Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 10. januar 2017 [1]

Sag C-529/15

Gert Folk
mod
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig))

»Direktiv 2004/35/EF — miljøansvar — drift af et vandkraftværk — bevilling og drift inden tidspunktet for direktivets gennemførelse — tidsmæssigt anvendelsesområde — definition af skade på vandmiljøet — national ret, der undtager skade omfattet af en bevilling — undtagelse af negative virkninger, når artikel 4, stk. 7, i direktiv 2000/60/EF finder anvendelse — adgang til domstolsprøvelse i miljøsager — søgsmålskompetence i klageprocedurer — personer, som berøres eller kan forventes at blive berørt«

I – **Indledning**

1. I 1998 blev der givet bevilling til et vandkraftværk på floden Mürz i Østrig. Det har været i drift siden 2002. Gert Folk (»sagsøgeren«) har ret til at fiske nedstrøms fra kraftværket langs begge bredder af floden. Ifølge sagsøgeren skaber driften af kraftværket betydelige og gentagne kortvarige ændringer i vandstanden. Nogle vådområder udtørrer dermed ganske hurtigt. Dette fører til, at vandførende områder adskilles fra det strømmende vand, hvilket gør det umuligt for små og juvenile fisk at følge det afstrømmende vand. Fiskene dør.

2. Sagsøgeren indgav en klage til de kompetente myndigheder. Hans klage blev imidlertid afvist med den begrundelse, at kraftværkets drift var omfattet af en bevilling. Den forelæggende ret – den østrigske Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) – har stillet en række spørgsmål vedrørende tre problemstillinger. Den første vedrører det tidsmæssige anvendelsesområde for direktiv 2004/35/EF (miljøansvarsdirektivet, »MAD«) [2]. Den anden angår spørgsmålet, om definitionen af miljøskade i østrigsk lovgivning er i overensstemmelse med MAD, da lovgivningen undtager enhver skade, som er »omfattet af en bevilling«. Den nationale ret har også spurgt til den rolle, som artikel 4, stk. 7, i direktiv 2000/60/EF (rammedirektivet om vand, »RDV«) [3] spiller for definitionen af »skade på vandmiljøet« i henhold til MAD. Den tredje er, om en national bestemmelse, som forhindrer personer med fiskerettigheder i at indlede domstolsprøvelse, er i overensstemmelse med bestemmelser, som regulerer privatpersoners søgsmålskompetence i henhold til MAD.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 21.4.2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT 2004, L 143, s. 56), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF af 15.3.2006 (EUT 2006, L 102, s. 15) og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23.4.2009 (EUT 2009, L 140, s. 114).

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).

II – **Relevante retsforskrifter**

A – *EU-ret*

1. Miljøansvarsdirektivet

3. MAD's artikel 2, nr. 1), litra b) (i den udgave, der finder anvendelse i hovedsagen), specificerer, at »miljøskade« betyder »skade på vandmiljøet, dvs. en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af de pågældende vandressourcers økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potentiale som defineret i direktiv 2000/60/EF, med undtagelse af negative virkninger, der er omfattet af artikel 4, stk. 7, i nævnte direktiv«. I henhold til samme direktivs artikel 2, nr. 5), betyder »vand« »alle vandressourcer, der er omfattet af direktiv 2000/60/EF«.

4. MAD's artikel 12, stk. 1, der har overskriften »Anmodning om foranstaltninger«, har følgende ordlyd:

»Fysiske eller juridiske personer

a) som berøres eller kan forventes at blive berørt af en miljøskade

b) som har en tilstrækkelig interesse involveret i beslutningsprocessen på miljøområdet for så vidt angår skaden, eller

c) som hævder, at en rettighed er krænket, hvis en medlemsstats administrative regler stiller krav herom,

har adgang til at meddele den kompetente myndighed bemærkninger vedrørende miljøskader eller overhængende fare herfor, som de har kendskab til, og til at kræve, at den kompetente myndighed træffer foranstaltninger efter dette direktiv.

Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed.

[…]«

5. MAD's artikel 13, som vedrører »Klageprocedure«, bestemmer:

»1. De i artikel 12, stk. 1, omhandlede personer skal have adgang til at få prøvet lovligheden af den kompetente myndigheds afgørelser, handlinger eller undladelser i henhold til dette direktiv for en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk offentligt organ, som er kompetent til at prøve den processuelle og materielle lovlighed heraf.

2. Dette direktiv berører ikke bestemmelser i national ret, der regulerer adgangen til domstolsprøvelse, og nationale bestemmelser, hvorefter administrative klageprocedurer skal udtømmes, før der gives adgang til retslig prøvelse.«

6. MAD's artikel 17, der har overskriften »Tidsmæssigt begrænset anvendelse«, bestemmer, at direktivet ikke finder anvendelse på:

»– skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som fandt sted inden den i artikel 19, stk. 1, nævnte dato

– skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som finder sted efter den i artikel 19, stk. 1, nævnte dato, når den følger af en bestemt aktivitet, som fandt sted og blev afsluttet inden denne dato

– skade, såfremt der er gået mere end 30 år, siden den emission, begivenhed eller hændelse, der førte til skaden, har fundet sted.«

2. Rammedirektivet om vand

7. RDV's artikel 4, stk. 7, bestemmer, at medlemsstaterne ikke misligholder direktivet, hvis:

»– manglende opnåelse af god grundvandstilstand, god økologisk tilstand eller, hvor det er relevant, godt økologisk potentiale, eller manglende forebyggelse af forringelse af et overfladevandområdes eller en grundvandsforekomsts tilstand skyldes nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau, eller hvis

– manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden »høj« til tilstanden »god« skyldes nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter

og følgende betingelser alle er opfyldt:

a) der tages alle praktisk gennemførlige skridt for at mindske den skadelige indvirkning på vandforekomstens tilstand

b) grundene til disse ændringer eller forandringer er specifikt angivet og forklaret i den vandområdeplan, der kræves i henhold til artikel 13, og målene revideres hvert sjette år

c) ændringerne eller forandringerne er begrundet i væsentlige samfundsinteresser, og/eller nyttevirkningerne for miljøet og samfundet ved opnåelse af målene i stk. 1 er mindre end de nyttevirkninger, der følger af de nye ændringer eller forandringer for befolkningens sundhed, opretholdelsen af menneskers sikkerhed og en bæredygtig udvikling, og

d) de nyttige mål, der tilsigtes ved de nye ændringer eller forandringer af vandområdet, kan ikke på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning.«

B – *Østrigsk ret*

8. MAD er blevet gennemført på forbundsniveau i Østrig ved Bundes-Umwelthaftungsgesetz (forbundslov om miljøansvar, »B-UHG«)[4]. I henhold til B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), omfatter »miljøskade« »enhver betydelig skade på vandmiljøet, dvs. en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af de pågældende vandressourcers økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potentiale som defineret i Wasserrechtsgesetz 1959 [vandlovgivning, »WRG«[5]] […] og ikke er omfattet af en bevilling i henhold til [WRG] […]«.

4 — BGBl. I, nr. 55/2009 af 19.6.2009.

5 — BGBl. nr. 215/1959 af 16.10.1959, med senere ændringer.

9. B-UHG's § 11 bestemmer:

»1) Fysiske eller juridiske personer, hvis rettigheder kan blive krænket som følge af en miljøskade, er berettiget til at indgive skriftlig klage og kræve, at den regionale administrative myndighed, på hvis geografiske område den påståede miljøskade er indtrådt, træffer foranstaltninger efter § 6 og § 7, stk. 2. […]

2) Med henblik på anvendelsen af stk. 1, første punktum, omfatter »rettigheder« […]

2. for så vidt angår vandmiljøet: bestående rettigheder som omhandlet i § 12, stk. 2, i [WRG] […]«

III – **Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og præjudicielle spørgsmål**

10. Selskabet Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH driver et vandkraftværk ved floden Mürz med et afløbsområde på 1 455 m. Sagsøgeren har fiskerettigheder nedstrøms langs begge bredder af floden Mürz fra kraftværket på et område, der er ca. 12 km langt.

11. Kraftværket fik driftsbevilling ved afgørelse fra Landeshauptmann von Steiermark (guvernøren for delstaten Steiermark) i 1998. Det har været i drift siden 2002.

12. Den 29. september 2009 indgav sagsøgeren en miljøklage til Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (forvaltningen for regionen Mürzzuschlag) i henhold til en procedure i B-UHG's § 11. Han gjorde gældende, at vandkraftværket havde forvoldt betydelig miljøskade, der havde forstyrret fiskenes naturlige reproduktion. Betydelige kortvarige ændringer i vandstanden fører til hurtig udtørring af vådområder, hvilket medfører, at vandførende områder bliver adskilt fra det rindende vand. Dette gør det umuligt for små og juvenile fisk at følge det afstrømmende vand. Det fører gentagne gange til, at fiskene dør over en længere strækning af floden. Sagsøgeren påstod, at dette skyldes, at der ikke er nogen bypass-ledning ved kraftværket, og den måde, hvorpå kraftværket drives.

13. Forvaltningen for regionen Mürzzuschlag og efterfølgende Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (forvaltningsdomstolen i delstaten Steiermark, »UVS«) afviste sagsøgerens klage. UVS' afgørelse af 15. maj 2012 byggede i det væsentlige på det forhold, at guvernøren for delstaten Steiermark havde udstedt bevilling til vandkraftværkets drift. Afgørelsen indeholdt også bestemmelse om foreskrevne vandmængder. Den påståede skade var dermed omfattet af en bevilling udstedt i medfør af WRG. Derfor forelå der ingen miljøskade i overensstemmelse med B-UHG's § 4, stk. 1, litra a).

14. Sagsøgeren har anfægtet UVS' afgørelse ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), som er den forelæggende ret. Han har påstået, at B-UHG er uforenelig med MAD: Alle bevillinger, der er udstedt i henhold til WRG, bør ikke udelukke miljøskade.

15. I denne sammenhæng har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [MAD] også anvendes på skader, der ganske vist er opstået efter den i miljøansvarsdirektivets artikel 19, stk. 1, nævnte dato, men som kan henføres til driften af et anlæg (vandkraftværk), som blev godkendt og taget i drift inden den nævnte dato, og som er omfattet af en bevilling i overensstemmelse med lovgivningen på vandområdet?

2) Er [MAD], navnlig direktivets artikel 12 og 13, til hinder for en national bestemmelse, hvorefter erhvervsfiskere ikke har adgang til en klageprocedure som omhandlet i [MAD's] artikel 13 for så vidt angår en miljøskade som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 1), litra b)?

3) Er [MAD], navnlig direktivets artikel 2, nr. 1), litra b), til hinder for en national bestemmelse, hvorefter en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af de pågældende vandressourcers økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potentiale, er undtaget fra begrebet »miljøskade«, såfremt skaden er omfattet af en bevilling, der er givet i henhold til en national lovbestemmelse?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende:

Skal der i de tilfælde, hvor der i forbindelse med den bevilling, der er udstedt i henhold til de nationale bestemmelser, ikke sker en efterprøvelse af kriterierne i RDV's artikel 4, stk. 7, […] (eller gennemførelsen heraf i national ret), ved undersøgelsen af, om der foreligger en miljøskade som omhandlet i [MAD's] artikel 2, nr. 1), litra b), […] ske en direkte anvendelse af [RDV's] artikel 4, stk. 7, […] og en efterprøvelse af, om kriterierne i denne bestemmelse er opfyldt?«

16. Sagsøgeren, den østrigske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Sagsøgeren og Kommissionen deltog i retsmødet den 19. oktober 2016.

IV – **Bedømmelse**

17. Dette forslag til afgørelse er opbygget på følgende måde. For det første undersøger jeg den tidsmæssige anvendelse af MAD (A). For det andet analyserer jeg to spørgsmål, som vedrører definitionen af »miljøskade«. Jeg undersøger navnlig, om undtagelsen i østrigsk ret af skade »omfattet af en bevilling« er i overensstemmelse med definitionen af skade på vandmiljøet i henhold til MAD's artikel 2, nr. 1), litra b) (B). Derefter behandler jeg spørgsmålet om definitionens undtagelse af »negative virkninger, der er omfattet af [RDV's] artikel 4, stk. 7, […]« (C). Endelig drøfter jeg problemstillingen om søgsmålskompetence for indehavere af fiskerettigheder (MAD's artikel 12 og 13) (D).

A – *Første spørgsmål – den tidsmæssige anvendelse af MAD*

18. Den forelæggende ret har med det første spørgsmål spurgt, om MAD finder anvendelse på skade, der er opstået *efter* datoen for direktivets gennemførelse, men som skyldes driften af et vandkraftværk, der fik bevilling og blev taget i drift *inden* den dato.

19. Medlemsstaterne skal gennemføre MAD i national ret inden den 30. april 2007 (MAD's artikel 19, stk. 1). Der er tre tidsmæssige videreudviklinger heraf eller rettere undtagelser hertil tilføjet ved MAD's artikel 17. MAD's artikel 17, første led, der er relevant for omstændighederne i denne sag, bestemmer, at direktivet ikke finder anvendelse på »skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som fandt sted inden den i artikel 19, stk. 1, nævnte dato«.

20. Den forelæggende ret har understreget, at kraftværket fik bevilling i 1998 og har været i drift siden 2002. Begge disse datoer ligger før den 30. april 2007. Skaden påstås dog at være sket efter den dato. Den forelæggende ret har spurgt, om MAD's artikel 17, første led (gennemført ved B-UHG's § 18), finder anvendelse. Retten er i tvivl om, hvad der udgør en »begivenhed« eller »hændelse« i sammenhæng med skade forvoldt ved driften af et vandkraftværk. Ifølge den forelæggende ret finder MAD ikke anvendelse, hvis det var den omstændighed, at vandkraftværket blev taget i drift, der udgjorde »begivenheden« eller »hændelsen«.

21. Sagsøgeren har gjort gældende, at den »begivenhed« eller »hændelse«, som forvolder skade, ikke er den omstændighed, at kraftværket tages i drift. Det er begivenhedens (stop af turbinen) gentagne forekomst, der sker flere gange om året, og som er fortsat med at forekomme efter den 30. april 2007. Den østrigske regering har gjort gældende, at det afgørende element ved fortolkningen af artikel 17,

første led, er, om skaden blev forvoldt før eller efter udløbet af gennemførelsesfristen. MAD finder følgelig anvendelse på enhver skade, der stadig pågår efter den 30. april 2007, forvoldt af driften af kraftværket, som fik bevilling og blev taget i drift inden den dato. Ifølge Kommissionen gør artikel 17 det klart, at den »begivenhed«, som forvolder skade, »følger af« en »aktivitet«, men den ligestiller ikke begivenheden med aktiviteten.

22. Den forelæggende ret og de parter, der har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen, har foreslået forskellige relevante tidspunkter: i) datoen for bevillingen, ii) kraftværkets idriftsætning og iii) de individuelle (gentagne) begivenheder – nemlig stop af turbinen, der skabte udsving i vandstanden. Den forelæggende ret har ønsket at sikre sig, hvilket af disse tre tidspunkter der udgør den »begivenhed« eller »hændelse«, som artikel 17, første led, henviser til.

23. Som jeg ser det, er der ikke tvivl om, at den relevante »begivenhed« eller »hændelse« vedrører den tredje kategori: De faktiske fysiske ændringer i flodens vandstand, som synes at være den umiddelbare og nødvendige grund til den påståede skade.

24. Dette støttes af Domstolens praksis, hvoraf det følger, at MAD's artikel 17, første og andet led, sammenholdt med 30. betragtning til direktivet medfører, at direktivet finder anvendelse på skader, der er forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, der er indtrådt efter den 30. april 2007, »når disse skader er opstået som følge af enten aktiviteter, der er udøvet efter denne dato, eller aktiviteter, der er udøvet før denne dato, men som ikke er blevet bragt til ophør inden denne dato« [6].

25. Både *videreførte* og *gentagne* begivenheder, der forvolder skade efter den 30. april 2007, er dermed omfattet af MAD. Det tilkommer de nationale retter på baggrund af det detaljerede kendskab til denne sag at efterprøve den foreliggende form for begivenhed, og om den pågældende skade dermed henhører under MAD's tidsmæssige anvendelsesområde [7]. Af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, forekommer det, at den relevante »begivenhed« eller »hændelse« hverken er bevillingen eller kraftværkets idriftsætning, men de individuelle tilfælde, hvor kraftværkets drift fører til udsving i vandstanden.

26. Det forhold, at den påståede skade skyldes driften af et kraftværk, som fik bevilling og blev taget i drift inden den i MAD fastsatte frist, er uden betydning.

27. MAD's artikel 17, første led, undtager udelukkende begivenheder eller hændelser, som er foregået før datoen for gennemførelsen. Den dækker derimod ikke nye begivenheder eller hændelser, der skyldes en aktivitet, som blev påbegyndt før den dato, men fortsætter derefter. Jeg er derfor enig i det synspunkt, som generaladvokat Kokott gav udtryk for i sit forslag til afgørelse, ERG m.fl.: MAD skal finde anvendelse, når en videreført aktivitet, der allerede var påbegyndt inden direktivets ikrafttræden, medfører nye miljøskader efter den 30. april 2007 [8].

28. En systematisk fortolkning af forskellige artikler i MAD bekræfter også, at begrebet »begivenhed« eller »hændelse« ikke kan ligestilles med begrebet »aktivitet«. Begrebet »erhvervsmæssig aktivitet« er selvstændigt defineret i artikel 2, nr. 7), som »enhver aktivitet, der udføres i forbindelse med en økonomisk aktivitet, en forretning eller en virksomhed, uanset om denne er privat eller offentlig eller udføres med eller uden økonomisk gevinst for øje«. Artikel 3 definerer MAD's materielle anvendelsesområde under henvisning til de »erhvervsmæssige aktiviteter«, der er opført i bilag III hertil, uanset hvornår aktiviteten blev påbegyndt.

6 — Domme af 9.3.2010, ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 40 og 41), og ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 34), kendelse af 9.3.2010, Buzzi Unicem m.fl. (C-478/08 og C-479/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:129, præmis 32), og dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl. (C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 44).

7 — Domme af 9.3.2010, ERG m.fl. (C-378/08, EU:C:2010:126, præmis 43), og ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 36).

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

29. Artikel 17 fastsætter det tidsmæssige anvendelsesområde for MAD med det formål at beskytte retssikkerheden ved at hindre, at direktivet anvendes med tilbagevirkende kraft. Artikel 17, andet led, undtager kun skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, som finder sted efter datoen for gennemførelsen, når den følger af en bestemt aktivitet, som fandt sted og blev afsluttet inden denne dato. Som Kommissionen har bemærket, fratages MAD's artikel 17, andet led, sin mening, hvis det forhold, at et vandkraftværk tages i drift – dvs. »aktivitetens« påbegyndelse – blev ligestillet med »begivenheden« eller »hændelsen«.

30. Som følge af det ovenstående er det min opfattelse, at det første spørgsmål bør besvares således: MAD finder anvendelse på skade på vandmiljøet forvoldt under den fortsatte drift af et anlæg ved en begivenhed eller hændelse, der finder sted efter den i direktivets artikel 19, stk. 1, nævnte dato, selv hvis anlægget havde fået bevilling eller var taget i drift inden den dato.

B – *Tredje spørgsmål – definitionen af »skade på vandmiljøet« i MAD*

31. B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), bestemmer, at skade på vandmiljøet udgøres af enhver skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af den økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potentiale som defineret i WRG og »ikke er omfattet af en bevilling i henhold til [WRG]«.

32. Ifølge den forelæggende ret betyder denne undtagelse, at idet vandkraftværket har været drevet i henhold til en bevilling udstedt i medfør af WRG, kan den omtvistede skade ikke udgøre en miljøskade. Den forelæggende ret har spurgt, om undtagelsen af skade, der er omfattet af en bevilling udstedt i henhold til national ret, fra definitionen af skade på vandmiljøet er i overensstemmelse med MAD's artikel 2, nr. 1), litra b).

33. Som jeg vil forklare nedenfor, er jeg af den opfattelse, at en sådan automatisk og vilkårlig undtagelse bestemt ikke er tilladt. Det bør dog fra begyndelsen også understreges, at svaret i dette forslag til afgørelse kun vedrører det specifikke spørgsmål, som den nationale ret har stillet. Det vedrører ikke og foregriber på ingen måde andre elementer af definitionen af miljøskade, såsom problemstillingen om, hvornår og hvorvidt negative påvirkninger er »betydelige«.

34. Den østrigske regering har anført, at B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), er i overensstemmelse med MAD's artikel 2, nr. 1), litra b). Regeringen er fortaler for en fortolkning af den bestemmelse i MAD i lyset af RDV. Den har påstået, at en bevilling i henhold til WRG kun kan udstedes, hvis det er garanteret, at projektet overholder den almene interesse, nemlig hvis det sikres, at projektet ikke vil medføre betydelige negative påvirkninger af vandkvaliteten eller den økologiske tilstand. Af denne grund bør en aktivitet, for så vidt som den har fået bevilling, ifølge den østrigske regering ikke give anledning til ansvar.

35. Kommissionen og sagsøgeren er af en anden opfattelse. De har gjort gældende, at undtagelsen i B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), ikke er i overensstemmelse med MAD's artikel 2, nr. 1), litra b). Den sidstnævnte indeholder ingen undtagelse vedrørende skade, der er omfattet af en bevilling.

36. Jeg er enig med sagsøgeren og Kommissionen. Den østrigske regerings standpunkt kan ikke tiltrædes.

37. MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), indeholder ingen generel undtagelse for skade, der er omfattet af en bevilling, fra begrebet »miljøskade«. Bestemmelsen giver kun mulighed for undtagelse fra definitionen af skade på vandmiljøet for de negative påvirkninger, hvorpå RDV's artikel 4, stk. 7, finder anvendelse.

38. Den generelle undtagelse af skade, der er omfattet af en bevilling, i B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), kan ikke subsumeres under undtagelsen om negative påvirkninger i RDV's artikel 4, stk. 7. Anvendelsesområdet for undtagelsen i østrigsk ret er meget bredere og begrebsmæssigt ganske anderledes end undtagelsen i RDV.

39. RDV's artikel 4, stk. 7, fastslår, at medlemsstaterne ikke tilsidesætter direktivet, hvis den manglende opnåelse af god grundvandstilstand, god økologisk tilstand eller potentiale eller manglende forebyggelse af forringelse af et overfladeområdes eller en grundvandsforekomsts tilstand skyldes *nye ændringer* af overfladevandområdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau, eller hvis manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden høj til tilstanden god skyldes *nye* bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter.

40. For at en fravigelse kan finde anvendelse, skal betingelserne i RDV's artikel 4, stk. 7, litra a)-d), der er gengivet ovenfor i punkt 7 i dette forslag til afgørelse, være opfyldt [9]. Medlemsstaterne skal ganske vist nægte at godkende et projekt, der kan medføre en forringelse af tilstanden for et berørt overfladevandområde, medmindre det pågældende projekt anses for at være omfattet af en undtagelse i henhold til RDV's artikel 4, stk. 7 [10]. Det blotte forhold, at der foreligger en godkendelse, indebærer imidlertid ikke nødvendigvis, at alle kriterierne i RDV's artikel 4, stk. 7, er opfyldt. Der er således ikke noget, der sikrer, at alle kriterierne i RDV's artikel 4, stk. 7, altid og automatisk er opfyldt, hvor der er udstedt en godkendelse. Dette er navnlig tilfældet, når de omtvistede godkendelser er tidligere end RDV. Af alle disse grunde kan den generelle undtagelse af skader, der er omfattet af en bevilling, i B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), ikke passe ind i undtagelsen i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), under henvisning til RDV's artikel 4, stk. 7.

41. Den østrigske regering har dog tilføjet, at den ovennævnte undtagelse ikke udgør en fuldstændig undtagelse fra ansvar. For det første og i henhold til tilblivelseshistorien for B-UHG anses skade, der skyldes funktionsfejl (hændelse), ikke for omfattet af en bevilling. For det andet giver WRG's § 21a myndighederne mulighed for at gribe ind ud fra almene hensyn efter, at en bevilling er blevet udstedt og stille yderligere krav, tilpasninger, midlertidige restriktioner og endog forbud.

42. Efter min opfattelse medfører disse argumenter ikke, at »bevillingsundtagelsen« i B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), er i overensstemmelse med MAD's artikel 2, nr. 1), litra b).

43. For det første er der, selv hvis skade, der skyldes hændelser forvoldt af funktionsfejl, blev anset for ikke at være »omfattet« af en bevilling, intet, som forhindrer, at der kan ske skade på grund af anlæggets »normale« drift. En sådan normal drift kan have følger, som er uforudsete eller ikke er forventede på bevillingstidspunktet.

44. For det andet sikrer det forhold, at bevillinger i henhold til de nationale bestemmelser om vand kan tilpasses, eller der kan træffes andre korrigerende foranstaltninger, ikke, at de ved MAD indførte mekanismer og forpligtelser finder anvendelse og overholdes. Det forhold, at der eksisterer en procedure for ændring af og kontrol med eksisterende bevillinger i henhold til WRG's § 21a, ændrer ikke på, at skader, der er omfattet af en bevilling, uanset om den er genstand for den procedure eller ikke, er undtaget fra skadesbegrebet og dermed fra anvendelsesområdet for de nationale regler, der gennemfører MAD. Under alle omstændigheder har den østrigske regering ikke anført, at den ovennævnte bestemmelse tilsigter at overholde kravene i RDV's artikel 4, stk. 7.

9 — Jf. dom af 4.5.2016, Kommissionen mod Østrig (C-346/14, EU:C:2016:322, præmis 65 og 66), og af 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 67).

10 — Dom af 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, præmis 50).

45. Endvidere gør det i vidt omfang MAD overflødig, hvis det antages, at det forhold, at der foreligger en bevilling, automatisk overholder standarderne i RDV, således at muligheden for, at betydelige negative påvirkninger opstår, forhindres. Det materielle anvendelsesområde for MAD fastlægges i artikel 3. Denne artikel bestemmer, at direktivet for så vidt angår skade på vandmiljøet og på jord finder anvendelse på de erhvervsmæssige aktiviteter, der er opført i bilag III, uanset om der er handlet forsætligt eller uagtsomt. I henhold til ottende betragtning til MAD udgør disse erhvervsmæssige aktiviteter, der er identificeret under henvisning til den relevante unionslovgivning, en risiko for menneskers sundhed eller miljøet. Det følger af arten af de opregnede aktiviteter, at mange af dem, hvis ikke dem alle, sandsynligvis kræver godkendelse. Det er navnlig tilfældet for aktiviteter, der er omfattet af punkt 6 i bilag III til MAD, som henviser til »[i]ndvinding og opmagasinering af vand, hvortil der kræves forhåndstilladelse i medfør af [RDV]«.

46. En systematisk fortolkning bekræfter, at den rolle, som bevillinger spiller inden for rammerne af MAD, ikke kan være, at skade, der er omfattet af dem, generelt kan undtages fra den overordnede definition af skade på vandmiljøet. Som Kommissionen har gjort gældende, støtter MAD's artikel 8, stk. 4, litra a), denne konklusion.

47. MAD's artikel 8, stk. 1, bestemmer, at det i princippet er operatøren, der skal bære omkostningerne ved forebyggende og afhjælpende foranstaltninger. MAD's artikel 8, stk. 4, bestemmer dog, at medlemsstaterne kan tillade, at operatøren ikke bærer omkostningerne i forbindelse med afhjælpende foranstaltninger, hvis operatøren kan påvise, at han ikke har handlet forsætligt eller uagtsomt i to situationer: a) når begivenheden udtrykkeligt var tilladt, og b) når aktiviteten ikke blev anset for at ville forårsage skader ifølge den videnskabelige og tekniske viden på det tidspunkt, hvor den fandt sted.

48. MAD's artikel 8, stk. 4, litra a), giver ganske vist medlemsstaterne mulighed for at indføre et »forsvar« for operatørerne, således at de ikke skal bære omkostningerne ved forebyggelse og afhjælpende handlinger.

49. B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), kan dog ikke anses for en gennemførelse af MAD's artikel 8, stk. 4, litra a).

50. For det første er der, som Kommissionen med rette har foreslået, intet i de dokumenter, der er fremlagt for Domstolen, som antyder, at Østrig har valgt at udnytte denne mulighed i national ret.

51. For det andet forekommer B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), selv hvis dette var tilfældet, at have et meget bredere formål og anvendelsesområde end blot et »forsvar« for operatørerne, som giver dem mulighed for ikke at bære afhjælpende omkostninger. Den undtager alle skader på vandmiljøet, der er omfattet af en bevilling i henhold til WRG, fra skadebegrebet, hvorved det forhindres, at forpligtelserne i MAD om forebyggende og afhjælpende omkostninger i det hele taget udløses. MAD's artikel 8, stk. 4, litra a), fjerner derimod ikke forpligtelserne vedrørende forebyggende omkostninger. Endvidere forudser reglerne om forebyggende og afhjælpende handlinger i MAD's artikel 5 og 6, at de kompetente myndigheder kan vælge selv at handle [11].

52. For det tredje er to specifikke elementer i MAD's artikel 8, stk. 4, litra a), værd at fremhæve: i) beviset for manglende fortsæt eller uagtsomhed, og ii) det forhold, at en emission eller begivenhed udtrykkeligt er blevet tilladt i medfør af og fuldt ud i overensstemmelse med betingelserne i den tildelte tilladelse. Ordlyden af MAD's artikel 8, stk. 4, litra a), kræver åbenlyst, at operatøren skal »påvise«

11 — Jf. MAD's artikel 5, stk. 3, litra d), og stk. 4, og artikel 6, stk. 2, litra e), og stk. 3. Jf. dom af 9.3.2010, ERG m.fl. (C-379/08 and C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 88).

begge disse. Dette nødvendiggør åbenlyst en individuel konkret analyse, hvorunder operatørens sindstilstand og det forhold, at »emissionen eller begivenheden« fuldt ud er i overensstemmelse med tilladelsen, skal vurderes. B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), som forekommer at finde anvendelse uanset fortsæt eller uagtsomhed, synes at være i strid med disse krav.

53. Som følge heraf foreslår jeg, at svaret på det tredje spørgsmål bør være, at MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), er til hinder for en national bestemmelse, som generelt og automatisk undtager skader, som medfører en betydelig negativ påvirkning af de pågældende vandressourcers økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potentiale, fra begrebet miljøskade, når skaden er omfattet af en bevilling udstedt i overensstemmelse med national lov.

C – *Fjerde spørgsmål – krydshenvisningen til RDV's artikel 4, stk. 7*

54. Hvis »undtagelsen« i B-UHG's § 4, stk. 1, litra a), måtte blive erklæret uforenelig med MAD's artikel 2, nr. 1), litra b) (som jeg har foreslået i punkt 53 i dette forslag til afgørelse), har den forelæggende ret spurgt, om RDV's artikel 4, stk. 7, skal finde direkte anvendelse. Indeholdt i dette spørgsmål er indirekte den problemstilling, om det tilkommer en national ret at afgøre, om de i bestemmelsen opstillede kriterier er opfyldt, med henblik på at afgøre, om der er sket miljøskade i den i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), omhandlede forstand.

55. Mit kortfattede svar på de to specifikke spørgsmål, som den nationale ret har stillet, er »nej«.

56. For det første er jeg enig med Kommissionen i, at RDV's artikel 4, stk. 7, ikke finder direkte anvendelse. Hvis man ser bort fra den ganske udefinerbare vurdering af, hvad der er klart og præcist, er bestemmelsen bestemt ikke ubetinget. Anvendelsen heraf er underlagt en række yderligere gennemførende trin, en række kvalitative efterprøvelser, hvorved der kan argumenteres for, at medlemsstaterne har et vidt skøn. Krydshenvisningen til RDV's artikel 4, stk. 7, i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), ændrer ikke noget med hensyn til denne vurdering.

57. Den manglende direkte virkning af RDV's artikel 4, stk. 7, både i sig selv eller hvis integreret ved krydshenvisningen i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), forvarsler det benægtende svar på andet led i det fjerde spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet. Efter min opfattelse skal den nationale ret ikke foretage en selvstændig vurdering af kriterierne i RDV's artikel 4, stk. 7, selv om der er en krydshenvisning til bestemmelsen i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b) [12].

58. MAD finder anvendelse i nær forbindelse med andre EU-retlige miljøinstrumenter. Femte betragtning hertil udtrykker formålet om sammenhængen i og den rette systematiske funktion af MAD med hensyn til anden relevant miljølovgivning og peger på behovet for at anvende fælles kriterier ved definitionen af begreber, der stammer fra andre instrumenter i EU-miljøretten. Formålet om sammenhæng afspejles i MAD's artikel 2, nr. 5), hvorefter »vand« betyder »alle vandressourcer, der er omfattet af [RDV]«. Definitionen af skade på vandmiljøet afspejler videre dette ved at henvise til specifikke definitioner i RDV, f.eks. »kvantitativ tilstand« og »økologisk tilstand«. Definitionen af »skade på vandmiljøet« i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), undtager også »negative virkninger, der er omfattet af [RDV's artikel 4, stk. 7]«. Tilblivelseshistorien viser, at formålet med henvisningen til

12 — Der er en underliggende definitorisk problemstilling, der måske er værd at anerkende her: Bør integrationen via en krydshenvisning af en direktivbestemmelse i afsnittet med definitioner i et andet direktiv og den nationale rets potentielle behandling heraf faktisk kaldes »direkte virkning«? Eller er det snarere et tilfælde af fortolkning af ikke nærmere bestemte retlige begreber i et direktiv ved en krydshenvisning til bestemmelsen i et andet direktiv? Lige så interessant, som en sådan akademisk drøftelse kan være, er den af begrænset relevans for de specifikke spørgsmål, som den nationale ret har stillet, idet det nyttige svar efter min opfattelse synes at være det samme, uanset den taksonomiske kasse, som dette fænomen eventuelt måtte blive puttet i.

denne undtagelse i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), netop er at tage hensyn til de specifikke fravigelser, der er tilladt med RDV[13]. Hvis en medlemsstats tilsidesættelse af RDV er udelukket, fordi de strenge kriterier i artikel 4, stk. 7, er blevet opfyldt, bestemmer MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), at MAD's mekanismer for miljøansvar heller ikke bør udløses.

59. Undtagelsen i RDV's artikel 4, stk. 7, finder anvendelse på nye ændringer eller forandringer eller nye bæredygtige udviklingsaktiviteter, hvis en række kriterier og betingelser er opfyldt[14]. Overholdelse af disse krav kan kun sikres gennem vurdering af forskellige og ganske tekniske parametre, der er indført ved RDV[15]. Dette omfatter bl.a. eksistensen af en vandområdeplan, som specifikt opstiller grundene til ændringer eller forandringer[16].

60. Ud fra et institutionelt synspunkt bestemmer RDV's artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne skal sikre passende administrative ordninger for anvendelse af bestemmelserne i direktivet inden for hvert vandområdedistrikt på deres område, herunder fastlæggelse af den ansvarlige myndighed[17]. RDV fastsætter ikke de specifikke myndigheder, der er ansvarlige for at sikre overholdelsen af kriterierne i artikel 4, stk. 7. Det er dermed de nationale gennemførelsesbestemmelser, der skal definere de specifikke procedurer, og de kompetente myndigheder, der har til opgave at sikre, om betingelserne for anvendelse af RDV's artikel 4, stk. 7, er opfyldt.

61. Det er intet i de for Domstolen fremlagte sagsakter, som antyder, at Østrig ikke har gennemført RDV's artikel 4, stk. 7, i national ret, eller at Østrig ikke har gennemført den korrekt[18]. Under disse omstændigheder fremgår det af fast retspraksis, at når et direktiv er blevet gennemført, får det fortrinsvis retsvirkning i forhold til borgerne ved de gennemførelsesbestemmelser, der er udstedt af den pågældende medlemsstat[19].

62. Muligheden for at anvende undtagelsen i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), forudsætter, at RDV's artikel 4, stk. 7, finder anvendelse. En sådan anvendelse skal imidlertid ske i henhold til de relevante nationale gennemførelsesbestemmelser og efter de procedurer, der er fastlagt i de nationale bestemmelser til gennemførelse af RDV's artikel 4, stk. 7. Definitionen af MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), ved krydshenvisningen til RDV's artikel 4, stk. 7, kan derfor ikke forstås således, at den pålægger de nationale retter til at se bort fra eksisterende nationale processuelle og institutionelle ordninger, der er indført for at overholde de ved RDV indførte forpligtelser. Dette er med forbehold for muligheden for, at de af disse myndigheder trufne afgørelser er undergivet domstolskontrol.

63. Jeg foreslår derfor, at svaret på det fjerde spørgsmål bør være det følgende: MAD's artikel 2, nr. 1), litra b), skal fortolkes således, at en national ret for at afgøre, om der foreligger »miljøskade«, ikke skal anvende kriterierne i RDV's artikel 4, stk. 7, direkte, hvis de kompetente myndigheder i henhold til RDV ikke har foretaget en vurdering.

13 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, KOM(2002) 17 endelig (EFT 2002, C 151 E, s. 132).

14 — Jf. punkt 7 i dette forslag til afgørelse.

15 — Jf. fælles gennemførelsesstrategi for rammedirektivet om vand – vejledende dokument nr. 20 om undtagelse til miljødirektiverne, teknisk rapport 2009/027. De tekniske vanskeligheder, der er forbundet med gennemførelsen og anvendelsen af RDV's artikel 4, stk. 7, har medført, at en ad-hoc arbejdsgruppe har fået mandat til at udarbejde en vejledning om bestemmelsens gennemførelse inden for rammerne af arbejdsprogrammet 2016-2018 for den fælles gennemførelsesstrategi for rammedirektivet om vand og oversvømmelsesdirektivet.

16 — RDV's artikel 4, stk. 7, litra b).

17 — RDV's artikel 3, stk. 8, bestemmer, at medlemsstaterne skal forsyne Kommissionen med en liste over deres ansvarlige myndigheder og de oplysninger, der er opstillet i bilag I til direktivet.

18 — Kommissionen har derimod gjort gældende, at bestemmelsen er blevet gennemført i national ret uden at blive modsagt af nogen af parterne. Det forekommer, at gennemførelsesbestemmelsen er WRG's § 104a, stk. 1, efter ændring heraf i 2003 (BGBl. I nr. 82/2003 af 29.8.2003). Det kan tilføjes, at dom af 4.5.2016, Kommissionen mod Østrig (C-346/14, EU:C:2016:322, præmis 81), giver et eksempel på anvendelsen af sådanne regler i østrigsk ret. Domstolen forkastede i den sag den traktatbrudssag, som Kommissionen havde anlagt på grundlag af artikel 4, stk. 1 og 7, i direktiv 2000/60. Traktatbrudsproceduren fra 2007 skyldtes en afgørelse fra guvernøren i Steiermark, som udstedte bevilling til opførelse af et vandkraftværk i Schwarze Sulm. Domstolen fandt, at afgørelsen havde taget hensyn til alle betingelserne i artikel 4, stk. 7, i direktiv 2000/60 og med rette kunne anse dem for opfyldt.

19 — Jf. f.eks. dom af 15.7.1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, præmis 24).

D – *Andet spørgsmål: fiskerettigheder og søgsmålskompetence*

64. Den forelæggende rets andet spørgsmål er: Er MAD's artikel 12 og 13 til hinder for en national bestemmelse, som ikke giver personer, der har fiskerettigheder, ret til at indlede en klageprocedure (herefter »artikel 13-klageproceduren«) i forhold til miljøskade som defineret i direktivets artikel 2, nr. 1), litra b)?

65. Ifølge den forelæggende ret bestemmer B-UHG's § 11, stk. 1, at fysiske og juridiske personer, hvis rettigheder kan være blevet tilsidesat ved miljøskade, kan indgive en miljøklage. B-UHG's § 11, stk. 2, specificerer de rettigheder, der kan påberåbes: I forhold til vand omfatter bestemmelsens stk. 2, »eksisterende rettigheder i den i WRG's § 12, stk. 2, omhandlede forstand«. WRG's § 12, stk. 2, nævner imidlertid ikke rettighederne for personer, der har fiskerettigheder. Den forelæggende ret har forklaret, at en ordlydsfortolkning af disse bestemmelser er til hinder for, at indehavere af fiskerettigheder kan indgive en miljøklage over skade på deres fiskerettigheder.

66. Den østrigske regering har gjort gældende, at den omtvistede nationale bestemmelse er i overensstemmelse med MAD's artikel 12 og 13. Det forhold, at indehavere af fiskerettigheder ikke er udtrykkeligt nævnt i WRG's § 12, stk. 2, som B-UGH § 11, stk. 1, henviser til, er omfattet af det skøn, som medlemsstaterne har i henhold til direktivet.

67. Sagsøgeren og Kommissionen er af den modsatte opfattelse. MAD's artikel 12 og 13 er til hinder for en national bestemmelse, som udelukker indehavere af fiskerettigheder fra at indlede en artikel 13-klageprocedure. Denne kategori af rettighedshavere er omfattet af artikel 12, stk. 1, litra a), fordi den »berøres eller kan forventes at blive berørt« i bestemmelsens forstand. Kommissionen har subsidiært argumenteret for, at indehavere af fiskerettigheder er omfattet af MAD's artikel 12, stk. 1, litra c).

68. Jeg er enig med sagsøgeren og Kommissionen. Jeg er af den opfattelse, at artikel 12, stk. 1, indeholder tre uafhængige kategorier af personer, som skal tildeles søgsmålskompetence i henhold til national ret (1). Efter min opfattelse »berøres« indehavere af fiskerettigheder »eller kan forventes at blive berørt« i den i MAD's artikel 12, stk. 1, litra a), omhandlede forstand (2). Subsidiært kan indehavere af fiskerettigheder anses for omfattet af MAD's artikel 12, stk. 1, litra c), så længe det påstås, at deres rettigheder er blevet krænket (3).

1. Forholdet mellem de individuelle kategorier i MAD's artikel 12, stk. 1

69. MAD's artikel 13, stk. 1, giver adgang til klageprocedurer under henvisning til direktivets artikel 12, stk. 1. Artikel 13, stk. 2, bestemmer, at direktivet ikke berører bestemmelser i national ret, der regulerer adgangen til domstolsprøvelse. MAD's artikel 12 opregner de kategorier af fysiske eller juridiske personer, der har ret til at meddele bemærkninger vedrørende miljøskade. Disse tre kategorier er personer: (a) som berøres eller kan forventes at blive berørt af en miljøskade, (b) som har en tilstrækkelig interesse involveret i beslutningsprocessen på miljøområdet, eller (c) som hævder, at en rettighed er krænket, hvis en medlemsstats administrative regler stiller krav herom.

70. Hvad er det logiske forhold mellem disse tre kategorier? Navnlig har en medlemsstat pligt til at tildele alle tre kategorier søgsmålskompetence i henhold til national ret, eller kan den vælge blot en af dem?

71. Kommissionen og sagsøgeren har argumenteret for, at personer i alle de ovennævnte kategorier drager fordel af de rettigheder, der er opstillet i MAD's artikel 12 og 13. Anvendelsen af »eller« i artikel 12, stk. 1, giver ikke medlemsstaterne mulighed for at udelukke nogen af kategorierne.

72. Jeg er enig. Ordlyden af MAD's artikel 12, stk. 1, opregner tre kategorier af fysiske eller juridiske personer, som alternativt og uafhængigt betragtet har søgsmålskompetence. Den fastlægger tre uafhængige veje til de procedurer, der er henvist til i MAD's artikel 12 og 13 [20].

73. Det skal understreges, at MAD's artikel 12, stk. 1, er anderledes end andre bestemmelser om retten til domstolskontrol i andre EU-miljødirektiver [21]. Opbygget efter Århuskonventionen [22] kræver disse bestemmelser generelt i henhold til deres ordlyd, at medlemsstaterne giver adgang til specifikke klageprocedurer i henhold til deres nationale retssystemer for offentligheden (generelt defineret som personer, som berøres eller kan forventes at blive berørt), hvis i) de har en tilstrækkelig interesse, eller ii) de hævder, at en rettighed er blevet krænket.

74. Domstolen har fortolket disse bestemmelser således, at de indeholder to alternative muligheder vedrørende antagelsen til realitetsbehandling. Medlemsstaterne har derefter ret til at vælge herimellem, når de gennemfører de respektive EU-direktiver [23].

75. MAD's artikel 12, stk. 1, opstiller derimod og med en anden ordlyd tre kategorier af personer: a), b) og c). Personer i disse kategorier »har adgang til« at meddele bemærkninger og at kræve, at de kompetente myndigheder træffer foranstaltninger. MAD's artikel 12, stk. 1, giver derfor ikke medlemsstaterne forskellige gennemførelsesmuligheder. Den opstiller i stedet tre alternative individuelle situationer, som alle skal gennemføres i national ret. Hvis de faktiske omstændigheder foreligger, skal personer i enhver af disse tre kategorier have søgsmålskompetence på nationalt niveau, uafhængigt af hinanden.

76. I modsætning til ordlyden i de ovennævnte direktiver repræsenterer kategorien i artikel 12, stk. 1, litra a), ikke en »*chapeau*«, der er fælles for de to andre alternativer. Den udgør en selvstændig kategori af individer, der har ret til at kræve handling og få adgang til klageprocedurer.

77. Kort sagt er ordlyden af artikel 12, stk. 1, litra a), alternativ hvad angår anvendelsen, men kumulativ hvad angår gennemførelsen.

78. Endelig ændrer det forhold, at kategorierne af berettigede personer i henhold til MAD's artikel 12, stk. 1, litra b) og c) under visse omstændigheder kan være overlappende med kategorierne i henhold til artikel 12, stk. 1, litra a), ikke denne konklusion. Det er ud fra synspunktet angående anvendelsesområde korrekt, at artikel 12, stk. 1, litra a), sandsynligvis udgør den bredeste kategori. Så længe hver af disse tre kategorier kan få en uafhængig betydning og anvendelsesområde, kan de imidlertid repræsentere tre logisk adskilte sæt. Kravet er bestemt ikke, at de skal være hermetisk lukkede i forhold til hinanden.

20 — Jf. i denne henseende også B.J. Goldsmith og E. Lockhart-Mummery, »The ELD's National Transposition«, i L. Bergkamp og B.J. Goldsmith, *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, s. 139-159, s. 157, A. Gouritin, *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility*, Brill-Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, s. 242, og M. Eliantonio, »The Proceduralisation of EU environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go«, *Review of European Administrative Law* 2015 (1), bind 8, s. 99-123.

21 — F.eks. artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15.1.2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT 2008, L 24, s. 8), der blev ophævet ved direktiv 2010/75, artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (EUT 2010, L 334, s. 17), og artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012 L 26, s. 1).

22 — Jf. artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, indgået på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1) (herefter »Århuskonventionen«).

23 — Dom af 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 38), af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 38), og af 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 33 og 35).

2. MAD's artikel 12, stk. 1, litra a)

79. Når der ikke er nogen henvisning til national ret, bør begrebet personer, »som berøres eller kan forventes at blive berørt«, undergives en selvstændig og ensartet fortolkning på EU-niveau, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formål [24]. I denne henseende fører den fælles betydning af ordene i dette begreb, som Kommissionen med rette har understreget, til den konklusion, at »berørt« defineres under henvisning til en faktuel situation i modsætning til situationerne i artikel 12, stk. 1, litra b) og c). I litra b) eller c) opstår søgsmålskompetencen på grund af den retlige situation (krænkelse af en rettighed) eller en tilstrækkelig interesse i beslutningsprocessen. Anvendelsen af litra c) afhænger af, at der er faktuelle betænkeligheder med hensyn til en fysisk eller juridisk persons specifikke situation [25].

80. Den østrigske regering har fastholdt, at de omtvistede nationale bestemmelser er omfattet af det skøn, som MAD's artikel 12, stk. 1, overlader medlemsstaterne.

81. Jeg er uenig. MAD's artikel 12, stk. 1, andet afsnit, bestemmer ganske vist, at »[m]edlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed«. Selv om artikel 12, stk. 1, litra b) og c), lader medlemsstaterne beholde et større skøn, således som sagsøgeren med rette har anført, så er det ikke tilfældet i henhold til artikel 12, stk. 1, litra), som ikke er underlagt en tilsvarende kvalifikation.

82. MAD's artikel 13, stk. 2, hvorefter direktivet ikke berører bestemmelser i national ret, der regulerer adgangen til domstolsprøvelse, ændrer ikke på denne konklusion. Nationale bestemmelser, som regulerer adgangen til domstolsprøvelse, kan ikke fratage de personer, som har fået søgsmålskompetence i henhold til de kriterier, der er selvstændigt opstillet i artikel 12, stk. 1, som artikel 13, stk. 1, henviser til, adgangen til klageprocedurer. Dette er i lyset af behovet for at bevare virkningen af direktivbestemmelserne om retsmidler.

83. Dette forslag støttes af yderligere tre argumenter. For det første er artikel 12, stk. 1, litra a), bredt formuleret. Som bekræftet i 25. betragtning til direktivet bør personer, der berøres eller vil kunne blive berørt, have ret til at anmode den kompetente myndighed om at træffe foranstaltninger. De samme relevante personer bør have adgang til prøvelse af den kompetente myndigheds afgørelser, handlinger eller undladelser (artikel 13, stk. 1, i og 26. betragtning til MAD). En af MAD's store bedrifter er faktisk den brede mulighed, den giver fysiske og juridiske personer for at kræve handling og domstolskontrol af myndighedernes undladelser [26].

84. For det andet skal de bestemmelser i MAD, der regulerer adgangen til domstolskontrol, læses sammen med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og med effektivitetsprincippet. Processuelle regler, der regulerer sagsanlæg til beskyttelse af en persons rettigheder i henhold til EU-retten, må ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve disse rettigheder i praksis [27].

24 — Jf. f.eks. dom af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

25 — Domstolen har erklæret, at i tilfælde af EU-miljøretlige bestemmelser, som er tilstrækkeligt præcise og ubetingede, skal fysiske og juridiske personer, der er direkte berørt af visse risici, være i stand til at anlægge sag ved de kompetente retter. Jf. analogt dom af 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, præmis 39 og 42), og af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 to C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 100).

26 — Jf. i denne henseende, G. Winter, J.H. Jans, R. Macrory og L. Krämer, »Weighing up the EC Environmental Liability Directive«, *Journal of Environmental Law* (20) 1, 2008, s. 163-191, s. 171.

27 — Jf. i denne retning, dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 49), og af 11.4.2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, præmis 33).

85. For det tredje bør MAD's artikel 13 også læses i lyset af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, hvorefter parterne til konventionen »sikrer […] at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet« [28].

86. Domstolen har erklæret, at de nationale retter »i videst muligt omfang [skal] fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at iværksætte en administrativ eller retslig procedure, i overensstemmelse med såvel formålene med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten« [29]. Selv hvis bestemmelsen giver mulighed for et bredt skøn [30], har Århuskonventionens tilsynsudvalg erklæret, at adgangen til klageprocedurer bør være formodningen, ikke undtagelsen [31]. Jeg er af den opfattelse, at behovet for at fortolke processuelle regler i overensstemmelse med formålene med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, også er påkrævet med hensyn til EU-retlige regler, som – ligesom MAD's artikel 13, stk. 1, sammenholdt med artikel 12, stk. 1 – regulerer fysiske og juridiske personers søgsmålskompetence i klageprocedurer.

87. På denne baggrund forekommer en indehaver af fiskerettigheder umiddelbart og med forbehold for den nationale rets konklusioner vedrørende de faktiske omstændigheder i hver enkelt sag at være omfattet af kategorien af personer, der berøres eller kan forventes at blive berørt af skade på vandmiljøet i den i MAD's artikel 12, stk. 1, litra a), omhandlede forstand.

88. Da der ikke er nogen antydninger af, at gennemførelsen af denne bestemmelse er blevet foretaget gennem en anden national bestemmelse (hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve), forekommer det, at gennemførelsen af MAD's artikel 12 og 13 gennem B-UHG's § 11, stk. 1, er ufuldstændig. Dvs. for så vidt som den kun giver fysiske eller juridiske personer, hvis rettigheder – som defineret i national ret – kan være blevet krænket ved miljøskade, adgang til klageprocedurer uden at give adgang for personer, som berøres eller kan forventes at blive berørt af skade på vandmiljøet i den i artikel 12, stk. 1, litra a), omhandlede forstand, såsom indehavere af fiskerettigheder.

89. Konkluderende bør Domstolen efter min opfattelse besvare den forelæggende rets andet spørgsmål på følgende måde: MAD's artikel 12, stk. 1, litra a), og artikel 13 er til hinder for en national bestemmelse, som ikke giver indehavere af fiskerettigheder mulighed for at indlede en klageprocedure i den i direktivets artikel 13 omhandlede forstand i forhold til miljøskade som defineret i MAD's artikel 2, nr. 1), litra b).

28 — Århuskonventionen er ikke nævnt i direktivet. Det forhold, at artikel 12 og 13 tilsigtede at skulle udarbejdes i tråd med Århuskonventionen, fremgår af forskellige dokumenter vedrørende deres tilblivelseshistorie (jf. f.eks. hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader, KOM(2000) 66 endelig, Rådets dokumenter 14289/02 og 7606/03, Kommissionens meddelelse i henhold til EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet afsnit, vedrørende Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om miljøansvar, for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, SEC(2003) 1027 endelig, og rapport om forslaget til et direktiv om miljøansvar, der omhandler forebyggelse og afhjælpning af miljøskader – Europa-Parlamentets udvalg for retlige anliggender og det indre marked A5-0145/2003). MAD's artikel 13 anses for en gennemførelse af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, i gennemførelsesvejledningen hertil, s. 197.

29 — Jf. dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 51).

30 — Jf. dom af 13.1.2015, Rådet og Kommissionen mod Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P og C-405/12 P, EU:C:2015:5, præmis 51).

31 — Århuskonventionen, en gennemførelsesvejledning, Forenede Nationer, 2. udg., 2014, s. 198, der henviser til meddelelse ACCC/C/2005/11 (Belgien) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), punkt. 35. Selv om dokumentet ikke har bindende virkning, kan der »tages hensyn [her]til«. Jf. f.eks. dom af 16.2.2012, Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 28).

3. MAD's artikel 12, stk. 1, litra c)

90. Såfremt Domstolen imidlertid måtte finde enten, at indehavere af fiskerettigheder ikke er omfattet af MAD's artikel 12, stk. 1, litra a), eller at kategorien af »personer som berøres eller kan forventes at blive berørt« ikke udgør en selvstændig kategori, er jeg af den opfattelse, at selv i henhold til MAD's artikel 12, stk. 1, litra c), vil konklusionen være den samme. Den resterende del af dette afsnit skitserer derfor kortfattet en alternativ analyse i henhold til MAD's artikel 12, stk. 1, litra c).

91. MAD's artikel 12, stk. 1, litra c), henviser til fysiske eller juridiske personer, »som hævder, at en rettighed er krænket, hvis en medlemsstats administrative regler stiller krav herom«.

92. MAD's artikel 12, stk. 1, giver ganske vist medlemsstaterne ansvaret for at afgøre, hvornår »en rettighed er krænket«. Henvisningen til national ret udgør uden tvivl anerkendelsen af det skøn, som medlemsstaterne har [32].

93. Det skal dog erindres, at i henhold til Domstolens praksis, som fortolker bestemmelser, der henviser til begrebet »en rettighed er krænket«, der afspejler begreberne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, er dette skøn ikke absolut [33]. Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, begrænser medlemsstaternes skøn ved fastlæggelsen af reglerne for søgsmål, idet denne har til formål at give »en vid adgang til klage og domstolsprøvelse« [34]. Domstolen har følgelig fundet, at bestemmelserne om adgang til domstolsprøvelse ikke bør fortolkes indskrænkende [35].

94. Det forhold, at henvisningen til formålet om indrømmelse af »en vid adgang til klage og domstolsprøvelse« ikke er blevet gentaget ordret i MAD's artikel 12, stk. 1, fører efter min opfattelse ikke til en anden konklusion. Betragtningerne i punkt 84-86 i dette forslag til afgørelse finder også anvendelse på fortolkningen af MAD's artikel 12, stk. 1, litra c).

95. Jeg er derfor enig med Kommissionen: Det skøn, som medlemsstaterne er overladt hvad angår artikel 12, stk. 1, litra c), kan ikke fortolkes således, at det giver mulighed for en samlet undtagelse af hele grupper af rettighedshavere fra at udøve rettighederne i MAD's artikel 12 og 13. Henvisningen til, at det i national ret skal afgøres, hvad der udgør »krænkelse af en rettighed«, giver medlemsstaterne mulighed for at indføre processuelle og materielle betingelser, der definerer begrebet [36]. Fastlæggelse af betingelser er dog noget helt andet end at indføre samlede undtagelser af store grupper af personer, hvis rettigheder særligt kan forventes at blive krænket [37].

96. Ovenstående argumentation forekommer at finde anvendelse på indehavere af fiskerettigheder med hensyn til skade på vandmiljøet. Dette gælder så meget desto mere i denne sag, idet sagsøgeren, således som han afklarede under retsmødet, er indehaver af eksklusive fiskerettigheder i det område, som stævningen har henvist til.

32 — Jf. analogt, dom af 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 55), af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 50), og af 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 38). Jf. også i denne retning, dom af 15.10.2015, Kommissionen mod Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, præmis 32 og 33).

33 — Dom af 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 39).

34 — Jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 58).

35 — Jf. analogt dom af 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 40).

36 — Jf. f.eks. dom af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 50 ff.), og af 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 45), som fortolkede begrebet »en rettighed er krænket« i artikel 10a i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40) (nu artikel 11 i direktiv 2011/92). Jf. også dom af 15.10.2015, Kommissionen mod Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, præmis 30-35).

37 — Jf. i denne retning, dom af 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, præmis 42 ff.).

V – **Forslag til afgørelse**

97. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) stillede spørgsmål på følgende måde:

»1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader finder anvendelse på skade på vandmiljøet forvoldt under den fortsatte drift af et anlæg ved en begivenhed eller hændelse, der finder sted efter den i direktivets artikel 19, stk. 1, nævnte dato, selv hvis anlægget havde fået bevilling eller var taget i drift inden den dato.

2) Artikel 2, nr. 1), litra b), i direktiv 2004/35 er til hinder for en national bestemmelse, som generelt og automatisk undtager skader, som medfører en betydelig negativ påvirkning af de pågældende vandressourcers økologiske, kemiske eller kvantitative tilstand eller økologiske potentiale, fra begrebet miljøskade, når skaden er omfattet af en bevilling udstedt i overensstemmelse med national lov.

3) Artikel 2, nr. 1), litra b), i direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at en national ret for at afgøre, om der foreligger »miljøskade«, ikke skal anvende kriterierne i artikel 4, stk. 7, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger direkte, hvis de kompetente myndigheder i henhold til direktiv 2000/60 ikke har foretaget en vurdering.

4) Artikel 12, stk. 1, litra a), og artikel 13 i direktiv 2004/35 er til hinder for en national bestemmelse, som ikke giver indehavere af fiskerettigheder mulighed for at indlede en klageprocedure i den i direktivets artikel 13 omhandlede forstand i forhold til miljøskade som defineret i artikel 2, nr. 1), litra b), i direktiv 2004/35.«