Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MICHAL BOBEK
vom 10. Januar 2017[1]

Rechtssache C-529/15

Gert Folk
gegen
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshofs [Österreich])

„Richtlinie 2004/35/EG — Umwelthaftung — Betrieb einer Wasserkraftanlage — Bewilligung und Betrieb vor Ablauf der für die Richtlinie geltenden Umsetzungsfrist — Zeitliche Begrenzung der Anwendung — Definition der ökologischen Schädigung der Gewässer — Nationale Rechtsvorschriften über die Ausnahme für Schäden, die durch eine Bewilligung gedeckt sind — Ausnahme für negative Auswirkungen in Fällen, in denen Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG Anwendung findet — Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten — Befugnis zur Einleitung eines Prüfungsverfahrens — Personen, die betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind“

I – **Einführung**

1. Im Jahr 1998 wurde am Fluss Mürz in Österreich eine Wasserkraftanlage genehmigt. Sie ist seit 2002 in Betrieb. Herr Dr. Folk (im Folgenden: Beschwerdeführer) ist von der Wehranlage flussabwärts an beiden Ufern der Mürz fischereiberechtigt. Dem Beschwerdeführer zufolge treten wiederholt kurzfristige erhebliche Wasserspiegelschwankungen auf. Dies führe dazu, dass einige benetzte Bereiche sehr rasch trocken fielen. Dabei komme es zur Abtrennung wasserführender Bereiche von der fließenden Welle, wodurch es Kleinfischen und juvenilen Fischen unmöglich werde, dem abfließenden Wasser zu folgen. Die Fische verendeten.

2. Der Beschwerdeführer erhob Beschwerde bei den zuständigen Behörden. Die Beschwerde wurde mit der Begründung abgewiesen, dass der Betrieb des Kraftwerks durch eine Bewilligung gedeckt sei. Das mit Beschwerde angerufene vorlegende Gericht – der österreichische Verwaltungsgerichtshof – stellt eine Reihe von Fragen zu drei Problemkreisen. Der erste betrifft den zeitlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/35/EG[2] (im Folgenden: Umwelthaftungsrichtlinie). Beim zweiten Problemkreis geht es darum, ob die Definition des Begriffs „Umweltschaden“ im österreichischen Recht im Einklang mit der Umwelthaftungsrichtlinie steht, soweit im wasserrechtlichen Bereich Schäden ausgenommen sind, „die durch eine Bewilligung … gedeckt sind“. Außerdem möchte das nationale Gericht wissen, welche Funktion Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG[3] (im Folgenden: Wasserrahmenrichtlinie) bei

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. 2004, L 143, S. 56) in der durch die Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 (ABl. 2006, L 102, S. 15) und die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. 2009, L 140, S. 114) geänderten Fassung.

3 — Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. 2000, L 327, S. 1).

der Definition des Ausdrucks „Schädigung der Gewässer“ in der Umwelthaftungsrichtlinie hat. Drittens wird die Problematik angesprochen, ob eine nationale Vorschrift, die Fischereiberechtigten die Einleitung eines Prüfungsverfahrens verwehrt, mit den Bestimmungen über den Zugang privater Dritter zu den Gerichten nach der Umwelthaftungsrichtlinie vereinbar ist.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Umwelthaftungsrichtlinie

3. Nach Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie (in der im Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung) bezeichnet der Begriff „‚Umweltschaden‘ … eine Schädigung der Gewässer, d. h. jeden Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf … den ökologischen, chemischen und/oder mengenmäßigen Zustand und/oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer im Sinne der Definition der Richtlinie 2000/60/EG hat, mit Ausnahme der nachteiligen Auswirkungen, für die Artikel 4 Absatz 7 jener Richtlinie gilt“. Nach Art. 2 Nr. 5 der Umwelthaftungsrichtlinie bezeichnet der Begriff „‚Gewässer‘ alle Gewässer, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 2000/60/EG fallen“.

4. Art. 12 („Aufforderung zum Tätigwerden“) der Umwelthaftungsrichtlinie bestimmt in seinem Abs. 1:

„Natürliche oder juristische Personen, die

a) von einem Umweltschaden betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind oder

b) ein ausreichendes Interesse an einem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren bezüglich des Schadens haben oder alternativ

c) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,

erhalten das Recht, der zuständigen Behörde Bemerkungen zu ihnen bekannten Umweltschäden oder einer ihnen bekannten unmittelbaren Gefahr solcher Schäden zu unterbreiten und die zuständige Behörde aufzufordern, gemäß dieser Richtlinie tätig zu werden.

Was als ‚ausreichendes Interesse‘ und als ‚Rechtsverletzung‘ gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten.

…“

5. Art. 13 („Prüfungsverfahren“) der Umwelthaftungsrichtlinie lautet:

„(1) Die in Artikel 12 Absatz 1 genannten Personen können ein Gericht oder eine andere unabhängige und unparteiische öffentliche Stelle anrufen, um Entscheidungen, Handlungen oder die Untätigkeit der nach dieser Richtlinie zuständigen Behörde auf formelle und materielle Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen.

(2) Diese Richtlinie lässt nationale Rechtsvorschriften über den Zugang zu den Gerichten und diejenigen Rechtsvorschriften unberührt, die vor Einleitung eines Gerichtsverfahrens die Erschöpfung der Verwaltungsverfahren vorschreiben.“

6. Nach Art. 17 („Zeitliche Begrenzung der Anwendung“) der Umwelthaftungsrichtlinie gilt diese nicht für

„– Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die vor dem in Artikel 19 Absatz 1 angegebenen Datum stattgefunden haben;

– Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die nach dem in Artikel 19 Absatz 1 angegebenen Datum stattgefunden haben, sofern sie auf eine spezielle Tätigkeit zurückzuführen sind, die vor dem genannten Datum stattgefunden und geendet hat;

– Schäden, wenn seit den schadensverursachenden Emissionen, Ereignissen oder Vorfällen mehr als 30 Jahre vergangen sind“.

2. Wasserrahmenrichtlinie

7. Gemäß Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie verstoßen die Mitgliedstaaten nicht gegen die Richtlinie, wenn

— das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustandes, eines guten ökologischen Zustands oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potenzials oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen- oder Grundwasserkörpers die Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist oder

— das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist

und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

a) Es werden alle praktikablen Vorkehrungen getroffen, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern;

b) die Gründe für die Änderungen werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im Einzelnen dargelegt, und die Ziele werden alle sechs Jahre überprüft;

c) die Gründe für die Änderungen sind von übergeordnetem öffentlichem Interesse[,] und/oder der Nutzen, den die Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, wird übertroffen durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung; und

d) die nutzbringenden Ziele, denen diese Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden“.

B – *Österreichisches Recht*

8. Die Umwelthaftungsrichtlinie wurde auf Bundesebene durch das Bundes-Umwelthaftungsgesetz (B-UHG)[4] in österreichisches Recht umgesetzt. Nach § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG gilt als „Umweltschaden" „jede erhebliche Schädigung der Gewässer, das ist jeder Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer im Sinn des Wasserrechtsgesetzes 1959[5] (WRG) … hat und nicht durch eine Bewilligung in Anwendung des WRG gedeckt ist …".

9. § 11 B-UHG lautet:

„(1) Natürliche oder juristische Personen, die durch einen eingetretenen Umweltschaden in ihren Rechten verletzt werden können, können die Bezirksverwaltungsbehörde, in deren örtlichem Wirkungsbereich der behauptete Umweltschaden eingetreten ist, in einer schriftlichen Beschwerde dazu auffordern, im Sinn des § 6 und des § 7 Abs. 2 tätig zu werden. …

(2) Als Rechte im Sinn von Abs. 1 erster Satz gelten

…

2. in Bezug auf Gewässer: bestehende Rechte im Sinn von § 12 Abs. 2 WRG …"

III – **Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen**

10. Die Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH betreibt eine Wasserkraftanlage am Fluss Mürz mit einem Ausleitungsbereich von 1 455 m. Der Beschwerdeführer ist von der Wehranlage flussabwärts an beiden Ufern der Mürz auf einer Länge von rund 12 km fischereiberechtigt.

11. Der Betrieb der Wasserkraftanlage wurde durch Bescheid des Landeshauptmanns von Steiermark 1998 bewilligt. Sie wird seit 2002 betrieben.

12. Am 29. September 2009 erhob der Beschwerdeführer bei der Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag Umweltbeschwerde gemäß dem in § 11 B-UHG vorgesehenen Verfahren. Er brachte vor, durch die Wasserkraftanlage komme es zu erheblichen Umweltbeeinträchtigungen, welche massiv die natürliche Reproduktion der Fische beeinträchtigten. Kurzfristige, erhebliche Wasserspiegelschwankungen führten dazu, dass benetzte Bereiche sehr rasch trocken fielen, wobei es zur Abtrennung wasserführender Bereiche von der fließenden Welle komme. Dadurch werde es Kleinfischen und juvenilen Fischen unmöglich, dem abfließenden Wasser zu folgen. Wiederholt trete die Situation ein, dass die Fische auf einer längeren Strecke verendeten. Ursache sei zum einen das Fehlen einer Bypassleitung beim Kraftwerk, zum anderen dessen Betriebsweise.

13. Die Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag und anschließend der Unabhängige Verwaltungssenat für die Steiermark (UVS) wiesen die Beschwerde des Beschwerdeführers ab. Im Bescheid des UVS vom 15. Mai 2012 wurde zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, dass der Betrieb der Wasserkraftanlage vom Landeshauptmann von Steiermark bewilligt worden sei. In diesem Bescheid seien auch Restwassermengen vorgeschrieben worden. Der behauptete Schaden sei daher durch die Bewilligung gemäß dem WRG gedeckt. Somit liege kein Umweltschaden im Sinne von § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG vor.

4 — BGBl. I, Nr. 55/2009 vom 19. Juni 2009.

5 — BGBl. Nr. 215/1959 vom 16. Oktober 1959, in der geänderten Fassung.

14. Gegen diesen Bescheid wandte sich der Beschwerdeführer vor dem Verwaltungsgerichtshof (Österreich), dem vorlegenden Gericht. Er macht geltend, das B-UHG stehe im Widerspruch zur Umwelthaftungsrichtlinie, weil nicht jede gemäß dem WRG erteilte Bewilligung zu einem Ausschluss eines Umweltschadens führen dürfe.

15. In diesem Kontext hat das vorlegende Gericht das Verfahren ausgesetzt und die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Findet die Umwelthaftungsrichtlinie auch auf Schäden Anwendung, die zwar auch noch nach dem in Art. 19 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie genannten Datum auftreten, aber aus dem Betrieb einer vor diesem Datum bewilligten und in Betrieb genommenen Anlage (Wasserkraftanlage) herrühren und von einer wasserrechtlichen Bewilligung gedeckt sind?

2. Steht die Umwelthaftungsrichtlinie, insbesondere deren Art. 12 und 13, einer nationalen Vorschrift entgegen, welche es Fischereiberechtigten verwehrt, ein Prüfungsverfahren im Sinn des Art. 13 der Umwelthaftungsrichtlinie in Bezug auf einen Umweltschaden im Sinne dieses Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Richtlinie durchführen zu lassen?

3. Steht die Umwelthaftungsrichtlinie, insbesondere deren Art. 2 Nr. 1 Buchst. b, einer nationalen Vorschrift entgegen, welche einen Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer hat, vom Begriff des „Umweltschadens“ ausnimmt, wenn der Schaden durch eine Bewilligung in Anwendung einer nationalen gesetzlichen Vorschrift gedeckt ist?

4. Für den Fall, dass Frage 3 bejaht wird:

Ist in den Fällen, in denen bei der nach nationalen Vorschriften erteilten Bewilligung die Kriterien des Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie (bzw. dessen nationalen Umsetzung) nicht geprüft wurden, bei der Prüfung der Frage, ob ein Umweltschaden im Sinne des Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie vorliegt, Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie unmittelbar anzuwenden und zu prüfen, ob die Kriterien dieser Bestimmung erfüllt sind?

16. Der Beschwerdeführer, die österreichische Regierung und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Der Beschwerdeführer und die Kommission haben an der mündlichen Verhandlung vom 19. Oktober 2016 teilgenommen.

IV – **Würdigung**

17. Die vorliegenden Schlussanträge sind wie folgt gegliedert. Erstens werde ich die zeitliche Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie (A) untersuchen. Zweitens werde ich die beiden Fragen prüfen, die die Definition des Begriffs „Umweltschaden“ zum Gegenstand haben. Insbesondere werde ich mich mit der Frage befassen, ob die im österreichischen Recht vorgesehene Ausnahme für „durch eine Bewilligung gedeckte“ Schäden im Einklang mit dem Begriff „Schädigung der Gewässer“ im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie steht (B). Sodann werde ich mich der Frage betreffend die in jener Definition bestimmte Ausnahme für die „nachteiligen Auswirkungen, für die Artikel 4 Absatz 7 der [Wasserrahmenrichtlinie] gilt“, zuwenden (C). Abschließend erörtere ich die Frage der den Fischereiberechtigten zustehenden Beschwerdeberechtigung (Art. 12 und 13 der Umwelthaftungsrichtlinie) (D).

A – *Erste Frage – zeitliche Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie*

18. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Umwelthaftungsrichtlinie auch auf Schäden Anwendung findet, die *nach* dem für die Umsetzung der Richtlinie festgelegten Datum auftreten, aber aus dem Betrieb einer *vor* diesem Datum bewilligten und in Betrieb genommenen Wasserkraftanlage herrühren.

19. Die Mitgliedstaaten hatten die Umwelthaftungsrichtlinie bis zum 30. April 2007 in nationales Recht umzusetzen (Art. 19 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie). Hierzu bestehen drei zeitliche Präzisierungen oder vielmehr Ausnahmen nach Art. 17 der Umwelthaftungsrichtlinie. Gemäß dem nach dem Sachverhalt des vorliegenden Falls einschlägigen Art. 17 erster Gedankenstrich gilt die Richtlinie nicht für „Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die vor dem in Artikel 19 Absatz 1 angegebenen Datum stattgefunden haben“.

20. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass das Kraftwerk im Jahr 1998 bewilligt wurde und seit 2002 in Betrieb ist. Beide Zeitpunkte liegen vor dem 30. April 2007. Allerdings soll der Schaden nach diesem Zeitpunkt eingetreten sein. Das vorlegende Gericht fragt, ob Art. 17 erster Gedankenstrich der Umwelthaftungsrichtlinie (der durch § 18 B-UHG umgesetzt wurde) Anwendung findet. Es hat Zweifel, was unter „Ereignis“ bzw. „Vorfall“ bezogen auf die durch den Betrieb einer Wasserkraftanlage verursachten Schäden zu verstehen ist. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts wäre für den Fall, dass die Inbetriebnahme der Wasserkraftanlage das „Ereignis“ oder den „Vorfall“ darstellt, die Umwelthaftungsrichtlinie nicht anwendbar.

21. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass das „Ereignis“ oder der „Vorfall“, das oder der den Schaden verursache, nicht die Inbetriebnahme des Kraftwerks sei. Der Schaden entstehe durch das wiederholte Auftreten des Ereignisses (Anhalten der Turbine), das mehrmals im Jahr eintrete und seit dem 30. April 2007 fortgesetzt stattfinde. Nach Ansicht der österreichischen Regierung kommt es bei der Auslegung von Art. 17 erster Gedankenstrich entscheidend darauf an, ob der Schaden vor oder nach Ablauf der Umsetzungsfrist verursacht worden sei. Dementsprechend finde die Umwelthaftungsrichtlinie auf einen Schaden Anwendung, der nach dem 30. April 2007 weiterhin auftrete und durch den Betrieb des Kraftwerks verursacht werde, das vor diesem Zeitpunkt bewilligt und errichtet worden sei. Nach Meinung der Kommission ergibt sich aus Art. 17, dass das schadenverursachende „Ereignis“ das „Resultat“ einer „Tätigkeit“ sei, Ereignis und Tätigkeit jedoch nicht gleichzusetzen seien.

22. Das vorlegende Gericht und die Verfahrensbeteiligten, die schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, schlagen somit verschiedene Zeitpunkte vor, auf die abzustellen sei: i) das Bewilligungsdatum, ii) die Inbetriebnahme des Kraftwerks und iii) die einzelnen (wiederholt stattfindenden) Ereignisse – nämlich das Anhalten der Turbine, das zu Wasserpegelschwankungen führt. Das vorlegende Gericht möchte feststellen lassen, auf welchen dieser drei Zeitpunkte sich der Begriff „Ereignis“ bzw. „Vorfall“ in Art. 17 bezieht.

23. Meines Erachtens ist kaum zweifelhaft, dass sich die maßgeblichen „Ereignisse“ bzw. „Vorfälle“ auf die dritte Kategorie beziehen, d. h. auf die tatsächlichen physischen Wasserpegeländerungen des Flusses, die offenbar unmittelbare und logische Ursache des gerügten Schadens sind.

24. Für diese Sichtweise spricht auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach aus Art. 17 erster und zweiter Gedankenstrich in Verbindung mit dem 30. Erwägungsgrund der Umwelthaftungsrichtlinie folgt, dass die Richtlinie für Schäden gilt, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die am oder nach dem 30. April 2007 stattgefunden haben, „sofern diese Schäden entweder auf Tätigkeiten zurückzuführen sind, die am oder nach diesem Datum stattgefunden haben, oder auf Tätigkeiten, die vor dem genannten Datum stattgefunden, aber nicht

vor ihm geendet haben“ [6].

25. Somit erfasst die Umwelthaftungsrichtlinie sowohl *fortgesetzte* als auch *wiederholte* Ereignisse, die Schäden nach dem 30. April 2007 verursachen. Es ist Sache des nationalen Gerichts mit seinen genauen Kenntnissen des vorliegenden Falls, festzustellen, um welche Art von Ereignis es sich hier handelt und ob der in Rede stehende Schaden daher in den zeitlichen Anwendungsbereich der Umwelthaftungsrichtlinie fällt [7]. Nach den dem Gerichtshof vorliegenden Angaben hat es den Anschein, dass die maßgeblichen „Ereignisse“ bzw. „Vorfälle“ hier weder die Bewilligung noch die Inbetriebnahme des Kraftwerks sind, sondern die individuellen Vorfälle, in denen der Betrieb des Kraftwerks zu Wasserpegelschwankungen führt.

26. Dass der gerügte Schaden aus dem Betrieb eines Kraftwerks herrührt, das vor Ablauf der in der Umwelthaftungsrichtlinie festgelegten Frist bewilligt wurde und den Betrieb aufnahm, ist unerheblich.

27. Art. 17 erster Gedankenstrich der Umwelthaftungsrichtlinie nimmt nur Ereignisse oder Vorfälle aus, die vor dem Umsetzungsdatum stattgefunden haben. Die Bestimmung erfasst hingegen keine neuen Ereignisse oder Vorfälle, die auf eine Tätigkeit zurückzuführen sind, die vor diesem Zeitpunkt begann, aber danach fortgeführt wurde. Ich schließe mich daher der Ansicht von Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache ERG u. a. an, wonach die Umwelthaftungsrichtlinie Anwendung finden muss, wenn eine *fortgeführte* Tätigkeit, die bereits vor Inkrafttreten der Richtlinie begonnen hatte, nach dem 30. April 2007 zu *neuen* Umweltschäden führt [8].

28. Auch bei einer systematischen Auslegung verschiedener Vorschriften der Umwelthaftungsrichtlinie stellt sich heraus, dass die Begriffe „Ereignis“ und „Vorfall“ nicht mit dem Begriff „Tätigkeit“ gleichgesetzt werden können. Der Begriff „berufliche Tätigkeit“ ist in Art. 2 Nr. 7 eigenständig definiert als „jede Tätigkeit, die im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit, einer Geschäftstätigkeit oder eines Unternehmens ausgeübt wird, unabhängig davon, ob sie privat oder öffentlich und mit oder ohne Erwerbszweck ausgeübt wird“. In Art. 3 ist der sachliche Anwendungsbereich der Umwelthaftungsrichtlinie anhand der in Anhang III aufgeführten beruflichen Tätigkeiten unabhängig vom Beginn dieser Tätigkeiten bestimmt.

29. Art. 17 legt den zeitlichen Anwendungsbereich der Umwelthaftungsrichtlinie mit dem Ziel fest, die Rechtssicherheit dadurch zu wahren, dass eine rückwirkende Anwendung der Richtlinie ausgeschlossen wird. Art. 17 zweiter Gedankenstrich sieht eine Ausnahme für Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die nach dem Umsetzungsdatum stattgefunden haben, nur dann vor, wenn die Tätigkeit, auf die sie zurückzuführen sind, vor dem genannten Datum stattgefunden und geendet hat. Wie die Kommission anmerkt, würde Art. 17 zweiter Gedankenstrich der Umwelthaftungsrichtlinie jede Funktion genommen, wenn die Inbetriebnahme der Wasserkraftanlage – d. h. der Beginn der „Tätigkeit“ – mit dem „Ereignis“ oder dem „Vorfall“ gleichgesetzt würde.

30. Infolgedessen ist die erste Frage meines Erachtens wie folgt zu beantworten: Die Umwelthaftungsrichtlinie findet auf ökologische Schädigungen der Gewässer Anwendung, die im Lauf des fortgeführten Betriebs einer Anlage durch ein Ereignis oder einen Vorfall verursacht wurden, das oder der nach dem in Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie genannten Datum stattfindet, selbst wenn diese Anlage vor diesem Datum bewilligt und in Betrieb genommen wurde.

6 — Urteile vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126 Rn. 40 und 41), und vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 34), Beschluss vom 9. März 2010, Buzzi Unicem u. a. (C-478/08 und C-479/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2010:129, Rn. 32), und Urteil vom 4. März 2015, Fipa Group u. a. (C-534/13, EU:C:2015:140, Rn. 44).

7 — Urteile vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2010:126, Rn. 43), und vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 36).

8 — Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache ERG u. a. (C-378/08, EU:C:2009:650, Nrn. 67 und 68).

B – *Dritte Frage – Definition des Begriffs „Schädigung der Gewässer“ in der Umwelthaftungsrichtlinie*

31. Nach § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG gilt als Umweltschaden in Bezug auf Gewässer jeder Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer im Sinn des WRG hat und „nicht durch eine Bewilligung in Anwendung des WRG … gedeckt ist“.

32. Dem vorlegenden Gericht zufolge bedeutet diese Ausnahme, dass – da die Wasserkraftanlage entsprechend einer nach dem WRG erteilten Bewilligung betrieben wird – der in Rede stehende Schaden nicht als Umweltschaden gelten kann. Das vorlegende Gericht wirft die Frage auf, ob Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie dem Ausschluss von Schäden, die nach nationalem Recht durch eine Bewilligung gedeckt sind, vom Begriff der ökologischen Schädigung der Gewässer entgegensteht.

33. Wie ich unten näher darlegen werde, ist ein solcher automatischer und undifferenzierter Ausschluss meiner Meinung nach tatsächlich unzulässig. Vorab ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass die in den vorliegenden Schlussanträgen vorgetragene Antwort lediglich für die vom nationalen Gericht gestellte konkrete Frage gilt. Die Antwort erstreckt sich nicht auf andere Tatbestandsmerkmale der Definition des Umweltweltschadens und greift der Begriffsbestimmung dieser anderen Tatbestandsmerkmale nicht vor; so bleibt hier etwa die Frage, wann und ob die nachteiligen Auswirkungen „erheblich“ sind, außer Betracht.

34. Die österreichische Regierung bekräftigt, dass § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG mit Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie vereinbar sei. Sie befürwortet eine Auslegung der genannten Bestimmung der Umwelthaftungsrichtlinie im Licht der Wasserrahmenrichtlinie. Gemäß dem WRG dürfe eine Bewilligung nur erteilt werden, wenn bei dem betreffenden Projekt die Wahrung des Allgemeininteresses gewährleistet sei, d. h., wenn sichergestellt sei, dass das Projekt keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Qualität der Gewässer oder deren ökologischen Zustand habe. Deshalb begründe eine Tätigkeit, soweit sie bewilligt worden sei, keine Haftung.

35. Die Kommission und der Beschwerdeführer sind anderer Ansicht. Sie machen geltend, dass der in § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG geregelte Ausschluss im Widerspruch zu Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie stehe. Die letztgenannte Vorschrift sehe keine Ausnahme für Schäden vor, die durch eine Bewilligung gedeckt seien.

36. Ich stimme dem Beschwerdeführer und der Kommission zu. Die Auffassung der österreichischen Regierung ist nicht haltbar.

37. Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie sieht für Schäden, die durch eine Bewilligung gedeckt sind, keine generelle Ausnahme vom Begriff „Umweltschaden“ vor. Die Bestimmung erlaubt eine Ausnahme von der Definition des Begriffs „Schädigung der Gewässer“, die sich nachteilig auswirkt, nur in Fällen, in denen Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie eingreift.

38. Der in § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG geregelte Ausschluss der durch eine Bewilligung gedeckten Schäden kann nicht unter den Ausschlusstatbestand bezüglich nachteiliger Auswirkungen nach Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie subsumiert werden. Der Umfang der im österreichischen Recht vorgesehenen Ausschlussregelung ist viel weiter und seiner Systematik nach ganz anders ausgestaltet als der Ausschluss gemäß der Wasserrahmenrichtlinie.

39. Nach Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie verstoßen die Mitgliedstaaten nicht gegen diese Richtlinie, wenn das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustands, eines guten ökologischen Zustands oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potenzials oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen- oder Grundwasserkörpers die Folge von *neuen*

Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist oder wenn das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer *neuen* nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist.

40. Diese Ausnahme gilt nur, wenn die oben in Nr. 7 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegebenen Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 7 Buchst. a bis d der Wasserrahmenrichtlinie erfüllt sind [9]. Zwar sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Genehmigung eines Vorhabens zu versagen, das geeignet ist, den Zustand des fraglichen Wasserkörpers zu verschlechtern, es sei denn, das Vorhaben fällt unter eine der in Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen [10]. Das bloße Vorliegen einer Genehmigung bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass sämtliche Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie erfüllt sind. Tatsächlich besteht niemals die Gewähr, dass sämtliche in Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie genannten Bedingungen stets und automatisch erfüllt sind, wenn eine Genehmigung erteilt wurde. Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffende Genehmigung aus der Zeit vor der Wasserrahmenrichtlinie stammt. Deshalb kann der in § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG vorgesehene generelle Ausschluss von Schäden, die durch eine Bewilligung gedeckt sind, nicht im Einklang mit der Ausnahme des Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie mit seiner Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie stehen.

41. Die österreichische Regierung trägt ferner vor, dass die vorgenannte Ausnahme nicht zu einem vollständigen Haftungsausschluss führe. Erstens ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte des B-UHG, dass Schäden, die durch Störungen (Vorfälle) verursacht würden, nicht als durch eine Bewilligung gedeckt anzusehen seien. Zweitens seien die Behörden nach § 21a WRG befugt, nach Erteilung einer Bewilligung im öffentlichen Interesse einzugreifen und zusätzliche Auflagen, Anpassungen, zeitliche Beschränkungen sowie sogar Verbote vorzuschreiben.

42. Meines Erachtens führt dies nicht zu einer Vereinbarkeit des „Ausschlusses aufgrund Bewilligung“ in § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG mit Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie.

43. Erstens ist, selbst wenn die schadenverursachende Störung nicht als von einer Bewilligung „gedeckt“ anzusehen wäre, nicht ausgeschlossen, dass Schäden auch bei einem „normalen“ Betrieb der Anlage auftreten. Ein solcher Normalbetrieb kann Folgen nach sich ziehen, die zum Zeitpunkt der Erteilung der Bewilligung nicht vorhersehbar oder zu erwarten waren.

44. Zweitens wird durch den Umstand, dass nach den nationalen wasserrechtlichen Vorschriften Bewilligungen angepasst oder andere Korrekturmaßnahmen angeordnet werden können, noch nicht gewährleistet, dass die durch die Umwelthaftungsrichtlinie festgelegten Mechanismen und Verpflichtungen angewandt und beachtet werden. Das Verfahren des § 21a WRG zur Änderung und Überwachung erteilter Bewilligungen ändert nichts daran, dass durch eine Bewilligung gedeckte Schäden unabhängig davon, ob sie diesem Verfahren unterliegen oder nicht, vom Begriff des Schadens und damit vom Anwendungsbereich der nationalen Umsetzungsvorschriften ausgenommen sind. Im Übrigen hat die österreichische Regierung nicht vorgebracht, dass mit der vorgenannten Bestimmung die Erfüllung der in Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie festgelegten Bedingungen bezweckt werde.

45. Wollte man des Weiteren annehmen, dass bei Vorliegen einer Bewilligung automatisch die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie erfüllt sind und damit der Möglichkeit des Eintretens jeder erheblichen negativen Auswirkungen vorgebeugt ist, wäre die Umwelthaftungsrichtlinie größtenteils überflüssig. Der sachliche Anwendungsbereich der Umwelthaftungsrichtlinie ist nämlich in ihrem

9 — Vgl. Urteile vom 4. Mai 2016, Kommission/Österreich (C-346/14, EU:C:2016:322, Rn. 65 und 66), und vom 11. September 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias u. a. (C-43/10, EU:C:2012:560, Rn. 67).

10 — Urteil vom 1. Juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, Rn. 50).

Art. 3 festgelegt. Gemäß dieser Vorschrift gilt die Richtlinie im Hinblick auf die Schädigung der Gewässer und der Böden für die in Anhang III aufgeführten beruflichen Tätigkeiten unabhängig von Vorsatz oder Fahrlässigkeit. Nach dem achten Erwägungsgrund der Umwelthaftungsrichtlinie stellen diese beruflichen Tätigkeiten, die anhand der einschlägigen Unionsvorschriften bezeichnet werden, eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt dar. Aus dem Wesen der aufgezählten Tätigkeiten ergibt sich, dass wahrscheinlich viele, wenn nicht sogar alle von ihnen genehmigungspflichtig sind. Dies gilt insbesondere für die Tätigkeiten, die unter Anhang III Nr. 6 der Umwelthaftungsrichtlinie fallen, der sich auf „Wasserentnahme und Aufstauung von Gewässern, die gemäß der [Wasserrahmenrichtlinie] einer vorherigen Genehmigung bedürfen“, bezieht.

46. Eine systematische Auslegung bestätigt, dass die Funktion von Genehmigungen im Rahmen der Umwelthaftungsrichtlinie nicht darin bestehen kann, die von den Genehmigungen gedeckten Schäden generell von der allgemeinen Definition des Begriffs „Schädigung der Gewässer“ auszunehmen. Wie die Kommission ausgeführt hat, spricht Art. 8 Abs. 4 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie für diese Auslegung.

47. Gemäß Art. 8 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie trägt grundsätzlich der Betreiber die Kosten der Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten. Nach Art. 8 Abs. 4 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten jedoch zulassen, dass der Betreiber die Kosten der Sanierungstätigkeiten nicht zu tragen hat, sofern er nachweist, dass er nicht vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat und zwei Sachverhalte gegeben sind: a) wenn das Ereignis ausdrücklich zugelassen war und b) wenn die Tätigkeit nach dem Stand der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse zum Zeitpunkt, an dem sie ausgeübt wurde, nicht als wahrscheinliche Ursache von Schäden angesehen wurde.

48. Art. 8 Abs. 4 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie gibt den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit der Einführung eines „Verteidigungsgrundes“ für die Betreiber, so dass diese die Kosten der Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten nicht zu tragen brauchen.

49. § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG kann jedoch nicht als Umsetzung des Art. 8 Abs. 4 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie angesehen werden.

50. Erstens enthalten, wie die Kommission zutreffend ausführt, die dem Gerichtshof eingereichten Dokumente keine Anhaltspunkte, aus denen hervorginge, dass Österreich von der genannten Möglichkeit in seinem innerstaatlichen Recht Gebrauch gemacht hätte.

51. Zweitens hat, selbst wenn dies der Fall wäre, § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG offensichtlich eine viel größere Tragweite und eine viel weitere Funktion als ein bloßer „Verteidigungsgrund“, auf den sich die Betreiber berufen können und aufgrund dessen sie nicht mit den Kosten der Sanierungstätigkeiten belastet werden. Die Vorschrift nimmt jede Schädigung der Gewässer, die durch eine gemäß dem WRG erteilte Bewilligung gedeckt ist, vom Begriff „Schaden“ aus, so dass die Verpflichtungen der Umwelthaftungsrichtlinie betreffend Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten erst gar nicht zum Tragen kommen. Art. 8 Abs. 4 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie hingegen hebt die Verpflichtungen zur Tragung der Kosten der Vermeidungstätigkeiten nicht auf. Außerdem können die zuständigen Behörden gemäß den in den Art. 5 und 6 festgelegten Regeln für Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten auch selbst tätig werden [11].

52. Drittens sind zwei besondere Tatbestandsmerkmale in Art. 8 Abs. 4 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie hervorzuheben: i) der Nachweis, dass nicht vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt wurde, und ii) der Fall, dass eine Emission oder ein Ereignis ausdrücklich erlaubt ist und den Bedingungen der erteilten Zulassung in vollem Umfang entspricht. Nach dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 4 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie obliegt es eindeutig dem Betreiber, das Vorliegen

11 — Vgl. Art. 5 Abs. 3 Buchst. d und Abs. 4 sowie Art. 6 Abs. 2 Buchst. e und Abs. 3 der Umwelthaftungsrichtlinie. Vgl. Urteil vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 88).

beider Tatbestandsmerkmale „nachzuweisen“. Hierfür wiederum bedarf es selbstverständlich einer Einzelfallprüfung, in deren Rahmen ein etwaiges Verschulden des Betreibers und die Frage beurteilt werden müssen, ob die „Emission“ oder das „Ereignis“ in vollem Umfang der Zulassung entspricht. § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG, der offenbar verschuldensunabhängig gilt, dürfte diesen Erfordernissen wohl widersprechen.

53. Demzufolge schlage ich vor, die dritte Frage dahin zu beantworten, dass Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie einer nationalen Vorschrift entgegensteht, die generell und automatisch einen Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer hat, vom Begriff des Umweltschadens ausnimmt, wenn der Schaden durch eine Bewilligung in Anwendung einer nationalen gesetzlichen Vorschrift gedeckt ist.

C – *Vierte Frage – Querverweis auf Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie*

54. Für den Fall, dass die in § 4 Nr. 1 Buchst. a B-UHG vorgesehene Ausnahme als mit Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie unvereinbar erklärt wird (wie ich dies in Nr. 53 der vorliegenden Schlussanträge vorschlage), möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie unmittelbar anzuwenden ist. Mit dieser Frage wird implizit die Problematik angesprochen, inwieweit es Sache eines nationalen Gerichts ist, zu entscheiden, ob die in der genannten Bestimmung festgelegten Bedingungen erfüllt sind, um feststellen zu können, ob ein Umweltschaden im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie aufgetreten ist.

55. Meine knappe Antwort auf die beiden vom nationalen Gericht gestellten konkreten Fragen lautet „nein“.

56. Erstens stimme ich der Kommission zu, dass Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie nicht unmittelbar anwendbar ist. Ganz abgesehen von der recht schwierigen Einstufung eines klaren und präzisen Tatbestands gilt die Vorschrift sicherlich nicht voraussetzungslos. Ihre Anwendbarkeit hängt von einer Reihe weiterer Durchführungsmodalitäten ab, d. h. von mehreren qualitativen Beurteilungen, bei denen die Mitgliedstaaten wohl über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügen. An dieser Einstufung ändert auch die in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie enthaltene Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie nichts.

57. Dass Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie weder für sich genommen noch aufgrund seiner Einbeziehung durch den Querverweis in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie keine unmittelbare Wirkung entfaltet, indiziert bereits eine verneinende Antwort auf den zweiten Teil der vierten vom vorlegenden Gericht gestellten Frage. Meines Erachtens ist der nationale Richter nicht gehalten, eine unabhängige Beurteilung der Tatbestandsmerkmale des Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie vorzunehmen, auch wenn sich in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie eine Bezugnahme auf die Vorschrift findet [12].

58. Die Umwelthaftungsrichtlinie ist eng verzahnt mit anderen umweltbezogenen Instrumenten der Union. Der fünfte Erwägungsgrund nennt als Ziel die Gewährleistung von Kohärenz und eine korrekte systematische Funktionsweise der Umwelthaftungsrichtlinie unter Berücksichtigung anderer einschlägiger Umweltvorschriften und weist auf die Notwendigkeit gemeinsamer Kriterien für die

12 — Es besteht ein grundlegendes Definitionsproblem, auf das an dieser Stelle vielleicht hingewiesen werden sollte: Ist die kraft eines Querverweises erfolgende Einbeziehung einer Richtlinienvorschrift in die Begriffsbestimmungen einer anderen Richtlinie und deren potenzielle Prüfung durch den nationalen Richter tatsächlich als „unmittelbare Wirkung“ zu bezeichnen? Oder handelt es sich vielmehr um einen Fall der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in einer Richtlinie durch Bezugnahme auf die Vorschriften einer anderen Richtlinie? So reizvoll eine solche theoretische Abhandlung auch sein mag, sie ist für die vom nationalen Gericht konkret gestellte Frage nur von begrenzter Bedeutung, deren sachdienliche Beantwortung meines Erachtens wohl nicht davon abhängt, in welche systematische Schublade diese Problematik letztlich eingeordnet wird.

Definition von Begriffen aus anderen umweltrechtrechtlichen Instrumenten der Union hin. Dieses Ziel der Kohärenz kommt auch in Art. 2 Nr. 5 der Umwelthaftungsrichtlinie zum Ausdruck, wonach der Begriff „Gewässer" „alle Gewässer, die in den Geltungsbereich der [Wasserrahmenrichtlinie] fallen", bezeichnet. Dies wird auch in der Definition des Ausdrucks „Schädigung der Gewässer" aufgegriffen, da dort auf spezifische Begriffsbestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie verwiesen wird, etwa diejenigen für „mengenmäßiger Zustand" und „ökologischer Zustand". Außerdem sind in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie „nachteilige Auswirkungen, für die Artikel 4 Absatz 7 der [Wasserrahmenrichtlinie] gilt", ebenfalls von der Definition für „Schädigung der Gewässer" ausgenommen. Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich, dass mit dem Verweis in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b auf diese Ausnahme eben gerade die spezifischen Ausnahmebestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie berücksichtigt werden sollen [13]. Liegt ein Verstoß der Wasserrahmenrichtlinie durch einen Mitgliedstaat nicht vor, weil die strengen Kriterien des Art. 4 Abs. 7 nicht erfüllt sind, bestimmt Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie, dass die in der Umwelthaftungsrichtlinie geregelten Mechanismen der Umwelthaftung ebenfalls nicht eingreifen.

59. Die Ausnahme des Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie gilt für neue Änderungen bzw. für neue nachhaltige Entwicklungstätigkeiten, sofern mehrere Kriterien und Bedingungen erfüllt sind [14]. Ob diese Erfordernisse beachtet sind, lässt sich nur anhand einer Beurteilung verschiedener in der Wasserrahmenrichtlinie festgelegter recht technischer Parameter prüfen [15]. Hierzu gehört u. a. das Vorliegen eines Bewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet, in dem die Gründe für die Änderungen im Einzelnen dargelegt sind [16].

60. Aus institutioneller Sicht schreibt Art. 3 Abs. 2 der Wasserrahmenrichtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten für geeignete Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde, sorgen, damit die Richtlinie innerhalb jeder Flussgebietseinheit angewandt wird [17]. In der Wasserrahmenrichtlinie sind die Behörden, die konkret für die Erfüllung der Kriterien des Art. 4 Abs. 7 zu sorgen haben, nicht bezeichnet. Somit sind die Festlegung der spezifischen Verfahren und die Bestimmung der zuständigen Behörden, die mit der Prüfung betraut sind, ob die Anwendungsvoraussetzungen für Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie gegeben sind, dem nationalen rechtlichen Umsetzungsrahmen vorbehalten.

13 — Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt, KOM(2002) 17 endgültig (ABl. 2002, C 151 E, S. 132).

14 — Siehe Nr. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

15 — Vgl. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive – Guidance Document No. 20 on Exemptions to the Environmental Directives, Technical Report 2009/027. Wegen der mit der Durchführung und Anwendung von Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie verbundenen Schwierigkeiten wurde eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines Leitfadens für die Durchführung der Bestimmung beauftragt, und zwar im Rahmen des Arbeitsprogramms 2016 bis 2018 der Common Implementation Strategy für die Wasserrahmenrichtlinie und die Hochwasserrichtlinie.

16 — Art. 4 Abs. 7 Buchst. b der Wasserrahmenrichtlinie.

17 — Nach Art. 3 Abs. 8 der Wasserrahmenrichtlinie übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission eine Liste ihrer zuständigen Behörden und legen die in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Informationen vor.

61. In den dem Gerichtshof vorliegenden Akten finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass Österreich Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt hätte oder dass die Umsetzung fehlerhaft erfolgt wäre [18]. Unter solchen Umständen treffen nach ständiger Rechtsprechung immer dann, wenn eine Richtlinie durchgeführt ist, ihre Wirkungen den Einzelnen in erster Linie auf dem Weg über die von dem betreffenden Mitgliedstaat ergriffenen Durchführungsmaßnahmen [19].

62. Voraussetzung für den Rückgriff auf die in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie geregelte Ausnahme ist die Anwendbarkeit des Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie. Die Anwendung erfolgt aber nach Maßgabe der einschlägigen nationalen Umsetzungsvorschriften für Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie und der in diesen Umsetzungsvorschriften festgelegten Verfahren. Die Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie mit ihrem Querverweis auf Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie ist daher nicht in dem Sinne zu verstehen, dass die nationalen Gerichte die vorhandenen nationalen Verfahrensvorschriften und institutionellen Regelungen außer Acht zu lassen hätten, um den Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie nachzukommen. Dies gilt unbeschadet der Möglichkeit, die Entscheidungen der Behörden gerichtlich überprüfen zu lassen.

63. Demzufolge schlage ich vor, die vierte Frage wie folgt zu beantworten: Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie ist in dem Sinne auszulegen, dass das nationale Gericht zur Feststellung des Vorliegens eines „Umweltschadens“ nicht verpflichtet ist, die Kriterien des Art. 4 Abs. 7 der Wasserrahmenrichtlinie unmittelbar heranzuziehen, wenn die zuständigen Behörden keine entsprechende Beurteilung gemäß der Wasserrahmenrichtlinie vorgenommen haben.

D – *Zweite Frage – Fischereiberechtigte und Beschwerdeberechtigung*

64. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts lautet: Stehen die Art. 12 und 13 der Umwelthaftungsrichtlinie einer nationalen Vorschrift entgegen, die es Fischereiberechtigten verwehrt, ein Prüfungsverfahren (im Folgenden: Prüfungsverfahren nach Art. 13) in Bezug auf einen Umweltschaden im Sinne des Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Richtlinie durchführen zu lassen?

65. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts sieht § 11 Abs. 1 B-UHG vor, dass natürliche oder juristische Personen, die durch einen eingetretenen Umweltschaden in ihren Rechten verletzt werden können, Umweltbeschwerde erheben können. In § 11 Abs. 2 B-UHG sind die Rechte bezeichnet, die entsprechend angeführt werden können; zu den Rechten in Bezug auf Gewässer gehören nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 „bestehende Rechte im Sinne von § 12 Abs. 2 WRG“. In Art. 12 Abs. 2 WRG sind jedoch die Rechte von Fischereiberechtigten nicht genannt. Das vorlegende Gericht führt aus, dass bei wörtlicher Auslegung dieser Bestimmungen Fischereiberechtigte wegen Schäden, die ihr Fischereirecht beträfen, keine Umweltbeschwerde erheben könnten.

18 — Ganz im Gegenteil – die Kommission hat, insoweit von den Verfahrensbeteiligten unwidersprochen, ausgeführt, dass die genannte Bestimmung in nationales Recht umgesetzt worden sei. Offenbar ist die Umsetzungsvorschrift § 104a Abs. 1 WRG in der Fassung von 2003, der durch das Bundesgesetz: Änderung des Wasserrechtsgesetzes 1959 und des Wasserbautenförderungsgesetzes 1985 sowie Aufhebung des Hydrografiegesetzes (BGBl. I Nr. 82/2003 vom 29. August 2003) eingeführt wurde. Hinzugefügt sei, dass im Urteil vom 4. Mai 2016, Kommission/Österreich (C-346/14, EU:C:2016:322, Rn. 81), ein Beispiel für die Anwendung dieser Regeln des österreichischen Rechts aufgeführt ist. In jener Rechtssache hat der Gerichtshof die Vertragsverletzungsklage der Kommission gestützt auf Art. 4 Abs. 1 und 7 der Wasserrahmenrichtlinie abgewiesen. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde 2007 aufgrund eines Bescheids des Landeshauptmanns von Steiermark eingeleitet, mit dem die Bewilligung für den Bau eines Wasserkraftwerks an der Schwarzen Sulm erteilt worden war. Nach den Feststellungen des Gerichtshofs waren in dem Bericht sämtliche in Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60 vorgesehene Bedingungen berücksichtigt worden und durfte zu Recht angenommen werden, dass diese erfüllt sind.

19 — Vgl. z. B. Urteil vom 15. Juli 1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, Rn. 24).

66. Die österreichische Regierung trägt vor, dass die in Rede stehenden nationalen Bestimmungen im Einklang mit den Art. 12 und 13 der Umwelthaftungsrichtlinie stünden. Dass Fischereiberechtigte in § 12 Abs. 2 WRG, auf den § 11 Abs. 1 B-UHG verweise, nicht ausdrücklich genannt seien, sei durch den Ermessensspielraum gedeckt, über den die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie verfügten.

67. Der Beschwerdeführer und die Kommission sind gegenteiliger Ansicht. Die Art. 12 und 13 der Umwelthaftungsrichtlinie stünden einer nationalen Vorschrift entgegen, die Fischereiberechtigten die Einleitung eines Prüfungsverfahrens nach Art. 13 verwehre. Die Berechtigten in dieser Gruppe fielen unter Art. 12 Abs. 1 Buchst. a, da sie im Sinne dieser Vorschrift „von einem Umweltschaden betroffen oder wahrscheinlich betroffen“ seien. Hilfsweise macht die Kommission geltend, dass Fischereiberechtigte unter Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Umwelthaftungsrichtlinie fielen.

68. Ich stimme dem Beschwerdeführer und der Kommission zu. Meiner Meinung nach umfasst Art. 12 Abs. 1 drei eigenständige Gruppen von Einzelpersonen, denen im nationalen Recht eine Beschwerdeberechtigung eingeräumt werden muss (1). Meines Erachtens sind Fischereiberechtigte „von einem Umweltschaden betroffen oder wahrscheinlich betroffen“ im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie (2). Alternativ könnten Fischereiberechtigte als von Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Umwelthaftungsrichtlinie erfasst angesehen werden, sofern sie eine Rechtsverletzung geltend machen (3).

1. Verhältnis zwischen den einzelnen in Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie geregelten Personengruppen

69. Art. 13 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie sieht im Weg einer Bezugnahme auf Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie den Zugang zu Prüfungsverfahren vor. Nach Art. 13 Abs. 2 lässt die Richtlinie nationale Rechtsvorschriften über den Zugang zu den Gerichten unberührt. In Art. 12 der Umwelthaftungsrichtlinie sind die Gruppen natürlicher und juristischer Personen aufgeführt, die Bemerkungen zu Umweltschäden unterbreiten können. Bei diesen drei Gruppen handelt es sich um Personen, die a) von einem Umweltschaden betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind oder b) ein ausreichendes Interesse an einem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren bezüglich des Schadens haben oder alternativ c) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert.

70. Welches logische Verhältnis besteht zwischen diesen drei Gruppen? Ist ein Mitgliedstaat insbesondere verpflichtet, den Personen aller drei Gruppen eine Beschwerdeberechtigung im nationalen Recht zuzuerkennen, oder darf er die Berechtigung auf die Personen einer Gruppe beschränken?

71. Nach Auffassung der Kommission und des Beschwerdeführers stehen den Personen aller drei vorgenannten Gruppen die Rechte aus den Art. 12 und 13 der Umwelthaftungsrichtlinie zu. Die Verwendung der Wörter „oder“ und „alternativ“ in Art. 12 Abs. 1 lasse den Mitgliedstaaten keine Möglichkeit, eine der Gruppen auszunehmen.

72. Dem stimme ich zu. In Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie sind seinem Wortlaut nach drei Gruppen natürlicher bzw. juristischer Personen alternativ aufgelistet, die jeweils eigenständig beschwerdeberechtigt sind. Die Vorschrift legt drei jeweils voneinander unabhängige Möglichkeiten für die in den Art. 12 und 13 der Umwelthaftungsrichtlinie angesprochenen Vorgehensweisen fest[20].

20 — Vgl. hierzu auch Goldsmith, B. J., und Lockhart-Mummery, E., „The ELD's National Transposition“ in Bergkamp, L., und Goldsmith, B. J., *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*. Oxford University Press, 2013, S. 139-157, 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), Bd. 8, S. 99 bis 123.

73. Hervorzuheben ist, dass sich Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie von den anderweitigen Vorschriften über das Recht auf Zugang zu den Gerichten unterscheidet, das in sonstigen Richtlinien der Union über die Umwelt geregelt ist [21]. Nach dem Muster des Übereinkommens von Århus [22] schreiben diese Bestimmungen im Allgemeinen vor, dass die Mitgliedstaaten in ihrem jeweiligen nationalen Rechtssystem Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit (üblicherweise definiert als Personen, die betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind) Zugang zu konkreten Überprüfungsverfahren zu gewähren haben, sofern sie i) ein ausreichendes Interesse haben oder ii) eine Rechtsverletzung geltend machen.

74. Der Gerichtshof hat diese Bestimmungen in dem Sinne ausgelegt, dass sie alternative Möglichkeiten zur Regelung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für Rechtsbehelfe darstellen. Die Mitgliedstaaten haben dann bei der Umsetzung der betreffenden Unionsrichtlinie die Wahl zwischen diesen Möglichkeiten [23].

75. Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie hingegen ist insofern anders formuliert, als dort drei Personengruppen – a, b und c – genannt sind. Die diesen Gruppen angehörenden Personen „erhalten das Recht“, Bemerkungen zu unterbreiten und die zuständigen Behörden zum Tätigwerden aufzufordern. Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie stellt also den Mitgliedstaaten keine unterschiedlichen Umsetzungsmöglichkeiten zur Wahl. Die Vorschrift sieht vielmehr drei alternative Fallgestaltungen vor, die allesamt in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Bei entsprechendem Sachverhalt sind die Personen aller drei Gruppen eigenständig auf nationaler Ebene beschwerdeberechtigt.

76. Somit bildet im Gegensatz zu den Formulierungen der oben genannten Richtlinien die in Art. 12 Abs. 1 Buchst. a bezeichnete Gruppe keine „Obergruppe“ der beiden anderen Alternativen. Sie stellt eine eigenständige Gruppe von Personen dar, die das Recht zur Aufforderung zum Tätigwerden und das Recht auf Zugang zu Prüfungsverfahren haben.

77. Auf den Punkt gebracht: Der Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie sieht Anwendungsalternativen vor, die aber kumulativ umgesetzt werden müssen.

78. Hieran ändert schließlich auch der Umstand nichts, dass sich die Gruppe der Berechtigten nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. b und die der Berechtigten nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Umwelthaftungsrichtlinie in gewissen Fällen mit der Personengruppe nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. a überschneiden mögen. Zwar wird die Gruppe des Art. 12 Abs. 1 Buchst. a unter dem Gesichtspunkt des Anwendungsbereichs wahrscheinlich die größte sein. Sofern jedoch jede einzelne der drei Gruppen eine eigenständige Bedeutung und eine eigenständige Reichweite hat, können sie logisch drei unterschiedliche Gattungen darstellen. Auf alle Fälle gehört es nicht zu den Voraussetzungen, dass sie vollständig voneinander abgeschottet sind.

21 — Vgl. z. B. Art. 16 der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. 2008, L 24, S. 8), aufgehoben durch die Richtlinie 2010/75/EU; Art. 25 der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. 2010, L 334, S. 17); Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1).

22 — Vgl. Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, im Namen der Gemeinschaft vom Rat genehmigt durch den Beschluss 2005/370/EG vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1) (im Folgenden: Übereinkommen von Århus).

23 — Urteile vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 38), vom 7. November 2013, Gemeinde Altrip u. a. (C-72/12, EU:C:2013:712, Rn. 38), und vom 16. April 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, Rn. 33 und 35).

2. Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie

79. In Ermangelung einer Bezugnahme auf nationales Recht muss die Wendung „betroffen oder wahrscheinlich betroffen“ auf Unionsebene eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten, die unter Berücksichtigung des Kontexts der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss [24]. Insoweit führt, wie die Kommission zutreffend hervorhebt, der übliche Sprachgebrauch der in der Formulierung verwendeten Wörter zu dem Schluss, dass der Begriff „betroffen“ – anders als in den Fällen des Art. 12 Abs. 1 Buchst. b und c – auf eine Sachlage abstellt. Bei den Tatbeständen der Buchst. b und c beruht die Beschwerdeberechtigung auf einer Rechtslage (Rechtsverletzung) oder einem ausreichenden Interesse an einem Entscheidungsverfahren. Die Anwendbarkeit des Buchst. a hängt von einer tatsächlichen Beschwer in einer konkreten Situation einer natürlichen oder juristischen Person ab [25].

80. Die österreichische Regierung wendet ein, dass sich die in Rede stehenden nationalen Vorschriften innerhalb des Ermessensspielraums hielten, den Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie den Mitgliedstaaten einräume.

81. Ich bin anderer Auffassung. In Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 der Umwelthaftungsrichtlinie heißt es zwar: „Was als ‚ausreichendes Interesse‘ und als ‚Rechtsverletzung‘ gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten.“ Wie der Beschwerdeführer jedoch zu Recht vorträgt, gilt der größere Ermessensspielraum, über den die Mitgliedstaaten im Rahmen von Art. 12 Abs. 1 Buchst. b und c verfügen, nicht im Fall des Art. 12 Abs. 1 Buchst. a, der keiner entsprechenden Qualifikation unterliegt.

82. Hieran ändert auch Art. 13 Abs. 2 der Umwelthaftungsrichtlinie nichts, dem zufolge die Richtlinie nationale Rechtsvorschriften über den Zugang zu den Gerichten unberührt lässt. Personen, die nach den autonom auszulegenden Kriterien des Art. 12 Abs. 1 beschwerdeberechtigt sind und auf die Art. 13 Abs. 1 verweist, kann der Zugang zu Prüfungsverfahren nicht durch nationale Vorschriften über den Zugang zu den Gerichten verwehrt werden. Dies ergibt sich aus dem Erfordernis, die Wirksamkeit der in der Richtlinie enthaltenen Bestimmungen über Rechtsbehelfe zu wahren.

83. Für diese These sprechen drei weitere Argumente. Erstens ist Art. 12 Abs. 1 Buchst. a weit formuliert. Wie durch den 25. Erwägungsgrund bestätigt wird, sollten Personen, die nachteilig betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind, berechtigt sein, Behörden zum Tätigwerden aufzufordern. Diese betroffenen Personen sollten Zugang zu Verfahren haben, in deren Rahmen Entscheidungen, Handlungen oder die Untätigkeit der zuständigen Behörden überprüft werden (Art. 13 Abs. 1 und 26. Erwägungsgrund der Umwelthaftungsrichtlinie). Zu den wichtigsten Errungenschaften der Umwelthaftungsrichtlinie gehören in der Tat die darin vorgesehenen weitgehenden Möglichkeiten natürlicher und juristischer Personen, ein Tätigwerden zu verlangen und Rechtsbehelfe gegen die Untätigkeit der Behörden einzulegen [26].

24 — Vgl. z. B. Urteil vom 11. April 2013, Edwards und Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 — Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass es im Fall von umweltrechtlichen Unionsvorschriften, die hinreichend genau und unbedingt sind, natürlichen oder juristischen Personen, die unmittelbar von bestimmten Gefahren betroffen sind, möglich sein muss, die zuständigen Gerichte anzurufen – vgl. entsprechend Urteile vom 25. Juli 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 39 und 42), und vom 26. Mai 2011, Stichting Natuur en Milieu u. a. (C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348, Rn. 100).

26 — Vgl. hierzu Winter, G., Jans, J. H., Macrory, R., und Krämer, L., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive“, *Journal of Environmental Law* (20) 2, 2008, S. 163-191, 171.

84. Zweitens sind die Bestimmungen der Umwelthaftungsrichtlinie über den Zugang zu den Gerichten in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem Effektivitätsgrundsatz auszulegen. Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, dürfen die Ausübung dieser Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren [27].

85. Drittens ist Art. 13 der Umwelthaftungsrichtlinie auch in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Århus auszulegen, wonach die Vertragsparteien „sicher[stellen], dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“ [28].

86. Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass die nationalen Gerichte „das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Århus als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen [haben]“ [29]. Auch wenn die Bestimmung einen weiten Ermessensspielraum vorsieht [30], hat das Aarhus Convention's Compliance Committee (Ausschuss für die Einhaltung des Übereinkommens von Århus) erklärt, dass das Bestehen eines Rechts auf Zugang zu Überprüfungsverfahren zu vermuten sei und nicht die Ausnahme darstellen sollte [31]. Meines Erachtens gilt das Erfordernis, Verfahrensmodalitäten im Einklang mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Århus auszulegen, auch hinsichtlich der unionsrechtlichen Vorschriften, die wie Art. 13 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie die Beschwerdeberechtigung natürlicher und juristischer Personen bei Prüfungsverfahren regeln.

87. Angesichts dessen dürften Fischereiberechtigte vorbehaltlich der im Einzelfall getroffenen Tatsachenfeststellungen des nationalen Gerichts *prima facie* zu der Gruppe von Personen gehören, die im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie von einem Umweltschaden betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind.

88. Da keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese Vorschrift aufgrund anderweitiger nationaler Bestimmungen umgesetzt worden wäre (was das nationale Gericht zu überprüfen hat), scheint die Umsetzung der Art. 12 und 13 der Umwelthaftungsrichtlinie durch § 11 Abs. 1 B-UHG nur unvollständig erfolgt zu sein. Dies gilt insoweit, als § 11 Abs. 1 B-UHG einen Zugang zu

27 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. März 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 49), und vom 11. April 2013, Edwards und Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, Rn. 33).

28 — Das Übereinkommen von Århus wird in der Richtlinie nicht erwähnt. Dass jedoch die Absicht bestand, die Art. 12 und 13 im Einklang mit dem Übereinkommen von Århus abzufassen, ergibt sich aus verschiedenen die Entstehungsgeschichte betreffenden Dokumenten (vgl. z. B. Weißbuch zur Umwelthaftung, KOM[2000] 66 endg., Ratsdokumente 14289/02 und 7606/03; Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag betreffend den vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt, SEK[2003] 1027 endg.; Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt – Europäisches Parlament, Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, A5-0145/2003). Art. 13 der Umwelthaftungsrichtlinie wird im Aarhus Convention Implementing Guide (Leitfaden zur Anwendung des Übereinkommens von Århus), S. 197, als Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens angesehen.

29 — Vgl. Urteil vom 8. März 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 51).

30 — Vgl. Urteil vom 13. Januar 2015, Rat und Kommission/Stichting Natuur en Milieu und Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P und C-405/12 P, EU:C:2015:5, Rn. 51).

31 — The Aarhus Convention, An Implementation Guide, United Nations, 2. Aufl. 2014, S. 198, mit Verweis auf die Mitteilung ACCC/C/2005/11 (Belgien) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), Nr. 35. Dieser Leitfaden ist zwar nicht bindend, er kann aber „herangezogen“ werden – vgl. z. B. Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay u. a. (C-182/10, EU:C:2012:82, Rn. 28).

Prüfungsverfahren ausschließlich natürlichen und juristischen Personen gewährt, die in ihren – nach nationalem Recht definierten – Recht durch einen Umweltschaden verletzt werden können, nicht aber Personen, die im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a durch einen Umweltschaden betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind – wie dies bei Fischereiberechtigten der Fall ist.

89. Im Ergebnis ist die zweite Vorlagefrage meiner Meinung nach wie folgt zu beantworten: Art. 12 Abs. 1 Buchst. a und Art. 13 der Umwelthaftungsrichtlinie stehen einer nationalen Vorschrift entgegen, die es Fischereiberechtigten verwehrt, ein Prüfungsverfahren gemäß Art. 13 der Richtlinie in Bezug auf einen Umweltschaden im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Umwelthaftungsrichtlinie durchführen zu lassen.

3. Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Umwelthaftungsrichtlinie

90. Sollte der Gerichtshof jedoch der Ansicht sein, dass Fischereiberechtigte entweder nicht von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Umwelthaftungsrichtlinie erfasst werden oder dass Personen, die „betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind“, keine eigenständige Personengruppe bilden, bin ich der Meinung, dass auch Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Umwelthaftungsrichtlinie zum selben Ergebnis führen würde. Im verbleibenden Teil des vorliegenden Abschnitts soll deshalb kurz die Alternative nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Umwelthaftungsrichtlinie gewürdigt werden.

91. In Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Umwelthaftungsrichtlinie geht es um natürliche oder juristische Personen, die „eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert“.

92. Zwar sind nach Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie für die Bestimmung dessen, was als eine „Rechtsverletzung“ gilt, die Mitgliedstaaten zuständig. Dieser Verweis auf nationales Recht erfolgt zweifellos in Anerkennung des den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Ermessensspielraums [32].

93. Allerdings sei daran erinnert, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung der Bestimmungen, die auf eine „Rechtsverletzung“ abstellen und die Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens von Århus entsprechen, dieser Ermessensspielraum nicht unbeschränkt ist [33]. Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens von Århus begrenzt nämlich den Wertungsspielraum, über den die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Modalitäten von Klagen verfügen, da die genannte Bestimmung das Ziel hat, einen „weiten Zugang zu Gerichten“ zu gewähren [34]. Dementsprechend hat der Gerichtshof entschieden, dass die Bestimmungen über den Zugang zu den Gerichten nicht restriktiv ausgelegt werden dürfen [35].

94. An diesem Ergebnis ändert sich meines Erachtens auch nichts aufgrund des Umstands, dass der Hinweis auf das Ziel der Gewährung eines „weiten Zugangs zu Gerichten“ nicht wörtlich in Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie übernommen wurde. Die in den Nrn. 84 bis 86 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Erwägungen gelten auch für die Auslegung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Umwelthaftungsrichtlinie.

32 — Vgl. entsprechend Urteile vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 55), vom 7. November 2013, Gemeinde Altrip u. a. (C-72/12, EU:C:2013:712, Rn. 50), und vom 16. April 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, Rn. 38). Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Deutschland (C-137/14, EU:C:2015:683, Rn. 32 und 33).

33 — Urteil vom 16. April 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, Rn. 39).

34 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. November 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 58).

35 — Vgl. entsprechend Urteil vom 16. April 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, Rn. 40).

95. Ich stimme daher der Kommission zu: Der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten in Bezug auf Art. 12 Abs. 1 Buchst. c kann nicht so verstanden werden, dass der Ausschluss ganzer Gruppen von Berechtigten von der Ausübung der durch die Art. 12 und 13 der Umwelthaftungsrichtlinie gewährten Rechte zulässig ist. Der Verweis auf das nationale Recht bei der Bestimmung dessen, was als „Rechtsverletzung" gilt, berechtigt die Mitgliedstaaten zur Festlegung verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Bedingungen bei der Definition dieses Begriffs [36]. Die Festlegung solcher Bedingungen ist jedoch etwas anderes als ein pauschaler Ausschluss großer Personenkreise, bei denen eine Rechtsverletzung besonders wahrscheinlich ist [37].

96. Dies dürfte für Fischereiberechtigte in Bezug auf ökologische Schädigungen der Gewässer gelten, und zwar im vorliegenden Fall umso mehr, als der Beschwerdeführer in der mündlichen Verhandlung angegeben hat, dass er Inhaber eines ausschließlichen Fischereirechts in dem Bereich sei, auf den sich seine Beschwerde beziehe.

V – **Ergebnis**

97. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Verwaltungsgerichtshofs (Österreich) wie folgt zu beantworten:

1. Die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden findet auf ökologische Schädigungen der Gewässer Anwendung, die im Lauf des fortgeführten Betriebs einer Anlage durch ein Ereignis oder einen Vorfall verursacht wurden, das oder der nach dem in Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie genannten Datum stattfindet, selbst wenn diese Anlage vor diesem Datum bewilligt und in Betrieb genommen wurde.

2. Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/35 steht einer nationalen Vorschrift entgegen, die generell und automatisch einen Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer hat, vom Begriff des Umweltschadens ausnimmt, wenn der Schaden durch eine Bewilligung in Anwendung einer nationalen gesetzlichen Vorschrift gedeckt ist.

3. Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/35 ist in dem Sinne auszulegen, dass das nationale Gericht zur Feststellung des Vorliegens eines „Umweltschadens" nicht verpflichtet ist, die Kriterien des Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik unmittelbar heranzuziehen, wenn die zuständigen Behörden keine entsprechende Beurteilung gemäß der Richtlinie 2000/60 vorgenommen haben.

4. Art. 12 Abs. 1 Buchst. a und Art. 13 der Richtlinie 2004/35 stehen einer nationalen Vorschrift entgegen, die es Fischereiberechtigten verwehrt, ein Prüfungsverfahren gemäß Art. 13 der Richtlinie in Bezug auf einen Umweltschaden im Sinne von Art. 2 Nr. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/35 durchführen zu lassen.

36 — Vgl. z. B. Urteile vom 7. November 2013, Gemeinde Altrip u. a. (C-72/12, EU:C:2013:712, Rn. 50 ff.), und vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 45), zur Auslegung des Begriffs „Rechtsverletzung" in Art. 10a der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (jetzt Art. 11 der Richtlinie 2011/92). Vgl. auch Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Deutschland (C-137/14, EU:C:2015:683, Rn. 30 bis 35).

37 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. April 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, Rn. 42 ff.).