tillstånd kan överklagas till en Landesverwaltungsgericht (regional förvaltningsdomstol).

51. Vid denna bedömning är den centrala fråga som måste besvaras således huruvida miljöorganisationer har rätt (*locus standi*) att överklaga ett sådant tillstånd i domstol i samband med artikel 4 i vattendirektivet. Jag ska först utreda innebörden av artikel 4 i det direktivet och därefter bedöma frågan huruvida miljöorganisationer har rätt att överklaga lagenligheten av sådana tillstånd.

Innebörden av artikel 4 i vattendirektivet

52. Den österrikiska regeringen har gjort gällande att artikel 4 i vattendirektivet inte har direkt effekt, eftersom den inte anger vem den riktar sig mot. Den nederländska regeringen och Protect har istället gjort gällande att erkända miljöorganisationer bör kunna åberopa denna bestämmelse.

53. Vattendirektivet hänvisar till vatten som ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant (skäl 1). Genom direktivet inrättas en ram för att hindra försämring av, skydda och förbättra vattenmiljön i unionen (skäl 19 och artikel 1). Det bidrar till att uppnå de miljömål som anges i fördraget (skäl 11).

54. Artikel 4 i vattendirektivet, som fastställer det allmänna miljömål som eftersträvas med direktivet, är en central bestämmelse i det övergripande system för vattenskydd som inrättas genom vattendirektivet.

55. Utan hinder av att vattendirektivet är ett ramdirektiv fann domstolen i sin dom i det viktiga målet Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland att ”artikel 4.1 a i direktiv 2000/60 inte endast, såsom en programförklaring, anger mål för förvaltningsplaneringen, utan också har en tvingande verkan”.⁴⁶ Ordalydelsen i artikel 4.1 a i, som föreskriver att ”medlemsstaterna [*ska*] genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster”, innebär en

⁴⁶ Se dom av den 1 juli 2015, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 43.

skyldighet för medlemsstaterna att agera på detta sätt.⁴⁷ Denna skyldighet måste iaktas särskilt i samband med godkännande av ett enskilt projekt inom ramen för lagstiftningen om vattenskydd, framför allt genom att vägra tillstånd när projektet är ägnat att försämra den aktuella vattenförekomstens status, såvida det inte omfattas av ett undantag enligt artikel 4.7.⁴⁸

56. Domstolen har gett begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst i artikel 4.1 a i) i vattendirektivet en vidsträckt tolkning. Således föreligger det en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrad med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet.⁴⁹

57. Det framgår av domstolens fasta praxis att enskilda, i alla de fall då bestämmelser i ett direktiv med avseende på sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, har rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot staten, när medlemsstaten har underlåtit att införliva direktivet med nationell rätt inom tidsfristen. De enskilda kan också åberopa dessa bestämmelser i den mån som de fastställer rättigheter som de enskilda kan göra gällande gentemot staten.⁵⁰

58. Enligt min uppfattning är förbudet mot försämring strikt, ovillkorligt och tillräckligt precist för att ha direkt effekt.⁵¹

59. I samband med miljödirektivet har domstolen i ett flertal mål funnit att tillräckligt precisa bestämmelser om skyddet för det gemensamma naturarvet har direkt effekt, trots att de inte uttryckligen tillerkänner enskilda rättigheter.⁵² I ett aktuellt mål fastställde domstolen att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet,⁵³ som inför en skyldighet att utföra en konsekvensanalys innan ett projekt som är ägnat att ha en betydande inverkan på ett skyddat område beviljas, har direkt effekt. Domstolen har också funnit att när bristande uppfyllelse av de åtgärder som krävs enligt ett direktiv kan vara till skada för människor bör de som är berörda kunna åberopa tvingande regler i syfte att verkställa sina rättigheter.⁵⁴

60. I dessa mål, inbegripet domen i målet *Brown Bears II*, fann domstolen att det skulle vara oförenligt med den bindande verkan som artikel 288 FEUF tillerkänner ett direktiv att i princip utesluta erkända miljöorganisationer från möjligheten att åberopa de skyldigheter som följer av direktivet. När unionslagstiftaren genom direktiv har ålagt medlemsstaterna en skyldighet att tillämpa ett visst tillvägagångssätt skulle effektiviteten av detta tillvägagångssätt försvagas om enskilda inte hade möjlighet att åberopa det i de nationella domstolarna. Dess effektivitet skulle också undergrävas om

47 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 31 (min kursivering).

48 Se dom av den 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 50.

49 Se dom av den 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 70.

50 Se dom av den 19 januari 1982, *Becker*, 8/81, EU:C:1982:7, punkt 25.

51 Domstolen har inom ramen för artikel 2.1 i MKB-direktivet funnit att det förhållandet att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning inte utesluter en sådan direkt effekt. Se dom av den 24 oktober 1996, *Kraaijeveld m.fl.*, C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59.

52 Se inom ramen för artikel 2.1 i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40), jämförd med artiklarna 1.2 och 4.2 i samma direktiv, dom av den 7 januari 2004, *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, punkterna 64–66. Se inom ramen för artikel 9 i rådets direktiv 79/409/EEC av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym „ s. 161), dom av den 7 mars 1996, *Associazione Italiana per il WWF m.fl.*, C-118/94, EU:C:1996:86, punkt 19.

53 Se domen i målet *Brown Bears II*, punkt 44.

54 Se dom av den 17 oktober 1991, kommissionen/Tyskland, C-58/89, EU:C:1991:391, punkt 14. Se även, på samma linje, dom av den 30 maj 1991, kommissionen/Tyskland, C-59/89, EU:C:1991:225, punkt 19, dom av den 30 maj 1991, kommissionen/Tyskland, C-361/88, EU:C:1991:224, punkt 16, dom av den 12 december 1996, kommissionen/Tyskland, C-298/95, EU:C:1996:501, punkt 16, dom av den 7 september 2004, *Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 66, dom av den 25 juli 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 37, samt dom av den 19 november 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, punkterna 55 och 56.

de nationella domstolarna inte tilläts beakta det som en unionsrättslig omständighet i syfte att fastställa huruvida nationell lagstiftning, vid tillämpningen av det skönsmässiga utrymme för bedömning som tillkommer denna när det gäller formen och valet för dess genomförande, har hållit sig inom ramarna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning som anges i direktivet.⁵⁵

61. Möjligheten att åberopa artikel 4 i vattendirektivet härrör från den (unionsrättsstridiga) handling som ska förbjudas. Miljöorganisationer kan därför, enligt min uppfattning, åberopa artikel 4 i den utsträckning det finns tillgängliga nationella rättsmedel som de kan tillämpa.⁵⁶

Är miljöorganisationer behöriga att åberopa artikel 4 i vattendirektivet?

62. Den österrikiska regeringen har gjort gällande att vattendirektivet, med undantag för den begränsade bestämmelsen i artikel 14, inte medger deltagande eller rätt till domstolsprövning. Detta står i kontrast till vissa andra miljödirektiv,⁵⁷ där vissa ändrades uttryckligen för att genomföra de rättigheter som föreskrivs i artikel 9 i Århuskonventionen.⁵⁸ Den österrikiska regeringen har lagt till att artikel 9.3 i nämnda konvention, som är den bestämmelse som Protect stöder sig på för att motivera sin talerätt, saknar direkt effekt.

Allmänna anmärkningar avseende tolkningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen

63. I artikel 9.3 anges att varje part ska se till att den allmänhet (vilken enligt artikel 2.4 omfattar miljöorganisationer) som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Den föreskriver därför, bland annat, en rätt att väcka talan mot rättsakter som administrativa myndigheter har antagit i administrativa förfaranden.

64. Det är klarlagt att några unionsbestämmelser som uttryckligen har antagits för att genomföra artikel 9.3 i Århuskonventionen inte är tillämpliga i förevarande sammanhang. I synnerhet inrättas genom vattendirektivet ett regelverk som inte specificerar de detaljerade processuella bestämmelser som krävs för dess genomförande. Artikel 4 som sådan ger inte miljöorganisationer rätt att utlösa rätten till överprövning i domstol eller ett administrativt förfarande. Den enda relevanta bestämmelsen verkar vara artikel 14.1 ("Information till och samråd med allmänheten"), som föreskriver att medlemsstaterna ska "uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av detta direktiv".⁵⁹ Det förefaller mig som om den bestämmelsen är alldeles för abstrakt för att kunna åberopas direkt som en källa till processuella rättigheter.

65. Domstolen har funnit att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte har direkt effekt.⁶⁰ Således kan miljöorganisationer inte direkt åberopa bestämmelsen för att hävda att de har talerätt (*locus standi*) att överklaga rättsakter som antagits av nationella myndigheter, såsom det tillstånd som beviljades Aichelberglift.

⁵⁵ Se domen i mål Brown Bears II, punkt 44.

⁵⁶ Generaladvokaten Kokott kom till samma slutsats i sitt förslag till avgörande i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 141.

⁵⁷ Se artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17) och artikel 11 i MKB-direktivet.

⁵⁸ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337 och 96/61/EG [av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar] (EUT L 156, 2003, s. 17).

⁵⁹ Min kursivering. På grundval av den hänskjutande domstolens förklaring har jag förstått att resterande delar av artikel 14 rörande rätten att få information och att lämna synpunkter saknar relevans i förevarande mål.

⁶⁰ Se domen i målet Brown Bears I, punkt 45, och dom av den 13 januari 2015, rådet m.fl./Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, punkt 59.

66. I avsaknad av unionslagstiftning på området ankommer det på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för rättigheter enligt unionsrätten, i förevarande fall vattendirektivet, jämförd med Århuskonventionen. Medlemsstaterna bär ansvaret för att dessa rättigheter i varje enskilt fall tillförsäkras ett *effektivt* skydd.⁶¹

67. Medlemsstaternas processuella autonomi är inte absolut. Den måste utövas i enlighet med Århuskonventionens och vattendirektivets mål och syften.

68. Jag ska här göra ett avbrott för att erinra om att principen ”en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö”, i artikel 3.3 FEU, har blivit ett vägledande mål i unionsrätten efter Lissabonsavtalets ikraftträdande den 1 december 2009. Samma princip regleras också i artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,⁶² som – även här, efter Lissabonavtalets ikraftträdande – utgör en del av unionens primärrätt och ska betraktas som ett sekundärrättsligt tolkningsverktyg.⁶³

69. Det framgår av vattendirektivet att medlemsstaterna ansvarar för att genomföra de miljömål som eftersträvas med detta direktiv, vilka särskilt anges i artiklarna 1 och 4, och att det för att vattendirektivet ska bli framgångsrikt särskilt krävs information till, samråd med och *delaktighet från allmänheten* (skäl 14).⁶⁴ Dessutom krävs enligt artikel 14.1 att medlemsstaterna *ska* uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter när det gäller genomförandet av vattendirektivet.

70. Dessa bestämmelser visar hur artikel 9.3 i Århuskonventionen bör tolkas. Allmänhetens medverkan i de inledande stadierna av ett administrativt förfarande i enlighet med artikel 14.1 i vattendirektivet skulle i stor utsträckning sakna mening, om det inte vore möjligt för åtminstone några medlemmar av allmänheten att erhålla talerätt (*locus standi*) senare i processen, särskilt i syfte att invända att beslut som antagits i förfarandet strider mot direktivet.

Kriterier som medlemsstaterna kan fastställa i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen

71. Det är visserligen riktigt att medlemsstaterna, inom ramen för Århuskonventionen, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. I synnerhet får endast den allmänhet som ”uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt” medges rätt till prövning av domstol eller i administrativ ordning enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen.

72. När medlemsstaterna antar processuella bestämmelser i syfte att genomföra artikel 9.3 i Århuskonventionen, måste de dock erinra sig att konventionen är avsedd att garantera ”... att allmänheten, organisationer inbegripna, ... [har] tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs” (artonde skälet).

73. Frasen ”uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt” kan inte användas ”som en ursäkt för att införa eller upprätthålla kriterier som är så stränga att de i praktiken hindrar alla eller nästan alla miljöorganisationer från att överklaga handlingar eller underlåtelse som strider mot nationell miljölagstiftning”. Denna fras ”visar på återhållsamhet från parternas sida att inte fastställa alltför stränga kriterier”. Tillgång till sådana förfaranden bör således vara en presumtion, inte ett undantag”

61 Se, för ett liknande resonemang, domen i målet *Brown Bears I*, punkt 47. Se även, i ett annat sammanhang, dom av den 15 september 2016, *Star Storage m.fl.*, C-439/14 och C-488/14, EU:C:2016:688, punkt 46.

62 EGT C 83, 2010, s. 389 (nedan kallad stadgan). I denna bestämmelse slås ett krav på att säkerställa att ”en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet” integreras fast i unionens politik.

63 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i målet *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2014:2324, punkt 6. Såsom jag nyligen angav i mitt förslag till avgörande i målet C-557/15, kommissionen/Malta, EU:C:2017:613 (som ännu inte avgjorts av domstolen), delar jag helt generaladvokaten Jääskinen uppfattning om vikten av att betona denna viktiga utveckling.

64 Andra mål som detta direktiv eftersträvar har diskuterats i punkterna 53 och 54.

och ”sådana kriterier måste i alla avseenden vara förenliga med konventionens mål rörande rätten till ett effektivt rättsmedel”.⁶⁵ Den naturligaste tolkningen av denna fras är, enligt min uppfattning, att det rör sig om *renvoi* till de alternativa processuella kraven på att ”[ha] ett tillräckligt intresse” eller ”[hävda] att en rättighet kränkts” i artikel 9.2.

74. I mitt förslag till avgörande i målet Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening,⁶⁶ undersökte jag vilka villkor medlemsstaterna kan uppställa på grundval av artikel 1.2 i direktiv 85/337 (som nu har ersatts av MKB-direktivet), som hänvisar till ”kraven i nationell lagstiftning”.⁶⁷ Det jag angav i det förslaget kan överföras på förevarande mål. Miljöorganisationer som arbetar för miljöskydd och uppfyller objektivt motiverade, transparenta och icke-diskriminerande krav som underlättar tillgången till domstolsprövning måste, enligt min uppfattning, kunna åberopa artikel 9.3 i Århuskonventionen.

75. Av detta följer att nationell rätt inte på ett allmänt sätt kan utesluta samtliga miljöorganisationers rättigheter enligt artikel 9.3 med hänvisning till att de avser att införa ”kriterier” i nationell rätt för att utöva dessa rättigheter.⁶⁸ I målet Trianel,⁶⁹ angav jag att ett skyddssystem, på samma sätt som en Ferrari med låsta dörrar, är av föga praktisk nytta om det i sig är helt otillgängligt för vissa typer av mål.

76. En sådan tolkning av begreppet ”eventuella kriterier” skulle få orimliga konsekvenser. Ett processuellt system som i princip utesluter rätten för miljöorganisationer att överklaga administrativa handlingar som har antagits på grundval av nationella bestämmelser som genomför vattendirektivet skulle vara ägnat att allvarligt undergräva själva syftet med förbudet i artikel 4,⁷⁰ och, mer allmänt, i betydande utsträckning motverka möjligheten att uppnå miljöskydd på hög nivå såsom föreskrivs i artikel 37 i stadgan.

Miljöorganisationers roll

77. Naturmiljön tillhör oss alla och det är vårt gemensamma ansvar att skydda den. Domstolen har erkänt att bestämmelserna i unionens miljörätt oftast värnar om allmänintresset och inte endast om skydd av enskilda personers intressen.⁷¹ Varken vattnet eller fiskarna som simmar i det kan väcka talan i domstol. Träd har inte heller talerätt.⁷²

65 Se vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, s. 198.

66 C-263/08, EU:C:2009:421, särskilt punkterna 73 och 74.

67 I nämnda förslag till avgörande angav jag att detta kan utgöra två typer av krav. För det första kan det vara de krav som gäller uppfyllelsen av inhemska bestämmelser om registrering, bildande och erkännande av associationer, vilka åtgärder företas i syfte att associationerna ska anses utgöra rättssubjekt. För det andra är det de krav som tar sikte på den *verksamhet* som organisationerna bedriver och den koppling som dessa kan visa att de har till det legitima försvaret av miljöintressen. Det är inte heller tillåtet att uppställa krav som är så oklara eller bristfälliga att de leder till osäkerhet eller diskriminering. Desto större är därmed anledningen att inte godta begränsningar som snarare *hindrar* än *underlättar* miljöorganisationernas tillträde till beslutsprocesser och domstolsprövning.

68 Se, analogt, dom av den 26 juni 2001, BECTU, C-173/99, EU:C:2001:356, punkt 53. I det målet angav domstolen att begreppet ”i enlighet med vad som följer av nationell lagstiftning och/eller praxis ...” i ett direktiv som föreskrev rätt till betald semester för anställda ska förstås så, att [medlemsstaterna] får ... dessutom att det endast avser tillämpningsföreskrifter i de olika medlemsstaterna avseende årlig betald semester. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 34 i sitt förslag till avgörande får dessa dessutom i sin interna lagstiftning fastställa villkoren för utövande av rätten till årlig semester och utfärda tillämpningsföreskrifter avseende denna rätt, varvid det närmare kan anges under vilka konkreta omständigheter som arbetstagarna kan utnyttja den nämnda rättigheten, som de har med hänsyn till fullgjorda anställningsperioder i deras helhet, men de får inte uppställa något som helst villkor för själva uppkomsten av denna rättighet”.

69 Se mitt förslag till avgörande i målet Trianel, C-115/09, EU:C:2010:773, punkt 77.

70 Se, analogt, domstolens motiv i mål där domstolen har undersökt uteslutande av talerätt (*locus standi*) för grannar till projektplatsen (dom av den 16 april 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231) och för erkända miljöorganisationer med färre än 2 000 medlemmar (dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631). I det sistnämnda målet ska noteras att det bara fanns två miljöorganisationer i Sverige vid den aktuella tidpunkten som hade så många medlemmar, vilket medförde att verkan av bestämmelsen i praktiken var att inga sådana organisationer hade möjlighet att få saken prövad i domstol.

71 Se dom av den 12 maj 201, Trianel, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 46.

72 Se, om denna fråga, Stone, Christopher, D., *Should trees have standing?*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

78. Både den hänskjutande domstolen och den österrikiska regeringen har förklarat, i beslutet om hänskjutande respektive under förhandlingen, att käranden enligt österrikisk rätt endast har talerätt i administrativa förfaranden och domstolsförfaranden i den mån denne har materiella rättigheter som denne gör gällande har överträtts. På grund av miljöorganisationernas natur kan dessa inte uppfylla villkoret att ha materiella rättigheter. Detta gör det i stort sett omöjligt för sådana organisationer att överklaga administrativa beslut i domstol eller på administrativ väg, oavsett hur grundligt de agerar eller hur relevanta de iakttagelser är som de vill göra gällande.

79. Såsom jag förstår det kan inte ens enskilda rättighetsinnehavare väcka talan och yrka att det skett en överträdelse av en bestämmelse som är avsedd att skydda miljön som sådan eller en bestämmelse som skyddar allmänintressen, såsom förbudet mot försämring i artikel 4 i vattendirektivet. Det innebär således att om inte de enskildas materiella rättigheter råkar sammanfalla med allmänintresset och om inte dessa enskilda beslutar att väcka talan för att verkställa dessa rättigheter i en behörig myndighet eller domstol, finns det inte någon som kan väcka talan för att skydda miljön.⁷³

80. Såsom jag förklarade i mitt förslag till avgörande i målet Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening,⁷⁴ är miljöorganisationer ett uttryck för det kollektiva intresset och allmänintresset som ingen annan annars skulle kunna försvara. De samlar de anspråk som ett stort antal individer företräder i en enda talan, agerar som filter och bidrar med sina särskilda kunskaper, vilket underlättar domstolarnas prövning av målet. I det långa loppet förbättrar de således miljöskyddförfarandena. På detta sätt spelar miljöorganisationerna en avgörande roll för att skydda vårt gemensamma miljöarv.

81. Århuskonventionens upphovsmän valde att inte införa allmän talerätt (*actio popularis*) i miljömål. De valde istället att stärka miljöorganisationernas roll. På detta sätt tog de medelvägen mellan en maximalistisk inställning (*actio popularis*) och en minimalistisk inställning (rätt för enskilda att väcka talan endast när de är parter som direkt berörs av saken).⁷⁵ Detta var, enligt min uppfattning, en sund och pragmatisk avvägning.

82. Domstolen har erkänt att enskilda och sammanslutningar måste spela en aktiv roll för att skydda miljön.⁷⁶ De sjunde, trettonde och sjuttonde skälen i Århuskonventionen betonar vikten av miljöorganisationer. Såsom generaladvokaten Kokott riktigt angav i sitt förslag till avgörande i målet Brown Bears II,⁷⁷ ges i artikel 2.5 i Århuskonventionen möjlighet att erkänna de intressen som organisationer har som främjar miljöskydd och uppfyller alla andra krav i nationell lagstiftning. Även Europadomstolen har betonat den roll som icke-statliga organisationer spelar och funnit att de i allmänna frågor kan kännetecknas som "kritiska granskare" i sociala frågor.⁷⁸

73 Såsom jag förstår den österrikiska regeringens yttranden skulle en miljöorganisation, även om den köpte mark bredvid en projektplats, vara begränsad till att yrka att det hade skett en överträdelse av de eventuella bestämmelser som rörde skyddet av deras materiella rättigheter som markägare.

74 C-263/08, EU:C:2009:421, punkterna 59–65.

75 I vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen har angetts att "konventionen är avsedd att ge stor flexibilitet vid definitionen av de miljöorganisationer som har talerätt. ... Parterna är inte skyldiga att inrätta ett system med allmän talerätt (*actio popularis*) i sina nationella rättsordningar som innebär att alla kan överklaga alla beslut, handlingar eller underlåtanden som rör miljön (se s. 198).

76 Se dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 40.

77 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Brown Bears II, EU:C:2016:491, punkt 48.

78 Se domen från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna av den 28 november 2013, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung/Österrike, CE:ECHR:2013:1128JUD003953407, punkt 34.

83. I allmänna termer anser jag att beslutfattaren i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden bör ha mer, snarare än mindre, information om miljökonsekvenserna av ett föreslaget projekt. Detta talar för att miljöorganisationer bör tillerkännas talerätt (*locus standi*) när dessa uppfyller relevanta kriterier i nationell rätt angående deras förekomst och verksamhet.⁷⁹ Mot bakgrund av den roll dessa organisationer spelar i miljöfrågor är de särskilt väl skickade att tillhandahålla relevant information.

84. Såsom jag ser det tillhandahåller artiklarna 2.5 och 9.3 i Århuskonventionen en mall för att förstå hur man ska angripa miljöorganisationernas roll som företrädare för miljön. När unionens miljödirektiv innehåller bindande skyldigheter för medlemsstaterna bör miljöorganisationer som uppfyller kriterierna i artikel 2.5 i Århuskonventionen i princip kunna väcka talan i domstol och anföra att det skett en överträdelse av dessa skyldigheter i enlighet med artikel 9.3 i denna konvention.

85. Enskilda som berörs av ett projekt som får konsekvenser för miljön har självklart rätt (*locus standi*) att försvara sin egendom eller andra intressen från eventuella skador som ett projekt kan orsaka. Om miljöorganisationer inte skulle ha rätt att be en domstol fastställa huruvida ett administrativt beslut uppfyller bindande skyldigheter för medlemsstaterna, såsom de som grundar sig på artikel 4 i vattendirektivet, skulle miljön – det vill säga allmänintresset – inte vara tillräckligt företrädd eller försvarad. Det skulle leda till det orimliga resultatet att privat egendom och enskildas intressen skulle ha ett bättre skydd mot eventuella fel som görs av myndigheterna än allmänintresset. Det kan inte ha varit unionslagstiftarens avsikt att skapa en sådan skillnad.

Verkan av artikel 47 i stadgan

86. Artikel 4 i vattendirektivet måste dessutom tolkas mot bakgrund av artikel 47 i stadgan.⁸⁰

87. Denna primärrättsliga unionsbestämmelse fastställer principen om ett effektivt domstolsskydd. Enligt denna princip har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i nämnda artikel.⁸¹

88. I artikel 51.1 anges att stadgan endast kan åberopas mot medlemsstater när de tillämpar unionsrätten.⁸² När en medlemsstat antar processregler som begränsar en miljöorganisations möjlighet att väcka talan i allmänhetens intresse och göra gällande att artikel 4 i vattendirektivet har åsidosatts, genomför den skyldigheten som grundar sig på unionsrätten inom ramen för artikel 51.1 i stadgan.⁸³ Vidare är artikel 47 i stadgan inte bara relevant i mål där en materiell bestämmelse i unionsrätten är kopplad till en processuell bestämmelse som tillerkänner en rätt till ett effektivt domstolsskydd.⁸⁴

79 Se ovan punkt 74.

80 Se i det avseendet dom av den 30 april 2014, Pflieger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, punkterna 30–37, samt mitt förslag till avgörande i det målet, EU:C:2013:747, punkterna 44–46.

81 Se dom av den 18 december 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 45, dom av den 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 95, samt dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 73.

82 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 17. Se även dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 49.

83 Se, analogt, domen i målet Brown Bears II, punkt 52, och dom av den 6 oktober 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 33.

84 Se, *e contrario*, dom av den 27 juni 2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punkterna 59–60, se även dom av den 23 oktober 2014, Olainfarm, C-104/13, EU:C:2014:2316, punkterna 34–40, och dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkterna 34–41.

89. En processuell bestämmelse som, i princip och i praktiken, gör det mycket svårt för en miljöorganisation att anta den roll som föreskrivs i artikel 9.3 i Århuskonventionen och invända mot lagligheten av ett administrativt beslut som den anser har fattats i strid med artikel 4 i vattendirektivet, kan inte vara förenlig med den grundläggande rättigheten i unionsrätten till ett effektivt domstolsskydd.⁸⁵

90. Omständigheten att en medlemsstat i sitt nationella rättssystem har valt att införa en rättighetsbaserad talerätt (*locus standi*), snarare än en intressebaserad talerätt (*locus standi*) räcker inte för att ett sådant allmänt undantag ska anses lagenligt. Ordalydelsen i artikel 9 i Århuskonventionen som helhet visar att konventionens upphovsmän var fullt medvetna om skillnaderna mellan de olika parternas regler om talerätt (*locus standi*). De formulerade noga bestämmelserna i artikel 9 om miljöorganisationernas talerätt så, att tillgång till rättslig prövning *inte* skulle vara beroende av det val som görs av en viss specifik avtalslutande part.

Avslutande anmärkningar

91. Att erkänna miljöorganisationers talerätt i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen i dessa förhållanden innebär inte att bestämmelsen bakvägen ges direkt effekt. Det är snarare den logiska konsekvensen av behovet att skydda den ändamålsenliga verkan av artikel 4 i vattendirektivet, sett från perspektivet av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel.

92. Domstolen har vid flera tillfällen varit beredd att slå fast en bred, teleologisk tolkning av unionsrättens miljölagstiftning.⁸⁶ Det angreppssätt som jag föreslår konsoliderar bara vad som redan har fastställts av domstolen i domen *Brown Bears II*.

93. Slutligen tyder handlingarna i målet på att det inte föreligger någon motstridighet mellan den tolkning jag föreslår och artikel 132.1 i Bundes-Verfassungsgesetz (som ingår i kapitel VII, som har rubriken "Konstitutionella och administrativa garantier"). Såsom den hänskjutande domstolen har förklarat kan endast en fysisk eller juridisk person, inom ramen för denna bestämmelse, som gör gällande att dennes rättigheter har kränkts genom ett myndighetsbeslut och som var part i den föregående förvaltningsprocessen, invända att dessa rättigheter har överträtts genom att väcka talan mot detta myndighetsbeslut i en förvaltningsdomstol. Såsom jag förstår saken utgör dessa krav inte ett hinder för att erkänna att miljöorganisationer har talerätt (*locus standi*) att väcka talan mot lagligheten av administrativa beslut i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen.

94. Svaret på den första frågan bör därför vara att artikel 4 i vattendirektivet, jämförd med artikel 9.3 i Århuskonventionen och artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella processuella regler som hindrar att en vederbörligt inrättad miljöorganisation som driver sin verksamhet i enlighet med kraven i nationell rätt får tillgång till prövning på administrativ väg eller i domstol i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen för att väcka talan mot rättsakter som antagits av behörig myndighet i ett administrativt förfarande enligt de nationella bestämmelser som genomför nämnda direktiv.

95. Då jag har besvarat den hänskjutande domstolens första fråga jakande, blir det nödvändigt att även behandla den andra och den tredje frågan.

⁸⁵ Se dom av den 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkterna 72 och 73.

⁸⁶ Se den rättspraxis som citeras i detta förslag. Se även, bland annat, dom av den 22 september 1988, Land de Sarre m.fl., 187/87, EU:C:1988:439, punkterna 14–20. Det målet rörde tolkningen av artikel 37 i Euratomfördraget, som rörde frågan huruvida en plan för deponering av radioaktivt avfall av alla slag "gör det möjligt att fastställa om planens genomförande kan medföra en radioaktiv kontamination av vatten, jord eller luft i någon annan medlemsstat". Inför det nödvändiga valet mellan en restriktiv bokstavstolkning och en bredare mer teleologisk tolkning av den bestämmelsen, bestämde sig både domstolen och generaladvokaten (Sir Gordon Slynn, se hans förslag till avgörande i det målet, EU:C:1988:291) för det senare alternativet.

Den andra frågan

96. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida Århuskonventionen kräver att en miljöorganisation ska kunna göra gällande ett påstått brott mot artikel 4 i vattendirektivet i ett förfarande i en förvaltningsmyndighet eller om det räcker att denna organisation har möjlighet att i domstol överklaga det beslut som förvaltningsmyndigheten fattar vid utgången av detta förfarande.

97. Av det svar jag har föreslagit på den första frågan följer att en miljöorganisation måste ha rätt att åberopa artikel 4 i vattendirektivet, jämförd med artikel 9.3 i Århuskonventionen för att invända mot ett beslut som en administrativ myndighet har fattat vid utgången av det administrativa förfarande som har genomförts på grundval av de nationella bestämmelser som har antagits för att genomföra vattendirektivet.

98. Frågan kvarstår huruvida Århuskonventionen också kräver att en miljöorganisation ska kunna åberopa artikel 4 i vattendirektivet *under* det administrativa förfarandet, det vill säga om miljöorganisationen ska ha rätt att delta i förfarandet? Jag ska behandla denna fråga i två steg: först i allmänna ordalag och därefter med beaktande av de särskilda förhållandena i österrikisk lag.

Rätten att få delta: allmänna synpunkter

99. I artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskrivs en rätt att få ”handlingar ... av ... myndigheter” prövade i av domstol eller i administrativ ordning. Detta skulle inbegripa administrativa beslut som fattas vid utgången av förvaltningsförfarandet. Till skillnad från artikel 6 i denna konvention, reglerar artikel 9.3 inte rätten till *deltagande* i administrativa förfaranden. Dessa rättigheter ska bedömas mot bakgrund av artikel 6. Av de skäl jag har angett ovan,⁸⁷ ska jag dock utgå från antagandet att artiklarna 6 och 9.2 i Århuskonventionen inte ska tillämpas i förevarande mål.

100. Det faktum att en miljöorganisation har rätt att invända mot ett administrativt beslut innebär inte i sig att organisationen har rätt att delta i det förfarande som leder till antagandet av beslutet. Domstolen har funnit att deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet skiljer sig från, och har ett annat syfte än, talan i domstol.⁸⁸

101. Till skillnad från vissa andra direktiv på miljöområdet,⁸⁹ föreskriver vattendirektivet inte uttryckligen deltagande från allmänheten. Det är inte heller ett krav enligt vattendirektivet, såsom det är enligt livsmiljödirektivet, att projekt endast ska godkännas ”om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt”.

⁸⁷ Se ovan punkt 48.

⁸⁸ Se dom av den 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 38.

⁸⁹ Se, exempelvis, artikel 6.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26), artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 2004, s. 56), artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17), artikel 11 i MKD-direktivet och artikel 23 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG (EUT L 197, 2012, s. 1).

102. Emellertid föreskrivs i artikel 14.1 i vattendirektivet, som har rubriken ”Information till och samråd med allmänheten”, att medlemsstaterna ska ”*uppmuntra* aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av detta direktiv”,⁹⁰ och i skäl 14 anges att det, för att direktivet ska bli framgångsrikt, särskilt krävs information, samverkan och *delaktighet av allmänheten*. Förfarandet för att bevilja tillstånd enligt WRG 1959 måste ses som ett genomförande av detta direktiv.⁹¹

103. För mig förefaller det vara så, att om den ”medverkan” från allmänheten som medlemsstaterna ska ombesörja enligt artikel 14.1 i vattendirektivet inte åtföljs av processuella rättigheter som gör det möjligt för medlemmar av allmänheten att uttrycka sina åsikter och kräva att den behöriga myndigheten ska beakta dessa åsikter skulle det mål som bestämmelsen eftersträvar inte iakttas. En sådan form av ”medverkan” från allmänhetens sida skulle inte förtjäna att kallas för ”samverkan”, utan skulle i större utsträckning likna en ”avsiktsförklaring” från den behöriga myndigheten till allmänheten.

104. Domstolen har redan förklarat att ställningen som part i det administrativa förfarandet gör det möjligt för en miljöorganisation att delta mer aktivt i beslutsprocessen genom att på ett mer utförligt och relevant sätt kunna utveckla sina argument angående riskerna för att det planerade projektet skulle kunna ha en negativ inverkan på miljön. Dessa argument måste beaktas av de behöriga myndigheterna innan projektet beviljas. Utan denna medverkan, kan det inte uteslutas att argument som syftar till att skydda miljön varken blir åberopade eller beaktas. Detta skulle innebära att det grundläggande syftet med det förfarande som avses i artikel 14.1 i vattendirektivet, nämligen att säkerställa en hög nivå av miljöskydd, kanske inte skulle uppnås.⁹²

105. Dessutom är syftet med det administrativa förfarandet i miljöärenden, inbegripet sådana som rör vatten, att få till stånd ett beslut som gör en avvägning mellan sökandens intresse av att beviljas tillstånd och de omgivande miljöbegränsningarna. Ett effektivt förfarande är ett där miljöorganisationen kan delta redan på ett tidigt stadium i syfte att framställa relevanta miljöhänsyn. Det leder till ett välavvägt förfarande och kan minska riskerna för efterföljande domstolsförfaranden. Domstolen har alltid varit medveten om behovet att främja processekonomi i olika typer av förfaranden.⁹³

106. Av detta följer att om miljöorganisationer beviljas ställning som part i administrativa förfaranden och därvid har möjlighet att åberopa direkt tillämpliga bestämmelser i unionens miljö rätt, såsom artikel 4 i vattendirektivet,⁹⁴ bidrar detta till att bevara och förbättra vattenmiljön i unionen, och mer allmänt till att uppnå de mål som eftersträvas med unionens miljölagstiftning.⁹⁵

107. I avsaknad av unionslagstiftning på området ankommer det på den hänskjutande domstolen, i enlighet med principen om direktivkonform tolkning, att tolka den nationella processuella lagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt mot bakgrund av dessa syften för att säkerställa dess ändamålsenliga genomförande.⁹⁶

⁹⁰ Min kursivering.

⁹¹ Se, analogt, dom av den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 32, och dom av den 4 maj 2016, kommissionen/Österrike, C-346/14, EU:C:2016:322, punkt 53.

⁹² Se domen i målet Brown Bears II, punkterna 69 och 70.

⁹³ Se, exempelvis, inom ramen för statligt stöd, dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 51, inom ramen för fastställande av utsläppsrätter för växthusgaser, dom av den 29 mars 2012, kommissionen/Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punkt 86, inom ramen för förhandsavgöranden, dom av den 20 oktober 2011, Interedil, C-396/09, EU:C:2011:671, punkt 20, och inom ramen för konkurrensförfaranden, dom av den 29 juni 2010, Commission/Alrosa, C-441/07 P, EU:C:2010:377, punkt 35.

⁹⁴ Se ovan punkterna 55–58.

⁹⁵ Se, analogt, förslag till avgörande av generaladvokaten i målet Brown Bears II, EU:C:2016:491, punkt 51.

⁹⁶ Se domen Brown Bears I, punkt 50.

Rätt att delta enligt Österrikisk lag

108. Den hänskjutande domstolen har förklarat att det av artikel 132.1 i Bundes-Verfassungsgesetz följer att endast en fysisk eller juridisk person som haft ställning som part i ett administrativt förfarande kan väcka talan i allmän domstol eller förvaltningsdomstol (*in casu*, en Verwaltungsgericht i ett särskilt förbundsland) mot det beslut som antogs efter detta förfarande. Att ha ställning som part i det administrativa förfarandet har därför en direkt koppling till rätten att överklaga. Om den juridiska eller fysiska personen inte hade ställning som part i det administrativa förfarandet, eller förlorar sin ställning som part, har den således inte möjlighet att överklaga myndighetens beslut.

109. Som princip förefaller ett sådant krav på medverkan i det administrativa förfarandet inte undergräva de rättigheter som garanteras enligt Århuskonventionen eller vattendirektivet. Rätten till ett effektivt rättsskydd enligt artikel 47 i stadgan och effektivitetsprincipen hindrar inte att ett sådant krav görs till villkor för att väcka talan, så länge reglerna för detta rättsskydd inte inverkar överdrivet negativt på rättsskyddet.⁹⁷

110. Såvitt jag förstår österrikisk rätt är det dock i stort sett omöjligt för en miljöorganisation att få ställning som part i ett sådant administrativt förfarande i syfte att främja de tvingande mål i unionens miljölagstiftning som anges i artikel 4 i vattendirektivet.⁹⁸

111. Om det nationella rättsläget verkligen ser ut så som har beskrivits ovan – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa – skulle det förhållandet att en miljöorganisation inte beviljas ställning som part i ett administrativt förfarande i det närmaste helt urholka den rätt till ett effektivt rättsmedel som tillkommer dessa organisationer enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen i samband med artikel 4 i vattendirektivet. Som följer av det svar jag har föreslagit på den första frågan är det inte tillåtet att beröva en miljöorganisation en sådan rätt, när denna rätt att delta är nödvändig för att kunna främja de tvingande mål som eftersträvas med unionens miljölagstiftning, såsom fastställs i artikel 4 i vattendirektivet.

112. Den andra frågan bör därför besvaras på följande sätt:

- En nationell domstol ska, i så stor utsträckning som möjligt, tolka nationell processuell lagstiftning avseende ställning som part i administrativa tillståndsförfaranden vilka genomförs enligt nationell lagstiftning som genomför vattendirektivet, såsom det förfarande som är aktuellt i det nationella målet, på ett sätt som överensstämmer med de mål som fastställs i vattendirektivet (särskilt i artiklarna 4 och 14.1 i detta), så att miljöorganisationer därmed ges möjlighet att åberopa dessa bestämmelser under administrativa förfaranden inför den nationella myndigheten.
- När den rätt som en vederbörligt inrättad miljöorganisation som driver sin verksamhet i enlighet med kraven i nationell rätt har att överklaga rättsakter som de behöriga nationella myndigheterna har antagit på grundval av artikel 4 i vattendirektivet på administrativ väg eller i domstol villkoras av att organisationen har medverkat i förfarandet måste denna artikel, jämförd med artikel 9.3 i Århuskonventionen och artikel 47 i stadgan tolkas så, att den utgör hinder för nationella processuella regler som hindrar att en sådan organisation beviljas ställning som part i ett sådant förfarande.

⁹⁷ Se, analogt, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet C-73/16, Puškár, EU:C:2017:253, punkt 70.

⁹⁸ Se ovan punkt 78.

Den tredje frågan

113. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida det enligt nationella processuella regler, såsom 42 § AVG, kan föreskrivas att miljöorganisationer ska framställa invändningar i god tid under tillståndsförfarandet och att de förlorar sin ställning som part i förfarandet, och därmed rätten att till domstol överklaga de rättsakter som den behöriga myndigheten sedermera har antagit under förfarandet, om invändningen inte framställs i god tid.⁹⁹

114. Jag måste erkänna att jag anser att frågan, så som den ställts, är något ovanlig. Logiskt sett kan man tänka sig att 42 § AVG endast kan tillämpas på någon som redan *är* part. Den hänskjutande domstolen har dock förklarat att miljöorganisationer som Protect, enligt österrikisk rätt (102.1 § WRG 1959), *inte kan* beviljas ställning som part i ett sådant förfarande.¹⁰⁰ Man kan därför anta att 42 § AVG antingen inte kan tillämpas på Protect eller, om bestämmelsen faktiskt tillämpades, inte skulle ha någon betydelse för utgången i det nationella målet. Under dessa förhållanden förefaller den tredje frågan vara hypotetisk.¹⁰¹

115. Icke desto mindre kan det ur den hänskjutande domstolens förklaringar utläsas att Protects begäran om att beviljas ställning som part, samt dess invändningar mot projektet, avslogs med hänvisning till 42 § AVG då Protect inte hade framställt vattenrelaterade invändningar (med stöd av WRG 1959) i god tid under det administrativa förfarandet.¹⁰² Detta skulle tyda på att Protect *hade kunnat* beviljas ställning som part om invändningarna hade framställts i tid.

116. Detta problem löstes inte vid förhandlingen.

117. I det följande kommer jag att utgå från att Protect *hade kunnat* beviljas ställning som part i det administrativa förfarandet genom att framställa invändningarna i god tid.

118. Den österrikiska regeringen har gjort gällande (antagligen på grundval av dess tolkning av nationell rätt) att Protect borde ha framställt invändningar utan att vänta på att beviljas ställning som part.

119. Enligt handlingarna i målet förefaller det mig allt annat än uppenbart enligt österrikisk lagstiftning att miljöorganisationer kan förväntas förstå att de kan försäkra sig om en ställning som part i ett administrativt förfarande angående en tillståndsansökan rörande uttag av vatten för produktion av snö enbart genom att framställa invändningar i enlighet med 42 § AVG. Tvärtom verkar 102.3 § WRG 1959 föreskriva att endast parterna kan framställa sådana invändningar, medan artikel 102.1 WRG 1959 hindrar att en miljöorganisation som inte har subjektiva offentliga rättigheter erhåller ställning som part.

120. Enligt min uppfattning skulle det vara oskäligt och missriktat att tvinga en miljöorganisation att framställa invändningar i en sådan situation (nästan på spekulativa grunder). Att tillämpa 42 § AVG och frånta Protect dess ställning som part i en sådan situation skulle innebära att straffa Protect för att inte ha gjort vad nationell rätt verkar hindra organisationen från att göra. En sådan processuell bestämmelse skulle inte, enligt min uppfattning, uppfylla kriterierna att vara objektiv och rättvis i

⁹⁹ Jag minns att "god tid" definieras i 42 § AVG som antingen senast dagen före den förhandling som hålls under förfarandet eller under förhandlingen i sig, se ovan punkt 19..

¹⁰⁰

Se ovan punkt 78.

¹⁰¹

Den andra fråga som ställts handlar redan om en situation där en miljöorganisation *inte kan* beviljas ställning som part i ett administrativt förfarande.

¹⁰²

Det framgår av den hänskjutande domstolens förklaringar att Bezirkshauptmannschaft Gmünd (Gmünd distriktsförvaltning) ansåg att Protect *inte hade* ställning som part, medan Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regional förvaltningsdomstol i Niederösterreich) ansåg att Protect *hade förlorat* sin ställning som part enligt 42 § AVG. Se ovan punkterna 24 och 25.

artikel 9.4 i Århuskonventionen. Detta påminner på ett konstigt sätt om situationen med den döende mannen i Franz Kafkas "Framför lagen". Denne man har ägnat hela sitt liv åt att försöka komma in genom porten som nu håller på att stängas, bara för att bli upplyst om att den hade varit öppen för honom hela tiden.

121. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa huruvida de nationella reglerna faktiskt har denna verkan. Om det är fallet skulle det innebära att Protect berövades sin rätt till ett effektivt rättsmedel, som miljöorganisationer garanteras i enlighet med artikel 4 i vattendirektivet jämförd med artikel 9.3 i Århuskonventionen, om Protect vägrades ställning som part i det administrativa förfarandet och således inte hade tillgång till domstol.¹⁰³ Av det svar jag föreslår på den första frågan framgår att när en sådan rättighet krävs för att främja de tvingande målen i unionens lagstiftning som anges i artikel 4 i vattendirektivet, är det inte tillåtet att beröva en miljöorganisation denna rättighet.

122. Om, å andra sidan, den hänskjutande domstolen finner att en miljöorganisation, såsom Protect, skäligen kunde ha förväntats, på grundval av objektiva och rättvisa processbestämmelser, framställa sina invändningar i god tid under det administrativa förfarandet, verkar den processuella tidsfrist som anges i 42 § AVG inte undergräva de rättigheter som garanteras enligt Århuskonventionen eller vattendirektivet. En tidsfrist i nationell rätt inom vilken parterna ska göra invändningar uppfyller som princip kärnan i rätten till ett effektivt rättsmedel och förefaller inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima målen rättssäkerhet, snabbhet och processekonomi i administrativa förfaranden. Domstolen har även fastställt att det är förenligt med unionsrätten att det av rättssäkerhetshänsyn, till skydd för både den enskilde och berörda myndigheter, fastställs skäliga tidsfrister. Den har i synnerhet funnit att sådana tidsfrister inte kan anses medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.¹⁰⁴ Tvärtom krävs enligt artikel 9.4 i Århuskonventionen att förfarandena ska vara "objektiva, rättvisa [och] snabba". I den utsträckning 42 § AVG hindrar att en *part* framställer invändningar mot ett projekt efter en angiven tidsfrist som parten inte har iakttagit, förefaller den uppfylla dessa kriterier.¹⁰⁵

123. Svaret på den tredje frågan bör därför vara att artikel 4 i vattendirektivet, jämförd med artikel 9.3 i Århuskonventionen och artikel 47 i stadgan ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella processuella regler som medför att en miljöorganisation förlorar sin ställning som part i det administrativa förfarandet om den inte har framställt invändningar i god tid i detta förfarande, i den utsträckning dessa bestämmelser inte uppfyller de krav på objektivitet och rättvisa som anges i artikel 9.4 i Århuskonventionen.

Förslag till avgörande

124. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som ställts av Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsöverdomstolen i Österrike) på följande sätt:

- Artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, jämförd med artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor undertecknad i Århus den 25 juni 1998 och godkänd på unionens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den utgör hinder

¹⁰³

Se dom av den 27 september 2017, Puškár, C-73/16, , EU:C:2017:725, punkt 74, där domstolen har slagit fast att artikel 47 i stadgan antyder att rätten till ett effektivt rättsskydd inte kan äventyras genom ett krav som ska vara uppfyllt innan talan väcks i domstol.

¹⁰⁴

Se dom av den 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 41, och där angiven rättspraxis.

¹⁰⁵

Denna slutsats bekräftas av vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen, se s. 202.

för nationell processuell lagstiftning som hindrar att en vederbörligt inrättad miljöorganisation som driver sin verksamhet i enlighet med kraven i nationell rätt har tillgång till prövning i domstol eller på administrativ väg i den mening som avses i artikel 9.3 i nämnda konvention för att överklaga rättsakter som har antagits av behörig myndighet i ett administrativt förfarande som genomförts på grundval av bestämmelser i nationell rätt som genomför detta direktiv.

- En nationell domstol ska, i så stor utsträckning som möjligt, tolka nationell processlagstiftning avseende ställning som part i administrativa förfaranden om beviljande av tillstånd vilka genomförs på grundval nationell lagstiftning som genomför direktiv 2000/60, såsom det i det nationella målet aktuella förfarandet, på ett sätt som överensstämmer med de mål som fastställs i detta direktiv (särskilt i artiklarna 4 och 14.1 i detta), så att miljöorganisationer därmed ges möjlighet att åberopa den bestämmelsen under administrativa förfaranden inför den nationella myndigheten.
- När den rätt som en vederbörligt inrättad miljöorganisation som driver sin verksamhet i enlighet med kraven i nationell rätt har att överklaga rättsakter som de behöriga nationella myndigheterna har antagit på grundval av artikel 4 i direktiv 2000/60 på administrativ väg eller i domstol villkoras av att organisationen har medverkat i förfarandet måste denna artikel, jämförd med artikel 9.3 i konventionen i fråga och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att den utgör hinder för nationella processuella regler som hindrar att en sådan organisation beviljas ställning som part i ett sådant förfarande.
- Artikel 4 i direktiv 2000/60, jämförd med artikel 9.3 i konventionen i fråga och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella processuella regler som medför att en miljöorganisation förlorar sin ställning som part i det administrativa förfarandet om den inte har framställt invändningar i god tid i detta förfarande, i den utsträckning dessa bestämmelser inte uppfyller kraven på objektivitet och rättvisa som anges i artikel 9.4 i denna konvention.