Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 10 janvier 2017 [1]

Affaire C-529/15

Gert Folk
contre
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

[Demande de décision préjudicielle adressée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche)]

«Directive 2004/35/CE — Responsabilité environnementale — Exploitation d'une centrale hydroélectrique — Autorisation et exploitation antérieures à la date de transposition de la directive — Applicabilité dans le temps — Définition du dommage environnemental affectant les eaux — Législation nationale excluant le dommage couvert par une autorisation — Exclusion des incidences négatives auxquelles s'applique l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE — Accès à la justice en matière de droit de l'environnement — Qualité pour agir — Personnes touchées ou risquant d'être touchées»

I – Introduction

1. En 1998, une centrale hydroélectrique a été autorisée sur la rivière Mürz en Autriche. Elle est en fonctionnement depuis 2002. M. Folk (ci-après « le requérant ») détient des droits de pêche sur la rivière en aval de la centrale. Il soutient que l'exploitation de la centrale cause des variations répétées significatives de courte durée sur le niveau de l'eau. Quelques zones submergées s'assèchent donc assez rapidement. Ceci conduit à la séparation de ces zones du courant de la rivière, ce qui empêche les alevins et les jeunes poissons de suivre l'eau courante, ce qui entraîne la mortalité des poissons.

2. Le requérant a introduit un recours contre les autorités compétentes. Cependant, son recours a été rejeté au motif que l'exploitation de la centrale est couverte par une autorisation. La juridiction de renvoi – la Verwaltungsgerichtshof (cour administrative autrichienne) – pose une série de questions sur trois problématiques. La première concerne l'applicabilité dans le temps de la directive 2004/35/CE [2]. La deuxième porte sur la question de savoir si la définition du dommage environnemental en droit autrichien est conforme à la directive 2004/35/CE, dans la mesure où dans le domaine de l'eau, le droit autrichien exclut tout dommage « couvert par une autorisation ». La juridiction nationale interroge également la Cour sur le rôle de l'article 4, paragraphe 7, de la directive

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO 2004, L 143, p. 56) telle que modifiée par la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 (JO 2006, L 102, p. 15) et la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 (JO 2009, L 140, p. 114).

2000/60/CE [3] dans la définition de « dommage affectant les eaux » de la directive 2004/35/CE. La troisième question vise à savoir si une disposition nationale qui interdit à une personne disposant de droits de pêche d'engager un recours juridictionnel est compatible avec les dispositions de la directive 2004/35/CE qui régissent l'accès à la justice pour les parties privées.

II – Le cadre légal

A – Le droit de l'Union

1. La directive 2004/35/CE

3. L'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE (dans la version applicable à la procédure au principal) précise que l'expression « dommage environnemental » désigne « les dommages affectant les eaux, à savoir tout dommage qui affecte de manière grave et négative l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux concernées, tels que définis dans la directive 2000/60/CE, à l'exception des incidences négatives auxquelles s'applique l'article 4, paragraphe 7, de ladite directive ». Selon l'article 2, paragraphe 5, de la même directive, on entend par « eau » « toutes les eaux couvertes par la directive 2000/60/CE ».

4. L'article 12, paragraphe 1, de la directive précitée, intitulé « Demande d'action » est rédigé comme suit :

« Les personnes physiques ou morales :

a) touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental ou,

b) ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou,

c) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un État membre pose une telle condition,

sont habilitées à soumettre à l'autorité compétente toute observation liée à toute survenance de dommages environnementaux ou à une menace imminente de tels dommages dont elles ont eu connaissance, et ont la faculté de demander que l'autorité compétente prenne des mesures en vertu de la présente directive.

Les États membres déterminent dans quels cas il existe un "intérêt suffisant" pour agir ou quand il y a "atteinte à un droit" ».

5. L'article 13 de la directive 2004/35/CE, qui a trait aux « Procédures de recours » dispose que :

« 1. Les personnes visées à l'article 12, paragraphe 1, peuvent engager une procédure de recours auprès d'un tribunal ou de tout autre organisme public indépendant et impartial concernant la légalité formelle et matérielle des décisions, actes ou omissions de l'autorité compétente en vertu de la présente directive.

3 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO 2000, L 327, p. 1).

2. La présente directive ne porte atteinte ni aux dispositions nationales éventuelles réglementant l'accès à la justice, ni à celles imposant l'épuisement des voies de recours administratives avant l'engagement d'une procédure de recours judiciaire.

6. L'article 17 de la même directive, intitulé « Application dans le temps », prévoit que celle-ci ne s'applique pas :

« – aux dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus avant la date prévue à l'article 19, paragraphe 1 ;

– aux dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus après la date prévue à l'article 19, paragraphe 1, lorsqu'ils résultent d'une activité spécifique qui a été exercée et menée à son terme avant ladite date ;

– aux dommages lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis l'émission, événement ou incident ayant donné lieu à ceux-ci. »

2. La directive-cadre sur l'eau ou directive 2000/60/CE

7. L'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE, dispose que les États membres ne commettent pas une infraction à la présente directive lorsque :

« – le fait de ne pas rétablir le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou, le cas échéant, le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine résulte de nouvelles modifications des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraines, ou

– l'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de surface résulte de nouvelles activités de développement humain durable

et que toutes les conditions suivantes sont réunies :

a) toutes les mesures pratiques sont prises pour atténuer l'incidence négative sur l'état de la masse d'eau ;

b) les raisons des modifications ou des altérations sont explicitement indiquées et motivées dans le plan de gestion de district hydrographique requis aux termes de l'article 13 et les objectifs sont revus tous les six ans ;

c) ces modifications ou ces altérations répondent à un intérêt général majeur et/ou les bénéfices pour l'environnement et la société qui sont liés à la réalisation des objectifs énoncés au paragraphe 1 sont inférieurs aux bénéfices pour la santé humaine, le maintien de la sécurité pour les personnes ou le développement durable qui résultent des nouvelles modifications ou altérations, et

d) les objectifs bénéfiques poursuivis par ces modifications ou ces altérations de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure ».

B – Le droit autrichien

8. La directive 2004/35/CE a été transposée en Autriche au niveau fédéral par la Bundes-Umwelthaftungsgesetz (la loi fédérale sur la responsabilité environnementale, ci-après « la B-UHG »)[4]. Aux termes de l'article 4, point 1, sous a), de la B-UHG, on entend par dommage environnemental tout dommage significatif affectant les eaux, c'est-à-dire tout dommage qui affecte de manière grave et négative l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux concernées, tels que définis dans la 1959 Wasserrechtsgesetz (loi sur les eaux, ci-après « WRG »)[5] et qui n'est pas couvert par une autorisation délivrée conformément à la WRG 1959.

9. En vertu de l'article 11 de la B-UHG :

« (1) Les personnes physiques ou morales dont les droits peuvent être lésés du fait d'un dommage environnemental survenu peuvent demander, par requête écrite, à l'autorité administrative du district dans le ressort duquel le dommage environnemental allégué est survenu de prendre des mesures au sens de l'article 6 et de l'article 7, paragraphe 2 […]

(2) Sont considérés comme des « droits » au sens du paragraphe 1, première phrase :

— […]

— en ce qui concerne les eaux : les droits existants au sens de l'article 12, paragraphe 2 de la WRG 1959 […] ».

III – Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

10. La société Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH exploite une centrale hydroélectrique sur la rivière Mürz avec une zone de dérivation de 1 455 mètres. Le requérant est titulaire d'une autorisation de pêche sur la rivière Mürz sur une distance d'environ 12 kilomètres en aval du barrage.

11. L'exploitation de la centrale électrique a été autorisée par le Landeshauptmann von Steiermark (Ministre président du Land de Styrie) en 1998. La centrale fonctionne depuis 2002.

12. Le 29 septembre 2009, le requérant a introduit une plainte environnementale auprès du Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (ci-après « autorité administrative du district de Mürzzuschlag ») conformément à la procédure prévue à l'article 11 de la B-UHG. Il a soutenu que la centrale hydroélectrique avait causé d'importants dommages environnementaux, ce qui a perturbé la reproduction naturelle des poissons. Des fluctuations brèves mais importantes du niveau de l'eau ont conduit à un assèchement rapide des zones submergées, ce qui à son tour a conduit à la séparation des zones aquifères de la masse d'eau courante. Cette situation empêche les alevins et jeunes poissons de suivre l'eau courante et entraîne la mort des poissons sur des tronçons relativement long de la rivière. Le requérant avance que ces problèmes sont attribuables à l'absence de conduite de dérivation au niveau de la centrale et au mode de fonctionnement de la centrale elle-même.

13. L'administration de la région de Mürzzuschlag et ensuite l'Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (la chambre administrative indépendante pour le Land de Styrie) (ci-après « l'UVS ») ont rejeté la plainte du requérant. La décision de l'UVS du 15 mai 2012 se fondait essentiellement sur le fait que le Ministre président du Land de Styrie avait accordé une autorisation d'exploitation pour la

4 — BGBl. I, n° 55/2009 du 19 juin 2009.

5 — BGBI n° 215/1959 du 16 octobre 1959, tel que modifié ultérieurement.

centrale hydroélectrique. Cette décision prévoyait également des prescriptions quant à la quantité d'eau résiduelle. Le dommage allégué par le requérant était donc couvert par une autorisation conformément à la règlementation sur l'eau, ce qui écarte, en application de l'article 4, point 1, sous a), de la B-UHG, l'existence de tout dommage environnemental.

14. Le requérant a introduit contre la décision de l'UVS un recours devant le Verwaltungsgerichtshof (cour administrative autrichienne) qui est la juridiction de renvoi en l'espèce. Dans ce recours, le requérant fait valoir, entre autres, que la B-UHG est contraire à la directive 2004/35/CE car il ne saurait être admis que toute autorisation délivrée en vertu de la règlementation sur l'eau exclut la qualification de dommage environnemental.

15. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

1) La directive 2004/35/CE s'applique-t-elle également à des dommages qui se produisent certes encore après la date indiquée à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE mais qui ont été causés par l'exploitation d'une installation (une centrale hydroélectrique) autorisée et mise en service avant cette date et sont couverts par une autorisation conforme à la réglementation sur l'eau ?

2) La directive 2004/35/CE – en particulier ses articles 12 et 13 – s'oppose-t-elle à une disposition nationale qui ne permet pas aux personnes titulaires d'un droit de pêche d'engager une procédure de recours au sens de l'article 13 de la directive 2004/35/CE concernant un dommage environnemental au sens de l'article 2, point 1, sous b) de la directive ?

3) La directive 2004/35/CE – en particulier son article 2, point 1, sous b) – s'oppose-t-elle à une disposition nationale qui, en cas de dommage affectant de manière grave et négative l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux concernées, exclut la qualification de « dommage environnemental », lorsque ledit dommage est couvert par une autorisation délivrée en application d'une disposition de loi nationale ?

4) Si une réponse affirmative est donnée à la question 3 :

   Dans l'hypothèse où les critères de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE (ou de ses dispositions nationales de transposition) n'ont pas été examinés dans le cadre de l'autorisation délivrée en application des dispositions nationales, convient-il de considérer, pour déterminer s'il existe un dommage environnemental au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive sur la responsabilité environnementale, que l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE est directement applicable et qu'il y a lieu de vérifier que les critères mentionnés par cette disposition sont respectés ? »

16. Le requérant, le gouvernement autrichien et la Commission ont présenté des observations écrites. Le requérant et la Commission ont participé à l'audience qui s'est tenue le 19 octobre 2016.

IV – Appréciation

17. Les présentes conclusions sont structurées de la manière suivante. En premier lieu, j'examinerai l'application dans le temps de la directive 2004/35/CE (A). En second lieu, j'analyserai les deux questions qui portent sur la définition de « dommage environnemental ». J'examinerai notamment si l'exclusion prévue en droit autrichien pour les dommages « couverts par une autorisation » est conforme avec la définition de dommages affectant les eaux qui figure à l'article 2, paragraphe 1,

sous b), de la directive 2004/35/CE. Je traiterai ensuite la question de l'exclusion comprise dans cette définition pour les « incidences négatives » lorsque l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE s'applique (C). Enfin, j'aborderai la question de la qualité pour agir des détenteurs de droits de pêche (articles 12 et 13 de la directive 2004/35/CE) (D).

A – Première question – l'application dans le temps de la directive 2004/35/CE

18. Dans sa première question, la juridiction de renvoi demande si la directive 2004/35/CE s'applique à des dommages survenus après la date de transposition de cette directive, alors qu'ils résultent de l'exploitation d'une centrale hydroélectrique qui a été autorisée et mise en exploitation avant ladite date.

19. Les États membres auraient dû transposer la directive 2004/35/CE en droit interne avant le 30 avril 2007 (article 19, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE). L'article 17 de la directive 2004/35/CE a ajouté trois précisions temporaires, ou plutôt, des exclusions à ce principe. L'article 17, premier alinéa, de la directive 2004/35/CE, pertinent dans le présent cas d'espèce, dispose que la directive ne s'applique pas « aux dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus avant la date prévue à l'article 19, paragraphe 1 ».

20. La juridiction de renvoi indique que la centrale électrique a reçu une autorisation en 1998 et qu'elle est en exploitation depuis 2002. Ces deux dates sont antérieures au 30 avril 2007. Cependant, le requérant soutient que le dommage est survenu après cette date. La juridiction de renvoi demande si l'article 17, premier alinéa, de la directive 2004/35/CE (transposé par l'article 18 de la B-UHG) s'applique. Les juges du fond s'interrogent sur ce qui constitue un « évènement » ou un « incident » dans le cadre d'un dommage résultant de l'exploitation d'une centrale hydroélectrique. La juridiction de renvoi estime que si « l'évènement » ou « l'incident » était la mise en exploitation de la centrale hydroélectrique, la directive 2004/35/CE ne serait pas applicable.

21. Le requérant soutient que « l'évènement » ou « l'incident » qui cause le dommage n'est pas la mise en exploitation de la centrale. C'est la répétition d'un évènement (l'arrêt de la turbine) qui se produit plusieurs fois par an, et qui a continué à se produire après le 30 avril 2007. Le gouvernement autrichien soutient que, pour l'interprétation de l'article 17, premier alinéa, l'élément déterminant consiste à savoir si le dommage a été causé avant ou après l'expiration du délai de transposition de la directive. En conséquence, la directive 2004/35/CE s'applique à tout dommage qui continue de se produire après le 30 avril 2007 et qui est causé par l'exploitation de la centrale, laquelle a été autorisée et installée avant cette date. La Commission estime quant à elle que l'article 17 établit clairement que « l'évènement » qui cause le dommage résulte d'une « activité », mais elle n'assimile pas l'évènement à l'activité.

22. Ainsi, la juridiction de renvoi et les parties qui ont présenté des observations écrites à la Cour proposent de considérer différentes dates : i) la date de délivrance de l'autorisation ; ii) la date de la mise en exploitation de la centrale électrique ; iii) la date des évènements individuels (répétés) – à savoir l'arrêt de la turbine qui cause les fluctuations du niveau de l'eau. La juridiction de renvoi cherche à déterminer quel évènement, parmi les trois évènements chronologiques précités, constitue « l'évènement » ou « l'incident » auquel renvoie l'article 17, premier alinéa.

23. J'estime qu'il y a peu de doute concernant le fait que « l'évènement » ou « l'incident » pertinent appartient à la troisième catégorie : il s'agit en l'occurrence des modifications physiques réelles du niveau de l'eau dans la rivière, qui semblent être la cause immédiate et nécessaire du dommage invoqué.

24. Cette position est étayée par la jurisprudence de la Cour, selon laquelle l'article 17, alinéas 1 et 2, de la directive 2004/35/CE, lu en combinaison avec le considérant 30, implique que cette directive s'applique à des dommages causés par une émission, un évènement ou un incident survenu le 30 avril 2007 ou après cette date, « lorsque ces dommages résultent soit d'activités exercées postérieurement à cette date, soit d'activités exercées antérieurement à cette date, mais qui n'ont pas été menées à leur terme avant celle-ci » [6].

25. Partant, les évènements qui se poursuivent ainsi que ceux qui se répètent et qui génèrent un dommage après le 30 avril 2007 relèvent de la directive 2004/35/CE. Il appartient dès lors à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base de sa connaissance approfondie des faits de l'espèce, le type d'évènement qui se produit en l'espèce et si les dommages en cause relèvent du champ d'application temporel de la directive 2004/35/CE [7]. Il semble résulter des informations présentées à la Cour que « l'évènement » ou « l'incident » pertinent en l'espèce n'est ni l'autorisation ni la mise en exploitation de la centrale électrique, mais la survenance des épisodes particuliers durant lesquels l'exploitation de la centrale électrique conduit à des variations du niveau de l'eau.

26. Le fait que les dommages invoqués résultent de l'exploitation d'une centrale électrique qui bénéficie d'une autorisation et dont l'activité a commencé avant la date limite fixée par la directive 2004/35/CE n'est pas significatif.

27. Le premier alinéa de l'article 17 de la directive 2004/35/CE exclut uniquement les évènements ou incidents qui sont survenus avant la date de transposition. Par opposition, il ne couvre pas les nouveaux évènements ou incidents qui résultent d'une activité qui a commencé avant cette date mais se poursuit après. Partant, je partage l'avis de l'avocat général Kokott exprimé dans ses conclusions relatives à l'affaire ERG e.a. : la directive 2004/35/CE doit s'appliquer lorsqu'une activité continue, qui a commencé avant l'entrée en vigueur de la directive, conduit à des nouveaux dommages environnementaux après le 30 avril 2007 [8].

28. Une lecture systématique de plusieurs articles de la directive 2004/35/CE confirme également que la notion « d'incident » ou « d'évènement » ne saurait être assimilée à la notion « d'activité ». Aux termes de l'article 2, point 7, de la même directive, la notion « d'activité professionnelle » est définie de manière indépendante comme désignant « toute activité exercée dans le cadre d'une activité économique, d'une affaire ou d'une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif ». L'article 3 définit le champ d'application matériel de la directive 2004/35/CE par renvoi aux « activités professionnelles » inscrites sur la liste de son annexe III, indépendamment du moment où ces activités ont débuté.

29. L'article 17 détermine le champ d'application temporel de la directive 2004/35/CE dans l'objectif de protéger la sécurité juridique en empêchant une application rétroactive de ladite directive. Dans son deuxième alinéa, cet article exclut le dommage causé par une émission, un événement ou un incident survenus après la date de transposition de la directive, lorsqu'ils résultent d'une activité spécifique qui a été exercée et menée à son terme avant ladite date. Ainsi que l'observe la Commission, si la mise en exploitation de la centrale hydroélectrique – c'est-à-dire, le début de « l'activité » – devait être assimilée à « l'évènement » ou à « l'incident », l'article 17, deuxième alinéa, de la directive 2004/35/CE serait vidée de tout son sens.

6 — Arrêts du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, points 40 et 41), et du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 34) ; ordonnance du 9 mars 2010, Buzzi Unicem e.a. (C-478/08 et C-479/08, non publiée, EU:C:2010:129, point 32) ; et arrêt du 4 mars 2015, Fipa Group e.a. (C-534/13, EU:C:2015:140, point 44).

7 — Arrêts du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, point 43) et du 9 mars 2010), ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 36).

8 — C-378/08, EU:C:2009:650, points 67 et 68

30. Au regard des considérations qui précèdent, j'estime qu'il y a lieu de répondre à la première question en ce sens que la directive 2004/35/CE s'applique à un dommage environnemental affectant les eaux, survenu dans le cadre de l'exploitation continue d'une installation, par un évènement ou un incident qui se produit après la date indiquée à l'article 19, paragraphe 1, de cette directive, même si cette installation bénéficie d'une autorisation et a été mise en exploitation avant cette date.

B – Troisième question – la définition de « dommage affectant les eaux » de la directive 2004/35/CE

31. L'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG dispose qu'on entend par dommage environnemental affectant les eaux tout dommage qui affecte de manière grave et significative l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux, tels que définis dans la WRG et « qui n'est pas couvert par une autorisation délivrée conformément à la [WRG] ».

32. Selon la juridiction de renvoi, cette exclusion signifie que, comme la centrale électrique fonctionne conformément à une autorisation délivrée conformément à la WRG, le dommage en cause ne saurait constituer un dommage environnemental. La juridiction de renvoi demande si le fait d'exclure de la définition d'un dommage environnemental affectant les eaux le dommage couvert par une autorisation délivrée en vertu du droit national est conforme à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE.

33. Comme expliqué ci-après, j'estime que cette exclusion automatique et indiscriminée n'est en effet pas acceptable. Cependant, il convient également de souligner dès le départ que la réponse apportée dans les présentes conclusions concerne uniquement la question particulière posée par la juridiction nationale. Elle ne concerne pas, et partant elle ne préjuge en aucune manière des autres éléments de la définition du dommage environnemental, à l'instar de la question de savoir si et dans quelles conditions les incidences négatives ont un caractère « grave » ou de la question relative à la réalité dudit caractère « grave ».

34. Le gouvernement autrichien affirme que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG est conforme à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE. Il plaide en faveur d'une interprétation de cet article de la directive 2004/35/CE au regard de la directive 2000/60/CE. Il soutient que, conformément à la WRG, une autorisation ne peut être délivrée que s'il est garanti que l'intérêt général est respecté par le projet, autrement dit, s'il est garanti que le projet n'aura pas d'incidences négatives graves sur la qualité de l'eau ou sur son état écologique. C'est pourquoi, selon le gouvernement autrichien, une activité, dans la mesure où elle a été autorisée, ne devrait pas soulever des questions de responsabilité.

35. La Commission et le requérant sont d'un avis différent. Ils ont soutenu que l'exclusion prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG ne respecte pas l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE. Cet article de la directive ne prévoit en effet aucune exclusion concernant des dommages couverts par une autorisation.

36. Je partage l'avis du requérant et de la Commission et considère que la position du gouvernement autrichien ne saurait être validée.

37. L'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE ne prévoit pas d'exclusion générale de la notion de « dommages environnementaux » pour les dommages couverts par une autorisation. Cet article autorise uniquement l'exclusion de la définition de dommages affectant les eaux desdites incidences négatives lorsque l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE s'applique.

38. L'exclusion générale des dommages couverts par l'autorisation qui figure à l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG ne saurait relever de l'exclusion relative aux effets négatifs couverts par l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE. La portée de l'exclusion prévue en droit autrichien est beaucoup plus large que l'exclusion prévue dans la directive 2000/60/CE et très différente en termes de notion.

39. En effet, l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE dispose que les États membres ne commettent pas une infraction à la présente directive lorsque le fait de ne pas rétablir le bon état d'une eau souterraine, le bon état écologique ou le bon potentiel écologique ou de ne pas empêcher la détérioration de l'état d'une masse d'eau de surface ou d'eau souterraine résulte de *nouvelles modifications* des caractéristiques physiques d'une masse d'eau de surface ou de changements du niveau des masses d'eau souterraines, ou bien lorsque l'échec des mesures visant à prévenir la détérioration d'un très bon état vers un bon état de l'eau de surface résulte de *nouvelles* activités de développement humain durable.

40. Pour que cette dérogation soit applicable, les conditions établies à l'article 4, paragraphe 7, sous a), b), c), et d), de la directive 2000/60/CE, reproduit ci-dessus au point 7 des présentes conclusions, doivent être remplies [9]. Certes, les États membres sont tenus de refuser l'autorisation à des projets qui peuvent aboutir à une détérioration de l'état de la masse d'eau concernée, sauf à considérer que ledit projet relève d'une dérogation en vertu de l'article 4, paragraphe 7, de cette directive 2000/60/CE [10]. Cependant, la seule existence d'une autorisation ne signifie pas nécessairement que tous les critères de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE sont remplis. En effet, rien ne garantit que tous les critères qui figurent sur l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE sont toujours respectés de manière automatique lorsqu'une autorisation a été accordée. C'est particulièrement le cas lorsque les autorisations en cause sont antérieures à la directive 2000/60/CE. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, l'exclusion générale de tout dommage couvert par une autorisation qui est prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG ne saurait relever de l'exception prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE par renvoi à l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE.

41. Le gouvernement autrichien ajoute néanmoins que l'exclusion précitée ne revient pas à une exclusion totale de responsabilité. En premier lieu, conformément à l'historique législatif de la B-UHG, les dommages résultant de dysfonctionnements (incidents) ne seraient pas considérés comme couverts par l'autorisation. En second lieu, l'article 21a de la WRG permet aux autorités d'intervenir dans l'intérêt du public après la délivrance d'une autorisation, en prescrivant de nouvelles conditions, adaptations, restrictions temporaires et même des interdictions.

42. J'estime que ces arguments ne rendent pas « l'autorisation d'exception » de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG conforme à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE.

43. En premier lieu, même si les dommages qui résultent d'incidents causés par des dysfonctionnements n'étaient pas considérés comme « couverts » par une autorisation, il n'y a rien qui puisse empêcher les dommages résultant du fonctionnement « normal » de l'installation. Ce fonctionnement normal peut avoir des conséquences qui n'ont pas été envisagées ou qui n'étaient pas prévues au moment de la délivrance de l'autorisation.

9 — Voir arrêts du 4 mai 2016, Commission/Autriche (C-346/14, EU:C:2016:322, points 65 et 66) ; et du 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, point 67).

10 — Arrêt du 1er juillet 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, point 50).

44. En second lieu, le fait qu'en vertu de la législation nationale sur l'eau, les autorisations peuvent être adaptées ou d'autres mesures correctives peuvent être adoptées, ne garantit pas que les mécanismes et les obligations établies par la directive 2004/35/CE sont appliqués et respectés. L'existence d'une procédure pour la modification et la surveillance des autorisations existantes prévue à l'article 21a de la WRG ne change pas le fait que les dommages couverts par une autorisation, qu'ils soient ou non soumis à cette procédure, sont exclus de la notion de dommage, et partant ne relèvent pas du champ d'application des règles nationales transposant la directive 2004/35/CE. En tout état de cause, le gouvernement autrichien n'a pas indiqué que la disposition précitée est destinée à respecter les obligations énoncées à l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE.

45. En outre, supposer que l'existence d'une autorisation respecte automatiquement les règles de la directive 2000/60/CE afin de prévenir l'éventualité de tout effet négatif grave rendrait la directive 2004/35/CE largement superflue. En effet, le champ d'application matériel de la directive 2004/35/CE est déterminé par son article 3. Cet article énonce que la directive est applicable, en ce qui concerne les dommages terrestres et aquatiques, aux activités professionnelles énumérées dans son annexe III, indépendamment de toute faute ou négligence. Selon le considérant 8 de la directive 2004/35/CE, ces activités professionnelles, identifiées par rapport à la législation communautaire pertinente, présentent un risque pour la santé humaine ou l'environnement. Il découle de la nature des activités figurant sur la liste que beaucoup, si ce n'est la totalité d'entre elles, sont susceptibles d'être soumises à autorisation. C'est notamment le cas pour les activités qui relèvent du point 6 de l'annexe III de la directive 2004/35/CE, qui concerne le « captage et l'endiguement d'eau soumis à autorisation préalable en vertu de la directive 2000/60/CE ».

46. Une interprétation systématique confirme que le rôle des autorisations dans le cadre de la directive 2004/35/CE ne saurait être d'exclure en général les dommages couverts par ces autorisations de la définition d'ensemble des dommages affectant les eaux. Ainsi que la Commission l'a soutenu, l'article 8, paragraphe 4, sous a), de la directive 2004/35/CE soutient cette conclusion.

47. L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE établit qu'en principe, l'opérateur doit supporter les coûts des actions préventives et de réparation. Cependant, l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2004/35/CE dispose que les États membres peuvent prévoir que l'exploitant n'est pas tenu de supporter les coûts des actions de réparation entreprises en application de la présente directive, s'il apporte la preuve qu'il n'a pas commis de faute ou de négligence dans deux situations : a) lorsque l'évènement a été expressément autorisé ; et b) lorsque l'activité n'était pas considérée comme susceptible de causer des dommages à l'environnement au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où l'émission ou l'activité a eu lieu.

48. Il est vrai que l'article 8, paragraphe 4, sous a), de la directive 2004/35/CE donne aux États membres la possibilité de prévoir pour les opérateurs un « moyen de défense » de façon que ces derniers n'aient pas à supporter les coûts d'une action préventive ou de réparation.

49. Cependant, l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG ne saurait être considéré comme une transposition de l'article 8, paragraphe 4, sous a), de la directive 2004/35/CE.

50. En premier lieu, ainsi que la Commission l'a suggéré à juste titre, il n'y a rien dans les documents soumis à la Cour qui indiquerait que l'Autriche a choisi d'adopter cette option en droit interne.

51. En second lieu, même si c'était le cas, l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG semble avoir un champ d'application beaucoup plus large qu'un simple moyen de « défense » aux mains des opérateurs, qui leur permet de ne pas supporter la charge des coûts de réparation. Il exclut de la notion de dommages tous les dommages affectant les eaux qui sont couverts par l'autorisation en vertu de la WRG, empêchant ainsi toute mise en œuvre des obligations tirées de la directive 2004/35/CE concernant les coûts de prévention et de réparation. Par contraste, l'article 8, paragraphe 4, sous a), de la directive 2004/35/CE n'élimine pas les obligations relatives aux coûts de

prévention. En outre, les règles concernant l'action préventive et l'action de réparation qui figurent aux articles 5 et 6 de la directive 2004/35/CE prévoient que les autorités compétentes peuvent choisir d'agir elles-mêmes [11].

52. En troisième lieu, deux éléments particuliers de l'article 8, paragraphe 4, sous a), de la directive 2004/35/CE méritent d'être soulignés, à savoir : i) la preuve de l'absence de faute ou de négligence ; et ii) le fait qu'une émission ou un évènement ait été expressément autorisé et en totale conformité avec les conditions de l'autorisation délivrée. Le libellé de l'article 8, paragraphe 4, sous a), de la directive 2004/35/CE exige clairement que ces deux éléments soient « établis » par l'opérateur. Ceci exige clairement une analyse individuelle au cas par cas, dans le cadre de laquelle il convient d'évaluer l'état d'esprit de l'opérateur ainsi que le maintien de « l'émission ou l'évènement » dans le champ de l'autorisation. L'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG, qui semble s'appliquer nonobstant l'existence d'une faute ou d'une négligence, semble être contradictoire avec ces conditions.

53. En conséquence, je propose de répondre à la troisième question en ce sens que l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE s'oppose à une disposition de droit national qui exclut de la notion de « dommage environnemental », de manière générale et automatique, un dommage ayant des incidences négatives graves sur l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux concernées lorsque ledit dommage est couvert par une autorisation délivrée en application du droit national.

C – Quatrième question – le renvoi à l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE

54. Dans l'hypothèse où la Cour déclarerait que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la B-UHG est incompatible avec l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE (ainsi que je l'ai proposé au point 53 des présentes conclusions), la juridiction de renvoi demande si l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE doit être directement appliqué. Cette question implique également celle de savoir s'il appartient à la juridiction nationale de déterminer si les critères établis par cet article sont remplis, afin de juger si un dommage environnemental au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE s'est produit.

55. Ma réponse concise à ces deux questions particulières soulevées par la juridiction nationale est « non ».

56. En premier lieu, je suis d'accord avec la Commission sur le fait que l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE n'est pas directement applicable. Laissant de côté la détermination relativement peu aisée inaccessible de ce qui est clair et précis, cet article n'est certainement pas inconditionnel. Son application est soumise à plusieurs étapes ultérieures de transposition, à une série de vérifications qualitatives, pour lesquelles les États membres disposent sans doute d'une marge importante. Le renvoi à l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE qui apparaît dans l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE ne change rien à ce constat.

11 — Voir articles 5, paragraphe 3, sous d), et 5, paragraphe 4, ainsi qu'articles 6, paragraphe 2, sous e), et 6, paragraphe 3, de la directive 2004/35/CE. Voir aussi arrêt du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, EU:C:2010:127, point 88).

57. L'absence d'effet direct de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE, en lui-même ou en application d'un renvoi dans l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE, présage de la réponse négative à la deuxième partie de la quatrième question posée par le juge de renvoi. Selon moi, le juge national n'est pas tenu de procéder à une évaluation indépendante des critères en vertu de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE, même si s'il contient un renvoi à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE [12].

58. La directive 2004/35/CE entretient une relation étroite avec d'autres instruments environnementaux de l'UE. Son considérant 5 exprime d'une part, l'objectif de garantir une cohérence et un bon fonctionnement du système de la directive 2004/35/CE par rapport aux autres législations environnementales pertinentes et indique d'autre part, la nécessité d'utiliser des critères communs pour la définition des notions qui résultent des autres instruments du droit environnemental de l'UE. Cet objectif de cohérence est reflété par l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2004/35/CE, en vertu duquel les « eaux » désignent « toutes les eaux couvertes par la directive 2000/60/CE ». La définition du dommage affectant les eaux reflète également cette position en renvoyant aux définitions spécifiques de la directive 2000/60/CE par exemple, pour l'« état quantitatif » et l'« état écologique ». La définition de « dommage affectant les eaux » de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE exclut également les « incidences négatives auxquelles s'applique l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE ». L'historique législatif montre que le but du renvoi à cette exception dans l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE, est précisément de tenir compte des dérogations particulières autorisées par la directive 2000/60/CE [13]. Lorsque la violation de la directive 2000/60/CE par un État membre est exclue en raison de la réunion des critères stricts posés à l'article 4, paragraphe 7, de cette même directive, l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE indique que les mécanismes de déclenchement de la responsabilité environnementale de la directive 2004/35/CE ne devraient pas non plus être engagés.

59. La dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE s'applique aux nouvelles modifications, altérations ou nouvelles activités de développement durable, sous réserve du respect de certains critères et conditions [14]. Le respect de ces conditions ne peut être garanti que par l'évaluation de paramètres variés et plutôt techniques établis par la directive 2000/60/CE [15]. Ceci comprend, entre autres, l'existence d'un plan de gestion de district hydrographique, qui indique spécifiquement les raisons des modifications ou altérations [16].

60. D'un point de vue institutionnel, l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2000/60/CE dispose que les États membres prennent les dispositions administratives appropriées, y compris la désignation de l'autorité compétente adéquate, pour l'application des règles prévues par cette directive au sein de chaque district hydrographique situé sur leur territoire [17]. La directive 2000/60/CE ne désigne pas les

12 — Il y a un problème de définition sous-jacent qu'il convient peut-être d'admettre en l'espèce : l'intégration par le fait d'un renvoi à une disposition d'une directive dans la partie relative aux définitions d'une autre directive et son éventuelle prise en compte par le juge national doit-elle être appelée « effet direct » ? Ou s'agit-il plutôt d'un exemple d'interprétation de notions juridiques indéterminées dans une directive par un renvoi aux dispositions d'une autre directive ? Aussi intéressante que soit cette discussion académique, elle n'a que peu de pertinence pour la question particulière posée par le juge national, la réponse utile me semblant toujours la même, indépendamment de l'habillage éventuellement donné à ce phénomène.

13 — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux, COM(2002) 17 final (JO 2002, C 151 E, p. 132).

14 — Voir point 7 des présentes conclusions.

15 — Voir guide n° 20 sur les exemptions aux directives environnementales, rapport technique 2009/027 – stratégie commune de transposition pour la directive 2000/60/CE. Les difficultés techniques associées à la transposition et à l'application de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE ont conduit à la désignation d'un groupe de travail ad hoc pour rédiger un guide sur la transposition de cet article, dans le cadre du programme de travail 2016-2018 de la stratégie commune de transposition de la directive 2000/60/CE et de la directive sur les inondations.

16 — Voir article 4, paragraphe 7, sous b), de la directive 2000/60/CE.

17 — En vertu de l'article 3, paragraphe 8, de la directive 2000/60/CE, les États membres communiquent à la Commission la liste de leurs autorités compétentes et les informations indiquées à l'annexe I de cette directive.

autorités spécifiques chargées de garantir le respect des critères de l'article 4, paragraphe 7. Partant, il incombe au cadre juridique national de transposition de définir les procédures particulières et les autorités compétentes chargées de s'assurer que les conditions de l'applicabilité de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE sont bien replies.

61. Rien dans le dossier présenté à la Cour n'indique que l'Autriche n'a pas transposé l'article 4, paragraphe 7 de la directive 2000/60/CE en droit interne ou qu'elle ne l'a pas correctement transposé [18]. Dans ces circonstances, la jurisprudence constante dicte que, lorsqu'une directive a été transposée, ses effets atteignent les particuliers par l'intermédiaire des mesures d'application prises par l'État membre concerné [19].

62. La possibilité de faire appel à l'exclusion prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE se fonde sur l'hypothèse que l'article 4, paragraphe 7 de la directive 2000/60/CE s'applique. Néanmoins, cette application s'effectue conformément aux dispositions nationales pertinentes de transposition et conformément aux procédures déterminées par les dispositions nationales transposant l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE. La définition de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE par renvoi à l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE ne saurait en conséquence être comprise comme contraignant les juridictions nationales à écarter la procédure nationale et les dispositifs institutionnels établis afin de respecter les obligations imposées par la directive 2000/60/CE, le tout sans préjudice d'un éventuel contrôle juridictionnel des décisions adoptées par ces autorités.

63. En conséquence, je propose de répondre à la quatrième question comme suit : l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE doit être interprété en ce sens que, afin de déterminer l'existence d'un « dommage environnemental », une juridiction nationale n'est pas tenue d'appliquer directement les critères de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE en l'absence de l'évaluation de ceux-ci par les autorités compétentes en vertu de la directive 2000/60/CE.

D – Deuxième question – les détenteurs de droits de pêche et leur qualité pour agir

64. Dans la deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande si les articles 12 et 13 de la directive 2004/35/CE s'opposent à une disposition nationale qui ne permet pas aux personnes détenant des droits de pêche d'engager une procédure de recours (la procédure de recours de l'article 13) relative à des dommages environnementaux au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de ladite directive.

65. Selon la juridiction de renvoi, l'article 11, paragraphe 1, de la B-UHG dispose que les personnes physiques ou morales dont les droits peuvent être lésés du fait d'un dommage environnemental peuvent introduire une plainte en matière d'environnement. L'article 11, paragraphe 2, de la B-UHG précise les droits qui peuvent être invoqués : en ce qui concerne les eaux, le deuxième alinéa de cet article énonce « les droits existants au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la WRG ». Toutefois, l'article 12, paragraphe 2, de la WRG ne mentionne pas les droits des personnes détenant des droits de pêche. La juridiction de renvoi explique qu'une interprétation littérale de ces articles empêche les détenteurs de droits de pêche de former un recours en matière d'environnement pour des dommages affectant leurs droits de pêche.

18 — Bien au contraire, la Commission a soutenu que cette disposition avait été transposée en droit interne, sans être contredite sur ce point par aucune des parties. Il semblerait que la disposition de transposition se trouve dans l'article 104 a, sous 1), de la WRG tel qu'il s'énonce après la modification de 2003. (BGBI. 2003 I nº 82 du 29 août 2003). On pourrait ajouter que l'arrêt du 4 mai 2016, Commission/Autriche (C-346/14, EU:C:2016:322, point 81) donne un exemple de l'application de ces règles en droit autrichien. Dans l'affaire précitée, la Cour a rejeté le recours en manquement formé par la Commission sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, et 7, de la directive 2000/60/CE. Cette procédure de 2007 avait pour origine une décision du Gouverneur du Land de Styrie délivrant une autorisation pour la construction d'une centrale hydroélectrique dans le Schwarse Sulm. La Cour a jugé que la décision avait tenu compte de toutes les conditions énumérées à l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60 et pouvait à juste titre les considérer comme remplies.

19 — Voir, par exemple, arrêt du 15 juillet 1982, Felicitas Rickmers-Linie (270/81, EU:C:1982:281, point 24).

66. Le gouvernement autrichien soutient que les dispositions en cause du droit national sont conformes aux articles 12 et 13 de la directive 2004/35/CE. Le fait que les détenteurs de droits de pêche ne soient pas expressément cités dans l'article 12, paragraphe 2, de la WRG auquel l'article 11, paragraphe 1, de la B-UHG renvoie, relève de la marge d'appréciation accordée aux États membres par cette directive.

67. Le requérant et la Commission soutiennent l'inverse. Les articles 12 et 13 de la directive 2004/35/CE interdisent une disposition nationale qui exclut pour les détenteurs de droits de pêche la possibilité d'engager une procédure de recours en vertu de l'article 13. Cette catégorie de détenteurs de droits est couverte par l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive car elle est « touchée ou risque d'être touchée » au sens de cette disposition. À titre subsidiaire, la Commission soutient que les détenteurs de droits de pêche relèvent de l'article 12, paragraphe 1, sous c), de la directive 2004/35/CE.

68. Je partage l'avis du requérant et de la Commission. J'estime que l'article 12, paragraphe 1, désigne trois catégories indépendantes de personnes physiques auxquelles le droit national doit accorder la qualité pour agir (1). Selon moi, les détenteurs de droits de pêche sont « touché[s] ou risque[nt] d'être touché[s] » au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/35/CE (2). À titre subsidiaire, les détenteurs de droits de pêche pourraient être considérés comme relevant de l'article 12, paragraphe 1, sous c), de la directive 2004/35/CE, dès lors qu'ils invoquent une atteinte à leurs droits (3).

1. La relation entre les différentes catégories de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE.

69. L'article 13, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE prévoit l'accès aux procédures de recours par renvoi à l'article 12, paragraphe 1, de la même directive. L'article 13, paragraphe 2, énonce que la directive s'applique sans préjudice des dispositions du droit national qui réglementent l'accès à la justice. L'article 12 de la directive 2004/35/CE établit une liste des catégories de personnes morales ou physiques qui ont qualité pour présenter des observations en matière de dommages environnementaux. Ces trois catégories sont composées de personnes : a) touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental ou, b) ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou, c) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un État membre pose une telle condition.

70. Quelle est la relation logique entre ces trois catégories ? En particulier, la législation d'État membre doit-elle accorder la qualité pour agir à chacune de ces trois catégories, ou l'État membre peut-il ne choisir que l'une d'entre elles ?

71. La Commission et le requérant ont soutenu que les personnes relevant de chacune des catégories précitées bénéficient des droits établis dans les articles 12 et 13 de la directive 2004/35/CE. L'utilisation du terme « ou » dans l'article 12, paragraphe 1, ne donne pas à l'État membre la possibilité d'exclure l'une de ces catégories.

72. Je partage cet avis. Le libellé de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE énumère trois catégories de personnes physiques ou morales, qui, considérées alternativement et de manière autonome, ont qualité pour agir. Il établit trois voies indépendantes pour les procédures citées aux articles 12 et 13 de la directive 2004/35/CE [20].

20 — Voir aussi à cet égard, Goldsmith, B.J., et Lockhart-Mummery, E., « The ELD's National Transposition » (la transposition en droit interne de la directive 2004/35/CE), dans Gergkamp, L., et Goldsmith, B.J., *The EU Environnmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, p. 139 à 159 ; Gouritin, A., *EU Environnemental Law, International Environnemental Law, and Human Rights Law. The Case of Environnemental Responsability*, Brill-Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, p. 242 ; Eliantonio, M., « The Proceduralisation of EU Environnemental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go », *Review of European Administrative Law 2015* (1), Vol. 8, p. 99 à 123.

73. Il y a lieu de souligner que l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE diffère d'autres articles relatifs au droit d'accès à la justice insérés dans d'autres directives environnementales de l'UE[21]. Façonné sur le modèle de la Convention Aarhus[22], le libellé de ces dispositions exige généralement que les États membres donnent accès aux personnes concernées (généralement définis comme des personnes affectées ou susceptibles d'être affectées) à des procédures de recours spécifiques, conformément à leurs systèmes juridiques nationaux, à condition qu'elles : i) aient un intérêt suffisant ; ou ii) fassent valoir une atteinte à un droit.

74. Ces articles ont été interprétés par la Cour comme comprenant des options alternatives en ce qui concerne la recevabilité des recours. Les États membres sont donc en droit de choisir entre ces options lorsqu'ils transposent les directives de l'UE concernées[23].

75. Par contraste, en utilisant un libellé différent, l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE établit trois catégories de personnes : a), b), et c). Les personnes relevant de ces catégories « sont en droit » de présenter des observations et de demander aux autorités compétentes d'adopter une action. L'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE ne prévoit donc pas différentes possibilités de transposition pour les États membres. Il prévoit à la place trois [voies] alternatives selon les situations individuelles, qui toutes doivent être transposées en droit national. Si les faits correspondent, les personnes relevant de n'importe laquelle de ces trois catégories ont qualité pour agir au niveau national, indépendamment les unes des autres.

76. Ainsi, contrairement au libellé des directives précitées, la catégorie prévue à l'article 12, paragraphe 1, sous a), ne représente pas un « chapeau » commun aux deux autres alternatives. Elle constitue une catégorie autonome de personnes ayant le droit de demander l'adoption d'une action et d'accéder à des procédures de recours.

77. Pour résumer, si, de par son libellé, l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE permet une application alternative, sa transposition est cumulative.

78. Enfin, le fait que les catégories de personnes disposant de droits en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2004/35/CE puissent dans certaines circonstances se recouper avec les catégories prévues à l'article 12, paragraphe 1, sous a), ne modifie pas cette conclusion. Du point de vue de la portée, il est exact que l'article 12, paragraphe 1, sous a), est susceptible de constituer une catégorie plus large. Cependant, aussi longtemps que ces trois catégories peuvent avoir un sens et une portée différente, elles peuvent représenter trois ensembles logiquement distincts. La condition n'est certainement pas qu'elles doivent être hermétiques les unes par rapport aux autres.

21 — Par exemple, l'article 16 de la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO 2008, L 24, p. 8) abrogé par la directive 2010/75 ; l'article 25 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (JO 2010, L 334, p. 17) ; l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1).

22 — Voir article 9, paragraphe 2, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée au nom de la Communauté européenne par la décision du Conseil 2005/370/CE du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1) (ci-après « la convention Aarhus »).

23 — Arrêts du 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 38) ; du 7 novembre 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 38) ; et du 16 avril 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, points 33 et 35).

2. L'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/35/CE

79. Les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union européenne, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de cette disposition et de l'objectif poursuivi [24]. À cet égard, ainsi que l'a justement souligné la Commission, le sens commun des termes de cette notion amènent à la conclusion que le terme « touché[es] » est défini, contrairement aux situations de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et c), par renvoi à une situation factuelle. En vertu des lettres b) et c), la qualité pour agir résulte de situations juridiques (atteinte à un droit) ou d'un intérêt suffisant à l'élaboration d'une décision. L'application de la lettre a) dépend de l'existence d'une inquiétude factuelle concernant la situation particulière d'une personne physique ou morale [25].

80. Le gouvernement autrichien soutient que les dispositions nationales en cause relèvent de la marge d'appréciation accordée aux États membres par l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE.

81. Je ne suis pas d'accord avec cette affirmation. Certes, l'article 12, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2004/35/CE dispose que « [l]es États membres déterminent dans quels cas il existe un "intérêt suffisant" pour agir ou quand il y a "atteinte à un droit" ». Cependant, ainsi que le requérant l'a avancé à juste titre, bien que les États membres conservent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous b), et c) une marge d'appréciation plus importante, ce n'est pas le cas pour les situations relevant de l'article 12, paragraphe 1, sous a), lequel n'est pas soumis à une marge d'appréciation similaire.

82. L'article 13, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE, selon lequel cette directive s'applique sans préjudice de dispositions de droit national réglementant l'accès à la justice, ne modifie pas cette conclusion. Les dispositions de droit national réglementant l'accès à la justice ne sauraient priver d'accès aux recours juridictionnels les personnes tirant leur qualité pour agir des critères établis de manière autonome à l'article 12, paragraphe 1, auquel l'article 13, paragraphe 1, renvoie. Cela résulte de la nécessité de préserver le caractère effectif des dispositions de la directive en matière de recours juridictionnels.

83. Cette conclusion est étayée par les trois arguments suivants. En premier lieu, l'article 12, paragraphe 1, sous a), est rédigé en termes généraux. Comme le considérant 25 le confirme, il convient que les personnes affectées ou susceptibles d'être affectées par un dommage environnemental soient habilitées à demander à l'autorité compétente d'agir. Les mêmes personnes doivent avoir accès aux procédures de recours visant les décisions, actes ou omissions des autorités compétentes (article 13, paragraphe 1, et considérant 26 de la directive 2004/35/CE). L'une des plus grandes réussites de la directive 2004/35/CE consiste à permettre largement aux personnes physiques et morales de demander aux autorités d'exercer une action ou d'engager un recours juridique contre l'inaction des autorités [26].

24 — Voir, par exemple, arrêt du 11 avril 2013, Edwards et Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, point 29 et la jurisprudence citée)

25 — La Cour a déclaré que lorsque les dispositions juridiques environnementales de l'UE sont suffisamment précises et inconditionnelles, les personnes physiques ou morales concernées par certains risques doivent être en mesure d'engager un recours devant les juridictions compétentes. Voir par analogie, les arrêts du 25 juillet 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, points 39 et 42) ; et du 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09 à C-167/09, EU:C:2011:348, point 100).

26 — Voir à cet égard, Winter, G., Jans, J.H., Macrory, R., et Krämer, L., « Weighing up the Ec Environmental Liability Directive », *Journal of Environnemental Law* (20) (2), 2008, p. 163 à 191 et p. 171.

84. En second lieu, les dispositions de la directive 2004/35/CE qui régissent l'accès à la justice doivent être lues en conjonction avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le principe d'effectivité. Les règles procédurales qui réglementent les actions destinées à sauvegarder les droits d'une personne en vertu du droit de l'UE ne doivent pas rendre impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union [27].

85. En troisième lieu, l'article 13 de la directive 2004/35/CE doit aussi être lu au regard de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, en vertu duquel les parties à la convention : « veille[nt] à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement » [28].

86. La Cour a déclaré qu'il appartient au juge national, d'interpréter « dans toute la mesure du possible, le droit procédural relatif aux conditions devant être réunies pour exercer un recours administratif ou juridictionnel conformément tant aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus qu'à celui de protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union […] » [29]. Même si cette disposition permet une large marge d'appréciation [30], le Comité pour le respect de la Convention d'Aarhus a déclaré que l'accès aux recours juridictionnels devait être la règle et non pas l'exception [31]. J'estime que la nécessité d'interpréter les règles de procédure conformément aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus se présente également pour les dispositions de droit de l'UE qui, à l'instar de l'article 13, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE, réglementent la qualité pour agir des personnes physiques et morales dans le cadre des recours juridictionnels.

87. Dans ce contexte, le détenteur de droits de pêche semble, prima facie et en fonction des faits constatés par les juridictions nationales dans chaque cas particulier, relever de la catégorie des personnes touchées ou susceptibles d'être touchées par un dommage causé aux eaux au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/35/CE.

88. En l'absence de toute indication selon laquelle la transposition de cet article aurait été réalisée par une autre disposition nationale (ce qu'il incombe à la juridiction nationale de vérifier) il semble que la transposition des articles 12 et 13 de la directive 2004/35/CE, qui a été réalisée par l'intermédiaire de l'article 11, paragraphe 1, de la B-UHG soit incomplète. En effet, cet article ne confère un accès aux recours juridictionnels qu'aux personnes physiques et morales dont les droits, définis par la législation nationale, peuvent être enfreints par un dommage environnemental, sans accorder cet accès aux personnes touchées ou susceptibles d'être touchées par un dommage environnemental affectant les eaux, au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous a), à l'instar des détenteurs de droits de pêche.

27 — À cet effet, voir arrêts du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 49) ; et du 11 avril 2013, Edwards et Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, point 33).

28 — La convention d'Aarhus n'est pas citée dans la directive. Cependant, le fait que les articles 12 et 13 devaient être rédigés conformément à la convention d'Aarhus résulte de différents documents concernant l'historique législatif [voir, par exemple, livre blanc sur la responsabilité environnementale COM(2000) 66 final ; les documents du Conseil 14289/02 et 7606/03 ; la Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251 (2) of the EC Treaty concerning the Common Position of the Council on the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (communication de la Commission relative à l'article 251, paragraphe 2, alinéa 2, du traité CE relatif à la position commune du Conseil sur l'adoption d'une directive sur la responsabilité environnementale concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux) SEC(2003) 1027 final ; le rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux – Commission juridique et du marché intérieur (A5-0145/2003)]. L'article 13 de la directive 2004/35/CE est considéré comme une transposition de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus dans son guide de mise en œuvre, p. 197.

29 — Voir arrêt du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 1).

30 — Voir arrêt du 13 janvier 2015, (C-404/12 P, point 51).

31 — The Aarhus Convention, An Implementation guide, United Nations, 2014, deuxième édition, p. 198, referring to communication ACCC/C/2005/11, (Belgique) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), point 35. Même si ce document n'est pas contraignant, il peut être pris en considération. Voir, par exemple, arrêt du 16 février 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, point 28).

89. En conclusion, la deuxième question posée par la juridiction de renvoi devrait selon moi recevoir la réponse suivante : l'article 12, paragraphe 1, sous a), et l'article 13 de la directive 2004/35/CE s'opposent à une disposition de droit national qui ne permet pas aux détenteurs de droits de pêche d'engager une procédure de recours au sens de l'article 13 de cette directive pour un dommage environnemental tel que défini par l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE.

3. L'article 12, paragraphe 1, sous c), de la directive 2004/35/CE

90. Néanmoins, si la Cour estimait soit que les détenteurs de droits de pêche ne relevaient pas de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/35/CE, soit que la catégorie des personnes « touchées ou risquant d'être touchées » ne constitue pas en soi une catégorie indépendante ; j'estime que la conclusion reste la même, même en application de l'article 12, paragraphe 1, sous c), de la directive 2004/35/CE. En conséquence, le reste de cette section présente de manière concise une analyse subsidiaire réalisée conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous c), de la directive 2004/35/CE.

91. L'article 12, paragraphe 1, sous c), de la directive 2004/35/CE renvoie aux personnes physiques ou morales « faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un État membre pose une telle condition ».

92. Certes, l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE laisse aux États membres la responsabilité de déterminer ce qui constitue « une atteinte à un droit ». Ce renvoi au droit national constitue sans aucun doute la reconnaissance de la marge d'appréciation dont jouissent les États membres [32].

93. Cependant, il y a lieu de rappeler que, conformément à la jurisprudence de la Cour interprétant les dispositions relatives à la notion « d'atteinte à un droit », qui reflète les notions utilisées par l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas absolu [33] . En effet, l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus limite la marge d'appréciation des États membres lorsqu'ils fixent les règles relatives aux actions en justice dans la mesure où cet article a pour objectif de fournir « un large accès à la justice » [34]. En conséquence, la Cour a jugé que les dispositions relatives à l'accès à la justice ne devaient pas être interprétées restrictivement [35].

94. Le fait que l'objectif d'octroyer un « large accès à la justice » ne soit pas reproduit à l'identique à l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/35/CE ne conduit pas selon moi à une conclusion différente. En effet, les observations exposées aux points 84 à 86 des présentes conclusions s'appliquent également à l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous c), de la directive 2004/35/CE.

95. Je partage en l'occurrence le point de vue de la Commission : la marge d'appréciation laissée aux États membres concernant l'article 12, paragraphe 1, sous c), ne saurait être interprétée comme permettant d'exclure un groupe entier de détenteurs de droits de l'exercice de droits qui leurs sont conférés par les articles 12 et 13 de la directive 2004/35/CE. Le renvoi au droit national pour déterminer ce qui constitue une « atteinte à un droit » permet à un État membre d'introduire des

32 — Voir, par analogie, arrêts du 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 55) ; du 7 novembre 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, point 50) ; du 16 avril 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, point 38). Voir aussi à cet effet arrêt du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne (C-137/14, EU:C:2015:683, points 32 et 33).

33 — Arrêt du 16 avril 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, point 39).

34 — Voir, à cet effet, arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, point 58).

35 — Voir, par analogie, arrêt du 16 avril 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, point 40).

conditions procédurales et matérielles afin de définir cette notion [36]. Cependant le fait pour un État membre d'établir des conditions diffère grandement de l'action qui consiste à prévoir des exclusions en bloc, qui font obstacle à l'exercice de grand groupe de personnes dont les droits sont particulièrement susceptibles d'être atteints [37].

96. Le raisonnement qui précède semble s'appliquer aux détenteurs de droits de pêche concernant les dommages environnementaux affectant les eaux. C'est d'autant plus le cas en l'espèce, car le requérant a précisé lors de l'audience qu'il détenait un droit de pêche exclusif dans la zone visée par le recours.

V – Conclusion

97. Au regard des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions formulées par la Verwaltungsgerichtshof comme suit :

1) La directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux s'applique à un dommage environnemental affectant les eaux, survenu dans le cadre de l'exploitation continue d'une installation par un évènement ou un incident qui se produit après la date indiquée à l'article 19, paragraphe 1, de cette directive, même si cette installation bénéficie d'une autorisation et a été mise en exploitation avant cette date.

2) L'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE s'oppose à une disposition nationale qui exclut de la notion de « dommage environnemental », de manière générale et automatique, un dommage ayant des incidences négatives graves sur l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux concernées lorsque ledit dommage est couvert par une autorisation délivrée en application du droit national.

3) L'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE, doit être interprété en ce sens que, afin de déterminer l'existence d'un « dommage environnemental », une juridiction nationale n'est pas tenue d'appliquer directement les critères de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de la politique de l'eau, en l'absence de l'évaluation de ceux-ci par les autorités compétentes en vertu de la directive 2000/60/CE.

4) L'article 12, paragraphe 1, sous a), et l'article 13 de la directive 2004/35/CE s'opposent à une disposition de droit national qui ne permet pas aux détenteurs de droits de pêche d'engager une procédure de recours au sens de l'article 13 de cette directive pour un dommage environnemental tel que défini par l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/35/CE.

36 — Voir par exemple, arrêts du 7 novembre 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, points 50 et suivants), et du 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, point 45), interprétant la notion « d'atteinte à un droit » visée à l'article 10 bis de la directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40) (désormais article 11 de la directive 2011/92). Voir aussi arrêt du 15 octobre 2015, Commission/Allemagne (C-137/14, EU:C:2015:683, points 30 à 35).

37 — Voir à cet effet, arrêt du 16 avril 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, points 42 et suivants).