Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 10. januarja 2017 [1]

Zadeva C-529/15

Gert Folk
proti
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija))

„Direktiva 2004/35/ES — Okoljska odgovornost — Obratovanje hidroelektrarne — Dovoljenje in obratovanje pred rokom za prenos Direktive — Področje časovne uporabe — Opredelitev okoljske škode na vodah — Nacionalno pravo, s katerim je izključena škoda, krita z dovoljenjem — Izključitev škodljivih vplivov, kadar se uporablja člen 4(7) Direktive 2000/60/ES — Dostop do sodnega varstva v okoljskih zadevah — Procesno upravičenje za postopke pregledovanja — Osebe, ki so prizadete ali bi verjetno bile prizadete“

I – Uvod

1. Leta 1998 je bilo izdano dovoljenje za hidroelektrarno na reki Mürz v Avstriji. Hidroelektrarna deluje od leta 2002. G. Folk (v nadaljevanju: pritožnik) je upravičen do ribolova na obeh bregovih reke navzdol pod hidroelektrarno. Po pritožnikovih navedbah prihaja zaradi obratovanja hidroelektrarne do velikih ponavljajočih se kratkoročnih nihanj vodne gladine. Nekatera območja, ki so prekrita z vodo, se zato precej hitro posušijo. Posledica tega je, da se vodonosna območja ločijo od rečnega toka, zaradi česar majhne in mlade ribe ne morejo slediti toku. Ribe zato poginejo.

2. Pritožnik je vložil pritožbo pri pristojnem organu. Vendar je bila ta pritožba zavrnjena, ker obratovanje hidroelektrarne krito z dovoljenjem. Predložitveno sodišče – avstrijsko Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija) – navaja vrsto vprašanj, ki se nanašajo na tri probleme. Prvi se nanaša na področje časovne uporabe Direktive 2004/35/ES (Direktiva o okoljski odgovornosti, v nadaljevanju: DOO). [2] Pri drugem gre za to, ali je opredelitev okoljske škode v avstrijskem pravu v skladu z DOO, saj v zvezi z vodo izključuje vsakršno škodo, ki je „krita z dovoljenjem“. Nacionalno sodišče sprašuje tudi o vlogi člena 4(7) Direktive 2000/60/ES (Okvirna

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 357), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2006/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 (UL 2006, L 102, str. 15) in Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 114).

Direktiva o vodah, v nadaljevanju: ODV)[3] pri opredelitvi „škode na vodah“ na podlagi DOO. Tretji problem je, ali je nacionalna določba, ki osebam z ribolovnimi pravicami preprečuje, da začnejo postopek pregledovanja, skladna z določbami, ki v skladu z DOO veljajo za dostop posameznikov do sodnega varstva.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

1. Direktiva o okoljski odgovornosti

3. Člen 2(1)(b) DOO (v različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari) določa, da „okoljska škoda“ pomeni „škodo na vodah, ki je vsaka škoda z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično in/ali količinsko stanje in/ali ekološki potencial voda, kakor je opredeljeno v Direktivi 2000/60/ES, razen škodljivih vplivov, kadar se uporabljajo določbe člena 4(7) navedene direktive“. V skladu s členom 2(5) iste direktive „‚vode‘ pomenijo vse vode, zajete z Direktivo 2000/60/ES“.

4. Člen 12(1) DOO z naslovom „Zahteva za ukrepanje“ se glasi:

„Fizične ali pravne osebe, ki:

(a) so prizadete ali bi verjetno bile prizadete zaradi okoljske škode; ali

(b) imajo dovolj velik interes pri odločanju o okoljskih vprašanjih v zvezi s škodo; ali,

(c) ki prijavijo, da je bila kršena kaka njihova pravica, če to kot prvi pogoj zahteva pravo o upravnem postopku države članice,

imajo pravico, da pristojnemu organu predložijo vse pripombe v zvezi s primeri okoljske škode ali neposredne nevarnosti take škode, za katere vedo, in pravico, da od pristojnega organa zahtevajo ukrepanje na podlagi te direktive.

Države članice določijo, kaj predstavlja ‚dovolj velik interes‘ in ‚kršitev pravice‘.

[…]“

5. Člen 13 DOO, s katerim so urejeni „Postopki pregledovanja“, določa:

„1. Osebe iz člena 12(1) imajo dostop do sodišča ali drugega neodvisnega in nepristranskega javnega organa, pristojnega za pregled formalne in materialne zakonitosti odločitev, ravnanj ali opustitev ravnanja pristojnega organa po tej direktivi.

2. Ta direktiva ne posega v določbe nacionalne zakonodaje, ki urejajo dostop do sodišča, in določbe, ki zahtevajo, da morajo biti najprej izčrpani vsi upravni postopki, preden se uvede sodni postopek.“

3 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275).

6. Člen 17 DOO, naslovljen „Časovna omejitev uporabe“, določa, da se ta direktiva ne uporablja:

— „za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil pred datumom iz člena 19(1),

— za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil po datumu iz člena 19(1), če izhaja iz posebne dejavnosti, ki je potekala in se končala pred navedenim datumom,

— za škodo, če je preteklo več kakor 30 let od emisije, dogodka ali izrednega dogodka, ki je povzročil škodo.“

2. Okvirna Direktiva o vodah

7. Člen 4(7) ODV določa, da države članice ne bodo kršile te direktive, kadar:

„– je nedoseganje dobrega stanja podzemne vode, dobrega ekološkega stanja oziroma dobrega ekološkega potenciala ali pri preprečevanju slabšanja stanja telesa površinske vode ali podzemne vode posledica novih preoblikovanj fizičnih značilnosti telesa površinske vode ali spremembe gladine teles podzemne vode, ali

– je neuspešno preprečevanje poslabšanja stanja telesa površinske vode iz zelo dobrega v dobro posledica novih dejavnosti trajnostnega razvoja

in so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

(a) storjeno je vse, kar je mogoče, da se ublažijo škodljivi vplivi na stanje vodnega telesa;

(b) razlogi za te spremembe so posebej navedeni in razloženi v načrtu upravljanja povodja, ki ga predpisuje člen 13, cilji pa so vsakih 6 let ponovno pregledani;

(c) razlogi za preoblikovanja ali spremembe so prevladujoč javni interes in/ali koristi, ki jih imajo nova preoblikovanja ali spremembe za zdravje ljudi, ohranjanje varnosti ljudi ali trajnostni razvoj, so večje od koristi, ki jih ima doseganje ciljev iz odstavka 1 za okolje in družbo, in

(d) koristnih ciljev, katerim so namenjena preoblikovanja in spremembe vodnega telesa, se zaradi razlogov, povezanih s tehnično izvedljivostjo ali nesorazmernimi stroški, ne da doseči na druge načine, ki so mnogo boljša okoljska možnost.“

B – *Avstrijsko pravo*

8. DOO je bila v Avstriji na zvezni ravni prenesena z Bundes-Umwelthaftungsgesetz (zvezni zakon o okoljski odgovornosti, v nadaljevanju: B-UHG).[4] V skladu s členom 4(1)(a) B-UHG je „okoljska škoda“ „večja škoda na vodah, ki je vsaka škoda z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično ali količinsko stanje ali ekološki potencial voda v smislu zakona o vodah iz leta 1959 (Wasserrechtsgesetz 1959, v nadaljevanju: WRG[5]) […] in ki ni krita z dovoljenjem, izdanim v skladu z WRG […]“.

4 — BGBl. I, št. 55/2009 z dne 19. junija 2009.

5 — BGBl. št. 215/1959 z dne 16. oktobra 1959, kakor je bil naknadno spremenjen.

9. Člen 11 B-UHG določa:

„(1) Fizične ali pravne osebe, katerih pravice bi lahko bile kršene zaradi nastale okoljske škode, lahko v pisni pritožbi zahtevajo od okrajnega upravnega organa, na katerega delovnem področju je prišlo do domnevne okoljske škode, da ukrepa v smislu členov 6 in 7(2). […]

(2) Pravice v smislu odstavka (1), prva poved, so […]

2. v zvezi z vodo: obstoječe pravice v smislu člena 12(2) [WRG] […]“.

III – Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja

10. Družba Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH upravlja hidroelektrarno na reki Mürz z operativno dolžino 1455 m. Pritožnik ima ribolovne pravice na obeh bregovih reke Mürz od elektrarne navzdol v pasu dolžine približno 12 km.

11. Hidroelektrarna je dovoljenje za obratovanje pridobila z odločbo Landeshauptmann von Steiermark (štajerski deželni glavar) leta 1998. Obratuje od leta 2002.

12. Pritožnik je 29. septembra 2009 pri Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag (v nadaljevanju: upravni organ okrožja Mürzzuschlag) vložil okoljsko pritožbo v skladu s postopkom iz člena 11 B-UHG. Navedel je, da zaradi hidroelektrarne nastaja večja okoljska škoda, zaradi katere je moteno naravno razmnoževanje rib. Zaradi kratkoročnih velikih nihanj vodne gladine se namočene površine zelo hitro posušijo, pri čemer se vodonosna območja ločijo od rečnega toka. Tako majhne in mlade ribe ne morejo slediti toku. Na razširjenih odsekih reke to pogosto vodi do pogina rib. Pritožnik je trdil, da sta vzroka za to dejstvo, da pri elektrarni ni obvodnega kanala, in način obratovanja elektrarne.

13. Upravni organ okrožja Mürzzuschlag in nato Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (neodvisni upravni senat za Štajersko, v nadaljevanju: UVS) sta pritožnikovo pritožbo zavrnila. Odločba UVS z dne 15. maja 2012 je v bistvu temeljila na dejstvu, da je štajerski deželni glavar izdal dovoljenje za obratovanje hidroelektrarne. Ta odločba je predpisovala prostornino zbiralnikov. Zato naj bi bila zatrjevana škoda krita z dovoljenjem, izdanim na podlagi WRG. Zato v skladu s členom 4(1)(a) B-UHG ni okoljske škode.

14. Pritožnik odločbo UVS izpodbija pred Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija), ki je predložitveno sodišče. Trdi, da B-UHG ni združljiv z DOO: z vsakim dovoljenjem, izdanim na podlagi WRG, ne bi smela biti izključena okoljska škoda.

15. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali se DOO uporablja tudi za škodo, ki nastane sicer po datumu, ki je naveden v členu 19(1) DOO, vendar pa izvira iz dejavnosti obrata (hidroelektrarne), ki je bil odobren in je začel obratovati pred tem datumom, in je krita z vodnim dovoljenjem?

2. Ali DOO, zlasti njena člena 12 in 13, nasprotuje nacionalni določbi, ki osebam z ribolovnim dovoljenjem preprečuje, da začnejo postopek pregledovanja v smislu člena 13 DOO v zvezi z okoljsko škodo v smislu člena 2(1)(b) te direktive?

3. Ali DOO, zlasti njen člen 2(1)(b), nasprotuje nacionalni določbi, ki škodo z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično ali količinsko stanje ali ekološki potencial zadevnih voda izključuje iz pojma ‚okoljska škoda‘, če je škoda krita z dovoljenjem, izdanim na podlagi nacionalne zakonske določbe?

4. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen:

Ali se v primerih, ko merila iz člena 4(7) ODV (oziroma nacionalne zakonodaje, s katero je bila prenesena) pri dovoljenju, izdanem v skladu z nacionalnimi predpisi, niso bila preverjena, pri preučitvi vprašanja, ali gre za okoljsko škodo v smislu člena 2(1)(b) DOO, člen 4(7) ODV uporablja neposredno in je treba preveriti, ali so merila iz te določbe izpolnjena?“

16. Pisna stališča so predložili pritožnik, avstrijska vlada in Komisija. Pritožnik in Komisija sta se udeležila obravnave 19. oktobra 2016.

IV – Presoja

17. Struktura teh sklepnih predlogov je taka. Prvič, preučil bom področje časovne uporabe DOO (A). Drugič, analiziral bom vprašanji, ki se nanašata na opredelitev „okoljske škode“. Zlasti bom preučil, ali je izključitev, določena v avstrijskem pravu, ki se nanaša na škodo, „krito z dovoljenjem“, skladna z opredelitvijo škode na vodah iz člena 2(1)(b) DOO (B). Nato bom obravnaval vprašanje izključitve „škodljivih vplivov, kadar se uporabljajo določbe člena 4(7) ODV“, vsebovane v tej opredelitvi (C). Nazadnje se bom posvetil vprašanju procesnega upravičenja imetnikov ribolovnih pravic (člena 12 in 13 DOO) (D).

A – *Prvo vprašanje – časovna uporaba DOO*

18. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali se DOO uporablja za škodo, ki je nastala *po* datumu za prenos te direktive, ki pa izvira iz obratovanja hidroelektrarne, za katero je bilo izdano dovoljenje in ki je začela obratovati *pred* tem datumom.

19. Države članice so morale prenesti DOO v nacionalno pravo do 30. aprila 2007 (člen 19(1) DOO). V členu 17 DOO so k temu dodane tri natančnejše časovne opredelitve ali bolje izjeme. Člen 17, prva alinea, DOO, ki je upošteven za okoliščine obravnavane zadeve, določa, da se ta direktiva ne uporablja „za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil pred datumom iz člena 19(1)“.

20. Predložitveno sodišče opozarja, da je bilo dovoljenje za hidroelektrarno izdano leta 1998 in da obratuje od leta 2002. Oba ta datuma sta pred 30. aprilom 2007. Vendar se trdi, da je škoda nastala po tem datumu. Predložitveno sodišče sprašuje, ali se uporabi člen 17, prva alinea, DOO (ki je bil prenesen s členom 18 B-UHG). Dvomi o tem, kaj je „dogodek“ ali „izredni dogodek“ v primeru škode, ki je nastala zaradi obratovanja hidroelektrarne. Če bi „dogodek“ ali „izredni dogodek“ pomenil začetek obratovanja hidroelektrarne, se po mnenju predložitvenega sodišča DOO ne bi uporabila.

21. Pritožnik navaja, da „dogodek“ ali „izredni dogodek“, ki povzroči škodo, ni začetek obratovanja elektrarne. To je ponavljajoč pojav dogodka (zaustavitev turbine), do katerega pride večkrat na leto in ki se ponavlja po 30. aprilu 2007. Avstrijska vlada navaja, da je odločilni element za razlago člena 17, prva alinea, ali je škoda nastala pred potekom roka za prenos ali po njem. Zato se DOO uporablja za vso škodo, ki še nastaja po 30. aprilu 2007 in jo povzroča obratovanje elektrarne, za katero je bilo dovoljenje izdano in ki je začela delovati pred tem datumom. Po navedbah Komisije člen 17 jasno kaže, da je „dogodek“, zaradi katerega nastane škoda, „povzročen“ z „dejavnostjo“, vendar tega dogodka ne enači z dejavnostjo.

22. Tako predložitveno sodišče in stranke, ki so predložile pisna stališča, predlagajo različne upoštevne časovne točke: (i) datum dovoljenja, (ii) začetek obratovanja elektrarne in (iii) posamezne (ponavljajoče se) dogodke – in sicer zaustavitev turbine, ki povzroči nihanja vodne gladine. Predložitveno sodišče želi ugotoviti, katera od teh treh časovnih točk je „dogodek“ ali „izredni dogodek“, na katerega se nanaša člen 17, prva alinea.

23. Kot sam razumem, skoraj ni dvoma, da je upoštevni „dogodek“ ali „izredni dogodek“ tisti iz tretje kategorije: dejanske fizične spremembe v vodni gladini reke, ki so očitno neposredni in nujni razlog za zatrjevano škodo.

24. To je podprto s sodno prakso Sodišča, iz katere je razvidno, da člen 17, prva in druga alinea, DOO v povezavi z njeno uvodno izjavo 30 pomeni, da se ta direktiva uporablja za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil 30. aprila 2007 ali po tem datumu, „če ta škoda izhaja iz dejavnosti, ki so potekale bodisi na ta datum ali po njem, bodisi pred tem datumom, vendar se niso končale pred njim“. [6]

25. Tako spadajo v okvir DOO *nadaljevani* dogodki in *ponavljajoči se* dogodki, ki so povzročili škodo po 30. aprilu 2007. Nacionalno sodišče, ki natančno pozna obravnavano zadevo, mora ugotoviti, za katero vrsto dogodkov gre v tej zadevi in ali sporna škoda torej spada v področje časovne uporabe DOO. [7] Iz informacij, ki so bile predstavljene pred Sodiščem, se zdi, da v obravnavani zadevi upoštevni „dogodek“ ali „izredni dogodek“ ni ne dovoljenje ne začetek obratovanja elektrarne, ampak posamični primeri, ko obratovanje elektrarne povzroči nihanje vodne gladine.

26. Dejstvo, da je zatrjevana škoda posledica obratovanja elektrarne, za katero je bilo izdano dovoljenje in ki je začela obratovati pred rokom, določenim z DOO, ni bistveno.

27. Člen 17, prva alinea, DOO zgolj izključuje dogodke ali izredne dogodke, ki so se zgodili pred datumom prenosa. Ne uporablja pa se za nove dogodke ali izredne dogodke, ki izhajajo iz dejavnosti, ki se je začela pred tem datumom, a se po njem nadaljuje. Zato se strinjam s stališčem generalne pravobranilke J. Kokott v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi ERG in drugi: DOO se mora uporabiti, če *nadaljevana* dejavnost, ki se je pričela pred začetkom veljavnosti Direktive, povzroči *novo* okoljsko škodo po 30. aprilu 2007. [8]

28. Tudi s sistemsko razlago različnih členov DOO je potrjeno, da pojma „dogodek“ ali „izredni dogodek“ ni mogoče enačiti s pojmom „dejavnost“. Pojem „poklicna dejavnost“ je neodvisno opredeljen v členu 2(7) kot „dejavnost, ki se izvaja med neko gospodarsko dejavnostjo ali v podjetju, ne glede na to, ali je zasebnega, javnega, pridobitnega ali nepridobitnega značaja“. Člen 3 opredeljuje stvarno področje uporabe DOO s sklicevanjem na „poklicne dejavnosti“, naštete v Prilogi III, ne glede na to, kdaj so se te dejavnosti začele.

29. Člen 17 določa področje časovne uporabe DOO s ciljem zagotoviti pravno varnost, tako da prepoveduje retroaktivno uporabo Direktive. V drugi alinei je z njim izključena škoda, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, do katerega je prišlo po datumu za prenos, samo če se je dejavnost, iz katere izhaja, zgodila ali končala pred tem datumom. Kot opozarja Komisija, če bi začetek obratovanja hidroelektrarne – torej začetek „dejavnosti“ – izenačili z „dogodkom“ ali „dejavnostjo“, bi člen 17, druga alinea, DOO izgubil ves pomen.

6 — Sodbi z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-378/08, EU:C:2010:126, točki 40 in 41); z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 34); sklep z dne 9. marca 2010, Buzzi Unicem in drugi (C-478/08 in C-479/08, neobjavljen, EU:C:2010:129, točka 32), in sodba z dne 4. marca 2015, Fipa Group in drugi (C-534/13, EU:C:2015:140, točka 44).

7 — Sodbi z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-378/08, EU:C:2010:126, točka 43), in z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 36).

8 — C-378/08, EU:C:2009:650, točki 67 in 68.

30. Zaradi navedenega menim, da bi bilo treba na prvo vprašanje odgovoriti: DOO se uporablja za okoljsko škodo na vodah, ki jo med nadaljevanim obratovanjem obrata povzroči dogodek ali izredni dogodek, do katerega pride po datumu iz člena 19(1) te direktive, čeprav je bilo za ta obrat izdano dovoljenje in je začel obratovati pred tem datumom.

B – *Tretje vprašanje – opredelitev „škode na vodah“ v DOO*

31. Člen 4(1)(a) B-UHG določa, da okoljska škoda v zvezi z vodo pomeni vsako škodo z večjim škodljivim vplivom na ekološko, kemično ali količinsko stanje ali ekološki potencial v smislu WRG, „ki ni krita z dovoljenjem, izdanim v skladu z [WRG]“.

32. Po mnenju predložitvenega sodišča ta izključitev pomeni, da ker je hidroelektrarna obratovala v skladu z dovoljenjem, izdanim v skladu WRG, sporna škoda ne more pomeniti okoljske škode. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je izključitev škode, krite z dovoljenjem, izdanim na podlagi nacionalnega prava, iz opredelitve okoljske škode na vodah v skladu s členom 2(1)(b) DOO.

33. Kot bom dalje pojasnil spodaj, menim, da taka avtomatična in vsesplošna izključitev ni dovoljena. Vendar je treba na začetku poudariti tudi, da se odgovor, ki je podan v teh sklepnih predlogih, nanaša le na konkretno vprašanje nacionalnega sodišča. Ne nanaša se na druge elemente opredelitve okoljske škode in zato nikakor ne posega vanje, kot je vprašanje, kdaj so in ali so škodljivi vplivi „večji“.

34. Avstrijska vlada trdi, da je člen 4(1)(a) B-UHG v skladu s členom 2(1)(b) DOO. Zagovarja razlago te določbe DOO ob upoštevanju ODV. Trdi, da je mogoče v skladu z WRG izdati dovoljenje samo, če je zagotovljeno, da je s projektom spoštovan splošni interes, in sicer če je zagotovljeno, da projekt ne bo imel večjih škodljivih vplivov na kakovost vode ali njeno ekološko stanje. Zato po mnenju avstrijske vlade dejavnost, če je bila dovoljena, ne bi smela voditi do odgovornosti.

35. Stališče Komisije in pritožnika je drugačno. Navedla sta, da izključitev iz člena 4(1)(a) B-UHG ni skladna s členom 2(1)(b) DOO. Slednji ne vsebuje izključitve glede škode, krite z dovoljenjem.

36. Strinjam se s pritožnikom in Komisijo. Stališču avstrijske vlade ni mogoče pritrditi.

37. Člen 2(1)(b) DOO ne določa, da je škoda, krita z dovoljenjem, na splošno izključena iz pojma „okoljska škoda“. S to določbo je zgolj dovoljeno, da se iz opredelitve škode na vodah izključijo škodljivi učinki, če se uporabi člen 4(7) ODV.

38. Splošne izključitve škode, krite z dovoljenjem, določene v členu 4(1)(a) B-UHG, ni mogoče vključiti v izključitev v zvezi s škodljivimi vplivi, ki jih zajema člen 4(7) ODV. Področje uporabe izključitve iz avstrijskega prava je veliko širše in konceptualno precej drugačno od izključitve, določene v ODV.

39. Člen 4(7) ODV določa, da države članice ne bodo kršile te direktive, kadar je njihovo nedoseganje dobrega stanja podzemne vode, dobrega ekološkega stanja oziroma potenciala ali preprečevanja slabšanja stanja telesa površinske vode ali podzemne vode posledica *novih preoblikovanj* fizičnih značilnosti telesa površinske vode ali spremembe gladine teles podzemne vode, ali kadar je neuspešno preprečevanje poslabšanja stanja telesa površinske vode iz zelo dobrega v dobro posledica *novih* dejavnosti trajnostnega razvoja.

40. Da bi se lahko uporabilo to odstopanje, morajo biti izpolnjeni pogoji iz člena 4(7), od (a) do (d), ODV, ki so predstavljeni v točki 7 zgoraj teh sklepnih predlogov.[9] Res je, da morajo države članice zavrniti dovoljenje za projekte, katerih posledica je lahko poslabšanje stanja zadevnega vodnega telesa, razen če ugotovijo, da za projekt velja odstopanje iz člena 4(7) ODV.[10] Vendar zgolj obstoj dovoljenja ne pomeni nujno, da so bila izpolnjena vsa merila iz člena 4(7) ODV. Ni namreč nikakršnega zagotovila, da so vsa merila iz člena 4(7) ODV vedno in avtomatično izpolnjena, če je bilo izdano dovoljenje. To velja zlasti, če so bila sporna dovoljenja izdana pred ODV. Zato splošna izključitev škode, krite z dovoljenjem, določena v členu 4(1)(a) B-UHG, ne more spadati v izjemo iz člena 2(1)(b) DOO v povezavi s členom 4(7) ODV.

41. Vendar avstrijska vlada dodaja, da zgoraj navedena izključitev ne pomeni popolne izključitve odgovornosti. Prvič, glede na zakonodajno zgodovino B-UHG se za škodo, povzročeno z nepravilnim obratovanjem (izrednim dogodkom), ne bi štelo, da je krita z dovoljenjem. Drugič, s členom 21a WRG je omogočeno, da organi po izdaji dovoljenja intervenirajo v javnem interesu in predpišejo dodatne zahteve, prilagoditve, začasne omejitve in celo prepovedi.

42. Menim, da zaradi teh trditev „izjema zaradi izdanega dovoljenja“ iz člena 4(1)(a) B-UHG ne postane skladna s členom 2(1)(b) DOO.

43. Prvič, tudi če bi se štelo, da škoda, povzročena z izrednimi dogodki, ki jih povzroči nepravilno obratovanje, ni „krita“ z dovoljenjem, nič ne preprečuje, da iz „običajnega“ obratovanja obrata ne bi nastala škoda. Tako običajno obratovanje ima lahko posledice, ki ob izdaji dovoljenja niso bile predvidene ali pričakovane.

44. Drugič, dejstvo, da je mogoče v skladu z nacionalnimi določbami o vodi dovoljenja prilagoditi ali sprejeti druge popravne ukrepe, ne zagotavlja uporabe in spoštovanja mehanizmov in obveznosti iz DOO. Obstoj postopka za spremembo in spremljanje obstoječih dovoljenj iz člena 21a WRG ne spremeni dejstva, da so škode, krite z dovoljenjem – pa naj zanje ta postopek velja ali ne – izključene iz pojma škode in zato iz področja uporabe nacionalnih pravil, s katerimi je prenesena DOO. Tako ali tako pa avstrijska vlada ni navedla, da je namen zgoraj navedene določbe skladnost z zahtevami iz člena 4(7) ODV.

45. Poleg tega bi, če bi domnevali, da je obstoj dovoljenja avtomatično združljiv s standardi ODV, tako da se prepreči možnost za nastanek večjih škodljivih vplivov, DOO v veliki meri postala odveč. Stvarno področje uporabe DOO je določeno z njenim členom 3. Ta člen določa, da se Direktiva v zvezi s škodo na vodah in škodo, povzročeno tlom, uporablja za poklicne dejavnosti, naštete v Prilogi III, ne glede na to, ali je bilo ravnanje namerno ali iz malomarnosti. V skladu z uvodno izjavo 8 DOO so te poklicne dejavnosti, opredeljene s sklicevanjem na upoštevno zakonodajo Unije, tvegane za zdravje ljudi ali za okolje. Iz narave naštetih dejavnosti izhaja, da bodo številne dejavnosti, če ne že vse, verjetno predmet dovoljenja. Za to gre zlasti v primeru dejavnosti, ki spadajo pod točko 6 Priloge III k DOO, v kateri sta navedena „črpanje vode in zajezitev vode, za katero je potrebna predhodna odobritev na podlagi [ODV]“.

46. S sistemsko razlago je potrjeno, da vloga dovoljenj v okviru DOO ne more biti ta, da se škoda, ki je z njimi krita, na splošno izključi iz splošne opredelitve škode na vodah. Kot je navedla Komisija, je tak sklep podprt s členom 8(4)(a) DOO.

9 — Glej sodbi z dne 4. maja 2016, Komisija/Avstrija (C-346/14, EU:C:2016:322, točki 65 in 66), in z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 67).

10 — Sodba z dne 1. julija 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, točka 50.

47. Člen 8(1) DOO določa, da izvajalec načeloma krije stroške preventivnih in sanacijskih ukrepov. Vendar je s členom 8(4) DOO določeno, da lahko države članice dovolijo izvajalcu, da v dveh primerih ne krije stroškov sanacijskih ukrepov, če lahko dokaže, da ni ravnal namerno ali iz malomarnosti: (a) če je bil dogodek izrecno dovoljen in (b) če dejavnost v času, ko se je izvajala, glede na tedanja znanstvena in strokovna dognanja ni veljala kot možen povzročitelj škode.

48. Res je s členom 8(4)(a) DOO državam članicam dana možnost, da uvedejo „obrambni mehanizem“ za izvajalce, tako da jim ni treba nositi stroškov preventivnih in sanacijskih ukrepov.

49. Vendar člena 4(1)(a) B-UHG ni mogoče šteti za prenos člena 8(4)(a) DOO.

50. Prvič, kot je pravilno navedla Komisija, nič v dokumentaciji, predloženi Sodišču, ne kaže, da se je Avstrija v nacionalni zakonodaji odločila sprejeti to možnost.

51. Drugič, tudi če bi šlo za to, ima člen 4(1)(a) B-UHG očitno precej širši obseg in uporabo kot zgolj „obrambni mehanizem“ v rokah izvajalcev, ki jim omogoča, da ne nosijo stroškov sanacijskih ukrepov. Iz pojma škode izključuje vso škodo na vodah, ki je krita z dovoljenjem na podlagi WRG, s čimer preprečuje, da bi se sploh sprožile obveznosti iz DOO, ki se nanašajo na preventivne in sanacijske ukrepe. Nasprotno člen 8(4)(a) DOO ne odpravlja obveznosti, ki se nanašajo na preventivne stroške. Poleg tega je s pravili o preventivnih in sanacijskih ukrepih iz členov 5 in 6 DOO predvideno, da se lahko pristojni organi sami odločijo ukrepati. [11]

52. Tretjič, vredno je izpostaviti dva posebna elementa člena 8(4)(a) DOO: (i) dokaz, da ni šlo za namero ali malomarnost; in (ii) dejstvo, da je bila emisija ali dogodek izrecno dovoljena in popolnoma skladna s pogoji izdanega dovoljenja. Z besedilom člena 8(4)(a) DOO je jasno zahtevano, da mora izvajalec „dokazati“ oba. To nato pomeni posamično analizo vsakega primera, v okviru katere je treba presoditi krivdo izvajalca in dejstvo, da „emisija ali dogodek“ v celoti ostane v okviru dovoljenja. Zdi se, da je člen 4(1)(a) B-UHG, ki se uporablja ne glede na to, ali gre za namero ali malomarnost, v nasprotju s temi zahtevami.

53. Zato predlagam, naj se na tretje vprašanje odgovori, da člen 2(1)(b) DOO nasprotuje nacionalni določbi, s katero je iz pojma okoljske škode splošno in avtomatično izključena škoda, ki ima večji škodljiv vpliv na ekološko, kemično ali količinsko stanje ali ekološki potencial zadevnih voda, če je ta škoda krita z dovoljenjem, izdanim v skladu z nacionalnim pravom.

C – Četrto vprašanje –napotitev na člen 4(7) ODV

54. Če bi se razsodilo, da „izključitev“ iz člena 4(1)(a) B-UHG ni združljiva s členom 2(1)(b) DOO (kot sem predlagal v točki 53 teh sklepnih predlogov), predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba člen 4(7) ODV uporabiti neposredno. V tem vprašanju je implicitno vsebovano vprašanje, ali mora nacionalno sodišče, za ugotovitev, ali je prišlo do okoljske škode v smislu člena 2(1)(b) DOO, ugotoviti, ali so izpolnjena merila iz te določbe.

55. Moj kratek odgovor na konkretni vprašanji nacionalnega sodišča je „ne“.

56. Prvič, strinjam se s Komisijo, da se člen 4(7) ODV ne uporablja neposredno. Tudi če pustimo ob strani relativno izmuzljivo presojo tega, kaj je jasno in natančno, ta določba zagotovo ni brezpogojna. Njena uporaba je pogojena s številnimi nadaljnjimi izvedbenimi koraki, z vrsto vsebinskih preverjanj, v katerih države članice uživajo precejšnjo diskrecijsko pravico. Napotitev na člen 4(7) ODV, vsebovana v členu 2(1)(b) DOO, v zvezi s to presojo ne spremeni ničesar.

11 — Glej člena 5(3)(d) in (4) ter 6(2)(e) in (3) DOO. Glej sodbo z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 88).

57. To, da člen 4(7) ODV – sam po sebi ali prek napotitve iz člena 2(1)(b) DOO – nima neposrednega učinka, nakazuje nikalen odgovor na drugi del četrtega vprašanja predložitvenega sodišča. Menim, da nacionalno sodišče ni dolžno opraviti neodvisne presoje meril iz člena 4(7) ODV, čeprav člen 2(1)(b) DOO napotuje na ta člen. [12]

58. DOO deluje v tesni povezavi z drugimi okoljskimi instrumenti Unije. V njeni uvodni izjavi 5 je izražen cilj zagotovitve skladnosti in pravilnega sistemskega delovanja DOO glede na drugo upoštevno okoljsko zakonodajo ter poudarjena potreba po uporabi skupnih meril pri opredelitvi pojmov, ki izhajajo iz drugih instrumentov okoljskega prava Unije. Ta cilj skladnosti se odraža v členu 2(5) DOO, v skladu s katerim „vode“ pomenijo „vse vode, zajete v [ODV]“. Opredelitev škode na vodah dalje odraža to s sklicevanjem na posebne opredelitve ODV, na primer „količinsko stanje“ in „ekološko stanje“. Opredelitev „škode na vodah“ v členu 2(1)(b) DOO prav tako izključuje „[škodljive vplive], kadar se uporabljajo določbe člena 4(7) [ODV]“. Iz zakonodajne zgodovine je razvidno, da je cilj sklicevanja na to izjemo v členu 2(1)(b) DOO prav to, da se upoštevajo konkretna odstopanja, dovoljena z ODV. [13] Če je izključena kršitev ODV s strani države članice, ker so bila izpolnjena stroga merila iz člena 4(7), je v členu 2(1)(b) DOO določeno, da se prav tako ne bi smeli sprožiti mehanizmi okoljske odgovornosti iz DOO.

59. Odstopanje iz člena 4(7) ODV se uporablja za nova preoblikovanja in spremembe ali nove dejavnosti trajnostnega razvoja, če je izpolnjena vrsta meril in pogojev. [14] Skladnost s temi zahtevami je mogoče zagotoviti le s presojo različnih precej tehničnih parametrov, določenih v ODV. [15] To med drugim vključuje tudi obstoj načrta upravljanja povodja, v katerem so posebej navedeni in razloženi razlogi za preoblikovanja ali spremembe. [16]

60. Z institucionalnega vidika je v členu 3(2) ODV določeno, da države članice zagotovijo ustrezne upravne ureditve za uporabo pravil Direktive na vsakem vodnem območju, ki leži na njihovem ozemlju, skupaj z določitvijo ustreznega pristojnega organa. [17] Z ODV niso določeni konkretni organi, zadolženi za zagotovitev skladnosti z merili iz člena 4(7). Tako je naloga nacionalnega izvedbenega pravnega okvira, da določi konkretne postopke in pristojne organe, ki jim je zaupana naloga, da zagotovijo, da so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 4(7) ODV.

12 — Obstaja temeljno vprašanje v zvezi z opredelitvijo, ki ga je tu morda vredno priznati: bi bilo treba to, da se določba direktive prek napotitve vključi v opredelitveni del druge direktive in da jo nacionalno sodišče potencialno upošteva, resnično imenovati „neposredni učinek“? Ali pa gre bolj za primer razlage nedoločnih pravnih pojmov v eni direktivi z napotitvijo na določbo druge direktive? Čeprav je taka akademska razprava lahko vabljiva, pa je le omejeno upoštevna za konkretno vprašanje nacionalnega sodišča, za katerega se mi zdi, da je uporaben odgovor enak, ne glede na to, kako bi v končni fazi klasificirali ta pojav.

13 — Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, COM(2002) 17 final, (UL 2002, C 151 E, str. 132).

14 — Glej točko 7 teh sklepnih predlogov.

15 — Glej Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (Skupna strategija izvajanja za okvirno direktivo o vodah) – Smernice št. 20 o izjemah od okoljskih direktiv, tehnično poročilo 2009/027. Posledica tehničnih težav, povezanih z izvedbo in uporabo člena 4(7) ODV, je bilo imenovanje *ad hoc* delovne skupine za pripravo osnutka navodila za izvajanje te določbe v programu dela 2016–2018 skupne strategije izvajanja za Okvirno Direktivo o vodah in Direktivo o poplavah.

16 — Člen 4(7)(b) ODV.

17 — V skladu s členom 3(8) ODV države članice Komisiji predložijo seznam pristojnih organov in zagotovijo informacije, določene v Prilogi I k tej direktivi.

61. V spisu, ki ga ima na voljo Sodišče, ni ničesar, kar bi kazalo, da Avstrija ni prenesla člena 4(7) ODV v notranje pravo ali da ga ni prenesla pravilno.[18] V teh okoliščinah je z ustaljeno sodno prakso zahtevano, da če je bila direktiva prenesena, bi moral njen učinek posameznike doseči predvsem prek izvedbenih ukrepov, ki jih je sprejela ustrezna država članica.[19]

62. Možnost, da se uporabi izključitev iz člena 2(1)(b) DOO, temelji na tem, da se uporabi člen 4(7) ODV. Taka uporaba pa se opravi v skladu z ustreznimi nacionalnimi izvedbenimi določbami in po postopkih, določenih z nacionalnimi določbami, s katerimi se prenaša člen 4(7) ODV. Opredelitve člena 2(1)(b) DOO z napotitvijo na člen 4(7) ODV zato ni mogoče razumeti tako, da nacionalna sodišča zavezuje, da ne upoštevajo obstoječih nacionalnih postopkovnih in institucionalnih ureditev, sprejetih zaradi zagotovitve skladnosti z obveznostmi, določenimi v ODV. To ne posega v možnost, da je mogoče odločbe, ki jih sprejmejo ti organi, sodno preizkusiti.

63. Zato predlagam, naj bo odgovor na četrto vprašanje tak: člen 2(1)(b) DOO je treba razlagati tako, da nacionalno sodišče za to, da ugotovi obstoj „okoljske škode“, ni dolžno neposredno uporabiti meril iz člena 4(7) ODV, če jih pristojni organi niso presojali na podlagi ODV.

D – *Drugo vprašanje: imetniki ribolovnih pravic in procesno upravičenje*

64. Drugo vprašanje predložitvenega sodišča se glasi: ali člena 12 in 13 DOO nasprotujeta nacionalni določbi, ki osebam z ribolovnimi pravicami ne omogoča, da bi začele postopek pregledovanja (v nadaljevanju: postopek pregledovanja iz člena 13) v zvezi z okoljsko škodo, kot je opredeljena v členu 2(1)(b) te direktive?

65. Po navedbah predložitvenega sodišča člen 11(1) B-UHG določa, da lahko fizične ali pravne osebe, katerih pravice bi lahko bile kršene zaradi okoljske škode, vložijo okoljsko pritožbo. Člen 11(2) B-UHG določa pravice, ki jih je mogoče uveljavljati: v zvezi z vodo so v točki 2 te določbe vključene „obstoječe pravice v smislu člena 12(2) WRG“. Vendar v členu 12(2) WRG niso omenjene pravice oseb z ribolovnimi pravicami. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je z dobesedno razlago teh določb imetnikom ribolovnih pravic onemogočena vložitev okoljske pritožbe v zvezi s škodo, ki se nanaša na njihove ribolovne pravice.

66. Avstrijska vlada navaja, da so sporne nacionalne določbe v skladu s členoma 12 in 13 DOO. Dejstvo, da imetniki ribolovnih pravic niso izrecno omenjeni v členu 12(2) WRG, na katerega se sklicuje člen 11(1) B-UHG, spada v polje presoje, ki je dano državam članicam na podlagi te direktive.

67. Stališče pritožnika in Komisije je drugačno. Člena 12 in 13 DOO nasprotujeta nacionalni določbi, s katero je imetnikom ribolovnih pravic onemogočeno sodelovanje v postopku pregledovanja iz člena 13. Ta kategorija imetnikov pravic spada pod člen 12(1)(a), ker je „prizadeta ali bi verjetno bila prizadeta“ v smislu te določbe. Komisija podredno zatrjuje, da imetniki ribolovnih pravic spadajo pod člen 12(1)(c) DOO.

18 — Prav nasprotno, Komisija je navedla – pri tem pa ji ni oporekala nobena od strank – da je bila ta določba prenesena v nacionalno pravo. Očitno je, da je izvedbena določba v členu 104a(1) WRG s spremembami iz leta 2003 (BGBl. 2003 I, št. 82 z dne 29. avgusta 2003). Dodati je mogoče, da je s sodbo z dne 4. maja 2016, Komisija/Avstrija, (C-346/14, EU:C:2016:322, točka 81) dan primer uporabe takih pravil na podlagi avstrijskega prava. V tisti zadevi je Sodišče zaradi neizpolnitve obveznosti zavrnilo tožbo, ki jo je vložila Komisija na podlagi člena 4(1) in (7) Direktive 2000/60. Postopek zaradi kršitve obveznosti v letu 2007 je izhajal iz odločbe štajerskega deželnega vladarja, s katero je bilo izdano dovoljenje za izgradnjo hidroelektrarne v Schwarze Sulm. Sodišče je razsodilo, da so bili v odločbi upoštevani vsi pogoji iz člena 4(7) Direktive 2000/60 in da jih je bilo pravilno mogoče šteti za izpolnjene.

19 — Glej na primer sodbo z dne 15. julija 1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, točka 24).

68. Strinjam se s pritožnikom in Komisijo. Menim, da člen 12(1) vsebuje tri neodvisne kategorije posameznikov, ki jim mora biti na podlagi nacionalnega prava priznano procesno upravičenje (1). Po mojem mnenju so imetniki ribolovnih pravic „prizadeti ali bi verjetno bili prizadeti“ v smislu člena 12(1)(a) DOO (2). Alternativno bi bilo mogoče za imetnike ribolovnih pravic šteti, da spadajo pod člen 12(1)(c) DOO, če se zatrjuje kršitev njihovih pravic (3).

1. Razmerje med posameznimi kategorijami iz člena 12(1) DOO

69. Člen 13(1) DOO določa možnost dostopa do postopka pregledovanja s sklicevanjem na člen 12(1) te direktive. Člen 13(2) določa, da ta direktiva ne posega v določbe nacionalne zakonodaje, ki urejajo dostop do sodnega varstva. V členu 12 DOO so naštete kategorije fizičnih in pravnih oseb, ki imajo pravico, da predložijo pripombe v zvezi z okoljsko škodo. Te tri kategorije oseb: (a) so prizadete ali bi verjetno bile prizadete zaradi okoljske škode; ali (b) imajo dovolj velik interes pri odločanju o okoljskih vprašanjih v zvezi s škodo; ali (c) prijavijo, da je bila kršena kaka njihova pravica, če to kot prvi pogoj zahteva pravo o upravnem postopku države članice.

70. Kakšno je logično razmerje med temi tremi kategorijami? Zlasti, ali je država članica dolžna zagotoviti procesno upravičenje na podlagi nacionalnega prava vsem trem kategorijam ali pa lahko izbere le eno od njih?

71. Komisija in pritožnik sta trdila, da imajo osebe iz vseh zgoraj navedenih kategorij pravice, določene v členih 12 in 13 DOO. Uporaba izraza „ali“ v členu 12(1) državi članici ne daje možnosti, da bi katero od kategorij izključila.

72. S tem se strinjam. V besedilu člena 12(1) DOO so naštete tri kategorije fizičnih ali pravnih oseb, ki imajo, če se presojajo neodvisno in samostojno, procesno upravičenje. V njem so določene tri neodvisne poti do postopkov, navedenih v členih 12 in 13 DOO. [20]

73. Poudariti je treba, da se člen 12(1) DOO razlikuje od drugih določb o pravici do dostopa do sodnega varstva v drugih okoljskih direktivah Unije. [21] Z besedilom teh določb, oblikovanim po vzoru Aarhuške konvencije, [22] je v splošnem zahtevano, da države članice članom zadevne javnosti (ki so v splošnem opredeljeni kot prizadeti ali kot taki, ki bi lahko bili prizadeti) zagotovijo dostop do posebnih postopkov pregleda v skladu s svojimi nacionalnimi pravnimi sistemi, če: (i) če imajo dovolj velik interes; ali (ii) zatrjujejo kršitev pravice.

74. Sodišče je te določbe razlagalo, kot da vsebujejo alternativne možnosti glede dopustnosti tožb. Države članice so potem upravičene do izbire med temi možnostmi, ko izvajajo zadevne direktive Unije. [23]

20 — Glej v tem smislu tudi Goldsmith, B. J., in Lockhart-Mummery, E., „ELD's National Transposition“, v Bergkamp, L., in Goldsmith B. J., *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, str. od 139 do 159, na str. 157; Gouritin, A., *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility*, Brill-Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, str. 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), zvezek 8, str. od 99 do 123.

21 — Na primer člen 16 Direktive 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL 2008, L 24, str. 8), razveljavljene z Direktivo 2010/75; člen 25 Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (UL 2010, L 334, str. 17); člen 11 Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1).

22 — Glej člen 9(2) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, odobrene v imenu Evropske skupnosti s Sklepom Sveta z dne 17. februarja 2005 (2005/370/ES) (UL 2005, L 124, str. 1) (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).

23 — Sodbe z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 38); z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 38), in z dne 16. aprila, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točki 33 in 35).

75. Drugače od tega in z drugačno ubeseditvijo so v členu 12(1) DOO določene tri kategorije oseb: (a), (b) in (c). Osebe iz teh kategorij „imajo pravico“ predložiti pripombe in zahtevati, da pristojni organi ukrepajo. S členom 12(1) DOO tako niso določene različne možnosti za prenos s strani države članice. Namesto tega so z njim določene tri alternative v smislu posamičnih položajev, ki bodo vse prenesene v nacionalno pravo. Če dejanski položaj obstaja, bodo osebe v kateri koli od teh kategorij imele procesno upravičenje na nacionalni ravni, neodvisno od drugih kategorij.

76. Tako v nasprotju z besedilom zgoraj navedenih direktiv kategorija iz člena 12(1)(a) ne pomeni „*chapeau*“, ki je skupen drugima dvema možnostma. Pomeni samostojno kategorijo posameznikov, ki imajo pravico zahtevati tako ukrepanje in imeti dostop do postopkov pregledovanja.

77. Na kratko, besedilo člena 12(1) DOO je alternativno glede uporabe, vendar kumulativno v smislu prenosa.

78. Nazadnje, dejstvo, da se lahko kategorije upravičenih oseb iz člena 12(1)(b) in (c) DOO v nekaterih okoliščinah prekrivajo s tistimi iz člena 12(1)(a), ne spremeni tega sklepa. Z vidika obsega je res, da člen 12(1)(a) verjetno tvori najširšo kategorijo. Vendar dokler je mogoče vsaki od treh kategorij dati samostojen pomen in obseg, lahko pomenijo tri logično ločene enote. Zagotovo pa ni zahtevano, da morajo biti hermetično ločene ena od druge.

2. Člen 12(1)(a) DOO

79. Ker ni posebnega napotovanja na nacionalno pravo, bi bilo treba pojem „prizadete ali bi verjetno bile prizadete“ samostojno in enotno razlagati na ravni Unije ob upoštevanju okvira, v katerega je določba umeščena, in cilja, ki mu sledi.[24] V tem smislu skupni pojem besed v tem pojmu – kot je pravilno opozorila Komisija – vodi k sklepu, da je „prizade(te)“ v nasprotju s položaji iz člena 12(1)(b) in (c) opredeljen z napotovanjem na dejanski položaj. V okviru točk (b) in (c) je procesno upravičenje posledica pravnega položaja (kršitve pravice) ali dovolj velikega interesa za sprejemanje odločitev. Uporaba točke (a) je odvisna od obstoja dejanske prizadetosti glede na konkretni položaj fizične ali pravne osebe.[25]

80. Avstrijska vlada trdi, da za sporne nacionalne določbe velja možnost proste presoje, ki je državam članicam dana s členom 12(1) DOO.

81. S tem se ne strinjam. Res je v členu 12(1), prva alinea, DOO navedeno, da „države članice določijo, kaj predstavlja ‚dovolj velik interes‘ in ‚kršitev pravice‘“. Vendar, kot je pravilno navedel pritožnik, čeprav države članice prek člena 12(1)(b) in (c) ohranijo večjo možnost proste presoje, v primeru člena 12(1)(a), za katerega podobna opredelitev ne velja, ni tako.

82. Člen 13(2) DOO, v skladu s katerim ta direktiva ne posega v določbe nacionalne zakonodaje, ki urejajo dostop do sodnega varstva, ne spremeni tega sklepa. Nacionalne določbe, ki urejajo dostop do sodnega varstva, ne morejo preprečiti dostopa do postopkov pregledovanja osebam, ki jim je bilo procesno upravičenje dano na podlagi avtonomno določenih meril iz člena 12(1), na katerega napotuje člen 13(1). To je v skladu s potrebo po ohranitvi učinkovitosti določb Direktive, ki se nanašajo na pravna sredstva.

24 — Glej na primer sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 29 in navedena sodna praksa).

25 — Sodišče je navedlo, da morajo v primeru določb okoljskega prava Unije, ki so dovolj natančne in brezpogojne, fizične in pravne osebe, ki jih nekatere nevarnosti neposredno zadevajo, imeti možnost, da vložijo tožbo pri pristojnih sodiščih. Glej po analogiji sodbi z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, točki 39 in 42), in z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 100).

83. Ta predlog je podprt s tremi nadaljnjimi trditvami. Prvič, člen 12(1)(a) je oblikovan široko. Kot je potrjeno z uvodno izjavo 25, bi morale imeti osebe, ki so negativno prizadete ali bi bile lahko negativno prizadete, pravico od pristojnega organa zahtevati, naj ukrepa. Iste zadevne osebe bi morale imeti dostop do postopkov preverjanja odločitev pristojnega organa, njegovih ravnanj ali opustitev ravnanja (člen 13(1) in uvodna izjava 26 DOO). Dejansko so eden večjih dosežkov DOO široke možnosti fizičnih in pravnih oseb, da zahtevajo delovanje in uveljavljajo pravni pregled nedelovanja organov. [26]

84. Drugič, določbe DOO o dostopu do sodnega varstva je treba razumeti v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in načelom učinkovitosti. Postopkovna pravila o tožbah za varstvo posameznikovih pravic na podlagi prava Unije ne smejo onemogočiti ali pretirano otežiti izvajanja teh pravic v praksi. [27]

85. Tretjič, člen 13 DOO bi bilo treba razumeti tudi ob upoštevanju člena 9(3) Aarhuške konvencije, v skladu s katerim morajo pogodbenice Konvencije „zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje“. [28]

86. Sodišče je razsodilo, da nacionalna sodišča razlagajo „kolikor je to mogoče, procesno pravo v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev pravnega sredstva v upravnem ali sodnem postopku, […] tako v skladu s cilji iz člena 9(3) Aarhuške konvencije kot tudi v skladu s ciljem učinkovitega pravnega varstva pravic, ki jih daje pravo Unije“. [29] Čeprav je s to določbo dano široko polje proste presoje, [30] je Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo izjavil, da bi moral biti dostop do postopkov pregledovanja predpostavka in ne izjema. [31] Menim, da je potreba po razlagi postopkovnih pravil v skladu s cilji iz člena 9(3) Aarhuške konvencije zahtevana tudi glede na pravila prava Unije, ki tako kot člen 13(1) v povezavi s členom 12(1) DOO urejajo procesno upravičenje fizičnih in pravnih oseb v postopkih pregledovanja.

87. Ob upoštevanju navedenega in odvisno od dejstev, ki jih nacionalno sodišče ugotovi v vsaki posamezni zadevi, se na prvi pogled zdi, da imetnik ribolovnih pravic spada v kategorijo oseb, ki so prizadete ali bi verjetno bile prizadete zaradi škode na vodah v smislu člena 12(1)(a) DOO.

88. Ker nič ne kaže na to, da je na prenos te določbe vplivala druga nacionalna določba, kar mora preveriti nacionalno sodišče, se zdi, da člena 12 in 13 DOO s členom 11(1) B-UHG nista bila prenesena v celoti. Tako je zato, ker je z njim dostop do postopkov pregledovanja zagotovljen samo fizičnim in pravnim osebam, katerih pravice – opredeljene v nacionalnem pravu – so lahko kršene z okoljsko škodo na vodah v smislu člena 12(1)(a), kot so imetniki ribolovnih pravic.

26 — Glej v tem smislu Winter, G., Jans, J. H., Macrory, R., in Krämer, L., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive“, *Journal of Environmental Law* 20(2), Oxford University Press, 2008, str. od 163 do 191, na str. 171.

27 — Glej v tem smislu sodbi z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 49), in z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 33).

28 — Aarhuška konvencija v Direktivi ni omenjena. Vendar je dejstvo, da naj bi bila člena 12 in 13 oblikovana v skladu z Aarhuško konvencijo, očitno iz različnih dokumentov, ki se nanašajo na zakonodajno zgodovino (glej na primer Belo knjigo o okoljski odgovornosti COM(2000) 66 final; dokumenta Sveta 14289/02 in 7606/03; Sporočilo Komisije v skladu z drugim pododstavkom člena 251(2) Pogodbe ES glede skupnega stališča Sveta o sprejetju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode SEC(2003)1027 final; Poročilo o predlogu direktive o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode – Odbor Evropskega parlamenta za pravne zadeve in notranji trg A50145/2003). V Navodilih za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 197, se šteje, da se s členom 13 DOO izvaja člen 9(3) Aarhuške konvencije.

29 — Glej sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 51).

30 — Glej sodbo z dne 13. januarja 2015, Svet in Komisija/Stichting Natuur en Milieu in Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P in C-405/12 P, EU:C:2015:5, točka 51).

31 — Aarhuška konvencija, Navodila za izvajanje, Združeni narodi, druga izdaja, 2014, str. 198, z napotilom na sporočilo ACCC/C/2005/11, (Belgija) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, točka 35). Čeprav ta dokument ni zavezujoč, ga je „mogoče upoštevati“. Glej na primer sodbo z dne 16. februarja 2012, Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točka 28).

89. Zato bi bilo treba po mojem mnenju na drugo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti: člen 12(1)(a) in člen 13 DOO nasprotujeta nacionalni določbi, s katero imetnikom ribolovnih pravic ni dovoljeno sprožiti postopkov pregledovanja v smislu člena 13 te direktive v zvezi z okoljsko škodo, kot je opredeljena v členu 2(1)(b) DOO.

3. Člen 12(1)(c) DOO

90. Če pa bi Sodišče štelo, da imetniki ribolovnih pravic ne spadajo v okvir člena 12(1)(a) DOO ali da kategorija „oseb, ki so prizadete ali bi verjetno bile prizadete“ ni samostojna kategorija, menim, da bi bil sklep enak tudi na podlagi člena 12(1)(c) DOO. V preostanku tega oddelka je zato na kratko predstavljena alternativna analiza na podlagi člena 12(1)(c) DOO.

91. Člen 12(1)(c) DOO se nanaša na fizične ali pravne osebe, „ki prijavijo, da je bila kršena kaka njihova pravica, če to kot prvi pogoj zahteva pravo o upravnem postopku države članice“.

92. Res je, da je s členom 12(1) DOO državam članicam dana odgovornost, da določijo, kaj pomeni „kršitev pravice“. Ta napotitev na nacionalno pravo nedvomno pomeni priznanje polja proste presoje, ki ga uživajo države članice. [32]

93. Vendar je treba spomniti, da v skladu s sodno prakso Sodišča o razlagi določb, ki se nanašajo na pojem „kršitev pravice“, ki odraža pojme, uporabljene v členu 9(2) Aarhuške konvencije, ta diskrecija ni absolutna. [33] S členom 9(2) Aarhuške konvencije je omejena diskrecija držav članic pri določanju pravil o pravnih sredstvih, če ta določba sledi cilju zagotovitve „širokega dostopa do pravnega varstva“. [34] Zato je Sodišče razsodilo, da se določbe, povezane z dostopom do pravnega varstva, ne bi smele razlagati ozko. [35]

94. Dejstvo, da to sklicevanje na cilj „širokega dostopa do pravnega varstva“ v členu 12(1) DOO ni bilo dobesedno ponovljeno, po mojem mnenju ne vodi do drugačnega sklepa. Premisleke iz točk od 84 do 86 teh sklepnih predlogov je namreč mogoče uporabiti tudi glede razlage člena 12(1)(c) DOO.

95. Zato se strinjam s Komisijo: polja proste presoje, ki je prepuščeno državam članicam v zvezi s členom 12(1)(c), ni mogoče razlagati tako, da dovoljuje celostno izključitev vseh skupin imetnikov pravic iz izvrševanja pravic iz členov 12 in 13 DOO. Napotovanje na nacionalno pravo za ugotovitev, kaj pomeni „kršitev pravice“, državam članicam omogoča uvedbo postopkovnih in vsebinskih pogojev za opredelitev tega pojma. [36] Toda opredelitev pogojev je nekaj povsem drugega kot uvedba celostne izključitve velikih skupin ljudi, katerih pravice bodo še posebej verjetno kršene. [37]

96. Očitno zgoraj navedeno razlogovanje velja za imetnike ribolovnih pravic v zvezi z okoljsko škodo na vodah. To toliko bolj velja v obravnavani zadevi, saj je pritožnik na obravnavi pojasnil, da je imetnik izključnih ribolovnih pravic na področju, na katerega se nanaša njegova pritožba.

32 — Glej po analogiji sodbe z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 55); z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 50), in z dne 16. aprila, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 38). Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683, točki 32 in 33).

33 — Sodba z dne 16. aprila, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 39).

34 — Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 58).

35 — Glej po analogiji sodbo z dne 16. aprila, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 40).

36 — Glej na primer sodbi z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 50 in naslednje), in z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 45), ki razlagata pojem „kršitev pravice“ iz člena 10a Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248) (zdaj člen 11 Direktive 2011/92). Glej tudi sodbo z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683, točke od 30 do 35).

37 — Glej v tem smislu sodbo z dne 16. aprila, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 42 in naslednje).

V – Predlog

97. Glede na navedeno predlagam, naj Sodišče na vprašanja Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija) odgovori:

1. Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode se uporablja za okoljsko škodo na vodah, ki jo med nadaljevanim obratovanjem obrata povzroči dogodek ali izredni dogodek, do katerega pride po datumu iz člena 19(1) te direktive, čeprav je bilo za ta obrat izdano dovoljenje in je začel obratovati pred tem datumom.

2. Člen 2(1)(b) Direktive 2004/35 nasprotuje nacionalni določbi, s katero je iz okoljske škode splošno in avtomatično izključena škoda, ki ima večji škodljiv vpliv na ekološko, kemično ali količinsko stanje ali ekološki potencial zadevnih voda, če je ta škoda krita z dovoljenjem, izdanim v skladu z nacionalnim pravom.

3. Člen 2(1)(b) Direktive 2004/35 je treba razlagati tako, da nacionalnemu sodišču za to, da ugotovi obstoj „okoljske škode“, ni treba neposredno uporabiti meril iz člena 4(7) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, če jih pristojni organi niso presojali na podlagi Direktive 2000/60.

4. Člen 12(1)(a) in člen 13 Direktive 2004/35 nasprotujeta nacionalni določbi, s katero imetnikom ribolovnih pravic ni dovoljeno sprožiti postopkov pregledovanja v smislu člena 13 te direktive v zvezi z okoljsko škodo, kot je opredeljena v členu 2(1)(b) Direktive 2004/35.