Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

20. detsember 2017*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2000/60/EÜ – Euroopa Liidu veepoliitika – Artikli 4 lõige 1 ja artikli 14 lõige 1 – Kohustus vältida veekogude seisundi halvenemist ja soodustada kõigi huvitatud poolte aktiivset osalemist direktiivi rakendamises – Århusi konventsioon – Üldsuse osalemine keskkonnaasjade otsustamises ja õigus neis asjus kohtu poole pöörduda – Artikkel 6 ja artikli 9 lõiked 3 ja 4 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikkel 47 – Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele – Projekt, millel võib olla mõju vee seisundile – Haldusmenetlus projektile loa andmiseks – Keskkonnakaitseorganisatsioon – Nõue haldusmenetluses menetluspoole staatuse saamiseks – Võimalus tugineda direktiivist 2000/60/EÜ tulenevatele õigustele – Menetluspoole staatuse ja kaebeõiguse välistamine juhul kui nimetatud õigustele ei ole haldusmenetluses õigel ajal tuginetud

Kohtuasjas C-664/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus,) 26. novembri 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. detsembril 2015, menetluses

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation

versus

Bezirkshauptmannschaft Gmünd

EUROOPA KOHUS (teine koda)

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (ettekandja) ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikku menetlust ja 15. märtsi 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, esindaja: *Rechtsanwalt* L. E. Riegler,

– Austria valitsus, esindajad: C. Pesendorfer ja C. Vogl,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman ja M. de Ree,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

– Euroopa Komisjon, esindajad: L. Pignataro-Nolin, C. Hermes ja E. Manhaeve,

olles 12. oktoobri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000 aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275) artikli 4 või selle direktiivi kui sellise ning keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon“), artikli 9 lõike 3 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisationi (keskkonnaorganisatsioon Protect, looduse, liikide ja maastike kaitseks, Austria, edaspidi „Protect“) ja Bezirkshauptmannschaft Gmündi (Gmündi ringkonnavalitsus, Austria) vahelises kohtuvaidluses seoses selle organisatsiooni taotlusega tunnistada ta menetluspooleks veealaste õigusaktide alusel Aichelberglift Karlstein GmbH poolt esitatud lumetootmisrajatise loa pikendamise taotluse asjas.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Århusi konventsiooni põhjendus 18 on sõnastatud:

„Olles huvitatud sellest, et organisatsioonidel ja teistel üldsuse esindajatel on võimalik pöörduda kohtu poole või kasutada muid õiguslikke vahendeid, et kaitsta oma õigustatud huve ja tagada seaduste täitmine“.

4 Konventsiooni artikli 2 „Mõisted“ lõigetes 4 ja 5 on ette nähtud:

„4. Üldsusena käsitatakse üht või mitut füüsilist või juriidilist isikut ning siseriiklike õigusaktide või -praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioone, rühmi või muid ühendusi.

5. Asjast huvitatud üldsus on avalikkus, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnaasjade otsustamisest; asjast huvitatud üldsusena käsitatakse ka keskkonnakaitset edendavaid valitsusväliseid organisatsioone, mis vastavad siseriikliku õiguse nõuetele.“

5 Konventsiooni artiklis 6 „Üldsuse osalemine eritegevusega seotud asjade otsustamisel“ on sätestatud:

„1. Konventsiooniosaline:

a) kohaldab selle artikli sätteid otsuste suhtes, mis tehakse lisas I loetletud tegevuste lubamiseks või keelamiseks;

b) kohaldab siseriikliku õiguse järgi käesoleva artikli sätteid ka selle tegevuse kohta tehtud otsuste suhtes, mida ei ole lisas I nimetatud ja millel võib olla oluline mõju keskkonnale. Konventsiooniosaline teeb kindlaks, kas need sätted kehtivad sellise tegevuse kohta;

[…]

2. Keskkonnaasjade otsustajad teevad asjast huvitatud üldsusele otsustamise varases etapis ja tõhusal viisil avalikult või isiklikult teatavaks. […]

[…]

3. Et üldsus saaks keskkonnaasjade otsustamise igas etapis tõhusalt osaleda, nähakse osalemiskorras lõike 2 kohaseks teavitamiseks ette mõistlikud tähtajad, mis võimaldavad üldsusel otsustamiseks piisavalt valmistuda ja otsustamises osaleda.

4. Et tagada üldsuse osalemise tõhusus, näeb konventsiooniosaline ette tema osalemise juba otsustamise algetapis, kui kõik variandid on lahtised.

5. Vajaduse korral innustab konventsiooniosaline taotlejat tegema kindlaks asjast huvitatud üldsuse, et arutada taotluse eesmärke ja edastada infot oma taotluse eesmärkide kohta enne loa taotlemist.

6. Kui see on ette nähtud konventsiooniosalise siseriiklikus õiguses, teeb ta pädevale asutusele kohustuseks viivitamata esitada selles artiklis nimetatud otsuste tegemiseks vajalik info asjast huvitatud üldsusele tasuta tutvumiseks ajal, mil üldsus osaleb otsustamises. See ei ole vastuolus konventsiooniosalise õigusega artikli 4 lõigete 3 ja 4 alusel keelduda teatava info avalikustamisest. […]

[…]

7. Üldsuse osalemise menetluskorra kohaselt võib üldsus esitada kavandatava tegevuse kohta asjakohaseid kommentaare, teavet, analüüse ja arvamusi kirjalikult või avalikul arutelul või järelepärimisel, kus viibib taotleja, vajaduse järgi ka suuliselt.

[…]“

6 Konventsiooni artikli 9 „Õigus pöörduda kohtusse“ lõigetes 2–4 on ette nähtud:

„2 Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asjast huvitatud üldsuse esindajal,

a) kellel on põhjendatud huvi või

b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega,

on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks.

Mõisted põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.

[…]

3. Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.

4. Lisaks lõikele 1 ja piiramata selle kohaldamist, peavad lõigetes 1, 2 ja 3 nimetatud menetlused nägema ette kohased ja tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas vajaduse korral esialgse õiguskaitse, ning olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid. Selle artikli alusel tehakse või talletatakse otsused kirjalikult. Kohtuotsused ja võimaluse korral ka muu asutuse otsused peavad olema üldsusele kättesaadavad.“

Liidu õigus

Direktiiv 92/43

7 Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102), mida on muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta direktiiviga 2006/105/EÜ (ELT 2006, L 363, lk 368) (edaspidi „direktiiv 92/43“), artikli 6 lõikes 3 on sätestatud:

„Iga kava või projekti, mis ei ole otseselt seotud ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik, kuid mis tõenäoliselt avaldab alale olulist mõju eraldi või koos muude kavade või projektidega, tuleb asjakohaselt hinnata seoses tagajärgedega, mida see ala kaitse-eesmärkidele avaldab. Pädevad siseriiklikud asutused annavad kavale või projektile kava või projekti tagajärgede hindamise järelduste alusel ning lõike 4 sätete kohaselt nõusoleku alles pärast seda, kui nad on kindlaks teinud, et see ei avalda asjaomase ala terviklikkusele negatiivset mõju, ja teevad seda vajaduse korral pärast avaliku arvamuse saamist.“

Direktiiv 2000/60

8 Direktiivi 2000/60 põhjendustes 11, 19, 27 ja 46 on märgitud:

„(11) Vastavalt asutamislepingu artikli 174 sätetele peab ühenduse keskkonnapoliitika kaasa aitama keskkonnakvaliteedi säilitamisele, kaitsele ja parandamisele ning loodusressursside kaalutletud ja mõistlikule kasutamisele ning rajanema ettevaatusprintsiibil ning põhimõtetel, et tuleb võtta ennetusmeetmeid, et keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas ning et saastaja peab maksma.

[…]

(19) Käesoleva direktiivi eesmärgiks on säilitada ja parandada vesikeskkonda ühenduses. See eesmärk puudutab peamiselt asjaomase vee kvaliteeti. […]

[…]

(27) Käesoleva direktiivi lõppeesmärk on saavutada prioriteetsete ohtlike ainete kaotamine ning aidata kaasa looduslike ainete loodusliku fooni lähedase kontsentratsiooni saavutamisele merekeskkonnas.

[…]

(46) Et tagada üldsuse, sealhulgas veekasutajate kaasamine vesikonna majandamiskavade koostamisse ja ajakohastamisse, on vaja enne vajalikke meetmeid käsitlevate lõplike otsuste vastuvõtmist avaldada nõuetekohast teavet kavandatavate meetmete kohta ning anda aru edusammudest nende rakendamisel, pidades silmas üldsuse kaasamist.“

9 Direktiivi 2000/60 artiklis 1 „Sisu“ on ette nähtud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on kehtestada maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitse raamistik, mis:

a) hoiab ära veeökosüsteemide ning oma veevajaduse osas otseselt veeökosüsteemidest sõltuvate maismaaökosüsteemide ja märgalade seisundi halvenemist ning kaitseb ja parandab nende seisundit;

b) edendab säästvat veekasutust, mis põhineb kättesaadavate veeressursside pikaajalisel kaitsel;

c) seab eesmärgiks vesikeskkonna tugevdatud kaitse ja parandamise, muu hulgas erimeetmete kaudu prioriteetsete ainete vettejuhtimise, heidete ja kao järkjärguliseks vähendamiseks ning prioriteetsete ohtlike ainete vettejuhtimise, heidete ja kao lõpetamiseks või järkjärguliseks kõrvaldamiseks;

[…]“

10 Nimetatud direktiivi artikli 4 „Keskkonnaalased eesmärgid“ lõikes 1 on sätestatud:

„Vesikonna majandamiskavas nimetatud meetmeprogrammide elluviimisel:

a) pinnavee puhul:
   i) rakendavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et ära hoida kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine, kui lõigetest 6 ja 7 ei tulene teisiti ning ilma et piirataks lõike 8 kohaldamist;
   ii) kaitsevad, parandavad ja taastavad liikmesriigid kõiki pinnaveekogusid, kui alapunkti iii kohaldamisest tehis- ja oluliselt muudetud veekogude suhtes ei tulene teisiti, eesmärgiga saavutada pinnavee hea seisund hiljemalt 15 aastat pärast käesoleva direktiivi jõustumist vastavalt V lisa sätetele, järgides seejuures lõike 4 kohaselt kindlaks määratud tähtajapikendusi ja lõigete 5, 6 ja 7 kohaldamist ning ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist;
   iii) kaitsevad ja parandavad liikmesriigid kõiki tehisveekogusid ja oluliselt muudetud veekogusid eesmärgiga saavutada hea ökoloogiline potentsiaal ja pinnavee hea keemiline seisund hiljemalt 15 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest vastavalt V lisa sätetele, järgides seejuures lõike 4 kohaselt kindlaks määratud tähtajapikendusi ja lõigete 5, 6 ja 7 kohaldamist ning ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist;

[…]“

11 Direktiivi 2000/60 artikli 14 „Avalikkuse teavitamine ja konsulteerimine“ lõige 1 näeb ette:

„1. Liikmesriigid soodustavad kõigi huvitatud poolte aktiivset osalemist käesoleva direktiivi rakendamises, eelkõige vesikonna majandamiskavade koostamises, ülevaatamises ja ajakohastamises. Liikmesriigid tagavad, et iga valglapiirkonna kohta avaldatakse järgmine teave ning võimaldatakse üldsusel, sealhulgas kasutajatel, teha selle kohta märkusi:

[…]

2. Liikmesriigid annavad nende dokumentide kohta kirjalike märkuste tegemiseks vähemalt kuus kuud aega, et võimaldada aktiivset osalemist ja konsulteerimist.

[…]“

Austria õigus

12 Haldusmenetluse seaduse üldosa seaduse (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, edaspidi „AVG“) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni §-s 8 on sätestatud:

„Isikud, kes lähtuvad haldusorgani tegevusest või keda haldusorgani tegevus puudutab, on huvitatud isikud ning kui nad osalevad asjas oma õigust teostades või lähtuvalt õiguslikust huvist, on nad pooled.“

13 AVG §-s 41 on ette nähtud:

„(1) Suulisest menetlusest tuleb teadaolevatele huvitatud isikutele isiklikult teada anda. Kui huvitatud isikutena tuleb kõne alla veel teisi isikuid, tuleb teade menetluse kohta avaldada ka omavalitsusüksuse ametlike teadete tahvlil, ametkondlike teadete avaldamiseks ette nähtud ajalehes või asutuse elektroonilises teatajas.

(2) […] Teade (teadaanne) menetluse alustamise kohta peab sisaldama kutsete puhul ette nähtud teavet, sealhulgas viidet § 42 kohaselt tekkivatele tagajärgedele. […]“

14 AVG § 42 lõikes 1 on ette nähtud:

„Kui suulisest menetlusest anti teada § 41 lõike 1 teises lauses haldusmenetlusnormides ette nähtud erivormis, kaotab isik menetluspoole staatuse, kui ta ei esita hiljemalt üks päev enne menetluse algust asutusele selle vastuvõtuaegadel või menetluse ajal vastuväiteid. Kui haldusmenetlusnormid ei sisalda sätteid teadaande vormi kohta, tekib esimeses lauses nimetatud õiguslik tagajärg juhul, kui suulisest menetlusest on vastavalt § 41 lõike 1 teisele lausele ja sobivas vormis teada antud.“

15 Veeseaduse (Wasserrechtsgesetz, edaspidi „WRG“) käesolevas kohtuasjas kohaldatava versiooni artiklis 102 on ette nähtud:

(1) Pooled on

a) taotleja

b) isikud, kes kohustatud täitma, taluma või tegevusest hoiduma või kelle õigused […] on muul viisil mõjutatud, kalapüügiõiguse […] või kasutusõiguse […] omajad ja isikud, kes esitavad vastuväiteid;

[…]

(2) Huvitatud isikud [AVG] § 8 tähenduses on eelkõige lähtudes asjaomase suulise menetluse objektist ja niivõrd kui neile ei ole juba omistatud poole staatust lõike 1 alusel, isikud, kellel on huvi avaliku kasutuse vastu, kes on mõjutatud kinnisasjade asjaõiguste omajad, kes võivad saada kasu rajatise säilimisest või sellest loobumisest või veekasutusõiguse lõppemisest, või keda projekti vaidlustamise menetluses võib lugeda pooleks (lõige 1) projekti teostamisel.

(3) Huvitatud isikutel on lubatud menetluse jooksul oma huve väljendada, kuid neil ei ole õigust esitada vastuväiteid.

[…]“

16 WRG § 145(b) lõikest 6 nähtub, et selle föderaalseadusega võetakse muu hulgas üle direktiiv 2000/60.

17 2000. aasta keskkonnamõju hindamise seadusega (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, *BGBl*. 697/1993, edaspidi „UVP-G 2000“) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis võetakse Austria õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (ELT 2012, L 26, lk 1) (edaspidi „keskkonnamõju hindamise direktiiv“).

18 UVP-G 2000 § 19 lõike 7 alusel võib § 19 lõikes 6 sätestatud nõuetele vastav keskkonnakaitseorganisatsioon nõuda, et tunnustataks tema menetluspoole staatusega seotud õigusi menetlustes, mis on seotud projektidega, mida teatavates liidumaades võib teostada.

19 Vastavalt UVP-G 2000 § 19 lõikele 10 võivad selliselt tunnustatud keskkonnakaitseorganisatsioonid nõuda nendes menetlustes, kaasa arvatud kohtumenetluses, keskkonnakaitse sätete järgimist, kui nad on esitanud oma kirjalikud seisukohad haldusmenetluses, eelkõige UVP-G 2000 § 9 lõikes 1 ette nähtud toimikuga avaliku tutvumise tähtaja jooksul, mis peab vältama vähemalt kuus kuud.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

20 Aichelberglift Karlstein esitas WRG alusel loa pikendamise taotluse suusakuurordile kuuluva lumetootmisrajatise jaoks, mis hõlmab veehoidlat, mida varustatakse Einsiedlbachist, Austrias asuvast jõest.

21 Selle haldusmenetluse raames taotles vastavalt UVP-G 2000 § 19 lõikele 7 tunnustatud keskkonnakaitseorganisatsioon Protect talle menetluspoole staatuse omistamist ja esitas Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 ja direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 alusel vastuväited loa andmisele.

22 Protect väitis uuringutele toetudes, et kõnealusel projektil oleks märkimisväärne mõju kaitsealustele piirkondadele direktiivi 92/43 tähenduses, eelkõige lumetootmisrajatiste põhjustatava müra tõttu ja et see kahjustaks olulisel määral nendes piirkondades esinevaid liike, mille seas on mitu kaitsealust linnuliiki, kelle elupaiku on juba kahjustanud olemasolevad rajatised, mis lisaks on juba põhjustanud mitme sellise liigi kadumise nendest piirkondadest.

23 Pärast 4. juulil 2013 vastavalt AVG §-des 41 ja 42 ette nähtud tingimustele toimunud loataotlusega seotud suulist menetlust andis Gmündi ringkonnavalitsus 4. novembri 2013. aasta otsusega välja Aichelberglift Karlsteini taotletud loa.

24 Ringkonnavalitsus lükkas Protecti taotluse ja vastuväited tagasi põhjendusel, et Protect ei ole viidanud veekaitsealaste õigusnormidega kaitstud õiguste rikkumisele, mistõttu tal puudub menetluspoole staatus.

25 4. novembri 2013. aasta otsus viitab varasemale otsusele, millega keskkonnakaitse küsimustes pädev asutus direktiivi 92/43 kohaste kaitsealuste piirkondadele projekti avalduva võimaliku mõju hinnangut sisaldavast aruandest lähtudes ei pidanud vajalikuks olla sellele projektile vastu seoses keskkonnakaitset käsitlevate eeskirjadega.

26 Protect esitas seejärel 4. novembri 2013. aasta otsuse peale kaebuse, väites, et rikutud on Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 3 ja direktiivi 2000/60 sätteid, väites eelkõige, et kuna see direktiiv kohustab säilitama vee hea keskkonnaseisundi, on kõnealuse vee keskkonnaseisundile olemasolevate lumetootmisrajatiste poolt põhjustatud kahju juba ilmne.

27 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Alam-Austria liidumaa halduskohus, Austria) jättis 30. jaanuari 2015. aasta otsusega Protecti kaebuse rahuldamata põhjendusel, et Protect oli AVG § 42 kohaselt kaotanud menetluspoole staatuse, kuna ta ei esitanud haldusmenetluse käigus ja hiljemalt suulises menetluses veekaitsealastel õigusnormidel põhinevate õigustega seotud vastuväiteid ja et pealegi ei ole Århusi konventsioon siseriiklikus õiguses otsekohaldatav.

28 Protect esitas seejärel eelotsusetaotluse esitanud kohtule kassatsioonkaebuse, väites, et Århusi konventsiooni artikli 2 lõiked 4 ja 5 ning artikli 9 lõige 3 annavad talle menetluspoole staatuse veekaitsealaseid õigusnorme käsitlevates menetlustes ja et tal on õiguslik huvi liidu keskkonnakaitset käsitlevate sätete osas, eriti direktiivi 2000/60 puhul, mida põhikohtuasjas käsitletav projekt märkimisväärselt ohustab.

29 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 2000/60 […] artikkel 4 või see direktiiv kui selline annab keskkonnakaitseorganisatsioonile menetluses, milles ei tule direktiivi 2011/92 […] kohaselt keskkonnamõju hinnata, õigusi, mille kaitseks on keskkonnakaitseorganisatsioonil õigus osaleda haldus- või kohtumenetluses vastavalt [Århusi konventsiooni] artikli 9 lõikele 3?

Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav:

2. Kas Århusi konventsiooni sätete kohaselt on nõutav, et nendele õigustele saaks tugineda juba haldusasutuses toimuvas menetluses, või piisab võimalusest, et haldusasutuse otsuse suhtes on tagatud kohtulik kaitse?

3. Kas on lubatav, et liikmesriigi menetlusõiguse (AVG § 42) kohaselt peab keskkonnakaitseorganisatsioon – nagu ka teised menetluspooled – oma vastuväited õigel ajal esitama juba haldusasutuses toimuva menetluse raames, mitte alles halduskohtule esitatavas kaebuses, kuna vastasel korral kaotab ta menetluspoole staatuse ega saa ka enam halduskohtule kaebust esitada?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

30 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2000/60 artiklit 4 või seda direktiivi kui sellist tuleb tõlgendada nii, et keskkonnakaitseorganisatsioon peab saama Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 alusel kohtus vaidlustada üksnes veekaitsealaste õigusnormidega reguleeritud otsuse loa andmiseks projektile, mille suhtes ei kohaldata direktiivi 2011/92 kohast keskkonnamõju hindamist.

31 Euroopa Kohus on juba selgitanud, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid peavad keelduma – juhul kui ei ole kehtestatud erandit – kiitmast heaks konkreetset projekti, kui see võib halvendada pinnaveekogu seisundit või ohustada pinnavee hea seisundi või pinnavee hea ökoloogilise potentsiaali ja hea keemilise seisundi saavutamist direktiivis ette nähtud ajal (kohtuotsus, 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 51).

32 Selles seoses selgitas Euroopa Kohus, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkt a ei piirdu majandamise planeerimisega seonduvate eesmärkide programmilise sõnastamisega, vaid sellel on direktiiviga ette nähtud menetluse igas etapis liikmesriikidele siduv toime, niipea kui asjaomase

veekogu ökoloogiline seisund on kindlaks tehtud, eriti loa andmisel projektidele artiklis 4 ette nähtud erandite süsteemi kasutades (vt selle kohta kohtuotsus 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punktid 43 ja 48).

33 Direktiivi 2000/60 artikkel 4 aitab samuti kaasa selle direktiivi alusel võetud meetmete peaeesmärgi saavutamisele, milleks on keskkonnakaitse tagamine ja eriti liidu veekeskkonna kvaliteedi parendamine ja säilitamine, nagu nähtub ka artiklist 1 tõlgendatuna silmas pidades direktiivi põhjendusi 11, 19 ja 27.

34 ELTL artikliga 288 direktiividele antud siduva toimega oleks vastuolus, kui põhimõtteliselt välistataks võimalus, et asjassepuutuvad isikud võivad nõuda direktiiviga kehtestatud kohustuste täitmist. Direktiivi 2000/60 kasulik mõju ja keskkonnakaitse eesmärk, mida on mainitud käesoleva otsuse eelmises punktis, eeldavad, et isikud – või olenevalt olukorrast nõuetekohaselt loodud keskkonnakaitseorganisatsioon – saaksid direktiivile kohtus tugineda ning siseriiklikud kohtud saaksid võtta direktiivi kui liidu õiguse allikat arvesse selle kontrollimisel, kas siseriiklik ametiasutus, kes on välja andnud loa kava või projekti kohta, mis võib mõjutada vee seisundit, on täitnud tal direktiivi artikli 4 alusel lasuvad kohustused, eelkõige kohustuse vältida veekogude seisundi halvenemist, ning on püsinud pädevatele siseriiklikele asutustele selle sättega jäetud kaalutlusruumi piires (vt analoogia alusel kohtuotsused, 25.7.2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 37, ja 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 44).

35 Lisaks tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt peavad liikmesriikide kohtud ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte alusel tagama isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kohtuliku kaitse, kusjuures ELL artikli 19 lõige 1 näeb muu hulgas ette liikmesriikide kohustuse kehtestada vajalikud õiguskaitsevahendid selleks, et tagada tõhus kohtulik kaitse liidu õigusega hõlmatud valdkondades (vt eelkõige kohtuotsus, 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 Mis puutub eriti sellise keskkonnakaitseorganisatsiooni nagu Protect kaebeõigusesse loa andmise otsuste peale projektidele, mis võivad olla vastuolus direktiivi 2000/60 artiklist 4 tuleneva kohustusega vältida veekogude seisundi halvenemist, siis on selge, et põhikohtuasjas käsitletav loa andmise otsus ei puuduta Århusi konventsiooni lisas I loetletud tegevusi, millest tuleneb, et see otsus ei kuulu selle konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti a kohaldamisalasse ja seega ka mitte selles ulatuses selle konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaldamisalasse.

37 Seega tekib küsimus, kas põhikohtuasjas käsitletaval juhul võib Protect Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti b alusel väita, et tal on kaebeõigus vastavalt selle konventsiooni artikli 9 lõikele 2 põhjusel, et käesoleval juhul uuris siseriiklik ametiasutus varasema menetluse raames, lähtudes hinnangust projekti mõju kohta kaitsealale direktiivi 92/43 tähenduses, kas projekt võib avaldada selle ala terviklikkusele negatiivset mõju selle direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.

38 Direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 kohaldamisalasse kuuluvaid siseriiklike asutuste otsuseid, mis käsitlevad nimelt kava või projekti keskkonnamõju hindamise põhjal riske või ala terviklikkuse säilitamist arvestades tehtud järelduste õigsust, olenemata sellest, kas need sisalduvad eraldi dokumendis või loa andmise otsuses, on silmas peetud Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punktis b ning seetõttu kuuluvad need konventsiooni artikli 9 lõike 2 kohaldamisalasse, kui need otsused eeldavad, et enne mis tahes tegevusloa andmist hindavad pädevad asutused, kas sellel tegevusel võib antud juhul olla oluline keskkonnamõju (vt selle kohta kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punktid 56 ja 57).

39 Keskkonnakaitseorganisatsioon nagu Protect, mis vastab Århusi konventsiooni artikli 2 lõike 5 tähenduses mõistele „asjast huvitatud üldsus“ seatud tingimustele, peab saama tugineda selle konventsiooni artikli 9 lõikes 2 ette nähtud kohtusse pöördumise õiguse raames liidu keskkonnaõigust

rakendavatele liikmesriigi õigusnormidele, nende seas direktiivi 92/43 artiklist 6 tulenevatele siseriiklikele normidele, ning liidu keskkonnaõiguse otsekohaldatavatele normidele (vt selle kohta kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punktid 59 ja 60).

40 Käesoleval juhul ilmneb siiski, tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib, et kuigi Protect väitis loamenetluses, et direktiivi 92/43 artikli 6 lõiget 3 on rikutud, kavatseb ta vaidlustada selle menetluse tulemusel tehtud otsuse ainult sel põhjusel, et otsus on vastuolus liikmesriigi vett käsitlevate õigusnormidega, mille eesmärk on võtta üle direktiiv 2000/60, ega ole pannud kahtluse alla artikli 6 lõike 3 alusel tehtud varasemat otsust.

41 Kuna varasema otsusega otsustas liikmesriigi päev asutus lähtudes direktiivi 92/43 kohasest projekti poolt kaitsealale avaldatava mõju hinnangust, et see projekt ei tekita ala terviklikkusele kahju direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses, võib sellest samuti tuleneda, et sellel projektil ei ole Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti b tähenduses olulist mõju keskkonnale, mistõttu hilisema, seoses veekaitsealaste õigusnormidega tehtud otsuse suhtes, ei ole konventsiooni artikkel 6 kohaldatav ja järelikult seevõrra ka mitte konventsiooni artikli 9 lõige 2.

42 See on nii siiski ainult juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus saab kindlaks teha, et tõepoolest on välistatud, et vaidlusalusel projektil võiks olla oluline negatiivne mõju põhikohtuasjas käsitletava loa andmise menetluse objektiks oleva vee seisundile.

43 Ainult siis kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks selle kontrollimise tulemusena järeldama, et selline negatiivne mõju on välistatud, järeldub sellest, et küsimust, kas käesoleval juhul keskkonnakaitseorganisatsioonil nagu Protect on õigus kaevata otsuse peale, millega antakse luba projekti kohta, mis võib olla vastuolus direktiivi 2000/60 artiklis 4 sätestatud veekogu seisundi halvendamise vältimise kohustusega, tuleb analüüsida lähtuvalt Århusi konventsiooni artikli 9 lõikest 3.

44 Sellega seoses tuleb märkida, et kui liikmesriik kehtestab menetlusnormid, mida kohaldatakse kaebustele, mis on ette nähtud Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 ja mis esitatakse, tuginedes õigustele, mis on keskkonnakaitseorganisatsioonil direktiivi 2000/60 artikli 4 alusel selleks, et kontrollitaks pädevate siseriiklike asutuste otsuseid neil nimetatud artikli alusel lasuvate kohustuste seisukohast, siis täidab see liikmesriik neist sätetest tulenevaid kohustusi, mistõttu tuleb teda käsitada liidu õigust kohaldavana Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 51 lõike 1 tähenduses, millest tuleneb, et harta on kohaldatav (vt selle kohta kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 52).

45 On tõsi, et vaid „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastaval üldsuse esindajal“ on Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 ette nähtud õigused, mistõttu sellisel sättel ei ole liidu õiguses vahetut õigusmõju. Sellest hoolimata paneb see säte siiski koostoimes harta artikliga 47 liikmesriikidele kohustuse tagada liidu õigusega antud õiguste, muu hulgas keskkonnaõiguse sätetega antud õiguste tõhus kohtulik kaitse (vt selle kohta kohtuotsus, 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punktid 45 ja 51).

46 Nagu samuti on sisuliselt märkinud kohtujurist oma ettepaneku punktides 89 ja 90, kaotaks Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 ette nähtud kaebeõigus oma tegeliku mõju, isegi sisu, kui tunnistada, et nende kriteeriumide seadmisega jäetakse teatavad kategooriad „üldsuse esindajaid“, rääkimata „asjast huvitatud üldsuse esindajatest“ nagu Århusi konventsiooni artikli 2 lõikes 5 esitatud nõuetele vastavad keskkonnakaitseorganisatsioonid, ilma igasugusest kaebeõigusest.

47 Eriti ei või nende kriteeriumide seadmine jätta keskkonnakaitseorganisatsioone ilma võimalusest lasta kontrollida liidu keskkonnaõiguse normide järgimist, kuna sellised normid on ka kõige sagedamini suunatud üldisele huvile, mitte üksnes eraisikute huvide kaitsele üksikult võttes ja nimetatud

organisatsioonide missioon on üldiste huvide kaitsmine (vt selle kohta kohtuotsus, 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 46).

48 Kuigi mõiste „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastav[…]“ Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 viitab sellele, et konventsiooni osalisriigid säilitavad kaalutlusõiguse selle sätte rakendamisel, ei saa lubada, et nad seaksid sellised kriteeriumid, et keskkonnakaitseorganisatsioonidel oleks tegelikult võimatu vaidlustada selles sättes silmas peetud akti või tegevusetust.

49 Mis puutub käesoleval juhul Austria õiguses ette nähtud „nõuetesse“, siis eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et menetluspoole staatuse andmine põhikohtuasjas ehk menetluses, mis viiakse läbi veekaitsealaste õigusnormide alusel, ei saa keskkonnakaitseorganisatsiooni puhul, kellele ei ole antud subjektiivseid avalikke õigusi, tugineda WRG sätetele ega eriti selle seaduse § 102 lõike 1 punktidele a ja b.

50 Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab veel, et vastavalt Austria õigusele võivad ainult need füüsilised ja juriidilised isikud, kes on saanud menetluspoole staatuse haldusmenetluses, esitada kaebuse kohtusse oma õiguste rikkumise asjas.

51 Nendest liikmesriigi õigusaktidest näib tulenevat, et olemata veekaitset käsitleva haldusmenetluses raames menetluspooleks tunnistatud, ei saa keskkonnakaitseorganisatsioon, kes küll täidab Århusi konventsiooni artikli 2 lõikes 5 ette nähtud nõudeid „asjast huvitatud üldsuse esindaja“ mõistele vastamiseks, Austria õiguse kohaselt esitada siseriiklikus kohtus kaebust, et vaidlustada otsus loa andmise kohta projektile, mis võib olla vastuolus direktiivi 2000/60 artiklist 4 tuleneva kohustusega vältida veekogude seisundi halvenemist.

52 Jättes niiviisi keskkonnakaitseorganisatsioonid ilma igasugusest kaebeõigusest sellise otsuse peale, läheb kõnealune siseriiklik menetlusõigus vastuollu nõuetega, mis tulenevad Århusi konventsiooni artikli 9 lõikest 3 koostoimes harta artikliga 47.

53 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et *a priori* ei ole välistatud, et selline menetluspoole staatus võib siiski olla omistatud keskkonnakaitseorganisatsioonile nagu Protect AVG § 8 üldsätte tõlgendamise kaudu.

54 Viimati mainituga seoses tuleb meeles pidada, et siseriiklikud kohtud peavad tõlgendama siseriiklikku menetlusõigust, milles sätestatakse kaebuse esitamise tingimused, niipalju kui võimalik kooskõlas nii Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 eesmärkidega kui ka nende õiguste tõhusa kohtuliku kaitse eesmärkidega, mis on liidu õigusega antud selleks, et võimaldada niisugusel keskkonnakaitseorganisatsioonil nagu Protect kohtus vaidlustada haldusmenetluses tehtud otsus, mis võib olla vastuolus liidu keskkonnaõigusega (vt analoogia alusel kohtuotsus, 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 52).

55 Kui selline kooskõlaline tõlgendamine osutub siiski võimatuks, jääb eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesandeks jätta kohaldamata tema menetluses olevas vaidluses siseriikliku menetlusõiguse norm, mis nõuab, et kõnealune keskkonnakaitseorganisatsioon oleks menetluspool, et ta saaks esitada kaebust otsuse peale, millega antakse luba projekti kohta, mis võib olla vastuolus direktiivi 2000/60 artiklist 4 tuleneva kohustusega vältida veekogude seisundi halvenemist.

56 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et liikmesriigi kohus, kellele on antud ülesanne kohaldada oma pädevuse raames liidu õigusnorme, peab tagama nende normide täieliku õigusmõju, jättes vajaduse korral omal algatusel kohaldamata liidu õigusega vastuolus oleva mis tahes riigisisese õigusnormi, isegi kui see on ajaliselt hilisem, ilma et ta peaks taotlema või ootama ära sellise

õigusnormi eelnevat tühistamist seadusandlikul teel või muu põhiseadusliku menetluse kaudu (vt eelkõige kohtuotsused, 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punktid 21 ja 24, ja 5.4.2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

57 Igasugune riigisisese õiguskorra säte või seadusandlik, haldus- ja kohtupraktika, mis vähendab liidu õiguse tõhusust seeläbi, et ei anna liidu õiguse kohaldamiseks pädevale kohtule õigust teha selle kohaldamisel kõik vajalik, selleks et jätta kohaldamata riigisisesed õigusnormid, mis võivad takistada liidu normide täielikku toimet, on vastuolus nende nõuetega, mis moodustavad liidu õiguse olemuse (vt eelkõige kohtuotsused, 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 22 ja 5.4.2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

58 Kõike eeltoodut arvesse võttes tuleb esimesele küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 3 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et siseriikliku õiguse nõuete kohaselt asutatud ja tegutsev keskkonnakaitseorganisatsioon peab saama kohtus vaidlustada otsuse, millega antakse luba projekti kohta, mis võib olla vastuolus direktiivi 2000/60 artiklist 4 tuleneva kohustusega vältida veekogude seisundi halvenemist.

Teine küsimus

59 Oma teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas sellisel juhtumil nagu põhikohtuasjas käsitletav, on Århusi konventsiooni järgimine tagatud, kui liikmesriik on näinud ette õiguse esitada kohtusse kaebus kõnealuse haldusotsuse peale, või eeldab järgimine lisaks, et direktiivist 2000/60 tulenevatele õigustele peab saama tugineda juba haldusmenetluse käigus.

60 Esimesele küsimusele antud vastusest tuleneb, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 3 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et keskkonnakaitseorganisatsioon nagu Protect võib kohtus vaidlustada otsuse, millega antakse luba projekti kohta, mis võib olla vastuolus direktiivi 2000/60 artiklist 4 tuleneva veekogude seisundi halvenemise vältimise kohustusega.

61 Kas Protectil on lisaks Århusi konventsioonile ka mujalt tuletatav haldusmenetluses osalemise õigus, et saada selle menetluse raames tõstatada direktiivi 2000/60 artikli 4 võimalik rikkumine, on eraldiseisev küsimus, mida tuleb analüüsida üksnes seoses konventsiooni artikliga 6 ehk sättega, mis nagu ka Euroopa Kohus on meelde tuletanud, on liidu õiguse lahutamatu osa (kohtuotsus, 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 45).

62 Osavõtt keskkonnaalaste otsuste tegemise menetlusest on eraldiseisev ja selle eesmärk on muu kui kohtulik kaebeõigus; viimast võib vajaduse korral kasutada kõnealuses menetluse tulemusena tehtud otsuse vaidlustamiseks (vt selle kohta kohtuotsus, 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 38).

63 Nagu nähtub Århusi konventsiooni artikli 6 lõigetest 3, 4 ja 7, annab see artikkel üldsusele muu hulgas õiguse „keskkonnaasjade otsustamise igas etapis tõhusalt osaleda“, esitades „kavandatava tegevuse kohta asjakohaseid kommentaare, teavet, analüüse ja arvamusi kirjalikult või avalikul arutelul või järelepärimisel, kus viibib taotleja, vajaduse järgi ka suuliselt“. Üldsuse osalemine peab toimuma „juba otsustamise algetapis, kui kõik variandid on lahtised“, „[e]t tagada üldsuse osalemise tõhusus“.

64 Vastavalt Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punktidele a ja b kohaldatakse selle artikliga antud osalemisõigusi ikkagi ainult siis, kui on tegemist konventsiooni lisas I loetletud tegevuste kohta otsuse vastuvõtmisega, või otsuse vastuvõtmisega tegevuste kohta, mis küll ei ole lisas I loetletud, kuid millel võib olla keskkonnale oluline mõju.

65 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 36, on selge, et tegevus, mida puudutab põhikohtuasjas käsitletav loaotsus, ei ole loetletud Århusi konventsiooni lisas I.

66 Seega ainult juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab kontrolli raames, mille ta peab läbi viima vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktides 41–43 osutatule, et kõnealusel projektil võib Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkti b tähenduses olla oluline mõju keskkonnale, eriti põhikohtuasja loamenetluses käsitletava vee seisundile, on Protectil Århusi konventsiooni artikli 6 alusel õigus osaleda loa andmise haldusmenetluses, et saada selle käigus esitada direktiivi 2000/60 artikli 4 võimaliku rikkumise väide.

67 Seevastu kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks tuvastama, et põhikohtuasjas käsitletava projekti puhul on oluline mõju kõnealuse vee seisundile välistatud, järeldub sellest, et Protectil on üksnes Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 ette nähtud kaebeõigus.

68 Kuigi Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 ei kohusta liikmesriiki andma sellises loa andmise haldusmenetluses nagu põhikohtuasjas käsitletav menetluspoolena osalemise õigust, on olukord teine, kui liikmesriigi kohaldatava õiguse alusel on selle staatuse omandamine vältimatu tingimus, et saada esitada kaebus selle menetluse tulemusel tehtud otsuse vaidlustamiseks.

69 Kui liikmesriigi õigus loob seose haldusmenetluse poole staatuse ja kohtusse pöördumise õiguse vahel, ei või selle staatuse andmisest keelduda ilma kohtusse pöördumise õiguse tegelikku mõju, isegi sisu, kaotamata, mis oleks vastuolus Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 3 koostoimes harta artikliga 47.

70 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu osutustest ilmneb, et Austria õigus loob sellise seose.

71 Selles kontekstis tuleb võtta arvesse ka direktiivi 2000/60 artiklit 14 „Avalikkuse teavitamine ja konsulteerimine“, mille lõike 1 esimese lause kohaselt „[l]iikmesriigid soodustavad kõigi huvitatud poolte aktiivset osalemist käesoleva direktiivi rakendamises, eelkõige vesikonna majandamiskavade koostamises, ülevaatamises ja ajakohastamises.“

72 Loa andmise menetlus konkreetse projekti kohta, mis võib esile kutsuda veekogu seisundi halvenemise, tuleb lugeda „rakendamiseks“ selle sätte tähenduses (vt selle kohta kohtuotsus, 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 32).

73 Veel enam, sõnast „eelkõige“ direktiivi 2000/60 artikli 14 lõikes 1 tuleneb, et kõigi huvitatud poolte aktiivne osalemine ei ole piiratud üksnes vesikonna majandamiskavade koostamise, ülevaatamise ja ajakohastamisega.

74 Vastupidi, artikli 14 lõikes 1 esinev sõna „soodustavad“ on pigem suunavat laadi formuleering, mistõttu selle sätte siduvus on piiratud. Seda kinnitab ka tõik, et kui artikli 14 muud sätted kui sellised puudutavad tegelikke kohustusi, käsitleb see säte spetsiifiliselt vesikonna majandamiskavade koostamise, ülevaatamise ja ajakohastamise menetlusi.

75 Sellest hoolimata peab liikmesriik direktiivi 2000/60 kohaldamisel järgima sama direktiivi artikli 14 lõike 1 sisu, mis seisneb kohustuses soodustada kõigi huvitatud poolte aktiivset osalemist selle direktiivi rakendamises.

76 Nagu juba öeldud käesoleva kohtuotsuse punktides 49 ja 51, näib Euroopa Kohtule esitatud toimikust tulenevat, et liikmesriigi kohaldatava õiguse alusel ei või selline keskkonnakaitseorganisatsioon nagu Protect saada veealaste regulatsioonide alusel läbi viidavas haldusmenetluses menetluspoole staatust, kuigi ta vastab Århusi konventsiooni artikli 2 lõikes 5 esitatud nõuetele, et olla hõlmatud mõistega „asjast huvitatud üldsus“.

77 Lisaks, kuigi on selge, et Protect sai teatud määral osaleda loamenetluses „huvitatud isikuna“ WRG § 102 lõike 2 tähenduses, mis võimaldas tal eelkõige esitada argumente, mille eesmärk oli näidata, et põhikohtuasjas käsitletav projekt on laadilt selline, mis võib kahjustada kaitseala terviklikkust direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 tähenduses, ei ole see staatus võrdne menetluspoole staatusega.

78 Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku materjalidest nähtub samuti, et kui Protectile oleks antud „menetluspoole“ staatus, oleks see võimaldanud tal otsustusprotsessis aktiivsemalt osaleda, arendades asjakohasemalt edasi oma argumente kavandatud projekti keskkonnariski kohta, eriti seoses mõjuga vee seisundile, ja esitada argumente vastuväidete vormis, mida pädevad asutused oleksid pidanud arvesse võtma enne projektile loa andmist ja projekti teostamist.

79 Protecti kui liikmesriigi õiguse nõuete kohaselt asutatud ja tegutseva keskkonnakaitseorganisatsiooni selline aktiivne osalemine oli seda olulisem, et ainult sellised organisatsioonid on orienteeritud üldisele huvile ja mitte eraisikute huvidele ühekaupa võttes.

80 Selles olukorras peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tõlgendama asjakohast menetlusõigust, eriti AVG § 8 üldsätet viisil, mis on kooskõlas direktiivi 2000/60 artikli 14 lõikega 1, et võimaldada niisugusel keskkonnakaitseorganisatsioonil nagu Protect osaleda poolena sellises loa andmise haldusmenetluses nagu põhikohtuasjas käsitletav, mille eesmärk on kõnealuse direktiivi rakendamine (vt analoogia alusel kohtuotsus, 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 52).

81 Eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes tuleb teisele küsimusele vastata, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3, harta artikli 47 ning direktiivi 2000/60 artikli 14 lõike 1 sätteid tuleb koostoimes tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi menetlusõigus, mis välistab sellisel juhtumil nagu põhikohtuasjas käsitletav, keskkonnakaitseorganisatsioonide menetluspoolena osalemise loamenetluses, mis on suunatud direktiivi 2000/60 rakendamisele ja mis piirab kaebuse esitamise õiguse menetluse tulemusel tehtud otsuste vaidlustamiseks ainult sellise staatusega isikutega.

Kolmas küsimus

82 Kolmanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas Århusi konventsiooni artikli 9 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui sellises olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav, rakendatakse keskkonnakaitseorganisatsiooni suhtes liikmesriigi välistavat menetlusõiguse normi, mille alusel kaotab isik menetluspoole staatuse ega saa seega esitada kaebust menetluse tulemusel tehtud otsuse peale, kui ta on jätnud esitamata oma vastuväited haldusmenetluses õigel ajal ja hiljemalt selle menetluse suulises etapis.

83 Alustuseks tuleb meelde tuletada, nagu juba märgitud ka käesoleva kohtuotsuse punktides 49–51 ja 76, et eelotsusetaotlusest näib ilmnevat, et kohaldatava siseriikliku menetlusõiguse kohaselt selline keskkonnakaitseorganisatsioon nagu Protect ei saa põhimõtteliselt saada menetluspoole staatust, et osaleda loa andmise haldusmenetluses, milles antakse luba projekti kohta, mis võib olla vastuolus direktiivi 2000/60 artiklist 4 tuleneva kohustusega vältida veekogude seisundi halvenemist.

84 Kuna seetõttu näib käesoleval juhul olevat *a priori* välistatud, et Protect oleks tegelikult saanud omandada selles loa andmise haldusmenetluses menetluspoole staatuse, ei ole selge, kuidas Protect oleks saanud AVG § 42 alusel menetluspoole staatuse kaotada, millest lähtub kolmanda küsimuse puhul eelotsusetaotluse esitanud kohus, seda enam, et WRG § 102 lõige 2 näeb ette, et ainult isikul, kes on menetluspool, on õigus esitada vastuväiteid sellise haldusmenetluse raames.

85 Seetõttu tuleb kolmandale küsimusele vastata, niivõrd kui see nähtub sõnaselgelt eelotsusetaotlusest, et käesoleval juhul lükkas esimese astme kohus Protecti kaebuse tagasi nimelt menetluspoole staatuse kaotamise tõttu, kohaldades AVG §-s 42 ette nähtud välistamist, millest tuleneb, et see küsimus ei ole Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ilmselgelt hüpoteetiline (vt eelkõige kohtuotsus, 12.10.2017, Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, punktid 30 ja 31).

86 Kolmanda küsimuse sisu kohta tuleb märkida, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 näeb sõnaselgelt ette, et selles sättes silmas peetud õiguskaitsevahenditele võivad olla seatud kriteeriumid, millest tuleneb, et liikmesriigid võivad põhimõtteliselt neile selleks jäetud kaalutlusõiguse raames sätestada menetlusnormid tingimuste kohta, mis peavad olema selliste õiguskaitsevahendite kasutamiseks täidetud.

87 Sellega seoses tuleb siiski meeles pidada, et kui liikmesriigid määravad kindlaks kohtusse pöördumist reguleerivad menetluseeskirjad, mille eesmärk on tagada direktiiviga 2000/60 antud õigused, siis peavad nad tagama, et järgitaks õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, nagu need on sätestatud harta artiklis 47, mis kujutab endast tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte kinnitust (vt selle kohta eelkõige kohtuotsus, 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

88 Århusi konventsiooni artikli 9 lõikega 3 ei ole aga põhimõtteliselt vastuolus selline välistav norm nagu AVG § 42, mis paneb haldusmenetluse etapis kohustuse kasutada tõhusalt menetluspoolele antud õigust esitada vastuväited, mis puudutavad keskkonnaõiguse asjakohaste sätete järgimist, kuna selline norm võib võimaldada kiiremini identifitseerida vaidlusküsimused ja võimalusel lahendada need haldusmenetluses, mille tulemusel ei ole kohtusse pöördumine enam vajalik.

89 Seega võib selline välistav säte aidata kaasa Århusi konventsiooni artikli 9 lõike 3 eesmärgile, mida on selgitatud konventsiooni põhjenduses 18, näha ette tõhusad kohtulikud mehhanismid, ja mis ilmneb ka artikli 9 lõikes 4, mis nõuab, et artikli 9 lõikes 3 ette nähtud menetlused oleksid „piisavad ja tõhusad“ ning „õiglased“.

90 Sellistel tingimustel, võib selline välistav säte, vaatamata tõigale, et see kujutab endast sellisena eeltingimust kohtusse kaebuse esitamiseks, mis piirab õigust tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus harta artikli 47 tähenduses, olla vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 põhjendatud niivõrd, kui see on ette nähtud seadusega, arvestab nimetatud õiguse olemust ning on lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest vajalik ja vastab tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi (vt analoogia alusel kohtuotsus, 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punktid 61–71).

91 Proportsionaalsuse nõude täitmiseks ei või Austria õiguses olemas olevad halduslike õiguskaitsevahendite kasutamise konkreetsed tingimused kahjustada ebaproportsionaalselt harta artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus (vt analoogia alusel, kohtuotsus, 27.9.2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 72).

92 Sellega seoses tekib küsimus, kas sellises olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav, on välistav norm, mis puudutab sellist keskkonnakaitseorganisatsiooni nagu Protect, laadilt selline, et ta kitsendab ülemääraselt kohtusse pöördumise õigust, mida peab tagama Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 koostoimes harta artikliga 47, et kaitsta direktiivi 2000/60 artikliga 4 antud õigusi.

93 Kuigi sellele küsimusele vastamine kõiki asjaomaseid faktilisi ja liikmesriigi õiguse asjaolusid arvesse võttes jääb lõpuks eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesandeks, näib Euroopa Kohtule esitatud toimiku materjale arvesse võttes ja tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus neid kontrollib, et vastus on jaatav.

94 Sellega seoses saab Protectile vaevalt ette heita, et ta ei takistanud AVG §-s 42 ette nähtud välistava sätte kohaldamist, kasutades haldusmenetluse käigus menetluspoole õigust esitada väited, et rikutud on veekaitsealast õigusakti, millega võetakse liikmesriigi õigusesse üle direktiiv 2000/60.

95 Protect nõudis tegelikult pädevatelt asutustelt enda menetluspooleks tunnistamist, kuid sellest keelduti sisulise põhjendusega, et WRG § 102 lõige 1 ei anna selleks õiguslikku alust. Seetõttu pidi see organisatsioon osalema haldusmenetluses „huvitatud isikuna“ WRG § 102 lõike 2 tähenduses, mis vastavalt WRG § 102 lõikele 3 ei andnud talle õigust esitada vastuväiteid, mida asutused oleksid pidanud arvesse võtma enne loataotluse kohta otsuse tegemist.

96 Seega ilmneb liikmesriigi menetlusõigust arvesse võttes, et etteheide AVG §-s 42 ette nähtud välistava normi rakendamise vältimiseks vastuväidete õigeaegse esitamata jätmise kohta võrdub nõudmisega, et need organisatsioonid täidaksid kohustust, mida nad ei saa *a priori* täita. *Impossibilium nulla obligatio est*.

97 Pealegi, kuigi AVG §-s 42 ette nähtud kohustus, nagu väidab ka Austria valitsus ise, on pigem formaalne selles mõttes, et selle välistava normi kohaldamise vältimiseks piisaks üldsõnalisest väitest, et kõnealuseks projektiks loa andmine oleks vastuolus WRG sättega, ja vastuväidete põhjendused võib esitada hilisemas etapis, on siiski nii, et põhikohtuasjas võisid keskkonnakaitseorganisatsioonid kohaldatavatest menetluseeskirjadest mõistlikult järeldada, et nad peaksid kõigepealt omandama menetluspoole staatuse, et seejärel kasutada vastuväidete esitamise õigust, mille see staatus annab.

98 Eeldusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kontrollib, ilmneb seega, et Protectile AVG §-s 42 ette nähtud välistava normi kohaldamine liikmesriigi menetlusõiguse tekitatud vähemasti ebamäärases olukorras, mis viib nii haldusmenetluse menetluspoole staatuse kui selle menetluse tulemusel tehtud otsuse peale kaebuse esitamise õiguse kaotamiseni, kitsendab oluliselt kohtusse pöördumise õigust, mille tagamist taotleb Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 koostoimes harta artikliga 47 direktiivi 2000/60 artikliga 4 antud õiguste kaitseks.

99 Selles suhtes kitsendab selle sätte kohaldamine sellises olukorras, nagu on arutusel põhikohtuasjas, õigust tõhusale õiguskaitsevahendile harta artikli 47 tähenduses, mis ei ole harta artikli 52 lõike 1 kohaselt põhjendatud.

100 Seega tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollib asjakohaseid fakte ja liikmesriigi asjakohaste normide kohaldamist, peab liikmesriigi kohus tema menetluses olevas vaidluses jätma kohaldamata liikmesriigi õiguses ette nähtud välistava normi käesoleva kohtuotsuse punktides 55 ja 56 meelde tuletatud põhimõtete kohaselt.

101 Eeltoodut arvesse võttes tuleb kolmandale küsimusele vastata, et tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollib asjakohaseid fakte ja liikmesriigi asjakohaste normide kohaldamist, tuleb Århusi konventsiooni artikli 9 lõikeid 3 ja 4 koostoimes harta artikliga 47 tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui sellises olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav rakendatakse keskkonnakaitseorganisatsiooni suhtes liikmesriigi menetlusõiguse välistavat normi, mille alusel kaotab isik menetluspoole staatuse ega saa seega esitada kaebust menetluse tulemusel tehtud otsuse peale, kui ta on jätnud esitamata oma vastuväited haldusmenetluses õigel ajal ja hiljemalt selle menetluse suulises etapis.

Kohtukulud

102 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ, artikli 9 lõiget 3 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õiguse nõuete kohaselt asutatud ja tegutsev keskkonnakaitseorganisatsioon peab saama vaidlustada kohtus otsuse, millega antakse luba projekti kohta, mis võib olla vastuolus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, artiklist 4 tuleneva kohustusega vältida veekogude seisundi halvenemist.**

2. **Otsusega 2005/370 heaks kiidetud konventsiooni artikli 9 lõike 3, põhiõiguste harta artikli 47 ning direktiivi 2000/60 artikli 14 lõike 1 sätteid tuleb koostoimes tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi menetlusõigus, mis välistab sellisel juhtumil nagu põhikohtuasjas käsitletav, keskkonnakaitseorganisatsioonide menetluspoolena osalemise loamenetluses, mis on suunatud direktiivi 2000/60 rakendamisele ja mis piirab kohtusse pöördumise õiguse menetluse tulemusel tehtud otsuste vaidlustamiseks ainult sellise staatusega isikutega.**

3. **Tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollib asjakohaseid fakte ja liikmesriigi asjakohaste normide kohaldamist, tuleb otsusega 2005/370 heaks kiidetud konventsiooni artikli 9 lõikeid 3 ja 4 koostoimes harta artikliga 47 tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui sellises olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav rakendatakse keskkonnakaitseorganisatsiooni suhtes liikmesriigi menetlusõiguse välistavat normi, mille alusel kaotab isik menetluspoole staatuse ega saa seega esitada kaebust menetluse tulemusel tehtud otsuse peale, kui ta on jätnud esitamata oma vastuväited haldusmenetluses õigel ajal ja hiljemalt selle menetluse suulises etapis.**

Allkirjad