Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 10 de enero de 2017 [1]

Asunto C-529/15

Gert Folk
contra
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

[Petición de decisión prejudicial del Verwaltungsgerichtshof (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Austria)]

«Directiva 2004/35/CE — Responsabilidad medioambiental — Explotación de una central hidroeléctrica — Autorización y explotación antes de la fecha de transposición de la Directiva — Ámbito de aplicación temporal — Definición de daño medioambiental a las aguas — Legislación nacional que excluye los daños cubiertos por una autorización — Exclusión de los efectos adversos cuando es aplicable el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE — Acceso a la justicia en materia medioambiental — Legitimación en procedimientos de recurso — Personas afectadas o que puedan verse afectadas»

I. Introducción

1. En 1998, fue autorizada una central hidroeléctrica en el río Mürz en Austria. Ha estado en funcionamiento desde 2002. El Dr. Folk (en lo sucesivo, «recurrente») es titular de una licencia de pesca en ambas riberas, aguas abajo de la central eléctrica. Según el recurrente, la explotación de la central eléctrica ocasiona fluctuaciones considerables y reiteradas de carácter temporal en el nivel de las aguas. Algunas zonas quedan sumergidas bajo las aguas y acto seguido se secan rápidamente. De este modo, las áreas anegadas quedan separadas de la corriente fluvial, con lo que resulta imposible que los peces pequeños y jóvenes sigan la corriente río abajo. Por ello, los peces mueren.

2. El recurrente presentó una reclamación a las autoridades competentes. Dicha reclamación, sin embargo, fue desestimada por cuanto la explotación de la central eléctrica estaba amparada por una autorización. El órgano jurisdiccional remitente —el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Austria)— plantea una serie de cuestiones acerca de tres puntos. La primera cuestión versa sobre el ámbito de aplicación temporal de la Directiva 2004/35/CE (Directiva sobre responsabilidad medioambiental; en lo sucesivo, «DRM»). [2] La segunda se refiere a si la definición de daño medioambiental en el Derecho austríaco es compatible con la DRM, ya que excluye, en lo que respecta a las aguas, los daños que estén «cubiertos por una autorización». El tribunal remitente pregunta también acerca de la función del artículo 4, apartado 7, de la Directiva

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO 2004, L 143, p. 56), en su versión modificada por la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 (DO 2006, L 102, p. 15), y por la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO 2009, L 140, p. 114).

2000/60/CE (Directiva marco de aguas; en lo sucesivo, «DMA»)[3] en la definición de «daños a las aguas» en la DRM. Mediante la tercera cuestión se pregunta si una disposición nacional que impide a los pescadores con licencia incoar un procedimiento de recurso es compatible con las disposiciones que regulan el acceso de los particulares a la justicia con arreglo a la DRM.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. La Directiva sobre responsabilidad medioambiental

3. El artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM (en la versión aplicable al procedimiento principal) establece que por «daño medioambiental» se entiende «los daños a las aguas, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico definidos en la Directiva [2000/60], de las aguas en cuestión, con excepción de los efectos adversos a los que se aplica el apartado 7 del artículo 4 de dicha Directiva». Según el artículo 2, apartado 5, de la citada Directiva, por «aguas» se entiende todas las aguas consideradas en la Directiva 2000/60.

4. El artículo 12, apartado 1, de la DRM, titulado «Solicitud de acción», dispone lo siguiente:

«Una persona física o jurídica que:

a) se vea o pueda verse afectada por un daño medioambiental, o bien

b) tenga un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño, o bien

c) alegue la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro,

podrá presentar a la autoridad competente observaciones en relación con los casos de daño medioambiental o de amenaza inminente de tal daño que obren en su conocimiento, y podrá solicitar a la autoridad competente que actúe en virtud de la presente Directiva.

Corresponderá a los Estados miembros determinar lo que constituye “interés suficiente” y “vulneración de un derecho”.

[…]»

5. El artículo 13 de la DRM, relativo a los «Procedimientos de recurso», prevé:

«1. Las personas a que se refiere el apartado 1 del artículo 12 podrán presentar recurso ante un tribunal o cualquier otro órgano público independiente e imparcial sobre la legalidad, procedimental y sustantiva, de las decisiones, actos u omisiones de la autoridad competente en virtud de la presente Directiva.

3 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO 2000, L 327, p. 1).

2. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones de Derecho interno que regulen el acceso a la justicia y de las que exijan que se agote la vía administrativa antes de recurrir a la vía judicial.»

6. El artículo 17 de la DRM, titulado «Aplicación temporal», prevé que dicha Directiva no se aplicará a:

— «los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido antes de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 19;

— los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido después de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 19, cuando éstos se deriven de una actividad específica realizada y concluida antes de dicha fecha;

— los daños, si han transcurrido más de 30 años desde que tuvo lugar la emisión, suceso o incidente que los produjo.»

2. La Directiva marco de aguas

7. El artículo 4, apartado 7, de la DMA establece que no se considerará que los Estados miembros han infringido dicha Directiva cuando:

«– el hecho de no lograr un buen estado de las aguas subterráneas, un buen estado ecológico o, en su caso, un buen potencial ecológico, o de no evitar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea se deba a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, o

– el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible

y se cumplan las condiciones siguientes:

a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua;

b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años;

c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y

d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.»

B. Derecho austríaco

8. En Austria, la DRM fue transpuesta a nivel federal por la Bundes-Umwelthaftungsgesetz (Ley federal sobre responsabilidad medio ambiental, en lo sucesivo, « B-UHG»).[4] Conforme al artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG, el «daño medioambiental» comprende «cualquier daño significativo causado a las aguas, es decir, todo daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo o en el potencial ecológico de las aguas afectadas, en el sentido de la Ley de Aguas de 1959 (Wasserrechtsgesetz; en lo sucesivo, «WRG 1959»[5]),[…] y que no esté cubierto por una autorización concedida en virtud de la [WRG] […]».

9. Con arreglo al artículo 11 de la B-UHG:

«1) Las personas físicas o jurídicas que puedan verse perjudicadas en sus derechos por un daño medioambiental podrán instar a la autoridad administrativa del distrito en cuyo ámbito de competencia territorial se haya producido el presunto daño medioambiental, mediante reclamación por escrito, para que actúe con arreglo a los artículos 6 y 7, apartado 2, de la presente Ley. […]

2) Los derechos a los que se refiere el apartado 1, primera frase, son los siguientes:

[...]

2. en relación con las aguas: los derechos existentes, en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la [WRG] […].

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

10. La sociedad Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH gestiona una central hidroeléctrica en el río Mürz con una longitud operativa de 1 455 metros. El recurrente tiene licencia para pescar en ambas riberas del río Mürz, aguas abajo de la central eléctrica a lo largo de unos 12 kilómetros.

11. La explotación de la central eléctrica fue autorizada por una resolución del Landeshauptmann von Steiermark (Presidente del Land de Estiria) en 1998. Ha estado en funcionamiento desde 2002.

12. El 29 de septiembre de 2009, el recurrente presentó una reclamación medioambiental ante la Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (Administración del Distrito de Mürzzuschlag) con arreglo al procedimiento del artículo 11 de la B-UHG. Alegó que la central hidroeléctrica había ocasionado unos daños medioambientales significativos, que habían perturbado la reproducción natural de los peces. Las fluctuaciones considerables y rápidas del nivel de las aguas dan lugar a que, tras quedar bajo las aguas, algunas zonas se sequen rápidamente, lo que a su vez lleva a la separación de las zonas anegadas de la corriente fluvial. Ello hace imposible que los peces pequeños y jóvenes sigan la corriente río abajo. Provoca, de forma reiterada, la muerte de peces en prolongados sectores del río. El recurrente adujo que ello se debe a la falta de un canal de derivación en la central eléctrica y a la forma de funcionamiento de dicha central.

13. La Administración del Distrito de Mürzzuschlag y, posteriormente, el Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (Cámara Administrativa independiente del Land de Estiria; en lo sucesivo, «UVS»), desestimaron la reclamación del recurrente. La decisión del UVS de 15 de mayo de 2012 se basó fundamentalmente en el hecho de que el Presidente del Land de Estiria había concedido

4 — BGBl. I, N.º 55/2009 de 19 de junio de 2009.

5 — BGBl. N.º 215/1959 de 16 de octubre de 1959, en su versión posteriormente modificada.

una autorización para la explotación de la central hidroeléctrica. Dicha decisión impuso también volúmenes de depósito. Por lo tanto, los daños alegados estaban cubiertos por una autorización concedida con arreglo a la WRG. Por este motivo, no existen daños medioambientales de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG.

14. El recurrente impugnó la decisión del UVS ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Austria), el órgano jurisdiccional remitente. Sostiene que la B-UHG es incompatible con la DRM: no toda autorización concedida con arreglo a la WRG debe excluir los daños medioambientales.

15. En este contexto, el tribunal remitente decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Resulta aplicable [la DRM] […] también a los daños que, pese a seguir produciéndose después de la fecha mencionada en el artículo 19, apartado 1, de la [DRM], son causados por una instalación (central hidroeléctrica) autorizada y puesta en marcha antes de esa fecha y que están cubiertos por una autorización con arreglo a la legislación sobre aguas?

2) ¿Se opone [la DRM], en particular sus artículos 12 y 13, a una disposición nacional que impide a los pescadores con licencia incoar un procedimiento de recurso con arreglo al artículo 13 de [la DRM], en relación con un daño medioambiental en el sentido del artículo 2, punto 1, letra b), de la misma Directiva?

3) ¿Se opone la [DRM], en particular su artículo 2, apartado 1, letra b), a una disposición nacional que excluye del concepto de «daño medioambiental» un daño que produce efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo o en el potencial ecológico de las aguas afectadas, si dicho daño está cubierto por una autorización concedida en aplicación de una disposición legal nacional?

4) En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión:

A fin de apreciar si existe daño medioambiental en el sentido del artículo 2, punto 1, letra b), de [la DRM] en aquellos casos en los que, para conceder la autorización con arreglo a la legislación nacional, no se examinaron los criterios del artículo 4, apartado 7, de [la DMA] (o los de su transposición nacional), ¿resulta directamente aplicable el artículo 4, apartado 7, de la [la DMA] y debe comprobarse si se cumplen los criterios que se recogen en dicha disposición?»

16. Presentaron observaciones escritas el recurrente, el Gobierno austríaco y la Comisión. El recurrente y la Comisión participaron en la vista oral celebrada el 19 de octubre de 2016.

IV. Análisis

17. Las presentes conclusiones se estructuran del siguiente modo. En primer lugar, examinaré el ámbito de aplicación temporal de la DRM (A). En segundo lugar, analizaré las dos cuestiones relativas a la definición de «daños medioambientales». En particular, examinaré si la exclusión prevista en la legislación austríaca respecto a los daños «cubiertos por una autorización» se atiene a la definición de daños a las aguas recogida en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM (B). A continuación, abordaré la cuestión referente a la exclusión contenida en dicha definición de los «efectos adversos a los que se aplica el apartado 7 del artículo 4 la DMA» (C). Por último, analizaré la situación de los titulares de licencia de pesca (artículos 12 y 13 de la DRM) (D).

A. Primera cuestión — ámbito de aplicación temporal de la DRM

18. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la DRM se aplica a los daños surgidos *después* de la fecha de transposición de la referida Directiva, pero que se derivan de la explotación de una central hidroeléctrica autorizada y puesta en marcha *antes* de esa fecha.

19. Los Estados miembros debían transponer la DRM en su Derecho nacional a más tardar el 30 de abril de 2007 (artículo 19, apartado 1, de la DRM). El artículo 17 de la DRM introduce tres ajustes temporales, o más bien exclusiones. El artículo 17, primer guión, de la DRM, pertinente en las circunstancias del caso de autos, dispone que la citada Directiva no es aplicable a los «daños causados por una emisión, suceso o incidente que se haya producido antes de la fecha indicada en el apartado 1 del artículo 19».

20. El órgano jurisdiccional remitente señala que la central eléctrica fue autorizada en 1998 y ha estado en funcionamiento desde 2002. Ambas fechas son anteriores al 30 de abril de 2007. Sin embargo, se alega que los daños han seguido produciéndose después de esa fecha. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si es aplicable el artículo 17, primer guión, de la DRM (que se transpuso en virtud del artículo 18 de la B-UHG). Alberga dudas acerca de qué se ha de entender por «suceso» o «incidente» en relación con los daños causados por el funcionamiento de una central hidroeléctrica. Según el tribunal remitente, si el suceso o incidente consiste en la puesta en marcha de la central hidroeléctrica, la DRM no sería aplicable.

21. El recurrente alega que el «suceso» o «incidente» que ocasiona los daños no es la puesta en marcha de la central eléctrica. Es la reiteración de un suceso (la parada de la turbina) que tiene lugar varias veces por año y que ha continuado produciéndose desde el 30 de abril de 2007. El Gobierno austríaco sostiene que el elemento determinante para interpretar el artículo 17, primer guión, consiste en si los daños fueron causados antes o después de finalizar el plazo de transposición. En consecuencia, la DRM se aplica a cualesquiera daños que continúen produciéndose después del 30 de abril de 2007, como consecuencia de la explotación de la central eléctrica, que fue autorizada y construida antes de esa fecha. Según la Comisión, el artículo 17 deja claro que el «suceso» causante de los daños «se deriva» de una «actividad», pero no equipara el suceso a la actividad.

22. Así, el órgano jurisdiccional remitente y las partes que presentaron observaciones escritas al Tribunal de Justicia proponen varios momentos temporales pertinentes: i) la fecha de autorización; ii) la puesta en marcha de la central eléctrica, y iii) sucesos individuales (reiterativos), en particular la parada de la turbina que causa fluctuaciones en el nivel de las aguas. El tribunal remitente solicita que se determine cuál de estos tres momentos temporales constituye el «suceso» o «incidente» a que se refiere el artículo 17, primer guión.

23. A mi parecer, no cabe duda de que los «sucesos» o «incidentes» pertinentes son los de la tercera categoría: los cambios físicos reales en el nivel de las aguas fluviales, que parecen ser la razón inmediata y necesaria de los daños alegados.

24. Así lo corrobora la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de la que se desprende que el artículo 17, guiones segundo y tercero, de la DRM, en relación con su considerando 30, implican que la citada Directiva se aplica a los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido el 30 de abril de 2007 o después de esa fecha, «cuando los referidos daños se deriven de actividades realizadas con posterioridad a dicha fecha o anteriormente pero que no hubieran concluido antes de la misma».[6]

6 — Sentencias de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-378/08, EU:C:2010:126), apartados 40 y 41; de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 34; auto de 9 de marzo de 2010, Buzzi Unicem y otros (C-478/08 yC-479/08, no publicado, EU:C:2010:129), apartado 32, y sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros (C-534/13, EU:C:2015:140), apartado 44.

25. Así, la DRM contempla tanto los sucesos *continuados* como los *reiterativos* que produzcan daños después del 30 de abril de 2007. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional, a la luz de su conocimiento detallado del presente asunto, determinar qué tipo de suceso concurre aquí y si los daños controvertidos están comprendidos en el ámbito de aplicación temporal de la DRM.[7] De la información presentada ante el Tribunal de Justicia, se desprende que el suceso o incidente pertinente en el presente asunto no es la autorización ni la puesta en marcha de la central eléctrica, sino los supuestos concretos en los que el funcionamiento de la central eléctrica provoca fluctuaciones en el nivel de las aguas.

26. El hecho de que los daños alegados se deriven de la explotación de una central eléctrica que fue autorizada y puesta en marcha antes del plazo fijado por la DRM carece de pertinencia.

27. El artículo 17, primer guión, de la DRM únicamente excluye los supuestos o incidentes que se hayan producido antes de la fecha de transposición. En cambio, no comprende los nuevos sucesos o incidentes que se deriven de una actividad que, iniciada antes de dicha fecha, continúe con posterioridad. Por consiguiente, estoy de acuerdo con la opinión expresada por la Abogado General Kokott en sus conclusiones en el asunto ERG y otros: la DRM tiene que aplicarse cuando una actividad *continuada* que ya se había iniciado antes de la entrada en vigor de la Directiva, produce *nuevos* daños medioambientales después del 30 de abril de 2007.[8]

28. Una interpretación sistemática de diversos artículos de la DRM también confirma que los conceptos de «incidente» o «suceso» no pueden ser equiparados al concepto de actividad. El concepto de «actividad profesional» se define de forma independiente en el artículo 2, apartado 7, como «cualquier actividad efectuada con ocasión de una actividad económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter privado o público y de que tenga o no fines lucrativos»; El artículo 3 determina el ámbito de aplicación material de la DRM remitiéndose a las «actividades profesionales» enumeradas en el anexo III, con independencia del momento en que comenzaron tales actividades.

29. El artículo 17 determina el ámbito de aplicación temporal de la DRM a fin de proteger la seguridad jurídica impidiendo la aplicación retroactiva de la Directiva. En el segundo guión de dicho artículo, se excluyen los daños causados por una emisión, suceso o incidente que se hayan producido después de la fecha de transposición, únicamente cuando éstos se deriven de una actividad realizada y concluida antes de dicha fecha. Como observa la Comisión, si la puesta en marcha de la central hidroeléctrica — es decir, el comienzo de la «actividad»— debiera equipararse al «suceso» o «incidente», el segundo guión del artículo 17 de la DRM quedaría privado de significado.

30. En consecuencia, considero que la primera cuestión debe responderse del siguiente modo: la DRM se aplica a los daños medioambientales causados a las aguas, en el marco de la explotación continuada de una central, por un suceso o incidente que tiene lugar tras la fecha indicada en el artículo 19, apartado 1, de dicha Directiva, incluso si dicha central fue autorizada y puesta en marcha antes de la referida fecha.

B. Tercera cuestión — la definición de «daños a las aguas» en la DRM

31. El artículo 4, punto 1, letra a), de la B-UHG dispone que el daño medioambiental a las aguas consiste en cualesquiera daños que produzcan efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo o en el potencial ecológico, en el sentido de la WRG, y «que no esté cubierto por una autorización concedida en virtud de la [WRG]».

7 — Sentencias de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-378/08, EU:C:2010:126), apartado 43; y de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 36).

8 — (C-378/08, EU:C:2009:650), apartados 67 y 68.

32. Según el tribunal remitente, esa exclusión supone que, dado que la central hidroeléctrica ha operado conforme a una autorización concedida con arreglo a la WRG, los daños controvertidos no pueden constituir daños medioambientales. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si es compatible con el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM excluir de la definición de daños medioambientales los daños cubiertos por una autorización concedida conforme a la legislación nacional.

33. Como explicaré más abajo, opino que, en efecto, esa exclusión automática e indiscriminada no es permisible. No obstante, debe subrayarse también desde un principio que la respuesta que se facilita en estas conclusiones se refiere únicamente a la cuestión planteada por el tribunal nacional. No tiene por objeto ni prejuzga otros elementos de la definición de daños medioambientales, como la cuestión de cuándo y si los efectos adversos son «significativos».

34. El Gobierno austríaco afirma que el artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG es compatible con el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM. Defiende que ese precepto de la DRM debe interpretarse a la luz de la DMA. Sostiene que, con arreglo a la WRG, una autorización sólo puede ser concedida si se garantiza que el proyecto respeta los intereses generales, en particular, si ha quedado asegurado que el proyecto no tendrá efectos adversos significativos sobre la calidad de las aguas o su estado ecológico. Por esto motivo, según el Gobierno austríaco, una actividad que ha sido autorizada no debe generar responsabilidades.

35. La Comisión y el recurrente sostienen un punto de vista distinto. Afirman que la exclusión prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG no cumple el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM. Esta última disposición no contiene ninguna exclusión relativa a los daños cubiertos por una autorización.

36. Coincido con el recurrente y la Comisión. No cabe acoger la postura del Gobierno austríaco.

37. El artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM no excluye con carácter general los daños cubiertos por una autorización del concepto de «daños medioambientales». Ese precepto prevé que queden excluidos de la definición de daños a las aguas únicamente los efectos adversos a los que se aplica el artículo 4, apartado 7, de la DMA.

38. La exclusión general de los daños cubiertos por una autorización que establece el artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG no puede quedar amparada en la exclusión relativa a los efectos adversos que figura en el artículo 4, apartado 7, de la DMA. El ámbito de la exclusión prevista en el Derecho austríaco es mucho más amplio y conceptualmente bastante diferente de la exclusión establecida en la DMA.

39. El artículo 4, apartado 7, de la DMA dispone que no se considerará que los Estados miembros han infringido la Directiva cuando el hecho de no lograr un buen estado de las aguas subterráneas, un buen estado ecológico o un buen potencial ecológico, o de no evitar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea se deba a *nuevas modificaciones* de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea; o cuando el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a *nuevas* actividades humanas de desarrollo sostenible.

40. Para que esta excepción sea aplicable, han de concurrir los requisitos previstos en el artículo 4, apartado 7, letras a) a d), de la DMA, que se han reproducido en el punto 7 *supra* de las presentes conclusiones. [9] Es cierto que los Estados miembros están obligados a denegar la autorización de proyectos que puedan deteriorar el estado de la masa de agua afectada, salvo que se aprecie que

9 — Véanse las sentencias de 4 de mayo de 2016, Comisión/Austria (C-346/14, EU:C:2016:322), apartados 65 y 66, y de 11 de septiembre de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias y otros (C-43/10, EU:C:2012:560), apartado 67.

dichos proyectos pueden acogerse a la excepción del artículo 4, apartado 7, de la DMA. [10] Sin embargo, la mera existencia de una autorización no entraña necesariamente el cumplimiento de todos los criterios recogidos en el artículo 4, apartado 7, de la DMA. En efecto, nada garantiza que todos los criterios enumerados en el artículo 4, apartado 7, de la DMA se cumplan siempre y automáticamente cuando se haya concedido una autorización. Así ocurre, en particular, cuando la autorización de que se trata es anterior a la DMA. Por todos estos motivos, la exclusión general de los daños cubiertos por una autorización, que se prevé en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG, no puede encajar en la excepción contenida en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM en relación con el artículo 4, apartado 7, de la DMA.

41. El Gobierno austríaco añade, sin embargo, que la exclusión antes citada no supone una exclusión total de responsabilidad. En primer lugar, habida cuenta de la génesis legislativa de la B-UHG, los daños resultantes de un fallo de funcionamiento (incidentes) no se consideran cubiertos por una autorización. En segundo lugar, el artículo 21a de la WRG faculta a las autoridades para intervenir, en interés público, tras la concesión de una autorización, estableciendo requisitos adicionales, adaptaciones, restricciones temporales e incluso prohibiciones.

42. A mi juicio, estos argumentos no permiten compatibilizar la «excepción por autorización» del artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG con el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM.

43. En primer lugar, aun cuando los daños resultantes de incidentes causados por el mal funcionamiento no se consideren «cubiertos» por una autorización, no existe la posibilidad de impedir los daños derivados de la explotación «normal» de una central. Esta explotación normal puede producir consecuencias que, en el momento de la autorización, no se preveían o esperaban.

44. En segundo lugar, el hecho de que, en virtud de las disposiciones nacionales en materia de aguas, puedan ajustarse las autorizaciones o adoptarse otras medidas correctoras, no garantiza la aplicación y el cumplimiento de los mecanismos y obligaciones establecidos por la DRM. La existencia del procedimiento previsto en el artículo 21a de la WRG para modificar y supervisar las autorizaciones existentes no altera el hecho de que los daños cubiertos por una autorización, sujetos o no a dicho procedimiento, están excluidos del concepto de daños y, por tanto, del ámbito de aplicación de las normas nacionales de transposición de la DRM. En cualquier caso, el Gobierno austríaco no ha señalado que la citada disposición tiene por objeto cumplir los requisitos del artículo 4, apartado 7, de la DMA.

45. Además, si se presupone que, por existir una autorización, se cumplen automáticamente los criterios de la DMA de manera que se prevenga la posibilidad de que se produzcan efectos adversos significativos, la DRM quedaría en gran medida vaciada de contenido. En efecto, el ámbito de aplicación material de la DRM se establece en su artículo 3. Dicho artículo dispone que la Directiva se aplicará, en lo que se refiere a los daños a las aguas y al suelo, a las actividades profesionales enumeradas en el anexo III, al margen de cualquier culpa o negligencia. Según el considerando 8 de la DRM, tales actividades profesionales, que deben identificarse por referencia a la legislación de la Unión pertinente, presentan un riesgo para la salud humana o el medio ambiente. De la naturaleza de las actividades enumeradas se desprende que muchas de ellas, sino todas, pueden estar sujetas a autorización. Así sucede en especial con las actividades incluidas en el punto 6 del anexo III de la DRM, que hace referencia a «la captación y el represamiento de aguas sujetos a autorización previa de conformidad con [la DMA]».

46. Una interpretación sistemática confirma que la función de las autorizaciones en el marco de la DRM no puede consistir en excluir los daños cubiertos de la definición general de daños a las aguas. Como la Comisión señaló, el artículo 8, apartado 4, letra a), de la DRM corrobora esta conclusión.

10 — Sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 50.

47. El artículo 8, apartado 1, de la DRM dispone que, en principio, el operador sufragará los costes ocasionados por las acciones preventivas y reparadoras. Sin embargo, el artículo 8, apartado 4, de la DRM prevé que los Estados miembros podrán permitir que el operador no sufrague el coste de las acciones reparadoras adoptadas cuando demuestre que no ha habido culpa o negligencia por su parte en dos situaciones: a) cuando el hecho ha sido autorizado expresamente, y b) cuando la actividad no se había considerado potencialmente perjudicial para el medio ambiente según el estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en el momento en que tuvo lugar.

48. Es cierto que el artículo 8, apartado 4, letra a), de la DRM confiere a los Estados miembros la posibilidad de introducir una excepción a favor de los operadores de modo que éstos no tengan que sufragar los costes de prevención y acciones reparadoras.

49. No obstante, no cabe considerar que el artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG transpone el artículo 8, apartado 4, letra a), de la DRM.

50. En primer lugar, como la Comisión apuntó, en los documentos presentados al Tribunal de Justicia no hay ningún elemento que indique que Austria ha decidido introducir esta opción en su Derecho nacional.

51. En segundo lugar, aun cuando así fuera, el artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG parece presentar un ámbito y una aplicabilidad mucho más amplios que los de una mera excepción en favor de los operadores que les permita no sufragar los costes de reparación. Excluye del concepto de daños a todos los daños a las aguas cubiertos por autorizaciones conforme a la WRG, con lo que las obligaciones derivadas de la DRM en materia de costes de prevención y reparación simplemente no llegan a nacer. En cambio, el artículo 8, apartado 4, letra a), de la DRM no suprime las obligaciones relativas a los costes de prevención. Asimismo, con arreglo a las normas relativas a las acciones preventivas y reparadoras recogidas en los artículos 5 y 6 de la DRM, las autoridades competentes pueden decidir adoptar dichas medidas por sí mismas. [11]

52. En tercer lugar, procede destacar dos elementos específicos del artículo 8, apartado 4, letra a), de la DRM: i) la demostración de la inexistencia de culpa o negligencia, y ii) el hecho de que la emisión o suceso hayan sido expresamente autorizados y se ajusten plenamente a las condiciones de la autorización concedida. El tenor del artículo 8, apartado 4, letra a), de la DRM exige claramente que el operador «demuestre» estos dos elementos. Ello requiere a su vez un análisis individualizado caso por caso, en el cual debe examinarse el elemento subjetivo del operador y la circunstancia de que la «emisión o el hecho» estén comprendidos plenamente en el ámbito de la autorización. El artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG, que al parecer es aplicable con independencia de la existencia de culpa o negligencia, parece contrario a estos requisitos.

53. En consecuencia, propongo responder a la tercera cuestión que el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM se opone a una disposición nacional que excluye del concepto de daño medioambiental, de modo general y automático, un daño que produce efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo o en el potencial ecológico de las aguas afectadas, si dicho daño está cubierto por una autorización concedida con arreglo al Derecho nacional.

11 — Véase el artículo 5, apartados 3, letra d), y 4, y el artículo 6, apartados 2, letra e), y 3, de la DRM. Véase la sentencia de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 88.

C. Cuarta cuestión – la remisión al artículo 4, apartado 7, de la DMA

54. En caso de que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la B-UHG fuera declarada incompatible con el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM (tal como he propuesto en el punto 53 de las presentes conclusiones), el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 4, apartado 7, de la DMA resulta directamente aplicable. En esta cuestión subyace de forma implícita el problema de si incumbe al tribunal nacional determinar si concurren los criterios establecidos por la mencionada disposición a fin de dilucidar si se han producido daños medioambientales en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM.

55. Mi respuesta concisa a las dos cuestiones concretas planteadas por el órgano jurisdiccional nacional es «no».

56. En primer lugar, estoy de acuerdo con la Comisión en que el artículo 4, apartado 7, de la DMA no es directamente aplicable. Dejando a un lado la valoración, un tanto esquiva, de lo que es claro y preciso, es incuestionable que el citado precepto no es incondicional. Su aplicación está supeditada a varias medidas adicionales de ejecución, a una serie de verificaciones cualitativas, para las cuales los Estados miembros disfrutan indudablemente de un margen de apreciación considerable. La remisión al artículo 4, apartado 7, de la DMA contenida en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM no modifica en nada esta apreciación.

57. La falta de efecto directo del artículo 4, apartado 7, de la DMA, por sí solo o junto con la remisión establecida en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM, prefigura una respuesta negativa a la segunda parte de la cuarta cuestión planteada por el tribunal remitente. En mi opinión, el juez nacional no está obligado a realizar una valoración independiente de los criterios recogidos en el artículo 4, apartado 7, de la DMA, pese a la remisión que hace a este precepto el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM. [12]

58. La DRM opera en estrecha relación con otros instrumentos medioambientales de la Unión. El considerando 5 de dicha Directiva enuncia el objetivo de garantizar la coherencia y el funcionamiento sistemático adecuado de la DRM en relación con otra legislación medioambiental pertinente, y señala la necesidad de seguir criterios comunes en la definición de los conceptos derivados de otros instrumentos de la legislación medioambiental de la Unión. Este objetivo de coherencia se refleja en el artículo 2, apartado 5, de la DRM, según el cual por «aguas» se entiende «todas las aguas consideradas en [la DMA]». La definición de daños a las aguas también refleja este objetivo al hacer referencia a las definiciones de la DMA, por ejemplo, «estado cuantitativo» y «estado ecológico». La definición de «daños a las aguas» del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/35 también excluye los «efectos adversos a los que se aplica el apartado 7 del artículo 4 de [la DMA]». La génesis legislativa pone de manifiesto que el objetivo de la mención de esta excepción en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM es precisamente tener en cuenta las excepciones específicas previstas en la DMA. [13]Cuando queda excluida la infracción de la DMA por un Estado miembro por concurrir los estrictos criterios establecidos en el artículo 4, apartado 7, el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM dispone que tampoco deben entrar en juego los mecanismos de responsabilidad medioambiental de la DRM.

12 — Existe un problema subyacente de definición que quizás es oportuno mencionar aquí: ¿la incorporación en virtud de una remisión de una disposición de una directiva a la sección de definiciones de una directiva diferente y su potencial consideración por el juez nacional debe denominarse realmente un «efecto directo»? ¿O se trata más bien de un supuesto de interpretación de conceptos jurídicos indeterminados de una directiva a través de una remisión a una disposición de otra directiva? Por interesante que sea este debate académico, reviste escasa pertinencia para la cuestión concreta formulada por el juez nacional, cuya respuesta útil es la misma, a mi juicio, con independencia del grupo taxonómico en el que se clasifique finalmente esta situación.

13 — Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, COM(2002) 17 final (DO 2002, E 151, p. 132).

59. La excepción prevista en el artículo 4, apartado 7, de la DMA es aplicable a las nuevas modificaciones o alteraciones o a las nuevas actividades de desarrollo sostenible, siempre que se cumplan una serie de criterios y requisitos. [14] El cumplimiento de estos requisitos sólo puede verificarse mediante la apreciación de distintos parámetros, bastante técnicos, establecidos por la DMA. [15] Entre ellos cabe citar, entre otros, la existencia de un plan hidrológico de cuenca, en el que se consignen específicamente los motivos de las modificaciones o alteraciones. [16]

60. Desde el punto de vista institucional, el artículo 3, apartado 2, de la DMA dispone que los Estados miembros adoptarán las medidas administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la Directiva en cada demarcación hidrográfica. [17] La DMA no determina las autoridades concretas responsables de garantizar el cumplimiento de los criterios del artículo 4, apartado 7. Así pues, corresponde al marco legal nacional de transposición definir los procedimientos específicos y las autoridades competentes que tienen encomendada la tarea de verificar el cumplimiento de los requisitos de aplicabilidad del artículo 4, apartado 7, de la DMA.

61. En los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, no hay ningún elemento que indique que Austria no ha adaptada su Derecho interno al artículo 4, apartado 7, de la DMA o que no lo ha adaptado correctamente. [18] En estas circunstancias, según reiterada jurisprudencia en todos los casos en que una directiva es ejecutada, sus efectos alcanzan a los particulares fundamentalmente por medio de las medidas de aplicación adoptadas por el Estado miembro interesado. [19]

62. La posibilidad de acogerse a la exclusión que figura en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM depende de que el artículo 4, apartado 7, de la DMA sea aplicable. Dicha aplicación, no obstante, se efectúa con arreglo a las disposiciones nacionales de transposición pertinentes y siguiendo los procedimientos determinados por las disposiciones nacionales de transposición del artículo 4, apartado 7, de la DMA. La definición del artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM, a través de una remisión al artículo 4, apartado 7, de la DMA, no puede interpretarse, por tanto, en el sentido de que obliga a los tribunales nacionales a prescindir de los mecanismos procesales e institucionales vigentes establecidos para cumplir las obligaciones impuestas por la DMA. Ello se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que las decisiones adoptadas por tales autoridades sean susceptibles de recurso ante los tribunales.

63. En consecuencia, propongo responder a la cuarta cuestión del siguiente modo: el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM debe interpretarse en el sentido de que, para determinar la existencia de «daño medioambiental», un órgano jurisdiccional nacional no está obligado a aplicar directamente los criterios del artículo 4, apartado 7, de la DMA a falta de una apreciación de los mismos por las autoridades competentes con arreglo a la DMA.

14 — Véase el punto 7 de las presentes conclusiones.

15 — Véase la Estrategia de aplicación común de la Directiva marco de las aguas, Documento orientativo n.º 20 sobre exenciones de las directivas medioambientales, Informe técnico 2009/027. Las dificultades técnicas asociadas a la transposición y aplicación del artículo 4, apartado 7, de la DMA han dado lugar a que se encomiende a un Grupo de Trabajo *ad hoc* la elaboración de una Guía sobre la aplicación de tal disposición, en el marco del programa de trabajo 2016-2018 de la Estrategia de aplicación común de la Directiva marco de aguas y la Directiva sobre inundaciones.

16 — Artículo 4, apartado 7, letra b), de la DMA.

17 — Conforme al artículo 3, apartado 8, de la DMA, los Estados miembros facilitarán a la Comisión una lista de sus autoridades competentes así como la información indicada en el anexo I de la referida Directiva.

18 — Más bien al contrario, la Comisión ha señalado que esta disposición ha sido transpuesta en el Derecho nacional, sin que las demás partes cuestionaran este extremo. Al parecer, la norma de transposición es el artículo 104a, apartado 1, de la WRG, tras las modificaciones de 2003, BGBl. I N.º 82/2003 de 29 de agosto de 2003. Cabe añadir que la sentencia de 4 de mayo de 2016, Comisión/Austria (C-346/14, EU:C:2016:322), apartado 81, ofrece un ejemplo de aplicación de tales normas en el Derecho austríaco. En ese asunto, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión al amparo del artículo 4, apartados 1 y 7, de la Directiva 2000/60. El procedimiento por incumplimiento de 2007 se derivó de una resolución del Landeshauptmann der Steiermark (Presidente del Land de Estiria) que autorizó la construcción de una central hidroeléctrica en el río Schwarze Sulm. El Tribunal de Justicia declaró que la resolución tuvo en cuenta todas las condiciones previstas en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60 y podía apreciar válidamente que éstas se cumplían.

19 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de julio de 1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281), apartado 24.

D. Segunda cuestión: titulares de licencias de pesca y legitimación activa

64. Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si los artículos 12 y 13 de la DRM se oponen a una disposición nacional que impide a los pescadores con licencia incoar un procedimiento de recurso (en lo sucesivo, «procedimiento de recurso del artículo 13») en relación con un daño medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), de la citada Directiva.

65. Según el tribunal remitente, el artículo 11, apartado 1, de la B-UHG dispone que las personas físicas o jurídicas que puedan verse perjudicadas en sus derechos están legitimadas para presentar una reclamación medioambiental. El artículo 11, apartado 2, de la B-UHG especifica los derechos que pueden ser invocados: en relación con las aguas, el punto 2 de este precepto incluye los «derechos existentes, en el sentido del artículo 12, apartado 2, de la WRG». Sin embargo, el artículo 12, apartado 2, de la WRG no menciona los derechos de las personas con licencia de pesca. El órgano jurisdiccional remitente explica, según una interpretación literal de estos preceptos, los titulares de licencias de pesca no pueden presentar una reclamación medioambiental por los daños causados a sus derechos de pesca.

66. El Gobierno austríaco alega que las disposiciones nacionales controvertidas se atienen a los artículos 12 y 13 de la DRM. La circunstancia de que los titulares de licencias de pesca no sean mencionados expresamente en el artículo 12, apartado 2, de la WRG, al que se remite el artículo 11, apartado 1, de la B-UHG, está amparada por el margen de apreciación que dicha Directiva confiere a los Estados miembros.

67. El recurrente y la Comisión sostienen la tesis contraria. Los artículos 12 y 13 de la DRM se oponen a que una disposición nacional impida a los titulares de licencias de pesca incoar un procedimiento de recurso del artículo 13. Esta categoría de titulares de licencias está comprendida en el artículo 12, apartado 1, letra a), en la medida en que «se vea o pueda verse afectada», según lo dispuesto en ese precepto. La Comisión aduce, con carácter subsidiario, que los titulares de licencias de pesca están amparados por el artículo 12, apartado 1, letra c), de la DRM.

68. Coincido con el recurrente y la Comisión. En mi opinión, el artículo 12, apartado 1, contiene tres categorías independientes de personas a las que debe conferirse legitimación conforme al Derecho nacional 1). A mi juicio, los titulares de licencias de pesca se ven afectados o pueden verse afectados en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), de la DRM 2). Con carácter subsidiario, podría considerarse que los titulares de licencias de pesca se ven amparados por el artículo 12, apartado 1, letra c), de la DRM, siempre que aleguen la vulneración de un derecho (3).

1. Relación entre las distintas categorías de personas del artículo 12, apartado 1, de la DRM

69. El artículo 13, apartado 1, de la DRM prevé el acceso a los procedimientos de recurso remitiéndose el artículo 12, apartado 1, de la citada Directiva. El artículo 13, apartado 2, dispone que dicha Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones de Derecho interno que regulen el acceso a la justicia. En el artículo 12 de la DRM se enumeran las categorías de personas físicas o jurídicas que pueden presentar observaciones en relación con daños medioambientales. Estas tres categorías son: a) las personas que se vean o puedan verse afectadas por un daño medioambientales; o b) que tengan un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño, o c) que aleguen la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro.

70. ¿Cuál es la relación lógica entre estas tres categorías? En particular, ¿está obligado un Estado miembro a reconocer legitimación en el Derecho nacional a la totalidad de estas tres categorías o puede elegir sólo a una de ellas?

71. La Comisión y el recurrente han alegado que las personas pertenecientes a las tres categorías antes mencionadas disfrutan de los derechos previstos en los artículos 12 y 13 de la DRM. El uso de los términos «o» y «o bien» en el artículo 12, apartado 1, no confiere a los Estados miembros la opción de excluir ninguna de las categorías.

72. Estoy de acuerdo. El texto del artículo 12, apartado 1, de la DRM enumera tres categorías de personas físicas o jurídicas que, consideradas de forma alternativa y autónoma, tienen legitimación. Establece tres vías independientes para los procedimientos mencionados en los artículos 12 y 13 de la DRM. [20]

73. Hay que destacar que el artículo 12, apartado 1, de la DRM se diferencia de otros preceptos relativos al derecho de acceso a la justicia contenidos en otras directivas medioambientales de la Unión. [21] Tomando como modelo el Convenio de Aarhus, [22] el tenor de estas disposiciones exige, en general, que los Estados miembros permitan el acceso a procedimientos de recurso específicos, con arreglo a los sistemas jurídicos nacionales, a los miembros del público afectados (que normalmente se definen como las personas que se ven afectadas o pueden verse afectadas) si: i) tienen un interés suficiente; o ii) alegan la vulneración de un derecho.

74. El Tribunal de Justicia ha considerado que estas disposiciones contienen opciones alternativas relativas a la admisibilidad de los recursos. Los Estados miembros pueden elegir entre estas opciones a la hora de transponer las Directivas de la Unión respectivas. [23]

75. En cambio, el artículo 12, apartado 1, de la DRM, utilizando una formulación distinta, establece las tres categorías de personas: a), b) y c). Las personas pertenecientes a dichas categorías podrán presentar observaciones y solicitar a la autoridad competente que actúe. Por consiguiente, el artículo 12, apartado 1, de la DRM no prevé distintas posibilidades de transposición para los Estados miembros. Por el contrario, prevé tres alternativas en función de las situaciones individuales, todas las cuales deberán ser introducidas en la legislación nacional. Si se da la situación de hecho, las personas de cualquiera de estas tres categorías tendrán legitimación activa a nivel nacional, independientemente unas de otras.

76. Así, a diferencia del texto de las directivas antes citadas, la categoría prevista en el artículo 12, apartado 1, letra a), no representa un «*chapeau*» común a las otras dos alternativas. Constituye una categoría independiente de personas facultadas para solicitar que se emprendan actuaciones y con legitimación activa en los procedimientos de recurso.

77. En resumen, el tenor del artículo 12, apartado 1, de la DRM es de carácter alternativo en cuanto a su aplicación, pero reviste carácter acumulativo en lo que se refiere a su aplicación.

20 — A este respecto, véase también Goldsmith, B.J., y Lockhart-Mummery, E.: «The DRM's National Transposition», en Bergkamp, L., y Goldsmith B. J., The EU Environmental Liability Directive. A Commentary, Oxford University Press, 2013, pp. 139 a159, especialmente p. 157; Gouritin, A.: *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility*, Brill- Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, p. 242; Eliantonio, M.: «The Proceduralisation of EU environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go», *Review of European Administrative Law* 2015 (1), Vol. 8, pp. 99 a 123.

21 — Por ejemplo, el artículo 16 de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO 2008, L 24, p. 8); derogado por la Directiva 2010/75/UE; el artículo 25 de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (DO 2010, L 334, p. 17); el artículo 11 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1).

22 — Véase el artículo 9, apartado 2, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, Convenio de Aarhus).

23 — Sentencias de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 38; de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 38, y de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartados 33 y 35.

78. Por último, el hecho de que las categorías de personas facultadas conforme al artículo 12, apartado 1, letra b) y c), de la DRM pueda en ciertas circunstancias solaparse con las del artículo 12, apartado 1, letra a), no altera esta conclusión. Desde el punto de vista del ámbito de aplicación, es cierto que el artículo 12, apartado 1, letra a), posiblemente constituye la categoría más amplia. No obstante, en tanto que cada una de las tres categorías puede presentar un significado y alcance independientes, pueden constituir tres grupos distintos desde un punto de vista lógico. Ciertamente, no se requiere que deban ser compartimentos estancos.

2. Artículo 12, apartado 1, letra a), de la DRM

79. A falta de referencia al Derecho nacional, el concepto de personas «afectadas o que puedan verse afectadas» ha de ser interpretado de forma autónoma y uniforme en la Unión, teniendo en cuenta el contexto de la norma y el objetivo perseguido.[24] A este respecto, como indicó acertadamente la Comisión, el significado común de las palabras de este concepto lleva a la conclusión de que la palabra «afectadas» se define, a diferencia de los supuestos del artículo 12, apartado 1, letras b) y c), por referencia a una situación de hecho. Con arreglo a las letras b) o c), la legitimación se deriva de una situación jurídica (vulneración de un derecho) o de un interés suficiente en la toma de decisiones. La aplicación de la letra a) depende de la existencia de una afectación de hecho en relación con la situación concreta de una persona física o jurídica.[25]

80. El Gobierno austríaco sostiene que las disposiciones nacionales controvertidas están comprendidas en el margen de apreciación conferido a los Estados miembros por el artículo 12, apartado 1, de la DRM.

81. No estoy de acuerdo. Ciertamente, el artículo 12, apartado 1, segundo guión, de la DRM dispone que corresponderá a los Estados miembros determinar lo que constituye «interés suficiente» y «vulneración de un derecho». No obstante, como ha indicado acertadamente el recurrente, aunque en virtud del artículo 12, apartado 1, letras b) y c), los Estados miembros conservan un margen de apreciación más amplio, no sucede así en el caso del artículo 12, apartado 1, letra a), que no está supeditado a ninguna salvedad de ese tipo.

82. El artículo 13, apartado 2, de la DRM, según el cual dicha Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones de Derecho interno que regulen el acceso a la justicia, no modifica esta conclusión. Las disposiciones nacionales que regulan el acceso a la justicia no pueden excluir de los procedimientos de recurso a las personas a las que se ha concedido legitimación en virtud de los criterios establecidos de forma autónoma en el artículo 12, apartado 1, al que hace referencia el artículo 13, apartado 1. Ello se debe a la exigencia de preservar la eficacia de las disposiciones de la Directiva relativas a procedimientos de recurso.

83. Esta consideración se ve corroborada por tres argumentos adicionales. En primer lugar, el artículo 12, apartado 1, letra a), está formulado en términos amplios. Tal como confirma el considerando 25, las personas que se hayan visto o puedan verse afectadas negativamente deben poder solicitar a la autoridad competente que adopte medidas. Esas mismas personas afectadas han de tener acceso a los procedimientos de recurso contra las decisiones, actos u omisiones de la autoridad

24 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 29 y jurisprudencia citada.

25 — El Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando las disposiciones de la legislación medioambiental de la Unión sean suficientemente precisas e incondicionales, las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por ciertos riesgos deben poder acudir a los órganos jurisdiccionales competentes. Véanse, por analogía, las sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartados 39 y 42, y de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 to C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 100.

competente (artículo 13, apartado 1, y considerando 26 de la DRM). Uno de los grandes logros de la DRM consiste en efecto en las amplias posibilidades que ofrece a las personas físicas y jurídicas a efectos de solicitar la adopción de medidas e incoar un procedimiento de recurso por inacción de las autoridades. [26]

84. En segundo lugar, las disposiciones de la DRM que regulan el acceso a la justicia han de interpretarse a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el principio de efectividad. La regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables no debe hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de dichos derechos. [27]

85. En tercer lugar, el artículo 13 de la DRM de interpretarse también a la luz del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en virtud del cual cada parte del Convenio: «velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su Derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional». [28]

86. El Tribunal de Justicia ha declarado que los órganos jurisdiccionales nacionales deben interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procesal de los requisitos necesarios para interponer un recurso administrativo o judicial de manera conforme tanto a los objetivos del artículo 9, apartado 3, [del Convenio de Aarhus] como al objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión […]. [29] Aun cuando esa disposición confiere un amplio margen de apreciación, [30] el Comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus ha declarado que el acceso a los procedimientos de recurso ha de ser la norma, y no la excepción. [31] Considero que la exigencia de interpretar las normas de procedimiento de conformidad con los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus también se predica de las normas del Derecho de la Unión que, como el artículo 13, apartado 1, en relación con el artículo 12, apartado 1, de la DRM, regulan la legitimación de las personas físicas y jurídicas en los procedimientos de recurso.

87. En este contexto, un titular de una licencia de pesca parece, *prima facie* y sin perjuicio de las conclusiones de hecho del tribunal nacional en cada caso particular, estar comprendido en la categoría de personas afectadas o que puedan verse afectadas por daños a las aguas en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a) de la DRM.

26 — Véase, a este respecto, Winter, G., Jans, J.H., Macrory, R., y Krämer, L.: «Weighing up the EC Environmental Liability Directive», *Journal of Environmental Law* 20(2), 2008, pp. 163 a 191, p. 171.

27 — En este sentido, véanse las sentencias de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 49, y de 11 de abril de 2013, Edwards and Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 33.

28 — El Convenio de Aarhus no se menciona en la Directiva. Sin embargo, la circunstancia de que la redacción de los artículos 12 y 13 pretendiera atenerse al Convenio de Aarhus se desprende de varios documentos relativos a la génesis legislativa (véanse, por ejemplo, el Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental, COM(2000) 66 final; los documentos del Consejo 14289/02 y 7606/03; la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la posición común adoptada por el Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, SEC(2003) 1027 final; Informe acerca de la Propuesta de Directiva sobre la responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales — Comisión del Parlamento Europeo de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, A5-0145/2003). El artículo 13 de la DRM es considerado como un instrumento para la aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, según su Guía de Aplicación, p. 197.

29 — Véase la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 51.

30 — Véase la sentencia de 13 de enero de 2015, Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P y C-405/12 P, EU:C:2015:5), apartado 51.

31 — El Convenio de Aarhus, Guía de aplicación, Naciones Unidas, 2.ª ed. 2014, p. 198, que cita la comunicación ACCC/C/2005/11 (Bélgica) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), apartado 35. Aunque ese documento no tiene ninguna fuerza obligatoria, «se puede tomar en consideración». Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 28.

88. A falta de elementos que indiquen que la transposición de esa disposición se ha realizado mediante otra norma nacional (lo cual corresponde comprobar al tribunal nacional), la transposición de los artículos 12 y 13 de la DRM mediante el artículo 11, apartado 1, de la B-UHG parece incompleta. Ello se debe a que sólo pueden acceder a los procedimientos de recurso las personas físicas o jurídicas cuyos derechos –definidos por la legislación nacional– puedan ser vulnerados por el daño medioambiental, sin ofrecer dicho acceso a las personas que se vean afectadas o puedan verse afectadas por daños medioambientales a las aguas, en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), como los titulares de licencias de pesca.

89. En conclusión, la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente debe responderse, en mi opinión, de la siguiente manera: los artículos 12, apartado 1, letra a), y 13 de la DRM se oponen a una disposición nacional que impide a los titulares de licencias de pesca incoar un procedimiento de recurso en el sentido del artículo 13 de la citada Directiva en relación con un daño medioambiental tal como se define en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la DRM.

3. Artículo 12, apartado 1, letra c), de la DRM

90. No obstante, si el Tribunal de Justicia considerara que los titulares de licencias de pesca no están amparados por el artículo 12, apartado 1, letra a), de la DRM o que la categoría de personas que se vean o puedan verse afectadas no constituye una categoría independiente, estimo que la conclusión sería la misma incluso con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra c), de la DRM. Así pues, en el resto de esta sección se expone sucintamente un análisis alternativo con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra c), de la DRM.

91. El artículo 12, apartado 1, letra c), de la DRM hace referencia a una persona física o jurídica que «alegue la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro».

92. Ciertamente, el artículo 12, apartado 1, de la DRM deja a los Estados miembros la responsabilidad de determinar en qué consiste la «vulneración de un derecho». Esta remisión al Derecho nacional supone, sin duda, el reconocimiento del margen de apreciación del que disfrutan los Estados miembros. [32]

93. Sin embargo, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que interpreta las disposiciones que se refieren al concepto de «vulneración de un derecho», que reflejan los conceptos utilizados en el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, ese margen de apreciación no es absoluto. [33] En efecto, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus limita el margen de apreciación de los Estados miembros a la hora de determinar las normas sobre procedimientos de recurso, habida cuenta de que ese precepto persigue el objetivo de ofrecer un «amplio acceso a la justicia». [34] En consecuencia, el Tribunal de Justicia ha declarado que las disposiciones relativas al acceso a la justicia no deben interpretarse de manera restrictiva. [35]

32 — Véanse, por analogía, las sentencias de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 55; de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 50, y de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, apartado 38). Véase también, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartados 32 y 33.

33 — Sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 39.

34 — Véase, a estos efectos, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 58.

35 — Véase, por analogía, la sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 40.

94. La circunstancia de que la referencia al objetivo de dar un amplio acceso a la justicia no se haya reproducido literalmente en el artículo 12, apartado 1, de la DRM no lleva, en mi opinión, a una conclusión distinta. En efecto, las consideraciones expuestas en los puntos 84 a 86 de las presentes conclusiones son también aplicables a la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra c), de la DRM.

95. Así pues, coincido con la Comisión: el margen de apreciación conferido a los Estados miembros en relación con el artículo 12, apartado 1, letra c), no puede entenderse en el sentido de que permite excluir en bloque a grupos enteros de titulares de derechos del ejercicio de los derechos concedidos por los artículos 12 y 13 de la DRM. La remisión a la legislación nacional para determinar en qué consiste la «vulneración de un derecho» faculta a los Estados miembros a introducir condiciones procesales y sustantivas a fin de definir ese concepto. [36] Ahora bien, definir las condiciones es bastante distinto de establecer exclusiones en bloque de grandes grupos de personas cuyos derechos son especialmente susceptibles de ser vulnerados. [37]

96. El razonamiento anterior parece ser aplicable a los titulares de licencias de pesca en lo que respecta a los daños medioambientales a las aguas. Esto es aún más cierto en el presente asunto, ya que el recurrente aclaró en la vista que es titular de una licencia de pesca exclusiva en la zona a la que se refiere su recurso.

V. Conclusión

97. A la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Austria) de la siguiente manera:

«1) La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales se aplica a los daños medioambientales causados a las aguas, en el marco de la explotación continuada de una central, por un suceso o incidente que tiene lugar tras la fecha indicada en el artículo 19, apartado 1, de dicha Directiva, incluso si dicha central fue autorizada y puesta en marcha antes de la referida fecha.

2) El artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/35 se opone a una disposición nacional que excluye del concepto de daño medioambiental, de modo general y automático, un daño que produce efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo o en el potencial ecológico de las aguas afectadas, si dicho daño está cubierto por una autorización concedida con arreglo al Derecho nacional.

3) El artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/35 debe interpretarse en el sentido de que, para determinar la existencia de "daño medioambiental", un órgano jurisdiccional nacional no está obligado a aplicar directamente los criterios del artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas a falta de una apreciación de los mismos por las autoridades competentes con arreglo a la Directiva 2000/60.

36 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartados 50 y ss., y de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 45, que interpreta el concepto de «vulneración de un derecho» recogido en el artículo 10 bis de la Directiva 85/337 del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1985 L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9) (actualmente artículo 11 de la Directiva 2011/92). Véase también la sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartados 30 a 35.

37 — Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartados 42 y ss.

4) Los artículos 12, apartado 1, letra a), y 13 de la Directiva 2004/35 se oponen a una disposición nacional que impide a los titulares de licencias de pesca incoar un procedimiento de recurso en el sentido del artículo 13 de la citada Directiva en relación con un daño medioambiental tal como se define en el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/35.»