Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 10 stycznia 2017 r.[1]

Sprawa C-529/15

Gert Folk
przeciwko
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)]

Dyrektywa 2004/35/WE — Odpowiedzialność za środowisko — Eksploatacja elektrowni wodnej — Pozwolenie i eksploatacja przed transpozycją dyrektywy — Zakres temporalny stosowania — Definicja szkody dla środowiska naturalnego wyrządzonej w wodach — Przepisy prawa krajowego wyłączające szkody objęte pozwoleniem — Wyłączenie negatywnego wpływu, jeżeli ma zastosowanie art. 4 ust. 7 dyrektywy 2000/60/WE — Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska — Możliwość skorzystania z procedur odwoławczych — Osoby dotknięte lub prawdopodobnie dotknięte

I – Wprowadzenie

1. W 1998 r. wydano pozwolenie na eksploatację elektrowni wodnej na rzece Mürz w Austrii. Elektrownia jest eksploatowana od 2002 r. Dr Gert Folk (zwany dalej „skarżącym") posiada uprawnienia do rybactwa od jazu w dół rzeki, po obu jej brzegach. Zdaniem skarżącego eksploatacja elektrowni powoduje znaczne i powtarzalne krótkoterminowe wahania poziomu wód. W związku z tym niektóre obszary zwykle znajdujące się pod wodą bardzo szybko wysychają. Wskutek tego następuje oddzielenie części wód od głównego nurtu, co uniemożliwia małym rybom oraz narybkowi podążanie za odpływającą wodą. Ryby te umierają.

2. Skarżący wniósł skargę do właściwych organów. Została ona jednak oddalona z uwagi na fakt, że eksploatacja elektrowni objęta jest pozwoleniem wodnoprawnym. Sąd odsyłający – Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) – skierował szereg pytań dotyczących trzech kwestii. Pytanie pierwsze dotyczy zakresu temporalnego stosowania dyrektywy 2004/35/WE (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku")[2]. Pytanie drugie dotyczy kwestii, czy definicja szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu zawarta w prawie austriackim jest zgodna z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, ponieważ jeżeli chodzi o szkody wyrządzone w wodach, przepisy krajowe wyłączają szkody „objęte pozwoleniem". Sąd krajowy pyta też o rolę art. 4 ust. 7 dyrektywy 2000/60/WE (ramowej dyrektywy

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. 2004, L 143, s. 56), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/21/WE z dnia 15 marca 2006 r. (Dz.U. 2006, L 102, s. 15) i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 114).

wodnej, zwanej dalej „RDW”) [3] w definicji „szkody wyrządzonej w wodach” na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Pytanie trzecie dotyczy kwestii, czy przepis krajowy pozbawiający osoby posiadające uprawnienia do rybactwa możliwości wszczęcia procedury odwoławczej jest zgodny z przepisami regulującymi dostęp podmiotów prywatnych do wymianu sprawiedliwości na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii*

1. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku

3. Artykuł 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku (w wersji obowiązującej w postępowaniu głównym) definiuje jako „szkody wyrządzone środowisku naturalnemu” „szkody wyrządzone w wodach, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy lub ekologiczny potencjał, określony w dyrektywie 2000/60/WE, danych wód, z wyjątkiem negatywnego wpływu, do którego odnosi się art. 4 ust. 7 wspomnianej dyrektywy”. Zgodnie z art. 2 pkt 5 tej dyrektywy „»wody«: oznaczają wszystkie wody objęte dyrektywą 2000/60/WE”.

4. Artykuł 12 tej dyrektywy, zatytułowany „Żądanie podjęcia działań”, stanowi w ust. 1:

„Osoby fizyczne lub prawne, które:

a) zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub było to prawdopodobne; lub

b) są dostatecznie zainteresowane podejmowaniem decyzji odnoszących się do szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu; lub, zamiennie,

c) stwierdzają naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne prawo procesowe państwa członkowskiego wymaga tego jako warunek wstępny,

są uprawnione do przedkładania właściwym władzom wszelkich uwag związanych z przypadkami szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód, których są im znane, a także do żądania podjęcia działań przez właściwe władze na mocy niniejszej dyrektywy.

Państwa członkowskie określają, co oznacza »dostatecznie zainteresowane« i »naruszenie prawa«.

[…]”.

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1).

5. Artykuł 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, który dotyczy „procedur odwoławczych”, stanowi:

„1. Osoby określone w art. 12 ust. 1 mają dostęp do możliwości skorzystania z procedur odwoławczych w sądzie lub innej bezstronnej instytucji publicznej w celu oceny decyzji, działań lub zaniechania działania właściwych władz na mocy niniejszej dyrektywy pod kątem ich proceduralnej i merytorycznej zgodności z prawem.

2. Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla przepisów prawa krajowego, które regulują dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także tych przepisów, które wymagają wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z prawnej procedury sądowej”.

6. Artykuł 17 tej dyrektywy, zatytułowany „Stosowanie czasowe”, stanowi, że akt ten nie ma zastosowania do:

„– szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed dniem określonym w art. 19 ust. 1,

– szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które mają miejsce po dacie określonej w art. 19 ust. 1, w przypadku gdy wynikają one z pewnej działalności, która odbywała się i zakończyła przed wspomnianą datą,

– szkód, jeśli od emisji, zdarzenia lub wypadku, które je wywołały, upłynęło ponad 30 dni [lat]”.

2. Ramowa dyrektywa wodna

7. Artykuł 4 ust. 7 RDW stanowi, że państwa członkowskie nie naruszają tej dyrektywy, gdy:

„– nieosiągnięcie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu ekologicznego lub, gdzie stosowne, dobrego potencjału ekologicznego lub zapobieganie [niezapobieganie] pogarszaniu się stanu części wód powierzchniowych czy podziemnych jest wynikiem nowych zmian w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych lub zmian poziomu części wód podziemnych, lub

– niezapobieganie pogorszeniu się ze stanu bardzo dobrego do dobrego danej części wód powierzchniowych jest wynikiem nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka

i spełnione są wszystkie następujące warunki:

a) zostały podjęte wszystkie praktyczne kroki, aby ograniczyć niekorzystny wpływ na stan części wód;

b) przyczyny tych modyfikacji lub zmian są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu wymaganym na mocy art. 13, a cele podlegają ocenie co sześć lat;

c) przyczyny tych modyfikacji lub zmian stanowią nadrzędny interes społeczny i/lub korzyści dla środowiska i dla społeczeństwa płynące z osiągnięcia celów wymienionych w ust. 1, są przeważone przez wpływ korzyści wynikających z nowych modyfikacji czy zmian na ludzkie zdrowie, utrzymanie ludzkiego bezpieczeństwa lub zrównoważony rozwój; oraz

d) korzystne cele, którym służą te modyfikacje lub zmiany części wód, nie mogą, z przyczyn możliwości technicznych czy nieproporcjonalnych kosztów być osiągnięte innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową”.

B – *Prawo austriackie*

8. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku została wdrożona na szczeblu federalnym w Austrii ustawą Bundes-Umwelthaftungsgesetz (federalną ustawą o odpowiedzialności za szkody w środowisku, zwaną dalej „B-UHG”)[4]. Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG za „szkodę wyrządzoną środowisku naturalnemu” uważa się „każdą znaczącą szkodę wyrządzoną w wodach, to jest dowolną szkodę, która ma znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny lub ilościowy stan lub ekologiczny potencjał danych wód w rozumieniu Wasserrechtsgesetz 1959 (ustawy o prawie wodnym z 1959 r., zwanej dalej »WRG«[5]) […] i która nie jest objęta pozwoleniem wydanym na podstawie [WRG] […]”.

9. Zgodnie z § 11 B-UHG:

„(1) Osoby fizyczne lub prawne, których prawa mogą zostać naruszone wskutek szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu, mogą wystąpić do organu administracji okręgu, w którego obrębie właściwości miejscowej wystąpiła domniemana szkoda, w drodze pisemnej skargi z żądaniem podjęcia działań w rozumieniu § 6 oraz § 7 ust. 2 […].

(2) Za »prawa« w rozumieniu ust. 1 zdanie pierwsze uważa się […]

2. w odniesieniu do wód: istniejące prawa w rozumieniu § 12 ust. 2 [WRG] […]”.

III – Stan faktyczny, postępowanie oraz pytania prejudycjalne

10. Przedsiębiorstwo Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH eksploatuje elektrownię wodną na rzece Mürz i pobiera wodę z odcinka o długości 1455 m. Skarżący jest uprawniony do rybactwa na odcinku od jazu w dół rzeki, po obu brzegach, na długości wynoszącej około 12 km.

11. Elektrownia wodna działa na podstawie pozwolenia wydanego w 1998 r. w drodze decyzji Landeshauptmann von Steiermark (premiera kraju związkowego Styria). Elektrownia jest eksploatowana od 2002 r.

12. W dniu 29 września 2009 r. skarżący wniósł do Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (starostwa w Mürzzuschlag) skargę środowiskową na podstawie § 11 B-UHG. W skardze argumentował on, że elektrownia wodna wyrządziła w środowisku naturalnym znaczne szkody, które zakłócają naturalną reprodukcję ryb. Krótkoterminowe znaczne wahania poziomu wód powodują bardzo szybkie wysychanie obszarów wcześniej znajdujących się pod wodą, wskutek czego następuje oddzielenie części wód od głównego nurtu. Uniemożliwia to małym rybom i narybkowi podążanie za odpływającą wodą. Wskutek tego ryby umierają i taka sytuacja powtarza się na dłuższym odcinku rzeki. Skarżący podnosi, że dzieje się tak zarówno z powodu braku kanału, który stanowiłby obejście zapory elektrowni wodnej, jak i z powodu samego sposobu jej eksploatacji.

13. Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (starostwo w Mürzzuschlag), a następnie Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (niezależny senat administracyjny dla Styrii, zwany dalej „UVS”) oddaliły skargę skarżącego. Decyzja UVS z dnia 15 maja 2012 r. była zasadniczo uzasadniona okolicznością, że premier kraju związkowego Styria udzielił pozwolenia wodnoprawnego na eksploatację elektrowni wodnej. W pozwoleniu tym ustalono także ilość wody pozostającej w korycie rzeki. Zarzucana szkoda jest zatem objęta pozwoleniem wodnoprawnym wydanym na podstawie WRG. W związku z tym nie występuje szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu w rozumieniu § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG.

4 — BGBl. I nr 55/2009 z dnia 19 czerwca 2009 r.

5 — BGBl. nr 215/1959 z dnia 16 października 1959 r., z późniejszymi zmianami.

14. Skarżący zaskarżył decyzję UVS przed Verwaltungsgerichtshof (trybunałem administracyjnym), będącym sądem odsyłającym. Skarżący zarzuca niezgodność B-UHG z dyrektywą w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku: w jego ocenie nie każde pozwolenie udzielone na podstawie WRG może prowadzić do wyłączenia szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu.

15. W tym kontekście sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„(1) Czy [dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku] znajduje także zastosowanie do szkód, które wprawdzie występują jeszcze po dacie wskazanej w art. 19 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, jednakże wynikają z działania instalacji (elektrowni wodnej), na którą udzielono pozwolenia i którą oddano do eksploatacji przed tą datą, a występujące szkody objęte są pozwoleniem wodnoprawnym?

(2) Czy dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, a w szczególności jej art. 12 i 13, stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który uniemożliwia uprawnionemu do rybactwa wszczęcie postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku w odniesieniu do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) tej dyrektywy?

(3) Czy dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, a w szczególności jej art. 2 pkt 1 lit. b), stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który wyłącza z pojęcia »szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu« szkody mające znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny lub ilościowy stan lub ekologiczny potencjał danych wód, jeżeli szkody te są objęte pozwoleniem udzielonym na podstawie przepisu ustawy krajowej?

(4) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie:

Czy w wypadkach, w których przy udzielaniu pozwolenia na podstawie przepisów krajowych nie zbadano wymogów wynikających z art. 4 ust. 7 [RDW] (lub też wynikających z jej krajowej transpozycji), przy ocenie zagadnienia, czy występuje szkoda wyrządzona środowisku naturalnemu w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, należy bezpośrednio stosować art. 4 ust. 7 [RDW] i badać spełnienie wymogów wynikających z tego przepisu?”.

16. Skarżący, rząd austriacki i Komisja przedstawili uwagi na piśmie. Skarżący i Komisja uczestniczyli w rozprawie, która odbyła się w dniu 19 października 2016 r.

IV – Ocena

17. Struktura niniejszej opinii jest następująca. W pierwszej kolejności zbadam zakres temporalny stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku (A). Następnie przeanalizuję oba pytania dotyczące definicji „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu”. Zbadam w szczególności, czy przewidziane w prawie austriackim wyłączenie dotyczące szkody „objętej pozwoleniem” jest zgodne z definicją szkody wyrządzonej w wodach zawartą w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku (B). Później zajmę się zawartym w tej definicji wyjątkiem dotyczącym „negatywnego wpływu, do którego odnosi się art. 4 ust. 7 dyrektywy RDW” (C). Wreszcie omówię kwestię legitymacji posiadaczy praw połowowych (art. 12 i 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku) (D).

A – *W przedmiocie pytania pierwszego – zakres temporalny stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku*

18. W drodze pierwszego pytania sąd odsyłający zamierza ustalić, czy dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku ma zastosowanie do szkody, która wystąpiła *po* dacie transpozycji tej dyrektywy, ale wynika z działania elektrowni wodnej, na którą udzielono pozwolenia i którą oddano do eksploatacji *przed* tą datą.

19. Państwa członkowskie były obowiązane przetransponować dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku do prawa krajowego do dnia 30 kwietnia 2007 r. (art. 19 ust. 1 tej dyrektywy). Artykuł 17 tej dyrektywy dodaje trzy uściślenia, a raczej wyłączenia o charakterze temporalnym dotyczące zastosowania dyrektywy. Artykuł 17 tiret pierwsze tej dyrektywy – odnoszący się do okoliczności niniejszej sprawy – stanowi, że dyrektywa nie ma zastosowania do „szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które miały miejsce przed dniem określonym w art. 19 ust. 1".

20. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że pozwolenie wodnoprawne na eksploatację elektrowni zostało wydane w 1998 r., a samą eksploatację rozpoczęto w 2002 r. Obie te daty przypadały przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Jednakże zarzucono, że szkoda wystąpiła po tej dacie. Sąd odsyłający pyta, czy ma zastosowanie art. 17 tiret pierwsze dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku (transponowany przez § 18 B-UHG). Zastanawia się on, co należy rozumieć przez „zdarzenie" lub „wypadek" w związku ze szkodami, które powstają w wyniku eksploatacji elektrowni wodnej. Zdaniem sądu odsyłającego, gdyby przyjąć, że przez „zdarzenie" lub „wypadek" należy rozumieć oddanie do eksploatacji elektrowni wodnej, dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku nie znalazłaby zastosowania.

21. Skarżący utrzymuje, że „zdarzeniem" lub „wypadkiem" powodującym szkodę nie jest oddanie do eksploatacji elektrowni wodnej. Jest nim natomiast powtarzające się zdarzenie (polegające na zatrzymaniu pracy turbiny), które występuje kilka razy w roku i nadal występowało po dniu 30 kwietnia 2007 r. Rząd austriacki twierdzi, że decydującym czynnikiem dla wykładni art. 17 tiret pierwsze dyrektywy jest okoliczność, czy szkoda została spowodowana przed upływem terminu transpozycji czy po jego upływie. W związku z tym dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku ma zastosowanie do dowolnej szkody nadal występującej po dniu 30 kwietnia 2007 r., spowodowanej eksploatacją elektrowni, na którą to eksploatację wydano pozwolenie i którą rozpoczęto przed tą datą. Zdaniem Komisji art. 17 stanowi jasno, że „zdarzenie" wyrządzające szkodę „wynika" z „działalności", ale nie jest tożsame z tą działalnością.

22. Zatem sąd odsyłający i strony, które przedłożyły przed Trybunałem uwagi na piśmie, proponują różne istotne punkty w czasie: (i) datę wydania pozwolenia, (ii) oddanie elektrowni do eksploatacji oraz (iii) poszczególne (powtarzające się) zdarzenia – polegające na zatrzymaniu pracy turbiny, co powoduje zmiany w poziomie wód. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, który z tych trzech punktów w czasie jest „zdarzeniem" lub „wypadkiem", o którym mowa w art. 17 tiret pierwsze dyrektywy.

23. Według mnie jest niemal pewne, że właściwe „zdarzenie" lub „wypadek" odnosi się do trzeciej kategorii: rzeczywistych fizycznych zmian poziomu wód w rzece, które stanowią bezpośrednią i konieczną przyczynę zarzucanej szkody.

24. Pogląd taki znajduje poparcie w orzecznictwie Trybunału, w myśl którego z art. 17 tiret pierwsze i drugie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku w związku z jej motywem 30 wynika, że dyrektywa ta ma zastosowanie do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek powstałych po dniu 30 kwietnia 2007 r., „jeżeli szkody te wynikają z działalności prowadzonej w tym dniu lub po tej dacie bądź z działalności prowadzonej przed tą datą, lecz przed nią

niezakończonej”[6].

25. Zatem w dyrektywie ujęto zarówno *trwające*, jak i *powtarzające się* zdarzenia wyrządzające szkody po dniu 30 kwietnia 2007 r. Do sądu krajowego należy ustalenie, na podstawie szczegółowej znajomości okoliczności niniejszej sprawy, z jakim rodzajem zdarzenia mamy w niej do czynienia oraz czy zaistniała szkoda objęta jest zakresem temporalnym stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku[7]. Z informacji przedstawionych przed Trybunałem wynika, że odpowiedniego „zdarzenia” lub „wypadku” w niniejszej sprawie nie stanowi raczej wydanie pozwolenia ani oddanie do eksploatacji elektrowni, ale że są to poszczególne przypadki, kiedy eksploatacja elektrowni wywołuje wahania poziomu wód.

26. Okoliczność, że zarzucana szkoda wynika z eksploatacji elektrowni, na którą wydano pozwolenie i którą rozpoczęto przed terminem określonym w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, jest nieistotna.

27. Wyłączenie przewidziane w art. 17 tiret pierwsze tej dyrektywy obejmuje jedynie zdarzenia lub wypadki, które wystąpiły przed datą transpozycji. Natomiast nie obejmuje nowych zdarzeń ani wypadków wynikających z działalności rozpoczętej przed tą datą, ale trwającej po tej dacie. Zgadzam się zatem z poglądem wyrażonym przez rzecznik generalną J. Kokott w jej opinii w sprawie ERG i in.: dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku musi mieć zastosowanie w przypadku, gdy *trwająca* działalność rozpoczęta jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy skutkuje *nową* szkodą wyrządzoną środowisku naturalnemu po dniu 30 kwietnia 2007 r.[8].

28. Z systematycznej lektury różnych artykułów tej dyrektywy wynika również, że pojęcia „wypadku” lub „zdarzenia” nie są tożsame z pojęciem „działalności”. Pojęcie „działalności zawodowej” zostało osobno zdefiniowane w art. 2 pkt 7 jako „działalność prowadzon[a] jako działalność gospodarcz[a], firm[a] lub przedsiębiorstwo, bez względu na jej prywatny lub publiczny, dochodowy lub niedochodowy charakter”. Artykuł 3 definiuje przedmiotowy zakres owej dyrektywy poprzez odniesienie do „działalności zawodowej” wymienionej w jej załączniku III, bez względu na to, kiedy taka działalność się rozpoczęła.

29. Artykuł 17 określa zakres temporalny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, mając na w celu ochronę pewności prawnej poprzez wyłączenie stosowania dyrektywy z mocą wsteczną. W tiret drugim tego artykułu wyłączono szkody wyrządzone przez emisję, zdarzenie lub wypadek, które mają miejsce po dacie transpozycji, w przypadku gdy wynikają one z działalności, która odbywała się i zakończyła przed tą datą. Jak zauważa Komisja, gdyby oddanie do eksploatacji elektrowni wodnej – to jest rozpoczęcie „działalności” – uznać za tożsame ze „zdarzeniem” lub „wypadkiem”, art. 17 tiret drugie dyrektywy straciłby jakiekolwiek znaczenie.

30. W związku z powyższym uważam, że na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć następująco: dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku ma zastosowanie do szkód w wodach wyrządzonych w trakcie trwającej działalności instalacji przez zdarzenie lub wypadek, które mają miejsce po dacie określonej w art. 19 ust. 1 tej dyrektywy, nawet jeśli na eksploatację instalacji wydano pozwolenie oraz rozpoczęto ją przed tą datą.

6 — Wyroki z dnia 9 marca 2010 r.: ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 40, 41; ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 34; postanowienie z dnia 9 marca 2010 r., Buzzi Unicem i in., C-478/08 i C-479/08, niepublikowane, EU:C:2010:129, pkt 32; wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 44.

7 — Wyroki z dnia 9 marca 2010 r.: ERG i in., C-378/08, EU:C:2010:126, pkt 43; ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 36.

8 — C-378/08, EU:C:2009:650, pkt 67, 68.

B – *W przedmiocie pytania trzeciego – definicja szkody wyrządzonej w wodach zawarta w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku*

31. Zgodnie z § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG za szkodę dla środowiska naturalnego wyrządzoną w wodach uważa się każdą szkodę, która ma znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny lub ilościowy stan lub ekologiczny potencjał danych wód w rozumieniu WRG i „która nie jest objęta pozwoleniem wydanym na podstawie [WRG]".

32. Zdaniem sądu odsyłającego takie wyłączenie oznacza, że jeśli elektrownia wodna eksploatowana jest na podstawie pozwolenia wydanego zgodnie z WRG, szkoda, o której mowa w niniejszej sprawie, nie może stanowić szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy wyłączenie szkody objętej pozwoleniem wydanym zgodnie z przepisami ustawy krajowej z zakresu definicji szkody dla środowiska naturalnego wyrządzonej w wodach jest zgodne z art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

33. Uważam, że takie automatyczne i bezkrytyczne wyłączenie jest bez wątpienia niedopuszczalne, co szczegółowo wyjaśnię poniżej. Już na początku należy jednak przy tym podkreślić, że odpowiedź zawarta w niniejszej opinii dotyczy jedynie konkretnego pytania zadanego przez sąd krajowy. Nie dotyczy ona innych elementów definicji szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu, takich jak kwestia, czy negatywne skutki są „znaczące", a tym samym w żaden sposób nie przesądza o tych elementach.

34. Rząd austriacki twierdzi, że § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG jest zgodny z art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Opowiada się on za dokonywaniem wykładni tego przepisu dyrektywy w świetle przepisów RDW. Utrzymuje, że zgodnie z WRG pozwolenie może zostać wydane tylko wówczas, gdy zostało zapewnione poszanowanie interesu ogólnego przez przedsięwzięcie, mianowicie gdy zapewniono, że nie wywrze ono znaczącego negatywnego wpływu na jakość lub stan ekologiczny wody. Dlatego zdaniem rządu austriackiego działalność, w zakresie, w jakim została objęta pozwoleniem, nie powinna stanowić podstawy odpowiedzialności za szkody w środowisku.

35. Komisja i skarżący są innego zdania. Podnoszą oni, że wyłączenie przewidziane w § 4 pkt 1 lit. a) B-UHG jest niezgodne z art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Ten ostatni przepis nie zawiera żadnego wyłączenia szkód objętych pozwoleniem.

36. Podzielam zdanie skarżącego i Komisji. Nie da się obronić stanowiska rządu austriackiego.

37. Artykuł 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku nie przewiduje ogólnego wyłączenia szkód objętych pozwoleniem z zakresu pojęcia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu". Przepis ten dopuszcza jedynie wyłączenie negatywnego wpływu, do którego odnosi się art. 4 ust. 7 RDW z zakresu definicji szkód wyrządzonych w wodach.

38. Ogólnego wyłączenia szkody objętej pozwoleniem przewidzianego w § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG nie da się podciągnąć pod wyjątek dotyczący negatywnego wpływu, do którego odnosi się art. 4 ust. 7 RDW. Zakres wyłączenia przewidzianego w ustawie austriackiej jest o wiele szerszy oraz pojęciowo inny niż wyłączenie przewidziane w RDW.

39. Artykuł 4 ust. 7 RDW stanowi, że państwa członkowskie nie naruszają tej dyrektywy, gdy nieosiągnięcie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu ekologicznego lub dobrego potencjału ekologicznego, lub niezapobieganie pogarszaniu się stanu części wód powierzchniowych czy podziemnych jest wynikiem *nowych zmian* w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych lub zmian poziomu części wód podziemnych; lub gdy niezapobieganie pogorszeniu się ze stanu bardzo dobrego do dobrego danej części wód powierzchniowych jest wynikiem *nowych* zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka.

40. Aby to odstępstwo znalazło zastosowanie, powinny zostać spełnione warunki określone w art. 4 ust. 7 lit. a)–d) RDW przytoczone w pkt 7 niniejszej opinii[9]. Wprawdzie państwa członkowskie są obowiązane do odmowy udzielania pozwoleń na projekty, które mogą spowodować pogorszenie stanu danych wód, chyba że uznano, iż projekt został objęty odstępstwem przewidzianym w art. 4 ust. 7 RDW[10], jednak samo istnienie pozwolenia niekoniecznie oznacza, że wszystkie kryteria przewidziane w art. 4 ust. 7 RDW zostały spełnione. W istocie, nie ma żadnej gwarancji, że wszystkie kryteria wymienione w art. 4 ust. 7 RDW zostają zawsze i automatycznie spełnione, w przypadku gdy wydano pozwolenie. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy pozwolenie zostało wydane przed datą przyjęcia RDW. Ze wszystkich powyższych względów ogólne wyłączenie szkody objętej pozwoleniem, przewidziane w § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG, nie mieści się w zakresie wyłączenia przewidzianego w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku przez odniesienie do art. 4 ust. 7 RDW.

41. Rząd austriacki twierdzi ponadto, że wyżej wymienione wyłączenie nie oznacza całkowitego wyłączenia odpowiedzialności. Po pierwsze, zgodnie z historią legislacyjną B-UHG, szkody wyrządzonej awarią (wypadkiem) nie uważa się za objętą pozwoleniem. Po drugie, § 21a WRG umożliwia organom interwencję w interesie publicznym po wydaniu pozwolenia i nałożenie dodatkowych wymogów, dostosowań, ograniczeń czasowych, a nawet zakazów.

42. Moim zdaniem argumentacja ta nie przesądza o uznaniu „wyłączenia z uwagi na pozwolenie" przewidzianego w § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG za zgodne z art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

43. Po pierwsze, nawet jeśli szkody wyrządzonej wypadkiem spowodowanym awarią nie uważa się za objętą pozwoleniem, nic nie zapobiega szkodom wyrządzanym „zwykłym" działaniem instalacji. Takie zwykłe działanie może mieć następstwa nieprzewidziane lub niespodziewane w chwili wydawania pozwolenia.

44. Po drugie, przewidziana przepisami krajowymi dotyczącymi wód możliwość dostosowywania pozwoleń lub podejmowania innych środków korygujących nie gwarantuje, że stosowane będą mechanizmy przewidziane w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku oraz spełnione zostaną określone w niej zobowiązania. Istnienie procedury zmiany i monitorowania istniejących pozwoleń zgodnie z § 21a WRG nie zmienia faktu, że szkody objęte pozwoleniem, bez względu na to, czy zostaną poddane tej procedurze, są wyłączone z zakresu pojęcia szkody wyrządzonej środowisku, a tym samym z zakresu zastosowania krajowych przepisów transponujących dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Niemniej rząd austriacki nie wskazał, że wyżej wspomniany przepis ma służyć zapewnieniu zgodności z wymogami art. 4 ust. 7 RDW.

45. Ponadto założenie z góry, że istnienie pozwolenia automatycznie przesądza o zgodności z normami RDW oraz wyklucza możliwość wystąpienia jakichkolwiek znaczących negatywnych skutków, sprawiłoby, że unormowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku staną się w dużej części zbędne. W istocie, przedmiotowy zakres zastosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku został unormowany w jej art. 3. Przewidziano w nim, że dyrektywa ma zastosowanie do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu lądowemu lub wodnemu przez wykonywanie działalności zawodowej wymienionej w załączniku III, bez względu na winę lub zaniedbanie. Zgodnie z motywem 8 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku ta działalność zawodowa, określona poprzez odniesienie do odpowiedniego prawodawstwa Unii, stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska. Z charakteru wymienionych

9 — Zobacz wyroki: z dnia 4 maja 2016 r., Komisja/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, pkt 65, 66; z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i in., C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 67.

10 — Wyrok z dnia 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, pkt 50.

rodzajów działalności wynika, że wiele z nich – jeśli nie wszystkie – raczej objętych jest wymogiem uzyskania pozwolenia. Dotyczy to zwłaszcza działalności objętej pkt 6 załącznika III do dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, który odnosi się do „pozyskiwania i gromadzenia wody wymagającego uprzedniego zezwolenia na podstawie [RDW]".

46. Wykładnia systemowa potwierdza, że rola pozwoleń na gruncie unormowań dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku nie może polegać na ogólnym wyłączeniu szkód nimi objętych z zakresu definicji szkody wyrządzonej w wodach. Jak podniosła Komisja, treść art. 8 ust. 4 lit. a) dyrektywy potwierdza ów wniosek.

47. Artykuł 8 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że zasadniczo to podmiot gospodarczy ponosi koszty działań zapobiegawczych i zaradczych. Artykuł 8 ust. 4 tej dyrektywy stanowi jednak, że państwa członkowskie mogą zezwolić, aby podmiot gospodarczy nie ponosił kosztów działań zaradczych, jeśli udowodni on, że nie są one powiązane z jego winą lub z zaniedbaniem w dwóch przypadkach: a) kiedy udzielone zostało wyraźne zezwolenie; b) kiedy zgodnie ze stanem wiedzy naukowej i technicznej w momencie emisji lub działania uznano za nieprawdopodobne, aby mogły one być powodem szkód.

48. Co prawda art. 8 ust. 4 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku daje państwom członkowskim możliwość wprowadzenia „ochrony" podmiotu gospodarczego przed poniesieniem kosztów działań zapobiegawczych i zaradczych.

49. Jednakże § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG nie można uznać za przepis wdrażający art. 8 ust. 4 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

50. Po pierwsze, jak słusznie zasugerowała Komisja, w dokumentacji przedłożonej Trybunałowi nic nie wskazuje na to, by Austria zdecydowała się na taki wariant w swoim prawie krajowym.

51. Po drugie, nawet gdyby tak było, § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG wydaje się mieć znacznie szerszy zakres zastosowania, aniżeli wymaga tego sama „ochrona" podmiotów gospodarczych przed obciążeniem kosztami środków zaradczych. Wyłącza on z zakresu pojęcia szkody wyrządzonej środowisku wszystkie szkody wyrządzone w wodach objęte pozwoleniem wydanym na podstawie WRG, uniemożliwiając tym samym w ogóle powstanie zobowiązań dotyczących kosztów zapobiegawczych i zaradczych, o których mowa w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Natomiast art. 8 ust. 4 lit. a) dyrektywy nie eliminuje zobowiązań dotyczących kosztów działań zapobiegawczych. Ponadto zasady dotyczące działań zapobiegawczych i zaradczych określone w art. 5 i 6 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku przewidują, że właściwe władze mogą zdecydować się na podjęcie takich działań samodzielnie [11].

52. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na dwa elementy szczególne art. 8 ust. 4 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku: (i) udowodnienie braku winy lub zaniedbania; oraz (ii) okoliczność, że emisja lub zdarzenie zostały objęte wyraźnym zezwoleniem, przy zachowaniu pełnej zgodności z jego warunkami. W treści art. 8 ust. 4 lit. a) tej dyrektywy wyraźnie wymaga się „wykazania" obu tych elementów przez podmiot gospodarczy. To z kolei bez wątpienia wymaga w każdym poszczególnym przypadku indywidualnej analizy, w trakcie której należy poddać ocenie zarówno stan umysłu operatora, jak i kwestię, czy „emisja lub zdarzenie" są w pełni objęte zakresem pozwolenia. Paragraf 4 ust. 1 lit. a) B-UHG, który ma zastosowanie bez względu na istnienie winy umyślnej lub zaniedbania, wydaje się rozbieżny z tymi wymogami.

11 — Zobacz art. 5 ust. 3 lit. d), art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 2 lit. e) i art. 6 ust. 3 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Zobacz wyrok z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 88.

53. W związku z tym proponuję następującą odpowiedź na pytanie trzecie: art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu przewidującemu generalne i automatyczne wyłączenie szkody, która ma znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny lub ilościowy stan lub ekologiczny potencjał danych wód, z zakresu pojęcia szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu, jeśli szkoda ta jest objęta pozwoleniem udzielonym na podstawie prawa krajowego.

C – *W przedmiocie pytania czwartego – odniesienie do art. 4 ust. 7 RDW*

54. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy w razie uznania wyłączenia przewidzianego w § 4 ust. 1 lit. a) B-UHG za niezgodne z art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku (co zaproponowałem w treści pkt 53 niniejszej opinii) art. 4 ust. 7 RDW należy stosować bezpośrednio. Pytanie to służy wyjaśnieniu kwestii, czy to sąd krajowy ma ustalić, czy kryteria ustanowione w tym przepisie zostały spełnione w celu stwierdzenia wystąpienia szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

55. Moja zwięzła odpowiedź na te dwa szczegółowe pytania zadane przez sąd krajowy brzmi „nie".

56. Po pierwsze, zgadzam się z Komisją, że art. 4 ust. 7 RDW nie stosuje się bezpośrednio. Abstrahując od raczej mało konkretnej oceny, czy jest on jednoznaczny i precyzyjny, przepis ten z pewnością nie jest bezwarunkowy. Jego stosowanie rozkłada się na kilka kolejnych kroków i wymaga serii weryfikacji jakościowych, w ramach których państwa członkowskie zapewne posiadają znaczną swobodę uznania. Odniesienie do art. 4 ust. 7 RDW zawarte w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku niczego nie zmienia w kwestii tej oceny.

57. Brak bezpośredniego skutku art. 4 ust. 7 RDW zwiastuje, zarówno wprost z samego przepisu, jak i w formie odniesienia zawartego w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, odpowiedź przeczącą na drugą część czwartego pytania postawionego przez sąd odsyłający. Moim zdaniem sędzia krajowy nie ma obowiązku przeprowadzenia niezależnej oceny kryteriów zawartych w art. 4 ust. 7 RDW, nawet jeśli odniesienie do tego przepisu zawarte jest w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku [12].

58. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku funkcjonuje w ścisłym powiązaniu z innymi instrumentami Unii dotyczącymi środowiska. W jej motywie 5 określono cel zapewnienia spójności i właściwego stosowania systemu przewidzianego w dyrektywie względem innego odpowiedniego prawodawstwa środowiskowego oraz podkreślono konieczność posługiwania się wspólnymi kryteriami w definiowaniu pojęć pochodzących z innych instrumentów prawa środowiskowego Unii. Taki cel spójnościowy został odzwierciedlony w art. 2 ust. 5 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, zgodnie z którym to przepisem „»wody«: oznaczają wszystkie wody objęte [RDW]". Definicja szkody wyrządzonej w wodach dalej odzwierciedla ów cel, odnosząc się do konkretnych definicji pojęć zawartych w RDW, na przykład do „ilościowego stanu" lub „ekologicznego stanu". Z definicji „szkody wyrządzonej w wodach" zawartej w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku wyłącza się również „negatywny wpływ, do którego odnosi się art. 4 ust. 7 [RDW]". Historia legislacyjna pokazuje, że celem odniesienia do tego wyłączenia w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za

12 — Nasuwa się pewna kwestia definicyjna, o której być może warto tu wspomnieć: czy włączenie przez akt prawny odesłania zawartego w przepisie jednej dyrektywy w zakres definicji zawartej w innej dyrektywie i jego ewentualne uwzględnienie przez sędziego krajowego może w istocie być traktowane jako „bezpośredni skutek"? Czy jest to raczej przypadek wykładni niedookreślonych terminów prawnych zawartych w jednej dyrektywie poprzez odniesienie do przepisu innej dyrektywy? Niezależnie od tego, jak intrygująca może wydać się ta akademicka dywagacja, jej wpływ na brzmienie odpowiedzi na konkretne pytania zadane przez sędziego krajowego jest ograniczony; ta jednak wydaje mi się niezmienna, niezależnie od kategorii taksonomicznej, do której należałoby zaliczyć owo zjawisko.

szkody w środowisku jest właśnie uwzględnienie konkretnych odstępstw dopuszczonych w RDW [13]. Jeżeli zachodzi wyłączenie naruszenia RDW przez państwo członkowskie, gdyż zostały spełnione rygorystyczne kryteria zawarte w art. 4 ust. 7 RDW, art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku przewiduje, że nie należy również uruchamiać mechanizmów odpowiedzialności za środowisko przewidzianych w tej ostatniej dyrektywie.

59. Odstępstwo przewidziane w art. 4 ust. 7 RDW ma zastosowanie do nowych modyfikacji lub zmian bądź nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka, jeżeli zostaną spełnione określone kryteria i warunki [14]. Zgodność z tymi wymogami można zapewnić wyłącznie poprzez ocenę przewidzianych w RDW rozmaitych parametrów o raczej technicznym charakterze [15]. Obejmuje to między innymi istnienie planu gospodarowania wodami w dorzeczu, który szczegółowo określa przyczyny tych modyfikacji lub zmian [16].

60. Jeżeli chodzi o aspekt instytucjonalny, art. 3 ust. 2 RDW stanowi, że państwa członkowskie zapewniają odpowiednie uzgodnienia administracyjne, w tym określenie właściwej władzy, w celu stosowania zasad dyrektywy na każdym obszarze dorzecza leżącym na ich terytorium [17]. RDW nie określa konkretnych władz odpowiedzialnych za zapewnienie zgodności z kryteriami zawartymi w art. 4 ust. 7. Stąd też to w krajowych ramach prawnych wdrażania należy określić konkretne procedury i właściwe władze, którym powierza się zadanie dopilnowania spełnienia warunków stosowania art. 4 ust. 7 RDW.

61. W aktach sprawy przedstawionych Trybunałowi nie ma żadnej informacji, która wskazywałaby, że Austria nie wdrożyła art. 4 ust. 7 RDW w prawie krajowym lub że nie wdrożyła tego przepisu prawidłowo [18]. W takich okolicznościach utrwalone orzecznictwo przewiduje, że jeżeli dyrektywa została wdrożona, jej skutki powinny sięgać poszczególnych osób głównie za pośrednictwem środków wykonawczych przyjętych przez dane państwo członkowskie [19].

62. Możliwość powołania się na wyłączenie przewidziane w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku zależy od tego, czy ma zastosowanie art. 4 ust. 7 RDW. Owo zastosowanie przebiega jednak zgodnie z obowiązującymi krajowymi przepisami wykonawczymi, według procedur określonych w krajowych przepisach wykonujących art. 4 ust. 7 RDW. Definicji sformułowanej w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, poprzez odniesienie do art. 4 ust. 7 RDW, nie można zatem rozumieć jako zobowiązującej sądy krajowe do pominięcia obowiązujących krajowych rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych przewidzianych w celu wykonania zobowiązań określonych w RDW. Nie narusza to możliwości sądowej kontroli decyzji przyjętych przez te władze.

13 — Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, COM(2002) 17 wersja ostateczna (Dz.U. 2002, C 151 E, s. 132).

14 — Zobacz pkt 7 niniejszej opinii.

15 — Zobacz Wspólna strategia wdrażania ramowej dyrektywy wodnej, Wytyczne nr 20 dotyczące wyłączeń z realizacji celów środowiskowych, sprawozdanie techniczne 2009/027. Z uwagi na trudności techniczne związane z wdrażaniem i ze stosowaniem art. 4 ust. 7 RDW grupie zadaniowej ad hoc powierzono przygotowanie projektu wytycznych w sprawie wdrażania tego przepisu w ramach programu prac 2016–2018 dotyczącego wspólnej strategii wdrażania ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej.

16 — Artykuł 4 ust. 7 lit. b) RDW.

17 — Zgodnie z art. 3 ust. 8 RDW państwa członkowskie dostarczają Komisji wykaz swoich właściwych władz oraz informacje określone w załączniku I do tej dyrektywy.

18 — Natomiast Komisja podniosła, że przepis ten został wdrożony do prawa krajowego, czemu nie zaprzeczyła żadna ze stron. Wydaje się, że przepisem wykonawczym jest § 104a ust. 1 WRG po zmianie z 2003 r. (BGBl. I Nr. 82/2003 z dnia 29 sierpnia 2003 r.). Należy dodać, że w wyroku z dnia 4 maja 2016 r., Komisja/Austria (C-346/14, EU:C:2016:322, pkt 81), podano przykład zastosowania takich przepisów w prawie austriackim. W tamtej sprawie Komisja oddaliła skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 4 ust. 1 i 7 dyrektywy 2000/60. Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z 2007 r. zostało wszczęte w wyniku decyzji Gubernator kraju związkowego Styria Steiermark przyznającej pozwolenie na budowę elektrowni wodnej w Schwarze Sulm. Trybunał stwierdził, że decyzja ta uwzględniała wszystkie warunki określone w art. 4 ust. 7 dyrektywy 2000/60 i zasadne byłoby uznanie ich za spełnione.

19 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 15 lipca 1982 r., Felicitas Rickmers-Linie, C-270/81, EU:C:1982:281, pkt 24.

63. W związku z powyższym proponuję następującą odpowiedź na pytanie czwarte: art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia istnienia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu" sąd krajowy nie jest zobowiązany do bezpośredniego stosowania kryteriów zawartych w art. 4 ust. 7 RDW w razie braku oceny przeprowadzonej przez właściwe władze na podstawie przepisów RDW.

D – *W przedmiocie pytania drugiego: posiadacze uprawnień powołowych i ich legitymacja do wniesienia środków prawnych*

64. Drugie pytanie sądu odsyłającego brzmi: czy art. 12 i 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który uniemożliwia uprawnionemu do rybactwa wszczęcie postępowania odwoławczego („postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 13") w odniesieniu do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) tej dyrektywy?

65. Według sądu odsyłającego § 11 ust. 1 B-UHG stanowi, że osoby fizyczne lub prawne, których prawa mogą zostać naruszone wskutek szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu, mogą wnieść skargę środowiskową. Paragraf 11 ust. 2 B-UHG określa prawa, które można przywołać: w odniesieniu do wód w pkt 2 tego przepisu wskazano „istniejące prawa w rozumieniu § 12 ust. 2 WRG". Jednakże w § 12 ust. 2 WRG nie wspomniano o prawach osób posiadających uprawnienia do rybactwa. Sąd odsyłający wyjaśnia, że wykładnia językowa tych przepisów wyłącza posiadaczy uprawnień do rybactwa z kręgu osób mających legitymację do wniesienia skargi środowiskowej w odniesieniu do szkody związanej z uprawnieniami do rybactwa.

66. Rząd austriacki utrzymuje, że przepisy krajowe są zgodne z art. 12 i 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Niewymienienie w treści § 12 ust. 2 WRG, do którego odnosi się § 11 ust. 1 B-UHG, posiadaczy uprawnień do rybactwa mieści się w zakresie uznania przyznanym państwom członkowskim na podstawie owej dyrektywy.

67. Skarżący i Komisja przyjmują pogląd przeciwny. Artykuły 12 i 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu wyłączającemu posiadaczy uprawnień do rybactwa z kręgu osób mających dostęp do możliwości skorzystania z procedur odwoławczych, o których mowa w art. 13. Ta kategoria posiadaczy praw objęta jest art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy, ponieważ należą oni do osób, które „zostały dotknięte […] lub było to prawdopodobne" w rozumieniu tego przepisu. Posiłkowo Komisja podnosi, że posiadacze uprawnień do rybactwa objęci są art. 12 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy.

68. Podzielam zdanie skarżącego i Komisji. Uważam, że art. 12 ust. 1 zawiera trzy niezależne kategorie osób, którym ma przysługiwać legitymacja do wnoszenia środków prawnych na gruncie przepisów prawa krajowego (1). Moim zdaniem posiadacze uprawnień do rybactwa należą do osób, które „zostały dotknięte […] lub było to prawdopodobne" w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku (2). Zamiennie posiadaczy uprawnień do rybactwa można by uznać za objętych art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, o ile podnoszone jest naruszenie ich prawa (3).

1. Związki pomiędzy poszczególnymi kategoriami podmiotów zawartymi w art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku

69. Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku przewiduje dostęp do procedur odwoławczych dla osób określonych w art. 12 ust. 1 tej dyrektywy. Artykuł 13 ust. 2 stanowi, że dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla przepisów prawa krajowego, które regulują dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W art. 12 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody

w środowisku wymieniono trzy kategorie osób fizycznych i prawnych uprawnionych do przedkładania uwag związanych z przypadkami szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu. Są to osoby, które: a) zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub było to prawdopodobne; b) są dostatecznie zainteresowane podejmowaniem decyzji odnoszących się do szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu; lub, zamiennie, c) stwierdzają naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne prawo procesowe państwa członkowskiego wymaga tego jako warunek wstępny.

70. Jaki jest związek logiczny między tymi trzema kategoriami? W szczególności, czy państwo członkowskie jest zobowiązane do przyznania legitymacji do wnoszenia środków prawnych wszystkim tym trzem kategoriom podmiotów, czy też może wybrać tylko jedną z nich?

71. Komisja i skarżący podnieśli, że osoby należące do wszystkich wyżej wymienionych kategorii korzystają z praw określonych w art. 12 i 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Użycie łączników „lub" i „zamiennie" w art. 12 ust. 1 nie oznacza, że państwa członkowskie mogą wykluczyć którąkolwiek kategorię.

72. Zgadzam się. W treści art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku wymieniono trzy kategorie osób fizycznych i prawnych, którym – traktowanym zamiennie i rozłącznie – przysługuje legitymacja do wnoszenia środków prawnych. Przewiduje on trzy niezależnie drogi dostępu do procedur, o których mowa w art. 12 i 13 tej dyrektywy [20].

73. Należy podkreślić, że art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku różni się od innych przepisów dotyczących prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości zawartych w innych dyrektywach środowiskowych Unii [21]. Brzmienie takich przepisów zostało ukształtowane na podstawie postanowień konwencji z Aarhus [22]: ogólnie wymagają one, by państwa członkowskie zapewniły danym jednostkom (definiowanym jako osoby dotknięte szkodami lub wobec których było to prawdopodobne) dostęp do określonych procedur odwoławczych zgodnie z krajowymi systemami prawnymi, jeżeli: (i) mają one wystarczający interes lub (ii) podnoszą naruszenie uprawnienia.

74. Przepisy te Trybunał zinterpretował jako przewidujące alternatywne warianty dopuszczalności skarg. Zatem przy wdrażaniu odpowiednich dyrektyw Unii państwa członkowskie mogą dokonać wyboru spośród tych wariantów [23].

75. Odmiennie rzecz się ma w przypadku art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, którego brzmienie jest inne – wymienia się w nim trzy kategorie osób: a), b) i c). Osoby objęte tymi kategoriami „są uprawnione" do przedkładania uwag, a także do żądania podjęcia działań przez właściwe władze. Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku nie przewiduje zatem różnych możliwości wdrożeniowych dla państw członkowskich. Zamiast tego przewiduje trzy możliwości alternatywne dotyczące indywidualnych

20 — W odniesieniu do tej kwestii zob. także B.J. Goldsmith, E. Lockhart-Mummery, The ELD's National Transposition, w: L. Bergkamp, B.J. Goldsmith, *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, s. 157; A. Gouritin, *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility*, Brill-Nijhoff, Leiden, Boston 2016, s. 242; M. Eliantonio, The Proceduralisation of EU environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go, *Review of European Administrative Law* 2015 (1), tom 8, s. 99–123.

21 — Przykładowo art. 16 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. 2008, L 24, s. 8), uchylonej dyrektywą 2010/75; art. 25 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz.U. 2010, L 334, s. 17); art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

22 — Zobacz art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1) (zwanej dalej „konwencją z Aarhus").

23 — Wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 38; z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 38; z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 33, 35.

sytuacji, przy czym każda możliwość winna być wdrożona w prawie krajowym. Jeżeli zaistnieją dane okoliczności faktyczne, osoby należące do którejkolwiek z tych trzech kategorii muszą mieć legitymację do wniesienia środków prawnych na poziomie krajowym, niezależnie od osób objętych pozostałymi kategoriami.

76. Zatem inaczej niż wynikało to z treści przepisów wspomnianych dyrektyw, kategoria przewidziana w art. 12 ust. 1 lit. a) nie stanowi części wspólnej dla pozostałych dwóch możliwości alternatywnych. Stanowi ona samodzielną kategorię osób uprawnionych do żądania podjęcia działań przez właściwe władze oraz do dostępu do procedur odwoławczych.

77. W skrócie rzecz ujmując, treść art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku należy rozumieć rozłącznie pod względem stosowania, ale kumulatywnie, jeżeli chodzi o wdrożenie tego przepisu.

78. Wniosku tego nie zmienia wreszcie fakt, że w pewnych okolicznościach kategorie osób uprawnionych na podstawie art. 12 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku mogą pokrywać się z kategorią wymienioną w art. 12 ust. 1 lit. a). Co się tyczy zakresu, art. 12 ust. 1 lit. a) zapewne będzie stanowił kategorię najszerszą. Dopóki jednak każdej z tych trzech kategorii można przypisać niezależne znaczenie i zakres, mogą one stanowić trzy odrębne logicznie zbiory. Z całą pewnością nie wymaga się, by były one hermetycznie zamknięte względem siebie.

2. Artykuł 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku

79. Wobec braku odniesienia do prawa krajowego pojęcie osób, które „zostały dotknięte […] lub było to prawdopodobne", powinno podlegać autonomicznej i jednolitej wykładni na szczeblu Unii, przy uwzględnieniu kontekstu tego przepisu oraz celu, jakiemu służy [24]. W związku z tym, jak słusznie zauważyła Komisja, powszechne znaczenie treści tego pojęcia prowadzi do konkluzji, że kategoria „dotkniętych", została zdefiniowana przez odniesienie do sytuacji faktycznej, w przeciwieństwie do sytuacji opisanych w art. 12 ust. 1 lit. b) i c). W lit. b) lub c) legitymacja wynika z sytuacji prawnej (naruszenia prawa) bądź z dostatecznego zainteresowania podejmowaniem decyzji. Zastosowanie lit. a) zależy od istnienia faktycznych względów odnoszących się do konkretnej sytuacji osoby fizycznej lub prawnej [25].

80. Rząd austriacki utrzymuje, że sporne przepisy prawa krajowego objęte są zakresem uznania przyznanym państwom członkowskim w art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

81. Nie zgadzam się z takim stanowiskiem. Wprawdzie art. 12 ust. 1 tiret drugie stanowi, że to „[p]aństwa członkowskie określają, co oznacza »dostatecznie zainteresowane« i »naruszenie prawa«". Jak jednak słusznie podniósł skarżący, choć na podstawie art. 12 ust. 1 lit. b) i c) państwa członkowskie zachowują większy zakres uznania, nie dotyczy to art. 12 ust. 1 lit. a), który nie podlega żadnej podobnej kwalifikacji.

24 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards and Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

25 — Trybunał stwierdził, że w przypadku przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska, które są dostatecznie precyzyjne i bezwarunkowe, osoby fizyczne lub prawne bezpośrednio dotknięte określonym ryzykiem muszą mieć legitymację do wniesienia skargi przed właściwym sądem. Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, pkt 39, 42; z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in., od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 100.

82. Wniosku tego nie zmienia art. 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, w myśl którego dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla przepisów prawa krajowego, które regulują dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Przepisy prawa krajowego regulujące dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie mogą pozbawiać dostępu do procedur odwoławczych osób, które posiadają legitymację do wniesienia środka prawnego na podstawie kryteriów niezależnie określonych w art. 12 ust. 1, do którego odnosi się art. 13 ust. 1. Ma to służyć ochronie skuteczności przepisów dyrektywy związanych ze środkami prawnymi.

83. Stanowisko to uzasadniają trzy kolejne argumenty. Po pierwsze, art. 12 ust. 1 lit. a) operuje szerszymi kategoriami. Jak potwierdzono w motywie 25, osoby dotknięte szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub wobec których było to prawdopodobne powinny być uprawnione do żądania od właściwych władz podjęcia działań. Te same osoby powinny mieć dostęp do procedur w celu oceny decyzji, działań podejmowanych przez właściwe władze lub przypadków zaniechania działań (art. 13 ust. 1 i motyw 26 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku). Jednym z głównych osiągnięć dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku są w istocie szerokie możliwości, jakie daje ona osobom fizycznym i prawnym: mogą one żądać działania władz i kontroli prawnej w przypadkach zaniechania działań przez władzę [26].

84. Po drugie, przepisy dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku regulujące dostęp do wymiaru sprawiedliwości należy interpretować w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasadą skuteczności. Normy proceduralne regulujące działania, które służą ochronie praw jednostek na gruncie prawa Unii, nie mogą uniemożliwiać ani nadmiernie utrudniać wykonywania tych praw w praktyce [27].

85. Po trzecie, art. 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku należy interpretować też w świetle art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, w myśl którego każda ze stron konwencji „zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska” [28].

86. Trybunał stwierdził, że zadaniem sądu krajowego jest dokonanie – „w zakresie, w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii […]” [29]. Nawet jeśli przepis ten przyznaje szeroki zakres uznania [30], komitet ds. zgodności z konwencją z Aarhus stwierdził, że dostęp do procedur odwoławczych powinien stanowić regułę, a nie wyjątek [31].

26 — Zobacz podobnie G. Winter, J.H. Jans, R. Macrory, L. Krämer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, *Journal of Environmental Law* (20)(2), 2008, s. 163–191, s. 171.

27 — Zobacz podobnie wyroki z dnia: 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 49; z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 33.

28 — W dyrektywie nie pojawia się odniesienie do konwencji z Aarhus. Jednakże to, że art. 12 i 13 miały otrzymać brzmienie zgodne z konwencją z Aarhus, wynika z innych dokumentów dotyczących historii legislacyjnej dyrektywy [zob. na przykład biała księga w sprawie odpowiedzialności za środowisko COM(2000) 66 wersja ostateczna; dokumenty Rady 14289/02 i 7606/03; komunikat Komisji na podstawie art. 251 ust. 2 akapit drugi TWE dotyczący wspólnego stanowiska w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu SEC(2003) 1027 wersja ostateczna; sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu – Komisja Prawna i Komisja Rynku Wewnętrznego Parlamentu Europejskiego A5-0145/2003]. W przewodniku stosowania konwencji z Aarhus (s. 197) art. 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku jest uważany za wykonujący art. 9 ust. 3 tej konwencji.

29 — Zobacz wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 51.

30 — Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, pkt 51.

31 — Konwencja z Aarhus, przewodnik stosowania, ONZ, wyd. drugie, 2014, s. 198, odniesienie do komunikatu ACCC/C/2005/11 (Belgia) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), pkt 35. Mimo że dokument ten nie posiada mocy wiążącej, „można wziąć go pod uwagę”. Zobacz na przykład wyrok z dnia 16 lutego 2012 r., Solvay i in., C-182/10, EU:C:2012:82, pkt 28.

Uważam, że potrzeba wykładni norm procesowych zgodnie z celami art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus odnosi się również do norm prawa Unii, które – jak art. 13 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku – regulują legitymację osób fizycznych i prawnych do wszczynania procedur odwoławczych.

87. Wobec tego posiadacz uprawnień do rybactwa, *prima facie* oraz zależnie od ustaleń faktycznych dokonanych przez sąd krajowy w konkretnej sprawie, zdaje się zaliczać do kategorii osób dotkniętych szkodą wyrządzoną w wodach lub wobec których to prawdopodobne, w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

88. Wobec braku wskazania, że transpozycja tego przepisu mogła zostać dokonana w drodze innego przepisu prawa krajowego (co powinno zostać zweryfikowane przez sąd krajowy), wydaje się, że transpozycja art. 12 i 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku w drodze § 11 ust. 1 B-UHG jest niepełna. Przepis ten przyznaje bowiem dostęp do procedur odwoławczych jedynie osobom fizycznym lub prawnym, których prawa – określone przepisami prawa krajowego – mogły zostać naruszone w wyniku szkody wyrządzonej środowisku, natomiast nie przyznaje takiego dostępu osobom, które zostały dotknięte szkodami wyrządzonymi w wodach lub było to prawdopodobne, w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) – takim jak posiadacze uprawnień do rybactwa.

89. Podsumowując, na pytanie drugie sądu odsyłającego należy moim zdaniem odpowiedzieć następująco: art. 12 ust. 1 lit. a) i art. 13 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który uniemożliwia posiadaczom uprawnień do rybactwa wszczęcie postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 13 tej dyrektywy w związku ze szkodą wyrządzoną środowisku naturalnemu w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

3. Artykuł 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku

90. Gdyby jednak Trybunał uznał, że posiadacze uprawnień do rybactwa nie są objęci art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku bądź że kategoria osób dotkniętych szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu lub wobec których było to prawdopodobne nie stanowi samodzielnej kategorii, uważam, że nawet na podstawie art. 12 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy konkluzja brzmiałaby tak samo. W pozostałej części tej sekcji przedstawię zatem zwięzłą analizę alternatywną na podstawie zastosowania art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

91. Artykuł 12 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy odnosi się do osób fizycznych lub prawnych, które „stwierdzają naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne prawo procesowe państwa członkowskiego wymaga tego jako warunek wstępny”.

92. Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy pozostawia przy tym państwom członkowskim określenie, co stanowi „naruszenie prawa”. Owo odniesienie do prawa krajowego oznacza bez wątpienia przyznanie państwom członkowskim pewnego zakresu uznania [32].

32 — Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 55; z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 50; z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 38. Zobacz także wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy, C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 32, 33.

93. Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zawierającym wykładnię przepisów odnoszących się do pojęcia „naruszenia prawa", które odzwierciedla pojęcia użyte w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, ta uznaniowość nie ma charakteru bezwzględnego [33]. Istotnie, art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus ogranicza zakres uznania państw członkowskich przy ustalaniu przepisów regulujących wnoszenie skarg – przepisy takie winny realizować cel zapewnienia „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości" [34]. W związku z tym Trybunał stwierdził, że przepisów odnoszących się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie należy interpretować zwężająco [35].

94. Fakt, że odniesienie do celu udzielenia „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości" nie zostało powtórzone dosłownie w art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku, nie prowadzi moim zdaniem do odmiennego wniosku. W istocie, względy wymienione w pkt 84–86 niniejszej opinii odnoszą się również do wykładni art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku.

95. Dlatego zgadzam się z Komisją: zakresu uznania pozostawionego państwom członkowskim w odniesieniu do art. 12 ust. 1 lit. c) nie należy interpretować jako obejmującego możliwość zbiorczego pozbawienia całych grup posiadaczy uprawnień możności wykonywania praw przyznanych w art. 12 i 13 tej dyrektywy. Odesłanie do prawa krajowego na potrzeby określenia, co ma stanowić „naruszenie prawa", uprawnia państwa członkowskie do wprowadzenia warunków proceduralnych i materialnych w celu zdefiniowania tego pojęcia [36]. Niemniej określenie warunków jest czym innym niż zbiorcze wyłączenie dużych grup osób objętych szczególnym prawdopodobieństwem naruszenia praw [37].

96. Wydaje się, że powyższe rozumowanie odnosi się do posiadaczy uprawnień do rybactwa w kontekście szkody dla środowiska wyrządzonej w wodach. Dotyczy to szczególnie niniejszej sprawy, jako że skarżący wyjaśnił podczas rozprawy, iż jest posiadaczem wyłącznych uprawnień do rybactwa na obszarze, do którego odnosi się jego skarga.

V – Wnioski

97. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria):

1) Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu ma zastosowanie do szkód w wodach wyrządzonych w trakcie trwającej działalności instalacji przez zdarzenie lub wypadek, które mają miejsce po dacie określonej w art. 19 ust. 1 tej dyrektywy, nawet jeśli na eksploatację instalacji wydano pozwolenie oraz eksploatację rozpoczęto przed tą datą.

33 — Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 39.

34 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 58.

35 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 40.

36 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 50 i nast.; z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 45, zawierające wykładnię pojęcia „naruszenia prawa" w rozumieniu art. 10a dyrektywy 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 1985, L 175, p. 40) (obecnie art. 11 dyrektywy 2011/92). Zobacz także wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy, C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 30–35.

37 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 42 i nast.

2) Artykuł 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy 2004/35 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu przewidującemu generalne i automatyczne wyłączenie szkody, która ma znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny lub ilościowy stan lub ekologiczny potencjał danych wód, z zakresu pojęcia szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu, jeśli szkoda ta jest objęta pozwoleniem udzielonym na podstawie prawa krajowego.

3) Artykuł 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia istnienia „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu" sąd krajowy nie jest zobowiązany do bezpośredniego stosowania kryteriów zawartych w art. 4 ust. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej w razie braku oceny przeprowadzonej przez właściwe władze na podstawie przepisów dyrektywy 2000/60.

4) Artykuł 12 ust. 1 lit. a) i art. 13 dyrektywy 2004/35 stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który uniemożliwia posiadaczom uprawnień do rybactwa wszczęcie postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 13 tej dyrektywy w związku ze szkodą wyrządzoną środowisku naturalnemu w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy 2004/35.