Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

20. prosinca 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2000/60/EZ – Politika Europske unije u području voda – Članak 4. stavak 1. i članak 14. stavak 1. – Obveza sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela i poticanja aktivnog sudjelovanja svih zainteresiranih strana u provedbi direktive – Arhuška konvencija – Sudjelovanje javnosti u odlučivanju i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša – Članak 6. i članak 9. stavci 3. i 4. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Projekt koji može imati utjecaj na stanje voda – Upravni postupak odobrenja – Organizacija za zaštitu okoliša – Zahtjev za priznavanje statusa stranke u upravnom postupku – Mogućnost pozivanja na prava izvedena iz Direktive 2000/60/EZ – Prekluzija statusa stranke u postupku i prava na pravni lijek u slučaju izostanka pravodobnog pozivanja na navedena prava tijekom upravnog postupka”

U predmetu C-664/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), odlukom od 26. studenoga 2015., koju je Sud zaprimio 14. prosinca 2015., u postupku

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation

protiv

Bezirkshauptmannschaft Gmünd,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (izvjestiteljica) i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. ožujka 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za austrijsku vladu, C. Pesendorfer i C. Vogl, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. Bulterman i M. de Ree, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za Europsku komisiju, L. Pignataro-Nolin, C. Hermes i E. Manhaeve, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. listopada 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.), ili te direktive kao cjeline, i na tumačenje članka 9. stavka 3. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu 25. lipnja 1998., koja je u ime Europske zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.) (u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (Protect, organizacija za zaštitu okoliša, vrsta i krajolika, Austrija, u daljnjem tekstu: Protect) i Bezirkshauptmannschaft Gmünd (Okružni ured u Gmündu, Austrija) u vezi sa zahtjevom te organizacije da joj se prizna status stranke u postupku povodom zahtjeva za produljenje odobrenja izdanog na temelju propisa o vodama za postrojenje za proizvodnju snijega koji je podnio Aichelberglift Karlstein GmbH.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Osamnaesta uvodna izjava Arhuške konvencije navodi:

„zainteresirane za dostupnost sudbenih mehanizama javnosti, uključujući i organizacije, kako bi njihovi zakoniti interesi bili zaštićeni i zakon proveden”.

4 Člankom 2. te konvencije, naslovljenim „Definicije”, njegovim stavcima 4. i 5. propisano je:

„4. ‚javnost’ znači jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine;

5. ‚zainteresirana javnost’ znači javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana; za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatrat će se zainteresiranima.”

5 Članak 6. navedene konvencije, naslovljen „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima” propisuje:

„1. Svaka je stranka:

(a) dužna primjenjivati odredbe ovoga članka koje se odnose na odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti navedene u dodatku I.,

(b) sukladno svojem domaćem zakonodavstvu, dužna također primjenjivati ovaj članak na odluke o predloženim djelatnostima izvan opsega Dodatka I., a koje mogu imati značajne učinke na okoliš. U tu svrhu, stranke su dužne utvrditi podliježe li takva predložena djelatnost ovim odredbama;

[…]

2. Zainteresirana javnost mora rano tijekom postupka odlučivanja o okolišu, bilo putem javne obavijesti ili pojedinačno, kako je prikladno, te na odgovarajući, pravodoban i djelotvoran način biti obaviještena. […]

[…]

3. Postupci sudjelovanja javnosti trebaju obuhvatiti razumne vremenske rokove za različite stadije, koji će osigurati dovoljno vremena za obavješćivanje javnosti u skladu sa stavkom 2. i kako bi se javnost pripremila i djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu.

4. Svaka stranka dužna je osigurati rano sudjelovanje javnosti kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti.

5. Svaka stranka treba, gdje je to prikladno, poticati moguće podnositelje zahtjeva na određivanje zainteresirane javnosti, na otpočinjanje razgovora i na pružanje informacija koje se odnose na ciljeve njihovoga zahtjeva prije nego zatraže dopuštenje.

6. Svaka stranka dužna je od nadležnih tijela zatražiti osiguranje pristupa zainteresiranoj javnosti u cilju ispitivanja, na njezin zahtjev ukoliko tako propisuje domaće zakonodavstvo, besplatno i odmah čim na raspolaganju budu sve informacije važne za odlučivanje, kako je navedeno u ovom članku, i koje su na raspolaganju za vrijeme postupka sudjelovanja javnosti, bez utjecaja na pravo stranaka da odbiju otkriti određene informacije u skladu sa člankom 4. stavcima 3. i 4. […]

[…]

7. Postupci sudjelovanja javnosti moraju javnosti pružiti mogućnost dostave pisanim putem, ili, kako je prikladno, prigodom javne rasprave ili upita podnositelja, sve primjedbe, informacije, analize ili mišljenja koje smatra važnima za predloženu djelatnost.

[…]”

6 Članak 9. iste konvencije, naslovljen „Pristup pravosuđu”, propisuje u svojim stavcima 2. do 4.:

„2. U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti

(a) koji imaju dovoljan interes ili, kao druga mogućnost,

(b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravnopostupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet,

imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.

Ono što predstavlja dovoljan interes i povredu prava bit će utvrđeno u skladu sa zahtjevima domaćeg zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu u okvirima ove Konvencije. U tu će se svrhu interes svake nevladine udruge koja ispunjava uvjete navedene u članku 2. stavku 5. smatrati dovoljnima u smislu gornjeg podstavka (a). Također će se smatrati kako takve udruge imaju prava koja se mogu povrijediti u smislu gornjeg podstavka (b).

[…]

3. Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

4. Pored stavka 1. i bez utjecaja na njega, postupci navedeni u stavcima 1., 2. i 3. ovoga članka imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje. Odluke prema ovom članku treba donijeti ili zabilježiti u pisanom obliku. Odluke sudova, a gdje god je to moguće, drugih tijela, moraju biti dostupne javnosti.”

Pravo Unije

Direktiva 92/43

7 Članak 6. stavak 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2006/105/EZ od 20. studenoga 2006. (SL 2006., L 363, str. 368.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 194.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 92/43) određuje:

„Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na [to] područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.”

Direktiva 2000/60

8 Uvodne izjave 11., 19., 27. i 46. Direktive 2000/60 određuju:

„(11) Kako je utvrđeno u članku 174. Ugovora, politika Zajednice u odnosu na okoliš [treba] ostvariti ciljeve očuvanja, zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, uz razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava, politika se mora temeljiti na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja, načelu da se šteta nanesena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te na načelu da onečišćivač plaća.

[…]

(19) Cilj ove Direktive je održavanje i unapređivanje vodenog okoliša u Zajednici. Ovaj cilj se u prvom redu odnosi na kvalitetu dotičnih voda. […]

[…]

(27) Konačni cilj ove Direktive je postići uklanjanje prioritetnih opasnih tvari i doprinijeti postizanju koncentracija tvari u morskom okolišu koje su bliske vrijednostima koje se prirodno pojavljuju.

[…]

(46) U svrhu osiguranja sudjelovanja javnosti, uključujući i korisnike vode, u procesu donošenja i upotpunjavanja planova upravljanja riječnim slivovima, potrebno je osigurati odgovarajuće informacije o planiranim mjerama i izvješća o napredovanju njihove provedbe, radi uključivanja javnosti prije donošenja konačnih odluka o potrebnim mjerama."

9 Člankom 1. Direktive 2000/60, naslovljenim „Svrha", propisano je:

„Svrha je ove direktive uspostava okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda, prijelaznih voda, obalnih voda i podzemnih voda koji:

(a) sprječava daljnju degradaciju i štiti i učvršćuje stanje vodnih ekosustava kao i, s obzirom na potrebe za vodom, kopnenih ekosustava i močvarnih područja izravno ovisnih o vodnim ekosustavima;

(b) obećava održivo korištenje voda na osnovu dugoročne zaštite raspoloživih vodnih resursa;

(c) ima za cilj bolju zaštitu i poboljšanje vodnog okoliša, među ostalim i putem specifičnih mjera za postupno smanjenje ispuštanja, emisije i rasipanja opasnih tvari s prioritetne liste, te prestanak ili postupno eliminiranje ispuštanja, emisije ili rasipanja opasnih tvari s prioritetne liste;

[…]"

10 Člankom 4., naslovljenim „Okolišni ciljevi", stavkom 1. navedene direktive, određuje se:

„Provodeći programe mjera utvrđene planovima upravljanja riječnim slivovima:

(a) za površinske vode
   i. Države članice provode potrebne mjere radi sprečavanja pogoršanja stanja svih površinskih voda, uz primjenu stavaka 6. i 7. i ne dovodeći u pitanje stavak 8.
   ii. Države članice štite, poboljšavaju i obnavljaju sva tijela površinske vode, podložno primjeni podtočke iii. za umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, sukladno odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u suglasnosti sa stavkom 4. i primjeni stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;
   iii. Države članice štite i poboljšavaju sva umjetna i znatno promijenjena vodna tijela, s ciljem postizanja dobrog ekološkog potencijala i dobrog kemijskog stanja površinskih voda najkasnije 15 godina od datuma stupanja na snagu ove Direktive, u skladu s odredbama iz Priloga V., podložno primjeni odgoda određenih u skladu sa stavkom 4. i uz primjenu stavaka 5., 6. i 7., ne dovodeći u pitanje stavak 8.;

[…]"

11 Članak 14. Direktive 2000/60, naslovljen „Informiranje i konzultiranje javnosti”, predviđa:

„1. Države članice potiču aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana u provedbu ove Direktive, a naročito u izradu, preispitivanje i nadopunjavanje planova upravljanja riječnim slivovima. Države članice moraju osigurati [da] se za svako vodno područje objave i učine dostupnima komentarima javnosti, uključujući i korisnike:

[…]

2. Države članice moraju predvidjeti najmanje šest mjeseci za pismene primjedbe na navedene dokumente, radi omogućavanja aktivnog sudjelovanja i konzultacija.

[…]”

Austrijsko pravo

12 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Opći zakon o upravnom postupku), u verziji primjenjivoj na spor u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: AVG), u svojem članku 8. određuje:

„Osobe koje se koriste djelatnošću tijela ili na koje se ta djelatnost odnosi predstavljaju zainteresirane strane; ako u odnosu na predmet te djelatnosti imaju pravo ili pravni interes, te su osobe stranke.”

13 Članak 41. AVG-a predviđa:

„(1) Zainteresirane strane se osobno obavještava o sazivanju rasprave. Uz to, ako su i druge osobe potencijalno zainteresirane, obavijest o raspravi objavljuje se i na oglasnoj ploči općine, u novinama koje su predviđene za objavu službenih obavijesti tijela ili u elektroničkom službenom glasilu tijela.

2. […] Obavijest o sazivanju rasprave sadrži sve informacije koje su predviđene za sudski poziv, uključujući informacije o mogućim posljedicama na temelju članka 42. […]”

14 Članak 42. stavak 1. AVG-a glasi:

„Ako je obavijest o raspravi izdana u skladu s drugom rečenicom stavka 1. članka 41. i, ako je primjenjivo, u posebnom obliku predviđenom upravnim pravilima, osoba koja tijelu ne istakne svoje prigovore tijekom radnog vremena najkasnije jedan dan prije početka rasprave, ili tijekom rasprave, gubi položaj stranke. Ako u primjenjivim upravnim pravilima ništa nije predviđeno u vezi s načinom obavještavanja, pravna posljedica opisana u prvoj rečenici nastaje ako je obavijest o raspravi dana na jedan od načina predviđenih drugom rečenicom stavka 1. članka 41.”

15 Članak 102. Wasserrechtsgesetza (Zakon o vodama) u verziji koja je primjenjiva u sporu u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: WRG) glasi:

„(1) Stranke su:

(a) podnositelj zahtjeva;

(b) subjekti koji imaju obvezu djelovanja, trpljenja ili propuštanja ili na čija se prava […] nekako drukčije utječe, nositelji ribolovnih prava […] ili korištenja […], kao i osobe koje ističu postojanje sukoba;

[…]

(2) Osobito imaju status zainteresiranih osoba u smislu članka 8. [AVG-a] – ovisno o predmetu rasprave u pitanju i ako im status stranke nije već priznat na temelju stavka 1. – osobe koje imaju interes u korištenju javnim dobrom, svi nositelji stvarnih prava na zahvaćenim nekretninama, sve potencijalne osobe koje mogu imati koristi od očuvanja ili napuštanja postrojenja ili prestanka prava na vodama i, za potrebe postupka povodom prigovora na projekte […], sve osobe koje bi trebalo smatrati strankama (stavak 1.) tijekom izvršenja tih projekata.

(3) Zainteresirane osobe smiju se pozivati na svoje interese tijekom postupka, ali ne raspolažu pravom podnošenja prigovora.

[…]"

16 Iz članka 145.b stavka 6. WRG-a proizlazi da taj savezni zakon služi među ostalim prenošenju Direktive 2000/60.

17 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (Zakon iz 2000. o procjeni utjecaja na okoliš, BGBl. 697/1993), u verziji primjenjivoj na spor u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: UVP-G 2000), služi prenošenju u austrijski pravni poredak Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.).

18 Na temelju članka 19. stavka 7. UVP-G 2000, organizacija za zaštitu okoliša koja ispunjava zahtjeve propisane u stavku 6. tog članka 19. može tražiti da je se prizna kako bi mogla ostvarivati prava vezana uz status stranke u postupcima povezanima s projektima koji se trebaju izvesti u određenim *Länderima*.

19 U skladu s člankom 19. stavkom 10. UVP-G 2000, tako priznate organizacije za zaštitu okoliša mogu zahtijevati poštovanje odredaba o zaštiti okoliša u tim postupcima, uključujući u okviru sudskog postupka, pod uvjetom da su u pisanom obliku podnijele svoje prigovore tijekom upravnog postupka, osobito tijekom razdoblja javnog uvida u spis, na koje se odnosi članak 9. stavak 1. UVP-G 2000, koje mora trajati najmanje šest mjeseci.

Glavni postupak i prethodna pitanja

20 Aichelberglift Karlstein je na temelju WRG-a podnio zahtjev za produljenje odobrenja za postrojenje za proizvodnju snijega koje pripada jednom skijalištu i uključuje spremnik koji se puni vodom crpljenom iz Einsiedlbacha – rijeke u Austriji.

21 U okviru tog upravnog postupka je Protect, organizacija za zaštitu okoliša priznata na temelju članka 19. stavka 7. UVP-G 2000, zatražio da mu se prizna status stranke i podnio prigovore na dodjelu navedenog odobrenja na temelju članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije i članka 6. stavka 3. Direktive 92/43.

22 Temeljeći se na studijama, isticao je da predmetni projekt može imati značajne učinke na područjima zaštićenima na temelju Direktive 92/43, osobito zbog buke iz postrojenja za proizvodnju snijega, i da bi značajno negativno utjecao na određene vrste koje su prisutne na tim područjima, među kojima je više vrsta zaštićenih ptica čijim staništima već prijete postojeća postrojenja, što bi uostalom dovelo do nestanka više tih vrsta na navedenim područjima.

23 Nakon rasprave o zahtjevu za odobrenje, koja se odvila 4. srpnja 2013. u uvjetima propisanima člancima 41. i 42. AVG-a, Okružni ured u Gmündu izdao je odlukom od 4. studenoga 2013. odobrenje koje je tražio Aichelberglift Karlstein.

24 Taj ured odbio je Protectov zahtjev i prigovore zbog toga što se potonji nije bio pozvao na povredu prava zaštićenih propisima o vodama pa zato nije mogao tražiti priznavanje statusa stranke u postupku.

25 Odluka od 4. studenoga 2013. upućuje na raniju odluku kojom je tijelo nadležno u području zaštite prirode, na temelju izvješća koje sadržava procjenu mogućih učinaka predmetnog projekta na područja zaštićena na temelju Direktive 92/43, smatralo da se ne treba usprotiviti odobrenju za taj projekt na temelju propisa o zaštiti prirode.

26 Protect je zatim podnio tužbu protiv odluke od 4. studenoga 2013., pozivajući se na povredu članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije i odredaba Direktive 2000/60, osobito ističući da je, iako ta direktiva propisuje očuvanje dobrog ekološkog stanja vode, pogoršanje ekološkog stanja voda u pitanju izazvano postojećim postrojenjima za proizvodnju snijega već bilo očito.

27 Presudom od 30. siječnja 2015. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemaljski upravni sud u Donjoj Austriji, Austrija) odbio je Protectovu tužbu jer primjenom članka 42. AVG-a navedeni nije imao status stranke u postupku s obzirom na to da se tijekom upravnog postupka, a najkasnije tijekom rasprave, nije pozvao na prava zaštićena propisima o vodama i jer, pored toga, Arhuška konvencija nije izravno primjenjiva u unutarnjem pravu.

28 Protect je zatim pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenuo postupak revizije, ističući da mu članak 2. stavci 4. i 5. i članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije dodjeljuju status stranke u postupcima koji se vode primjenom propisa o vodama i da on ima pravni interes u poštovanju odredaba prava Unije u području zaštite okoliša među kojima su osobito odredbe Direktive 2000/60 koje bi projekt u pitanju u glavnom postupku u znatnoj mjeri povrijedio.

29 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Priznaje li članak 4. Direktive 2000/60 […] ili ta direktiva kao cjelina organizaciji za zaštitu okoliša – u postupku u kojem nije potrebno provesti procjenu učinaka na okoliš u skladu s Direktivom 2011/92 […] – prava za zaštitu kojih ona ima pristup upravnim ili sudskim postupcima u skladu s člankom 9. stavkom 3. [Arhuške konvencije]?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Zahtijeva li se u skladu s odredbama Arhuške konvencije da se ta prava mogu ostvariti već u postupku pred upravnim tijelom ili je dovoljna mogućnost pružanja sudske zaštite protiv odluke upravnog tijela?

3. Je li dopuštena odredba nacionalnog postupovnog prava (članak 42. AVG-a) kojom se nalaže da organizacija za zaštitu okoliša – kao i druge stranke postupka – svoje prigovore mora pravodobno istaknuti već u postupku pred upravnim tijelima, a ne tek u tužbi podnesenoj upravnom sudu, jer u protivnome gubi položaj stranke i ne može više podnijeti tužbu upravnom sudu?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

30 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. Direktive 2000/60 ili tu direktivu kao cjelinu tumačiti na način da organizacija za zaštitu okoliša na temelju članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije mora moći pred sudom osporavati odluku kojom se daje odobrenje, a koja je isključivo uređena propisima o vodama, za projekt koji ne podliježe procjeni učinaka na okoliš na temelju Direktive 2011/92.

31 Sud je već presudio da članak 4. stavak 1. točku (a) podtočke i. do iii. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da države članice, osim ako nije predviđeno izuzeće, moraju uskratiti odobrenje projekta kada on može izazvati pogoršanje stanja tijela površinskih voda ili kada ugrožava postizanje dobrog stanja površinskih voda odnosno dobrog ekološkog potencijala i kemijskog stanja tih voda do datuma određenog tom direktivom (presuda od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 51.).

32 U tom kontekstu Sud je presudio da članak 4. stavak 1. točka (a) Direktive 2000/60 ne samo da tipskom formulacijom određuje ciljeve planiranja i upravljanja već i nameće, jednom kad se utvrdi ekološko stanje odnosnih vodnih tijela, obvezu sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela koja ima obvezujuće učinke prema državama članicama u svakoj fazi postupka propisanog tom direktivom, a osobito prilikom odobravanja pojedinačnih projekata primjenom sustava izuzeća predviđenog navedenim člankom 4. (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 43. i 48.).

33 Članak 4. Direktive 2000/60 tako doprinosi ostvarenju glavnog cilja kojemu teže mjere poduzete na temelju te direktive, a koji se, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., u vezi s uvodnim izjavama 11., 19. i 27. navedene direktive, sastoji od osiguravanja zaštite okoliša, a osobito održavanja i unapređivanja vodenog okoliša u Uniji.

34 Međutim, s obvezujućim učinkom direktiva koji im je priznat člankom 288. UFEU-a bilo bi nespojivo načelno isključiti mogućnost dotičnih osoba da se pozovu na obveze propisane direktivom. Korisni učinak Direktive 2000/60 i njezina svrha zaštite okoliša, na koju se podsjeća u prethodnoj točki ove presude, zahtijevaju da se pojedinci ili, ako je primjenjivo, uredno osnovana organizacija za zaštitu okoliša, na nju mogu pozivati pred sudom i da nacionalni sudovi mogu uzeti tu direktivu u obzir kao element prava Unije kako bi među ostalim provjerili je li nacionalno tijelo koje je izdalo neko odobrenje u vezi s projektom koji može imati utjecaj na stanje voda poštovalo obveze koje ima na temelju članka 4. navedene direktive, osobito obvezu sprečavanja pogoršanja vodnih tijela, i je li ono tako ostalo u granicama margine prosudbe koju ta odredba ostavlja nadležnim nacionalnim tijelima (vidjeti po analogiji presude od 25. srpnja 2008., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, t. 37., i od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 44.).

35 Nadalje, prema dobro ustaljenoj praksi Suda, na sudovima država članica je da u skladu s načelom lojalne suradnje, koje je predviđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a, osiguraju sudsku zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije, pri čemu članak 19. stavak 1. UEU-a usto državama članicama nalaže da osiguraju pravne lijekove dostatne za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije (vidjeti osobito presudu od 27. rujna 2017., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

36 Kad je posebice riječ o pravu organizacije za zaštitu okoliša, kao što je to Protect, na pravni lijek protiv odluka kojima se daje odobrenje za projekte koji mogu biti protivni obvezi sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela propisanoj člankom 4. Direktive 2000/60, jasno je da se odluka o odobrenju o

kojoj je riječ u glavnom postupku ne odnosi na jednu od djelatnosti nabrojenih u Dodatku I. Arhuškoj konvenciji, tako da ta odluka nije obuhvaćena člankom 6. stavkom 1. točkom (a) te konvencije, a slijedom toga ni člankom 9. stavkom 2. navedene konvencije.

37 Postavlja se prema tome pitanje može li u predmetu u glavnom postupku Protect, u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Arhuške konvencije, temeljiti pravo na pravni lijek na članku 9. stavku 2. te konvencije iz razloga što je u ovom predmetu, u okviru ranijeg postupka, nacionalno tijelo, na temelju procjene učinaka projekta na područje zaštićeno na temelju Direktive 92/43, ispitivalo može li taj projekt negativno utjecati na cjelovitost tog područja u smislu članka 6. stavka 3. te direktive.

38 Naime, odluke koje nadležna nacionalna tijela donose u okviru članka 6. stavka 3. Direktive 92/43 i koje se osobito odnose na prikladnost zaključaka donesenih na temelju procjene okolišnih učinaka plana ili projekta na zaštićeno područje u pogledu rizika tog projekta ili plana za cjelovitost takvog područja, bile one samostalne ili dio odluke kojom se daje odobrenje, obuhvaćene su člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Arhuške konvencije i stoga ulaze u područje primjene njezina članka 9. stavka 2. jer te odluke podrazumijevaju da nadležna tijela, prije ikakvoga odobrenja djelatnosti, ocjenjuju može li ona, u okolnostima slučaja, imati značajan utjecaj na okoliš (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 56. i 57.).

39 Organizacija za zaštitu okoliša, kao što je to Protect, koja udovoljava zahtjevima iz članka 2. stavka 5. Arhuške konvencije zbog čega je obuhvaćena pojmom „zainteresirana javnost” u smislu te odredbe, mora se moći pozivati, u okviru pravnog sredstva iz članka 9. stavka 2. te konvencije, na pravila nacionalnog prava kojima se provodi zakonodavstvo Unije u području okoliša, među kojima su pravila nacionalnog prava koja potječu iz članka 6. Direktive 92/43, kao i pravila prava Unije o okolišu koja imaju izravan učinak (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 59. i 60.).

40 Međutim, u ovom slučaju proizlazi, a što je podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, da Protect, iako je tijekom postupka odobrenja istaknuo prigovore koji se temelje na povredi članka 6. stavka 3. Direktive 92/43, temelji svoje osporavanje odluke kojom se daje odobrenje donesene na kraju tog postupka samo na tome što je ona protivna nacionalnom zakonodavstvu o vodama kojim se prenosi Direktiva 2000/60 i nije doveo u pitanje raniju odluku donesenu na temelju navedenog članka 6. stavka 3.

41 Međutim, budući da je tom ranijom odlukom nadležno nacionalno tijelo na temelju procjene utjecaja projekta na područje zaštićeno na temelju Direktive 92/43 zaključilo da taj projekt neće negativno utjecati na cjelovitost tog područja u smislu članka 6. stavka 3. te direktive, moglo bi se također zaključiti da navedeni projekt nije projekt koji može imati značajan učinak na okoliš u smislu članka 6. stavka 1. točke (b) Arhuške konvencije, što znači da kasnija odluka donesena s obzirom na propise o vodama nije obuhvaćena člankom 6. te konvencije, a slijedom toga ni člankom 9. stavkom 2. navedene konvencije.

42 Međutim, tomu je tako samo ako se sud koji je uputio zahtjev može uvjeriti da je stvarno isključeno da predmetni projekt može imati značajan negativni učinak na stanje voda koje su predmet postupka izdavanja odobrenja u glavnom postupku.

43 Samo ako nakon te provjere sud koji je uputio zahtjev zaključi da je takav značajan negativni učinak isključen, iz toga bi proizlazilo da pitanje – ima li u ovom slučaju organizacija za zaštitu okoliša kao što je to Protect pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se daje odobrenje za projekt koji može biti protivan obvezi sprečavanja pogoršanja stanja voda propisanoj člankom 4. Direktive 2000/60 – treba ispitati s obzirom na članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije.

44 U tom pogledu valja podsjetiti da, kada država članica uspostavi pravila postupovnog prava koja se primjenjuju na pravna sredstva iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije i koja se odnose na ostvarivanje prava koja organizacija za zaštitu okoliša izvodi iz članka 4. Direktive 2000/60, kako bi se odluke nadležnih nacionalnih tijela nadzirale s obzirom na obveze koje ona imaju na temelju tog članka, ta država članica provodi obvezu koja proizlazi iz navedenog članka i stoga treba smatrati da provodi pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), što znači da je Povelja primjenjiva (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 52.).

45 Točno je da su samo „pripadnici javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom" nositelji pravâ iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije, što znači da takvoj odredbi nedostaje izravan učinak u pravu Unije. Međutim, činjenica je da navedena odredba, u vezi s člankom 47. Povelje, nalaže državama članicama obvezu da osiguraju djelotvornu sudsku zaštitu prava koja su dodijeljena pravom Unije, a osobito odredbama prava o okolišu (vidjeti u tom smislu presudu od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, t. 45. i 51.).

46 Kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točkama 89. i 90. svojeg mišljenja, pravo na pravno sredstvo iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije bilo bi lišeno svakog korisnog učinka, ako ne i sadržaja, kad bi se dopustilo da se nametanjem takvih mjerila određenim kategorijama „pripadnika javnosti" – *a fortiori* „pripadnicima zainteresirane javnosti" kao što su to organizacije za zaštitu okoliša koje udovoljavaju zahtjevima iz članka 2. stavka 5. Arhuške konvencije – zaniječe svako pravo na pravni lijek.

47 Nametanje navedenih mjerila ne može organizacijama za zaštitu okoliša oduzeti mogućnost da ishode nadzor nad poštovanjem pravila Unijina prava o okolišu s obzirom na to da su takva pravila k tome najčešće usmjerena prema općem interesu, a ne samo prema zaštiti interesa pojedinaca promatranih zasebno i da je zadaća navedenih organizacija braniti opći interes (vidjeti u tom smislu presudu od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 46.).

48 Naime, izraz „mjerila, ako ih ima, utvrđena domaćim zakonodavstvom" iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije, iako podrazumijeva da države ugovornice zadržavaju diskrecijsku ovlast pri provedbi te odredbe, ne može dopustiti da one nameću mjerila koja su toliko stroga da bi organizacijama za zaštitu okoliša zapravo bilo nemoguće osporavati akte ili propuste na koje se odnosi ta odredba.

49 U ovom slučaju, kad je riječ o „mjerilima, ako ih ima" utvrđenima austrijskim pravom, sud koji je uputio zahtjev navodi da se priznavanje statusa stranke u postupku o kojem je riječ – tj. u postupku koji se vodi na temelju propisa o vodama – organizacijama za zaštitu okoliša kojima nisu dodijeljena subjektivna javna prava ne može temeljiti na odredbama WRG-a, točnije na njegovu članku 102. stavku 1. točkama (a) i (b).

50 Osim toga, taj sud pojašnjava da, prema austrijskom pravu, samo fizičke ili pravne osobe koje imaju status stranke u upravnom postupku mogu pokrenuti sudski postupak kako bi isticale povredu svojih prava.

51 Čini se da iz tih elemenata nacionalnog prava proizlazi da organizacija za zaštitu okoliša, ako joj se ne prizna status stranke u postupku u okviru propisa o vodama, čak i ako udovoljava zahtjevima iz članka 2. stavka 5. Arhuške konvencije za potpadanje pod pojam „zainteresirana javnost", ne može, prema austrijskom pravu, podnijeti pravni lijek pred nacionalnim sudom kako bi osporavala odluku kojom se daje odobrenje za projekt koji može biti protivan obvezi sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela kako je propisana člankom 4. Direktive 2000/60.

52 Oduzimajući tako svako pravo na pravni lijek organizacija za zaštitu okoliša protiv takve odluke o odobrenju, predmetno nacionalno postupovno pravo protivno je zahtjevima koji proizlaze iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje.

53 U ovom slučaju iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da nije *a priori* isključeno da se taj status stranke u postupku svejedno može priznati organizaciji za zaštitu okoliša, kao što je to Protect, na temelju tumačenja opće odredbe iz članka 8. AVG-a.

54 U vezi s potonjim valja podsjetiti da je na sudu koji je uputio zahtjev da postupovno pravo koje se odnosi na pretpostavke koje moraju biti ispunjene za podnošenje pravnog lijeka u najvećoj mogućoj mjeri protumači u skladu s ciljevima iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije i djelotvorne sudske zaštite prava dodijeljenih pravom Unije kako bi se organizaciji za zaštitu okoliša, kao što je to Protect, omogućilo da pred sudom osporava odluku donesenu u upravnom postupku koja može biti protivna Unijinu pravu okoliša (vidjeti po analogiji presudu od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 52.).

55 Međutim, ako bi se takvo sukladno tumačenje pokazalo nemogućim, tada bi sud koji je uputio zahtjev morao u sporu u kojem odlučuje izuzeti iz primjene pravilo nacionalnog postupovnog prava kojim se zahtijeva da predmetna organizacija za zaštitu okoliša ima status stranke u postupku da bi mogla podnijeti pravni lijek protiv odluke kojom se daje odobrenje za projekt koji može biti protivan obvezi sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela kako je propisana člankom 4. Direktive 2000/60.

56 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da nacionalni sud koji u okviru svoje nadležnosti mora primijeniti odredbe prava Unije ima dužnost osigurati puni učinak tih pravnih pravila izuzimajući po potrebi od primjene, na vlastitu inicijativu svaku suprotnu odredbu nacionalnog prava, čak i ako je ona donesena kasnije, bez potrebe da zatraži ili čeka prethodno stavljanje izvan snage te odredbe kroz zakonodavni ili bilo koji drugi postupak predviđen ustavom (vidjeti osobito presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal,106/77, EU:C:1978:49, t. 21. i 24.; od 5. travnja 2016., PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

57 Naime, svaka odredba nacionalnog pravnog poretka i svaka zakonodavna, administrativna ili sudska praksa koja bi umanjivala učinkovitost prava Unije time što uskraćuje sucu nadležnom za primjenu tog prava ovlast da već u samom trenutku te primjene učini sve što je potrebno da ostavi po strani nacionalne zakonodavne odredbe koje bi mogle spriječiti puni učinak pravnih pravila Unije, bila bi nespojiva sa zahtjevima koji čine samu bit prava Unije (vidjeti osobito presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal,106/77, EU:C:1978:49, t. 22.; od 5. travnja 2016., PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

58 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da uredno osnovana organizacija za zaštitu okoliša koja djeluje u skladu sa zahtjevima predviđenima nacionalnim pravom mora moći pred sudom osporavati odluku kojom se daje odobrenje za projekt koji može biti protivan obvezi sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela kako je propisana člankom 4. Direktive 2000/60.

Drugo pitanje

59 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li, u situaciji poput one u glavnom postupku, osigurano poštovanje Arhuške konvencije ako država članica predvidi pravo na pravni lijek pred sudom protiv upravne odluke u pitanju ili to poštovanje usto zahtijeva da je moguće već u upravnom postupku pozivati se na prava izvedena iz Direktive 2000/60.

60 Iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da organizacija za zaštitu okoliša, kao što je to Protect, mora moći pred sudom osporavati odluku kojom se daje odobrenje za projekt koji može biti protivan obvezi sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela kako je propisana člankom 4. Direktive 2000/60.

61 Međutim, izvodi li Protect osim toga iz Arhuške konvencije pravo sudjelovanja u upravnom postupku izdavanja odobrenja kako bi u okviru tog postupka mogao isticati eventualnu povredu članka 4. Direktive 2000/60, odvojeno je pitanje koje treba razmotriti samo u odnosu na članak 6. te konvencije – odredbu koja je, kao što je Sud podsjetio, sastavni dio prava Unije (presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 45.).

62 Naime, sudjelovanje u odlučivanju u području okoliša razlikuje se i ima različitu svrhu od sudske zaštite jer se potonja po potrebi može ostvarivati protiv odluke donesene na kraju tog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, t. 38.).

63 Kao što proizlazi iz članka 6. stavaka 3., 4. i 7. Arhuške konvencije, taj članak javnosti dodjeljuje, među ostalim, prava kako bi „djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu”, podnoseći, „pisanim putem, ili, kako je prikladno, prigodom javne rasprave ili upita podnositelja, sve primjedbe, informacije, analize ili mišljenja koje smatra važnima za predloženu djelatnost”. To sudjelovanje treba početi „rano kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti”.

64 Međutim, u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkama (a) i (b) Arhuške konvencije, prava sudjelovanja koja taj akt dodjeljuje primjenjuju se samo kada je riječ o donošenju odluke o predloženim djelatnostima koje su ili pobrojane u Dodatku I. toj konvenciji ili to nisu, ali mogu imati značajan utjecaj na okoliš.

65 Kao što to proizlazi iz točke 36. ove presude, jasno je da djelatnost na koju se odnosi odluka o odobrenju u pitanju u glavnom postupku nije nabrojena u Dodatku I. Arhuškoj konvenciji.

66 Prema tome, samo ako bi sud koji je uputio zahtjev u okviru ispitivanja koje treba provesti u skladu s onime što je već rečeno u točkama 41. do 43. ove presude morao zaključiti da projekt u pitanju u glavnom postupku može imati značajan utjecaj na okoliš u smislu članka 6. stavka 1. točke (b) Arhuške konvencije, osobito na stanje voda koje su predmet postupka izdavanja odobrenja u glavnom postupku, Protect bi iz članka 6. Arhuške konvencije izveo pravo sudjelovanja u upravnom postupku izdavanja odobrenja kako bi u okviru tog postupka mogao isticati moguću povredu članka 4. Direktive 2000/60.

67 Nasuprot tomu, ako bi sud koji je uputio zahtjev morao zaključiti da je isključeno da projekt u pitanju u glavnom postupku može imati značajan utjecaj na stanje odnosnih voda, iz toga bi proizlazilo da Protect raspolaže samo pravom na pravni lijek predviđenim člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije.

68 Iako članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije kao takav ne nameće to da država članica dodijeli pravo sudjelovanja, u svojstvu stranke u postupku, u upravnom postupku izdavanja odobrenja kao što je to onaj u glavnom postupku to ne vrijedi ako je, prema primjenjivom nacionalnom pravu, dobivanje tog statusa pretpostavka koja se nužno mora ispuniti kako bi se mogao podnijeti pravni lijek namijenjen osporavanju odluke donesene na kraju tog postupka.

69 Naime, ako je nacionalnim pravom uspostavljena takva veza između statusa stranke u upravnom postupku i prava na sudsku zaštitu, navedeni status stranke ne može se uskratiti a da se pritom pravu na sudsku zaštitu ne oduzme svaki koristan učinak, ako ne i sam sadržaj, što bi bilo protivno članku 9. stavku 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje.

70 Iz navoda suda koji je uputio zahtjev pak proizlazi da austrijsko pravo uspostavlja takvu vezu.

71 U tom kontekstu također valja voditi računa o članku 14. Direktive 2000/60, naslovljenom „Informiranje i konzultiranje javnosti”, jer on u prvoj rečenici svojeg stavka 1. predviđa da države članice „potiču aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana u provedbu ove Direktive, a naročito u izradu, preispitivanje i nadopunjavanje planova upravljanja riječnim slivovima”.

72 Postupak izdavanja odobrenja za pojedinačni projekt koji može izazvati pogoršanje stanja vodnog tijela treba kvalificirati kao „provedbu” u smislu te odredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2015., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, t. 32.).

73 Štoviše, iz riječi „naročito” koja se također nalazi u članku 14. stavku 1. Direktive 2000/60 proizlazi da aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana nije ograničeno na izradu, preispitivanje i nadopunjavanje planova upravljanja riječnim slivovima.

74 Nasuprot tomu, riječ „potiču” iz navedenog članka 14. stavka 1. je formulacija više programske naravi, tako da je obvezujuća narav te odredbe ograničena. To je pored toga potvrđeno činjenicom da, iako druge odredbe tog istog članka 14. sa svoje strane sadržavaju prave obveze, one se posebno odnose na postupak vezan uz izradu, preispitivanje i nadopunjavanje planova upravljanja riječnim slivovima.

75 Svejedno je činjenica da je prilikom primjene Direktive 2000/60 država članica dužna poštovati sadržaj članka 14. stavka 1. te direktive koji se sastoji od obveze poštovanja aktivnog uključivanja svih zainteresiranih strana u provedbu navedene direktive.

76 Međutim, kao što je već rečeno u točkama 49. do 51. ove presude, čini se da iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da, na temelju primjenjivog nacionalnog postupovnog prava, organizacija za zaštitu okoliša kao što je to Protect, čak i ako udovoljava zahtjevima iz članka 2. stavka 5. Arhuške konvencije kako bi bila obuhvaćena pojmom „zainteresirane javnosti”, u načelu ne može dobiti status stranke u postupku u okviru upravnog postupka koji se vodi na temelju propisa o vodama.

77 Osim toga, iako je točno da je Protect u određenoj mjeri mogao sudjelovati u postupku odobrenja u svojem svojstvu „zainteresirane osobe”, u smislu članka 102. stavka 2. WRG-a, a što mu je, među ostalim, omogućilo da ističe argumente kojima je nastojao dokazati da projekt o kojem je riječ u glavnom postupku može utjecati na cjelovitost zaštićenog područja, u smislu članka 6. stavka 3. Direktive 92/43, taj status nije ekvivalentan onomu stranke u postupku.

78 Iz elemenata spisa kojima Sud raspolaže u tom pogledu proizlazi da bi status „stranke u postupku” Protectu omogućio, da mu je bio dodijeljen, da aktivnije sudjeluje u postupku odlučivanja, bolje i relevantnije razvijajući svoje argumente o rizicima planiranog projekta za okoliš, osobito o onima koji se tiču utjecaja tog projekta na stanje voda, te podnoseći te argumente u obliku prigovora, koje bi nadležna tijela morala uzeti u obzir prije odobrenja i provedbe navedenog projekta.

79 Takvo aktivno sudjelovanje Protecta kao uredno osnovane organizacije za zaštitu okoliša koja djeluje u skladu sa zahtjevima predviđenima nacionalnim pravom bilo je tim više važno što su samo takve organizacije orijentirane prema općem interesu, a ne prema zaštiti interesa pojedinaca promatranih zasebno.

80 U tim uvjetima je na sudu koji je uputio zahtjev da u najvećoj mogućoj mjeri predmetno postupovno pravo, a osobito opću odredbu članka 8. AVG-a, protumači na način koji je u skladu s člankom 14. stavkom 1. Direktive 2000/60 kako bi se organizaciji za zaštitu okoliša, kao što je to Protect, omogućilo da u svojstvu stranke u postupku sudjeluje u upravnom postupku izdavanja odobrenja kao što je onaj u pitanju u glavnom postupku kojim se želi provesti ta direktiva (vidjeti po analogiji presudu od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, t. 52.).

81 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti da odredbe članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije u vezi s odredbama članka 47. Povelje kao i članak 14. stavak 1. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da im se protivi nacionalno postupovno pravo koje, u situaciji poput one u glavnom postupku, isključuje organizacije za zaštitu okoliša iz prava sudjelovanja, u svojstvu stranaka u postupku, u postupku izdavanja odobrenja kojim se provodi Direktiva 2000/60 i koje pravo na pravni lijek za osporavanje odluka donesenih u takvom postupku ograničava samo na osobe koje imaju taj status.

Treće pitanje

82 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 9. stavke 3. i 4. Arhuške konvencije tumačiti na način da im se protivi to da se u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku organizaciji za zaštitu okoliša nametne prekluzijsko pravilo nacionalnog postupovnog prava, na temelju kojeg osoba gubi status stranke u postupku i ne može dakle podnijeti pravni lijek protiv odluke donesene u tom postupku ako je propustila pravodobno istaknuti svoje prigovore počevši od upravnog postupka, a najkasnije tijekom usmenog dijela tog postupka.

83 Uvodno valja podsjetiti da, kao što je to već navedeno u točkama 49. do 51. i 76. ove presude, čini se da iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja proizlazi da, na temelju primjenjivog nacionalnog postupovnog prava, organizacija za zaštitu okoliša kao što je to Protect u načelu ne može dobiti status stranke u postupku za potrebe sudjelovanja u upravnom postupku izdavanja odobrenja za projekt koji može biti protivan obvezi sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela kako je propisana člankom 4. Direktive 2000/60.

84 Budući da se čini da je u ovom slučaju dakle *a priori* isključeno da je Protect stvarno mogao dobiti status stranke u navedenom upravnom postupku izdavanja odobrenja, nije jasno kako mu je taj status mogao biti oduzet na temelju članka 42. AVG-a, kako ga sud koji je uputio zahtjev uzima kao polazišnu točku u okviru svojeg trećeg pitanja, i to tim više što članak 102. stavak 2. WRG-a predviđa da samo osoba koja ima status stranke u postupku ima pravo isticati prigovore u okviru takvog upravnog postupka.

85 Neovisno o tome, na treće pitanje treba odgovoriti s obzirom na to da iz odluke kojom se upućuju prethodna pitanja izričito proizlazi da je u ovom slučaju prvostupanjski sud odbio Protectovu tužbu upravo iz razloga što je izgubio svoj status stranke u postupku primjenom prekluzijskog pravila predviđenog u članku 42. AVG-a, iz čega proizlazi da ovo pitanje nije očito hipotetske naravi u smislu ustaljene sudske prakse Suda (vidjeti osobito presudu od 12. listopada 2017., Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, t. 30. i 31.).

86 U pogledu merituma trećeg pitanja, valja navesti da članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije izričito predviđa da pravna sredstva na koja se odnosi ta odredba mogu biti podložna „mjerilima”, iz čega proizlazi da u načelu države članice mogu, u okviru diskrecijske ovlasti koja im je u tom pogledu ostavljena, utvrđivati pravila postupovnog prava o pretpostavkama koje treba ispuniti kako bi se takva pravna sredstva podnijela.

87 U tom kontekstu valja međutim podsjetiti da države članice pri utvrđivanju postupovnih pravila za pravna sredstva čiji je cilj osigurati zaštitu prava dodijeljenih Direktivom 2000/60 moraju osigurati poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje sadržano u članku 47. Povelje, koje predstavlja potvrdu načela djelotvorne sudske zaštite (vidjeti osobito presudu od 27. rujna 2017., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

88 U načelu, članku 9. stavku 3. Arhuške konvencije ne protivi se prekluzijsko pravilo poput onog predviđenog člankom 42. AVG-a kojim se nameće obveza stvarnog izvršavanja prava, počevši od stadija upravnog postupka, dodijeljenog statusom stranke u postupku, da ističe prigovore u vezi s

poštovanjem relevantnih pravila prava okoliša s obzirom na to da takvo pravilo omogućuje da se brže utvrde sporne točke i da se ako je to moguće one razriješe tijekom upravnog postupka na način da pravni lijek u sudskom postupku više ne bude potreban.

89 Tako takvo prekluzijsko pravilo može doprinijeti cilju članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije, koji je izražen u njezinoj osamnaestoj uvodnoj izjavi, da se predvide djelotvorni sudbeni mehanizmi, a također je i u skladu s člankom 9. stavkom 4. navedene konvencije, kojim se zahtijeva da postupci na koje se među ostalim odnosi njezin članak 9. stavak 3. nude „odgovarajuće i djelotvorne" pravne lijekove i da su oni „jednakopravni".

90 U tim okolnostima, neovisno o tome što, kao pretpostavka za podnošenje pravnog lijeka pred sudom, čini ograničenje prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom u smislu članka 47. Povelje, navedeno prekluzijsko pravilo može biti opravdano, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, ako je predviđeno zakonom, ako poštuje bit tog prava i ako je, podložno načelu proporcionalnosti, nužno te doista odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (vidjeti po analogiji presudu od 27. rujna 2017., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, t. 61. do 71.).

91 Da bi zahtjevu proporcionalnosti bilo udovoljeno, potrebno je da konkretna pravila za korištenje raspoloživim pravnim lijekovima u upravnom postupku iz austrijskog prava ne utječu neproporcionalno na pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom iz članka 47. Povelje (vidjeti po analogiji presudu od 27. rujna 2017., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, t. 72.).

92 U tom pogledu postavlja se pitanje može li, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, nametanje predmetnog prekluzijskog pravila organizaciji za zaštitu okoliša kao što je to Protect pretjerano ograničiti pravo na pravni lijek pred sudom – koje se želi zajamčiti člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje – radi zaštite prava koje dodjeljuje članak 4. Direktive 2000/60.

93 Iako je u konačnici na sudu koji je uputio zahtjev da odgovori na to pitanje, uzimajući u obzir ocjenu svih relevantnih činjeničnih elemenata i onih nacionalnog prava, čini se da to pitanje, s obzirom na elemente spisa podnesenog Sudu i podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, zahtijeva potvrdan odgovor.

94 U tom pogledu Protectu se teško može zamjeriti što nije spriječio primjenu prekluzijskog pravila iz članka 42. AVG-a tako što bi, od stadija upravnog postupka, izvršio pravo koje je dodijeljeno statusom stranke u postupku na isticanje prigovora koji se temelje na povredi propisa o vodama kojima se Direktiva 2000/60 želi prenijeti u unutarnje pravo.

95 Naime, ta organizacija je od nadležnih tijela tražila da joj se prizna status stranke u postupku, ali joj je to uskraćeno u biti na temelju toga što članak 102. stavak 1. WRG-a ne sadržava pravnu osnovu u tom smislu. Zato je navedena organizacija u upravnom postupku morala sudjelovati kao „zainteresirana osoba", u smislu članka 102. stavka 2. WRG-a koji joj, u skladu s člankom 102. stavkom 3. WRG-a, nije dodijelio pravo isticanja prigovora koje tijela moraju uzeti u obzir prije donošenja odluke o zahtjevu za odobrenje.

96 Prema tome, s obzirom na primjenjivo nacionalno postupovno pravo, zamjeranje tim organizacijama da nisu pravodobno istaknule prigovore kako bi izbjegle primjenu prekluzijskog pravila iz članka 42. AVG-a jednako je tome da se od njih zahtijeva da ispune obvezu koju *a priori* ne mogu ispuniti. Međutim, *impossibilium nulla obligatio est.*

97 Nadalje, čak i da je obveza iz članka 42. AVG-a, kao što to ističe austrijska vlada, više formalne naravi, u smislu da bi za izbjegavanje primjene prekluzijskog pravila bilo dovoljno da se u podnesenim prigovorima samo općenito navede da bi odobrenje odnosnog projekta bilo protivno nekoj odredbi WRG-a, a obrazloženje prigovora bi se moglo pružiti u kasnijem stadiju, činjenica je međutim da su, u

predmetu u glavnom postupku, organizacije za zaštitu okoliša iz primjenjivih postupovnih pravila razumno mogle zaključiti da prvo moraju ishoditi status stranke u postupku da bi zatim mogle ostvarivati pravo podnošenja prigovora – pravo koje taj status dodjeljuje.

98 Podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, čini se dakle da je – u situaciji koja je u najmanju ruku nejasna, a koju je stvorilo primjenjivo nacionalno postupovno pravo – nametanje prekluzijskog pravila iz članka 42. AVG-a Protectu, zbog čega on gubi i svoj status stranke u predmetnom upravnom postupku izdavanja odobrenja i svoje pravo podnošenja pravnog lijeka protiv odluke donesene u tom postupku, takve naravi da pretjerano ograničava pravo na pravni lijek pred sudom – koje se želi zajamčiti člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje – radi zaštite prava koje dodjeljuje članak 4. Direktive 2000/60.

99 U toj mjeri nametanje takvog pravila, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, ograničenje je prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u smislu članka 47. Povelje, koje nije opravdano u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje.

100 Prema tome, podložno provjeri relevantnih činjenica i pravila nacionalnog prava koja je na sudu koji je uputio zahtjev, taj sud je dužan, u skladu s načelima navedena u točkama 55. i 56. ove presude, u sporu u kojem odlučuje izuzeti iz primjene prekluzijsko pravilo koje je predviđeno primjenjivim nacionalnim postupovnim pravom.

101 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti da, podložno provjeri svih relevantnih činjeničnih elemenata i onih nacionalnog prava koja je na sudu koji je uputio zahtjev, članak 9. stavke 3. i 4. Arhuške konvencije, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da im se protivi to da se u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku organizaciji za zaštitu okoliša nametne prekluzijsko pravilo nacionalnog postupovnog prava, na temelju kojeg osoba gubi status stranke u postupku i ne može dakle podnijeti pravni lijek protiv odluke donesene u tom postupku ako je propustila pravodobno istaknuti svoje prigovore počevši od upravnog postupka, a najkasnije tijekom usmenog dijela tog postupka.

Troškovi

102 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 9. stavak 3. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja je potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. te je u ime Zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005., u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da uredno osnovana organizacija za zaštitu okoliša koja djeluje u skladu sa zahtjevima predviđenima nacionalnim pravom mora moći pred sudom osporavati odluku kojom se daje odobrenje za projekt koji može biti protivan obvezi sprečavanja pogoršanja stanja vodnih tijela kako je propisana člankom 4. Direktive 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike.**

2. **Odredbe članka 9. stavka 3. te konvencije, odobrene Odlukom 2005/370, u vezi s odredbama članka 47. Povelje o temeljnim pravima, kao i članak 14. stavak 1. Direktive 2000/60 treba tumačiti na način da im se protivi nacionalno postupovno pravo koje, u situaciji poput one u glavnom postupku, isključuje organizacije za zaštitu okoliša iz prava sudjelovanja, u svojstvu**

stranaka u postupku, u postupku izdavanja odobrenja kojim se provodi Direktiva 2000/60 i koje pravo na pravni lijek za osporavanje odluka donesenih u takvom postupku ograničava samo na osobe koje imaju taj status.

3. **Podložno provjeri svih relevantnih činjeničnih elemenata i onih nacionalnog prava koja je na sudu koji je uputio zahtjev, članak 9. stavke 3. i 4. navedene konvencije odobrene Odlukom 2005/370, u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da im se protivi to da se u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku organizaciji za zaštitu okoliša nametne prekluzijsko pravilo nacionalnog postupovnog prava, na temelju kojeg osoba gubi status stranke u postupku i ne može dakle podnijeti pravni lijek protiv odluke donesene u tom postupku ako je propustila pravodobno istaknuti svoje prigovore počevši od upravnog postupka, a najkasnije tijekom usmenog dijela tog postupka.**

Potpisi