CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 10 januari 2017 [1]

**Zaak C-529/15**

**Gert Folk**
**tegen**
**Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark**

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2004/35/EG — Milieuaansprakelijkheid — Exploitatie van een waterkrachtcentrale — Afgifte vergunning en exploitatie vóór de uiterste datum voor omzetting van die richtlijn — Temporele werkingssfeer — Definitie van milieuschade aan wateren — Nationale wetgeving niet van toepassing op schade die is gedekt door een vergunning — Uitsluiting van negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60/EG van toepassing is — Toegang tot de rechter in milieuzaken — Procesbevoegdheid in beroepsprocedures — Personen die milieuschade lijden of dreigen te lijden”

## I – **Inleiding**

1. In 1998 werd een vergunning verstrekt voor een waterkrachtcentrale in de rivier de Mürz in Oostenrijk, die in 2002 in bedrijf werd gesteld. Dr. Gert Folk (hierna: „verzoeker”) is houder van het visrecht aan beide oevers van de Mürz stroomafwaarts van de centrale. Volgens verzoeker doen zich als gevolg van de exploitatie van de krachtcentrale herhaaldelijk kortdurende, hevige schommelingen van het waterpeil voor. Daarbij lopen bepaalde gebieden onder, die vervolgens in snel tempo weer droogvallen. Hierdoor raken afvoerkanalen gescheiden van de hoofdstroom van de rivier, zodat kleine en jonge vissen niet meer in staat zijn stroomafwaarts te zwemmen en komen te sterven.

2. Verzoeker heeft een klacht ingediend bij de bevoegde instanties. Zijn bezwaar werd echter afgewezen op grond dat voor de exploitatie van de waterkrachtcentrale een vergunning is verleend. De verwijzende rechter – het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) – stelt een aantal vragen over drie kwesties. De eerste betreft de temporele werkingssfeer van richtlijn 2004/35/EG (de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn; hierna: „ELD”) [2]. De tweede vraag luidt of de definitie van „milieuschade” in de Oostenrijkse wetgeving in overeenstemming is met de ELD, omdat, wat water betreft, daaronder geen schade valt die „door een vergunning […] gedekt is”. De nationale rechter wenst ook te vernemen welke rol artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60/EG (de kaderrichtlijn

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB 2004, L 143, blz. 56), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 (PB 2006, L 102, blz. 15) en bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 114).

water; hierna: „KRW”) [3] speelt voor de definitie van „schade aan wateren” in de ELD. De derde vraag luidt of een nationale bepaling die houders van visrechten het recht ontzegt een beroepsprocedure in te leiden, verenigbaar is met de in de ELD opgenomen bepalingen inzake toegang van particulieren tot de rechter.

## II – **Toepasselijke bepalingen**

### A – *Unierecht*

#### 1. Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn

3. Artikel 2, punt 1, onder b), ELD (in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie) bepaalt dat onder „milieuschade” wordt verstaan „schade aan wateren, dat wil zeggen elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel, als omschreven in richtlijn 2000/60/EG, van de betrokken wateren, met uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, van die richtlijn van toepassing is”. Volgens artikel 2, punt 5, van die richtlijn worden onder „wateren” verstaan „alle wateren waarop richtlijn 2000/60/EG van toepassing is”.

4. Lid 1 van artikel 12 ELD, met het opschrift „Verzoeken om maatregelen”, luidt als volgt:

„Natuurlijke of rechtspersonen die

a) milieuschade lijden of dreigen te lijden dan wel

b) een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade, of, anderzijds,

c) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

kunnen bij de bevoegde instantie opmerkingen indienen betreffende gevallen van milieuschade of onmiddellijke dreiging daarvan waarvan zij kennis hebben en kunnen de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen krachtens deze richtlijn.

De lidstaten bepalen wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt.

[…]”

5. Artikel 13 ELD, dat betrekking heeft op „Beroepsprocedures”, bepaalt:

„1. De personen als bedoeld in artikel 12, lid 1, hebben toegang tot een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften te toetsen.

2. Deze richtlijn laat alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter en die volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid, onverlet.”

3 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1).

6. Artikel 17 ELD, met het opschrift „Temporele werkingssfeer", bepaalt dat de richtlijn niet van toepassing is op:

„– schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden voor de in artikel 19, lid 1, bedoelde datum;

– schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden na de in artikel 19, lid 1, bedoelde datum, indien de schade het gevolg is van een specifieke activiteit die heeft plaatsgevonden en beëindigd is voor die datum;

– schade, indien het meer dan 30 jaar geleden is dat de emissie, de gebeurtenis of het incident die/dat tot schade heeft geleid, heeft plaatsgevonden".

2. Kaderrichtlijn water

7. Artikel 4, lid 7, KRW bepaalt dat de lidstaten geen inbreuk op die richtlijn maken wanneer:

„– het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, of het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of wanneer

– het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling,

en aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

a) alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan;

b) de redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst;

c) de redenen voor die veranderingen of wijzigingen zijn van hoger openbaar belang en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling, en

d) het nuttige doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het waterlichaam wordt gediend, kan vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen."

B – *Oostenrijks recht*

8. De ELD is in Oostenrijk op federaal niveau omgezet bij het Bundes-Umwelthaftungsgesetz (federale wet inzake milieuaansprakelijkheid; hierna: „B-UHG”) [4]. Volgens § 4, lid 1, onder a), B-UHG, omvat „milieuschade” onder meer „significante schade aan wateren, dat wil zeggen schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel, als bedoeld in het Wasserrechtsgesetz 1959 [Oostenrijkse wet inzake het waterrecht; hierna: ‚WRG’ [5]], van de betrokken wateren […] en die niet is gedekt door een overeenkomstig de [WRG] verleende vergunning”.

9. § 11 B-UHG bepaalt:

„(1) Natuurlijke of rechtspersonen wier rechten door een ingetreden milieuschade kunnen worden aangetast, kunnen het districtsbestuur binnen het bevoegdheidsgebied waarvan de gestelde milieuschade is ingetreden, middels een schriftelijke klacht verzoeken maatregelen te nemen in de zin van § 6 en § 7, lid 2.

[…]

(2) Als rechten in de zin van lid 1, eerste volzin, gelden

[…]

2. met betrekking tot wateren: bestaande rechten in de zin van § 12, lid 2, [WRG] […]”

## III – **Feiten, procedure en prejudiciële vragen**

10. De onderneming Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH exploiteert een waterkrachtcentrale in de rivier de Mürz met een 1 455 m lang afvoerkanaal. Verzoeker is houder van het visrecht aan beide oevers van de Mürz stroomafwaarts van de krachtcentrale over een lengte van ongeveer 12 km.

11. Voor de exploitatie van de krachtcentrale is in 1998 een vergunning verstrekt bij besluit van de Landeshauptmann von Steiermark (regeringsleider van de deelstaat Stiermarken). De centrale werd in 2002 in bedrijf genomen.

12. Op 29 september 2009 diende verzoeker bij de Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (districtsbestuur Mürzzuschlag) een milieuklacht in overeenkomstig de procedure van § 11 B-UHG. Volgens verzoeker veroorzaakt de waterkrachtinstallatie aanzienlijke milieuschade, die nadelige gevolgen heeft voor de natuurlijke voortplanting van vissen. Als gevolg van kortdurende, hevige schommelingen van het waterpeil lopen bepaalde gebieden onder, om vervolgens in snel tempo weer droog te vallen, waardoor afvoerkanalen gescheiden raken van de hoofdstroom van de rivier. Hierdoor zijn kleine en jonge vissen niet meer in staat stroomafwaarts te zwemmen. Dit leidt herhaaldelijk tot vissterfte in grote delen van de rivier. Verzoeker wijt dit aan het ontbreken van een bypass bij de krachtcentrale en aan de wijze van exploitatie ervan.

13. De door verzoeker ingediende klacht werd door het districtsbestuur van Mürzzuschlag en vervolgens ook door de Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (onafhankelijke administratieve kamer voor de deelstaat Stiermarken; hierna: „UVS”) verworpen. Het besluit van de UVS dateert van 15 mei 2012 en was in wezen gebaseerd op het feit dat door de regeringsleider van

4 — BGBl. I, nr. 55/2009 van 19 juni 2009.

5 — BGBl. nr. 215/1959 van 16 oktober 1959, zoals nadien gewijzigd.

de deelstaat Stiermarken een vergunning was verleend voor de exploitatie van de waterkrachtcentrale. Die vergunning bevatte ook voorschriften inzake de restafvoer. De vermeende schade werd dus gedekt door een overeenkomstig de WRG verleende vergunning. Daarom was er geen sprake van milieuschade in de zin van § 4, lid 1, onder a), B-UHG.

14. Verzoeker heeft tegen het besluit van de UVS beroep ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof, de verwijzende rechterlijke instantie. Hij betoogt dat de B-UHG onverenigbaar is met de ELD: niet iedere vergunning die overeenkomstig de WRG is afgegeven, mag een grond tot uitsluiting van milieuschade zijn.

15. In dit licht heeft de verwijzende rechter besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

„1) Is [de ELD] ook van toepassing op schade die zich weliswaar ook nog heeft voorgedaan na de in artikel 19, lid 1, [ELD] genoemde datum, doch zijn oorsprong vindt in de exploitatie van een vóór die datum goedgekeurde en in bedrijf genomen installatie (waterkrachtinstallatie) en door een waterrechtelijke vergunning gedekt is?

2) Verzet de [ELD], en met name de artikelen 12 en 13 daarvan, zich tegen een nationale regeling die houders van visrechten het recht ontzegt een beroepsprocedure als bedoeld in artikel 13 [ELD] in te leiden met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van die richtlijn?

3) Verzet de [ELD], en met name artikel 2, punt 1, onder b), daarvan, zich tegen een nationale bepaling die schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel van de betrokken wateren, uitzondert van het begrip ‚milieuschade', wanneer de schade door een vergunning op grond van een nationale wettelijke bepaling gedekt is?

4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moet in gevallen waarin overeenkomstig nationale bepalingen een vergunning is verleend zonder dat een toetsing aan de hand van de criteria van artikel 4, lid 7, [KRW] (respectievelijk de nationale bepalingen ter omzetting daarvan) is verricht, bij het onderzoek van de vraag of er sprake is van milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), [ELD] artikel 4, lid 7, [KRW] rechtstreeks worden toegepast, en worden onderzocht of de criteria van deze bepaling zijn vervuld?"

16. Verzoeker, de Oostenrijke regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Verzoeker en de Commissie hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 19 oktober 2016.

## IV – **Beoordeling**

17. De onderhavige conclusie is als volgt opgebouwd. Eerst zal ik de temporele werkingssfeer van de ELD onderzoeken (A). Vervolgens zal ik de twee vragen over de definitie van „milieuschade" analyseren. Met name zal ik onderzoeken of de in het Oostenrijkse recht voorziene uitsluiting van schade „die door een vergunning is gedekt" in overeenstemming is met de definitie van „schade aan wateren" in artikel 2, punt 1, onder b), ELD (B). Daarna zal ik ingaan op de vraag over de in die definitie vervatte „uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, [KRW] van toepassing is" (C). Tot slot zal ik het vraagstuk bespreken van het beroepsrecht van houders van visrechten (de artikelen 12 en 13 ELD) (D).

A – *Eerste vraag – temporele werkingssfeer van de ELD*

18. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de ELD van toepassing is op schade die zich weliswaar heeft voorgedaan *na* de uiterste omzettingsdatum van die richtlijn, maar zijn oorsprong vindt in de exploitatie van een *voor* die datum goedgekeurde en in bedrijf genomen waterkrachtinstallatie.

19. De lidstaten moesten de ELD uiterlijk op 30 april 2007 hebben omgezet in nationaal recht (artikel 19, lid 1, ELD). Artikel 17 ELD bevat drie specifieke temporele bepalingen die uitzonderingen op dit voorschrift behelzen. Het eerste streepje van artikel 17 ELD, dat in casu relevant is, bepaalt dat de richtlijn niet van toepassing is op „schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden voor de in artikel 19, lid 1, bedoelde datum".

20. De verwijzende rechter wijst erop dat voor de krachtcentrale in 1998 een vergunning is verleend en dat zij sinds 2002 in bedrijf is. Beide gebeurtenissen hebben voor 30 april 2007 plaatsgevonden. De schade heeft zich naar verluidt echter na die datum voorgedaan. De verwijzende rechter vraagt of het eerste streepje van artikel 17 ELD (dat is omgezet bij § 18 B-UHG) van toepassing is. Hij vraagt zich af wat in verband met schade die door de exploitatie van een waterkrachtcentrale wordt veroorzaakt, moet worden verstaan onder een „gebeurtenis" of een „incident". Hij stelt dat indien de inbedrijfstelling van de waterkrachtcentrale in die zin als gebeurtenis of incident zou worden beschouwd, de ELD niet van toepassing zou zijn.

21. Verzoeker betoogt dat niet de inbedrijfstelling van de krachtcentrale moet worden beschouwd als de „gebeurtenis" of het „incident" die/dat de schade veroorzaakt, maar de herhaaldelijk terugkerende gebeurtenis (het stopzetten van de turbine) die meerdere malen per jaar plaatsvindt en ook na 30 april 2007 heeft plaatsgevonden. De Oostenrijkse regering stelt dat voor de uitlegging van artikel 17, eerste streepje, bepalend is of de schade vóór of na het verstrijken van de omzettingstermijn is veroorzaakt. De ELD is derhalve van toepassing op alle schade die na 30 april 2007 nog wordt veroorzaakt door de exploitatie van de krachtcentrale, die vóór die datum is goedgekeurd en gebouwd. Volgens de Commissie komt uit artikel 17 naar voren dat de schadeveroorzakende „gebeurtenis" „het gevolg is" van een „activiteit", maar dat de gebeurtenis niet wordt gelijkgesteld met de activiteit.

22. De verwijzende rechter en de partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend bij het Hof, dragen dus verschillende tijdstippen aan die van belang zouden kunnen zijn: i) de datum van vergunningverlening; ii) de datum van inbedrijfstelling van de krachtcentrale, en iii) de individuele (terugkerende) gebeurtenissen – namelijk het stopzetten van de turbine, waardoor zich schommelingen in het waterpeil voordoen. De verwijzende rechter wenst te vernemen welk van deze tijdstippen dient te worden aangemerkt als „gebeurtenis" of „incident" als bedoeld in artikel 17, eerste streepje.

23. Mijns inziens lijdt het nauwelijks twijfel dat de bedoelde „gebeurtenis" of het bedoelde „incident" verband houdt met de derde categorie: de daadwerkelijke fysieke veranderingen in het waterpeil van de rivier, die de onmiddellijke en noodzakelijke oorzaak van de vermeende schade lijken te zijn.

24. Dit wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof, waaruit naar voren komt dat uit artikel 17, eerste en tweede streepje, ELD gelezen in samenhang met overweging 30 van de ELD volgt dat die richtlijn van toepassing is op schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat op of na 30 april 2007 heeft plaatsgevonden „indien deze schade het gevolg is van activiteiten die op of na deze datum zijn verricht of van activiteiten die vóór deze datum zijn verricht, maar niet vóór deze datum zijn beëindigd". [6]

6 — Arresten van 9 maart 2010, ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punten 40 en 41) en ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 34); beschikking van 9 maart 2010, Buzzi Unicem e.a. (C-478/08 en C-479/08, niet gepubliceerd, EU:C:2010:129, punt 32), en arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a. (C-534/13, EU:C:2015:140, punt 44).

25. Kortom, onder de ELD vallen zowel *voortdurende* gebeurtenissen als *terugkerende* gebeurtenissen die na 30 april 2007 schade tot gevolg hebben. Het staat aan de nationale rechter om op basis van gedetailleerde gegevens over de onderhavige zaak na te gaan welke soort gebeurtenis hier aan de orde is en of de in geding zijnde schade al dan niet binnen de temporele werkingssfeer van de ELD valt.[7] Uit de aan het Hof verstrekte informatie lijkt naar voren te komen dat in casu niet de vergunningverlening voor of de inbedrijfstelling van de krachtcentrale als relevante gebeurtenis of relevant incident dient te worden aangemerkt, maar de individuele voorvallen bij de exploitatie van de krachtcentrale die tot schommelingen in het waterpeil leiden.

26. De omstandigheid dat de vermeende schade het gevolg is van de exploitatie van een krachtcentrale die vóór de bij de ELD vastgestelde datum is goedgekeurd en in bedrijf is genomen, doet niet ter zake.

27. Het eerste streepje van artikel 17 ELD sluit alleen gebeurtenissen of incidenten uit die zich vóór de uiterste omzettingsdatum hebben voorgedaan. Daarentegen geldt deze bepaling niet voor nieuwe gebeurtenissen of incidenten die het gevolg zijn van een activiteit die weliswaar vóór die datum is begonnen, maar daarna is voortgezet. Ik sluit mij daarom aan bij het standpunt van advocaat-generaal Kokott in haar conclusie in de zaak ERG e.a.: de ELD moet van toepassing zijn wanneer een *voortgezette* activiteit die vóór de inwerkingtreding van de richtlijn is begonnen, na 30 april 2007 *nieuwe* milieuschade veroorzaakt.[8]

28. Ook uit een systematische lezing van de bepalingen van de ELD blijkt dat de begrippen „incident" en „gebeurtenis" niet gelijk kunnen worden gesteld met het begrip „activiteit". De term „beroepsactiviteit" wordt in artikel 2, punt 7, los daarvan gedefinieerd als „een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het particuliere, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan". In artikel 3 wordt het materiële toepassingsgebied van de ELD omschreven onder verwijzing naar de in bijlage III bij die richtlijn genoemde „beroepsactiviteiten", ongeacht het tijdstip waarop zij zijn begonnen.

29. In artikel 17 wordt de temporele werkingssfeer van de ELD omlijnd om de rechtszekerheid te waarborgen door een retroactieve toepassing van de richtlijn uit te sluiten. Overeenkomstig het tweede streepje van die bepaling is schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden na de uiterste omzettingsdatum, alleen uitgesloten van de toepassing van de richtlijn indien de schadeveroorzakende activiteit voor die datum heeft plaatsgevonden en is beëindigd. De Commissie merkt dan ook op dat indien de inbedrijfstelling van de waterkrachtcentrale – dat wil zeggen het begin van de „activiteit" – zou worden gelijkgesteld met de „gebeurtenis" of het „incident", artikel 17, tweede streepje, ELD iedere betekenis zou worden ontnomen.

30. Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat de eerste vraag als volgt moet worden beantwoord: de ELD is van toepassing op milieuschade aan wateren die in de loop van de permanente exploitatie van een installatie is veroorzaakt door een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden na de in artikel 19, lid 1, van die richtlijn bedoelde datum, ook al is die installatie voor die datum goedgekeurd en in bedrijf genomen.

## B – *Derde vraag – definitie van „schade aan wateren" in de ELD*

31. Volgens § 4, lid 1, onder a), B-UHG valt onder „milieuschade" elke schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel, als bedoeld in de WRG, „voor zover die schade niet is gedekt door een overeenkomstig de [WRG] verleende vergunning".

7 — Arresten van 9 maart 2010, ERG e.a. (C-378/08, EU:C:2010:126, punt 43) en ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 36).

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

32. Volgens de verwijzende rechter houdt deze uitsluiting in dat de in geding zijnde schade niet als milieuschade kan worden beschouwd, aangezien de waterkrachtcentrale op grond van een overeenkomstig de WRG verleende vergunning wordt geëxploiteerd. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de uitsluiting van de definitie van milieuschade aan wateren van schade die is gedekt door een overeenkomstig het nationale recht verleende vergunning, in overeenstemming is met artikel 2, punt 1, onder b), ELD.

33. Zoals ik hieronder zal toelichten, ben ik van mening dat een dergelijke automatische en ongedifferentieerde uitsluiting inderdaad niet is toegestaan. Ik wil echter meteen benadrukken dat het in deze conclusie voorgestelde antwoord alleen betrekking heeft op de vraag zoals die specifiek door de verwijzende rechter is geformuleerd. Het heeft geen betrekking op, en loopt dus niet vooruit op andere elementen van de definitie van milieuschade, zoals de vraag of en wanneer de negatieve invloed als „aanmerkelijk" dient te worden beschouwd.

34. De Oostenrijkse regering stelt dat § 4, lid 1, onder a), B-UHG wel degelijk in overeenstemming is met artikel 2, punt 1, onder b), ELD. Zij pleit ervoor die bepaling van de ELD te lezen in het licht van de KRW. Zij stelt dat een vergunning volgens de WRG alleen kan worden afgegeven indien gewaarborgd is dat het project geen afbreuk doet aan het algemeen belang, dat wil zeggen indien gegarandeerd is dat het geen aanmerkelijke negatieve invloed zal hebben op de kwaliteit of de ecologische toestand van het water. Een activiteit waarvoor een vergunning is verleend kan daarom volgens de Oostenrijkse regering geen aansprakelijkheid met zich brengen.

35. De Commissie en verzoeker zijn een andere mening toegedaan. Zij stellen dat de uitsluiting op grond van § 4, punt 1, onder a), B-UHG niet strookt met artikel 2, punt 1, onder b), ELD. De laatstgenoemde bepaling voorziet niet in uitsluiting van schade die door een vergunning is gedekt.

36. Ik sluit mij aan bij de zienswijze van verzoeker en de Commissie. Het standpunt van de Oostenrijkse regering moet worden verworpen.

37. Artikel 2, punt 1, onder b), ELD behelst geen algemene uitsluiting van door een vergunning gedekte schade van het begrip „milieuschade". Volgens die bepaling kunnen alleen de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, KRW van toepassing is worden uitgezonderd van de definitie van schade aan wateren.

38. De in § 4, lid 1, onder a), B-UHG vervatte algemene uitsluiting van schade die door een vergunning is gedekt, kan niet vallen onder de uitsluiting van de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, KRW van toepassing is. De uitsluiting waarin het Oostenrijkse recht voorziet, heeft een veel ruimere werkingssfeer en is geheel anders van opzet dan de uitsluiting in de KRW.

39. Artikel 4, lid 7, KRW bepaalt dat de lidstaten geen inbreuk maken op die richtlijn wanneer het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel, of het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam het gevolg is van *nieuwe veranderingen* van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of de stand van grondwaterlichamen, of wanneer het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van *nieuwe* duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling.

40. Deze afwijking is alleen van toepassing indien aan de in artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), KRW vastgestelde en hierboven in punt 7 vermelde voorwaarden is voldaan.[9] De lidstaten zijn inderdaad gehouden hun goedkeuring voor een project te weigeren wanneer dat project de toestand van het betreffende waterlichaam kan verslechteren, tenzij voor het project een afwijking geldt

9 — Zie arresten van 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (C-346/14, EU:C:2016:322, punten 65 en 66), en 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punt 67).

krachtens artikel 4, lid 7, KRW.[10] Het feit dat er een vergunning is verstrekt, houdt echter niet noodzakelijkerwijs in dat alle criteria van artikel 4, lid 7, KRW zijn vervuld. Niets garandeert namelijk dat in alle gevallen waarin een vergunning is verleend, automatisch is voldaan aan alle in die bepaling genoemde criteria. Dit geldt in het bijzonder indien de betrokken vergunningen zijn afgegeven vóór de inwerkingtreding van de KRW. Om deze redenen is de algemene uitsluiting van door een vergunning gedekte schade, waarin § 4, lid 1, onder a), B-UHG voorziet, niet begrepen onder de uitzondering die onder verwijzing naar artikel 4, lid 7, KRW is vervat in artikel 2, punt 1, onder b), ELD.

41. De Oostenrijkse regering voegt hier evenwel aan toe dat de bedoelde uitsluiting niet neerkomt op een algehele uitsluiting van aansprakelijkheid. Ten eerste valt volgens haar uit de ontstaansgeschiedenis van de B-UHG op te maken dat schade als gevolg van storingen (incidenten) niet geacht wordt door een vergunning te zijn gedekt. Ten tweede kunnen de autoriteiten, nadat een vergunning is verstrekt, overeenkomstig § 21a WRG in het algemeen belang interveniëren door aanvullende eisen te stellen, aanpassingen te verlangen, tijdsbeperkingen of zelfs een verbod op te leggen.

42. Mijns inziens volstaan deze argumenten niet om de „uitzondering op grond van een vergunning" als bedoeld in § 4, lid 1, onder a), B-UHG in overeenstemming te brengen met artikel 2, punt 1, onder b), ELD.

43. Ten eerste mag schade als gevolg van door storingen veroorzaakte incidenten dan worden geacht niet door een vergunning te zijn „gedekt", toch is er niet voorzien in een bepaling ter voorkoming van schade bij „normaal" bedrijf van de installatie. Een normaal bedrijf kan echter gevolgen hebben die ten tijde van de vergunningverlening niet werden voorzien of verwacht.

44. Ten tweede garandeert het feit dat vergunningen volgens de nationale waterwetgeving kunnen worden aangepast of dat andere corrigerende maatregelen kunnen worden getroffen niet dat de bij de ELD vastgestelde regelingen en verplichtingen worden toegepast en nageleefd. Het feit dat § 21a WRG in een procedure voor de wijziging of toetsing van bestaande vergunningen voorziet, doet er niet aan af dat schade die door een vergunning is gedekt, van het begrip „schade" en daarmee ook van de werkingssfeer van de nationale voorschriften tot omzetting van de ELD is uitgesloten, ongeacht of die vergunning het voorwerp is van een dergelijke procedure. In elk geval heeft de Oostenrijkse regering niet aangegeven dat voornoemde bepaling bedoeld is om aan de vereisten van artikel 4, lid 7, KRW te voldoen.

45. Daarenboven zou de ELD grotendeels overbodig zijn, indien werd verondersteld dat de normen van de KRW bij bestaande vergunningen automatisch in acht zijn genomen om te voorkomen dat zich aanmerkelijke negatieve effecten kunnen voordoen. Het materiële toepassingsgebied van de ELD wordt immers omlijnd in artikel 3 ervan. Volgens dat artikel is de richtlijn, wat schade aan wateren en bodemschade betreft, van toepassing op de in bijlage III genoemde beroepsactiviteiten, ongeacht of de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten. Volgens overweging 8 van de ELD is aan die beroepsactiviteiten, die nader zijn omschreven door verwijzing naar relevante Uniewetgeving, een risico voor de menselijke gezondheid of het milieu verbonden. Op grond van hun aard zal voor de meeste, zo niet alle vermelde activiteiten een vergunning vereist zijn. Dit geldt met name voor de activiteiten die worden genoemd onder punt 6 van bijlage III bij de ELD, dat betrekking heeft op „wateronttrekking en -opstuwing die overeenkomstig [de KRW] aan een voorafgaande toestemming onderworpen zijn".

10 — Arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 50).

46. Uit een systematische lezing blijkt dat vergunningen in het kader van de ELD niet als rol kunnen hebben de schade die door een vergunning wordt gedekt, geheel en al uit te sluiten van de algemene definitie van schade aan wateren. Zoals de Commissie heeft opgemerkt pleit artikel 8, lid 4, onder a), ELD voor deze conclusie.

47. In artikel 8, lid 1, ELD is vastgelegd dat de exploitant in beginsel de kosten draagt van de preventieve maatregelen en herstelmaatregelen. Volgens artikel 8, lid 4, ELD kunnen de lidstaten echter bepalen dat de exploitant niet de kosten behoeft te dragen van herstelmaatregelen, indien hij kan aantonen dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest en de milieuschade is veroorzaakt door: a) een gebeurtenis die uitdrukkelijk is toegestaan, of b) activiteiten die op grond van de stand van de wetenschappelijke en technologische kennis op het tijdstip dat zij plaatsvonden, niet als schadelijk werden beschouwd.

48. Artikel 8, lid 4, onder a), ELD biedt de lidstaten inderdaad de mogelijkheid een „verweermiddel" in te voeren dat exploitanten bevrijdt van de kosten van preventieve of herstelmaatregelen.

49. Toch kan § 4, lid 1, onder a), B-UHG niet worden beschouwd als de omzetting van artikel 8, lid 4, onder a).

50. Ten eerste bevatten de aan het Hof overgelegde documenten, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, geen aanwijzingen dat Oostenrijk er in zijn nationale wetgeving voor heeft gekozen om van die mogelijkheid gebruik te maken.

51. In de tweede plaats lijkt, ook al was dit wel het geval, § 4, lid 1, onder a), B-UHG qua werkingssfeer en toepasbaarheid veel verder te gaan dan een louter „verweermiddel" waarop exploitanten zich kunnen beroepen om te worden bevrijd van de kosten van herstelmaatregelen. Volgens die bepaling is alle schade aan wateren die door een overeenkomstig de WRG verleende vergunning is gedekt, uitgesloten van het begrip „schade", zodat de verplichtingen van de ELD met betrekking tot preventieve en herstelmaatregelen helemaal niet aan de orde zijn. Artikel 8, lid 4, onder a), ELD daarentegen, heft de verplichtingen betreffende preventieve kosten geenszins op. Bovendien voorzien de voorschriften betreffende preventieve en herstelmaatregelen van de artikelen 5 en 6 ELD in de mogelijkheid dat de bevoegde autoriteiten zelf maatregelen treffen. [11]

52. Ten derde zij gewezen op twee specifieke elementen van artikel 8, lid 4, onder a), ELD: i) de verplichting van de exploitant om aan te tonen dat hem geen schuld of nalatigheid kan worden verweten, en ii) het feit dat de emissie of gebeurtenis in kwestie uitdrukkelijk moet zijn toegestaan op grond van, en geheel in overeenstemming moet zijn met de voorwaarden van, de verleende vergunning. Uit de bewoordingen van artikel 8, lid 4, onder a), ELD komt duidelijk naar voren dat de exploitant moet „bewijzen" dat aan deze beide vereisten is voldaan. Hieruit volgt duidelijk dat per geval moet worden beoordeeld of er sprake is van opzet van de exploitant en of de „emissie of gebeurtenis" volledig is gedekt door de vergunning. § 4, lid 1, onder a), B-UHG lijkt van toepassing te zijn ongeacht of er sprake is van schuld of nalatigheid van de exploitant, hetgeen in tegenspraak lijkt te zijn met die vereisten.

53. Dientengevolge geef ik in overweging de derde vraag aldus te beantwoorden dat artikel 2, punt 1, onder b), ELD zich verzet tegen een nationale bepaling die schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel van de betrokken wateren, als algemene regel en automatisch uitzondert van het begrip „milieuschade" wanneer de schade is gedekt door een overeenkomstig de nationale wetgeving verleende vergunning.

11 — Zie artikel 5, lid 3, onder d), en lid 4, en artikel 6, lid 2, onder e), en lid 3, ELD. Zie arrest van 9 maart 2010, ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 88).

C – *Vierde vraag – verwijzing naar artikel 4, lid 7, KRW*

54. Voor het geval de in § 4, lid 1, onder a), B-UHG vastgestelde „uitzondering" onverenigbaar wordt verklaard met artikel 2, punt 1, onder b), ELD (waarvoor ik in punt 53 van deze conclusie heb gepleit), vraagt de verwijzende rechter of artikel 4, lid 7, KRW van rechtstreekse toepassing is. In die vraag ligt impliciet de vraag besloten of het aan de nationale rechter staat te bepalen of aan de bij die bepaling vastgestelde vereisten is voldaan, teneinde te kunnen beoordelen of er sprake is van milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), ELD.

55. Mijn antwoord op die twee specifieke vragen van de nationale rechter luidt in het kort: nee.

56. Ten eerste ben ik het met de Commissie eens dat artikel 4, lid 7, KRW niet van rechtstreekse toepassing is. Die bepaling is, ongeacht de hierin vervatte en tamelijk ondoorgrondelijke analyse van wat duidelijk en nauwkeurig is, zeker niet zonder meer van toepassing. De toepassing ervan is afhankelijk van een aantal verdere uitvoeringsstappen, een reeks kwalitatieve toetsingen, waarbij de lidstaten duidelijk over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. De verwijzing naar artikel 4, lid 7, KRW in artikel 2, punt 1, onder b), ELD doet daar niet aan af.

57. Het feit dat artikel 4, lid 7, KRW noch op zichzelf noch op grond van de verwijzing in artikel 2, punt 1, onder b), ELD, rechtstreekse werking heeft, doet reeds vermoeden dat het tweede deel van de vierde vraag van de verwijzende rechter ontkennend moet worden beantwoord. Mijns inziens is de nationale rechter niet gehouden een onafhankelijke beoordeling aan de hand van de criteria van artikel 4, lid 7, KRW uit te voeren, ook al wordt in artikel 2, punt 1, onder b), ELD naar die bepaling verwezen. [12]

58. De ELD houdt nauw verband met andere Europese milieu-instrumenten. In overweging 5 van de richtlijn komt de doelstelling tot uiting om een coherente en juiste systematische toepassing van de ELD te waarborgen ten opzichte van andere relevante milieuwetgeving, en wordt erop gewezen dat gemeenschappelijke criteria moeten worden toegepast bij de omschrijving van begrippen die aan andere instrumenten van het milieurecht van de Unie zijn ontleend. De coherentiedoelstelling komt eveneens tot uitdrukking in artikel 2, punt 5, ELD, waarin is bepaald dat onder „wateren" moeten worden verstaan „alle wateren waarop [de KRW] van toepassing is". Dit wordt tevens weerspiegeld in de definitie van „schade aan wateren" doordat wordt verwezen naar de specifieke definities van de KRW, onder meer van „kwantitatieve toestand" en „ecologische toestand". De definitie van „schade aan wateren" in artikel 2, punt 1, onder b), ELD sluit bovendien „de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, [KRW] van toepassing is" uit. Uit de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn blijkt dat de verwijzing naar deze uitzondering in artikel 2, punt 1, onder b), ELD dan ook juist ten doel heeft rekening te houden met de specifieke afwijkingen waarin de KRW voorziet. [13] Voor de gevallen waarin inbreuken door de lidstaten op de KRW zijn uitgesloten omdat aan de strenge criteria van artikel 4, lid 7, is voldaan, bepaalt artikel 2, punt 1, onder b), ELD dat de bij de ELD vastgestelde regelingen inzake milieuaansprakelijkheid evenmin toepassing dienen te vinden.

12 — Er is een dieper liggend definitievraagstuk dat in dit verband wellicht aandacht verdient: moet de opname van een richtlijn in een andere richtlijn door middel van een verwijzing naar een bepaling in de definities, in combinatie met de mogelijke inaanmerkingneming ervan door de nationale rechter, in feite worden beschouwd als „rechtstreekse werking"? Of gaat het eerder om een geval van uitlegging van ongedefinieerde juridische begrippen in de ene richtlijn door een verwijzing naar een bepaling van de andere richtlijn? Ook al is dit een boeiend academisch vraagstuk, het is nauwelijks van belang voor de specifieke vraag van de verwijzende rechter, aangezien het antwoord daarop mijns inziens hetzelfde blijft, ongeacht de uiteindelijke taxonomische indeling van dit fenomeen.

13 — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, COM(2002) 17 definitief (PB 2002, C 151 E, blz. 132).

59. De in artikel 4, lid 7, KRW vastgelegde afwijking is van toepassing op nieuwe veranderingen of wijzigingen of nieuwe duurzame ontwikkelingsactiviteiten, mits bepaalde voorwaarden zijn vervuld. [14] Alleen door middel van een beoordeling aan de hand van de verschillende en nogal technische parameters die bij de KRW zijn vastgesteld, kan worden gewaarborgd dat aan die vereisten is voldaan. [15] Hiertoe wordt onder meer een stroomgebiedsbeheersplan opgesteld, waarin de redenen voor veranderingen en wijzigingen specifiek worden vermeld. [16]

60. Vanuit institutioneel oogpunt bepaalt artikel 3, lid 2, KRW dat de lidstaten moeten zorgen voor passende administratieve regelingen voor de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn binnen ieder stroomgebiedsdistrict op hun grondgebied, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit. [17] De KRW bepaalt niet welke specifieke autoriteiten ten taak hebben de naleving van de criteria van artikel 4, lid 7, te waarborgen. Daarom moeten in de nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijn specifieke procedures worden vastgesteld en bevoegde autoriteiten worden aangewezen om ervoor te zorgen dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4, lid 7, KRW wordt voldaan.

61. De aan het Hof overgelegde stukken bevatten geen aanwijzingen dat Oostenrijk artikel 4, lid 7, KRW niet of op onjuiste wijze in zijn nationale wetgeving zou hebben omgezet. [18] In dergelijke omstandigheden, wanneer een richtlijn op de juiste wijze is omgezet, dient de werking ervan de burgers volgens vaste rechtspraak in de eerste plaats via de door de betrokken lidstaat getroffen uitvoeringsmaatregelen te bereiken. [19]

62. De mogelijkheid om de in artikel 2, punt 1, onder b), ELD vastgestelde uitzondering in te roepen berust op de toepasselijkheid van artikel 4, lid 7, KRW. De toepassing ervan vindt echter plaats overeenkomstig de relevante nationale uitvoeringsbepalingen en volgens de procedures die zijn vastgelegd in de nationale bepalingen tot omzetting van artikel 4, lid 7, KRW. De definitie van artikel 2, punt 1, onder b), ELD door verwijzing naar artikel 4, lid 7, KRW, dient bijgevolg niet aldus te worden opgevat dat de nationale rechterlijke instanties gehouden zijn de bestaande nationale procedurele en institutionele regelingen naast zich neer te leggen die zijn vastgesteld om aan de in de KRW neergelegde verplichtingen te voldoen. Deze constatering doet evenwel geen afbreuk aan de mogelijkheid dat de door de autoriteiten genomen beslissingen vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing.

63. Bijgevolg geef ik in overweging de vierde vraag als volgt te beantwoorden: artikel 2, punt 1, onder b), ELD moet aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter bij het onderzoek van de vraag of er sprake is van „milieuschade” niet gehouden is de criteria van artikel 4, lid 7, KRW rechtstreeks toe te passen wanneer de overeenkomstig de KRW aangewezen bevoegde autoriteiten geen toetsing aan die criteria hebben verricht.

14 — Zie punt 7 van deze conclusie.

15 — Zie Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive – Guidance Document No 20 on Exemptions to the Environmental Directives, Technical Report 2009/027. Gezien de technische moeilijkheden bij de uitvoering en toepassing van artikel 4, lid 7, KRW werd in het kader van het werkprogramma 2016-2018 van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie voor de kaderrichtlijn water en de overstromingsrichtlijn een ad-hocwerkgroep in het leven geroepen met de taak richtsnoeren op te stellen voor de toepassing van die bepaling.

16 — Artikel 4, lid 7, onder b), KRW.

17 — Overeenkomstig artikel 3, lid 8, KRW moeten de lidstaten de Commissie een lijst van hun bevoegde autoriteiten en de in bijlage I bij die richtlijn aangegeven informatie verstrekken.

18 — Integendeel, de Commissie heeft aangegeven dat deze bepaling in nationaal recht is omgezet, wat door geen van de partijen is betwist. De bepaling lijkt te zijn omgezet bij § 104a, lid 1, WRG, zoals gewijzigd in 2003 (BGBl. 2003 I, nr. 82 van 29 augustus 2003). Overigens geeft het arrest van 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (C-346/14, EU:C:2016:322, punt 81), een voorbeeld van de toepassing van dergelijke voorschriften in het Oostenrijkse recht. In die zaak verwierp het Hof het beroep dat door de Commissie was ingesteld wegens niet-nakoming van artikel 4, leden 1 en 7, van richtlijn 2000/60. De inbreukprocedure was in 2007 ingesteld naar aanleiding van een besluit van de regeringsleider van de deelstaat Stiermarken waarbij een vergunning werd verstrekt voor de bouw van een waterkrachtcentrale in de Schwarze Sulm. Het Hof stelde vast dat de regeringsleider van de deelstaat Stiermarken in zijn besluit rekening had gehouden met alle voorwaarden van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60, en dat hij op goede gronden had kunnen oordelen dat deze voorwaarden vervuld waren.

19 — Zie bijvoorbeeld arrest van 15 juli 1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, punt 24).

D – *Tweede vraag – houders van visrechten en procesbevoegdheid*

64. De tweede vraag van de verwijzende rechter luidt of de artikelen 12 en 13 ELD zich verzetten tegen een nationale regeling die houders van visrechten het recht ontzegt een beroepsprocedure (hierna: „beroepsprocedure overeenkomstig artikel 13") in te leiden met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van die richtlijn.

65. Volgens de verwijzende rechter bepaalt § 11, lid 1, B-UHG dat natuurlijke of rechtspersonen wier rechten door een ingetreden milieuschade kunnen worden aangetast, een milieuklacht kunnen indienen. In § 11, lid 2, B-UHG worden de rechten gespecificeerd waarop zij zich kunnen beroepen: in punt 2 van die bepaling worden met betrekking tot wateren „bestaande rechten in de zin van § 12, lid 2, WRG" genoemd. In § 12, lid 2, WRG wordt echter geen gewag gemaakt van de rechten van houders van visrechten. Volgens de verwijzende rechter kunnen houders van visrechten bij een letterlijke uitlegging van die bepalingen geen milieuklacht indienen met betrekking tot schade in verband met hun visrechten.

66. De Oostenrijkse regering betoogt dat de nationale bepalingen in overeenstemming zijn met de artikelen 12 en 13 ELD. Het feit dat houders van visrechten niet uitdrukkelijk worden genoemd in § 12, lid 2, WRG, waarnaar § 11, lid 1, B-UHG verwijst, is volgens haar gerechtvaardigd op grond van de beoordelingsmarge die de lidstaten bij die richtlijn is toegekend.

67. Verzoeker en de Commissie zijn een tegengestelde mening toegedaan. Volgens hen verzetten de artikelen 12 en 13 ELD zich tegen een nationale bepaling die houders van visrechten het recht ontzegt een beroepsprocedure overeenkomstig artikel 13 in te leiden. Deze categorie houders van rechten valt onder artikel 12, lid 1, onder a), aangezien zij „milieuschade lijden of dreigen te lijden" in de zin van die bepaling. De Commissie betoogt subsidiair dat houders van visrechten onder artikel 12, lid 1, onder c), ELD vallen.

68. Ik sluit mij aan bij het standpunt van verzoeker en de Commissie. Mijns inziens bevat artikel 12, lid 1, drie aparte categorieën personen aan wie in het nationale recht procesbevoegdheid moet worden toegekend (1). Volgens mij dienen houders van visrechten te worden beschouwd als personen die „milieuschade lijden of dreigen te lijden" als bedoeld in artikel 12, lid 1, onder a), ELD (2). Subsidiair kunnen houders van visrechten geacht worden onder artikel 12, lid 1, onder c), ELD te vallen wanneer er sprake is van een vermeende inbreuk op hun rechten (3).

1. Verhouding tussen de verschillende categorieën van artikel 12, lid 1, ELD

69. Artikel 13, lid 1, ELD juncto artikel 12, lid 1, van die richtlijn voorziet in toegang tot beroepsprocedures. Artikel 13, lid 2, bepaalt dat die richtlijn nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter onverlet laat. In artikel 12 ELD worden de categorieën natuurlijke en rechtspersonen genoemd die bij de bevoegde instantie opmerkingen kunnen indienen betreffende gevallen van milieuschade. Die drie categorieën omvatten respectievelijk personen die: a) milieuschade lijden of dreigen te lijden, dan wel b) een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade, of, anderzijds, c) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt.

70. Hoe verhouden deze categorieën zich logisch tot elkaar? Meer bepaald: is een lidstaat verplicht om in zijn nationaal recht aan elk van deze categorieën procesbevoegdheid toe te kennen, of kan hij die aan een van de drie toewijzen?

71. De Commissie en verzoeker stellen dat alle tot de genoemde categorieën behorende personen gebruik kunnen maken van de in de artikelen 12 en 13 ELD vastgestelde rechten. De formuleringen „of" en „anderzijds" in artikel 12, lid 1, betekenen niet dat de lidstaten een van die categorieën kunnen uitsluiten.

72. Ik sluit mij hierbij aan. In artikel 12, lid 1, ELD worden drie categorieën natuurlijke en rechtspersonen genoemd die ieder voor zich en onafhankelijk van elkaar beroepsrecht hebben. De bepaling voorziet zo in drie verschillende mogelijkheden van toegang tot de in de artikelen 12 en 13 ELD bedoelde procedures. [20]

73. Er zij op gewezen dat artikel 12, lid 1, ELD verschilt van andere bepalingen betreffende het recht van toegang tot de rechter die zijn opgenomen in andere Europese milieurichtlijnen. [21] Naar het model van het Verdrag van Aarhus [22] houden de bewoordingen van die bepalingen doorgaans in dat de lidstaten in overeenstemming met hun nationale rechtsstelsels aan leden van het betrokken publiek (die over het algemeen worden omschreven als personen die worden geraakt of mogelijk worden geraakt) toegang moeten bieden tot specifieke beroepsprocedures, mits zij i) een voldoende belang hebben dan wel ii) schending van een recht aanvoeren.

74. Volgens het Hof bevatten die bepalingen alternatieve mogelijkheden voor de ontvankelijkheid van beroepen. Dientengevolge kunnen de lidstaten bij de omzetting van EU-richtlijnen uit die mogelijkheden kiezen. [23]

75. Artikel 12, lid 1, ELD daarentegen, is in andere bewoordingen gesteld en omschrijft drie categorieën personen onder a), b) en c). De onder die categorieën vallende personen „kunnen […] opmerkingen indienen" en kunnen de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen. Artikel 12, lid 1, ELD voorziet dus niet in verschillende omzettingsmogelijkheden voor de lidstaten, maar bevat drie alternatieve regelingen voor verschillende situaties, die alle drie moeten worden omgezet in nationaal recht. Indien zich een bepaalde feitelijke situatie voordoet, hebben de tot elk van deze drie categorieën behorende personen procesbevoegdheid op nationaal niveau, onafhankelijk van de andere categorieën.

76. Anders dan in de voornoemde richtlijnen vormt de in artikel 12, lid 1, onder a), beschreven categorie geen „algemene noemer" waaronder ook de beide andere categorieën vallen. Het gaat om een opzichzelfstaande categorie personen die de autoriteiten kunnen verzoeken maatregelen te treffen en die toegang hebben tot beroepsprocedures.

77. Kortom, in artikel 12, lid 1, ELD worden alternatieve toepassingswijzen geformuleerd, die naast elkaar moeten worden omgezet.

20 — Zie in dit verband ook Goldsmith, B.J., en Lockhart-Mummery, E., „The ELD's National Transposition", in Bergkamp, L., en Goldsmith, B.J., *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, blz. 139-159, blz. 157; Gouritin, A., *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility*, Brill-Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, blz. 242; Eliantonio, M., „The Proceduralisation of EU environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go", *Review of European Administrative Law* 2015 (1), deel 8, blz. 99-123.

21 — Zie bijvoorbeeld artikel 16 van richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB 2008, L 24, blz. 8) (ingetrokken bij richtlijn 2010/75); artikel 25 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PB 2010, L 334, blz. 17), en artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).

22 — Zie artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1) („Verdrag van Aarhus").

23 — Arresten van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 38); 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 38), en 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 33 en 35).

78. Tot slot doet het feit dat de categorieën personen die op grond van artikel 12, lid 1, onder b) en c), ELD beroepsrecht hebben, onder bepaalde omstandigheden overlappingen kunnen vertonen met de in artikel 12, lid 1, onder a), bedoelde categorie, niets aan die conclusie af. Qua draagwijdte is de in artikel 12, lid 1, onder a), bedoelde categorie inderdaad waarschijnlijk het ruimst van opzet. Voor zover elk van de drie categorieën echter een eigen betekenis en draagwijdte heeft, vormen zij in logisch opzicht onderscheiden groepen personen. Zij hoeven geenszins hermetisch van elkaar gescheiden te zijn.

2. Artikel 12, lid 1, onder a), ELD

79. Bij gebreke van een verwijzing naar nationaal recht moet het begrip „[personen die] milieuschade lijden of dreigen te lijden" op het niveau van de Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van deze bepaling en het nagestreefde doel.[24] In dit verband heeft de Commissie terecht opgemerkt dat de gewone betekenis van de bewoordingen van dit begrip tot de conclusie leidt dat de formulering „milieuschade lijden", in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 12, lid 1, onder b) en c), betrekking heeft op een feitelijke situatie. In de onder b) en c) bedoelde gevallen vloeit de procesbevoegdheid voort uit een juridische situatie (inbreuk op een recht) of een voldoende belang bij de besluitvorming. Voor de toepassing van het bepaalde onder a), moet er sprake zijn van een feitelijke geraaktheid in de specifieke situatie van een natuurlijke of rechtspersoon.[25]

80. De Oostenrijkse regering stelt dat de betrokken nationale bepalingen binnen de beoordelingsmarge vallen die de lidstaten is toegekend bij artikel 12, lid 1, ELD.

81. Ik deel dit standpunt niet. Artikel 12, lid 1, tweede alinea, ELD bepaalt inderdaad dat de „lidstaten bepalen wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt". Echter, zoals verzoeker terecht heeft opgemerkt, beschikken de lidstaten wel over een ruimere beoordelingsmarge met betrekking tot artikel 12, lid 1, onder b) en c), maar niet met betrekking tot artikel 12, lid 1, onder a), waarbij een dergelijke kwalificatie uitblijft.

82. Artikel 13, lid 2, ELD, dat bepaalt dat de richtlijn alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter onverlet laat, doet niets aan deze conclusie af. Personen aan wie beroepsrecht is toegekend overeenkomstig de criteria die autonoom zijn vastgesteld in artikel 12, lid 1, waarnaar artikel 13, lid 1, verwijst, kan de toegang tot beroepsprocedures niet worden ontzegd door nationale bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter. Dit vanwege de noodzaak om de doeltreffendheid van de bepalingen van de richtlijn inzake beroepswegen te waarborgen.

83. Deze redenering wordt door drie verdere argumenten gesteund. Ten eerste is artikel 12, lid 1, onder a), in ruime bewoordingen gesteld. Zoals door overweging 25 wordt onderstreept, moeten personen die van de milieuschade ongunstige gevolgen ondervinden of dreigen te ondervinden, het recht hebben de autoriteiten om maatregelen te verzoeken. De betrokken personen moeten eveneens toegang hebben tot beroepsprocedures tegen de besluiten en handelingen van de bevoegde instantie of tegen het verzuim te handelen (artikel 13, lid 1, en overweging 26 van de ELD). Een van de belangrijkste verworvenheden van de ELD is dat zij natuurlijke en rechtspersonen ruime mogelijkheden biedt om de autoriteiten om maatregelen te verzoeken en beroep in te stellen tegen eventueel verzuim van de autoriteiten om te handelen.[26]

24 — Zie bijvoorbeeld het arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 — Het Hof heeft verklaard dat natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een bepaalde dreiging, in het geval van onvoorwaardelijke en voldoende duidelijke bepalingen van het EU-milieurecht beroep moeten kunnen instellen bij de bevoegde rechterlijke instantie. Zie naar analogie arresten van 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punten 39 en 42), en 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 100).

26 — Zie in dit verband Winter, G., Jans, J.H., Macrory, R., en Krämer, L., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive", *Journal of Environmental Law* 20(2), 2008, blz. 163-191, blz. 171.

84. Ten tweede moeten de bepalingen van de ELD tot regeling van de toegang tot de rechter worden gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het doeltreffendheidsbeginsel. De procesregels voor beroepen die worden ingesteld ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, mogen de uitoefening van die rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. [27]

85. Ten derde dient artikel 13 ELD ook te worden gelezen in het licht van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, dat bepaalt dat elke partij moet waarborgen „dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu". [28]

86. Het Hof heeft verklaard dat het aan de verwijzende rechter staat om „het nationale procesrecht ter zake van de voorwaarden voor het instellen van een bestuursrechtelijk beroep of beroep bij de rechter, zo veel mogelijk uit te leggen in overeenstemming met zowel de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus als de effectieve rechterlijke bescherming van de door het recht van de Unie verleende rechten […]". [29] Ofschoon die bepaling voorziet in een ruime beoordelingsmarge [30], heeft het comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee) verklaard dat de toegang tot beroepsprocedures de regel in plaats van de uitzondering moet zijn. [31] Het vereiste om de procedureregels uit te leggen in overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus geldt mijns inziens ook voor de voorschriften van het Unierecht die, zoals artikel 13, lid 1, juncto artikel 12, lid 1, ELD, de procesbevoegdheid van natuurlijke en rechtspersonen in beroepsprocedures regelen.

87. Tegen die achtergrond lijkt een houder van visrechten op het eerste gezicht, en behoudens de feitelijke bevindingen van de verwijzende rechter in elke afzonderlijke zaak, onder de categorie personen te vallen die schade aan wateren lijden of dreigen te lijden als bedoeld in artikel 12, lid 1, onder a), ELD.

88. Aangezien niets erop wijst dat die bepaling is omgezet bij een andere nationale bepaling, hetgeen de verwijzende rechter moet nagaan, lijkt het erop dat de artikelen 12 en 13 ELD onvolledig zijn omgezet bij § 11, lid 1, B-UHG. Dit omdat die bepaling alleen voorziet in toegang tot beroepsprocedures voor natuurlijke en rechtspersonen wier rechten door een ingetreden milieuschade – zoals omschreven in het nationale recht – kunnen worden aangetast, terwijl dit recht niet wordt toegekend aan personen die milieuschade aan wateren lijden of dreigen te lijden als bedoeld in artikel 12, lid 1, onder a), zoals houders van visrechten.

27 — Zie in die zin arresten van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 49), en 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punt 33).

28 — Het Verdrag van Aarhus wordt in de richtlijn niet genoemd. Uit verschillende documenten die een rol hebben gespeeld in de ontstaansgeschiedenis ervan kan echter worden opgemaakt dat het de bedoeling was om de artikelen 12 en 13 te doen aansluiten bij het Verdrag van Aarhus (zie bijvoorbeeld het witboek betreffende milieuaansprakelijkheid, COM(2000) 66 definitief; de documenten 14289/02 en 7606/03 van de Raad; de mededeling van de Commissie overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, SEC(2003) 1027 definitief, en het verslag over het voorstel voor een richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade – Commissie juridische zaken en interne markt van het Europees Parlement A5-0145/2003). Volgens de handleiding voor de omzetting („Implementing Guide") van het Verdrag van Aarhus (blz. 197) wordt artikel 13 ELD beschouwd als bepaling tot omzetting van artikel 9, lid 3, van dat verdrag.

29 — Zie arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 51).

30 — Zie arrest van 13 januari 2015, Raad en Commissie/Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P en C-405/12 P, EU:C:2015:5, punt 51).

31 — *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, United Nations, 2e uitg., 2014, blz. 198, met betrekking tot mededeling ACCC/C/2005/11 (België) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, paragraaf 35). Dit document heeft weliswaar geen bindende kracht, maar kan „in aanmerking […] worden genomen". Zie bijvoorbeeld het arrest van 16 februari 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 28).

89. Bijgevolg dient de tweede vraag van de verwijzende rechter mijns inziens als volgt te worden beantwoord: artikel 12, lid 1, onder a), en artikel 13 ELD verzetten zich tegen een nationale bepaling waarbij houders van visrechten het recht wordt ontzegd een beroepsprocedure als bedoeld in artikel 13 van die richtlijn in te leiden met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van die richtlijn.

3. Artikel 12, lid 1, onder c), ELD

90. Mocht het Hof evenwel oordelen dat houders van visrechten niet onder artikel 12, lid 1, onder a), ELD vallen of dat de categorie „[personen die] milieuschade lijden of dreigen te lijden" geen opzichzelfstaande categorie vormt, zou het bepaalde in artikel 12, lid 1, onder c), ELD mijns inziens tot dezelfde conclusie leiden. De rest van dit hoofdstuk bevat derhalve een beknopte subsidiaire analyse met betrekking tot artikel 12, lid 1, onder c), ELD.

91. Artikel 12, lid 1, onder c), ELD heeft betrekking op natuurlijke of rechtspersonen die „stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt".

92. Volgens artikel 12, lid 1, ELD is het aan de lidstaten om te bepalen wat een inbreuk op een recht vormt. Met deze verwijzing naar nationaal recht wordt ongetwijfeld erkend dat de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken. [32]

93. Er zij echter aan herinnerd dat die beoordelingsmarge volgens de rechtspraak van het Hof waarin uitlegging wordt gegeven aan bepalingen inzake het begrip „inbreuk op een recht", dat een afspiegeling vormt van de in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus gebruikte begrippen, niet onbegrensd is. [33] Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus voorziet namelijk in een beperking van de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling van de procedurevoorschriften, voor zover die bepaling ten doel heeft „ruim toegang tot de rechter te verschaffen". [34] Dientengevolge is het Hof van oordeel dat de bepalingen betreffende de toegang tot de rechter niet restrictief mogen worden uitgelegd. [35]

94. Het feit dat de vermelding van het doel van een „ruime toegang tot de rechter" te verlenen niet letterlijk is overgenomen in artikel 12, lid 1, ELD doet niet aan deze conclusie af. De overwegingen in de punten 84 tot en met 86 van deze conclusie zijn namelijk ook van toepassing op de uitlegging van artikel 12, lid 1, onder c), ELD.

95. Ik ben het daarom eens met de Commissie dat de beoordelingsmarge van de lidstaten met betrekking tot artikel 12, lid 1, onder c), niet aldus kan worden uitgelegd dat zij het mogelijk maakt hele groepen houders van rechten algemeen uit te sluiten van de uitoefening van de bij de artikelen 12 en 13 ELD verleende rechten. Aangezien is vastgesteld dat naar nationaal recht moet

32 — Zie naar analogie arresten van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 55); 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 50), en 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punt 38). Zie in die zin ook arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, EU:C:2015:683, punten 32 en 33).

33 — Arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punt 39).

34 — Zie in die zin arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 58).

35 — Zie naar analogie arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punt 40).

worden bepaald wat een inbreuk op een recht vormt, zijn de lidstaten bevoegd procedurele en materiële voorwaarden in te voeren om dat begrip te definiëren. [36] Het formuleren van voorwaarden is echter iets heel anders dan de invoering van algemene uitsluitingen van grote groepen personen die juist in hun rechten kunnen worden aangetast. [37]

96. De bovenstaande redenering lijkt het geval te zijn voor houders van visrechten als het gaat om milieuschade aan wateren. Dit geldt in casu des te meer daar verzoeker ter terechtzitting heeft verklaard dat hij houder is van het exclusieve visrecht in het gebied waarop zijn verzoek betrekking heeft.

## V – **Conclusie**

97. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„1) Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade is van toepassing op milieuschade aan wateren die in de loop van de permanente exploitatie van een installatie is veroorzaakt door een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden na de in artikel 19, lid 1, van die richtlijn bedoelde datum, ook al is die installatie voor die datum goedgekeurd en in bedrijf genomen.

2) Artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35 verzet zich tegen een nationale bepaling die schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel van de betrokken wateren, algemeen en automatisch uitzondert van het begrip ‚milieuschade' wanneer die schade is gedekt door een overeenkomstig de nationale wetgeving verleende vergunning.

3) Artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35 moet aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter bij het onderzoek van de vraag of er sprake is van ‚milieuschade' niet gehouden is de criteria van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid rechtstreeks toe te passen wanneer de overeenkomstig richtlijn 2000/60/EG aangewezen bevoegde autoriteiten geen toetsing aan die criteria hebben verricht.

4) Artikel 12, lid 1, onder a), en artikel 13 van richtlijn 2004/35 verzetten zich tegen een nationale bepaling waarbij houders van visrechten het recht wordt ontzegd een beroepsprocedure als bedoeld in artikel 13 van die richtlijn in te leiden met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35."

36 — Zie bijvoorbeeld arresten van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punten 50 e.v.), en 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 45), waarin het Hof uitlegging geeft aan het begrip „inbreuk op een recht" in artikel 10 bis van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40) (thans artikel 11 van richtlijn 2011/92). Zie ook arrest van 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, EU:C:2015:683, punten 30-35).

37 — Zie in die zin arrest van 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punten 42 e.v.).