



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

20. prosince 2017*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2000/60/ES – Činnost Evropské unie v oblasti vodní politiky – Článek 4 odst. 1 a čl. 14 odst. 1 – Povinnosti zamezit zhoršení stavu útvarů vod a podpořit aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění směrnice – Aarhuská úmluva – Účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – Článek 6 a čl. 9 odst. 3 a 4 – Listina základních práv Evropské unie – Článek 47 – Právo na účinnou soudní ochranu – Projekt, který může mít vliv na stav vod – Správního řízení o schválení – Organizace na ochranu životního prostředí – Návrh na přiznání postavení účastníka správního řízení – Možnost dovolávat se práv vycházejících ze směrnice 2000/60/ES – Zánik práva být účastníkem řízení a práva na prostředek právní nápravy, nejsou-li uvedena práva uplatněna v rámci správního řízení včas“

Ve věci C-664/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (správní soud, Rakousko) ze dne 26. listopadu 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 14. prosince 2015, v řízení

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation

proti

Bezirkshauptmannschaft Gmünd,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal (zpravodajka) a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. března 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Protect Natur- Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, L.E. Rieglerem, Rechtsanwalt,
- za rakouskou vládu C. Pesendorfer a C. Vogl, jako zmocněnkyněmi,
- za nizozemskou vládu M. Bulterman a M. de Ree, jako zmocněnkyněmi,

* Jednací jazyk: němčina.

– za Evropskou komisi L. Pignataro-Nolin, C. Hermesem a E. Manhaevem, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 12. října 2017,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, s. 1; Zvl. vyd. 15/05, s. 275), nebo této směrnice jako takové a čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválené jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (Protect, organizace na ochranu životního prostředí, druhů a krajiny, Rakousko, dále jen „Protect“) a Bezirkshauptmannschaft Gmünd (okresní úřad Gmünd) ve věci návrhu, jehož prostřednictvím se tato organizace domáhala přiznání postavení účastníka ve vodoprávním řízení, jehož předmětem je žádost o schválení prodloužení povolení týkajícího se zasněžovacího zařízení, kterou podala společnost Aichelberglift Karlstein GmbH.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Bod 18 odůvodnění Aarhuské úmluvy uvádí:
„[M]ajíce zájem na tom, aby veřejnosti, včetně organizací, byly dosažitelné účinné soudní mechanismy, aby tak byly chráněny jejich oprávněné zájmy a právo bylo prosazováno“.
- 4 Článek 2 této úmluvy, nadepsaný „Definice“, v odstavcích 4 a 5 stanoví:
„4. ‚veřejnost‘ znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny.
5. ‚Dotčená veřejnost‘ je veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.“
- 5 Článek 6 uvedené úmluvy, nadepsaný „Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech“, stanoví:
„1. Každá strana bude:
a) uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I;

b) uplatňovat ustanovení tohoto článku – v souladu se svým vnitrostátním právem – také k rozhodnutím o navrhovaných činnostech, které nejsou uvedeny v příloze I a které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Strany k tomuto účelu určí, zda navrhované aktivity podléhají těmto ustanovením;

[...]

2. Dotčená veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována, buď veřejným oznámením, nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování. [...]

[...]

3. Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odstavcem 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

5. Pokud je to účelné, měla by každá strana vést případné žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.

6. Každá strana bude od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl dotčené veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, aniž by tím bylo dotčeno právo stran odmítnout předat jisté informace v souladu s čl. 4 odst. 3 a 4. [...]

[...]

7. Postupy pro účast veřejnosti jí umožní předkládat písemně nebo – v případě vhodnosti – na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

[...]“

6 Článek 9 téže úmluvy, nadepsaný „Přístup k právní ochraně“, v odstavcích 2 až 4 stanoví:

„2. Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

a) mající dostatečný zájem nebo

b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky čl. 2 odst. 5 pokládán za dostatečný pro účely písmene a). U těchto organizací se bude pro účely písmene b) předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

[...]

3. Navíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

4. Navíc – a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 – postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkazaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.“

Unijní právo

Směrnice 92/43

- 7 Článek 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102), ve znění směrnice Rady 2006/105/ES ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. 2006, L 363, s. 368) (dále jen „směrnice 92/43“), stanoví:

„Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.“

Směrnice 2000/60

- 8 V bodech 11, 19, 27 a 46 odůvodnění směrnice 2000/60 se uvádí:

„(11) Podle článku 174 Smlouvy má politika Společenství pro životní prostředí přispět k prosazování cílů zachování, ochrany a zvýšení kvality životního prostředí, při uvážlivém a rozumném využívání přírodních zdrojů a má být založena na zásadě předběžné opatrnosti, přijímání preventivních opatření, a především na zásadě nápravy škod na životním prostředí u zdroje a na zásadě, že znečišťovatel má platit.

[...]

(19) Tato směrnice usiluje o udržení a zlepšení vodního prostředí ve Společenství. Tento účel se v první řadě týká jakosti příslušných vod. [...]

[...]

- (27) Konečným cílem této směrnice je dosáhnout odstranění prioritních nebezpečných látek a přispět k dosažení koncentrací látek v mořském prostředí, které jsou blízké hodnotám jejich přirozeného výskytu.

[...]

- (46) Pro zajištění účasti veřejnosti včetně uživatelů vody na sestavování a aktualizaci plánů povodí je nezbytné poskytovat patřičné informace o plánovaných opatřeních a podávat zprávu o postupu jejich realizace s ohledem na zapojení veřejnosti před přijetím konečných rozhodnutí o nutných opatřeních.“

- 9 Článek 1 směrnice 2000/60, nadepsaný „Účel“, stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod, který:

- a) zabráni dalšímu zhoršování a ochrání a zlepší stav vodních ekosystémů, a s ohledem na jejich potřebu vody, suchozemských ekosystémů a mokřadů, které přímo závisejí na vodních ekosystémech;
- b) podpoří udržitelné užívání vod založené na dlouhodobé ochraně dosažitelných vodních zdrojů;
- c) usiluje o zvýšenou ochranu a zlepšení vodního prostředí, mimo jiné též prostřednictvím specifických opatření pro cílené snižování vypouštění, emisí a úniků prioritních látek a zastavení nebo postupné odstranění vypouštění, emisí a úniků prioritních nebezpečných látek;

[...]“

- 10 Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Environmentální cíle“, v odstavci 1 stanoví:

„Při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí:

- a) pro povrchové vody
 - i) členské státy provedou potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod s výhradou uplatnění odstavců 6 a 7, a aniž je dotčen odstavec 8;
 - ii) členské státy zajistí ochranu, zlepšení stavu a obnovu všech útvarů povrchových vod, s ohledem na ustanovení bodu iii) pro umělé a silně ovlivněné vodní útvary, s cílem dosáhnout dobrého stavu povrchových vod nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, v souladu s ustanoveními podle přílohy V, s výhradou prodloužení lhůty podle odstavce 4 a uplatnění odstavců 5, 6 a 7 a aniž je dotčen odstavec 8;
 - iii) členské státy zajistí ochranu a zlepšení stavu všech umělých a silně ovlivněných vodních útvarů s cílem dosáhnout dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu povrchových vod nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost, v souladu s ustanoveními podle přílohy V, s výhradou prodloužení lhůty podle odstavce 4 a uplatnění odstavců 5, 6 a 7, a aniž je dotčen odstavec 8;

[...]“

- 11 Článek 14 směrnice 2000/60, nadepsaný „Informování veřejnosti a konzultace“, stanoví:

„1. Členské státy podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění této směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí. Členské státy zajistí, aby pro každou oblast povodí byly k připomínkám veřejnosti, včetně uživatelů zveřejněny a zpřístupněny:

[...]

2. Členské státy poskytnou nejméně šest měsíců na písemné připomínky k těmto dokumentům, aby byly umožněny aktivní zapojení a konzultace.

[...]“

Rakouské právo

- 12 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (obecný zákon o správním řízení; dále jen „AVG“) v § 8 stanoví:

„Osoby, které využívají činnosti orgánu nebo na které se tato činnost vztahuje, jsou zúčastněnými; v rozsahu, v němž se účastní věci na základě právního nároku nebo právního zájmu, jsou účastníky řízení.“

- 13 V ustanovení § 41 AVG se stanoví:

(1) Oznámení o nařízení ústního jednání se známým účastníkům řízení doručí do vlastních rukou. Pokud jako účastníci řízení přicházejí v úvahu další osoby, oznámení o takovém ústním jednání se dále vyvěsí na úřední desce obce, zveřejní v tisku, ve kterém jsou vydávána úřední sdělení orgánu, nebo v elektronickém úředním věstníku tohoto orgánu.

(2) [...] Oznámení (vyhláška) o nařízení ústního jednání musí obsahovat údaje, které se vyžadují v případě předvolání, včetně poučení o souvisejících možných právních důsledcích, které vyplývají z § 42 tohoto zákona. [...]“

- 14 Podle § 42 odst. 1 AVG se stanoví:

„Pokud bylo konání ústního jednání oznámeno v souladu s ustanovením § 41 odst. 1 druhé věty tohoto zákona a v jedné ze zvláštních forem upravených ve správních předpisech, má takové oznámení za následek, že dotčená osoba ztratí postavení účastníka řízení, pokud své námitky neuplatní u správního orgánu nejpozději jeden den před začátkem ústního jednání v úředních hodinách nebo v průběhu samotného ústního projednání. V případě, že použitelná správní ustanovení neobsahují zvláštní úpravu formy tohoto oznámení, nastanou právní účinky uvedené v první větě tehdy, když bylo oznámení o ústním jednání podle § 41 odst. 1 druhé věty tohoto zákona uveřejněno ve vhodné formě.“

- 15 Ustanovení § 102 Wasserrechtsgesetz (zákon o vodách), ve znění použitelném ve věci v původním řízení (dále jen „WRG“), zní takto:

„(1) Účastníky řízení jsou:

a) navrhovatel:

b) každá osoba, která má povinnost plnit, strpět nebo zdržet se určitého jednání, nebo jejíž práva [...] jsou jinak dotčena, osoby s rybářským oprávněním a s užívacím právem, jakož i osoby uplatňující protichůdné zájmy;

[...]

(2) Zúčastněnými osobami ve smyslu § 8 AVG jsou zejména – v závislosti na předmětu dotčeného ústního jednání a není-li jim přiznáno postavení účastníka řízení podle odstavce 1 – osoby, které mají zájem na veřejném užívání, všichni majitelé věcných práv k dotčeným nemovitostem, každý, kdo může mít prospěch ze zachování nebo z opuštění stavby nebo ze zániku vodního práva, a pro účely řízení o připomínkách (Widerstraitverfahren) v případě projektů [...] každý, kdo musí být považován v důsledku realizace těchto projektů za účastníka řízení (odstavec 1).

(3) Zúčastněné osoby jsou oprávněny uplatňovat své zájmy během řízení, avšak nemají právo vznášet námitky.

[...]“

- 16 Z ustanovení § 145b odst. 6 WRG vyplývá, že účelem tohoto spolkového zákona je mimo jiné provedení směrnice 2000/60.
- 17 Účelem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí 2000, BGBl. 697/1993), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „UVP-G 2000“), je provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1) do rakouského právního řádu.
- 18 Podle § 19 odst. 7 UVP-G 2000 může organizace na ochranu životního prostředí, jež splňuje požadavky stanovené v odstavci 6 tohoto § 19, navrhnout, aby jí bylo přiznáno postavení, v němž může uplatnit práva, jež má účastník řízení v řízeních týkajících se projektů, jež mají být realizovány v určitých spolkových zemích.
- 19 Podle ustanovení § 19 odst. 10 UVP-G 2000 se mohou organizace na ochranu životního prostředí, jimž bylo přiznáno uvedené postavení, v těchto řízeních domáhat dodržování ustanovení na ochranu životního prostředí, včetně v rámci podání opravného prostředku k soudu, pokud písemně předložily své námitky v průběhu správního řízení, a zejména v průběhu lhůty o délce alespoň šesti měsíců, kterou má veřejnost pro nahlížení do spisu a která je stanovena v § 9 odst. 1 UVP-G 2000.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 20 Společnost Aichelberglift Karlstein podala podle WRG žádost o prodloužení povolení umístění zařízení na výrobu sněhu, které náleží lyžařskému středisku a jehož součástí je zásobní vodní nádrž napájená z rakouského vodního toku Einsiedlbach.
- 21 V rámci tohoto správního řízení požádala organizace Protect, organizace na ochranu životního prostředí uznaná podle § 19 odst. 7 UVP-G 2000, aby jí bylo přiznáno postavení účastníka řízení a podala námitky proti vydání uvedeného povolení podle článku 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43.
- 22 Uvedená organizace, která se opírala o odborné studie, tvrdila, že dotčený projekt bude mít významné dopady na chráněné oblasti podle směrnice 92/43, a to zejména kvůli hlučnosti zasněžovacího zařízení, a že významně zasahuje určité druhy, jež se vyskytují v těchto oblastech, mezi nimiž je i několik druhů chráněných ptáků, jejichž stanoviště jsou již ohrožena stávajícími zařízeními, což podle ní povede k úbytku řady z těchto druhů v uvedených stanovištích.

- 23 Po ústním jednání, jež se týkalo žádosti o povolení a které se konalo dne 4. července 2013 za podmínek stanovených v § 41 a 42 AVG, vydal orgán okresního úřadu v Gmündu rozhodnutím ze dne 4. listopadu 2013 povolení, o které žádala společnost Aichelberglift Karlstein.
- 24 Tento orgán odmítl návrh a námitky organizace Protect, neboť se nedovolávala žádného porušení práv chráněných vodoprávní úpravou, a proto v tomto řízení nemohla vystupovat v postavení účastníka řízení.
- 25 Rozhodnutí ze dne 4. listopadu 2013 odkazuje na dřívější rozhodnutí, v němž měl příslušný orgán ochrany životního prostředí na základě zprávy o hodnocení případných dopadů dotčeného projektu na chráněné oblasti podle směrnice 92/43 za to, že nebude bránit schválení tohoto projektu na základě právních předpisů o ochraně přírody.
- 26 Organizace Protect podala proti rozhodnutí ze dne 4. listopadu 2013 proto žalobu, která vychází z porušení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a ustanovení směrnice 2000/60, přičemž mimo jiné tvrdí, že byt tato směrnice stanovuje povinnost zachovat dobrý ekologický stav vod, je zhoršení ekologického stavu dotčených vod vyvolané již existujícími zasněžovacími zařízeními zjevné.
- 27 Rozsudkem ze dne 30. ledna 2015 zamítl Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (zemský správní soud spolkové republiky Dolní Rakousko) žalobu organizace Protect z toho důvodu, že ztratila své postavení účastníka řízení podle § 42 AVK, neboť během správního řízení a nejpozději v okamžiku konání ústního jednání neuplatnila chráněná práva na základě vodoprávní úpravy, a jelikož Aarhuská úmluva není přímo použitelná ve vnitrostátním právu.
- 28 Organizace Protect se tudíž obrátila na předkládající soud v rámci kasačního řízení „Revision“, přičemž tvrdí, že jí ustanovení čl. 2 odst. 4 a 5 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy přiznávají postavení účastníka řízení v řízeních vedených za použití vodoprávní úpravy a má právní zájem na dodržování ustanovení unijního práva v oblasti ochrany životního prostředí, zejména na dodržování ustanovení směrnice 2000/60, jež projekt dotčený ve věci v původním řízení ve značné míře porušuje.
- 29 Za těchto podmínek se Verwaltungsgerichtshof (Správní soud, Rakousko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Přiznává článek 4 směrnice 2000/60 [...] nebo tato směrnice jako taková organizaci na ochranu životního prostředí v řízení, na které se nevztahuje posouzení vlivu na životní prostředí podle směrnice 2011/92 [...], práva, k jejichž ochraně má tato organizace na základě čl. 9 odst. 3 [Aarhuské úmluvy] přístup ke správnímu nebo soudnímu řízení?

Pokud bude první otázka zodpovězena kladně:

- 2) Vyplývá z ustanovení Aarhuské úmluvy, že uplatnění těchto práv musí být umožněno již v řízení před správním orgánem, nebo postačí možnost domáhat se právní ochrany proti rozhodnutí správního orgánu před soudem?
- 3) Je přípustné, aby takové vnitrostátní ustanovení procesního práva, jako je § 42 [AVG], od organizace na ochranu životního prostředí – stejně jako od jiných účastníků řízení – vyžadovalo, aby včas uplatnila své námitky již ve správním řízení, a nikoliv až ve fázi opravného prostředku podaného ke správnímu soudu, jinak ztratí své postavení účastníka řízení i možnost podat opravný prostředek ke správnímu soudu?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 30 Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 4 směrnice 2000/60 nebo tato směrnice jako taková vykládán v tom smyslu, že organizace na ochranu životního prostředí má mít na základě čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy právo napadnout u soudu rozhodnutí o povolení, jež se řídí výlučně vodoprávní úpravou a týká se projektu, na nějž se nevztahuje posouzení vlivu na životní prostředí podle směrnice 2011/92.
- 31 Soudní dvůr již konstatoval, že ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. a) bodů i) až iii) směrnice 2000/60 musí být vykládána v tom smyslu, že členské státy jsou povinny – s výhradou udělení výjimky – odmítnout schválení konkrétního projektu, pokud může vést ke zhoršení stavu útvaru povrchové vody nebo pokud ohrožuje dosažení dobrého stavu povrchových vod či dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu takových vod ke dni stanovenému touto směrnicí (rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 51).
- 32 V tomto kontextu Soudní dvůr rozhodl, že se čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2000/60 neomezuje na programové uvedení pouhých cílů plánování hospodaření, ale jakmile je určen ekologický stav dotyčného vodního útvaru, ukládá povinnost zamezit zhoršení stavu útvarů vod, která vyvolává závazné účinky v každé etapě postupu stanoveného v této směrnicí, a to zejména v průběhu schvalování zvláštních projektů za použití systému výjimek, jenž je stanoven v uvedeném článku 4 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, body 43 a 48).
- 33 Článek 4 směrnice 2000/60 tak přispívá k naplnění hlavního cíle, který sledují opatření přijímaná na základě této směrnice a jenž – jak vyplývá z článku 1 této směrnice ve spojení s body 11, 19 a 27 odůvodnění uvedené směrnice – spočívá v zajištění ochrany životního prostředí, a zejména v udržení a zlepšení vodního prostředí v Unii.
- 34 Se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnicí, by přitom bylo neslučitelné, pokud by byla v zásadě vyloučena možnost dotčených osob namítat povinnosti, které uvedená směrnice ukládá. Užitečný účinek směrnice 2000/60, jakož i její účel, jímž je ochrana životního prostředí a jenž byl připomenut v předcházejícím bodě, vyžadují, aby se jí jednotlivci nebo případně řádně ustavená organizace na ochranu životního prostředí mohli dovolávat u soudu a vnitrostátní soudy mohly zohlednit tuto směrnici jako část unijního práva zejména za účelem přezkoumání, zda vnitrostátní orgán, který vydal povolení projektu, jenž může mít vliv na stav vod, dodržel povinnosti, které mu vyplývají z článku 4 uvedené směrnice, zejména povinnost zamezit zhoršení stavu vodního útvaru, a nepřekročil tak meze prostoru pro uvážení ponechaného příslušným vnitrostátním orgánům tímto ustanovením (v obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, bod 37, a rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 44).
- 35 Mimoto podle ustálené judikatury přísluší soudům členských států na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, přičemž čl. 19 odst. 1 SEU kromě toho členským státům ukládá povinnost zajistit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem (viz zejména rozsudek ze dne 27. září 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, bod 57 a citovaná judikatura).
- 36 Pokud jde konkrétně o právo takové organizace na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, na podání prostředku právní nápravy proti rozhodnutím o schválení projektů, jež mohou být v rozporu s povinností zamezit zhoršení stavu vodních útvarů, kterou ukládá článek 4 směrnice

2000/60 směrnice, je nesporné, že rozhodnutí o schválení dotčené ve věci v původním řízení se netýká žádné z činností uvedených v příloze I Aarhuské úmluvy, takže se na toto rozhodnutí nevztahuje čl. 6 odst. 1 písm. a) této úmluvy, a tudíž v tomto rozsahu ani čl. 9 odst. 2 uvedené úmluvy.

- 37 Vystává tudíž otázka, zda ve věci v původním řízení může organizace Protect podle čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy opírat své právo na opravný prostředek o čl. 9 odst. 2 této úmluvy z toho důvodu, že v projednávané věci vnitrostátní orgán v rámci dřívějšího řízení zkoumal na základě posouzení vlivu projektu na chráněnou lokalitu podle směrnice 92/43, zda tento projekt může mít ve smyslu čl. 6 odst. 3 této směrnice nepříznivý účinek na celistvost této lokality.
- 38 Rozhodnutí, která přijímají příslušné vnitrostátní orgány v rámci čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, se totiž týkají zejména vhodnosti závěrů vyvozených z posouzení vlivu projektu nebo záměru v chráněné lokalitě na životní prostředí, pokud jde o rizika tohoto projektu nebo záměru pro celistvost takové lokality, a ať již jsou samostatná nebo začleněná do rozhodnutí o vydání souhlasu, týká se jich čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy, a tudíž spadají do působnosti čl. 9 odst. 2 této úmluvy v rozsahu, v němž tato rozhodnutí zahrnují posouzení příslušných orgánů, které předchází jakémukoli souhlasu s činností, stran toho, zda tato činnost za okolností daného případu může mít významný vliv na životní prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranské zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, body 56 a 57).
- 39 Taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je Protect, která splňuje požadavky podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, aby spadala pod pojem „dotčená veřejnost“ ve smyslu tohoto ustanovení, musí mít nutně možnost dovolávat se v rámci přezkumu podle čl. 9 odst. 2 této úmluvy pravidel vnitrostátního práva, která provádí unijní právní předpisy v oblasti životního prostředí, jimiž jsou i vnitrostátní právní ustanovení vyplývající z článku 6 směrnice 92/43, jakož i pravidel unijního práva v oblasti životního prostředí majících přímý účinek (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranské zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, body 59 a 60).
- 40 V projednávané věci se nicméně zdá, nevyplyne-li z ověření provedeného předkládajícím soudem něco jiného, že se organizace Protect, ač během řízení o schválení vznesla námitky vycházející z porušení čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, snaží napadnout rozhodnutí o schválení, jež bylo v tomto řízení vydáno, z jediného důvodu, a sice že toto rozhodnutí je v rozporu s vnitrostátní vodoprávní úpravou, kterou se provádí směrnice 2000/60, a nenapadla dřívější rozhodnutí, které bylo přijato na základě uvedeného čl. 6 odst. 3.
- 41 Přitom vzhledem k tomu, že příslušný vnitrostátní orgán rozhodl na základě posouzení vlivu projektu na chráněnou lokalitu podle směrnice 92/43 o tom, že tento projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost této lokality ve smyslu čl. 6 odst. 3 této směrnice, mohlo by z této skutečnosti rovněž vyplývat, že uvedený projekt nemůže mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy, takže se na pozdější rozhodnutí přijaté s ohledem na vodoprávní úpravu nevztahuje článek 6 této úmluvy, a za tohoto předpokladu tudíž ani čl. 9 odst. 2 uvedené úmluvy.
- 42 To platí nicméně pouze v případě, že předkládající soud je s to se přesvědčit o tom, že je fakticky vyloučeno, aby dotčený projekt mohl mít významný negativní dopad na stav vod, jež jsou předmětem povolení dotčeného ve věci v původním řízení.
- 43 Pouze za předpokladu, že by předkládající soud dospěl na základě tohoto ověření nezbytně k tomu, že takový významný negativní vliv je vyloučen, znamenalo by to, že otázka, zda má v projednávané věci taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, právo na prostředek právní nápravy proti rozhodnutí o schválení projektu, jenž může být v rozporu s povinností zamezit zhoršení stavu vod uloženou článkem 4 směrnice 2000/60, musí být posuzována s ohledem na čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

- 44 V tomto ohledu je třeba připomenout, že když členský stát stanoví pravidla procesního práva použitelná na žaloby podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jež se týkají výkonu práv, která organizaci na ochranu životního prostředí vyplývají z článku 4 směrnice 2000/60, aby mohla být přezkoumávána rozhodnutí příslušných vnitrostátních orgánů z hlediska povinností, které jim vyplývají z uvedeného článku, pak tento členský stát provádí povinnosti vyplývající z uvedeného článku, a tudíž na něj musí být nahlíženo tak, že uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), takže jsou použitelná ustanovení Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 52).
- 45 Je pravda, že „pouze osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, čímž toto ustanovení samo o sobě nemá v unijním právu přímý účinek. Nicméně nic to nemění na tom, že toto uvedené ustanovení ve spojení s článkem 47 Listiny ukládá členským státům povinnost zajistit účinnou soudní ochranu práv přiznaných unijním právem, včetně ustanoveními práva životního prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie C 240/09, EU:C:2011:125, body 45 et 51).
- 46 V této souvislosti, jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodech 89 a 90 svého stanoviska, by přitom bylo právo na prostředek právní nápravy, jenž je stanoveno v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, zbaveno veškerého užitečného účinku, či dokonce jeho samotné podstaty, pokud by bylo připuštěno, že na základě uplatnění takových kritérií by bylo určitým kategoriím „osob z řad veřejnosti“, či dokonce „osob z řad dotčené veřejnosti“, jako jsou organizace na ochranu životního prostředí splňující požadavky stanovené čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, odepřeno jakékoli právo na soudní přezkum.
- 47 Uplatnění uvedených kritérií by zejména nemělo zbavovat organizace na ochranu životního prostředí možnosti nechat přezkoumat dodržování norem vyplývajících z unijního práva životního prostředí, jelikož tyto normy se nejčastěji zaměřují na obecný zájem, a nikoli jen na pouhou ochranu zájmů jednotlivců jako takových a posláním uvedených organizací je ochrana obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. května 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, bod 46).
- 48 Platí totiž, že i když výraz „kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, který je uveden v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, znamená, že strany této úmluvy si zachovaly prostor pro uvážení při provádění tohoto ustanovení, neumožňuje jim, aby stanovily kritéria, jež by byla natolik striktní, že by organizace na ochranu životního prostředí nemohly napadnout akty nebo opomenutí, na něž odkazuje toto ustanovení.
- 49 V projednávané věci předkládající soud ve vztahu ke „kritériím, pokud jsou stanovena“, zde rakouským právem, uvádí, že postavení účastníka řízení dotčeného ve věci v původním řízení, tj. řízení vedeného podle vodoprávní úpravy, nelze organizacím na ochranu životního prostředí, jimž nenáleží žádná veřejná subjektivní práva, přiznat na základě ustanovení WRG, včetně na základě čl. 102 odst. 1 písm. a) a b) tohoto zákona.
- 50 Mimoto předkládající soud uvádí, že podle rakouského práva mohou prostředek právní nápravy směřující k určení toho, že došlo k zásahu do jejich práv, podat k soudu pouze fyzické nebo právnické osoby, jimž přísluší postavení účastníka správního řízení.
- 51 Z těchto informací o vnitrostátním právu patrně plyne, že není-li organizaci na ochranu životního prostředí v rámci vodoprávního řízení přiznáno postavení účastníka řízení, přestože splňuje požadavky stanovené podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy na to, aby se na ni vztahoval pojem „dotčená veřejnost“, nemůže tato organizace podle rakouského práva podat k vnitrostátnímu soudu prostředek právní nápravy, jenž by jí umožnil napadnout rozhodnutí o schválení projektu, který může být v rozporu s takovou povinností zabránit zhoršení stavu vodních útvarů, jaká je uložena článkem 4 směrnice 2000/60.

- 52 Vzhledem k tomu, že dotčené vnitrostátní procesní právo tímto způsobem vylučuje, aby organizace na ochranu životního prostředí měly právo využít prostředků právní nápravy proti takovému rozhodnutí, je toto právo v rozporu s požadavky, jež vyplývají z výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny.
- 53 V projednávané věci vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, že není *a priori* vyloučeno, že toto postavení účastníka řízení by přesto takové organizaci na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, mohlo být přiznáno na základě výkladu obecného ustanovení, jež je uvedeno v § 8 AVG.
- 54 K tomuto poslednímu konstatování je třeba připomenout, že je na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání prostředku právní nápravy, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je Protect, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí (v obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C 240/09, EU:C:2011:125, bod 52).
- 55 Nicméně pokud by takový výklad nebyl možný, předkládajícímu soudu by poté příslušelo nepoužít ve sporu, jež projednává, ustanovení vnitrostátního práva procesního, které vyžaduje, aby dotčená organizace na ochranu životního prostředí měla postavení účastníka řízení k tomu, aby mohla podat prostředek právní nápravy proti rozhodnutí o schválení projektu, který může být v rozporu s takovou povinností zamezit zhoršení stavu útvarů vod, jako je povinnost stanovená článkem 4 směrnice 2000/60.
- 56 V tomto ohledu z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že vnitrostátní soud, jenž má v rámci své pravomoci aplikovat ustanovení unijního práva, má povinnost zajistit plný účinek těchto norem tak, že na základě své vlastní pravomoci podle potřeby upustí od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů, i když je pozdějšího data, aniž nejprve musí žádat o jeho odstranění legislativní cestou nebo jakýmkoliv jiným ústavním postupem, či na toto odstranění čekat (viz zejména rozsudek ze dne 9. března 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, body 21 a 24, a rozsudek ze dne 5. dubna 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, bod 40 a citovaná judikatura).
- 57 S požadavky vlastními samotné povaze práva Unie by totiž bylo neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, které by vedly ke snížení účinku unijního práva v důsledku skutečnosti, že by soudu příslušnému k aplikaci tohoto práva byla upřena pravomoc učinit v samotném okamžiku jeho aplikace vše, co je nezbytné k vyloučení použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů představujících možnou překážku plného účinku norem Unie (viz zejména rozsudek ze dne 9. března 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, bod 22, a rozsudek ze dne 5. dubna 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, bod 41 a citovaná judikatura).
- 58 Vzhledem k výše uvedenému je třeba odpovědět na první otázku tak, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny je třeba vykládat v tom smyslu, že organizace na ochranu životního prostředí, jež je řádně ustavena a funguje v souladu s požadavky stanovenými vnitrostátním právem, musí mít možnost napadnout před soudem rozhodnutí o schválení projektu, který může být v rozporu s takovou povinností zamezit zhoršení stavu útvarů vod, jako je povinnost stanovená článkem 4 směrnice 2000/60.

Ke druhé otázce

- 59 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda v takové situaci, jako je situace daná ve věci v původním řízení, je zajištěno dodržování Aarhuské úmluvy, pokud členský stát stanoví právo na soudní opravný prostředek proti dotčenému správnímu rozhodnutí, nebo zda její dodržování mimo jiné vyžaduje, aby bylo možné dovolávat se práv vycházejících ze směrnice 2000/60 již v rámci správního řízení.
- 60 Z odpovědi na první otázku vyplývá, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny je třeba vykládat v tom smyslu, že taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, musí mít možnost napadnout před soudem rozhodnutí o schválení projektu, který může být v rozporu s takovou povinností zamezit zhoršení stavu útvarů vod, jako je povinnost stanovená článkem 4 směrnice 2000/60.
- 61 Nicméně v případě otázky, zda organizaci Protect vyplývá mimo jiné z Aarhuské úmluvy právo být účastníkem správního řízení o schválení projektu, aby se mohla v rámci tohoto řízení dovolávat případného porušení článku 4 směrnice 2000/60, se jedná o odlišnou otázku, jež musí být zkoumána pouze s ohledem na článek 6 této úmluvy, který je, jak připomněl Soudní dvůr, ustanovením, jež je nedílnou součástí unijního práva (rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 45).
- 62 Účast na rozhodovacím postupu ve věcech životního prostředí je totiž odlišná od soudního přezkumu a má jiný účel, přičemž soudního přezkum lze případně využít proti rozhodnutí, které bylo přijato v rámci tohoto postupu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. října 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, C-263/08, EU:C:2009:631, bod 38).
- 63 Jak vyplývá z čl. 6 odst. 3, 4 a 7 Aarhuské úmluvy, uvedená ustanovení přiznávají veřejnosti zejména právo „účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí“ tím, že veřejnost předkládá „písemně nebo – v případě vhodnosti – na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozborů nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti“. Tato účast musí být zajištěna „v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná“.
- 64 Nicméně podle čl. 6 odst. 1 písm. a) a b) Aarhuské úmluvy platí, že práva účasti, které tento článek přiznává, se uplatní pouze tehdy, pokud se jedná o přijetí rozhodnutí ve věci navrhovaných činností, jež jsou buď vyjmenovány v příloze I této úmluvy, nebo v ní sice vyjmenovány nejsou, avšak mohou mít významný vliv na životní prostředí.
- 65 V této souvislosti je nesporné, jak vyplývá z bodu 36 tohoto rozsudku, že činnost, již se týká rozhodnutí o schválení dotčené ve věci v původním řízení, není uvedena v příloze I Aarhuské úmluvy.
- 66 Proto platí, že jen pokud by předkládající soud byl v rámci přezkumu, který musí provést v souladu s tím, co bylo již uvedeno v bodech 41 až 43 tohoto rozsudku, nucen konstatovat, že projekt dotčený ve věci v původním řízení může mít významný vliv na životní prostředí ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy, a zejména na stav vod, které jsou předmětem povolovacího řízení dotčeného ve věci v původním řízení, pouze tehdy by vznikalo organizaci Protect na základě článku 6 Aarhuské úmluvy právo účastnit se správního povolovacího řízení, aby mohla namítat v rámci tohoto řízení případné porušení článku 4 směrnice 2000/60.
- 67 Pokud by byl předkládající soud naopak nucen konstatovat, že je vyloučeno, aby měl projekt dotčený ve věci v původním řízení významný vliv na stav dotčených vod, znamenalo by to, že organizace Protect má pouze právo na prostředek právní nápravy stanovený v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

- 68 I když čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy jako takový neukládá, aby členský stát stanovil právo účastnit se takového správního řízení o schválení, jako je řízení dotčené ve věci v původním řízení, v postavení účastníka řízení, jinak je tomu tehdy, pokud je podle použitelného vnitrostátního práva získání tohoto postavení podmínkou, jež musí být splněna k tomu, aby bylo možné podat k soudu prostředek právní nápravy ke zpochybnění rozhodnutí, jež bylo přijato v rámci tohoto řízení.
- 69 Pokud totiž vnitrostátní právo stanoví takovou souvislost mezi postavením účastníka správního řízení a právem na soudní prostředek nápravy, nelze uvedené postavení účastníka řízení odepřít, aniž by bylo zbaveno právo na podání prostředku právní nápravy veškerého užitečného účinku či dokonce jeho samotné podstaty, což by bylo v rozporu s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny.
- 70 V této souvislosti přitom z informací poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že rakouské právo tuto souvislost stanoví.
- 71 V tomto kontextu je třeba rovněž zohlednit článek 14 směrnice 2000/60, nadepsaný „Informování veřejnosti a konzultace“, neboť v první větě odst. 1 stanoví, že členské státy „podpoří aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění této směrnice, zejména při vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí“.
- 72 Povolovací řízení týkající se určitého projektu, který může vést ke zhoršení stavu útvarů vod, je třeba ve smyslu tohoto ustanovení považovat za „provádění“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, bod 32).
- 73 Navíc ze slova „zejména“, které je rovněž uvedeno v čl. 14 odst. 1 směrnice 2000/60, vyplývá, že aktivní zapojení všech zúčastněných stran se neomezuje jen na vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí.
- 74 Naopak slovo „podpoří“, jež se vyskytuje v uvedeném čl. 14 odst. 1, představuje formulaci spíše programového povahy, takže závaznost tohoto ustanovení je omezená. To ostatně potvrzuje i skutečnost, že ostatní ustanovení téhož článku 14 obsahují skutečné závazky, neboť se týkají konkrétně řízení stran vypracování, přezkoumání a aktualizaci plánů povodí.
- 75 Nic to však nemění na tom, že členský stát má při používání směrnice 2000/60 povinnost respektovat podstatu čl. 14 odst. 1 této směrnice, jíž je povinnost podpořit aktivní zapojení všech zúčastněných stran při provádění uvedené směrnice.
- 76 V této souvislosti, jak již bylo uvedeno v bodech 49 až 51 tohoto rozsudku, ze spisu předloženého Soudnímu dvoru plyne, že takové organizaci na ochranu životního prostředí, jako je Protect, nemůže být podle použitelného vnitrostátního práva, ač splňuje požadavky stanovené čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy na to, aby spadala pod pojem „dotčená veřejnost“, v zásadě příznáno postavení účastníka řízení ve správním řízení, které je vedeno podle vodoprávní úpravy.
- 77 Dále, přestože je nesporné, že organizace Protect se mohla v určité míře účastnit povolovacího řízení v postavení „zúčastněné osoby“ ve smyslu § 102 odst. 2 WRG, což jí mimo jiné umožnilo, aby předložila argumenty směřující k prokázání toho, že projekt dotčený ve věci v původním řízení může ovlivnit celistvost chráněné lokality ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43, toto postavení není rovnocenné postavení „účastníka řízení“.
- 78 V tomto ohledu z informací obsažených ve spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, vyplývá, že kdyby bylo organizaci Protect příznáno postavení účastníka řízení, umožnilo by jí to aktivně se účastnit na rozhodování obsáhlejším a relevantnějším uplatněním svých argumentů týkajících se rizik nepříznivých

účinků zamýšleného projektu na životní prostředí, a zejména rizik týkajících se vlivu tohoto projektu na stav vod, a předkládání těchto argumentů jako námitek, které by musely příslušné orgány zohlednit před schválením a realizací uvedeného projektu.

- 79 Taková aktivní účast organizace Protect jakožto organizace na ochranu životního prostředí, jež je řádně ustavena a funguje v souladu s požadavky stanovenými použitelným vnitrostátním právem, by byla o to významnější, jelikož pouze takové organizace se zaměřují na obecný zájem, a nikoli jen na pouhou ochranu zájmů jednotlivců jako takových.
- 80 Za těchto podmínek je na předkládajícím soud, aby vyložil dotčené procesní právo, a zejména obecné ustanovení § 8 AVG způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s čl. 14 odst. 1 směrnice 2000/60, aby se taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, mohla účastnit v postavení účastníka řízení takového schvalovacího správního řízení, jako je řízení dotčené ve věci v původním řízení, jímž je prováděna tato směrnice (v obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 52).
- 81 Vzhledem k výše uvedenému je třeba odpovědět na druhou otázku tak, že ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny a čl. 14 odst. 1 směrnice 2000/60 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní procesněprávní úpravě, která v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, vylučuje, aby organizace na ochranu životního prostředí měla právo účastnit se v postavení účastníka řízení schvalovacího řízení, jímž se provádí směrnice 2000/60, a které omezuje právo na podání k soudu prostředků právní nápravy za účelem napadení rozhodnutí vydaných v rámci takových řízení v tom smyslu, že toto právo mají pouze osoby v postavení účastníků řízení.

Ke třetí otázce

- 82 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby v takové situaci, jako je situace daná ve věci v původním řízení, bylo vůči organizaci na ochranu životního prostředí uplatněno ustanovení vnitrostátního procesního práva, jež se týká zániku procesního práva, podle něhož osoba ztrácí své postavení účastníka řízení, a tudíž nemůže podat prostředek právní nápravy proti rozhodnutí, jež je vydáno v tomto řízení, neuplatnila-li během správního řízení včas své námitky, a to nejpozději během ústní části tohoto řízení.
- 83 Nejprve je třeba připomenout, jak již bylo uvedeno v bodech 49 až 51 a 76 tohoto rozsudku, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že takové organizaci na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, nemůže být podle použitelného vnitrostátního procesního práva přiznáno postavení účastníka řízení, aby se mohla účastnit správního řízení o schválení projektu, který může být v rozporu s povinností zamezit zhoršování stavu útvarů vod, jež je uloženo podle článku 4 směrnice 2000/60.
- 84 Zdá-li se tudíž, že v projednávané věci, že je *a priori* vyloučeno, že by organizaci Protect mohlo být přiznáno postavení účastníka v uvedeném správním řízení o schválení, není jasné, jak by mohlo dojít k zániku tohoto postavení této organizace na základě § 42 AVG, z čehož vycházel předkládající soud v rámci své třetí otázky, a to tím spíše, že § 102 odst. 2 WRG stanoví, že v takovém správním řízení mohou podávat námitky pouze osoby v postavení účastníka řízení.
- 85 Nicméně je třeba odpovědět na třetí otázku vzhledem k tomu, že z předkládajícího rozhodnutí výslovně vyplývá, že v projednávané věci odmítl soud prvního stupně prostředek právní nápravy organizace Protect právě z důvodu zániku jejího postavení účastníka řízení na základě ustanovení o zániku procesního práva, které je uvedeno v § 42 AVG, z čehož tudíž vyplývá, že tato otázka nemá zjevně hypotetickou povahu ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora (viz zejména rozsudek ze dne 12. října 2017, Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, body 30 a 31).

- 86 K podstatě třetí otázky je třeba uvést, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy výslovně stanoví, že prostředky právní nápravy, jichž se toto ustanovení týká, mohou být podmíněny „kritérii“, z čehož vyplývá, že členské státy mohou v zásadě v rámci prostoru pro uvážení, jenž je jim v tomto ohledu ponechán, stanovit pravidla procesního práva týkající se podmínek, jež musí být splněny k tomu, aby mohly být takové prostředky právní nápravy použity.
- 87 V tomto kontextu je třeba nicméně připomenout, že členské státy musí při vymezování procesních podmínek prostředků soudní nápravy určených k ochraně práv přiznaných směrnicí 2000/60 zajistit dodržování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces zakotveného v článku 47 Listiny, které je potvrzením zásady účinné soudní ochrany (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 27. září 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, bod 59 a citovaná judikatura).
- 88 V této souvislosti přitom čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v zásadě nebrání takovému ustanovení o zániku procesních práv, jako je ustanovení uvedené v § 42 AVG, jímž je stanovena povinnost účinného výkonu práva vyplývajícího z postavení účastníka řízení během správního řízení, a to vznesením námitek týkajících se relevantních pravidel práva v oblasti životního prostředí, pokud takové pravidlo může umožnit rychlejší vymezení sporných bodů, a případně jejich vyřešení v průběhu správního řízení, čímž odpadne nutnost využít soudní řízení.
- 89 V této souvislosti může takové pravidlo o zániku práv přispívat k cíli čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jenž je uveden v osmáctém bodě odůvodnění této úmluvy a jímž je stanoveno účinné soudní mechanismy, a jež je rovněž konzistentní s čl. 9 odst. 4 uvedené úmluvy, jež vyžaduje, aby postupy, které jsou stanoveny mimo jiné v čl. 9 odst. 3 této úmluvy, zajišťovaly „přiměřenou a účinnou“ nápravu a byly „spravedlivé“.
- 90 Za těchto podmínek může být uvedené pravidlo o zániku práva, přestože je předpokladem k podání prostředku soudní nápravy, který představuje omezení práva na účinné prostředky nápravy před soudem ve smyslu článku 47 Listiny, odůvodněné podle čl. 52 odst. 1 Listiny tehdy, pokud je stanoveno zákonem, respektuje podstatu uvedeného práva a při dodržení zásady proporcionality je nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Evropská unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (v obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 27. září 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, body 61 až 71).
- 91 K tomu, aby splňovalo požadavek proporcionality, je třeba, aby konkrétní postupy uplatňování prostředků správní nápravy dostupných v rakouském právu nepřiměřeně neovlivňovaly právo na účinný prostředek nápravy před soudem zakotvené v článku 47 Listiny (v obdobném smyslu viz rozsudek ze dne 27. září 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, bod 72).
- 92 V tomto ohledu vyvstává otázka, zda může být za takové situace, jak je situace ve věci v původním řízení, v důsledku aplikace dotčeného ustanovení o zániku práva na takovou organizaci na ochranu životního prostředí, jako je organizace Protect, nepřiměřeně omezeno právo na účinný prostředek nápravy před soudem, které má být zaručeno čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny k ochraně práv, jež přiznává článek 4 směrnice 2000/60.
- 93 Ačkoli je na předkládajícím soudu, aby s konečnou platností odpověděl na tuto otázku s ohledem na posouzení všech skutkových okolností a relevantního vnitrostátního práva, vzhledem ke skutečnostem obsaženým ve spisu předloženém Soudnímu dvoru a s výhradou, že předkládající soud provede příslušné ověření, je podle všeho třeba na tuto otázku odpovědět kladně.
- 94 V tomto ohledu lze organizaci Protect jen stěží vytýkat, že nezabránila uplatnění pravidla o zániku práv stanoveného v § 42 AVG tím, že by uplatnila již ve stadiu správního řízení právo, které je přiznááno z titulu postavení účastníka řízení, na uplatnění námitek vycházejících z porušení vodoprávní úpravy, kterou se do vnitrostátního práva provádí směrnice 2000/60.

- 95 Tato organizace navrhla příslušných orgánům, aby jí přiznaly postavení účastníka řízení, avšak toto postavení jí bylo odepřeno hlavně z toho důvodu, že § 102 odst. 1 WRG neobsahuje právní základ, jenž by přiznání takového postavení umožňoval. Uvedená organizace se proto musela účastnit správního řízení v postavení „zúčastněné osoby“ ve smyslu § 102 odst. 2 WRG, jež jí podle § 102 odst. 3 nepřiznává právo podávat námitky, jež by orgány musely zohlednit před přijetím rozhodnutí o schválení žádosti.
- 96 S ohledem na použitelné vnitrostátní právo tedy výtku týkající se toho, že námitky nebyly podány dostatečně včas na to, aby se zamezilo uplatnění pravidla o zániku práv, jež je stanoveno v § 42 AVG, lze srovnávat s požadavkem, aby tyto organizace splnily povinnosti, které *a priori* splnit nemohly. V této souvislosti platí, že nikdo nemůže být právně zavázán činit nemožné (*impossibilium nulla obligatio est*).
- 97 Mimoto, i kdyby, jak tvrdí rakouská vláda, povaha povinnosti stanovená v § 42 AVG byla spíše formální v tom smyslu, že by k zabránění uplatnění pravidla o zániku procesního práva stačilo, aby byly vzneseny námitky omezující se na obecné tvrzení v tom smyslu, že schválení dotčeného projektu by bylo v rozporu s ustanovením WRG, neboť odůvodnění námitek by mohlo být doplněno až v pozdější fázi, nic to nemění na tom, že ve věci v původním řízení mohly organizace na ochranu životního prostředí mít na základě použitelných procesních ustanovení důvodně za to, že musí nejprve získat postavení účastníka řízení, aby následně mohly uplatnit právo na podání námitek, jež je přiznáno na základě tohoto postavení.
- 98 S výhradou ověření předkládajícím soudem se tudíž jeví, že uplatněním pravidla o zániku procesních práv, jež je stanoveno v § 42 AVG, na organizaci Protect za přinejmenším srovnatelného stavu vytvořeného použitelným vnitrostátním procesním právem, které vedlo jak k zániku jejího postavení účastníka řízení v dotčeném správním řízení, tak k zániku jejího práva na podání prostředků právní nápravy proti rozhodnutí, jež bylo vydáno v rámci tohoto řízení, může být nepřiměřeným způsobem omezeno právo na prostředek soudní nápravy, které má být zaručeno čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny k ochraně práv, jež přiznává článek 4 směrnice 2000/60.
- 99 V této souvislosti představuje uplatnění pravidla v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, omezení práva na účinné prostředky nápravy před soudem ve smyslu článku 47 Listiny, jež není odůvodněno v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny.
- 100 S výhradou ověření relevantních skutečností a ustanovení vnitrostátního práva předkládajícím soudem je posledně uvedený soud povinen podle zásad, jež byly připomenuty v bodech 55 a 56 tohoto rozsudku, nepoužít v jím projednávaném sporu pravidlo o zániku procesních práv, jež je stanoveno použitelným vnitrostátním procesním právem.
- 101 Vzhledem k výše uvedenému je třeba odpovědět na třetí otázku tak, že s výhradou ověření relevantních skutečností a ustanovení vnitrostátního práva předkládajícím soudem musí být čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, bylo vůči organizaci na ochranu životního prostředí uplatněno ustanovení vnitrostátního procesního práva, jež se týká zániku procesního práva, podle něhož osoba ztrácí své postavení účastníka řízení, a tudíž nemůže podat k soudu prostředek právní nápravy proti rozhodnutí, jež je vydáno v tomto řízení, neuplatnila-li během správního řízení své námitky včas, a to nejpozději během ústní části tohoto řízení.

K nákladům řízení

¹⁰² Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, jež byla podepsána v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválena jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, je třeba vykládat v tom smyslu, že organizace na ochranu životního prostředí, jež je řádně ustavena a funguje v souladu s požadavky stanovenými vnitrostátním právem, musí mít možnost napadnout před soudem rozhodnutí o schválení projektu, který může být v rozporu s takovou povinností zamezit zhoršení stavu útvarů vod, jako je povinnost stanovená článkem 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.
- 2) Ustanovení čl. 9 odst. 3 této úmluvy, schválené rozhodnutím 2005/370, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv a čl. 14 odst. 1 směrnice 2000/60 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní procesněprávní úpravě, která v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, vylučuje, aby organizace na ochranu životního prostředí měla právo účastnit se v postavení účastníka řízení schvalovacího řízení, jímž se provádí směrnice 2000/60, a které omezuje právo na podání k soudu prostředků právní nápravy za účelem napadení rozhodnutí vydaných v rámci takových řízení v tom smyslu, že toto právo mají pouze osoby v postavení účastníků řízení.
- 3) S výhradou ověření relevantních skutečností a ustanovení vnitrostátního práva předkládajícím soudem musí být čl. 9 odst. 3 a 4 uvedené úmluvy schválené rozhodnutím 2005/370, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv, vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, bylo vůči organizaci na ochranu životního prostředí uplatněno ustanovení vnitrostátního procesního práva, jež se týká zániku procesního práva, podle něhož osoba ztrácí své postavení účastníka řízení, a tudíž nemůže podat k soudu prostředek právní nápravy proti rozhodnutí, jež je vydáno v tomto řízení, neuplatnila-li během správního řízení své námitky včas, a to nejpozději během ústní části tohoto řízení.

Podpisy.