



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

20 december 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2000/60/EG – Waterbeleid van de Europese Unie – Artikel 4, lid 1, en artikel 14, lid 1 – Verplichtingen om de achteruitgang van de toestand van de waterlichamen te voorkomen en de actieve deelneming van alle betrokkenen bij de uitvoering van de richtlijn aan te moedigen – Verdrag van Aarhus – Inspraak van het publiek in de besluitvorming inzake milieuaangelegenheden en toegang tot de rechter – Artikel 6 en artikel 9, leden 3 en 4 – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Project dat gevolgen kan hebben voor de toestand van de waterlichamen – Bestuurlijke vergunningprocedure – Milieuorganisatie – Verzoek tot verkrijging van de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure – Mogelijkheid om een beroep te doen op de aan richtlijn 2000/60/EG ontleende rechten – Verlies van de hoedanigheid van partij in de procedure en van het recht van beroep indien die rechten in de loop van de bestuurlijke procedure niet tijdig geldend worden gemaakt”

In zaak C-664/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 26 november 2015, ingekomen bij het Hof op 14 december 2015, in de procedure

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation

tegen

Bezirkshauptmannschaft Gmünd,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 maart 2017,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

- Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, vertegenwoordigd door L. E. Riegler, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer en C. Vogl als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en M. de Ree als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Pignataro-Nolin, C. Hermes en E. Manhaeve als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 oktober 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4 van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1), of van die richtlijn als zodanig, en van artikel 9, lid 3, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (Milieuorganisatie ter bescherming van de natuur, de species en de landschappen; hierna: „Protect”) en de Bezirkshauptmannschaft Gmünd (districtsbestuur Gmünd, Oostenrijk) ter zake van het verzoek van die organisatie om erkenning van de hoedanigheid van partij in een procedure betreffende een verzoek om verlenging van de vergunning die krachtens de waterwetgeving is verleend voor een besneeuwingsinstallatie, welk verzoek is ingediend door Aichelberglift Karlstein GmbH.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Overweging 18 van het Verdrag van Aarhus luidt:

„Geleid door de wens het publiek, met inbegrip van organisaties, toegang te geven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, opdat zijn rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast”.
- 4 Artikel 2 van dit Verdrag, „Begripsomschrijvingen”, bepaalt in de leden 4 en 5:

„4. Wordt onder ‘het publiek’ verstaan een of meerdere natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;

5. Wordt onder ‘het betrokken publiek’ verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn.”

5 Artikel 6 van dat Verdrag, „Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten”, luidt:

„Elke partij:

- a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;
- b) past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt; en

[...]

2. Het betrokken publiek wordt, bij openbare bekendmaking of, indien van toepassing, individueel, vroegtijdig in een milieu-besluitvormingsprocedure, en op adequate, tijdige en doeltreffende wijze, geïnformeerd [...]

[...]

3. De inspraakprocedures omvatten redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek in overeenstemming met het voorgaande tweede lid en voor het publiek om zich gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.

4. Elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.

5. Elke partij zou, indien van toepassing, potentiële aanvragers aan dienen te moedigen het betrokken publiek te identificeren, discussies aan te gaan en informatie te verstrekken betreffende de doelstellingen van hun aanvraag alvorens een vergunning aan te vragen.

6. Elke partij stelt aan de bevoegde overheidsinstanties de eis dat zij het betrokken publiek voor inzage toegang verschaffen, op verzoek wanneer het nationale recht dit vereist, kosteloos en zodra deze beschikbaar wordt, tot alle informatie die relevant is voor de in dit artikel bedoelde besluitvorming die beschikbaar is ten tijde van de inspraakprocedure, onverminderd het recht van partijen te weigeren bepaalde informatie bekend te maken in overeenstemming met het derde en vierde lid van artikel 4. [...]

[...]

7. Inspraakprocedures bieden het publiek de mogelijkheid schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit.

[...]”

6 Artikel 9 van dat Verdrag, „Toegang tot de rechter”, bepaalt in de leden 2 tot en met 4:

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

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

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

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

[...]

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

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.”

Unierecht

Richtlijn 92/43

7 Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB 2006, L 363, blz. 368) (hierna: „richtlijn 92/43”) luidt:

„Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de

bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.”

Richtlijn 2000/60

8 De overwegingen 11, 19, 27 en 46 van richtlijn 2000/60 luiden:

„(11) Zoals in artikel 174 van het Verdrag wordt bepaald, draagt het beleid van de [Unie] op milieugebied bij tot het nastreven van de doelstellingen van behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu alsmede van een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

[...]

(19) Met deze richtlijn wordt beoogd het aquatische milieu in de [Unie] in stand te houden en te verbeteren. Deze doelstelling betreft in de eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren.
[...]

[...]

(27) Het uiteindelijke doel van deze richtlijn is gelegen in de volledige eliminatie van prioritair gevaarlijke stoffen en in het bijdragen aan het bereiken van concentraties in het mariene milieu in de nabijheid van de achtergrondwaarden van natuurlijke in het milieu aanwezige stoffen.

[...]

(46) Teneinde het publiek – inclusief de watergebruikers – in te schakelen bij de opstelling en bijwerking van stroomgebiedbeheerplannen, is het noodzakelijk dat gedegen informatie over geplande maatregelen wordt verstrekt en dat verslag wordt uitgebracht over de vooruitgang bij de toepassing van die maatregelen, opdat publiek en gebruikers hierbij betrokken worden voordat een definitief besluit over de vereiste maatregelen wordt genomen.”

9 Artikel 1 van richtlijn 2000/60, met als opschrift „Doel”, bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:

- a) aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;
- b) duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;
- c) verhoogde bescherming en verbetering van het aquatische milieu worden beoogd, onder andere door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioritair gevaarlijke stoffen en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritair gevaarlijke stoffen;

[...]”

10 Artikel 4 van deze richtlijn, „Milieudoelstellingen”, bepaalt in lid 1:

„Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma:

a) voor oppervlaktewateren

- i) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen, onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- ii) beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle oppervlaktewateren, onder voorbehoud van punt iii) voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- iii) beschermen en verbeteren de lidstaten alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;

[...]”

11 Artikel 14 van richtlijn 2000/60, „Voorlichting en raadpleging van het publiek”, luidt:

„1. De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk stroomgebiedsdistrict de volgende documenten worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld van het publiek, met inbegrip van de gebruikers:

[...]

2. De lidstaten voorzien in perioden van ten minste zes maanden voor het maken van schriftelijke opmerkingen over die documenten, teneinde actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijk te maken.

[...]”

Oostenrijks recht

12 De Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (algemene wet inzake bestuursrechtelijke rechtspleging; hierna: „AVG”), in de ten tijde van het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt in § 8 ervan:

„Personen die een overheidsinstantie verzoeken op te treden of waarop de activiteit van deze overheidsinstantie betrekking heeft, zijn belanghebbenden; voor zover zij ten aanzien van het voorwerp van deze activiteit over een recht of een juridisch belang beschikken, zijn zij partijen.”

13 § 41 AVG luidt:

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

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

14 § 42, lid 1, AVG bepaalt:

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

15 § 102 van het Wasserrechtsgesetz (wet inzake het waterrecht), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „WRG”), luidt:

„(1) Partijen zijn:

- a) de aanvrager;
- b) degenen die verplicht zijn tot een handelen, een dulden of een nalaten of wier rechten anderszins worden aangetast, alsmede houders van visserijrechten of gebruiksrechten alsmede personen die aantonen dat er sprake is van een conflict;

[...]

(2) Belanghebbende in de zin van § 8 [AVG] zijn – afhankelijk van het betrokken voorwerp van behandeling en voor zover zij niet reeds partij zijn krachtens lid 1 – met name personen die belang hebben bij het gebruik van het openbare domein, alle houders van zakelijke rechten in het getroffen onroerend goed, allen die een potentieel voordeel ontlenuen aan het behoud of het sluiten van een installatie of het tenietgaan van een waterrecht en, voor de procedure van verzet tegen projecten, alle personen die bij de uitvoering van deze projecten als partij (lid 1) zouden worden beschouwd.

(3) De belanghebbenden mogen in de procedure hun belangen verdedigen, maar beschikken niet over het recht om bezwaar in te dienen.

[...]”

16 Uit § 145 (b), lid 6, WRG volgt dat deze federale wet met name de omzetting van richtlijn 2000/60 beoogt.

17 Het Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (wet inzake milieueffectbeoordelingen 2000, BGBl. 697/1993), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „UVP-G 2000”), beoogt de omzetting in de Oostenrijkse rechtsorde van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).

18 Op grond van § 19, lid 7, UVP-G 2000 kan een milieuorganisatie die voldoet aan de voorwaarden van § 19, lid 6, om erkenning vragen teneinde de rechten te kunnen uitoefenen die verbonden zijn aan de hoedanigheid van partij in procedures betreffende projecten die in bepaalde Länder moeten worden uitgevoerd.

- 19 Overeenkomstig § 19, lid 10, UVP-G 2000 kunnen aldus erkende milieuorganisaties in die procedures, daaronder begrepen in het kader van een beroep in rechte, de naleving vorderen van de bepalingen betreffende de bescherming van het milieu, voor zover zij schriftelijk bezwaar hebben ingediend in de loop van de bestuurlijke procedure, met name gedurende de periode van openbaar onderzoek van het dossier in de zin van § 9, lid 1, UVP-G-2000, die ten minste zes maanden moet duren.

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 20 Aichelberglift Karlstein heeft krachtens het WRG een verzoek ingediend om verlenging van de vergunning voor een bij een skistation behorende besneeuwingsinstallatie die water voor de opslagvijver uit de Einsiedlbach haalt, een in Oostenrijk stromende rivier.
- 21 In het kader van die bestuurlijke procedure heeft Protect, een overeenkomstig § 19, lid 7, UVP-G 2000 erkende milieuorganisatie, verzocht om de hoedanigheid van partij te krijgen en op basis van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 bezwaar gemaakt tegen de verlening van die vergunning.
- 22 Zij heeft op basis van studies betoogd dat het betrokken project aanzienlijke gevolgen zou hebben voor de krachtens richtlijn 92/43 beschermde zones, met name wegens het geluid van de besneeuwingsinstallatie, en dat enorme schade zou worden toegebracht aan de in die zones aanwezige soorten, waaronder verschillende beschermde vogelsoorten wier leefgebied reeds werd aangetast door de bestaande installaties, hetgeen overigens had geleid tot het verdwijnen van verschillende van die soorten uit de betrokken zones.
- 23 Nadat de hoorzitting over de vergunningaanvraag op 4 juli 2013 had plaatsgevonden conform de §§ 41 en 42 AVG, heeft het districtsbestuur Gmünd bij besluit van 4 november 2013 de door Aichelberglift Karlstein gevraagde vergunning afgegeven.
- 24 Dat districtsbestuur heeft het verzoek en de bezwaren van Protect afgewezen, op grond dat zij geen inbreuk op krachtens de waterwetgeving beschermde rechten had aangevoerd en zodoende geen aanspraak kon maken op de hoedanigheid van partij in de procedure.
- 25 Het besluit van 4 november 2013 verwijst naar een eerder besluit waarbij de op het gebied van de natuurbescherming bevoegde autoriteit zich op basis van een rapport dat een evaluatie bevatte van de eventuele gevolgen van het betrokken project voor de krachtens richtlijn 92/43 beschermde zones, op het standpunt had gesteld dat er krachtens de regeling betreffende de bescherming van de natuur geen bezwaar hoefde te bestaan tegen de goedkeuring van dat project.
- 26 Protect heeft daarop beroep ingesteld tegen het besluit van 4 november 2013 waarin zij zich beriep op schending van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en van de bepalingen van richtlijn 2000/60. Zij betoogde met name dat ofschoon die richtlijn het behoud van een goede ecologische toestand van de wateren voorschrijft, de achteruitgang van de ecologische toestand van de betrokken wateren als gevolg van de bestaande besneeuwingsinstallaties reeds duidelijk was.
- 27 Bij beslissing van 30 januari 2015 heeft het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Niederösterreich, Oostenrijk) het beroep van Project verworpen, op grond dat zij haar hoedanigheid van partij in de procedure krachtens § 42 AVG had verloren, aangezien zij zich gedurende de bestuurlijke procedure en ten laatste tijdens de hoorzitting niet had beroepen op krachtens de waterwetgeving beschermde rechten, en het Verdrag van Aarhus overigens niet rechtstreeks kon worden toegepast in nationaal recht.

- 28 Project heeft daarop „Revision” ingesteld bij de verwijzende rechter en heeft voor hem aangevoerd dat artikel 2, leden 4 en 5, en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus haar de hoedanigheid van partij geven in procedures die krachtens het WRG worden gevoerd, en dat zij een juridisch belang heeft bij de naleving van de Unierechtelijke bepalingen op het gebied van de bescherming van het milieu, waaronder met name die van richtlijn 2000/60 waarop het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project in aanzienlijke mate inbreuk maakt.
- 29 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

„1) Kent artikel 4 van richtlijn 2000/60 [...] dan wel deze richtlijn als zodanig in een procedure die niet is onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig richtlijn 2011/92 [...], aan een milieuorganisatie rechten toe voor de bescherming waarvan die organisatie ingevolge artikel 9, lid 3, van het [Verdrag van Aarhus] toegang heeft tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

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

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 30 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 4 van richtlijn 2000/60 of die richtlijn als zodanig aldus moet worden uitgelegd dat een milieuorganisatie krachtens artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voor de rechter moet kunnen opkomen tegen een besluit tot goedkeuring, dat uitsluitend wordt beheerst door de waterwetgeving, van een project dat niet onderworpen is aan een milieueffectbeoordeling krachtens richtlijn 2011/92.
- 31 Het Hof heeft reeds voor recht verklaard dat artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt (arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 51).
- 32 In die context heeft het Hof vastgesteld dat artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 2000/60 niet slechts in programmatische bewoordingen eenvoudige doelstellingen van beheersplanning formuleert, maar, zodra de ecologische toestand van het betrokken waterlichaam is bepaald, een verplichting inhoudt om achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen die dwingende gevolgen heeft voor de lidstaten in iedere fase van de procedure die door die richtlijn wordt voorgeschreven, en met name bij de

goedkeuring van bijzondere projecten krachtens het stelsel van afwijkingen van artikel 4 (zie in die zin arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punten 43 en 48).

- 33 Artikel 4 van richtlijn 2000/60 draagt dus bij tot de verwezenlijking van de voornaamste doelstelling van de maatregelen die krachtens die richtlijn worden genomen en die, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, gelezen in het licht van de overwegingen 11, 19 en 27 van de richtlijn, bestaat in het verzekeren van de bescherming van het milieu en met name in de instandhouding en de verbetering van de kwaliteit van het aquatisch milieu van de Unie.
- 34 Het zou onverenigbaar zijn met de dwingende werking die in artikel 288 VWEU aan een richtlijn wordt toegekend, indien in beginsel zou worden uitgesloten dat de daarbij opgelegde verplichtingen door de betrokkenen kunnen worden ingeroepen. De nuttige werking van richtlijn 2000/60 en het in het vorige punt in herinnering gebrachte doel van milieubescherming vereisen dat particulieren, of eventueel een conform de regels opgerichte milieuorganisatie, zich in rechte daarop kunnen beroepen, en dat de nationale rechterlijke instanties deze richtlijn in aanmerking kunnen nemen als element van het Unierecht teneinde met name na te gaan of de nationale autoriteit die een vergunning heeft afgegeven voor een project dat gevolgen kan hebben voor de toestand van de wateren, de krachtens artikel 4 van die richtlijn op haar rustende verplichtingen is nagekomen, met name die om de achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen, en aldus binnen de grenzen van de beoordelingsmarge is gebleven die deze bepaling de bevoegde nationale autoriteiten laat (zie naar analogie arresten van 25 juli 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punt 37, en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 44).
- 35 Bovendien is het vaste rechtspraak van het Hof dat het overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking aan de rechterlijke instanties van de lidstaten is om de rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen te verzekeren, waarbij de lidstaten voorts bij artikel 19, lid 1, VEU de verplichting wordt opgelegd te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren (zie met name arrest van 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Wat meer bepaald het recht van een milieuorganisatie zoals Protect betreft om beroep in te stellen tegen besluiten tot goedkeuring van projecten die strijdig kunnen zijn met de in artikel 4 van richtlijn 2000/60 neergelegde verplichting om de verslechtering van de waterlichamen te voorkomen, staat vast dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit tot goedkeuring geen betrekking heeft op een van de activiteiten genoemd in bijlage I bij het Verdrag van Aarhus, zodat dat besluit niet onder artikel 6, lid 1, onder a), van dat Verdrag valt en in zoverre derhalve evenmin onder artikel 9, lid 2, van dat Verdrag.
- 37 Derhalve rijst de vraag of Protect in het hoofdgeding krachtens artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus een recht van beroep kan baseren op artikel 9, lid 2, van dat Verdrag, op grond dat in het onderhavige geval een nationaal bestuursorgaan, in het kader van een vorige procedure, op basis van een beoordeling van de effecten van het project voor een krachtens richtlijn 92/43 beschermd gebied heeft onderzocht, of dat project de natuurlijke kenmerken van het gebied kon aantasten in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn.
- 38 De besluiten die door de bevoegde nationale autoriteiten worden genomen in het kader van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, en die met name betrekking hebben op de vraag of de conclusies die uit een milieueffectbeoordeling van een plan of project voor een beschermd gebied zijn getrokken ten aanzien van de risico's van dat project of plan voor de natuurlijke kenmerken van dat gebied, zijn immers, ongeacht of zij autonoom zijn dan wel zijn vervat in een vergunningsbesluit, besluiten die worden bedoeld in artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus en vallen dus binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, van dat Verdrag, voor zover zij impliceren dat de bevoegde

autoriteiten, voorafgaande aan elke vergunning voor een activiteit, beoordelen of deze activiteit in de concrete omstandigheden van het geval een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben (zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punten 56 en 57).

- 39 Een milieuoorganisatie zoals Protect, die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus om onder het begrip „betrokken publiek” te vallen in de zin van die bepaling, moet zich in het kader van een beroep als bedoeld in artikel 9, lid 2, van dat Verdrag kunnen beroepen op de regels van nationaal recht die uitvoering geven aan het milieurecht van de Unie, waaronder de regels van nationaal recht voortvloeiende uit artikel 6 van richtlijn 92/42, en de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied die rechtstreekse werking hebben (zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punten 59 en 60).
- 40 In casu blijkt echter dat Protect, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, in de loop van de vergunningprocedure weliswaar bezwaren heeft aangevoerd ontleend aan schending van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, doch dat zij het besluit tot goedkeuring dat na afloop van die procedure is gegeven, alleen wil aanvechten op grond dat het in strijd is met de nationale waterwetgeving die richtlijn 2000/60 beoogt om te zetten, en niet het eerdere, krachtens voormeld artikel 6, lid 3, gegeven besluit ter discussie heeft gesteld.
- 41 Aangezien de bevoegde nationale autoriteit bij dat eerdere besluit op basis van een beoordeling van de effecten van het project voor een krachtens richtlijn 92/43 beschermd gebied, heeft besloten dat dit project geen schade toebrengt aan de bijzondere kenmerken van dat gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn, kan daaruit tevens worden afgeleid dat dit project geen aanzienlijk effect op het milieu kan hebben in de zin van artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus. Het latere krachtens de waterwetgeving genomen besluit valt dus niet onder artikel 6 van dat Verdrag en in zoverre evenmin onder artikel 9, lid 2, van dat Verdrag.
- 42 Dit geldt echter uitsluitend indien de verwijzende rechter zich ervan kan vergewissen dat feitelijk is uitgesloten dat het betrokken project een aanzienlijk negatief effect kan hebben voor de toestand van de wateren waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vergunningprocedure betrekking heeft.
- 43 Slechts wanneer de verwijzende rechter na afloop van die verificatie tot de vaststelling komt dat een dergelijk aanzienlijk negatief effect is uitgesloten, volgt hieruit dat de vraag of een milieuoorganisatie zoals Protect in casu beschikt over een recht van beroep tegen een besluit tot goedkeuring van een project dat strijdig kan zijn met de in artikel 4 van richtlijn 2000/60 opgenomen verplichting om de achteruitgang van de toestand van de wateren te voorkomen, moet worden onderzocht aan de hand van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.
- 44 In dit verband zij eraan herinnerd dat wanneer een lidstaat procedurevoorschriften vaststelt die gelden voor rechtsmiddelen bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en betrekking hebbend op de uitoefening van de rechten die een milieuoorganisatie ontleent aan artikel 4 van richtlijn 2000/60, opdat de besluiten van de bevoegde nationale autoriteiten worden getoetst in het licht van de krachtens dit artikel op hen rustende verplichtingen, deze lidstaat uitvoering geeft aan een uit dit artikel voortvloeiende verplichting en hij dus moet worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), zodat het Handvest van toepassing is (zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 52).
- 45 Het is juist dat alleen „leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria” aanspraak kunnen maken op de in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorziene rechten, zodat die bepaling als zodanig geen rechtstreekse werking heeft in het Unierecht. Dat neemt echter niet weg dat die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, de lidstaten de verplichting oplegt om te zorgen voor een effectieve rechterlijke

bescherming van de door het Unierecht verleende rechten, met name van bepalingen van milieurecht (zie in die zin arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punten 45 en 51).

- 46 Zoals de advocaat-generaal in de punten 89 en 90 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, zou het in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorziene recht van beroep elke nuttige werking of zelfs zijn inhoud worden ontnomen, indien zou worden aanvaard dat door dergelijke criteria bepaalde categorieën „leden van het publiek”, a fortiori „leden van het betrokken publiek” zoals milieuorganisaties die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus, elk recht van beroep werd ontzegd.
- 47 Door dergelijke criteria kan de milieuorganisaties met name niet de mogelijkheid worden ontnomen om te doen toezien op naleving van de voorschriften van het milieurecht van de Unie, aangezien dergelijke voorschriften meestal zijn gericht op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de individuele belangen van particulieren, en die organisaties tot taak hebben het algemeen belang te beschermen (zie in die zin arrest van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punt 46).
- 48 De in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus opgenomen bewoordingen „eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria” houden weliswaar in dat de verdragspartijen bij de uitvoering van die bepaling een beoordelingsbevoegdheid behouden, doch zij staan niet toe dat zij criteria hanteren die dermate streng zijn dat het voor milieuorganisaties feitelijk onmogelijk is om op te komen tegen in die bepalingen bedoelde handelingen of nalatigheden.
- 49 In casu zet de verwijzende rechter met betrekking tot de „eventuele criteria” uiteen dat de erkenning van de hoedanigheid van partij in het hoofdgeding, dat wil zeggen een procedure die krachtens de waterwetgeving wordt gevoerd, aan één van de milieuorganisaties waaraan geen publiekrechtelijke subjectieve rechten zijn verleend, niet gebaseerd kan worden op de bepalingen van het WRG, meer bepaald op § 102, lid 1, onder a) en b), WRG.
- 50 Voorts zet hij uiteen dat naar Oostenrijks recht alleen natuurlijke of rechtspersonen die de hoedanigheid van partij in een bestuursrechtelijke procedure hebben, beroep in rechte kunnen instellen teneinde een inbreuk op hun rechten aan te voeren.
- 51 Uit deze elementen van het nationale recht lijkt te volgen dat wanneer een milieuorganisatie in het kader van de waterwetgeving niet is erkend als partij in de procedure, zij zelfs wanneer zij voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus om onder het begrip „betrokken publiek” te vallen, naar Oostenrijks recht geen beroep bij de nationale rechter kan instellen teneinde op te komen tegen een besluit tot goedkeuring van een project dat strijdig kan zijn met de verplichting om de achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen, zoals deze is opgenomen in artikel 4 van richtlijn 2000/60.
- 52 Door milieuorganisaties aldus uit te sluiten van elk recht van beroep tegen een dergelijk besluit tot goedkeuring, is het betrokken nationale procesrecht in strijd met de verplichtingen voortvloeiende uit een gezamenlijke lezing van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en artikel 47 van het Handvest.
- 53 In casu blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat a priori niet is uitgesloten dat aan een milieuorganisatie zoals Protect toch de hoedanigheid van partij in de procedure kan worden toegekend, en wel op basis van een uitlegging van de algemene bepaling in § 8 AVG.
- 54 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het aan de verwijzende rechter staat om het nationale procesrecht ter zake van de voorwaarden voor het instellen van een beroep, zo veel mogelijk in overeenstemming met zowel de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van dat Verdrag als de effectieve

rechterlijke bescherming van de door het Unierecht verleende rechten uit te leggen, teneinde een milieuorganisatie zoals Protect in staat te stellen, bij de rechter op te komen tegen een na een bestuurlijke procedure genomen besluit dat in strijd zou kunnen zijn met het milieurecht van de Unie (zie naar analogie arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 52).

- 55 Zou een dergelijke conforme uitlegging echter onmogelijk blijken te zijn, dan dient de verwijzende rechter in het bij hem aanhangig geding geen toepassing te geven aan de regel van nationaal procesrecht die vereist dat de betrokken milieuorganisatie de hoedanigheid van partij in de procedure heeft, teneinde beroep te kunnen instellen tegen een besluit tot goedkeuring van een project dat strijdig kan zijn met de verplichting om de achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen, zoals deze is opgenomen in artikel 4 van richtlijn 2000/60.
- 56 Blijkens vaste rechtspraak van het Hof is de nationale rechter, die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van Unierecht, verplicht zorg te dragen voor de volle werking van deze normen en moet hij daarbij zo nodig op eigen gezag elke strijdige bepaling van – zelfs latere – nationale wetgeving buiten toepassing laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten (zie met name arresten van 9 maart 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punten 21 en 24, en 5 april 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 Met de aan de aard van het Unierecht verbonden eisen is immers onverenigbaar elke bepaling van een nationale rechtsorde of elke wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden dat aan de doeltreffendheid van het Unierecht wordt afgedaan doordat de rechter die bevoegd is om dit recht toe te passen, de macht wordt ontzegd om bij die toepassing zelf al het nodige te doen om de nationale wettelijke bepalingen die de volle werking van de Unieregels zouden kunnen verhinderen, opzij te zetten (zie met name arresten van 9 maart 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punt 22, en 5 april 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een milieuorganisatie die conform de regels is opgericht en haar activiteiten verricht in overeenstemming met de eisen van nationaal recht, in rechte moet kunnen opkomen tegen een besluit tot goedkeuring van een project dat strijdig kan zijn met de verplichting om de achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen, zoals deze is opgenomen in artikel 4 van richtlijn 2000/60.

Tweede vraag

- 59 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in een situatie zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, de naleving van het Verdrag van Aarhus wordt verzekerd wanneer een lidstaat voorziet in een recht van beroep bij de rechter tegen het betrokken besluit van het bestuursorgaan, of dat die naleving tevens vereist dat de aan richtlijn 2000/60 ontleende rechten reeds in het kader van de bestuurlijke procedure geldend kunnen worden gemaakt.
- 60 Uit het antwoord op de eerste vraag volgt dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een milieuorganisatie zoals Protect in rechte moet kunnen opkomen tegen een besluit tot goedkeuring van een project dat strijdig kan zijn met de verplichting om de achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen, zoals deze is opgenomen in artikel 4 van richtlijn 2000/60.
- 61 De vraag of Protect aan het Verdrag van Aarhus tevens een recht op inspraak in de bestuurlijke procedure van goedkeuring ontleent teneinde in het kader van die procedure een eventuele schending van artikel 4 van richtlijn 2000/60 aan de orde te stellen, is echter een andere vraag die alleen moet

worden onderzocht in het licht van artikel 6 van dat Verdrag, welke bepaling volgens het Hof integrerend deel uitmaakt van het Unierecht (arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punt 45).

- 62 De inspraak in de milieubesluitvormingsprocedure onderscheidt zich immers van en heeft een ander doel dan het beroep in rechte, aangezien laatstgenoemd beroep in voorkomend geval kan worden ingesteld tegen de beslissing die na afloop van die procedure is genomen (zie in die zin arrest van 15 oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08, EU:C:2009:631, punt 38).
- 63 Zoals uit artikel 6, leden 3, 4 en 7, van het Verdrag van Aarhus blijkt geeft dit artikel het publiek met name het recht om „gedurende de milieubesluitvorming [...] doeltreffend deel te nemen” door „schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit”. Deze inspraak moet „vroegtijdig” aanvangen, dat wil zeggen „wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden”.
- 64 Overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder a) en b), van het Verdrag van Aarhus gelden de door dit artikel verleende rechten van inspraak echter alleen wanneer het gaat om de vaststelling van een besluit over voorgestelde activiteiten die worden vermeld in bijlage I bij dat Verdrag, dan wel activiteiten die niet daarin worden vermeld, doch wel een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben.
- 65 Zoals uit punt 36 van dit arrest volgt, staat vast dat de activiteit waarop het in het hoofdgeding aan de orde zijnde goedkeuringsbesluit betrekking heeft, niet wordt vermeld in bijlage I bij het Verdrag van Aarhus.
- 66 Alleen indien de verwijzende rechter in het kader van het onderzoek dat hij dient te verrichten overeenkomstig hetgeen in de punten 41 tot en met 43 van dit arrest is gezegd, tot het oordeel zou komen dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project een aanzienlijk effect op het milieu kan hebben in de zin van artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus, met name op de toestand van de wateren waar het in de aan het hoofdgeding aan de orde zijnde vergunningprocedure om gaat, zou Protect derhalve aan artikel 6 van het Verdrag van Aarhus een recht op inspraak in de bestuurlijke vergunningprocedure ontleen teneinde in het kader van die procedure een eventuele schending van artikel 4 van richtlijn 2000/60 aan de orde te kunnen stellen.
- 67 Zou de verwijzende rechter daarentegen vaststellen dat uitgesloten is dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project een aanzienlijk effect op de toestand van de betrokken wateren kan hebben, dan volgt daaruit dat Protect alleen beschikt over het recht van beroep zoals dat in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus is voorzien.
- 68 Ofschoon artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus een lidstaat als zodanig niet verplicht om een recht op inspraak, in de hoedanigheid van partij in de procedure, te verlenen in een bestuurlijke vergunningprocedure zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, ligt dit anders indien de verkrijging van die hoedanigheid volgens het toepasselijke nationale recht een voorwaarde is waaraan noodzakelijkerwijs moet zijn voldaan om beroep te kunnen instellen teneinde het besluit te betwisten dat na afloop van die procedure is genomen.
- 69 Indien het nationale recht een dergelijk verband legt tussen de hoedanigheid van partij in de bestuurlijke procedure en het recht op beroep bij de rechter, kan die hoedanigheid immers niet worden geweigerd, omdat anders elke nuttige werking aan het recht van beroep wordt ontnomen, of dit recht zelfs zijn inhoud zou verliezen, hetgeen in strijd zou zijn met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest.
- 70 Uit de aanwijzingen van de verwijzende rechter blijkt dat het Oostenrijks recht een dergelijk verband legt.

- 71 In deze context moet eveneens rekening worden gehouden met artikel 14 van richtlijn 2000/60, „Voorlichting en raadpleging van het publiek”, daar dit in de eerste volzin van lid 1 bepaalt dat de lidstaten „de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aanmoedigen, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen”.
- 72 Een vergunningprocedure voor een bijzonder project dat kan leiden tot een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam moet worden aangemerkt als „uitvoering” in de zin van deze bepaling (zie in die zin arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 32).
- 73 Bovendien volgt uit de woorden „met name” die eveneens worden gebruikt in artikel 14, lid 1, van richtlijn 2000/60, dat de actieve participatie van alle betrokken partijen zich niet beperkt tot de opstelling, de herziening en de aanpassing van stroomgebiedsbeheersplannen.
- 74 Daarentegen vormt het woord „aanmoedigen” in artikel 14, lid 1, een nogal programmatische formulering, zodat het dwingend karakter daarvan beperkt is. Dit wordt overigens bevestigd door het feit dat waar de andere bepalingen van artikel 14 op zich echte verplichtingen inhouden, eerstgenoemde zich specifiek beperken tot de procedure van opstelling, herziening en aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen.
- 75 Dit neemt niet weg dat een lidstaat bij de toepassing van richtlijn 2000/60 de inhoud van artikel 14, lid 1, van die richtlijn moet eerbiedigen, die bestaat in de verplichting om de actieve deelneming van alle betrokken partijen aan te moedigen bij de uitvoering van die richtlijn.
- 76 Zoals in de punten 49 tot en met 51 van dit arrest reeds is uiteengezet, lijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier te volgen dat een milieuorganisatie zoals Protect, zelfs al voldoet zij aan de eisen van artikel 2, lid 5, van het Verdrag van Aarhus om onder het begrip „betrokken publiek” te vallen, krachtens het toepasselijke nationale recht in het kader van een bestuurlijke procedure die op grond van de waterwetgeving wordt gevoerd, in beginsel niet de hoedanigheid van partij in de procedure kan krijgen.
- 77 Bovendien staat vast dat Protect weliswaar tot op zekere hoogte inspraak heeft kunnen hebben in de vergunningprocedure in haar hoedanigheid van „belanghebbende” in de zin van § 102, lid 2, WRG, waardoor zij met name argumenten heeft kunnen aanvoeren om aan te tonen dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project de bijzondere kenmerken van een beschermd gebied kan aantasten in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/42, doch deze hoedanigheid staat niet gelijk aan die van partij in de procedure.
- 78 Dienaangaande blijkt uit de elementen van het dossier waarover het Hof beschikt dat Protect, indien haar de hoedanigheid van partij in de procedure was verleend, actief inspraak had kunnen hebben in het besluitvormingsproces door haar argumenten over de milieurisico's van het beoogde project, met name die betreffende de gevolgen van het project op de toestand van de waterlichamen, beter en op relevantere wijze uiteen te zetten en door deze in de vorm van bezwaren aan te voeren, waarmee de bevoegde autoriteiten vóór de goedkeuring en de uitvoering van dat project rekening hadden moeten houden.
- 79 Een dergelijk actieve inspraak van Protect als milieuorganisatie die conform de regels is opgericht en haar activiteiten verricht in overeenstemming met de eisen van het toepasselijke nationale recht, was des te belangrijker daar alleen dergelijke organisaties gericht zijn op het algemeen belang en niet op de bescherming van de individuele belangen van particulieren.

- 80 Onder deze omstandigheden staat het aan de verwijzende rechter om het betrokken procesrecht, met name de algemene bepaling van § 8 AVG, zo veel mogelijk uit te leggen in een zin die in overeenstemming is met artikel 14, lid 1, van richtlijn 2000/60, teneinde een milieuorganisatie zoals Protect in staat te stellen om, in de hoedanigheid van de partij in de procedure, inspraak te hebben in een bestuurlijke vergunningprocedure zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, die de uitvoering van die richtlijn beoogt (zie naar analogie arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punt 52).
- 81 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de gecombineerde bepalingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, artikel 47 van het Handvest en artikel 14, lid 1, van richtlijn 2000/60 aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich verzetten tegen een nationaal procesrecht dat in een situatie zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, milieuorganisaties uitsluit van het recht om, in de hoedanigheid van partij in de procedure, inspraak te hebben in een vergunningprocedure die de uitvoering van richtlijn 2000/60 beoogt, en die het recht van beroep tegen besluiten die na afloop van een dergelijke procedure zijn genomen, alleen beperkt tot personen die deze hoedanigheid hebben.

Derde vraag

- 82 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus aldus moet worden uitgelegd, dat het zich in een situatie zoals die van het onderhavige hoofdgeding ertegen verzet dat een milieuorganisatie wordt geconfronteerd met een vervalregel van nationaal procesrecht, op grond waarvan een persoon de hoedanigheid van partij in de procedure verliest en dus geen beroep kan instellen tegen het besluit dat na afloop van die procedure is genomen, indien hij heeft nagelaten om reeds in de bestuurlijke procedure tijdig zijn bezwaren kenbaar te maken en, ten laatste, in de mondelinge fase van die procedure.
- 83 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, zoals in de punten 49 tot en met 51 en 76 van dit arrest reeds is opgemerkt, uit de verwijzingsbeslissing lijkt te volgen dat een milieuorganisatie zoals Protect op grond van het toepasselijke nationale procesrecht in beginsel niet de hoedanigheid van partij in de procedure kan krijgen, met het oog op inspraak in een bestuurlijke vergunningprocedure voor een project dat strijdig kan zijn met de in artikel 4 van richtlijn 2000/60 opgenomen verplichting om achteruitgang van de toestand van de waterlichamen te voorkomen.
- 84 Aangezien in casu derhalve a priori lijkt te zijn uitgesloten dat Protect daadwerkelijk de hoedanigheid van partij in die bestuurlijke vergunningprocedure heeft kunnen krijgen, is niet duidelijk hoe haar die hoedanigheid op grond van § 42 AVG kan zijn ontnomen, hetgeen de verwijzende rechter in het kader van zijn derde vraag als uitgangspunt neemt. Dit geldt temeer daar § 102, lid 2, WRG bepaalt dat alleen een persoon die de hoedanigheid van partij in de procedure heeft, het recht heeft om bezwaren te maken in het kader van die bestuurlijke procedure.
- 85 Derhalve moet de derde vraag worden beantwoord voor zover uit de verwijzingsbeslissing uitdrukkelijk blijkt dat het door Protect ingestelde beroep in casu door de rechter in eerste aanleg is verworpen, juist omdat zij krachtens de vervalregel van § 42 AVG haar hoedanigheid van partij in de procedure had verloren, waaruit volgt dat deze vraag niet kennelijk hypothetisch is in de zin van de vaste rechtspraak van het Hof (zie met name arrest van 12 oktober 2017, Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, punten 30 en 31).
- 86 Ten gronde moet met betrekking tot de derde vraag worden opgemerkt dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus uitdrukkelijk bepaalt dat voor de in die bepaling bedoelde beroepen „criteria” kunnen worden gesteld, hetgeen in beginsel betekent dat de lidstaten in het kader van de beoordelingsbevoegdheid die hun in dat opzicht is verleend, regels van nationaal procesrecht kunnen vaststellen voor de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dergelijke beroepen in te stellen.

- 87 In deze context moet er echter aan worden herinnerd dat wanneer de lidstaten de procedurele bepalingen vastleggen voor beroepen in rechte die worden ingesteld ter vrijwaring van de door richtlijn 2000/60 toegekende rechten, zij de eerbiediging moeten waarborgen van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, dat een herbevestiging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vormt (zie in die zin met name arrest van 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 88 Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus verzet zich in beginsel echter niet tegen een vervalregel zoals in § 42 AVG is voorzien, die de verplichting inhoudt van een daadwerkelijke uitoefening, vanaf het stadium van de bestuurlijke procedure, van het door de hoedanigheid van partij in de procedure verleende recht om bezwaren te maken die betrekking hebben op de naleving van de relevante regels van het milieurecht, aangezien door een dergelijke regel het snelst de litigieuze punten kunnen worden bepaald en eventueel in de loop van de bestuurlijke procedure kunnen worden opgelost, zodat een beroep in rechte niet langer nodig is.
- 89 Een vervalregel kan dus bijdragen tot het doel van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus zoals dat in overweging 18 van dat Verdrag wordt genoemd, namelijk te voorzien in doelmatige mechanismen van rechtspraak, en lijkt tevens op één lijn te zijn met artikel 9, lid 4, van dat Verdrag, dat verlangt dat de met name in artikel 9, lid 3, daarvan bedoelde procedures voorzien in „passende en doeltreffende” middelen alsmede dat zij „billijk” zijn.
- 90 Onder deze omstandigheden kan de vervalregel, ondanks het feit dat deze als prealabele voorwaarde om beroep in rechte te kunnen instellen, een beperking vormt van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest, gerechtvaardigd worden overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest voor zover hij bij wet wordt gesteld, de wezenlijke inhoud van bedoeld recht eerbiedigt en, onder eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie naar analogie arrest van 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punten 61-71).
- 91 Om aan het evenredigheidvereiste te voldoen moet de wijze waarop in concreto over de in het Oostenrijkse recht beschikbare bestuursrechtelijke beroepswegen kan worden beschikt, het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte niet onevenredig aantasten (zie naar analogie arrest van 27 september 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punt 72).
- 92 In dit verband rijst de vraag of het feit dat in een situatie zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, een milieuorganisatie zoals Protect wordt geconfronteerd met de betrokken vervalregel, een buitensporige beperking kan vormen van het recht op beroep bij de rechter zoals artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, wil waarborgen met het oog op de bescherming van de rechten die artikel 4 van richtlijn 2000/60 verleent.
- 93 Ofschoon het uiteindelijk de taak van de verwijzende rechter is om deze vraag aan de hand van een beoordeling van alle relevante feiten en nationale wetgeving te beantwoorden, lijkt deze, gelet op de elementen van het aan het Hof overgelegde dossier en onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, bevestigend te moeten worden beantwoord.
- 94 Protect kan in dit verband moeilijk worden verweten dat zij de toepassing van de in § 42 AVG bedoelde vervalregel niet heeft verhinderd, door reeds in het stadium van de bestuurlijke procedure het door de hoedanigheid van partij in de procedure verleende recht uit te oefenen om bezwaren aan te voeren, ontleend aan een schending van de waterwetgeving die richtlijn 2000/60 beoogt om te zetten in nationaal recht.

- 95 Deze organisatie heeft de bevoegde autoriteiten immers gevraagd om haar de hoedanigheid van partij in de procedure te verlenen, doch dit is geweigerd, hoofdzakelijk op grond dat § 102, lid 1, WRG geen rechtsgrondslag daartoe biedt. Die organisatie heeft derhalve moeten deelnemen aan de bestuurlijke procedure in de hoedanigheid van „belanghebbende” in de zin van § 102, lid 2, WRG, die haar overeenkomstig § 103, lid 3, WRG niet het recht gaf om bezwaren te maken waarmee de autoriteiten rekening dienden te houden alvorens een besluit over de vergunningaanvraag te nemen.
- 96 Gelet op het toepasselijke nationale procesrecht, lijkt het verwijt dat niet tijdig bezwaren zijn gemaakt teneinde de toepassing van de vervalregel van § 42 AVG te verhinderen, gelijk te staan aan de eis dat die organisaties voldoen aan een verplichting waaraan zij a priori niet kunnen voldoen. Welnu, *impossibilium nulla obligatio est*.
- 97 Zelfs al is de verplichting van § 42 AVG, zoals de Oostenrijkse regering betoogt, veeleer formeel, in die zin dat ter vermijding van de toepassing van die vervalregel volstaat dat bezwaren worden gemaakt waarin slechts algemeen wordt gesteld dat de goedkeuring van het betrokken project strijdig zou zijn met een bepaling van de WRG, omdat de motivering van die bezwaren in een later stadium kan worden aangevuld, dit neemt niet weg dat in het hoofdgeding de milieuorganisaties uit de toepasselijke procesregels redelijkerwijs konden afleiden dat zij eerst de hoedanigheid van partij in de procedure dienden te hebben om vervolgens het recht te kunnen uitoefenen om bezwaren te maken, welk recht door die hoedanigheid wordt verleend.
- 98 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, lijkt het feit dat Protect, in een situatie die als gevolg van de toepasselijke nationale procesregel op zijn minst dubbelzinnig is, wordt geconfronteerd met de vervalregel van § 42 AVG, welke tot gevolg heeft dat zij zowel haar hoedanigheid van partij in de betrokken bestuurlijke vergunningprocedure verliest als haar recht om beroep in te stellen tegen het besluit dat na afloop van die procedure is genomen, derhalve een te grote beperking te kunnen vormen van het recht om beroep bij de rechter in te stellen dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, beoogt te garanderen voor de bescherming van de aan artikel 4 van richtlijn 2000/60 ontleende rechten.
- 99 In zoverre vormt de toepassing van die regel, in een situatie zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, een beperking van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het Handvest, die niet wordt gerechtvaardigd overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest.
- 100 Onder voorbehoud van verificatie van de relevante feiten en nationale wetgeving door de verwijzende rechter, dient hij dus, overeenkomstig de beginselen die in de punten 55 en 56 van dit arrest in herinnering zijn gebracht, de in het toepasselijke nationale procesrecht opgenomen vervalregel in het bij hem aanhangig geding buiten toepassing te laten.
- 101 Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag worden geantwoord dat onder voorbehoud van verificatie van de relevante feiten en nationale wetgeving door de verwijzende rechter, artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich in een situatie zoals die in het onderhavige hoofdgeding aan de orde is, ertegen verzet dat een milieuorganisatie wordt geconfronteerd met een vervalregel van nationaal procesrecht, op grond waarvan een persoon de hoedanigheid van partij in de procedure verliest en dus geen beroep kan instellen tegen het besluit dat na afloop van die procedure is genomen, indien hij heeft nagelaten om reeds in de bestuurlijke procedure tijdig zijn bezwaren kenbaar te maken en, ten laatste, in de mondelinge fase van die procedure.

Kosten

¹⁰² Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 9, lid 3, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat een milieuorganisatie die conform de regels is opgericht en haar activiteiten verricht in overeenstemming met de eisen van nationaal recht, in rechte moet kunnen opkomen tegen een besluit tot goedkeuring van een project dat strijdig kan zijn met de verplichting om de achteruitgang van de waterlichamen te voorkomen, zoals deze is opgenomen in artikel 4 van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.**
- 2) **De gecombineerde bepalingen van artikel 9, lid 3, van dit Verdrag, dat is goedgekeurd bij besluit 2005/370, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en artikel 14, lid 1, van richtlijn 2000/60 moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich verzetten tegen een nationaal procesrecht dat in een situatie zoals die in het hoofdgeding aan de orde is, milieuorganisaties uitsluit van het recht om, in de hoedanigheid van partij in de procedure, inspraak te hebben in een vergunningprocedure die de uitvoering van richtlijn 2000/60 beoogt, en die het recht van beroep tegen besluiten die na afloop van een dergelijke procedure zijn genomen, alleen beperkt tot personen die deze hoedanigheid hebben.**
- 3) **Onder voorbehoud van verificatie van de relevante feiten en nationale wetgeving door de verwijzende rechter, moet artikel 9, leden 3 en 4, van dit Verdrag, dat is goedgekeurd bij besluit 2005/370, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, aldus worden uitgelegd dat het zich in een situatie zoals die in het onderhavige hoofdgeding aan de orde is, ertegen verzet dat een milieuorganisatie wordt geconfronteerd met een vervalregel van nationaal procesrecht, op grond waarvan een persoon de hoedanigheid van partij in de procedure verliest en dus geen beroep kan instellen tegen het besluit dat na afloop van die procedure is genomen, indien hij heeft nagelaten om reeds in de bestuurlijke procedure tijdig zijn bezwaren kenbaar te maken en, ten laatste, in de mondelinge fase van die procedure.**

ondertekeningen