Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
10 päivänä tammikuuta 2017 [1]

Asia C-529/15

Gert Folk
vastaan
Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin, Itävalta))

Direktiivi 2004/35/EY — Ympäristövastuu — Vesivoimalan toiminta — Luvan myöntäminen ja toiminta ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä — Ajallinen soveltamisala — Vesille aiheutuvan ympäristövahingon määritelmä — Kansallinen lainsäädäntö, jolla suljetaan luvan kattama vahinko pois — Sellaisten haitallisten vaikutusten poissulkeminen, joihin sovelletaan direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 7 kohtaa — Oikeus saada ympäristöä koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa — Muutoksenhakukeinoja koskeva asiavaltuus — Henkilöt, joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa

I Johdanto

1. Vuonna 1998 myönnettiin lupa vesivoimalan rakentamiseksi Mürzjoelle Itävallassa. Voimala on ollut käytössä vuodesta 2002 lähtien. Gert Folkilla (jäljempänä kantaja) on kalastusoikeus joen kummallakin rannalla voimalasta joen myötävirtaan. Kantajan mukaan voimalan toiminta aiheuttaa huomattavia ja toistuvia lyhytaikaisia vedenkorkeuden vaihteluja. Jotkin alueet, jotka jäävät veden alle, kuivuvat tämän jälkeen varsin nopeasti. Tämän seurauksena vedenjuoksualueet erottuvat virtaavasta vesimassasta, minkä vuoksi pikkukalojen ja nuorten kalojen on mahdotonta seurata virtaavaa vettä joen myötävirtaan. Kalat kuolevat.

2. Kantaja teki valituksen toimivaltaisille viranomaisille. Hänen valituksensa kuitenkin hylättiin sillä perusteella, että lupa kattaa voimalan toiminnan. Kansallinen tuomioistuin – Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin, Itävalta) – esittää joukon kysymyksiä, jotka koskevat kolmea seikkaa. Ensimmäinen seikka on direktiivin 2004/35/EY (jäljempänä ympäristövastuudirektiivi) [2] ajallinen soveltamisala. Toinen seikka on se, noudattaako Itävallan lainsäädännössä esitetty ympäristövahingon määritelmä ympäristövastuudirektiiviä sikäli kuin siinä veden osalta suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle kaikki vahingot, jotka ”lupa kattaa”. Lisäksi kansallinen tuomioistuin tiedustelee direktiivin 2000/60/EY (jäljempänä vesipolitiikan puitedirektiivi) [3] 4 artiklan 7 kohdan merkityksestä vesille

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 143, s. 56), sellaisena kuin se on muutettuna 15.3.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/21/EY (EUVL 2006, L 102, s. 15) ja 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/31/EY (EUVL 2009, L 140, s. 114).

3 — Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY (EYVL 2000, L 327, s. 1).

aiheutuvan vahingon määritelmän osalta ympäristövastuudirektiivin mukaisesti. Kolmas seikka on se, sopiiko kansallinen säännös, joka estää kalastusoikeuksien haltijoita turvautumasta muutoksenhakukeinoihin, yhteen niiden säännösten kanssa, joilla säännellään yksityisten oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ympäristövastuudirektiivin mukaisesti.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Ympäristövastuudirektiivi

3. Ympäristövastuudirektiivin (pääasiaan sovellettavan toisinnon) 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan mukaan ympäristövahingolla tarkoitetaan ”vesille aiheutuvaa vahinkoa eli vahinkoa, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen tilaan ja/tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritellään direktiivissä 2000/60/EY, lukuun ottamatta haitallisia vaikutuksia, joihin sovelletaan mainitun direktiivin 4 artiklan 7 kohtaa”. Mainitun direktiivin 2 artiklan 5 alakohdan mukaan vesillä tarkoitetaan ”kaikkia direktiivin 2000/60/EY soveltamisalaan kuuluvia vesiä”.

4. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Toimintapyyntö”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Luonnollisilla tai oikeushenkilöillä,

a) joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai

b) joiden etua vahinkoon liittyvä ympäristöä koskeva päätöksenteko riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti

c) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä tätä edellytetään ennakkoehtona,

on oikeus ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille havainnoista, jotka liittyvät heidän tiedossaan oleviin ympäristövahinkoihin tai niiden välittömään uhkaan, sekä oikeus pyytää, että toimivaltaiset viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin tämän direktiivin mukaisesti.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä ’etu, jota asia riittävästi koskee’ ja ’oikeuksien heikentyminen’.

– –”

5. Ympäristövastuudirektiivin 13 artiklassa, joka koskee muutoksenhakukeinoja, todetaan seuraavaa:

”1. Edellä 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla henkilöillä on oikeus tämän direktiivin nojalla panna vireille menettely sellaisessa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa ja puolueettomassa julkisessa elimessä, jolla on toimivalta tutkia toimivaltaisen viranomaisen päätösten, toimien tai toimimatta jättämisten muodollinen ja aineellinen lainmukaisuus.

2. Tämä direktiivi ei rajoita kansallisen lainsäädännön niiden säännösten noudattamista, jotka sääntelevät oikeussuojan saatavuutta, eikä niiden, jotka edellyttävät kaikkien hallinnollisten muutoksenhakukeinojen käyttöä ennen oikeudelliseen menettelyyn turvautumista.”

6. Ympäristövastuudirektiivin 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Ajallinen soveltaminen”, säädetään, että mainittua direktiiviä ei sovelleta

”– vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua päivää tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista;

– vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun päivän jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut ja päättynyt ennen mainittua päivämäärää;

– vahinkoihin, jos vahingon aiheuttaneesta päästöstä, tapahtumasta tai tilanteesta on kulunut yli 30 vuotta.”

2. Vesipolitiikan puitedirektiivi

7. Vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan tätä direktiiviä, kun

”– pohjaveden hyvää tilaa, hyvää ekologista tilaa tai, milloin siitä on kyse, hyvää ekologista potentiaalia ei saavuteta tai pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman tilan huononemista ei voida estää ja tämä johtuu uusista pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia tai pohjavesimuodostumien pohjaveden korkeutta muuttavista toimenpiteistä, tai

– pintavesimuodostuman tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu uusista kestävän kehityksen mukaisista ihmisen toimista

ja kun kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi;

b) muutosten syyt on erityisesti lueteltu ja perusteltu 13 artiklan edellyttämässä vesipiirin hoitosuunnitelmassa, ja kyseiset tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi;

c) muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestävälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 1 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt; ja

d) kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.”

B Itävallan lainsäädäntö

8. Ympäristövastuudirektiivi on pantu täytäntöön liittovaltion tasolla Itävallassa liittovaltion ympäristövastuulailla (Bundes-Umwelthaftungsgesetz, jäljempänä B-UHG).[4] B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdan mukaan ympäristövahinko käsittää ”kaikki vesille aiheutuvat huomattavat vahingot eli kaikki vahingot, jotka vaikuttavat huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin vuoden 1959 vesilaissa [(Wasserrechtsgesetz, jäljempänä WRG)][5] – – tarkoitetulla tavalla ja joita [WRG:n] mukainen lupa ei kata – –”.

9. B-UHG:n 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden oikeuksia aiheutuneet ympäristövahingot saattavat loukata, voivat vaatia niitä aluehallintoviranomaisia, joiden paikallisella vaikutusalueella väitetty ympäristövahinko on tapahtunut, kirjallisella valituksella toimimaan 6 § ja 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. – –

(2) Edellä 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuina oikeuksina pidetään – –

2. vesien osalta: [WRG:n] 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja voimassa olevia oikeuksia – –”

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

10. Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH -niminen yritys harjoittaa vesivoimalatoimintaa Mürzjoella 1 455 metrin patovyöhykkeellä. Kantajalla on kalastusoikeus Mürzjoen kummallakin rannalla voimalasta joen myötävirtaan noin 12 kilometrin pituisella osuudella.

11. Lupa voimalan toiminnalle annettiin Landeshauptmann von Steiermarkin (Steiermarkin osavaltion pääministeri) päätöksellä vuonna 1998. Voimala on ollut käytössä vuodesta 2002 lähtien.

12. Kantaja teki 29.9.2009 ympäristövalituksen Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlagille (Mürzzuschlagin alueen hallintoviranomainen) noudattaen B-UHG:n 11 §:ssä säädettyä menettelyä. Hän esitti, että vesivoimala on aiheuttanut merkittäviä ympäristövahinkoja, jotka ovat häirinneet kalojen luonnollista lisääntymistä. Huomattavat lyhytaikaiset vedenkorkeuden vaihtelut johtavat siihen, että veden alle jääneet alueet kuivuvat nopeasti, jolloin vedenjuoksualueet erottuvat virtaavasta vesimassasta. Tämän vuoksi pikkukalojen ja nuorten kalojen on mahdotonta seurata virtaavaa vettä joen myötävirtaan. Tämän seurauksena kaloja kuolee jatkuvasti pitkillä jokiosuuksilla. Kantaja väitti tämän johtuvan yhtäältä ohitusuoman puuttumisesta voimalan luona, toisaalta voimalan toimintatavasta.

13. Mürzzuschlagin alueen hallintoviranomainen ja sen jälkeen Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark (Steiermarkin osavaltion valituslautakunta, jäljempänä UVS) hylkäsivät kantajan valituksen. 15.5.2012 päivätty UVS:n päätös perustui lähinnä siihen, että Steiermarkin osavaltion pääministeri oli myöntänyt luvan vesivoimalan toiminnalle. Mainitussa päätöksessä säädettiin myös juoksutettavista vesimääristä. Näin ollen WRG:n nojalla myönnetty lupa kattoi väitetyt vahingot. Tästä syystä kyseessä ei ollut ympäristövahinko B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdan mukaisesti.

14. Kantaja riitauttaa UVS:n päätöksen Verwaltungsgerichtshofissa (jäljempänä kansallinen tuomioistuin). Hän väittää, että B-UHG on ristiriidassa ympäristövastuudirektiivin kanssa: jokainen WRG:n nojalla myönnetty lupa ei saa johtaa ympäristövahingon poissulkemiseen.

4 — Bundesgesetzblatt BGBl. I, nro 55/2009, 19.6.2009.

5 — Bundesgesetzblatt BGBl., nro 215/1959, 16.10.1959, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna.

15. Kansallinen tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko [ympäristövastuudirektiiviä] – – myös vahinkoihin, jotka tosin ilmenevät myös [ympäristövastuudirektiivin] 19 artiklan 1 kohdassa mainitun päivämäärän jälkeen mutta jotka johtuvat ennen tätä päivämäärää hyväksytyn ja käyttöön otetun laitoksen (vesivoimalan) toiminnasta ja jotka vesioikeudellinen lupa kattaa?

2) Onko [ympäristövastuudirektiivi], erityisesti sen 12 ja 13 artikla, esteenä kansalliselle säännökselle, jossa estetään kalastusoikeuksien haltijoilta turvautuminen [ympäristövastuudirektiivin] 13 artiklassa tarkoitettuihin muutoksenhakukeinoihin, kun kyseessä on kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitettu ympäristövahinko?

3) Onko [ympäristövastuudirektiivi], erityisesti sen 2 artiklan 1 alakohdan b alakohta, esteenä kansalliselle säännökselle, jossa ympäristövahingon käsitteen ulkopuolelle suljetaan vahinko, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin, jos kansallisen lainsäädännön mukaisesti myönnetty lupa kattaa vahingon?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko tapauksissa, joissa kansallisten säännösten mukaisesti myönnetyn luvan yhteydessä ei ole arvioitu [vesipolitiikan puitedirektiivin] 4 artiklan 7 kohdan (tai mainitun direktiivin kansallisten täytäntöönpanosäännösten) mukaisia edellytyksiä, sen ratkaisemiseksi, onko kyseessä [ympäristövastuudirektiivin] 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitettu ympäristövahinko, sovellettava välittömästi [vesipolitiikan puitedirektiivin] 4 artiklan 7 kohtaa ja tutkittava, täyttyvätkö tässä säännöksessä säädetyt edellytykset?”

16. Kantaja, Itävallan hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Kantaja ja komissio osallistuivat 19.10.2016 pidettyyn istuntoon.

IV Arviointi

17. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Ensiksi tarkastelen ympäristövastuudirektiivin ajallista soveltamisalaa (A). Toiseksi analysoin kahta kysymystä, jotka koskevat ympäristövahingon määritelmää. Erityisesti tarkastelen sitä, sopiiko Itävallan oikeudessa säädetty sellaisen vahingon poissulkeminen, jonka ”lupa kattaa”, yhteen ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan mukaisen vesille aiheutuvan vahingon määritelmän kanssa (B). Tämän jälkeen käsittelen kysymystä poissulkemisesta, joka sisältyy mainittuun määritelmään, joka koskee ”haitallisia vaikutuksia, joihin sovelletaan [vesipolitiikan puitedirektiivin] 4 artiklan 7 kohtaa” (C). Lopuksi tarkastelen kalastusoikeuksien haltijoiden asiavaltuutta (ympäristövastuudirektiivin 12 ja 13 artikla) (D).

A Ensimmäinen kysymys – ympäristövastuudirektiivin ajallinen soveltaminen

18. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, sovelletaanko ympäristövastuudirektiiviä vahinkoihin, jotka ilmenevät direktiivin täytäntöönpanolle asetetun päivämäärän *jälkeen* mutta jotka johtuvat *ennen* tätä päivämäärää hyväksytyn ja käyttöön otetun vesivoimalan toiminnasta.

19. Jäsenvaltioiden olisi pitänyt panna ympäristövastuudirektiivi täytäntöön 30.4.2007 mennessä (ympäristövastuudirektiivin 19 artiklan 1 kohta). Tälle on olemassa kolme ajallista täsmennystä tai pikemminkin poissulkemistapausta, jotka on lisätty ympäristövastuudirektiivin 17 artiklalla. Ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa – joka on merkityksellinen esillä olevan asian olosuhteissa – säädetään, että kyseistä direktiiviä ei sovelleta ”vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua päivää tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista”.

20. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että voimala sai luvan vuonna 1998 ja on toiminut vuodesta 2002 lähtien. Kumpikin näistä ajankohdista on ennen 30.4.2007. Vahingon väitetään kuitenkin ilmenneen tämän päivämäärän jälkeen. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, voidaanko ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ensimmäistä luetelmakohtaa (joka on pantu täytäntöön B-UHG:n 18 §:llä) soveltaa. Sen mielestä on kyseenalaista, mitä on ymmärrettävä ”tapahtumalla” tai ”tilanteella” sellaisten vahinkojen yhteydessä, jotka aiheutuvat vesivoimalan toiminnasta. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että jos tapahtuma tai tilanne tarkoittaisi vesivoimalan käyttöönottamista, ympäristövastuudirektiiviä ei voitaisi soveltaa.

21. Kantaja katsoo, että voimalan käyttöönottaminen ei ole tapahtuma tai tilanne, joka aiheuttaa vahingon. Vahingon aiheuttaa tapahtuman (turbiinin pysähtymisen) toistuva ilmeneminen, joka tapahtuu useita kertoja vuodessa ja jonka ilmeneminen on jatkunut 30.4.2007 jälkeen. Itävallan hallitus katsoo, että ratkaiseva osatekijä 17 artiklan ensimmäisen luetelmakohdan tulkitsemiseksi on se, aiheutuiko vahinko ennen täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä vai sen jälkeen. Näin ollen ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan kaikkiin vahinkoihin, jotka ilmenevät vielä 30.4.2007 jälkeen ja jotka aiheuttaa ennen mainittua päivämäärää luvan saaneen ja rakennetun voimalan toiminta. Komission mukaan 17 artiklassa todetaan selkeästi, että vahingon aiheuttava tapahtuma johtuu toiminnasta, mutta siinä ei rinnasteta tapahtumaa ja toimintaa.

22. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin ja kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle esittäneet osapuolet ehdottavat useita merkityksellisiä ajankohtia: 1) päivä, jona lupa myönnettiin, 2) voimalan käyttöönottaminen ja 3) yksittäiset (toistuvat) tapahtumat eli turbiinin pysäyttäminen, joka aiheuttaa vedenkorkeuden vaihteluja. Kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta vahvistamaan, mikä mainituista kolmesta ajankohdasta on tapahtuma tai tilanne, johon 17 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa viitataan.

23. Nähdäkseni on tuskin kyseenalaista, että merkityksellinen tapahtuma tai tilanne koskee kolmatta ryhmää: konkreettisia fyysisiä muutoksia joen vedenkorkeudessa, mikä näyttää olevan väitetyn vahingon välitön ja välttämätön syy.

24. Tätä tukee unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ensimmäisestä ja toisesta luetelmakohdasta luettuna yhdessä johdanto-osan 30 perustelukappaleen kanssa seuraa, että kyseistä direktiiviä sovelletaan vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet 30.4.2007 tai sen jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta tuona päivänä tai sen jälkeen tai toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut muttei päättynyt ennen mainittua päivämäärää. [6]

25. Näin ollen sekä *jatkuneet* tapahtumat että *toistuvat* tapahtumat, joista aiheutuu vahinkoja 30.4.2007 jälkeen, kuuluvat ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan. Kansallisen tuomioistuimen on tutkittava esillä olevaa asiaa koskevien yksityiskohtien perusteella, minkä tyyppisestä tapahtumasta tässä on kyse ja kuuluuko käsiteltävänä oleva vahinko siten ympäristövastuudirektiivin ajalliseen

6 — Tuomio 9.3.2010, ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 40 ja 41 kohta); tuomio 9.3.2010, ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 34 kohta); määräys 9.3.2010, Buzzi Unicem ym. (C-478/08 ja C-479/08, ei julkaistu, EU:C:2010:129, 32 kohta) ja tuomio 4.3.2015, Fipa Group ym. (C-534/13, EU:C:2015:140, 44 kohta).

soveltamisalaan.[7] Unionin tuomioistuimelle esitettyjen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että esillä olevassa asiassa merkityksellinen tapahtuma tai tilanne ei ole luvan myöntäminen eikä voimalan käyttöönottaminen vaan yksittäiset tapaukset, joiden myötä voimalan toiminta johtaa vedenkorkeuden vaihteluihin.

26. Se, että väitetty vahinko johtuu sellaisen voimalan toiminnasta, jolle myönnettiin lupa ja joka aloitti toiminnan ennen ympäristövastuudirektiivissä vahvistettua määräaikaa, on epäolennaista.

27. Ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa suljetaan pois ainoastaan tapahtumat tai tilanteet, jotka tapahtuivat ennen täytäntöönpanolle asetettua päivämäärää. Se ei sitä vastoin koske uusia tapahtumia tai tilanteita, jotka johtuvat toiminnasta, joka oli alkanut ennen mainittua päivämäärää mutta jatkuu sen jälkeen. Tämän vuoksi yhdyn näkemykseen, jonka julkisasiamies Kokott esitti ratkaisuehdotuksessaan ERG ym: ympäristövastuudirektiiviä on sovellettava silloin, kun *jatkunut* toiminta, joka oli alkanut jo ennen direktiivin voimaantuloa, johtaa *uusiin* ympäristövahinkoihin 30.4.2007 jälkeen.[8]

28. Ympäristövastuudirektiivin eri artiklojen systemaattinen tulkinta vahvistaa lisäksi sen, että tilanteen ja tapahtuman käsitteitä ei voida rinnastaa toiminnan käsitteeseen. Ammatillisella toiminnalla tarkoitetaan 2 artiklan 7 alakohdassa olevan itsenäisen määritelmän mukaan ”toimintaa, jota harjoitetaan taloudellisen toiminnan, liikkeen tai yrityksen puitteissa, riippumatta siitä, onko se luonteeltaan yksityistä vai julkista taikka voittoa tavoittelevaa vai voittoa tavoittelematonta”. Ympäristövastuudirektiivin 3 artiklassa määritellään direktiivin aineellinen soveltamisala viittaamalla liitteessä III lueteltuihin ammatillisiin toimintoihin riippumatta siitä, milloin kyseiset toiminnot ovat alkaneet.

29. Ympäristövastuudirektiivin ajallinen soveltamisala määritellään 17 artiklassa, jolla pyritään suojaamaan oikeusvarmuutta kieltämällä direktiivin taannehtiva soveltaminen. Toisessa luetelmakohdassa suljetaan pois vahingot, jotka ovat aiheutuneet täytäntöönpanolle asetetun päivämäärän jälkeen tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, ainoastaan, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut ja päättynyt ennen mainittua päivämäärää. Jos, kuten komissio huomauttaa, vesivoimalan käyttöönottaminen eli toiminnan aloittaminen rinnastetaan tapahtumaan tai tilanteeseen, ympäristövastuudirektiivin 17 artiklan toinen luetelmakohta menettää merkityksensä.

30. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti: ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan sellaisiin vesille aiheutuviin ympäristövahinkoihin, jotka johtuvat laitoksen jatkuvan toiminnan aikana tapahtumasta tai tilanteesta, joka tapahtuu mainitun direktiivin 19 artiklan 1 kohdassa mainitun päivämäärän jälkeen, vaikka laitokselle on myönnetty lupa ja se on otettu käyttöön ennen tätä päivämäärää.

B Kolmas kysymys – vesille aiheutuvan vahingon määritelmä ympäristövastuudirektiivissä

31. B-UHG:n 4 §:n 1 kohdan a alakohdan mukaan vesille aiheutuvat ympäristövahingot käsittävät kaikki vahingot, jotka vaikuttavat huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin WRG:ssä tarkoitetulla tavalla ja ”joita [WRG:n] mukainen lupa ei kata”.

7 — Tuomio 9.3.2010, ERG ym. (C-378/08, EU:C:2010:126, 43 kohta) ja tuomio 9.3.2010, ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 36 kohta).

8 — Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus ERG ym. (C-378/08, EU:C:2009:650, 67 ja 68 kohta).

32. Kansallisen tuomioistuimen mukaan tämä poissulkeminen tarkoittaa, että kun vesivoimala on toiminut WRG:n nojalla myönnetyn luvan mukaisesti, käsiteltävänä olevaa vahinkoa ei voida pitää ympäristövahinkona. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, sopiiko kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetyn luvan kattaman vahingon jättäminen vesille aiheutuvan ympäristövahingon määritelmän ulkopuolelle yhteen ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan kanssa.

33. Kuten selvitän jäljempänä, katson, että tällainen automaattinen ja erotukseton poissulkeminen ei todella olekaan sallittua. Heti alkuun on kuitenkin myös korostettava, että tässä ratkaisuehdotuksessa annettava vastaus koskee ainoastaan kansallisen tuomioistuimen esittämää nimenomaista kysymystä. Se ei koske eikä millään tavalla ennalta määrittele ympäristövahingon määritelmän muita osatekijöitä, kuten sitä, ovatko haitalliset vaikutukset huomattavia ja milloin ne ovat sitä.

34. Itävallan hallitus vahvistaa, että B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohta sopii yhteen ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan kanssa. Se puoltaa ympäristövastuudirektiivin tämän säännöksen tulkitsemista vesipolitiikan puitedirektiivin valossa. Se väittää, että WRG:n mukaan lupa voidaan antaa ainoastaan, jos on varmistettu, että hanke on yleisen edun mukainen, eli jos on varmistettu, että hanke ei vaikuta huomattavan haitallisesti vesien laatuun tai niiden ekologiseen tilaan. Tästä syystä Itävallan hallitus katsoo, että toiminnasta – siltä osin kuin sille on myönnetty lupa – ei aiheudu vastuuta.

35. Komissiolla ja kantajalla on toisenlainen näkemys asiasta. Ne ovat esittäneet, että B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdassa säädetty poissulkeminen ei ole ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan mukainen. Niiden mukaan viimeksi mainittuun säännökseen ei sisälly luvan kattamien vahinkojen poissulkemista.

36. Yhdyn kantajan ja komission näkemykseen. Itävallan hallituksen kantaa ei voida hyväksyä.

37. Ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa ei säädetä luvan kattamien vahinkojen yleisestä sulkemisesta ympäristövahingon käsitteen ulkopuolelle. Mainitussa säännöksessä ainoastaan sallitaan sellaisten haitallisten vaikutusten sulkeminen vesille aiheutuvan vahingon määritelmän ulkopuolelle, joihin sovelletaan vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaa.

38. Luvan kattamien vahinkojen B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitetun yleisen poissulkemisen ei voida katsoa sisältyvän sellaisten haitallisten vaikutusten poissulkemiseen, joihin sovelletaan vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaa. Itävallan lainsäädännön mukaista poissulkemista sovelletaan paljon laajemmin ja käsitteellisesti varsin eri tavalla kuin vesipolitiikan puitedirektiivin mukaista poissulkemista.

39. Vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan tätä direktiiviä, kun pohjaveden hyvää tilaa, hyvää ekologista tilaa tai potentiaalia ei saavuteta tai pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman tilan huononemista ei voida estää ja tämä johtuu *uusista* pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia tai pohjavesimuodostumien pohjaveden korkeutta *muuttavista toimenpiteistä* tai kun pintavesimuodostuman tilan huononeminen erinomaisesta hyvään tilaan aiheutuu *uusista* kestävän kehityksen mukaisista ihmisen toimista.

40. Jotta tätä poikkeusta voidaan soveltaa, vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan a–d alakohdassa säädettyjen edellytysten, jotka on toistettu edellä tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohdassa, on täytyttävä.[9] On totta, että jäsenvaltiot ovat velvollisia epäämään luvan hankkeilta, jotka voivat huonontaa kyseisen vesimuodostuman tilaa, jollei katsota, että hanke kuuluu kyseisen direktiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisen poikkeuksen piiriin.[10] Pelkkä luvan olemassaolo ei kuitenkaan

9 — Ks. tuomio 4.5.2016, komissio v. Itävalta (C-346/14, EU:C:2016:322, 65 ja 66 kohta) ja tuomio 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2012:560, 67 kohta).

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

välttämättä merkitse sitä, että kaikki vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan edellytykset ovat täyttyneet. Itse asiassa mikään ei takaa, että kaikkia vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa lueteltuja edellytyksiä noudatetaan aina ja automaattisesti silloin, kun lupa on myönnetty. Näin on asianlaita erityisesti silloin, kun käsiteltävänä olevat luvat on myönnetty ennen vesipolitiikan puitedirektiivin antamista. Kaikista näistä syistä luvan kattamien vahinkojen B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitetun yleisen poissulkemisen ei voida katsoa sisältyvän ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan poikkeukseen, jossa viitataan vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaan.

41. Itävallan hallitus kuitenkin lisää, että edellä mainittu poissulkeminen ei merkitse vastuun täydellistä poissulkemista. Ensinnäkään B-UHG:n esitöiden perusteella lupa ei kata vahinkoja, jotka johtuvat toimintahäiriöistä (tilanteista). Toiseksi WRG:n 21 a §:ssä sallitaan viranomaisten puuttuminen asiaan yleisen edun mukaisesti luvan myöntämisen jälkeen määräämällä lisävaatimuksista, sopeuttamistoimista, tilapäisistä rajoituksista ja jopa kielloista.

42. Mielestäni kyseiset perustelut eivät tee B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdassa säädetystä lupaa koskevasta poikkeuksesta ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan mukaista.

43. Ensinnäkään edes silloin, kun vahinkojen, jotka johtuvat toimintahäiriöiden aiheuttamista tilanteista, ei katsottaisi olevan luvan kattamia, mikään ei estä vahinkoja, joita aiheutuu laitoksen tavanomaisesta toiminnasta. Tällaisella tavanomaisella toiminnalla voi olla seurauksia, joita ei aavistettu tai odotettu luvan myöntämishetkellä.

44. Toiseksi se, että kansallisten vesisäännösten mukaan lupia voidaan tarkistaa tai muita korjaavia toimenpiteitä voidaan toteuttaa, ei takaa sitä, että ympäristövastuudirektiivillä vahvistettuja järjestelmiä ja velvollisuuksia sovelletaan ja noudatetaan. Se, että on olemassa menettely olemassa olevien lupien muuttamiseksi ja valvomiseksi WRG:n 21 a §:n nojalla, ei muuta sitä, että luvan kattamat vahingot – olivatpa ne mainitun menettelyn kohteena tai eivät – suljetaan vahingon käsitteen ulkopuolelle ja siten ympäristövastuudirektiivin kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Itävallan hallitus ei joka tapauksessa ole osoittanut, että edellä mainitun säännöksen on tarkoitus noudattaa vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan vaatimuksia.

45. Jos lisäksi oletetaan, että luvan olemassaolo tarkoittaa automaattisesti vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimuksien noudattamista siten, että estetään huomattavien haitallisten vaikutusten mahdollisuus, ympäristövastuudirektiivistä tulee suurelta osin tarpeeton. Itse asiassa ympäristövastuudirektiivin aineellinen soveltamisala on määritelty sen 3 artiklassa. Mainitussa artiklassa todetaan, että direktiiviä sovelletaan vesille aiheutuvien vahinkojen ja maaperälle aiheutuvien vahinkojen osalta liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamiseen riippumatta siitä, onko toimittu tuottamuksellisesti tai huolimattomasti. Ympäristövastuudirektiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan nämä ammatilliset toiminnot, jotka on yksilöity viittaamalla asiaa koskevaan unionin lainsäädäntöön, aiheuttavat riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Lueteltujen toimintojen luonteesta seuraa, että niistä monet – elleivät kaikki – todennäköisesti edellyttävät lupaa. Tämä koskee erityisesti toimintoja, jotka mainitaan ympäristövastuudirektiivin liitteessä III olevassa 6 kohdassa: ”vedenotto ja patoaminen, joka edellyttää [vesipolitiikan puitedirektiivin] perusteella ennalta haettavaa lupaa”.

46. Systemaattinen tulkinta vahvistaa sen, että lupien tehtävänä ympäristövastuudirektiivin rakenteessa ei voi olla niiden kattamien vahinkojen yleinen sulkeminen vesille aiheutuvan vahingon yleisen määritelmän ulkopuolelle. Kuten komissio on esittänyt, ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 4 kohdan a alakohta tukee tätä päätelmää.

47. Ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että lähtökohtaisesti toiminnanharjoittaja vastaa ehkäisevien ja korjaavien toimien kustannuksista. Ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetään kuitenkin, että jäsenvaltiot voivat sallia, että toiminnanharjoittaja ei vastaa korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista, jos hän voi osoittaa, että hän ei ole toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti kahdessa tilanteessa: a) silloin, kun tapahtumaa varten oli nimenomaisesti myönnetty lupa, ja b) silloin, kun toiminnan ei uskottu todennäköisesti aiheuttavan vahinkoa tapahtumahetken tieteellisten ja teknisten tietojen perusteella.

48. On totta, että ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 4 kohdan a alakohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa käyttöön toiminnanharjoittajia koskeva ”puolustautumiskeino”, jotta toiminnanharjoittajien ei tarvitsisi vastata ehkäisevien ja korjaavien toimien kustannuksista.

49. Ei voida kuitenkaan katsoa, että B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdalla pannaan ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 4 kohdan a alakohta täytäntöön.

50. Kuten komissio on ensinnäkin aivan oikein esittänyt, mikään unionin tuomioistuimelle toimitetuissa asiakirjoissa ei osoita, että Itävalta olisi päättänyt sisällyttää tämän vaihtoehdon kansalliseen lainsäädäntöönsä.

51. Vaikka asianlaita olisikin näin, B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdalla näyttää toiseksi olevan paljon laajempi ulottuvuus ja soveltamisala kuin toiminnanharjoittajien pelkällä puolustautumiskeinolla, jonka perusteella niiden ei tarvitse vastata korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista. Siinä suljetaan vahingon käsitteen ulkopuolelle kaikki sellaiset vesille aiheutuvat vahingot, jotka WRG:n nojalla annettu lupa kattaa, mikä estää ehkäisevien ja korjaavien toimien kustannuksia koskevien ympäristövastuudirektiivin velvollisuuksien soveltamisen tyystin. Sitä vastoin ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 4 kohdan a alakohdalla ei poisteta velvollisuuksia, jotka koskevat ehkäisevien toimien kustannuksia. Lisäksi ehkäiseviä ja korjaavia toimia koskevissa ympäristövastuudirektiivin 5 ja 6 artiklan säännöksissä säädetään, että toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa toimenpiteitä itse. [11]

52. Kolmanneksi on syytä korostaa ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 4 kohdan a alakohdan kahta erityistä osatekijää: 1) sen osoittaminen, että ei ole toimittu tuottamuksellisesti tai huolimattomasti, ja 2) se, että päästö tai tapahtuma vastaa täysin luvan ehtoja ja on nimenomaisesti sallittu myönnetyllä luvalla. Ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 4 kohdan a alakohdan sanamuoto edellyttää selvästi, että toiminnanharjoittajan on ”osoitettava” nämä kaksi seikkaa. Tämä puolestaan edellyttää tapauskohtaista analyysia, jonka aikana on arvioitava toiminnanharjoittajan tuottamuksellisuutta sekä sitä, että päästö tai tapahtuma pysyy täysin luvan piirissä. B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohta, jota ilmeisesti sovelletaan riippumatta siitä, onko toimittu tuottamuksellisesti tai huolimattomasti, näyttää olevan ristiriidassa näiden vaatimusten kanssa.

53. Näin ollen ehdotan, että kolmanteen kysymykseen on vastattava siten, että ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohta on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa yleisesti ja automaattisesti suljetaan ympäristövahingon käsitteen ulkopuolelle vahinko, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin, jos kansallisen lainsäädännön mukaisesti myönnetty lupa kattaa vahingon.

11 — Ks. ympäristövastuudirektiivin 5 artiklan 3 kohdan d alakohta ja 4 kohta sekä 6 artiklan 2 kohdan e alakohta ja 3 kohta. Ks. tuomio 9.3.2010, ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 88 kohta).

C Neljäs kysymys – viittaus vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaan

54. Mikäli B-UHG:n 4 §:n 1 momentin a kohdassa säädetyn poikkeuksen katsotaan olevan vastoin ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohtaa (kuten olen ehdottanut tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohdassa), kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaa sovellettava suoraan. Tähän kysymykseen sisältyy implisiittisesti se, onko kansallisen tuomioistuimen tehtävänä ratkaista, täyttyvätkö mainitussa säännöksessä säädetyt edellytykset, jotta voidaan ratkaista, onko tapahtunut ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitettu ympäristövahinko.

55. Ytimekäs vastaukseni näihin kahteen nimenomaiseen kysymykseen on kieltävä.

56. Ensinnäkin olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaa ei voida soveltaa suoraan. Jos jätetään sikseen varsin työläs arviointi siitä, mikä on selkeää ja täsmällistä, tämä säännös ei todellakaan ole ehdoton. Sen soveltaminen edellyttää useita täydentäviä täytäntöönpanotoimia eli useita laadullisia varmennuksia, joiden suhteen jäsenvaltioilla on todennäköisesti huomattavan paljon harkintavaltaa. Ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohtaan sisältyvä viittaus vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaan ei muuta tätä arviota miltään osin.

57. Se, että vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta itsenäisesti eikä ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa olevan viittauksen perusteella, enteilee kieltävää vastausta kansallisen tuomioistuimen esittämän neljännen kysymyksen toiseen osaan. Mielestäni kansallisella tuomioistuimella ei ole velvollisuutta suorittaa vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisten edellytysten itsenäistä arviointia, vaikka ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa onkin viittaus siihen. [12]

58. Ympäristövastuudirektiivi toimii läheisessä yhteydessä unionin muiden ympäristöpolitiikan välineiden kanssa. Sen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa ilmaistaan, että tavoitteena on varmistaa ympäristövastuudirektiivin johdonmukaisuus ja asianmukainen järjestelmän toiminta suhteessa muuhun ympäristöalan säännöstöön, ja viitataan siihen, että on käytettävä yhteisiä perusteita määriteltäessä käsitteitä, jotka ovat peräisin unionin muista ympäristöoikeudellisista välineistä. Tavoitteeksi asetettua johdonmukaisuutta ilmentää ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 5 alakohta, jonka mukaan vesillä tarkoitetaan ”kaikkia [vesipolitiikan puitedirektiivin] soveltamisalaan kuuluvia vesiä”. Vesille aiheutuvan vahingon määritelmä ilmentää tätä lisäksi, kun viitataan vesipolitiikan puitedirektiivin nimenomaisiin määritelmiin, kuten ”määrälliseen tilaan” ja ”ekologiseen tilaan”. Direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa olevan vesille aiheutuvan vahingon määritelmän ulkopuolelle suljetaan myös ”haitallis[et] vaikutuks[et], joihin sovelletaan mainitun [vesipolitiikan puitedirektiivin] 4 artiklan 7 kohtaa”. Direktiivin esityöt osoittavat, että viittauksella tähän poikkeukseen ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa pyritään juuri ottamaan huomioon vesipolitiikan puitedirektiivillä mahdollistetut nimenomaiset poikkeukset. [13] Mikäli se, että jäsenvaltio rikkoo vesipolitiikan puitedirektiiviä, on suljettu pois, koska 4 artiklan 7 kohdan tiukat edellytykset ovat täyttyneet, ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa vahvistetaan, että myöskään ympäristövastuudirektiivin ympäristövastuuta koskevia järjestelmiä ei tulisi soveltaa.

12 — On olemassa eräs taustalla oleva määritelmällinen seikka, joka kenties kannattaa huomioida tässä yhteydessä: olisiko sitä, että yhden direktiivin määritelmiä koskevassa osassa säädetään viittauksesta toisen direktiivin säännökseen, ja tätä koskevaa kansallisen tuomioistuimen mahdollista harkintaa tosiasiallisesti kutsuttava ”välittömäksi oikeusvaikutukseksi”? Vai onko kyse pikemminkin jonkin direktiivin määrittelemättömien oikeudellisten käsitteiden tulkinnasta tilanteessa, jossa on viitattu toisen direktiivin säännökseen? Niin kiehtovia kuin tällaiset oikeustieteelliset pohdinnat voivat ollakin, ne eivät ole kovin merkityksellisiä tarkasteltaessa kansallisen tuomioistuimen esittämää nimenomaista kysymystä, johon annettava hyödyllinen vastaus on minusta sama, riippumatta siitä miten lokeroon tämä ilmiö lopulta luokitellaan.

13 — Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi, KOM(2002) 17 lopullinen (EYVL 2002, C 151 E, s. 132).

59. Vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa säädettyä poikkeusta sovelletaan uusiin muutoksiin ja uusiin kestävän kehityksen mukaisiin toimiin, jos tietyt kriteerit ja edellytykset täyttyvät. [14] Näiden vaatimusten noudattaminen voidaan varmistaa ainoastaan arvioimalla erilaisia ja varsin teknisiä vesipolitiikan puitedirektiivillä vahvistettuja muuttujia. [15] Tähän sisältyy muun muassa vesipiirin hoitosuunnitelma, jossa erityisesti luetellaan muutosten syyt. [16]

60. Institutionaalisesta näkökulmasta vesipolitiikan puitedirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on toteutettava mainitun direktiivin säännösten soveltamiseksi kaikissa vesipiireissä aiheelliset hallinnolliset järjestelyt, mukaan lukien toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen. [17] Vesipolitiikan puitedirektiivissä ei määritellä nimenomaisia viranomaisia, joiden tehtävänä olisi varmistaa 4 artiklan 7 kohdan edellytysten noudattaminen. Näin ollen kansallisessa täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädäntökehyksessä on määriteltävä nimenomaiset menettelyt ja toimivaltaiset viranomaiset, joiden tehtävänä on varmistaa, täyttyvätkö vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan sovellettavuuden edellytykset.

61. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei millään tavalla ilmene, että Itävalta olisi jättänyt saattamatta vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai että se ei olisi pannut sitä täytäntöön oikein. [18] Tässä tilanteessa on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan niin, että kun direktiivi on pantu täytäntöön, sen vaikutusten olisi ulotuttava yksityisiin ensisijaisesti kyseisen jäsenvaltion toteuttamien täytäntöönpanotoimenpiteiden kautta. [19]

62. Mahdollisuus turvautua ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohtaan sisältyvään poissulkemiseen perustuu siihen, että vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaa sovelletaan. Tämä soveltaminen kuitenkin tapahtuu merkityksellisten kansallisten täytäntöönpanosäännösten mukaisesti ja noudattaen menettelyjä, jotka on määritelty vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä. Ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa olevan määritelmän, jossa on viittaus vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaan, ei tämän vuoksi voida katsoa velvoittavan kansallisia tuomioistuimia jättämään huomioimatta olemassa olevat kansalliset menettelylliset ja institutionaaliset järjestelyt, jotka on säädetty vesipolitiikan puitedirektiivissä vahvistettujen velvollisuuksien noudattamiseksi. Tämä ei rajoita sitä mahdollisuutta, että kyseisten viranomaisten tekemiin päätöksiin sovelletaan tuomioistuinvalvontaa.

63. Tämän vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa neljänteen kysymykseen seuraavasti: ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että tarkasteltaessa, onko kyseessä ympäristövahinko, kansallisella tuomioistuimella ei ole velvollisuutta soveltaa vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan edellytyksiä suoraan, jos toimivaltaiset viranomaiset eivät ole arvioineet asiaa vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisesti.

14 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta.

15 — Ks. komission ohjeasiakirja nro 20 (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document No. 20 on Exemptions to the Environmental Objectives, Technical Report 2009/027). Vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan täytäntöönpanoon ja soveltamiseen liittyvien teknisten vaikeuksien vuoksi on valtuutettu tilapäinen työryhmä, jonka tehtävänä on antaa ohjeita mainitun säännöksen täytäntöönpanosta osana vesipolitiikan puitedirektiivin ja tulvadirektiivin yhteistä täytäntöönpanostrategiaa koskevaa työohjelmaa vuosille 2016–2018.

16 — Vesipolitiikan puitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan b alakohta.

17 — Vesipolitiikan puitedirektiivin 3 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle luettelo toimivaltaisista viranomaisistaan ja mainitun direktiivin liitteessä I vaaditut tiedot.

18 — Komissio on päinvastoin esittänyt, että tämä säännös on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, eikä mikään osapuolista ole esittänyt tätä koskevia vastaväitteitä. Vaikuttaa siltä, että täytäntöönpanosäännös sisältyy WRG:n, sellaisena kuin se on muutettuna 2003, 104 a §:n 1 kohtaan (BGBl. 2003 I, nro 82/2003, 29.8.2003). Tähän voidaan lisätä, että tuomiossa 4.5.2016, komissio v. Itävalta (C-346/14, EU:C:2016:322, 81 kohta), annetaan esimerkki tällaisten säännösten soveltamisesta Itävallan oikeuden mukaisesti. Mainitussa asiassa unionin tuomioistuin hylkäsi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, jonka komissio oli nostanut direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 ja 7 kohdan perusteella. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely vuonna 2007 juonsi juurensa Steiermarkin osavaltion pääministerin päätöksestä myöntää lupa vesivoimalan rakentamiseksi Schwarze Sulmiin. Unionin tuomioistuin katsoi, että päätöksessä oli otettu huomioon kaikki direktiivin 2000/60 4 artiklan 7 kohdassa säädetyt edellytykset ja voitiin perustellusti katsoa niiden kaikkien täyttyneen.

19 — Ks. esimerkiksi tuomio 15.7.1982, Felicitas Rickmers-Linie (C-270/81, EU:C:1982:281, 24 kohta).

D Toinen kysymys – kalastusoikeuksien haltijoiden asiavaltuus

64. Kansallisen tuomioistuimen toinen kysymys koskee sitä, ovatko ympäristövastuudirektiivin 12 ja 13 artikla esteenä kansalliselle säännökselle, jossa estetään kalastusoikeuksien haltijoilta turvautuminen muutoksenhakukeinoihin (jäljempänä 13 artiklassa tarkoitetut muutoksenhakukeinot), jotka koskevat kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitettua ympäristövahinkoa.

65. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että B-UHG:n 11 §:n 1 momentin mukaan luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden oikeuksia ympäristövahinko saattaa loukata, voivat tehdä ympäristövalituksen. B-UHG:n 11 §:n 2 momentilla säännellään sitä, mihin oikeuksiin voidaan vedota: kyseisen momentin 2 kohdassa määritellään vesien osalta tällaisina oikeuksina ”[WRG:n] 12 §:n 2 momentissa tarkoitet[ut] voimassa olev[at] oikeu[det]”. WRG:n 12 §:n 2 momentissa ei kuitenkaan mainita kalastusoikeuksien haltijoiden oikeuksia. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että näiden säännösten sanamuodon mukainen tulkinta estää kalastusoikeuksien haltijoita tekemästä ympäristövalitusta kalastusoikeuteensa kohdistuvista vahingoista.

66. Itävallan hallitus katsoo, että käsiteltävänä olevat kansalliset säännökset noudattavat ympäristövastuudirektiivin 12 ja 13 artiklaa. Se, että kalastusoikeuksien haltijoita ei nimenomaisesti mainita WRG:n 12 §:n 2 momentissa, johon B-UHG:n 11 §:n 1 momentissa viitataan, kuuluu jäsenvaltioille mainitussa direktiivissä myönnetyn harkintavallan piiriin.

67. Kantaja ja komissio ovat päinvastaisella kannalla. Niiden mukaan ympäristövastuudirektiivin 12 ja 13 artikla ovat esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jolla estetään kalastusoikeuksien haltijoita käyttämästä 13 artiklassa tarkoitettuja muutoksenhakukeinoja. Tämä oikeudenhaltijoiden ryhmä kuuluu 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, koska ”ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa” siihen mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Komissio katsoo toissijaisesti, että kalastusoikeuksien haltijat kuuluvat 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan.

68. Yhdyn kantajan ja komission näkemykseen. Katson, että 12 artiklan 1 kohtaan sisältyy kolme itsenäistä henkilöryhmää, joille on myönnettävä asiavaltuus kansallisen oikeuden nojalla (1). Mielestäni ”ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa” kalastusoikeuksien haltijoihin ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla (2). Toissijaisesti voidaan katsoa, että kalastusoikeuksien haltijat kuuluvat ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan, mikäli he väittävät oikeuksiensa heikentyvän (3).

1. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan yksittäisten ryhmien välinen suhde

69. Ympäristövastuudirektiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädetään oikeudesta muutoksenhakukeinoihin viittaamalla mainitun direktiivin 12 artiklan 1 kohtaan. Ympäristövastuudirektiivin 13 artiklan 2 kohdassa todetaan, että mainittu direktiivi ei rajoita kansallisen lainsäädännön niiden säännösten noudattamista, jotka sääntelevät oikeussuojan saatavuutta. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklassa luetellaan luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmät, joilla on oikeus ilmoittaa ympäristövahinkoihin liittyvistä havainnoista. Nämä kolme ryhmää ovat henkilöt, a) joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai b) joiden etua vahinkoon liittyvä ympäristöä koskeva päätöksenteko riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti c) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä tätä edellytetään ennakkoehtona.

70. Mikä on looginen suhde näiden kolmen ryhmän välillä? Onko jäsenvaltiolla kansallisen oikeuden nojalla velvollisuus myöntää asiavaltuus kaikille kolmelle ryhmälle vai voiko se valita ainoastaan yhden niistä?

71. Komissio ja kantaja ovat katsoneet, että henkilöt kaikissa edellä mainituissa kolmessa ryhmässä hyötyvät ympäristövastuudirektiivin 12 ja 13 artiklassa säädetyistä oikeuksista. Sanojen ”tai” ja ”vaihtoehtoisesti” käyttö 12 artiklan 1 kohdassa ei anna jäsenvaltioille mahdollisuutta sulkea pois mitään näistä ryhmistä.

72. Olen samaa mieltä. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa luetellaan kolme luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmää, joilla vaihtoehtoisesti ja itsenäisesti tarkasteltuna on asiavaltuus. Siinä vahvistetaan kolme itsenäistä tapaa päästä käyttämään ympäristövastuudirektiivin 12 ja 13 artiklassa tarkoitettuja keinoja. [20]

73. On syytä tähdentää sitä, että ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohta eroaa unionin muiden ympäristödirektiivien muista säännöksistä, jotka koskevat oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. [21] Århusin yleissopimuksen [22] pohjalta laadittujen säännösten sanamuodossa kehotetaan yleisesti, että jäsenvaltioiden on kansallisissa oikeusjärjestyksissään annettava erityisiä muutoksenhakukeinoja käyttöön kyseessä oleville yleisöön kuuluville (jotka yleensä määritellään henkilöiksi, joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa), jos 1) asia koskee heidän etuaan riittävästi tai 2) he väittävät oikeuksiensa heikentyvän.

74. Unionin tuomioistuin on tulkinnut näiden säännösten sisältävän vaihtoehtoisia mahdollisuuksia, jotka koskevat tutkittavaksi ottamista. Jäsenvaltioilla on sitten oikeus valita jokin vaihtoehdoista pannessaan kyseiset unionin direktiivit täytäntöön. [23]

75. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa sitä vastoin luetellaan erilaista sanamuotoa käyttäen kolme henkilöryhmää: a, b ja c. Näihin ryhmiin kuuluvilla henkilöillä ”on oikeus” ilmoittaa havainnoista ja pyytää toimivaltaisia viranomaisia ryhtymään toimenpiteisiin. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa ei siten säädetä jäsenvaltioiden erilaisista täytäntöönpanomahdollisuuksista. Sen sijaan siinä säädetään yksittäisiä tilanteita koskevista kolmesta vaihtoehdosta, jotka kaikki on pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Kun kyse on vastaavista tosiseikoista, mihin tahansa näistä kolmesta ryhmästä kuuluvilla henkilöillä on itsenäisesti asiavaltuus kansallisella tasolla.

76. Siten 12 artiklan 1 kohdan a kohdassa tarkoitettu ryhmä ei – toisin kuin on tilanne edellä mainittujen direktiivien sanamuodon osalta – ole yläkäsite kahdelle muulle vaihtoehdolle. Se on itsenäinen ryhmä, johon kuuluvilla henkilöillä on oikeus pyytää ryhtymistä toimenpiteisiin ja käyttää muutoksenhakukeinoja.

77. Lyhyesti sanottuna ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan sanamuoto on vaihtoehtoinen soveltamisen osalta mutta kumulatiivinen täytäntöönpanon osalta.

20 — Ks. tältä osin myös Goldsmith, B. J. ja Lockhart-Mummery, E., ”The ELD’s National Transposition”, teoksessa: Bergkamp, L. ja Goldsmith B. J., *The EU Environmental Liability Directive. A Commentary*, Oxford University Press, 2013, s. 139–159 ja s. 157; Gouritin, A., *EU Environmental Law, International Environmental Law, and Human Rights Law. The Case of Environmental Responsibility*, Brill-Nijhoff, Leiden, Boston, 2016, s. 242; Eliantonio, M., ”The Proceduralisation of EU Environmental Legislation: International Pressures, Some Victories and Some Way to Go”, *Review of European Administrative Law*, 2015 (1), osa 8, s. 99–123.

21 — Esimerkiksi **ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15.1.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/1/EY (EUVL 2008, L 24, s. 8) 16 artikla; kumottu direktiivillä 2010/75/EU; teollisuuden päästöistä 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75 (EUVL 2010, L 334, s. 17); tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1) 11 artikla**.

22 — Ks. Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY hyväksytyn tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Århusin yleissopimus) 9 artiklan 2 kappale (EUVL 2005, L 124, s. 1).

23 — Tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 38 kohta); tuomio 7.11.2013, Gemeine Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 38 kohta) ja tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 33 ja 35 kohta).

78. Lisäksi se, että ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan nojalla oikeutettujen henkilöiden ryhmät voivat tietyissä tilanteissa olla osittain päällekkäisiä 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla oikeutettujen kanssa, ei muuta tätä päätelmää. Ulottuvuuden näkökulmasta pitää paikkansa, että 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla oikeutetut todennäköisesti muodostavat suurimman ryhmän. Niin kauan kuin kullekin kolmesta ryhmästä voidaan antaa itsenäinen merkitys ja ulottuvuus, ne voivat kuitenkin olla kolme loogisesti erillistä joukkoa. Vaatimuksena ei varmastikaan ole se, että ne on hermeettisesti suljettu erilleen toisistaan.

2. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohta

79. Kun viittausta kansalliseen oikeuteen ei ole, henkilöitä, ”joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa”, koskevaa käsitettä on tulkittava unionin tasolla itsenäisesti ja yhtenäisesti ottaen huomioon säännöksen asiayhteys ja tavoiteltu päämäärä.[24] Tältä osin – kuten komissio perustellusti huomautti – tähän käsitteeseen sisältyvien sanojen yleinen merkitys johtaa päätelmään, jonka mukaan ”vaikuttaa” on määritelty viittaamalla tosiasialliseen tilanteeseen, toisin kuin 12 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan tapauksessa. Asiavaltuus syntyy b ja c alakohdan nojalla oikeudellisesta tilanteesta (oikeuksien heikentymisestä) tai riittävästä päätöksentekoa koskevasta edusta. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltaminen edellyttää tosiasiallista huolta luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimenomaisesta tilanteesta.[25]

80. Itävallan hallitus katsoo, että käsiteltävänä olevat kansalliset säännökset kuuluvat jäsenvaltioille ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa myönnetyn harkintavallan piiriin.

81. Olen tästä eri mieltä. On totta, että ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä ”etu, jota asia riittävästi koskee” ja ”oikeuksien heikentyminen”. Kuten kantaja kuitenkin perustellusti huomautti, vaikka jäsenvaltioiden harkintavalta 12 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan nojalla on laajempi, näin ei ole asianlaita sovellettaessa 12 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, johon ei sovelleta vastaavaa edellytystä.

82. Ympäristövastuudirektiivin 13 artiklan 2 kohta, jonka mukaan mainittu direktiivi ei rajoita kansallisen lainsäädännön niiden säännösten noudattamista, jotka sääntelevät oikeussuojan saatavuutta, ei muuta tätä päätelmää. Oikeussuojan saatavuutta sääntelevät kansalliset säännökset eivät voi viedä oikeutta muutoksenhakukeinoihin henkilöiltä, joille on myönnetty asiavaltuus 12 artiklan 1 kohdassa – johon 13 artiklan 1 kohdassa viitataan – itsenäisesti säädettyjen edellytysten mukaisesti. Tämän taustalla on tarve säilyttää oikeussuojakeinoihin liittyvien direktiivin säännösten tehokkuus.

83. Tätä ehdotusta tukee kolme muuta perustetta. Ensinnäkin 12 artiklan 1 kohdan a alakohta on sanamuodoltaan yleisluonteinen. Kuten johdanto-osan 25 perustelukappaleessa vahvistetaan, henkilöillä, joihin ympäristövahinko vaikuttaa haitallisesti tai todennäköisesti vaikuttaa haitallisesti, olisi oltava oikeus pyytää, että viranomaiset ryhtyvät toimiin. Näillä luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joita asia koskee, olisi oltava mahdollisuus turvautua menettelyihin toimivaltaisen viranomaisen päätöksien, toimien tai toimimatta jättämisten riitauttamiseksi

24 — Ks. esimerkiksi tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Unionin tuomioistuin on todennut, että silloin, kun unionin ympäristösäännökset ovat riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, joita asia koskee suoraan, on voitava saattaa asia toimivaltaisten tuomioistuinten käsiteltäväksi. Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, 39 ja 42 kohta) ja tuomio 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 100 kohta).

(ympäristövastuudirektiivin 13 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 26 perustelukappale). Yksi ympäristövastuudirektiivin keskeisistä saavutuksista ovatkin ne laajat mahdollisuudet, jotka se tarjoaa luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, jotta ne voivat pyytää toimiin ryhtymistä ja riitauttaa viranomaisen toimimatta jättämisen. [26]

84. Toiseksi ympäristövastuudirektiivin säännöksiä, jotka koskevat oikeutta saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, on tulkittava yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja tehokkuusperiaatteen kanssa. Menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, eivät saa tehdä kyseisten oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. [27]

85. Kolmanneksi ympäristövastuudirektiivin 13 artiklan tulkinnassa on myös otettava huomioon Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale, jonka mukaan kukin sopimuspuoli ”varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on – – mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa”. [28]

86. Unionin tuomioistuin on todennut, että kansallisten tuomioistuinten on tulkittava muutoksenhaulle hallinnon sisällä ja tuomioistuimissa asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti. [29] Vaikka kyseisessä määräyksessä sallitaankin laaja harkintavalta, [30] Århusin yleissopimuksen valvontakomitea on katsonut, että oikeuden muutoksenhakukeinoihin on oltava lähtökohta eikä poikkeus. [31] Katson, että tarve tulkita menettelysääntöjä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden mukaisesti on olemassa myös tarkasteltaessa unionin oikeussääntöjä, joilla – esimerkiksi ympäristövastuudirektiivin 13 artiklan 1 kohdalla luettuna yhdessä 12 artiklan 1 kohdan kanssa – säännellään luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asiavaltuutta muutoksenhakukeinojen osalta.

87. Tätä taustaa vasten kalastusoikeuksien haltija näyttää ensi näkemältä ja kansallisen tuomioistuimen tapauskohtaisesti suorittamasta tosiseikkojen selvittämisestä riippuen kuuluvan niiden henkilöiden ryhmään, joihin vesille aiheutuva vahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

88. Koska mikään ei osoita, että kyseinen säännös olisi pantu täytäntöön jollakin muulla kansallisella säännöksellä (minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä), vaikuttaa siltä, että ympäristövastuudirektiivin 12 ja 13 artiklan täytäntöönpano B-UHG:n 11 §:n 1 momentilla on puutteellinen. Näin on asianlaita siltä osin kuin siinä annetaan oikeus muutoksenhakukeinoihin

26 — Ks. tältä osin Winter, G., Jans, J. H., Macrory, R. ja Krämer, L., ”Weighing up the EC Environmental Liability Directive”, *Journal of Environmental Law* 20(2), 2008, s. 163–191 ja s. 171.

27 — Ks. vastaavasti tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 49 kohta) ja tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 33 kohta).

28 — Århusin yleissopimusta ei mainita direktiivissä. Se, että 12 ja 13 artikla oli kuitenkin tarkoitus laatia Århusin yleissopimuksen mukaisella tavalla, ilmenee esitöitä koskevista eri asiakirjoista (ks. esimerkiksi valkoinen kirja ympäristövahinkovastuusta, KOM(2000) 66 lopullinen; neuvoston asiakirjat 14289/02 ja 7606/03; komission tiedonanto Euroopan parlamentille EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi, SEC(2003)1027 lopullinen; mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi – Euroopan parlamentin oikeudellisten ja sisämarkkina-asioiden valiokunta, A5-0145/2003). Ympäristövastuudirektiivin 13 artiklalla katsotaan pantavan täytäntöön Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevan oppaan (s. 197) mukaan.

29 — Ks. tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 51 kohta).

30 — Ks. tuomio 13.1.2015, neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2015:5, 51 kohta).

31 — The Aarhus Convention, An Implementation Guide, United Nations, 2. painos, 2014, s. 198, jossa viitataan tiedonantoon ACCC/C/2005/11, (Belgia) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), 35 kohta. Vaikka tämä asiakirja ei ole sitova, se ”on sallittua ottaa huomioon”. Ks. esim. tuomio 16.2.2012, Solvay ym. (C-182/10, EU:C:2012:82, 28 kohta).

ainoastaan sellaisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, joiden – kansallisessa oikeudessa määriteltyjä – oikeuksia ympäristövahinko saattaa loukata, kun taas tätä oikeutta ei anneta kalastusoikeuksien haltijoiden kaltaisille henkilöille, joihin vesille aiheutuva ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

89. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen esittämään toiseen kysymykseen on mielestäni vastattava seuraavasti: ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 13 artikla ovat esteenä kansalliselle säännökselle, jossa estetään kalastusoikeuksien haltijoilta turvautuminen mainitun direktiivin 13 artiklassa tarkoitettuihin muutoksenhakukeinoihin, kun on kyse ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitetusta ympäristövahingosta.

3. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohta

90. Mikäli unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo, että kalastusoikeuksien haltijat eivät kuulu ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan tai että henkilöiden, joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, muodostama ryhmä ei ole itsenäinen ryhmä, olen sitä mieltä, että myös ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla päätelmä olisi sama. Tämän vuoksi tämän jakson loppuosassa hahmotellaan ytimekkäästi vaihtoehtoinen analyysi ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla.

91. Ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohdassa viitataan luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ”jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä tätä edellytetään ennakkoehtona”.

92. On totta, että ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa jätetään jäsenvaltioille velvollisuus määritellä oikeuksien heikentyminen. Tällä viittauksella kansalliseen oikeuteen epäilemättä tunnustetaan jäsenvaltioille kuuluva harkintavalta. [32]

93. On kuitenkin syytä muistaa, että tämä harkintavalta ei ole ehdoton, kun tarkastellaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa tulkitaan säännöksiä oikeuksien heikentymisen käsitteestä, joka heijastelee Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa käytettyjä käsitteitä. [33] Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleella rajataankin jäsenvaltioiden harkintavaltaa siinä tarkoitettuja oikeussuojakeinoja koskevien menettelysääntöjen antamisessa, koska sen tavoitteena on antaa ”laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”. [34] Tämän vuoksi unionin tuomioistuin on katsonut, että säännöksiä, jotka koskevat oikeutta saada asian käsitellyksi tuomioistuimessa, ei voida tulkita suppeasti. [35]

94. Se, että viittausta tavoitteeksi asetettuun laajaan oikeuteen saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa ei ole toistettu sanatarkasti ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa, ei mielestäni johda toisenlaiseen päätelmään. Tämän ratkaisuehdotuksen 84–86 kohdassa esittämäni seikat pätevät myös ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan tulkintaan.

32 — Ks. vastaavasti tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 55 kohta); tuomio 7.11.2013, Gemeine Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 50 kohta) ja tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 38 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 32 ja 33 kohta).

33 — Tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 39 kohta).

34 — Ks. vastaavasti tuomio 8.11.2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, 58 kohta).

35 — Ks. vastaavasti tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 40 kohta).

95. Olenkin komission kanssa samaa mieltä siitä, että ympäristövastuudirektiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohdassa jäsenvaltioille jätetyn harkintavallan ei voida katsoa sallivan ympäristövastuudirektiivin 12 ja 13 artiklassa myönnettyjen oikeuksien käyttämisen kieltämistä kokonaisilta oikeudenhaltijoiden ryhmiltä. Viittaus kansalliseen oikeuteen oikeuksien heikentymisen määrittelijänä antaa jäsenvaltioille oikeuden ottaa käyttöön menettelyllisiä ja aineellisia edellytyksiä tämän käsitteen määrittelemiseksi. [36] Edellytysten määritteleminen on kuitenkin aivan eri asia kuin se, että kielletään oikeuksien käyttäminen suurilta henkilöryhmiltä, joiden oikeuksien heikentyminen on erityisen todennäköistä. [37]

96. Edellä esitetty perustelu näyttää koskevan kalastusoikeuksien haltijoita vesille aiheutuvien ympäristövahinkojen osalta. Tämä pätee sitäkin enemmän esillä olevassa asiassa, sillä kantaja selvensi istunnossa olevansa kalastusyksinoikeuden haltija alueella, jota hänen valituksensa koskee.

V Ratkaisuehdotus

97. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2004/35/EY sovelletaan sellaisiin vesille aiheutuviin ympäristövahinkoihin, jotka johtuvat laitoksen jatkuvan toiminnan aikana tapahtumasta tai tilanteesta, joka tapahtuu mainitun direktiivin 19 artiklan 1 kohdassa mainitun päivämäärän jälkeen, vaikka laitokselle on myönnetty lupa ja se on otettu käyttöön ennen tätä päivämäärää.

2) Direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan b alakohta on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa yleisesti ja automaattisesti suljetaan ympäristövahingon käsitteen ulkopuolelle vahinko, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin, jos kansallisen lainsäädännön mukaisesti myönnetty lupa kattaa vahingon.

3) Direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että tarkasteltaessa, onko kyseessä ympäristövahinko, kansallisella tuomioistuimella ei ole velvollisuutta soveltaa yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 7 kohdan edellytyksiä suoraan, jos toimivaltaiset viranomaiset eivät ole arvioineet asiaa direktiivin 2000/60 mukaisesti.

4) Direktiivin 2004/35 12 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 13 artikla ovat esteenä kansalliselle säännökselle, jossa estetään kalastusoikeuksien haltijoilta turvautuminen mainitun direktiivin 13 artiklassa tarkoitettuihin muutoksenhakukeinoihin, kun on kyse direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitetusta ympäristövahingosta.

36 — Ks. esim. tuomio 7.11.2013, Gemeinde Altrip ym. (C-72/12, EU:C:2013:712, 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, 45 kohta), joissa tulkitaan tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY 10 a artiklassa (josta on tullut direktiivin 2011/92 11 artikla) tarkoitetun oikeuksien heikentymisen käsitettä. Ks. myös tuomio 15.10.2015, komissio v. Saksa (C-137/14, EU:C:2015:683, 30–35 kohta).

37 — Ks. vastaavasti tuomio 16.4.2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat).