CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 10 ianuarie 2017 [1]

Cauza C-529/15

Gert Folk
împotriva
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul administrativ, Austria)]

„Directiva 2004/35/CE — Răspunderea pentru mediul înconjurător — Funcționarea unei centrale hidroelectrice — Autorizarea și funcționarea anterioare termenului de transpunere a directivei — Domeniul de aplicare în timp — Definiția noțiunii de daune aduse mediului care afectează apa — Legislație națională care exclude daunele acoperite de o autorizație — Excluderea efectelor negative atunci când se aplică articolul 4 alineatul (7) din Directiva 2000/60/CE — Accesul la justiție în cauzele privind mediul înconjurător — Calitatea procesuală în căile de atac — Persoane afectate sau susceptibile de a fi afectate”

I – **Introducere**

1. În anul 1998, o centrală hidroelectrică a fost autorizată să funcționeze pe râul Mürz din Austria. Aceasta era funcțională din anul 2002. Dr. Folk (denumit în continuare „reclamantul”) deține un drept de pescuit pentru ambele maluri ale râului situate în aval de centrală. Potrivit reclamatului, funcționarea centralei cauzează variații de scurtă durată, semnificative și repetate ale nivelului apei. Prin urmare, anumite zone care sunt acoperite de apă se usucă destul de rapid. Acest lucru conduce la desprinderea de curentul râului a zonelor de evacuare, făcând imposibil ca peștii mici și tineri să urmeze cursul de apă din aval, aceștia murind.

2. Reclamantul a depus o plângere la autoritățile competente. Cererea i-a fost însă respinsă pentru motivul că funcționarea centralei este autorizată. Instanța de trimitere, Austrian Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă din Austria), ridică o serie de întrebări referitoare la trei chestiuni. Prima chestiune vizează domeniul de aplicare în timp al Directivei 2004/35/CE (Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, denumită în continuare „DRM”) [2]. A doua chestiune privește aspectul conformității definiției daunelor aduse mediului, existentă în dreptul austriac, cu DRM, precum și aspectul că apa nu provoacă niciun fel de daune dacă este „acoperită de o autorizație”. Instanța națională solicită de asemenea să se stabilească care este rolul articolului 4 alineatul (7) din Directiva 2000/60/CE – (Directiva-cadru privind apa, denumită în continuare

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO 2004, L 143, p. 56, Ediție specială, 15/vol. 11, p. 168), astfel cum a fost modificată de Directiva 2006/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 (JO 2006, L 102, p. 15, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 3) și de Directiva 2009/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO 2009, L 140, p. 114).

„DCA” [3]) în definiția noțiunii „daune aduse apei” prevăzute de DRM. A treia chestiune este aceea dacă o dispoziție națională care împiedică persoanele care dețin un drept de pescuit să inițieze o procedură de revizuire este conformă cu dispozițiile care reglementează accesul la justiție al persoanelor fizice în temeiul DRM.

II – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

1. Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător

3. Articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM (în versiunea aplicabilă acțiunii principale) prevede că noțiunea „daună adusă mediului” înseamnă „daunele aduse apelor, și anume orice daună cu efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice și/sau cantitative și/sau asupra potențialului ecologic al apelor în cauză, astfel cum au fost definite de Directiva 2000/60/CE, cu excepția efectelor negative pentru care se aplică articolul 4 alineatul (7) din directiva menționată anterior”. Potrivit articolului 2 alineatul (5) din aceeași directivă, „«ape» înseamnă toate apele reglementate de Directiva 2000/60/CE”.

4. Articolul 12 alineatul (1) din DRM, intitulat „Cererea de acțiune”, are următorul conținut:

„Persoanele fizice sau juridice:

(a) afectate sau susceptibile de a fi afectate de dauna adusă mediului sau

(b) care au un interes suficient în ceea ce privește luarea deciziilor în domeniul mediului privind dauna sau

(c) care invocă o atingere a unui drept, în cazul în care dreptul procedural administrativ al unui stat membru impune o astfel de condiție,

au dreptul să prezinte autorității competente orice observații legate de producerea unor daune asupra mediului sau de o amenințare de producere a unor astfel de daune de care au cunoștință și au dreptul să solicite autorității competente să ia măsuri în temeiul prezentei directive.

Statele membre stabilesc cazurile în care există «interes suficient» sau «atingere a unui drept».

[…]”

5. Articolul 13 din DRM, care se referă la „[p]roceduri de revizuire”, prevede că:

„(1) Persoanele menționate la articolul 12 alineatul (1) pot angaja o procedură de revizuire la un tribunal sau la orice alt organism public independent și imparțial în ceea ce privește legalitatea procedurală și de fond a deciziilor, a acțiunilor sau a lipsei de acțiuni ale autorității competente în temeiul prezentei directive.

(2) Prezenta directivă nu aduce atingere dispozițiilor legislației interne care reglementează accesul la justiție și celor care impun epuizarea căilor administrative de atac înainte de angajarea unei proceduri judiciare.”

3 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO 2000, L 327, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 193).

6. Articolul 17 din DRM, intitulat „Aplicarea în timp”, prevede că această directivă nu se aplică:

„– daunelor cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite înainte de data prevăzută la articolul 19 alineatul (1);

– daunelor cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite după data prevăzută la articolul 19 alineatul (1), în cazul în care acestea rezultă dintr-o activitate specifică care a avut loc și s-a terminat înainte de data respectivă;

– daunelor, în cazul în care au trecut peste treizeci de ani de la emisia, evenimentul sau incidentul care le-au cauzat.”

2. Directiva-cadru privind apa

7. Articolul 4 alineatul (7) din DCA prevede că statele membre nu încalcă dispozițiile acestei directive în cazul în care:

— nu reușesc să obțină o stare bună a apelor subterane, o stare ecologică bună sau, acolo unde este cazul, un potențial ecologic bun sau nu reușesc să prevină deteriorarea stării unui corp de apă de suprafață sau subterană ca urmare a unor noi modificări ale caracteristicilor fizice ale corpului de apă de suprafață sau a schimbării nivelului corpurilor de apă subterană sau

— nu reușesc să prevină deteriorarea stării unui corp de apă de la foarte bună la bună, ca urmare a desfășurării unor noi activități de dezvoltare umană durabilă

și sunt îndeplinite următoarele condiții:

(a) sunt luate toate măsurile practice pentru a atenua impactul negativ asupra stării corpului de apă;

(b) motivele pentru modificările sau schimbările respective sunt indicate și motivate explicit în planul de gestionare a districtului hidrografic, solicitat în temeiul articolului 13, iar obiectivele sunt revizuite la fiecare șase ani;

(c) motivele care stau la baza acestor modificări sau schimbări sunt de interes public major și/sau beneficiile pe care realizarea obiectivelor enunțate la alineatul (1) le aduce mediului și societății sunt mai mici decât beneficiile noilor modificări sau schimbări pentru sănătatea umană, menținerea securității umane sau pentru dezvoltarea durabilă și

(d) din motive de fezabilitate tehnică sau de costuri disproporționate, obiectivele benefice urmărite prin modificările sau schimbările aduse corpului de apă nu pot fi realizate prin alte mijloace care să constituie o opțiune mult mai bună din punct de vedere ecologic.”

B – *Dreptul austriac*

8. DRM a fost transpusă la nivel federal în Austria prin Bundes-Umwelthaftungsgesetz (Legea federală privind răspunderea pentru mediul înconjurător, denumită în continuare „B-UHG”) [4]. Potrivit articolului 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG, noțiunea „daună adusă mediului” include „orice daună gravă adusă apelor, și anume orice daună care are efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice sau cantitative sau asupra potențialului ecologic, astfel cum au fost definite de Wasserrechtsgesetz din 1959 (Legea privind apele, denumită în continuare «WRG» [5]), al apelor în cauză […] și care nu este acoperită de o autorizație acordată în temeiul [WRG] […]”.

9. Potrivit articolului 11 din B-UHG:

„(1) Persoanele fizice sau juridice ale căror drepturi pot fi atinse prin daune aduse mediului înconjurător pot solicita, printr-o plângere scrisă, autorităților administrative districtuale responsabile de zona în care s-au produs pretinsele daune aduse mediului înconjurător să adopte măsuri în temeiul articolului 6 și al articolului 7 alineatul (2). […]

(2) În sensul alineatului (1) prima teză, noțiunea drepturi include […]

2. în ceea ce privește apa: drepturile existente în sensul articolului 12 alineatul (2) din [WRG] […]”

III – **Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare**

10. Societatea Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH administrează o centrală hidroelectrică situată pe râul Mürz, având o zonă de evacuare de 1 455 m. Reclamantul deține un drept de pescuit pe ambele maluri ale râului Mürz în aval față de centrală, de-a lungul unei fâșii de pământ lungă de aproximativ 12 km.

11. Centrala electrică a fost autorizată să funcționeze prin decizia adoptată de Landeshauptmann von Steiermark (guvernatorul landului Stiria) în anul 1998. Aceasta a fost funcțională începând cu anul 2002.

12. La 29 septembrie 2009, reclamantul a depus o plângere privind mediul la Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (Administrația districtului Mürzzuschlag), conform procedurii prevăzute la articolul 11 din B-UHG. Acesta a susținut că centrala hidroelectrică a cauzat daune grave mediului care au perturbat reproducerea naturală a peștilor. Variațiile semnificative de scurtă durată ale nivelului apei conduc la uscarea rapidă a zonelor subacvatice, care, la rândul său, conduce la desprinderea zonelor de evacuare de curenții râului. Acest lucru face imposibil ca peștii mici și tineri să urmeze cursul de apă din aval, cauzându-se în repetate rânduri moartea peștilor de-a lungul unor fâșii de pământ extinse ale râului. Reclamantul a susținut că aceasta se datorează absenței unui canal de scurgere amplasat la centrala electrică, precum și modului de exploatare a acesteia.

13. Administrația districtului Mürzzuschlag și, ulterior, Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (Camera administrativă independentă din landul Stiria) (denumită în continuare „UVS”), a respins plângerea reclamantului. Decizia UVS din 15 mai 2012 s-a întemeiat în esență pe faptul că guvernatorul landului Stiria a autorizat funcționarea centralei hidroelectrice. Această decizie prevedea de asemenea volumele rezervoarelor. Prin urmare, pretinsele daune au fost acoperite de o autorizație emisă în temeiul WRG. Pentru acest motiv, nu a existat nicio daună adusă mediului, în conformitate cu articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG.

4 — BGBl. I, nr. 55/2009 din 19 iunie 2009.

5 — BGBl. nr. 215/1959 din 16 octombrie 1959, cu modificările ulterioare.

14. Reclamantul contestă decizia adoptată de UVS înaintea Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă din Austria), care reprezintă instanța de trimitere. Acesta susține că B-UHG este incompatibilă cu DRM, întrucât nu orice autorizație acordată în temeiul WRG trebuie să excludă daunele aduse mediului.

15. În acest context, instanța de trimitere a decis să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [DRM] se aplică și daunelor care, deși se produc și după data menționată la articolul 19 alineatul (1) din [DRM], sunt cauzate ca urmare a exploatării unei instalații (hidrocentrală) autorizate și puse în funcțiune anterior acestei date și sunt acoperite de o autorizație acordată în temeiul legislației în domeniul apei?

2) [DRM], în special articolele 12 și 13 din aceasta, se opune unei dispoziții naționale care împiedică persoanele titulare ale unui permis care le conferă drepturi de pescuit să inițieze o procedură de revizuire în sensul articolului 13 din [DRM] în legătură cu o daună adusă mediului în sensul articolului 2 punctul 1 litera (b) din directivă?

3) [DRM], în special articolul 2 punctul 1 litera (b) din aceasta, se opune unei dispoziții naționale care exclude din noțiunea «daună adusă mediului» o daună care are efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice sau cantitative sau asupra potențialului ecologic al apelor în cauză, în cazul în care dauna respectivă este acoperită de o autorizație acordată în aplicarea unei prevederi legislative naționale?

4) În cazul unui răspuns afirmativ la a treia întrebare:

În cazurile în care, la acordarea autorizației în temeiul dispozițiilor legislației naționale, nu au fost examinate criteriile prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din [DCA] (sau dispozițiile naționale de transpunere a acesteia), pentru a stabili existența unei daune aduse mediului în sensul articolului 2 punctul 1 litera (b) din [DRM], articolul 4 alineatul (7) din [DCA] este aplicabil în mod direct și trebuie să se verifice dacă criteriile prevăzute de această dispoziție sunt îndeplinite?”

16. Reclamantul, guvernul austriac și Comisia au depus observații scrise. Reclamantul și Comisia au participat la ședința care a avut loc la data de 19 octombrie 2016.

IV – **Apreciere**

17. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. În primul rând, vom examina domeniul de aplicare în timp al DRM (A). În al doilea rând, vom analiza cele două întrebări care se referă la definiția noțiunii „daune aduse mediului”. Mai precis, vom examina dacă excluderea prevăzută în legislația austriacă referitoare la daunele „acoperite de o autorizație” este conformă cu definiția noțiunii de daune aduse apei prevăzute la articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM (B). Apoi vom analiza problema referitoare la excepția cuprinsă în această definiție privind „efectele negative pentru care se aplică articolul 4 alineatul (7) din DCA” (C). În final, vom aborda aspectul calității procesuale a titularilor dreptului de pescuit (articolele 12 și 13 din DRM) (D).

A – *Prima întrebare – aplicarea în timp a DRM*

18. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere ridică problema dacă DRM se aplică daunelor care s-au produs *după* data transpunerii acestei directive, dar care sunt cauzate ca urmare a exploatării unei centrale hidroelectrice autorizate și puse în funcțiune *înainte de* această dată.

19. Statele membre ar fi trebuit să pună în aplicare DRM în dreptul național până la data de 30 aprilie 2007 [articolul 19 alineatul (1) din DRM]. Există trei limitări privind aplicarea în timp sau mai degrabă trei excepții de la aceasta introduse prin articolul 17 din DRM. Articolul 17 prima liniuță din DRM, relevant în circumstanțele prezentei cauze, prevede că această directivă nu se aplică în ceea ce privește „daunele cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite înainte de data prevăzută la articolul 19 alineatul (1)".

20. Instanța de trimitere subliniază că centrala a fost autorizată în anul 1998 și a funcționat începând cu anul 2002. Ambele date sunt anterioare datei de 30 aprilie 2007. Se susține însă că daunele au fost produse ulterior acestei date. Instanța de trimitere dorește să afle dacă articolul 17 prima liniuță din DRM (transpus prin articolul 18 din B-UHG) este aplicabil. Aceasta are îndoieli cu privire la ceea ce trebuie să se înțeleagă printr-un „eveniment" sau „incident" în contextul daunelor cauzate de exploatarea hidrocentralei. Potrivit instanței de trimitere, în cazul în care punerea în funcțiune a centralei hidroelectrice ar constitui „evenimentul" sau „incidentul", DRM nu ar fi aplicabilă.

21. Reclamantul susține că „evenimentul" sau „incidentul" care cauzează daunele nu îl constituie punerea în funcțiune a centralei, ci producerea repetată a evenimentului (oprirea turbinei) care se produce de mai multe ori pe an și care a continuat să se producă după data de 30 aprilie 2007. Guvernul austriac susține că elementul determinant necesar pentru interpretarea articolului 17 prima liniuță este aspectul dacă daunele au fost cauzate înainte sau după expirarea datei limită de transpunere. Prin urmare, DRM se aplică oricăror daune care se produc și după data de 30 aprilie 2007, din cauza exploatării centralei care a fost autorizată și pusă în funcțiune înainte de această dată. Potrivit Comisiei, articolul 17 precizează că „evenimentul" care dă naștere daunelor „rezultă" dintr-o „activitate", însă nu echivalează evenimentul cu activitatea.

22. Astfel, instanța de trimitere și părțile care au depus observații scrise la Curte propun diferite aspecte relevante sub aspect cronologic: (i) data autorizării, (ii) punerea în funcțiune a centralei electrice și (iii) evenimentele (repetitive) concrete, și anume oprirea turbinei care cauzează fluctuații ale nivelului apei. Instanța de trimitere dorește să se stabilească care dintre aceste trei aspecte petrecute în timp constituie „evenimentul" sau „incidentul" la care se referă articolul 17 prima liniuță.

23. În opinia noastră, nu există nicio îndoială că „evenimentul" sau „incidentul" relevant se înscrie în a treia categorie: schimbările fizice efective ale nivelului apei râului, care par a fi motivul imediat și necesar al pretinselor daune.

24. Acest lucru este susținut de jurisprudența Curții din care rezultă că articolul 17 prima și a doua liniuță din DRM coroborat cu considerentul (30) al acesteia implică faptul că această directivă se aplică daunelor cauzate de o emisie, de un eveniment sau de un incident survenit după data de 30 aprilie 2007 „în cazul în care aceste daune rezultă fie din activități efectuate după această dată, fie din activități efectuate anterior acestei date, însă care nu s-au încheiat înainte de aceasta" [6].

25. Prin urmare, atât evenimentele *continue*, cât și evenimentele *repetitive* care cauzează daune după data de 30 aprilie 2007 intră sub incidența DRM. Revine instanței naționale sarcina de a verifica, având la îndemână toate informațiile din prezenta cauză, ce tip de eveniment se regăsește în speță și dacă daunele în cauză intră astfel în domeniul de aplicare în timp al DRM [7]. Din informațiile prezentate în fața Curții s-ar părea că „evenimentul" sau „incidentul" relevant din prezenta cauză nu este nici autorizarea, nici punerea în funcțiune a centralei electrice, ci situațiile concrete în care funcționarea centralei conduce la fluctuații ale nivelului apei.

6 — Hotărârile din 9 martie 2010, ERG și alții (C-378/08, EU:C:2010:126, punctele 40 și 41) și ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 34), Ordonanța din 9 martie 2010, Buzzi Unicem și alții (C-478/08 și C-479/08, nepublicată, EU:C:2010:129, punctul 32), și Hotărârea din 4 martie 2015, Fipa Group și alții (C-534/13, EU:C:2015:140, punctul 44).

7 — Hotărârile din 9 martie 2010, ERG și alții (C-378/08, EU:C:2010:126, punctul 43) și ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 36).

26. Nu este relevant faptul că daunele invocate rezultă din exploatarea unei centrale electrice care a fost autorizată și a început să funcționeze înainte de data limită stabilită de DRM.

27. Articolul 17 prima liniuță din DRM exceptează doar evenimentele sau incidentele survenite înainte de data transpunerii acesteia. În schimb, acesta nu vizează evenimentele sau incidentele noi care decurg dintr-o activitate care a început înainte de această dată, dar care continuă după aceasta. Prin urmare, suntem de acord cu opinia exprimată de avocatul general Kokott în Concluziile sale prezentate în cauza ERG și alții: DRM trebuie să se aplice în cazul în care o activitate *continuă* care a început deja înainte de intrarea în vigoare a directivei cauzează *noi* daune aduse mediului după data de 30 aprilie 2007 [8].

28. O interpretare sistemică a diferitor articole din DRM confirmă de asemenea că noțiunile „incident” sau „eveniment” nu pot fi echivalate cu noțiunea „activitate”. Noțiunea „activitate profesională” este definită în mod autonom la articolul 2 punctul 7 ca însemnând „orice activitate desfășurată în cadrul unei activități economice, afaceri sau întreprinderi, indiferent de caracterul său privat sau public, lucrativ sau nelucrativ”. Articolul 3 definește domeniul material de aplicare al DRM prin trimitere la „activitățile profesionale” enumerate în anexa III, indiferent de momentul în care au început aceste activități.

29. Articolul 17 stabilește domeniul de aplicare în timp al DRM cu scopul de a proteja securitatea juridică prin interzicerea aplicării retroactive a directivei. La a doua liniuță, acesta exclude daunele cauzate de o emisie, un eveniment sau un incident survenite după data de transpunere numai în cazul în care activitatea din care acestea rezultă a avut loc și s-a terminat înainte de această dată. După cum observă Comisia, în cazul în care punerea în funcțiune a centralei hidroelectrice – altfel spus începerea „activității” – ar fi asimilată unui „eveniment” sau unui „incident”, articolul 17 a doua liniuță din DRM ar fi lipsit de orice semnificație.

30. Ca urmare a celor expuse mai sus, considerăm că trebuie să se răspundă la prima întrebare că DRM se aplică daunelor aduse mediului care afectează apa cauzate în cursul exploatării continue a unei instalații de un eveniment sau un incident survenit după data prevăzută la articolul 19 alineatul (1) din această directivă, chiar dacă respectiva instalație a fost autorizată și pusă în funcțiune anterior acestei date.

B – *A treia întrebare – definiția noțiunii „daune aduse apei” cuprinsă în DRM*

31. Articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG prevede că daunele aduse mediului care afectează apa cuprind orice daună care are efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice sau cantitative sau asupra potențialului ecologic, astfel cum au fost definite de WRG și „care nu este acoperită de o autorizație acordată în temeiul [WRG]”.

32. Potrivit instanței de trimitere, această excepție înseamnă că dauna în cauză nu poate constitui daună adusă mediului atunci când o centrală hidroelectrică a funcționat în conformitate cu o autorizație acordată în temeiul WRG. Instanța de trimitere dorește să afle dacă excluderea daunelor acoperite de o autorizație acordată în temeiul dreptului național din definiția daunei aduse mediului care afectează apa este conformă cu articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM.

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

33. După cum vom explica în cele ce urmează, considerăm că o astfel de excludere automată și nediferențiată nu poate fi într-adevăr permisă. Totuși, ar trebui de asemenea să se sublinieze de la bun început că răspunsul oferit în prezentele concluzii privește numai întrebarea specifică adresată de instanța națională. Acesta nu privește și nu prevalează, așadar, în niciun fel asupra altor elemente ale definiției noțiunii de daună adusă mediului, cum ar fi aspectul privind momentul în care și faptul dacă efectele negative sunt „grave”.

34. Guvernul austriac afirmă că articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG este conform cu articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM. Acesta pledează pentru o interpretare a acestei dispoziții din DRM în lumina DCA. El susține că, în temeiul WRG, o autorizație poate fi eliberată numai atunci când se garantează că proiectul respectă interesul general, și anume, atunci când se asigură că proiectul nu va avea efecte negative grave asupra calității sau asupra stării ecologice a apei. Din acest motiv, potrivit guvernului austriac, o activitate, în măsura în care a fost autorizată, nu trebuie să dea naștere unei răspunderi.

35. Comisia și reclamantul susțin un alt punct de vedere. Aceștia au afirmat că excluderea prevăzută la articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG nu este conformă cu articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM. Acesta din urmă nu cuprinde nicio excludere referitoare la daunele acoperite de o autorizație.

36. Suntem de acord cu reclamantul și cu Comisia. Poziția guvernului austriac nu poate fi admisă.

37. Articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM nu prevede excluderea generală a daunelor acoperite de autorizație din noțiunea „daună adusă mediului”. Această dispoziție permite numai excluderea din definiția noțiunii de daune aduse apelor a efectelor negative pentru care se aplică articolul 4 alineatul (7) din DCA.

38. Excluderea generală a daunelor acoperite de o autorizație, prevăzută la articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG, nu poate fi inclusă în excluderea referitoare la efectele negative prevăzute de articolul 4 alineatul (7) din DCA. Domeniul de aplicare al excluderii prevăzute în legislația austriacă este mult mai extins și destul de diferit din punct de vedere conceptual de excluderea prevăzută în DCA.

39. Articolul 4 alineatul (7) din DCA prevede că statele membre nu încalcă dispozițiile acestei directive în cazul în care nu reușesc să obțină o stare bună a apelor subterane, o stare ecologică bună sau un potențial ecologic bun ori nu reușesc să prevină deteriorarea stării unui corp de apă de suprafață sau subterană ca urmare a unor *noi modificări* ale caracteristicilor fizice ale corpului de apă de suprafață sau a schimbării nivelului corpurilor de apă subterană sau nu reușesc să prevină deteriorarea stării unui corp de apă de la foarte bună la bună, ca urmare a desfășurării unor *noi* activități de dezvoltare umană durabilă.

40. Pentru ca aceste excepții să fie aplicabile, trebuie să fie îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (7) literele (a)-(d) din DCA, reproduse mai sus, la punctul 7 din prezentele concluzii [9]. Desigur, statele membre sunt obligate să refuze autorizarea proiectelor care pot conduce la deteriorarea stării corpului de apă în cauză, cu excepția cazului în care se consideră că proiectul intră sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din DCA [10]. Simpla existență a unei autorizații nu înseamnă însă în mod obligatoriu că toate criteriile prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din DCA au fost îndeplinite. Astfel, nimic nu garantează că toate criteriile enumerate la articolul 4 alineatul (7) din DCA sunt întotdeauna și automat respectate atunci când se acordă o autorizație.

9 — A se vedea Hotărârea din 4 mai 2016, Comisia/Austria (C-346/14, EU:C:2016:322, punctele 65 și 66), și Hotărârea din 11 septembrie 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias și alții (C-43/10, EU:C:2012:560, punctul 67).

10 — Hotărârea din 1 iulie 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punctul 50).

Acesta este în special cazul atunci când autorizațiile în cauză sunt anterioare DCA. Pentru toate aceste motive, excluderea generală a daunelor acoperite de o autorizație, prevăzută la articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG, nu poate intra sub incidența excepției cuprinse la articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM prin trimitere la articolul 4 alineatul (7) din DCA.

41. Cu toate acestea, guvernul austriac adaugă că excluderea sus-menționată nu echivalează cu excluderea totală a răspunderii. În primul rând, conform istoricului legislativ al B-UHG, daunele care rezultă din (incidentele) cauzate de disfuncționalități nu ar fi considerate a fi acoperite de o autorizație. În al doilea rând, articolul 21a din WRG permite autorităților să intervină în interesul public după ce o autorizație a fost acordată, prevăzând cerințe suplimentare, modificări, restricții temporare și chiar interdicții.

42. În opinia noastră, aceste argumente nu fac ca „excepția privind autorizația” prevăzută la articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG să fie conformă cu articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM.

43. În primul rând, chiar dacă daunele care rezultă din incidentele cauzate de funcționarea necorespunzătoare nu ar fi considerate „acoperite” de o autorizație, nu există nimic care să prevină daunele cauzate de funcționarea „normală” a unei instalații. O astfel de funcționare normală poate avea consecințe care au fost neprevăzute sau neașteptate în momentul autorizării.

44. În al doilea rând, împrejurarea că, în conformitate cu dispozițiile naționale privind apa, se pot modifica autorizațiile sau se pot adopta alte măsuri corective nu garantează că mecanismele și obligațiile stabilite de DRM sunt aplicate și respectate. Existența unei proceduri de modificare și de monitorizare a autorizațiilor existente în temeiul articolului 21a din WRG nu schimbă faptul că daunele acoperite de autorizație, indiferent dacă autorizația a făcut sau nu a făcut obiectul respectivei proceduri, sunt excluse din noțiunea de daună și, prin urmare, din domeniul de aplicare al normelor naționale de transpunere a DRM. În orice caz, guvernul austriac nu a indicat că dispoziția menționată mai sus trebuie să respecte condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din DCA.

45. În plus, a presupune că existența unei autorizații respectă în mod automat condițiile prevăzute în DCA pentru a preveni posibilitatea apariției oricăror efecte negative grave ar face în mare măsură DRM redundantă. Astfel, domeniul material de aplicare al DRM este determinat de articolul 3 din aceasta. Acest articol prevede că directiva se aplică, în ceea ce privește daunele aduse apei și daunele aduse solului, activităților profesionale enumerate în anexa III, indiferent de existența unei erori sau a unei neglijențe. Potrivit considerentului (8) al DRM, aceste activități profesionale, identificate prin referire la legislația Uniunii pertinentă, prezintă un risc pentru sănătatea umană sau pentru mediu. Din natura activităților enumerate rezultă că multe dintre acestea, dacă nu chiar toate, sunt susceptibile de a face obiectul autorizării. Acesta este în special cazul activităților prevăzute la punctul 6 din anexa III la DRM, care se referă la „[c]aptarea și îndiguirea apelor supuse unei autorizații prealabile în temeiul [DCA]”.

46. O interpretare sistematică confirmă că rolul autorizațiilor în cadrul DRM nu poate fi acela de a exclude în general daunele acoperite de acestea din definiția globală a daunelor aduse apelor. După cum a arătat Comisia, articolul 8 alineatul (4) litera (a) din DRM sprijină această concluzie.

47. Articolul 8 alineatul (1) din DRM stabilește că, în principiu, operatorul suportă costurile acțiunilor de prevenire și de reparare. Cu toate acestea, articolul 8 alineatul (4) din DRM prevede că statele membre pot prevedea ca operatorul să nu fie obligat să suporte costurile acțiunilor de reparare, în cazul în care operatorul demonstrează că nu a comis nicio eroare sau neglijență, în două situații: (a) atunci când evenimentul a fost autorizat în mod expres și (b) atunci când activitatea nu a fost considerată susceptibilă de a cauza daune în conformitate cu nivelul de cunoștințe științifice și tehnice existent la data producerii emisiei sau a desfășurării activității.

48. Indiscutabil, articolul 8 alineatul (4) litera (a) din DRM acordă statelor membre posibilitatea de a introduce o „apărare” pentru operatori, astfel încât aceștia să nu fie obligați să suporte costurile acțiunilor de prevenire și de reparare.

49. Cu toate acestea, articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG nu poate fi considerat o transpunere a articolului 8 alineatul (4) litera (a) din DRM.

50. În primul rând, după cum a sugerat în mod întemeiat Comisia, nu există nimic în documentele prezentate Curții care să indice că Austria a ales să adopte această opțiune în legislația sa națională.

51. În al doilea rând, chiar dacă acesta ar fi cazul, articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG pare a avea un domeniu de aplicare și o aplicabilitate mult mai extinse decât o simplă „apărare” de care dispun operatorii, care să le permită să nu suporte sarcina costurilor de reparare. Acesta exclude din noțiunea de daună toate daunele aduse apelor, acoperite de o autorizație în temeiul WRD, împiedicând astfel în totalitate nașterea obligațiilor prevăzute în DRM referitoare la costurile de prevenire și de reparare. În schimb, articolul 8 alineatul (4) litera (a) din DRM nu elimină obligațiile referitoare la costurile de prevenire. În plus, normele privind acțiunea de prevenire și cea de reparare care se regăsesc la articolele 5 și 6 din DRM prevăd că autoritățile competente pot opta să ia ele însele măsurile de prevenire și reparare necesare [11].

52. În al treilea rând, merită evidențiate două elemente specifice ale articolului 8 alineatul (4) litera (a) din DRM: (i) dovada lipsei erorii sau a neglijenței și (ii) faptul că o emisie sau un eveniment a fost autorizat în mod expres și respectă toate condițiile prevăzute de autorizația acordată. Textul articolului 8 alineatul (4) litera (a) din DRM impune în mod clar ca ambele elemente să fie „demonstrate” de operator. La rândul său, acest lucru necesită în mod clar o analiză concretă de la caz la caz, în cursul căreia trebuie să se aprecieze starea de spirit a operatorului și rămânerea „emisiei sau a evenimentului” în întregime în domeniul de aplicare al autorizației. Articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG, care pare să se aplice indiferent de existența unei erori sau a unei neglijențe, pare a fi în contradicție cu aceste cerințe.

53. Prin urmare, propunem să se răspundă la a treia întrebare că articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM se opune unei dispoziții naționale care exclude în general și în mod automat din noțiunea de daună adusă mediului o daună care are efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice sau cantitative sau asupra potențialului ecologic al apelor în cauză, în cazul în care dauna respectivă este acoperită de o autorizație acordată în conformitate cu dreptul național.

C – *A patra întrebare – trimiterea la articolul 4 alineatul (7) din DCA*

54. În cazul în care „excepția” prevăzută la articolul 4 punctul 1 litera (a) din B-UHG ar fi declarată incompatibilă cu articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM (astfel cum am propus la punctul 53 din prezentele concluzii), instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (7) din DCA trebuie să se aplice în mod direct. În această întrebare este inclusă, în mod implicit, problema dacă revine unei instanțe naționale sarcina de a verifica dacă sunt îndeplinite criteriile prevăzute de această dispoziție, în scopul de a stabili dacă s-a produs o daună adusă mediului în sensul articolului 2 punctul 1 litera (b) din DRM.

55. Răspunsul nostru succint la cele două întrebări specifice adresate de instanța de trimitere este negativ.

11 — A se vedea articolul 5 alineatul (3) litera (d) și articolul 5 alineatul (4), precum și articolul 6 alineatul (2) litera (e) și articolul 6 alineatul (3) din DRM. A se vedea Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 88).

56. În primul rând, suntem de acord cu Comisia în privința faptului că articolul 4 alineatul (7) din DCA nu se aplică în mod direct. Lăsând la o parte evaluarea mai degrabă evazivă a ceea ce este clar și precis, în mod cert această dispoziție nu este lipsită de condiții. Aplicarea acesteia se supune mai multor etape ulterioare de executare și unei serii de verificări calitative, în care statele membre dispun, fără îndoială, de o marjă de apreciere considerabilă. Trimiterea la articolul 4 alineatul (7) din DCA, cuprinsă în articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM, nu schimbă cu nimic această apreciere.

57. Lipsa efectului direct al articolului 4 alineatul (7) din DCA, atât de sine stătător, cât și cuprins printr-o trimitere în articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM, anticipează răspunsul negativ la a doua parte a celei de a patra întrebări adresate de instanța de trimitere. În opinia noastră, instanța națională nu este obligată să efectueze o examinare distinctă a criteriilor prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din DCA, chiar dacă există o trimitere la acesta în cuprinsul articolului 2 punctul 1 litera (b) din DRM [12].

58. DRM se coroborează cu alte instrumente ale Uniunii privind mediul. Considerentul (5) al acesteia exprimă obiectivul asigurării coerenței și al unei aplicări uniforme corecte a DRM în ceea ce privește alte prevederi legislative relevante privind mediul și subliniază necesitatea de a utiliza criterii comune în definiția noțiunilor care derivă din alte instrumente de drept al Uniunii privind mediul. Acest obiectiv al coerenței se regăsește la articolul 2 punctul 5 din DRM, potrivit căruia noțiunea „ape” înseamnă „toate apele reglementate de [DCA]”. Definiția noțiunii de daune aduse apelor reflectă în plus acest lucru prin trimitere la definițiile specifice cuprinse în DCA, de exemplu, la cele ale noțiunilor „stare cantitativă” și „stare ecologică”. Definiția noțiunii „daune aduse apelor” prevăzută la articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM exclude de asemenea „efectel[e] negative pentru care se aplică articolul 4 alineatul (7) din [DCA]”. Geneza legislativă arată că scopul trimiterii la această excepție în cuprinsul articolului 2 punctul 1 litera (b) din DRM este tocmai acela de a ține cont de excepțiile specifice permise de DCA [13]. În cazul în care încălcarea dispozițiilor DCA de către un stat membru este exclusă întrucât au fost îndeplinite criteriile stricte prevăzute la articolul 4 alineatul (7), articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM stabilește că nici mecanismele răspunderii pentru daunele aduse mediului prevăzute de DRM nu trebuie să fie declanșate.

59. Derogarea prevăzută la articolul 4 alineatul (7) din DCA se aplică noilor modificări sau schimbări sau noilor activități de dezvoltare umană durabilă, dacă sunt îndeplinite o serie de criterii și condiții [14]. Respectarea acestor cerințe poate fi asigurată numai prin evaluarea unor parametri diferiți și destul de tehnici stabiliți de DCA [15]. Acest lucru include, printre altele, existența unui plan de gestionare a bazinului hidrografic care să stabilească în mod concret motivele care stau la baza modificărilor sau a schimbărilor [16].

12 — Există un aspect definitoriu în sprijinul acestei afirmații care poate merită să fie observat aici: integrarea prin intermediul unei trimiteri a unei dispoziții dintr-o directivă în partea care conține definițiile dintr-o altă directivă și posibila luare în considerare a acesteia de către instanța națională trebuie de fapt să fie considerată „efect direct”? Sau este mai degrabă vorba despre un caz de interpretare a unor noțiuni juridice nedefinite dintr-o directivă prin trimitere la o dispoziție dintr-o altă directivă? Oricât de interesantă ar putea fi o astfel de dezbatere academică, aceasta nu prezintă relevanță pentru întrebarea specifică adresată de instanța națională la care răspunsul util ni se pare a fi același, indiferent de categoria în care acest fenomen ar fi în cele din urmă încadrat.

13 — Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, COM(2002) 17 final (JO 2002, C 151 E, p. 132).

14 — A se vedea punctul 7 din prezentele concluzii.

15 — A se vedea Strategia comună de implementare a Directivei-cadru privind apa – Documentul de orientare nr. 20 privind Excepțiile de la directivele privind mediul, Raportul tehnic 2009/027. Dificultățile tehnice asociate cu transpunerea și cu aplicarea articolului 4 alineatul (7) din DCA au condus la mandatarea unui grup de lucru ad-hoc care să elaboreze un Proiect de orientări privind transpunerea acestei dispoziții, în cadrul programului de lucru 2016-2018 aferent Strategiei comune de transpunere a Directivei-cadru privind apa și a Directivei privind inundațiile.

16 — Articolul 4 alineatul (7) litera (b) din DCA.

60. Din punct de vedere instituțional, articolul 3 alineatul (2) din DCA prevede că statele membre asigură măsurile administrative adecvate în aplicarea normelor directivei în cadrul fiecărui district hidrografic, inclusiv desemnarea autorităților competente [17]. DCA nu stabilește autoritățile specifice responsabile cu asigurarea respectării criteriilor prevăzute la articolul 4 alineatul (7). Astfel, este rolul cadrului legislativ național de transpunere să definească procedurile specifice și autoritățile competente cărora le-a fost încredințată sarcina de a asigura respectarea condițiilor de aplicabilitate a articolului 4 alineatul (7) din DCA.

61. Nu există niciun element în dosarul aflat pe rolul Curții care să indice că Austria nu a reușit să transpună articolul 4 alineatul (7) din DCA în legislația internă sau că nu a reușit să îl transpună corect [18]. În aceste condiții, potrivit unei jurisprudențe constante, ori de câte ori o directivă a fost transpusă, efectele sale afectează particularii în primul rând prin intermediul măsurilor de aplicare adoptate de statul membru respectiv [19].

62. Posibilitatea de a recurge la excluderea prevăzută la articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM se întemeiază pe faptul că articolul 4 alineatul (7) din DCA este aplicabil. O astfel de aplicare se efectuează însă în conformitate cu dispozițiile naționale de transpunere relevante și cu respectarea procedurilor stabilite de dispozițiile naționale de transpunere a articolului 4 alineatul (7) din DCA. Definiția de la articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM, prin trimitere la articolul 4 alineatul (7) din DCA, nu poate fi, așadar, înțeleasă ca obligând instanțele naționale să nu țină seama de măsurile naționale procedurale și instituționale existente, prevăzute în vederea respectării obligațiilor stabilite de DCA. Acest lucru nu aduce atingere posibilității ca deciziile adoptate de aceste autorități să fie supuse controlului judiciar.

63. În consecință, propunem ca la a patra întrebare să se răspundă că articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM trebuie interpretat în sensul că, pentru astabili existența unei „daune aduse mediului”, o instanță națională nu este obligată să aplice în mod direct criteriile prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din DCA, în lipsa unei evaluări a acestora de către autoritățile competente în temeiul DCA.

D – *A doua întrebare – titularii dreptului de pescuit și calitatea lor procesuală*

64. A doua întrebare a instanței de trimitere este următoarea: articolele 12 și 13 din DRM se opun unei dispoziții naționale care nu permite persoanelor care dețin un drept de pescuit să inițieze o procedură de revizuire (denumită în continuare „procedura de revizuire prevăzută la articolul 13”) în legătură cu o daună adusă mediului, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 1 litera (b) din această directivă?

65. Potrivit instanței de trimitere, articolul 11 alineatul (1) din B-UHG prevede că persoanele fizice sau juridice ale căror drepturi pot fi lezate ca urmare a unei daune aduse mediului pot formula o plângere în materie de mediu. Articolul 11 alineatul (2) din B-UHG menționează drepturile care pot fi invocate: în ceea ce privește apa, punctul 2 al acestei dispoziții cuprinde „drepturile existente în sensul articolului

17 — Potrivit articolului 3 alineatul (8) din DCA, statele membre furnizează Comisiei o listă cu autoritățile lor competente, precum și informațiile stabilite în anexa I la această directivă.

18 — Dimpotrivă, Comisia a susținut că această dispoziție a fost transpusă în legislația națională fără a fi contrazisă sub acest aspect de niciuna dintre părți. S-ar părea că dispoziția de transpunere se găsește la articolul 104a alineatul (1) din WRG, după modificarea din 2003 (BGBl. 2003 I, nr. 82 din 29 august 2003). S-ar putea adăuga că Hotărârea din 4 mai 2016, Comisia/Austria (C-346/14, EU:C:2016:322, punctul 81), furnizează un exemplu de aplicare a acestor norme prevăzute de legislația austriacă. În acest caz, Curtea a respins acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiată de Comisie în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (7) din Directiva 2000/60. Procedura privind constatarea neîndeplinirii obligațiilor din 2007 avea la bază o decizie a guvernatorului landului Stiria, care autoriza construcția unei hidrocentrale în Schwarze Sulm. Curtea a constatat că decizia luase în considerare toate condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din Directiva 2000/60 și putea să le considere în mod întemeiat a fi îndeplinite.

19 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 15 iulie 1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, punctul 24).

12 alineatul (2) din WRG”. Articolul 12 alineatul (2) din WRG nu menționează însă drepturile persoanelor care dețin un drept de pescuit. Instanța de trimitere explică faptul că o interpretare literală a acestor dispoziții împiedică titularii dreptului de pescuit să formuleze o plângere în materie de mediu în legătură cu daunele aduse dreptului lor de pescuit.

66. Guvernul austriac susține că dispozițiile naționale în cauză sunt conforme cu articolele 12 și 13 din DRM. Faptul că titularii dreptului de pescuit nu sunt menționați în mod explicit la articolul 12 alineatul (2) WRG, la care articolul 11 alineatul (1) din B-UHG face trimitere, intră sub incidența marjei de apreciere acordate statelor membre în temeiul acestei directive.

67. Reclamantul și Comisia susțin contrariul. Articolele 12 și 13 din DRM se opun unei dispoziții naționale care exclude titularii unui drept de pescuit de la angajarea unei proceduri de revizuire prevăzute la articolul 13. Această categorie de titulari ai unui drept este reglementată de articolul 12 alineatul (1) litera (a), deoarece este „afectată sau susceptibilă de a fi afectată” în sensul acestei dispoziții. În schimb, Comisia susține că titularii dreptului de pescuit intră sub incidența articolului 12 alineatul (1) litera (c) din DRM.

68. Suntem de acord cu reclamantul și cu Comisia. Considerăm că articolul 12 alineatul (1) cuprinde trei categorii de sine stătătoare de persoane cărora trebuie să li se acorde calitate procesuală în temeiul legislației naționale (1). În opinia noastră, titularii dreptului de pescuit reprezintă persoane „afectate sau susceptibile de a fi afectate”, în sensul articolului 12 alineatul (1) litera (a) din DRM (2). În subsidiar, titularii dreptului de pescuit ar putea fi considerați ca intrând sub incidența articolului 12 alineatul (1) litera (c) din DRM, atât timp cât invocă o atingere a dreptului lor (3).

1. Raportul dintre categoriile de sine stătătoare prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din DRM

69. Articolul 13 alineatul (1) din DRM prevede accesul la procedurile de revizuire prin trimitere la articolul 12 alineatul (1) din această directivă. Articolul 13 alineatul (2) prevede că această directivă nu aduce atingere dispozițiilor legislației interne care reglementează accesul la justiție. Articolul 12 din DRM enumeră categoriile de persoane fizice sau juridice care au dreptul să prezinte observații legate de producerea unor daune asupra mediului. Aceste trei categorii sunt constituite din persoane: (a) afectate sau susceptibile de a fi afectate de dauna adusă mediului sau (b) care au un interes suficient în ceea ce privește luarea deciziilor în domeniul mediului privind dauna sau (c) care invocă o atingerea unui drept, în cazul în care dreptul procedural administrativ al unui stat membru impune o astfel de condiție.

70. Care este raportul logic dintre aceste trei categorii? Mai precis, un stat membru este obligat să acorde calitate procesuală în temeiul legislației interne tuturor celor trei categorii sau poate alege doar una dintre acestea?

71. Comisia și reclamantul au susținut că persoanele care fac parte din toate categoriile sus-menționate beneficiază de drepturile prevăzute la articolele 12 și 13 din DRM. Folosirea termenului „sau” în cuprinsul articolului 12 alineatul (1) nu conferă statelor membre posibilitatea de a exclude vreuna dintre aceste categorii.

72. Suntem de acord cu acest aspect. Textul articolului 12 alineatul (1) din DRM enumeră trei categorii de persoane fizice sau juridice care, luate în mod separat și autonom, au calitate procesuală. Acest articol stabilește trei modalități diferite de aplicare a procedurilor prevăzute la articolele 12 și 13 din DRM [20].

73. Trebuie subliniat că articolul 12 alineatul (1) din DRM diferă de alte dispoziții referitoare la dreptul de acces la justiție cuprinse în alte directive ale Uniunii în domeniul mediului [21]. Redactat după modelul Convenției de la Aarhus [22], textul acestor dispoziții impune în general ca statele membre să prevadă accesul membrilor publicului interesat (definiți în general drept persoane afectate sau susceptibile de a fi afectate) la anumite proceduri de revizuire în conformitate cu sistemele lor legislative naționale în cazul în care: (i) aceștia au un interes suficient sau (ii) aceștia invocă încălcarea unui drept.

74. Aceste dispoziții au fost interpretate de Curte ca incluzând diferite opțiuni referitoare la admisibilitatea căilor de atac. Statele membre au, așadar, dreptul să aleagă dintre aceste opțiuni, atunci când transpun respectivele directive ale Uniunii [23].

75. În schimb și folosind o altă formulare, articolul 12 alineatul (1) din DRM stabilește cele trei categorii de persoane: (a), (b) și (c). Persoanele care fac parte din aceste categorii „au dreptul” să prezinte observații și să solicite autorităților competente să ia măsuri. Prin urmare, articolul 12 alineatul (1) din DRM nu reglementează diferite posibilități de transpunere aflate la îndemâna statelor membre, ci prevede trei opțiuni în ceea ce privește anumite situații particulare, toate acestea fiind transpuse în legislația națională. În cazul în care situația de fapt există, persoanele care fac parte din oricare dintre aceste trei categorii vor avea calitate procesuală la nivel național, în mod independent una față de cealaltă.

76. Astfel, spre deosebire de modul de redactare a directivelor sus-menționate, categoria prevăzută la articolul 12 alineatul (1) litera (a) nu reprezintă o „*chapeau*” comună celorlalte două opțiuni. Aceasta reprezintă o categorie de sine stătătoare de persoane care au dreptul să solicite luarea de măsuri și care au acces la procedurile de revizuire.

77. Pe scurt, modul de redactare a articolului 12 alineatul (1) din DRM este opțional în ceea ce privește aplicarea sa, dar este cumulativ în ceea ce privește transpunerea sa.

78. În sfârșit, faptul că, în anumite circumstanțe, categoriile de persoane care dețin drepturi în temeiul articolului 12 alineatul (1) literele (b) și (c) din DRM pot să se suprapună cu cele prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (a) nu schimbă această concluzie. Din punctul de vedere al domeniului de aplicare, este adevărat că articolul 12 alineatul (1) litera (a) este de natură să constituie cea mai

20 — În această privință, a se vedea și Goldsmith, B. J., și Lockhart-Mummery, E., „The ELD's National Transposition”, în Bergkamp, L., și Goldsmith B. J., *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, p. 139-159, p. 157, Gouritin, A., *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, p. 242, Eliantonio, M., „The Proceduralisation of EU environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go”, în *Review of European Administrative Law* 2015 (1), vol. 8, p. 99-123.

21 — De exemplu, articolul 16 din Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO 2008, L 24, p. 8), abrogată prin Directiva 2010/75, articolul 25 din Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (JO 2010, L 334, p. 17), articolul 11 din Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2012, L 26, p. 1).

22 — A se vedea articolul 9 alineatul (2) din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”).

23 — Hotărârea din 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punctul 38), Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Gemeinde Altrip și alții (C-72/12, EU:C:2013:712, punctul 38), și Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctele 33 și 35).

extinsă categorie. Cu toate acestea, atât timp cât fiecăreia dintre cele trei categorii i se pot atribui o semnificație și un domeniu de aplicare de sine stătătoare, acestea pot reprezenta trei categorii distincte din punct de vedere logic. Cu siguranță, nu există obligația ca aceste categorii să fie perfect legate una față de cealaltă.

2. Articolul 12 alineatul (1) litera (a) din DRM

79. În lipsa oricărei trimiteri la legislația națională, noțiunea de persoane „afectate sau susceptibile de a fi afectate” trebuie să primească o interpretare autonomă și uniformă la nivelul Uniunii, ținând seama de contextul prevederii și de obiectivul urmărit [24]. În acest sens, astfel cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, semnificația obișnuită a termenilor utilizați în această noțiune conduce la concluzia că, spre deosebire de cazurile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) literele (b) și (c), noțiunea „afectate” este definită prin trimitere la o situație de fapt. În temeiul literei (b) sau (c), calitatea procesuală rezultă dintr-o situație juridică (o atingere a unui drept) sau din existența unui interes suficient în ceea ce privește luarea deciziilor. Aplicarea literei (a) depinde de existența unei probleme de fapt în legătură cu situația specifică a unei persoane fizice sau juridice [25].

80. Guvernul austriac susține că dispozițiile naționale în cauză fac obiectul marjei de apreciere acordate statelor membre prin articolul 12 alineatul (1) din DRM.

81. Nu suntem de acord cu acest lucru. Este adevărat că articolul 12 alineatul (1) al doilea paragraf din DRM prevede că „statele membre stabilesc cazurile în care există «interes suficient» sau «atingere a unui drept»”. Cu toate acestea, după cum a susținut în mod întemeiat reclamantul, deși statele membre dețin o marjă de apreciere mai extinsă în temeiul articolului 12 alineatul (1) literele (b) și (c), situația nu este aceeași în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (a), care nu face obiectul vreunei calificări similare.

82. Articolul 13 alineatul (2) din DRM, potrivit căruia această directivă nu aduce atingere vreunei dispoziții a legislației interne care reglementează accesul la justiție, nu schimbă această concluzie. Dispozițiile legislației interne care reglementează accesul la justiție nu pot interzice accesul la procedurile de revizuire persoanelor cărora li s-a acordat calitate procesuală potrivit criteriilor prevăzute în mod autonom la articolul 12 alineatul (1) la care face trimitere articolul 13 alineatul (1). Acest aspect este conform cu necesitatea de a menține eficacitatea dispozițiilor directivei referitoare la căile legale de atac.

83. Această sugestie este sprijinită de alte trei argumente. În primul rând, articolul 12 alineatul (1) litera (a) este redactat în termeni generali. Astfel cum se confirmă în considerentul (25), persoanele afectate sau susceptibile de a fi afectate trebuie să aibă dreptul să ceară autorităților să ia măsuri. Aceleași persoane interesate relevante ar trebui să aibă acces la procedurile de revizuire a deciziilor, acțiunilor sau lipsei de acțiune a autorității competente [articolul 13 alineatul (1) și considerentul (26) al DRM]. Una dintre cele mai mari realizări ale DRM constă de fapt în multiplele posibilități pe care le oferă persoanelor fizice și juridice de a solicita adoptarea de măsuri și de a solicita revizuirea judiciară a lipsei de acțiune a autorităților [26].

24 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards and Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 29 și jurisprudența citată).

25 — Curtea a declarat că, în cazul dispozițiilor de drept al Uniunii în domeniul mediului care sunt suficient de precise și necondiționale, persoanele fizice sau juridice direct vizate de anumite riscuri trebuie să fie în măsură să formuleze o acțiune la instanțele competente. A se vedea prin analogie Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punctele 39 și 42), și Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 100).

26 — În acest sens, a se vedea Winter, G., Jans, J.H., Macrory, R., și Krämer, L., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive”, în *Journal of Environmental Law* 20(2), 2008, p. 163-191, p. 171.

84. În al doilea rând, dispozițiile DRM care reglementează accesul la justiție trebuie interpretate prin coroborare cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și cu principiul eficienței. Normele procedurale care reglementează măsurile destinate să asigure protecția drepturilor persoanelor în temeiul dreptului Uniunii nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea acestor drepturi [27].

85. În al treilea rând, articolul 13 din DRM trebuie de asemenea să fie interpretat în lumina articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, potrivit căruia părțile la convenție „se asigură că, în cazul în care îndeplinesc criteriile prevăzute de legislația internă proprie, dacă acestea există, membrii publicului au acces la proceduri administrative sau judiciare pentru a contesta acțiuni și omisiuni ale persoanelor fizice și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul” [traducere neoficială] [28].

86. Curtea a declarat că instanțele naționale interpretează, „în cea mai mare măsură posibilă, normele de procedură referitoare la condițiile care trebuie întrunite pentru exercitarea unei acțiuni administrative sau jurisdicționale atât conform obiectivelor articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, cât și conform obiectivului protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite de dreptul Uniunii […]” [29]. Chiar dacă această dispoziție permite o amplă marjă de apreciere [30], Comitetul pentru respectarea Convenției de la Aarhus a declarat că accesul la procedurile de revizuire trebuie să constituie prezumția, nu excepția [31]. Considerăm că necesitatea de a interpreta normele procedurale în conformitate cu obiectivele prevăzute la articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus se impune și în ceea ce privește normele dreptului Uniunii care, la fel ca articolul 13 alineatul (1) coroborat cu articolul 12 alineatul (1) din DRM, reglementează calitatea procesuală a persoanelor fizice și juridice în procedurile de revizuire.

87. În acest context, titularul unui drept de pescuit pare să se încadreze, la prima vedere și cu condiția efectuării constatărilor de fapt de către instanța națională în fiecare caz în parte, în categoria persoanelor afectate sau susceptibile de a fi afectate de dauna adusă apelor în sensul articolului 12 alineatul (1) litera (a) din DRM.

88. În lipsa oricărei indicații conform căreia transpunerea acestei dispoziții ar fi fost efectuată printr-o altă dispoziție națională, aspect a cărui verificare este de competența instanței naționale, s-ar părea că transpunerea articolelor 12 și 13 din DRM prin intermediul articolului 11 alineatul (1) din B-UHG este incompletă în măsura în care acest articol acordă acces la procedurile de revizuire numai persoanelor fizice sau juridice ale căror drepturi – stabilite de legislația internă – pot fi încălcate printr-o daună adusă mediului, fără să acorde acest acces persoanelor afectate sau susceptibile de a fi afectate de dauna adusă mediului care afectează apa, în sensul articolului 12 alineatul (1) litera (a), cum sunt titularii dreptului de pescuit.

27 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 49), și Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards and Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 33).

28 — Convenția de la Aarhus nu este menționată în directivă. Cu toate acestea, faptul că s-a intenționat ca articolele 12 și 13 să fie redactate în conformitate cu Convenția de la Aarhus rezultă din diferite documente referitoare la geneza legislativă (a se vedea, de exemplu, Cartea albă privind răspunderea pentru mediul înconjurător COM(2000) 66 final, documentele Consiliului 14289/02 și 7606/03, Comunicarea Comisiei în temeiul articolului 251 alineatul (2) al doilea paragraf din Tratatul CE privind Poziția comună a Parlamentului European și a Consiliului asupra adoptării unei directive privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, SEC(2003) 1027 final, Raportul privind propunerea de directivă privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului – Comisia de afaceri juridice și privind piața internă a Parlamentului European A5-0145/2003). În Ghidul său de aplicare, articolul 13 din DRM este considerat o transpunere a articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, p. 197.

29 — A se vedea Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 51).

30 — A se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2015, Consiliul și Comisia/Stichting Natuur en Milieu și Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P și C-405/12 P, EU:C:2015:5, punctul 51).

31 — Convenția de la Aarhus, Ghid de aplicare, Națiunile Unite, ediția a 2-a, 2014, p. 198, referitoare la Comunicarea ACCC/C/2005/11 (Belgia) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, punctul 35). Deși acest document nu are forță obligatorie, el „poate fi luat în considerare”. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 16 februarie 2012, Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctul 28).

89. În concluzie, în opinia noastră, trebuie să se răspundă la a doua întrebare adresată de instanța de trimitere că articolul 12 alineatul (1) litera (a) și articolul 13 din DRM se opun unei dispoziții naționale care nu permite titularilor dreptului de pescuit să inițieze o procedură de revizuire în sensul articolului 13 din această directivă în legătură cu o daună adusă mediului, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 1 litera (b) din DRM.

3. Articolul 12 alineatul (1) litera (c) din DRM

90. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea ar considera fie că titularii dreptului de pescuit nu intră sub incidența articolului 12 alineatul (1) litera (a) din DRM, fie că o categorie de persoane „afectate sau susceptibile de a fi afectate” nu constituie o categorie de sine stătătoare, suntem de părere că, chiar și în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (c) din DRM, concluzia ar fi aceeași. Prin urmare, în partea următoare a acestei secțiuni este prezentată succint o analiză alternativă în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (c) din DRM.

91. Articolul 12 alineatul (1) litera (c) din DRM se referă la persoanele fizice sau juridice „care invocă o atingere a unui drept, în cazul în care dreptul procedural administrativ al unui stat membru impune o astfel de condiție”.

92. Desigur, articolul 12 alineatul (1) din DRM lasă statelor membre obligația de a stabili ce constituie o „atingere a unui drept”. Această trimitere la legislația internă reprezintă, fără îndoială, recunoașterea marjei de apreciere de care se bucură statele membre [32].

93. Cu toate acestea, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții de interpretare a dispozițiilor care se referă la noțiunea „atingere a unui drept”, care reflectă noțiunile utilizate la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, această marjă de apreciere nu este una absolută [33]. Într-adevăr, articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus limitează marja de apreciere de care dispun statele membre atunci când stabilesc normele privind căile de atac, deoarece această dispoziție are ca obiectiv acordarea unui „acces larg la justiție” [34]. În consecință, Curtea a statuat că dispozițiile referitoare la accesul la justiție nu trebuie să fie interpretate în mod restrictiv [35].

94. În opinia noastră, faptul că referirea la obiectivul acordării unui „acces larg la justiție” nu a fost reprodusă identic în articolul 12 alineatul (1) din DRM nu conduce la o altă concluzie. Astfel, considerațiile făcute la punctele 84-86 din prezentele concluzii sunt aplicabile și în ceea ce privește interpretarea articolului 12 alineatul (1) litera (c) din DRM.

32 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punctul 55), Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Gemeinde Altrip și alții (C-72/12, EU:C:2013:712, punctul 50), și Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 38). În acest sens, a se vedea și Hotărârea din 15 octombrie 2015, Comisia/Germania (C-137/14, EU:C:2015:683, punctele 32 și 33).

33 — Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 39).

34 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 58).

35 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 40).

95. Prin urmare, suntem de acord cu Comisia: marja de apreciere lăsată statelor membre în ceea ce privește articolul 12 alineatul (1) litera (c) nu poate fi interpretată ca permițând excluderea în bloc a întregului grup de titulari de drepturi de la exercitarea drepturilor conferite de articolele 12 și 13 din DRM. Trimiterea la dreptul național pentru a stabili ce constituie „atingere a unui drept” dă statelor membre posibilitatea să introducă condiții procedurale și materiale pentru a defini această noțiune [36]. Însă definirea unor condiții este total diferită de introducerea de excluderi în bloc ale unor grupuri mari de persoane ale căror drepturi sunt în special susceptibile de a fi încălcate [37].

96. Cele menționate mai sus par să se aplice și titularilor dreptului de pescuit în ceea ce privește daunele aduse mediului care afectează apa. Acest lucru este valabil în prezenta cauză cu atât mai mult cu cât reclamantul a specificat în ședință că este titularul unui drept exclusiv de pescuit în zona la care se referă cererea sa.

V – **Concluzie**

97. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă din Austria) după cum urmează:

„1) Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului se aplică daunelor aduse mediului care afectează apa cauzate în cursul exploatării continue a unei instalații de un eveniment sau un incident survenit după data prevăzută la articolul 19 alineatul (1) din această directivă, chiar dacă respectiva instalație a fost autorizată și pusă în funcțiune anterior acestei date.

2) Articolul 2 punctul 1 litera (b) din Directiva 2004/35 se opune unei dispoziții naționale care exclude în general și în mod automat din noțiunea de daună adusă mediului o daună care are efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice sau cantitative sau asupra potențialului ecologic al apelor în cauză, în cazul în care dauna respectivă este acoperită de o autorizație acordată în conformitate cu legislația națională.

3) Articolul 2 punctul 1 litera (b) din Directiva 2004/35 trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili existența unei «daune aduse mediului», o instanță națională nu este obligată să aplice în mod direct criteriile prevăzute la articolul 4 alineatul (7) din Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, în lipsa evaluării acestora de către autoritățile competente în temeiul Directivei 2000/60.

4) Articolul 12 alineatul (1) litera (a) și articolul 13 din Directiva 2004/35 se opun unei dispoziții naționale care nu permite titularilor dreptului de pescuit să inițieze o procedură de revizuire în sensul articolului 13 din această directivă în legătură cu o daună adusă mediului, astfel cum aceasta este definită la articolul 2 punctul 1 litera (b) din Directiva 2004/35.”

36 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Gemeinde Altrip și alții (C-72/12, EU:C:2013:712, punctul 50 și următoarele), și Hotărârea din 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punctul 45), care interpretează noțiunea „atingere a unui drept” de la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE din 27 iunie 1985 (JO 1985, L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174) (în prezent articolul 11 din Directiva 2011/92). A se vedea de asemenea Hotărârea din 15 octombrie 2015, Comisia/Germania (C-137/14, EU:C:2015:683, punctele 30-35).

37 — În acest sens, a se vedea Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 42 și următoarele).