Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
BOBEK
föredraget den 10 januari 2017 [1]

Mål C-529/15

Gert Folk
mot
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike))

”Direktiv 2004/35/EG — Miljöansvar — Drift av ett vattenkraftverk — Tillstånd och drift före införlivandefristen enligt direktivet — Tidsmässigt tillämpningsområde — Definition av miljöskada på vatten — Nationell lagstiftning som undantar skador som täcks av ett tillstånd — Undantag för skadlig inverkan när artikel 4.7 i direktiv 2000/60/EG är tillämplig — Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor — Talerätt angående prövningsförfaranden — Personer som berörs eller kan antas bli berörda”

I – **Inledning**

1. År 1998 godkändes ett vattenkraftverk vid floden Mürz i Österrike. Det har varit i drift sedan år 2002. Gert Folk har fiskerättigheter för båda sidorna av floden nedströms från kraftverket. Enligt Gert Folk orsakar driften av kraftverket betydande och upprepade kortvariga variationer i vattennivån. Vissa områden som översvämmas torkar följaktligen upp ganska snabbt. Det leder till att avledningsområdet skiljs från flodens lopp vilket gör det omöjligt för små och unga fiskar att följa den vattenföringen nedströms. Fiskarna dör.

2. Gert Folk lämnade in ett klagomål till de behöriga myndigheterna. Hans ansökan avslogs dock med motiveringen att driften av kraftverket täcks av ett tillstånd. Den hänskjutande domstolen – österrikiska Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) – har ställt en rad frågor beträffande tre problem. Den första frågan avser det tidsmässiga tillämpningsområdet för direktiv 2004/35/EG (nedan kallat direktivet om miljöansvar). [2] Den andra frågan är huruvida definitionen av miljöskada i österrikisk rätt strider mot direktivet om miljöansvar, eftersom den när det gäller vatten undantar skador som ”täcks av ett tillstånd”. Den nationella domstolen har också ställt en fråga beträffande den roll som artikel 4.7 i direktiv 2000/60/EG [3] (nedan kallat

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 2004, s. 56), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 (EUT L 102, 2006, s. 15) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 114).

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s. 1).

vattenramdirektivet) spelar i definitionen av ”skador på vatten” enligt direktivet om miljöansvar. Den tredje frågan är huruvida en nationell bestämmelse som hindrar personer med fiskerättigheter från att inleda ett prövningsförfarande är förenlig med de bestämmelser som reglerar privatpersoners tillgång till rättslig prövning enligt direktivet om miljöansvar.

II – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

1. Direktivet om miljöansvar

3. I artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar (i den lydelse som gällde för det nationella målet) anges att ”miljöskada” avser ”skador på vatten, dvs. skador som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska och/eller kvantitativa status och/eller ekologiska potential, enligt definitionen i direktiv 2000/60/EG, med undantag för sådana negativa effekter som omfattas av artikel 4.7 i det direktivet”. Enligt artikel 2.5 i samma direktiv avses med ”vatten” ”alla typer av vatten som omfattas av direktiv 2000/60/EG”.

4. Artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar med rubriken ”Begäran om åtgärder” har följande lydelse:

”Fysiska eller juridiska personer

a) som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada eller

b) som har ett tillräckligt intresse i miljöbeslut som rör skadan, eller alternativt

c) som hävdar att en rättighet kränkts, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

skall ha rätt att till den behöriga myndigheten rapportera eventuella iakttagelser om miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som de känner till, och begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder i enlighet med detta direktiv.

Vad som utgör ”tillräckligt intresse” respektive ”att en rättighet kränkts” skall avgöras av medlemsstaterna.

…”

5. I artikel 13 i direktivet om miljöansvar, som har rubriken ”Prövningsförfaranden”, föreskrivs följande:

”1. De personer som avses i artikel 12.1 skall ha möjlighet att få den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtelse att handla enligt detta direktiv prövade i processrättsligt och materiellt hänseende i domstol eller av något annat oberoende och opartiskt offentligt organ.

2. Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av bestämmelser i nationell lagstiftning som reglerar möjligheten till domstolsprövning och enligt vilka alla möjligheter till administrativ prövning skall vara uttömda innan en rättslig prövning kan komma i fråga.”

6. I artikel 17 i direktivet om miljöansvar med rubriken ”Tidsmässig tillämpning” föreskrivs att direktivet inte ska gälla

— skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum före det datum som avses i artikel 19.1,

— skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum efter det datum som avses i artikel 19.1, om dessa härrör från en särskild verksamhet som ägde rum och avslutades före nämnda datum,

— sådana skador där mer än 30 år har gått sedan tidpunkten för det utsläpp, de händelser eller det tillbud som ledde till skadorna.”

2. Vattenramdirektivet

7. I artikel 4.7 i vattenramdirektivet stadgas att medlemsstaterna inte gör sig skyldiga till överträdelse av detta direktiv i följande fall:

”– om god grundvattenstatus, god ekologisk status eller, i förekommande fall, god ekologisk potential inte uppnås eller försämring av statusen hos en yt- eller grundvattenförekomst inte förebyggs, och detta är en följd av nya modifieringar i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster, eller

– om en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och detta är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter,

och om samtliga följande villkor är uppfyllda:

a) Alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

b) Skälen för ändringarna anges särskilt och förklaras i den förvaltningsplan för avrinningsdistriktet som krävs enligt artikel 13 och målen ses över vart sjätte år.

c) Skälen för dessa modifieringar eller förändringar är ett allmänintresse av större vikt, och/eller fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen enligt punkt 1 uppväger inte fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.

d) De nyttiga mål som dessa modifieringar eller förändringar av vattenförekomsten skall medföra kan, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.”

B – *Österrikisk rätt*

8. Direktivet om miljöansvar har införlivats på federal nivå i Österrike genom Bundes-Umwelthaftungsgesetz (Federala miljöansvarslagen) (nedan kallad B-UHG).[4] Enligt 4 § stycke 1 a B-UHG innefattas i miljöskador ”betydande skador på vatten, det vill säga skador som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential, i den mening som avses i Wasserrechtsgesetz 1959 (1959 års vattenrättslag) (nedan kallad WRG)[5], och inte täcks av ett tillstånd som har utfärdats med stöd av WRG …”.

4 — (BGBl.) I, nr 55/2009 av den 19 juni 2009.

5 — (BGBl.) nr 215/1959 av den 16 oktober 1959, senare ändrat.

9. I 11 § B-UHG föreskrivs följande:

”1. Fysiska och juridiska personer vilkas rättigheter kan äventyras genom en inträffad miljöskada kan skriftligen begära att den behöriga administrativa myndigheten på den ort där miljöskadan inträffat vidtar åtgärder i den mening som avses i 6 § och 7 § stycke 2. …

2. Såsom rättighet i den mening som avses i stycke 1 första meningen räknas …

2. i samband med vatten: befintliga rättigheter i den mening som avses i 12 § stycke 2 [WRG] och …”

III – **Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna**

10. Företaget Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH driver ett vattenkraftverk i floden Mürz med ett avledningsområde på 1 455 meter. Gert Folk har fiskerättigheter på båda sidorna av floden Mürz nedströms från kraftverket längs en sträcka på cirka 12 kilometer.

11. Tillstånd för driften av kraftverket beviljades år 1998 genom beslut meddelat av Landeshauptmann von Steiermark (regeringschefen i delstaten Steiermark). Det har varit i drift sedan år 2002.

12. Den 29 september 2009 lämnade Gert Folk in ett miljöklagomål till Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (distriktsförvaltningen i Mürzzuschlag) i enlighet med förfarandet i 11 § B-UHG. Han gjorde gällande att vattenkraftverket orsakat betydande miljöförstöring som har haft negativ inverkan på fiskarnas naturliga reproduktion. Betydande kortvariga variationer i vattennivån leder till att områdena under vatten torkar upp snabbt, vilket i sin tur leder till att avledningsområdet skiljs från flodloppet. Detta gör det omöjligt för små och unga fiskar att följa vattnet nedströms. Det har vid upprepade tillfällen medfört att fiskar dött längs långa sträckor av floden. Gert Folk hävdade att orsaken är dels att en bypassledning saknas vid kraftverket, dels det sätt på vilket kraftverket drivs.

13. Distriktsförvaltningen i Mürzzuschlag och senare Unabhängiger Verwaltungssenat für Steiermark (Förvaltningsdomstolen för delstaten Steiermark) avslog Gert Folks klagomål. Beslutet av den 15 maj 2012 från Unabhängiger Verwaltungssenat für Steiermark (Oberoende förvaltningsdomstolen för delstaten Steiermark) grundades i huvudsak på den omständigheten att regeringschefen i delstaten Steiermark hade beviljat tillstånd för driften av vattenkraftverket. Beslutet innehöll även föreskrifter om vattenflödena. Den skada som gjordes gällande täcktes därför av ett tillstånd som hade utfärdats med stöd av WRG. Det hade därför inte skett någon miljöskada enligt 4 § punkt 1 a B-UHG.

14. Gert Folk överklagade beslutet från Unabhängiger Verwaltungssenat für Steiermark (Oberoende förvaltningsdomstolen för delstaten Steiermark) vid den hänskjutande domstolen, Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike). Han gjorde gällande att B-UHG inte är förenlig med direktivet om miljöansvar och att undantag för miljöskador inte skulle göras för varje tillstånd som beviljats med stöd av WRG.

15. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang beslutat att förklara målet vilande och hänskjuta följande frågor för förhandsavgörande:

”1. Är [direktivet om miljöansvar] … även tillämpligt på skador vilka visserligen har uppkommit efter det datum som anges i artikel 19.1 i [direktivet om miljöansvar], men som är hänförliga till driften av en anläggning (för vattenkraft) vilken godkändes och togs i bruk före detta datum, och vilka täcks av ett tillstånd som har utfärdats i enlighet med vattenlagstiftningen?

2. Strider en nationell bestämmelse enligt vilken innehavare av fiskerättigheter saknar tillgång till ett prövningsförfarande, i den mening som avses i artikel 13 i [direktivet om miljöansvar], med anledning av en miljöskada, i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktivet, mot [direktivet om miljöansvar], och särskilt mot artiklarna 12 och 13 häri?

3. Strider en nationell bestämmelse som undantar en skada som har betydande negativa effekter på det berörda vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential från begreppet 'miljöskada' när skadan täcks av ett tillstånd som har utfärdats med stöd av nationell rätt, mot [direktivet om miljöansvar], och särskilt mot artikel 2.1 b häri?

4. Om fråga 3 besvaras jakande:

I de fall då kriterierna i artikel 4.7 i [vattenramdirektivet] (eller motsvarande införlivade kriterier) inte har prövats i samband med utfärdandet av ett tillstånd med stöd av nationella bestämmelser, ska artikel 4.7 i [vattenramdirektivet] tillämpas direkt vid prövningen av om det föreligger en miljöskada, i den mening som avses i artikel 2.1 b i [direktivet om miljöansvar], varvid det ska prövas om kriterierna i denna bestämmelse är uppfyllda?"

16. Gert Folk, Österrikes regering och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Gert Folk och kommissionen deltog i den muntliga förhandlingen den 19 oktober 2016.

IV – **Bedömning**

17. Detta förslag till avgörande är indelat enligt följande. För det första ska jag undersöka det tidsmässiga tillämpningsområdet för direktivet om miljöansvar (A). För det andra ska jag analysera de två frågor som avser definitionen av "miljöskador". Jag ska i synnerhet behandla frågan huruvida det undantag som föreskrivs i österrikisk rätt beträffande en skada som "täcks av ett tillstånd" är förenligt med definitionen av skador på vatten enligt artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar (B). Därefter ska jag ta upp frågan om undantaget i denna definition av "negativa effekter som omfattas av artikel 4.7 i vattenramdirektivet" (C). Till sist ska jag behandla frågan om fiskerättsinnehavarnas talerätt (artiklarna 12 och 13 i direktivet om miljöansvar) (D).

A – *Den första frågan – tidsmässig tillämpning av direktivet om miljöansvar*

18. Med den första frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida direktivet om miljöansvar gäller skador som har uppkommit *efter* det datum då direktivet införlivades, men som beror på driften av ett vattenkraftverk som har godkänts och satts i drift *före* detta datum.

19. Medlemsstaterna skulle ha införlivat direktivet om miljöansvar med nationell rätt senast den 30 april 2007 (artikel 19.1 i nämnda direktiv). Det finns tre speciella tidsmässiga bestämmelser, eller snarare undantag från detta, vilka har tillagts genom artikel 17 i direktivet om miljöansvar. I artikel 17 första strecksatsen i direktivet om miljöansvar, som är relevant för förevarande mål, föreskrivs att direktivet inte ska gälla "skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum före det datum som avses i artikel 19.1".

20. Den hänskjutande domstolen har påpekat att tillstånd beviljades för kraftverket år 1998 och att det har varit i drift sedan år 2002. Båda dessa datum är tidigare än den 30 april 2007. De skador som har gjorts gällande har emellertid uppstått efter detta datum. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan huruvida artikel 17 första strecksatsen i direktivet om miljöansvar (som har införlivats genom 18 §

B-UHG) är tillämplig. Den är osäker på vad som avses med en ”händelse” eller ett ”tillbud” i samband med skador vilka är hänförliga till driften av en anläggning för vattenkraft. Enligt den hänskjutande domstolen skulle direktivet om miljöansvar inte vara tillämpligt om händelsen eller tillbudet var att vattenkraftverket togs i drift.

21. Gert Folk har hävdat att den händelse eller det tillbud som orsakar skadorna inte är idrifttagningen av kraftverket. Det är den händelse (att turbinen stoppas) som upprepas flera gånger om året och som har fortsatt inträffa efter den 30 april 2007. Österrikes regering har anfört att det som är avgörande för tolkningen av artikel 17 första strecksatsen är huruvida skadorna orsakades före eller efter det att tidsfristen för införlivande hade löpt ut. Följaktligen gäller direktivet om miljöansvar alla skador som fortfarande uppkommer efter den 30 april 2007 och som orsakats av driften av kraftverket som godkändes och togs i drift före detta datum. Enligt kommissionen framgår det av artikel 17 att den händelse som gav upphov till skadorna ”härrör” från en ”verksamhet”, men bestämmelsen sätter inte likhetstecken mellan händelsen och verksamheten.

22. Den hänskjutande domstolen och de parter som har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen har således föreslagit olika relevanta tidpunkter: i) datumet för tillståndsgivningen, ii) idrifttagningen av kraftverket och iii) de enskilda (upprepade) händelserna, nämligen stoppandet av turbinen, vilket orsakar fluktuationer i vattennivån. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i vilken av dessa tre tidpunkter som är den händelse eller det tillbud som artikel 17 första strecksatsen syftar på.

23. Så som jag ser det står det klart att den relevanta händelsen eller det relevanta tillbudet hör till den tredje kategorin, nämligen de faktiska fysiska förändringarna i flodens vattennivå, vilka visar sig vara det omedelbara och nödvändiga skälet till de påstådda skadorna.

24. Detta stöds av domstolens praxis av vilken framgår att artikel 17 första och andra strecksatsen i direktivet om miljöansvar, jämförda med skäl 30 i samma direktiv, innebär att detta direktiv kan tillämpas på skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum den 30 april 2007 eller senare, eller ”på verksamhet som bedrevs före nämnda datum men som inte hade avslutats vid detta datum”. [6]

25. Således omfattas både *oavbrutna* och *upprepade* händelser som orsakar skador efter den 30 april 2007 av direktivet om miljöansvar. Det ankommer på den nationella domstolen att med den ingående kunskap som den har om förevarande mål fastställa vilken typ av händelse det är fråga om i det aktuella fallet och huruvida skadan således omfattas av det tidsmässiga tillämpningsområdet för direktivet om miljöansvar. [7] Det framgår av den information som har lämnats till domstolen att den relevanta händelsen eller det relevanta tillbudet i förevarande mål varken är tillståndet eller idrifttagningen av kraftverket, utan de enskilda tillfällen då driften av kraftverket leder till fluktuationer i vattennivån.

26. Den omständigheten att de påstådda skadorna beror på driften av ett kraftverk som godkändes och togs i bruk före den tidsfrist som fastställs i direktivet om miljöansvar saknar betydelse.

6 — Dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkterna 40 och 41), dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 34), dom av den 9 mars 2010, Buzzi Unicem m.fl. (C-478/08 och C-479/08, ej publicerad, EU:C:2010:129, punkt 32), och dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl. (C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 44).

7 — Dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 43), och dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 36).

27. I artikel 17 första strecksatsen i direktivet om miljöansvar undantas bara händelser eller tillbud som har inträffat före dagen för införlivandet. Bestämmelsen omfattar däremot inte nya händelser eller tillbud som inträffar på grund av en verksamhet som startade före detta datum men fortsätter därefter. Jag delar därför generaladvokaten Kokotts uppfattning i hennes förslag till avgörande i målet ERG m.fl., nämligen att direktivet om miljöansvar måste vara tillämpligt i de fall där en *oavbruten* verksamhet som redan hade påbörjats innan direktivet trädde i kraft leder till *nya* miljöskador efter den 30 april 2007. [8]

28. En systematisk genomgång av olika artiklar i direktivet om miljöansvar bekräftar också att begreppen händelse eller tillbud inte kan jämställas med begreppet verksamhet. Begreppet ”yrkesverksamhet” ges en oberoende definition i artikel 2.7 som ”all verksamhet som bedrivs i samband med en ekonomisk verksamhet, en affär eller ett företag, oavsett om den är privat eller offentlig eller om den drivs i vinstgivande eller icke vinstgivande syfte”. I artikel 3 definieras det materiella tillämpningsområdet för direktivet om miljöansvar genom en hänvisning till de yrkesverksamheter som förtecknas i dess bilaga III, oberoende av när verksamheterna inleddes.

29. I artikel 17 fastställs det tidsmässiga tillämpningsområdet för direktivet om miljöansvar i syfte att skydda rättssäkerheten genom att retroaktiv tillämpning av direktivet utesluts. Genom andra strecksatsen undantas skador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum efter införlivandet endast om de härrör från en verksamhet som ägde rum och avslutades före detta datum. Såsom kommissionen har påpekat skulle artikel 17 andra strecksatsen i direktivet om miljöansvar helt sakna betydelse om idrifttagningen av vattenkraftverket – det vill säga verksamhetens början – skulle jämställas med en händelse eller ett tillbud.

30. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att den första frågan ska besvaras på följande sätt: Direktivet om miljöansvar är tillämpligt på miljöskador på vatten som under oavbruten drift av en anläggning har orsakats av en händelse eller ett tillbud efter det datum som anges i artikel 19.1 i detta direktiv, även om anläggningen godkändes och togs i drift före detta datum.

B – *Den tredje frågan – definitionen av skada på vatten i direktivet om miljöansvar*

31. Enligt 4 § punkt 1 a B-UHG utgörs miljöskador på vatten av skador som har betydande negativa effekter på vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential enligt definitionen i WRG, och som inte täcks av ett tillstånd som har utfärdats med stöd av [WRG].

32. Enligt den hänskjutande domstolen innebär undantaget att skadorna i fråga inte kan utgöra miljöskador, eftersom vattenkraftverket har drivits med stöd av ett tillstånd som beviljats i enlighet med WRG. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan huruvida undantaget från definitionen av miljöskador på vatten för skador som täcks av ett tillstånd som meddelats i enlighet med nationell rätt är förenligt med artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar.

33. Jag kommer att förklara nedan att jag anser att ett sådant automatiskt och godtyckligt undantag förvisso inte är tillåtligt. Det bör emellertid också från början betonas att det svar som ges i detta förslag till avgörande bara avser den specifika fråga som den nationella domstolen har ställt. Det avser inte, och utesluter följaktligen inte, på något sätt andra delar av definitionen av miljöskada, såsom frågan när och huruvida de negativa effekterna är betydande.

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

34. Österrikes regering har bekräftat att 4 § punkt 1 a B-UHG överensstämmer med artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar. Den förordar att denna bestämmelse i direktivet om miljöansvar tolkas mot bakgrund av vattenramdirektivet. Nämnda regering har förklarat att det i WRG föreskrivs ett tillstånd som bara kan utfärdas om det garanteras att allmänintresset respekteras genom projektet, det vill säga om det säkerställs att projektet inte kommer att ha betydande negativa effekter på vattnets kvalitet eller på dess ekologiska status. Enligt Österrikes regering ska en verksamhet därför inte föranleda skadeståndsansvar om den har godkänts.

35. Kommissionen och Gert Folk är av en annan uppfattning. De hävdar att undantaget i 4 § punkt 1 a B-UHG inte står i överensstämmelse med artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar. Det senare innehåller inte något undantag för skador som täcks av ett tillstånd.

36. Jag delar Gert Folks och kommissionens uppfattning. Den österrikiska regeringens ståndpunkt kan inte godtas.

37. I artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar föreskrivs inte något generellt undantag från begreppet miljöskada för skador som täcks av ett tillstånd. Enligt denna bestämmelse får undantag från definitionen av skada på vatten bara göras för negativa effekter när artikel 4.7 i vattenramdirektivet är tillämplig.

38. Det generella undantag för skador orsakade av ett tillstånd som föreskrivs i 4 § punkt 1 a B-UHG kan inte falla under undantaget för negativa effekter som omfattas av artikel 4.7 i vattenramdirektivet. Tillämpningsområdet för det undantag som föreskrivs i österrikisk rätt är mycket bredare än undantaget i vattenramdirektivet och skiljer sig helt från detta begreppsmässigt.

39. I artikel 4.7 i vattenramdirektivet anges att medlemsstaterna inte gör sig skyldiga till överträdelse av detta direktiv, om god grundvattenstatus, god ekologisk status eller potential inte uppnås eller försämring av statusen hos en yt- eller grundvattenförekomst inte förebyggs, och detta är en följd av *nya modifieringar* i en ytvattenförekomsts fysiska karakteristika eller nivån hos grundvattenförekomster, eller om en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och detta är en följd av *nya* hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter.

40. För att detta undantag ska gälla måste villkoren i artikel 4.7 a–d i vattenramdirektivet, vilka har återgetts i punkt 7 ovan, vara uppfyllda.[9] Jag medger att medlemsstaterna följaktligen är skyldiga att inte lämna tillstånd för projekt när detta kan leda till att den aktuella vattenförekomstens status försämras, såvida projektet inte omfattas av ett undantag enligt artikel 4.7 i vattenramdirektivet.[10] Blotta förekomsten av ett tillstånd medför emellertid inte nödvändigtvis att alla kriterier i artikel 4.7 i vattenramdirektivet har uppfyllts. Det finns förvisso inget som garanterar att alla de kriterier som anges i artikel 4.7 i vattenramdirektivet alltid och automatiskt är uppfyllda när ett tillstånd har beviljats. Så är särskilt fallet när de ifrågavarande tillstånden är äldre än vattenramdirektivet. Av alla dessa skäl ryms inte det generella undantaget för skador som täcks av ett tillstånd som föreskrivs i 4 § punkt 1 a B-UHG i undantaget i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar med hänvisning till artikel 4.7 i vattenramdirektivet.

41. Österrikes regering har emellertid tillagt att det ovannämnda undantaget inte medför att skadeståndsansvar helt utesluts. För det första skulle enligt förarbetena till B-UHG skador orsakade av funktionsstörningar (tillbud) inte anses vara täckta av ett tillstånd. För det andra får myndigheterna enligt 21a § WRG, efter det att tillstånd har beviljats, ingripa i allmänhetens intresse och ange ytterligare krav, anpassningar, tillfälliga begränsningar och till och med utfärda förbud.

9 — Se dom av den 4 maj 2016, kommissionen/Österrike (C-346/14, EU:C:2016:322, punkterna 65 och 66), och dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 67).

10 — Dom av den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 50).

42. Jag anser att dessa argument inte ger stöd för att undantaget för tillstånd i 4 § punkt 1 a B-UHG skulle vara förenligt med artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar.

43. För det första finns det, även om skador på grund av tillbud orsakade av funktionsstörningar inte skulle anses som täckta av ett tillstånd, inget som hindrar att skador uppkommer genom den normala driften av en anläggning. Sådan normal drift kan få konsekvenser som inte förutsågs eller förväntades när tillstånd meddelades.

44. För det andra säkerställer inte den omständigheten att tillstånd enligt de nationella bestämmelserna kan anpassas eller andra korrigerande åtgärder vidtas, att de mekanismer och skyldigheter som fastställs i direktivet om miljöansvar tillämpas och efterlevs. Att det finns ett förfarande för att ändra och övervaka befintliga tillstånd enligt 21a § WRG ändrar inte det faktum att de skador som täcks av ett tillstånd, vare sig de omfattas av detta förfarande eller ej, är undantagna från begreppet skada och därför från tillämpningsområdet för de nationella bestämmelser genom vilka direktivet om miljöansvar införlivas. Österrikes regering har i varje fall inte antytt att ovannämnda bestämmelse är avsedd att överensstämma med kraven i artikel 4.7 i vattenramdirektivet.

45. Om man förutsätter att det faktum att det finns ett tillstånd innebär att normerna i vattenramdirektivet uppfylls för att undvika eventuella betydande negativa effekter, skulle dessutom direktivet om miljöansvar till stor del bli överflödigt. Det materiella tillämpningsområdet för direktivet om miljöansvar bestäms förvisso av dess artikel 3. I denna bestämmelse anges, beträffande skador på vatten och markskador, att direktivet ska tillämpas på de yrkesverksamheter som förtecknas i bilaga III oberoende av fel eller försummelser. Enligt skäl 8 i direktivet om miljöansvar utgör dessa yrkesverksamheter som fastställs genom hänvisning till tillämplig unionslagstiftning, en risk för människors hälsa eller miljön. Det följer av de förtecknade verksamheternas karaktär att tillstånd sannolikt kommer att krävas för många av, om inte alla, dessa. Detta gäller särskilt för de verksamheter som omfattas av punkt 6 i bilaga III till direktivet om miljöansvar, där det talas om ”[u]ttag och uppdämning av vatten som kräver förhandstillstånd enligt [vattenramdirektivet]”.

46. En systematisk tolkning bekräftar att tillståndens roll i samband med direktivet om miljöansvar inte kan vara att från den övergripande definitionen av skada på vatten generellt undanta skada som täcks av dessa tillstånd. Såsom kommissionen har förklarat stöder artikel 8.4 a i direktivet om miljöansvar denna slutsats.

47. I artikel 8.1 i direktivet om miljöansvar fastställs att verksamhetsutövaren i princip ska bära kostnaderna för de förebyggande åtgärderna och hjälpåtgärderna. I artikel 8.4 i direktivet om miljöansvar föreskrivs dock att medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövaren befrias från att bära kostnaden för hjälpåtgärder om han kan visa att han inte har begått något fel eller någon försummelse i två situationer: a) när händelsen uttryckligen är tillåten, och b) när verksamheten inte ansågs kunna orsaka skador enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns tillgänglig när utsläppet eller händelsen ägde rum.

48. Jag medger att artikel 8.4 a i direktivet om miljöansvar gör det möjligt för medlemsstaterna att införa ett ”försvar” för verksamhetsutövarna, så att de inte behöver bära kostnaderna för förebyggande och avhjälpande av miljöskador.

49. 4 § punkt 1 a B-UHG kan emellertid inte anses införliva artikel 8.4 a i direktivet om miljöansvar.

50. För det första finns det, vilket kommissionen helt riktigt har antytt, inget i de handlingar som har lämnats in till domstolen som tyder på att Österrike har valt att anta detta alternativ i sin nationella rätt.

51. För det andra tycks, även om så skulle vara fallet, 4 § punkt 1 a B-UHG ha ett mycket bredare tillämpningsområde än enbart ett ”försvar” för verksamhetsutövarna som gör det möjligt för dem att slippa bära kostnaderna för avhjälpande. Från begreppet skada undantar bestämmelsen alla skador på vatten som täcks av ett tillstånd enligt WRG och förhindrar följaktligen att skyldigheterna enligt direktivet om miljöansvar när det gäller kostnader för förebyggande och avhjälpande över huvud taget uppkommer. Tvärtom, utesluter inte artikel 8.4 a i direktivet om miljöansvar skyldigheterna beträffande kostnader för förebyggande. Genom reglerna om förebyggande och avhjälpande i artiklarna 5 och 6 i direktivet om miljöansvar förutses vidare att de behöriga myndigheterna har möjlighet att själva vidta åtgärder. [11]

52. För det tredje är två speciella delar i artikel 8.4 a i direktivet om miljöansvar värda att understryka, nämligen i) bevis om att inga fel eller försummelser har begåtts, och ii) den omständigheten att ett utsläpp eller en händelse uttryckligen har godkänts och helt uppfyller villkoren för det tillstånd som beviljas. Enligt ordalydelsen i artikel 8.4 a i direktivet om miljöansvar krävs det helt klart att verksamhetsutövaren ska visa att båda dessa villkor är uppfyllda. För detta krävs det i sin tur helt klart en individuell bedömning från fall till fall varvid verksamhetsutövarens moral ska bedömas och det ska kontrolleras att utsläppet eller händelsen helt täcks av tillståndet. 4 § punkt 1 a B-UHG, som tycks gälla oberoende av om fel eller försummelser har begåtts, tycks inte överensstämma med dessa krav.

53. Jag föreslår därför att den tredje frågan besvaras så, att artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar utesluter en nationell bestämmelse som från begreppet miljöskada generellt och automatiskt undantar skador som har betydande negativa effekter på vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential när skadan täcks av ett tillstånd som har meddelats i enlighet med nationell rätt.

C – *Den fjärde frågan – korshänvisningen till artikel 4.7 i vattenramdirektivet*

54. För den händelse det undantag som föreskrivs i 4 § punkt 1 a B-UHG förklaras inte stå i överensstämmelse med artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar (vilket jag har föreslagit i punkt 53 i detta förslag till avgörande), har den hänskjutande domstolen ställt frågan huruvida artikel 4.7 i vattenramdirektivet ska tillämpas direkt. I frågan ingår underförstått frågan huruvida en nationell domstol ska avgöra om kriterierna i denna bestämmelse är uppfyllda för att pröva huruvida det föreligger en miljöskada i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar.

55. Mitt korta svar på den nationella domstolens båda specifika frågor är ”nej”.

56. För det första delar jag kommissionens uppfattning att artikel 4.7 i vattenramdirektivet inte är direkt tillämplig. Om man bortser från den ganska svårgripbara bedömningen av vad som är klart och precist är bestämmelsen förvisso inte villkorslös. För att tillämpa bestämmelsen krävs ytterligare ett antal steg för införlivande, en rad kvalitativa kontroller, där medlemsstaterna har ett avsevärt utrymme för skönsmässig bedömning. Korshänvisningen till artikel 4.7 i vattenramdirektivet, som finns i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar, ändrar inget när det gäller denna bedömning.

11 — Se artikel 5.3 d och 5.4 samt artikel 6.2 e och 6.3 i direktivet om miljöansvar. Se dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl. (C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 88).

57. Den omständigheten att artikel 4.7 i vattenramdirektivet inte är direkt tillämplig, vare sig ensam eller om den integreras genom en korshänvisning i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar, antyder att den andra delen av den fjärde frågan från hänskjutande domstolen ska besvaras nekande. Jag anser att den nationella domaren inte är skyldig att göra en oberoende bedömning av kriterierna enligt artikel 4.7 i vattenramdirektivet, även om det finns en korshänvisning till detta i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar. [12]

58. Direktivet om miljöansvar fungerar i nära anslutning till andra EU-styrmedel för miljöskydd. I skäl 5 i detta direktiv uttrycks målet att säkerställa att direktivet om miljöansvar är samstämmigt och fungerar systematiskt med hänsyn till annan relevant miljölagstiftning och påpekar behovet av att använda gemensamma kriterier för att definiera de begrepp som kommer från annan unionslagstiftning avseende miljön. Detta mål om samstämmighet avspeglas i artikel 2.5 i direktivet om miljöansvar, enligt vilket med ”vatten” avses ”alla typer av vattenförekomster som omfattas av [vattenramdirektivet]”. Definitionen av skada på vatten avspeglar dessutom detta genom att hänvisa till de specifika definitionerna i vattenramdirektivet, exempelvis kvantitativ status och ekologisk status. I definitionen av skada på vatten i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar undantas också ”sådana negativa effekter som omfattas av artikel 4.7 i vattenramdirektivet”. Förarbetena visar att syftet med hänvisningen till detta undantag i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar är just att ta hänsyn till de speciella undantag som är möjliga enligt vattenramdirektivet. [13] I de fall då en medlemsstats överträdelse av vattenramdirektivet undantas på grund av att de stränga kriterierna i artikel 4.7 har uppfyllts, fastställs i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar att mekanismerna för miljöansvar i direktivet om miljöansvar inte heller ska träda i funktion.

59. Det undantag som stadgas i artikel 4.7 i vattenramdirektivet gäller nya modifieringar eller ändringar eller nya hållbara utvecklingsverksamheter, om ett antal kriterier och villkor är uppfyllda. [14] Att dessa krav uppfylls kan bara säkerställas genom en bedömning av olika och ganska tekniska parametrar som fastställs i vattenramdirektivet. [15] Här ingår bland annat att det ska finnas en förvaltningsplan för avrinningsdistriktet, där skälen för modifieringarna eller förändringarna anges specifikt. [16]

60. Ur ett institutionellt perspektiv anges i artikel 3.2 i vattenramdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa lämpliga administrativa arrangemang för tillämpningen av bestämmelserna i direktivet inom varje vattenavrinningsdistrikt och fastställa de behöriga myndigheterna. [17] I vattenramdirektivet bestäms inte vilka myndigheter som ska ha ansvar för att tillse att kriterierna i artikel 4.7 är uppfyllda. De speciella förfaranden och de behöriga myndigheter som ska ha i uppgift att tillse att villkoren i artikel 4.7 i vattenramdirektivet är tillämpliga och uppfylls ska följaktligen definieras i de nationella bestämmelser genom vilka unionsrätten införlivas.

12 — Det finns en bakomliggande definitionsfråga som kanske är värd att ta fasta på i det aktuella fallet: Ska integreringen genom godkännandet i en korshänvisning i en bestämmelse i ett direktiv till en definitionsdel i ett annat direktiv och den omständigheten att den nationella domaren eventuellt tar denna i beaktande i själva verket kallas direkt tillämplighet? Eller är det snarare exempel på en tolkning av obestämda rättsbegrepp i ett direktiv genom en korshänvisning till bestämmelsen i ett annat direktiv? Hur intressant en sådan akademisk diskussion än må vara har den begränsad betydelse för den nationella domarens specifika fråga på vilken ett användbart svar tycks mig vara detsamma, oberoende av hur fenomenet slutligen klassificeras.

13 — Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, KOM(2002) 17 slutlig (EGT C 151 E, 2002, s. 132).

14 — Se punkt 7 i detta förslag till avgörande.

15 — Se Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive – Guidance Document No 20 on Exemptions to the Environmental Directives, Technical Report 2009/027. De tekniska problem som är förknippade med införandet och tillämpningen av artikel 4.7 i vattenramdirektivet har lett till att en ad hoc-arbetsgrupp har tillsatts för att utarbeta en vägledning om införlivandet av denna bestämmelse inom ramen för arbetsprogrammet 2016–2018 för den gemensamma genomförandestrategin för vattenramdirektivet och översvämningsdirektivet.

16 — Artikel 4.7 b i vattenramdirektivet.

17 — Enligt artikel 3.8 i vattenramdirektivet ska medlemsstaterna lämna en förteckning över sina behöriga myndigheter och tillhandahålla den information som anges i bilaga I till detta direktiv.

61. Det finns inget i handlingarna i målet vid domstolen som tyder på att Österrike inte skulle ha införlivat artikel 4.7 i vattenramdirektivet med nationell rätt, eller att bestämmelsen inte skulle ha införlivats på rätt sätt.[18] Under dessa omständigheter föreskrivs i fast rättspraxis att närhelst ett direktiv har införlivats, ska det i första hand ha verkan för enskilda genom de genomförandeåtgärder som har antagits av motsvarande medlemsstat.[19]

62. Möjligheten att utnyttja undantaget i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar baseras på att artikel 4.7 i vattenramdirektivet är tillämplig. En sådan tillämpning genomförs emellertid i enlighet med de relevanta nationella bestämmelserna om införlivande och i enlighet med de förfaranden som fastställs genom nationella bestämmelser genom vilka artikel 4.7 i vattenramdirektivet införlivas. Definitionen i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar, med korshänvisning till artikel 4.7 i vattenramdirektivet, kan därför inte tolkas så, att de nationella domstolarna är skyldiga att bortse från befintliga nationella processuella och institutionella regler som fastställs för att uppfylla kraven i vattenramdirektivet. Detta påverkar inte möjligheten att de beslut som dessa myndigheter antar kan underkastas en domstolsprövning.

63. Jag föreslår följaktligen att den fjärde frågan besvaras på följande sätt: Artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar ska tolkas så, att en nationell domstol vid prövningen av huruvida det föreligger en miljöskada inte är skyldig att tillämpa kriterierna i artikel 4.7 i vattenramdirektivet direkt, när de behöriga myndigheterna inte har gjort någon bedömning av detta i enlighet med vattenramdirektivet.

D – *Den andra frågan: innehavare av fiskerättigheter och talerätt*

64. Den hänskjutande domstolens andra fråga är följande: Strider en nationell bestämmelse enligt vilken innehavare av fiskerättigheter saknar tillgång till ett prövningsförfarande (prövningsförfarandet enligt artikel 13) med anledning av en miljöskada, i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktivet, mot artiklarna 12 och 13 i direktivet om miljöansvar?

65. Enligt den hänskjutande domstolen kan fysiska och juridiska personer vilkas rättigheter kan äventyras genom en miljöskada enligt 11 § stycke 1 B-UHG begära att åtgärder vidtas. I 11 § stycke 2 B-UHG anges de rättigheter som kan åberopas med avseende på vatten, och i punkt 2 i samma bestämmelse anges ”befintliga rättigheter i den mening som avses i 12 § stycke 2 WRG”. I 12 § stycke 2 WRG nämns dock inte rättigheterna för personer med fiskerättigheter. Den hänskjutande domstolen har förklarat att en bokstavstolkning av dessa bestämmelser hindrar innehavarna av fiskerättigheter från att inge miljöklagomål avseende skadan i samband med fiskerättigheterna.

66. Österrikes regering har förklarat att de nationella bestämmelserna i fråga står i överensstämmelse med artiklarna 12 och 13 i direktivet om miljöansvar. Den omständigheten att innehavare av fiskerättigheter inte uttryckligen nämns i 12 § stycke 2 WRG, till vilken hänvisas i 11 § stycke 1 B-UHG, omfattas av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning enligt detta direktiv.

18 — Kommissionen har tvärtom anfört att bestämmelsen införlivades med nationell rätt utan att någon av parterna då opponerade sig. Det visar sig att bestämmelsen om införlivande finns i 104a § stycke 1 WRG, i dess lydelse enligt 2003 års ändring, BGBl. I nr 82 av den 29 augusti 2003. Det kan tilläggas att det i dom av den 4 maj 2016, kommissionen/Österrike (C-346/14, EU:C:2016:322, punkt 81), ges ett exempel på tillämpningen av sådana regler enligt österrikisk rätt. I det målet ogillade domstolen kommissionens talan om fördragsbrott med stöd av artikel 4.1 och 4.7 i direktiv 2000/60. Fördragsbrottsförfarandet år 2007 härrörde från ett beslut som hade meddelats av regeringschefen i delstaten Steiermark och genom vilket tillstånd beviljades för uppförande av ett vattenkraftverk i Schwarze Sulm. Domstolen fastslog att det i beslutet hade tagits hänsyn till alla villkor som anges i artikel 4.7 i direktiv 2000/60 och att de med rätta kunde anses vara uppfyllda.

19 — Se till exempel dom av den 15 juli 1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, punkt 24).

67. Gert Folk och kommissionen har intagit motsatt ståndpunkt. Artiklarna 12 och 13 i direktivet om miljöansvar utgör hinder för en nationell bestämmelse som inte låter innehavare av fiskerättigheter delta i ett prövningsförfarande enligt artikel 13. Dessa rättighetsinnehavare omfattas av artikel 12.1 a, eftersom de ”berörs eller kan antas bli berörda” i den mening som avses i bestämmelsen. Kommissionen har i andra hand hävdat att innehavare av fiskerättigheter omfattas av artikel 12.1 c i direktivet om miljöansvar.

68. Jag delar Gert Folks och kommissionens uppfattning. Jag anser att artikel 12.1 innehåller tre oberoende grupper av personer som ska ges talerätt enligt nationell rätt (1). Jag finner att innehavare av fiskerättigheter ”berörs eller kan antas bli berörda” i den mening som avses i artikel 12.1 a i direktivet om miljöansvar (2). I andra hand kan innehavare av fiskerättigheter anses omfattas av artikel 12.1 c i direktivet om miljöansvar så länge som en kränkning av deras rättigheter görs gällande (3).

1. Förhållandet mellan de enskilda kategorierna i artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar

69. I artikel 13.1 i direktivet om miljöansvar föreskrivs tillgång till prövningsförfaranden genom hänvisning till artikel 12.1 i samma direktiv. I artikel 13.2 anges att detta direktiv inte påverkar tillämpningen av de bestämmelser i nationell rätt som reglerar tillgången till rättslig prövning. I artikel 12 i direktivet om miljöansvar förtecknas de grupper av fysiska eller juridiska personer som har rätt att inkomma med synpunkter avseende miljöskador. Dessa tre kategorier utgörs av personer a) som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada eller b) som har ett tillräckligt intresse i miljöbeslut som rör skadan eller, alternativt, c) som hävdar att en rättighet kränkts, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning.

70. Vilket är det logiska sambandet mellan de tre kategorierna? Närmare bestämt är en medlemsstat i synnerhet skyldig att ge alla dessa tre kategorier talerätt enligt nationell rätt?

71. Kommissionen och Gert Folk har gjort gällande att personer i alla de ovannämnda kategorierna åtnjuter de rättigheter som anges i artiklarna 12 och 13 i direktivet om miljöansvar. Att ”eller” och ”alternativt” används i artikel 12.1 innebär inte att medlemsstaterna kan undanta någon av kategorierna.

72. Jag har samma uppfattning. I artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar räknas tre kategorier av fysiska eller juridiska personer upp som har talerätt, alternativt och självständigt. Där fastställs tre oberoende vägar till de förfaranden som nämns i artiklarna 12 och 13 i direktivet om miljöansvar. [20]

20 — Se, i detta avseende, även Goldsmith, B. J., och Lockhart-Mummery, E., ”The ELD’s National Transposition”, i Bergkamp, L., och Goldsmith B. J., *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, s. 139–159, s. 157; Gouritin, A., *EU Environmental Law*, *International Environmental Law*, *and Human Rights Law*. *The Case of Environmental Responsibility*, Brill- Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, s. 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), volym 8, s. 99–123.

73. Det bör också understrykas att artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar skiljer sig från andra bestämmelser om tillgång till rättslig prövning som föreskrivs i andra EU-direktiv avseende miljön. [21] Dessa bestämmelser, som har inspirerats av Århuskonventionen, [22] ålägger medlemsstaterna en skyldighet att ge delar av allmänheten (vanligen definierade som personer som berörs eller kan antas bli berörda) tillgång till speciella prövningsförfaranden enligt deras nationella rättssystem, om de har ett tillräckligt intresse eller hävdar att en rättighet kränkts.

74. Domstolen har tolkat dessa bestämmelser så, att de innehåller alternativ när det gäller talerätt. Medlemsstaterna har då rätt att välja mellan dessa alternativ när de införlivar EU-direktiven i fråga. [23]

75. I artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar anges däremot, och med en annan ordalydelse, tre kategorier: a, b och c. Personerna i de kategorierna ”skall ha rätt” att rapportera iakttagelser och att begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder. I artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar anges därför inte olika möjligheter för införlivande för medlemsstaterna. Där anges i stället tre alternativ vad beträffar enskilda situationer, och alla tre ska införlivas med nationell rätt. Om de faktiska omständigheterna föreligger, ska personer i alla tre kategorierna ha talerätt på nationell nivå oberoende av varandra.

76. Till skillnad från vad som framgår av ordalydelsen i ovannämnda direktiv, utgör den kategori som anges i artikel 12.1 a inte en ”*hatt*” som är gemensam för de båda andra alternativen. Den utgör en fristående kategori av enskilda som har rätt att begära att åtgärder vidtas och som har tillgång till prövningsförfaranden.

77. Ordalydelsen i artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar är, kort sagt, alternativ när det gäller tillämpningen, men kumulativ när det gäller genomförandet.

78. Den omständigheten att kategorierna med berättigade personer enligt artikel 12.1 b och c i direktivet om miljöansvar i vissa fall kan sammanfalla med personerna enligt artikel 12.1 a ändrar slutligen inte detta resultat. När det gäller räckvidden är det riktigt att artikel 12.1 a sannolikt utgör den största kategorin. Om var och en av de tre kategorierna kan ges oberoende innebörd och räckvidd, kan de emellertid utgöra tre logiskt avgränsade grupper. Kravet är förvisso inte att de ska vara hermetiskt slutna i förhållande till varandra.

2. Artikel 12.1 a i direktivet om miljöansvar

79. Eftersom det saknas en hänvisning till nationell rätt, bör begreppet personer ”som berörs eller kan antas bli berörda” ges en självständig och enhetlig tolkning på unionsnivå, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas. [24] Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat, leder i detta avseende den vedertagna betydelsen av orden i detta begrepp till slutsatsen att ”berörd” definieras med hänvisning till faktiska omständigheter, till skillnad från

21 — Se, exempelvis, artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, 2008, s. 8), ändrat genom direktiv 2010/75; artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (EUT L 334, 2010, s. 17), artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

22 — Se artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).

23 — Dom av den 12 maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 38), dom av den 7 november 2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 38), och dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkterna 33 och 35).

24 — Se, exempelvis, dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

situationerna i artikel 12.1 b och c. Enligt b eller c uppkommer talerätt genom en rättslig situation (kränkning av en rättighet) eller genom ett tillräckligt intresse av beslutsfattande. Tillämpningen av punkt a beror på om det finns ett faktiskt intresse vad gäller en fysisk eller juridisk persons speciella situation. [25]

80. Österrikes regering har anfört att de omtvistade nationella bestämmelserna omfattas av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning genom artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar.

81. Jag delar inte ovanstående synpunkt. Jag medger att det i andra strecksatsen i artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar anges att ”[v]ad som utgör ’tillräckligt intresse’ respektive ’att en rättighet kränkts’ skall avgöras av medlemsstaterna”. Såsom Gert Folk helt riktigt har gjort gällande, är detta inte fallet enligt artikel 12.1 a, som inte omfattas av liknande förbehåll, även om medlemsstaterna har större utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 12.1 b och c.

82. Artikel 13.2 i direktivet om miljöansvar, enligt vilken direktivet inte ska påverka tillämpningen av bestämmelser i nationell lagstiftning som reglerar tillgången till rättslig prövning, ändrar inte denna slutsats. Personer som har getts talerätt enligt de kriterier som anges självständigt i artikel 12.1, till vilken hänvisas i artikel 13.1, kan inte fråntas sin tillgång till prövningsförfaranden genom nationella bestämmelser som reglerar tillgången till rättslig prövning. Detta nämns mot bakgrund av behovet av att inte undergräva den ändamålsenliga verkan av direktivets bestämmelser om rättsmedel.

83. Denna synpunkt stöds av ytterligare tre argument. För det första är artikel 12.1 a avfattad i allmänna ordalag. Såsom bekräftas i skäl 25, ska personer som påverkas eller kan antas bli påverkade negativt ha rätt att begära att myndigheterna vidtar åtgärder. Samma berörda personer ska ha tillgång till omprövning av den behöriga myndighetens beslut, handlingar eller underlåtenhet att handla (artikel 13.1 och skäl 26 i direktivet om miljöansvar). Något av det viktigaste som har uppnåtts med direktivet om miljöansvar är faktiskt de goda möjligheter det ger fysiska och juridiska personer att begära åtgärder och rättslig prövning av myndigheternas underlåtenhet att handla. [26]

84. För det andra ska de bestämmelser i direktivet om miljöansvar som reglerar möjligheten till domstolsprövning jämföras med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och med effektivitetsprincipen. Processuella regler beträffande åtgärder för att säkerställa enskildas rättigheter enligt unionsrätten får inte göra det omöjligt eller orimligt svårt att utöva dessa rättigheter i praktiken. [27]

25 — Domstolen har förklarat att när det gäller bestämmelser i unionens miljölagstiftning som är tillräckligt precisa och ovillkorliga ska fysiska eller juridiska personer som direkt berörs av vissa risker ha rätt att vända sig till behöriga domstolar. Se, analogt, dom av den 25 juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkterna 39 och 42), och dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 100).

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

27 — Se dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 49), och dom av den 11 april 2013, Edwards och Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punkt 33).

85. För det tredje ska artikel 13 i direktivet om miljöansvar också tolkas mot bakgrund av artikel 9.3 i Århuskonventionen, enligt vilken konventionsparterna ska ”se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning”. [28]

86. Domstolen har förklarat att det ankommer på de nationella domstolarna att ”i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten …”. [29] Även om bestämmelsen ger stort utrymme för skönsmässig bedömning, [30] har Århuskonventionens tillämpningskommitté förklarat att tillgång till prövningsförfaranden ska vara en presumtion, inte ett undantag. [31] Jag anser att det finns ett behov av att tolka processuella regler i enlighet med målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen även när det gäller unionsrättsliga bestämmelser vilka, såsom artikel 13.1 jämförd med artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar, reglerar fysiska och juridiska personers talerätt i prövningsförfaranden.

87. Mot denna bakgrund tycks en innehavare av fiskerättigheter vid första påseendet och med reservation för de faktiska omständigheterna i det nationella målet i varje enskilt fall, falla inom kategorin personer som berörs eller kan antas bli berörda genom skada på vatten i den mening som avses i artikel 12.1 a i direktivet om miljöansvar.

88. Eftersom det inte finns något som tyder på att införlivandet av bestämmelsen skulle ha skett genom en annan nationell bestämmelse (vilket ankommer på den nationella domstolen att kontrollera), tycks artiklarna 12 och 13 i direktivet om miljöansvar ha införlivats på ett ofullständigt sätt genom 11 § stycke 1 B-UHG. Detta gäller i den mån den bara ger tillgång till prövningsförfaranden för fysiska och juridiska personer vars rättigheter – som definieras i nationell rätt – kan kränkas genom en miljöskada, utan att sådan tillgång ges för personer som berörs eller kan antas bli berörda genom miljöskada på vatten i den mening som avses i artikel 12.1 a – såsom innehavare av fiskerättigheter.

89. Den hänskjutande domstolens andra fråga ska slutligen enligt min uppfattning besvaras på följande sätt: En nationell bestämmelse, enligt vilken innehavare av fiskerättigheter saknar tillgång till ett prövningsförfarande i den mening som avses i artikel 13 i direktivet om miljöansvar med anledning av en miljöskada enligt definitionen i artikel 2.1 b i direktivet om miljöansvar, strider mot artiklarna 12.1 a och 13 i detta direktiv.

28 — Århuskonventionen nämns inte i direktivet. Den omständigheten att artiklarna 12 och 13 var avsedda att i stort sett följa Århuskonventionen framgår av olika handlingar beträffande förarbetena (se, exempelvis, Vitbok om ersättningsansvar för miljöskador, KOM(2000) 66 slutlig, rådets handlingar 14289/02 och 7606/03, kommissionens meddelande enligt artikel 251.2 andra stycket i EG-fördraget om rådets gemensamma ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, SEK(2003) 1027 slutlig, och Report on the proposal for a directive on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage – Europaparlamentet (utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden), A5-0145/2003). Artikel 13 i direktivet om miljöansvar betraktas enligt s. 197 i Århuskonventionens vägledning för genomförandet som ett genomförande av artikel 9.3 i konventionen.

29 — Se dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 51).

30 — Se dom av den 13 januari 2015, rådet och kommissionen/Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P och C-405/12 P, EU:C:2015:5, punkt 51).

31 — The Aarhus Convention, An Implementation Guide, Förenta nationerna, andra utgåvan, 2014, s. 198, med hänvisning till meddelande ACCC/C/2005/11 (Belgien) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, punkt 35). Även om dokumentet saknar bindande verkan ”får det beaktas”. Se, exempelvis, dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 28).

3. Artikel 12.1 c i direktivet om miljöansvar

90. Om domstolen emellertid finner antingen att innehavare av fiskerättigheter inte omfattas av artikel 12.1 a i direktivet om miljöansvar eller att kategorin ”personer som berörs eller kan antas bli berörda” inte utgör en fristående kategori, anser jag att slutsatsen skulle vara densamma även enligt artikel 12.1 c i direktivet om miljöansvar. I resten av detta avsnitt beskriver jag därför kortfattat en alternativ bedömning enligt artikel 12.1 c i direktivet om miljöansvar.

91. I artikel 12.1 c i direktivet om miljöansvar nämns fysiska eller juridiska personer ”som hävdar att en rättighet kränkts, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning”.

92. Jag medger att artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar ger medlemsstaterna ansvaret för att avgöra vad som utgör ”kränkning av en rättighet”. Denna hänvisning till nationell rätt utgör utan tvekan ett erkännande av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning. [32]

93. Jag vill emellertid erinra om att utrymmet för skönsmässig bedömning inte är oinskränkt enligt tolkningsbestämmelserna i domstolens praxis beträffande begreppet ”kränkning av en rättighet”, vilket motsvarar de begrepp som används i artikel 9.2 i Århuskonventionen. [33] Artikel 9.2 i Århuskonventionen begränsar i själva verket medlemsstaternas handlingsutrymme när de ska bestämma reglerna för rättsliga åtgärder såtillvida som denna bestämmelse har till syfte att ge ”en omfattande tillgång till rättslig prövning”. [34] Domstolen har därför fastslagit att bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning inte ska tolkas restriktivt. [35]

94. Den omständigheten att målet att ge ”en omfattande tillgång till rättslig prövning” inte har återgetts ordagrant i artikel 12.1 i direktivet om miljöansvar leder inte till någon annan slutsats enligt min uppfattning. Övervägandena i punkterna 84–86 i detta förslag till avgörande är också tillämpliga när det gäller tolkningen av artikel 12.1 c i direktivet om miljöansvar.

95. Jag delar därför kommissionens uppfattning att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller artikel 12.1 c inte kan tolkas så, att hela grupper av rättighetsinnehavare urskillningslöst fråntas möjligheten att utöva de rättigheter som de åtnjuter enligt artiklarna 12 och 13 i direktivet om miljöansvar. Hänvisningen till nationell rätt för att avgöra vad som utgör ”kränkning av en rättighet” ger medlemsstaterna rätt att införa processuella och materiella villkor för att definiera begreppet. [36] Men att definiera villkor är något helt annat än att urskillningslöst utestänga stora grupper av personer vars rättigheter i synnerhet kan antas bli åsidosatta. [37]

96. Ovannämnda resonemang tycks gälla innehavare av fiskerättigheter med hänsyn till miljöskada på vatten. Det gäller i än högre grad i förevarande mål, eftersom Gert Folk vid den muntliga förhandlingen klargjorde att han är innehavare av exklusiva fiskerättigheter i det område som hans klagomål avser.

32 — Se, analogt, dom av den 12 maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 55), dom av den 7 november 2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 50), och dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 38). Se även dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, punkterna 32 och 33).

33 — Dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 39).

34 — Se dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 58).

35 — Se, analogt, dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 40).

36 — Se, exempelvis, för en tolkning av begreppet ”kränkning av en rättighet” i artikel 10a i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226) (nu artikel 11 i direktiv 2011/92), dom av den 7 november 2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 50 och följande punkter), och dom av den 12 maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 45). Se även dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, punkterna 30–35).

37 — Se dom av den 16 april 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punkt 42 och följande punkter).

V – **Förslag till avgörande**

97. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) på följande sätt:

1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador är tillämpligt på miljöskador på vatten som under oavbruten drift av en anläggning har orsakats av en händelse eller ett tillbud efter det datum som anges i artikel 19.1 i detta direktiv, även om anläggningen godkändes och togs i drift före detta datum.

2) Artikel 2.1 b i direktiv 2004/35 utgör hinder för en nationell bestämmelse som från begreppet miljöskada generellt och automatiskt undantar skador som har betydande negativa effekter på vattnets ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential när skadan täcks av ett tillstånd som har meddelats i enlighet med nationell rätt.

3) Artikel 2.1 b i direktiv 2004/35 ska tolkas så, att en nationell domstol vid prövningen av huruvida det föreligger en miljöskada inte är skyldig att tillämpa kriterierna i artikel 4.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område direkt när de behöriga myndigheterna inte har gjort någon bedömning av detta i enlighet med direktiv 2000/60.

4) Artiklarna 12.1 a och 13 i direktiv 2004/35 utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken innehavare av fiskerättigheter saknar tillgång till ett prövningsförfarande i den mening som avses i artikel 13 i direktiv 2004/35 med anledning av en miljöskada enligt definitionen i artikel 2.1 b i direktivet.