



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

1 juni 2017\*

„Prejudiciële verwijzing — Milieuaansprakelijkheid — Richtlijn 2004/35/EG — Artikel 17 — Toepassing in de tijd — Exploitatie van een waterkrachtcentrale die in gebruik was genomen vóór het verstrijken van de termijn voor omzetting van deze richtlijn — Artikel 2, punt 1, onder b) — Begrip ‚milieuschade‘ — Nationale regeling die alle schade die is gedekt door een vergunning, uitsluit — Artikel 12, lid 1 — Toegang tot de rechter in milieuzaken — Procesbevoegdheid — richtlijn 2006/60/EG — Artikel 4, lid 7 — Rechtstreekse werking”

In zaak C-529/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 24 september 2015, ingekomen bij het Hof op 7 oktober 2015, in de procedure die is ingeleid door

**Gert Folk,**

wijst HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev en S. Rodin (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 oktober 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- Gert Folk, vertegenwoordigd door G. Folk, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. White, E. Manhaeve en A. C. Becker als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 januari 2017,

het navolgende

\* Procestaal: Duits.

## Arrest

- 1 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB 2004, L 143, blz. 56), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 114) (hierna: „richtlijn 2004/35”), en van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van het onderzoek van het beroep dat door Gert Folk is ingesteld tegen de beschikking van de Unabhängige Verwaltungssenat für die Steiermark (onafhankelijke rechterlijke instantie in bestuurszaken voor Stiermarken, Oostenrijk) betreffende afwijzing van een verzoekschrift op milieugebied.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

#### *Richtlijn 2004/35*

- 3 Overwegingen 24, 25 en 30 van richtlijn 2004/35 luiden als volgt:
  - „(24) Er moet voor worden gezorgd dat doeltreffende uitvoerings- en handhavingsinstrumenten ter beschikking staan, terwijl er tevens voor moet worden gezorgd dat de rechtmatige belangen van de betrokken exploitanten en andere belanghebbenden naar behoren worden gewaarborgd. De bevoegde instanties dienen bevoegd te zijn voor specifieke taken waarvoor een passende administratieve beoordelingsvrijheid vereist is, te weten de taak om de ernst van de schade te beoordelen en te bepalen welke herstelmaatregelen moeten worden genomen.
  - (25) Personen die van de milieuschade ongunstige gevolgen ondervinden of dreigen te ondervinden, moeten het recht hebben de bevoegde instantie om maatregelen te verzoeken. Milieubescherming is evenwel geen scherp afgebakend belang, en individuele personen zullen niet altijd hun handelingen daarop afstemmen of verkeren niet altijd in de mogelijkheid dat te doen. Niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming moet derhalve ook de mogelijkheid worden gegeven om op een juiste manier tot een doeltreffende implementatie van deze richtlijn bij te dragen.
- [...]
- (30) Op schade die vóór het verstrijken van de voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn vastgestelde termijn is veroorzaakt, zijn de bepalingen ervan niet van toepassing.”
- 4 Op grond van artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35 wordt voor de toepassing van deze richtlijn onder „milieuschade” verstaan „schade aan wateren, dat wil zeggen elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel, als omschreven in richtlijn 2000/60/EG, van de betrokken wateren, met uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, van die richtlijn van toepassing is”.
- 5 Artikel 12 van richtlijn 2004/35, met het opschrift „Verzoeken om maatregelen”, luidt:
  - „1. Natuurlijke of rechtspersonen die

- a) milieuschade lijden of dreigen te lijden dan wel
- b) een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade, of, anderzijds,
- c) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

kunnen bij de bevoegde instantie opmerkingen indienen betreffende gevallen van milieuschade of onmiddellijke dreiging daarvan waarvan zij kennis hebben en kunnen de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen krachtens deze richtlijn.

De lidstaten bepalen wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt.

Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die milieubescherming bevordert en voldoet aan voorschriften van de nationale wetgeving voldoende geacht in de zin van het voorgaande punt b. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande punt c.

2. Het verzoek om maatregelen gaat vergezeld van de relevante informatie en gegevens ter ondersteuning van de opmerkingen die met betrekking tot de milieuschade in kwestie worden voorgelegd.

3. Wanneer het verzoek om maatregelen en de bijbehorende opmerkingen en gegevens aannemelijk maken dat er milieuschade is, neemt de bevoegde instantie deze opmerkingen en dit verzoek om maatregelen in overweging. In dat geval biedt de bevoegde instantie de betrokken exploitant de gelegenheid zijn standpunt met betrekking tot het verzoek om maatregelen en de bijbehorende opmerkingen kenbaar te maken.

4. De bevoegde instantie stelt zo spoedig mogelijk, en in elk geval overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het nationale recht, de in lid 1 bedoelde personen die opmerkingen bij haar hebben ingediend in kennis van haar besluit inzake het al dan niet nemen van maatregelen, en motiveert dat besluit.

5. De lidstaten kunnen besluiten de leden 1 en 4 niet toe te passen op gevallen van onmiddellijke dreiging van schade.”

- 6 Artikel 13 van richtlijn 2004/35, met het opschrift „Beroepsprocedures”, luidt als volgt:

„1. De personen als bedoeld in artikel 12, lid 1, hebben toegang tot een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften te toetsen.

2. Deze richtlijn laat alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter en die volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid, onverlet.”

- 7 Artikel 17 van voornoemde richtlijn, met het opschrift „Toepassing in de tijd”, bepaalt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op:

- schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden voor de in artikel 19, lid 1, bedoelde datum;

- schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden na de in artikel 19, lid 1, bedoelde datum, indien de schade het gevolg is van een specifieke activiteit die heeft plaatsgevonden en beëindigd is voor die datum;
- schade, indien het meer dan 30 jaar geleden is dat de emissie, de gebeurtenis of het incident die/dat tot schade heeft geleid, heeft plaatsgevonden.”

8 In artikel 19, lid 1, van diezelfde richtlijn wordt bepaald:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 30 april 2007 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.”

### ***Richtlijn 2000/60***

9 Artikel 4 van richtlijn 2000/60, met het opschrift „Milieudoelstellingen”, bepaalt in lid 7 ervan:

„De lidstaten maken geen inbreuk op de richtlijn, wanneer:

- het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, of het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte of grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of wanneer
- het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling,

en aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- a) alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan;
- b) de redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst;
- c) de redenen voor die veranderingen of wijzigingen zijn van hoger openbaar belang en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling, en
- d) het nuttige doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het waterlichaam wordt gediend, kan vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen.”

### ***Oostenrijks recht***

- 10 Het Bundes-Umwelthaftungsgesetz (federale wet inzake milieuaansprakelijkheid; hierna: „B-UHG”), dat is vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2004/35, bepaalt in § 4 ervan, met het opschrift „definities”:

„Voor de toepassing van deze wet gelden de volgende definities:

(1) Als milieuschade geldt:

- a) elke aanmerkelijke schade aan wateren, dat wil zeggen elke schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel, als bedoeld in het Wasserrechtsgesetz 1959 [Oostenrijkse wet inzake het waterrecht van 1959; hierna: ‚WRG’], van de betrokken wateren en die niet is gedekt door een overeenkomstig de WRG verleende vergunning en

[...]”

- 11 § 11 B-UHG, met het opschrift „Verzoek om vergoeding van milieuschade”, luidt als volgt:

„(1) Natuurlijke of rechtspersonen wier rechten door een ingetreden milieuschade kunnen worden aangetast, kunnen het districtsbestuur binnen het bevoegdheidsgebied waarvan de gestelde milieuschade is ingetreden, middels een schriftelijke klacht verzoeken maatregelen te nemen in de zin van § 6 en § 7, lid 2 [...]”

(2) Als rechten in de zin van lid 1, eerste volzin, gelden

[...]

2. met betrekking tot wateren: bestaande rechten in de zin van § 12, lid 2, WRG en

[...]”

- 12 § 18 B-UHG, met het opschrift „Overgangsbepalingen”, bepaalt:

„Deze federale wet is niet van toepassing

1. op schade, veroorzaakt door emissies, gebeurtenissen en incidenten die plaatsvonden vóór de inwerkingtreding van deze federale wet,
2. op schade, veroorzaakt door emissies, gebeurtenissen en incidenten die plaatsvonden na de inwerkingtreding van deze federale wet, voor zover zij zijn terug te voeren tot een activiteit die onbetwistbaar vóór de inwerkingtreding van deze federale wet werd beëindigd,

[...]”

### **Hoofding en prejudiciële vragen**

- 13 Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH exploiteert een in de rivier de Mürz in Oostenrijk gesitueerde waterkrachtcentrale, die een 1 455 meter lang afvoergebied heeft. Folk is houder van een visvergunning voor die rivier over een lengte van ongeveer 12 kilometer stroomafwaarts van de stuwdam.

- 14 Voor de exploitatie van die waterkrachtcentrale was door de Landeshauptmann von Steiermark (regeringsleider van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) bij besluit van 20 augustus 1998 een vergunning verleend. De exploitatie ving aan in de loop van 2002, dat wil zeggen op een datum vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2004/35.
- 15 Volgens verzoeker in het hoofdgeding veroorzaakt voornoemde waterkrachtcentrale ernstige milieueffecten, die nadelige gevolgen hebben voor de natuurlijke voortplanting van vissen en leiden tot een hogere vissterfte in grote delen van de rivier de Mürz. Als gevolg van kortdurende maar hevige schommelingen in het waterpeil, vallen namelijk rivierdelen die normaal gesproken onder water staan, zeer snel droog, waardoor kleine en jonge vissen opgesloten komen te zitten in de waterhoudende rivierdelen die afgescheiden zijn van de hoofdstroom en deze niet meer kunnen bereiken. Die schommelingen doen zich herhaaldelijk voor in een groot deel van de rivier en worden veroorzaakt door het ontbreken van een bypass-leiding bij de centrale en door de wijze van exploitatie ervan.
- 16 Het op artikel 11 B-UHG gebaseerde verzoekschrift in verband met deze milieuschade werd door de Unabhängige Verwaltungssenat für die Steiermark bij beslissing van 15 mei 2012 verworpen.
- 17 De Unabhängige Verwaltungssenat motiveerde zijn beslissing in wezen met het feit dat voor de exploitatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde waterkrachtcentrale bij besluit van de Landeshauptman von Steiermark van 20 augustus 1998 een waterrechtelijke vergunning was verleend, waarin de restwaterhoeveelheden waren voorgeschreven. De door Folk gestelde schade was dus overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder a), B-UHG door dat besluit gedekt. Bijgevolg kan deze schade niet worden aangemerkt als milieuschade in de zin van die bepaling.
- 18 Op 15 mei 2012 heeft Folk tegen de beslissing van de Unabhängige Verwaltungssenat für die Steiermark beroep ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof, waarin hij aanvoert dat het B-UHG in strijd is met richtlijn 2004/35, aangezien toepassing van het B-UHG erop neer zou komen dat elke waterrechtelijke vergunning tot uitsluiting van het bestaan van milieuschade zou leiden.
- 19 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is richtlijn 2004/35 ook van toepassing op schade die zich weliswaar ook nog heeft voorgedaan na de in artikel 19, lid 1, van die richtlijn genoemde datum, doch zijn oorsprong vindt in de exploitatie van een vóór die datum goedgekeurde en in bedrijf genomen installatie (waterkrachtcentrale) en door een waterrechtelijke vergunning gedekt is?
- 2) Verzet richtlijn 2004/35, en met name de artikelen 12 en 13 daarvan, zich tegen een nationale regeling die houders van visrechten het recht ontzegt een beroepsprocedure als bedoeld in artikel 13 van die richtlijn in te leiden met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van die richtlijn?
- 3) Verzet richtlijn 2004/35, en met name artikel 2, punt 1, onder b), daarvan, zich tegen een nationale bepaling die schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel van de betrokken wateren, uitzondert van het begrip ‚milieuschade’, wanneer de schade is gedekt door een vergunning op grond van een nationale wettelijke bepaling?

4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moet in de gevallen waarin bij een krachtens nationale bepalingen verleende vergunning niet is getoetst aan de criteria van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 (respectievelijk de nationale bepalingen ter omzetting daarvan), bij het onderzoek van de vraag of er sprake is van milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35, artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 rechtstreeks worden toegepast, en worden onderzocht of de criteria van deze bepaling zijn vervuld?"

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

20 Alvorens de tweede vraag – voor het onderzoek waarvan moet worden uitgegaan van de veronderstelling dat richtlijn 2004/35 van toepassing is en dat er sprake is van onder die richtlijn vallende milieuschade – te beantwoorden, dient eerst te worden ingegaan op de eerste, derde en vierde vraag.

#### *Eerste vraag*

- 21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 17 van richtlijn 2004/35 aldus moet worden uitgelegd dat deze ratione temporis van toepassing is op milieuschade die zich heeft voorgedaan na 30 april 2007, maar die werd veroorzaakt door de exploitatie van een installatie waarvoor vóór die datum een waterrechtelijke vergunning was verleend en die vóór die datum in gebruik was genomen.
- 22 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat uit artikel 17, eerste en tweede streepje, van richtlijn 2004/35, gelezen in samenhang met overweging 30 daarvan, volgt dat deze van toepassing is op schade, veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat op of na 30 april 2007 heeft plaatsgevonden, indien deze schade het gevolg is van activiteiten die op of na deze datum zijn verricht of van activiteiten die vóór deze datum zijn verricht, maar niet vóór deze datum zijn beëindigd (zie arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 44).
- 23 Uit de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde waterkrachtcentrale vóór 2007 was goedgekeurd en in gebruik genomen. Ook staat vast dat de werking van de centrale na 30 april 2007 hevige schommelingen in het waterpeil van de rivier de Mürz veroorzaakte, die leidden tot een hogere vissterfte. Deze herhaalde schommelingen moeten worden aangemerkt als een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat heeft plaatsgevonden op of na 30 april 2007, de datum waarop de lidstaten richtlijn 2004/35 dienden te hebben omgezet in nationaal recht.
- 24 Bovendien doet, zoals de advocaat-generaal in punt 26 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de omstandigheid dat de gestelde schade is aangevangen vóór 30 april 2007 en het gevolg is van de exploitatie van een elektriciteitscentrale die vóór die datum was goedgekeurd en in bedrijf was genomen, niet ter zake.
- 25 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 17 van richtlijn 2004/35 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn, onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, ratione temporis van toepassing is op milieuschade die zich heeft voorgedaan na 30 april 2007, maar die werd veroorzaakt door de exploitatie van een installatie waarvoor vóór die datum een waterrechtelijke vergunning was verleend en die vóór die datum in gebruik was genomen.

### *Derde vraag*

- 26 Met zijn derde vraag, die als tweede moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2004/35, en met name artikel 2, punt 1, onder b), ervan, aldus moet worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een bepaling van nationaal recht die uitsluit dat schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel van de betrokken wateren wordt aangemerkt als „milieuschade”, wanneer die schade is gedekt door een krachtens dat recht afgegeven vergunning.
- 27 De nationale rechter is van oordeel dat uit de bepalingen van nationaal recht volgt dat schade als gevolg van een activiteit waarvoor overeenkomstig de WRG een vergunning is verleend, niet kan worden aangemerkt als milieuschade in de zin van voornoemde richtlijn. Hij vraagt zich af of dergelijke bepalingen verenigbaar zijn met artikel 2, punt 1, onder b), van diezelfde richtlijn, waarvan de tekst verwijst naar artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60.
- 28 Artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35 voorziet evenwel, wat schade betreft die is gedekt door een vergunning, niet in een algemene uitzondering op grond waarvan die schade niet onder het begrip „milieuschade” zou vallen. Die bepaling voorziet enkel in een afwijking met betrekking tot de nadelige gevolgen waarop artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 van toepassing is.
- 29 Volgens laatstgenoemde bepaling maken de lidstaten geen inbreuk op de richtlijn wanneer het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, of het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte of grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen. Ook kan de lidstaten geen enkele inbreuk worden toegerekend, wanneer het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling.
- 30 Toepassing van die afwijking veronderstelt dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van diezelfde richtlijn (zie in die zin arresten van 11 september 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* C-43/10, EU:C:2012:560, punt 67, en 4 mei 2016, *Commissie/Oostenrijk*, C-346/14, EU:C:2016:322, punten 65 en 66).
- 31 De lidstaten zijn weliswaar gehouden hun goedkeuring voor een project te weigeren wanneer dat project de toestand van waterlichamen kan verslechteren, doch enkel indien deze projecten vallen binnen de werkingssfeer van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 (zie in die zin arrest van 1 juli 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 50).
- 32 Die bepaling heeft niet alleen betrekking op projecten die zijn onderworpen aan vergunningverlening. Zij ziet namelijk op elke situatie van verslechtering van waterlichamen, of die nu wel of niet te wijten is aan een installatie, en bepaalt in welke gevallen de lidstaten, wanneer zij worden geconfronteerd met een dergelijke verslechtering, desalniettemin niet hoeven op te treden. Hieruit volgt dat deze bepaling niet van invloed is op het begrip milieuschade zelf.
- 33 Deze vaststellingen gelden in het bijzonder in het hoofdgeding, waarin de vergunning voor de exploitatie van de betrokken installatie dateert van vóór richtlijn 2000/60, zodat de verlening ervan destijds niet afhankelijk was van de naleving van de vier criteria van artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van voornoemde richtlijn. Bovendien blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken dat de schommelingen in het waterpeil waaraan de hogere vissterfte wordt geweten, het gevolg zijn van de normale exploitatie van de goedgekeurde installatie.



34 Uit het voorgaande volgt dat op de derde vraag moet worden geantwoord dat richtlijn 2004/35, en met name artikel 2, punt 1, onder b), ervan, aldus moet worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een bepaling van nationaal recht die op algemene wijze en automatisch uitsluit dat schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel van de betrokken wateren wordt aangemerkt als „milieuschade”, wanneer die uitsluiting geschiedt op de enkele grond dat die schade is gedekt door een krachtens dat recht afgegeven vergunning.

#### *Vierde vraag*

35 Met zijn vierde vraag, die als derde moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in het geval waarin krachtens nationale bepalingen een vergunning is afgegeven zonder toetsing of aan de in artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 neergelegde voorwaarden is voldaan, deze rechter zelf dient na te gaan of de in die bepaling voorziene voorwaarden zijn vervuld, teneinde te kunnen vaststellen of er sprake is van milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35.

36 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat wanneer een project schadelijke gevolgen voor het water kan hebben, het enkel kan worden goedgekeurd indien de voorwaarden van artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van die richtlijn zijn vervuld (zie in die zin arrest van 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk, C-346/14, EU:C:2016:322, punt 65).

37 Om te bepalen of voor een project vergunning is verleend zonder dat inbreuk is gemaakt op richtlijn 2000/60, kan de rechter onderzoeken of de instantie die de vergunning heeft afgegeven heeft voldaan aan de in artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van deze richtlijn neergelegde voorwaarden, door na te gaan, ten eerste, of alle haalbare stappen werden ondernomen om de negatieve effecten van die activiteiten op de toestand van het betrokken waterlichaam tegen te gaan, ten tweede, of de redenen die aan die activiteiten ten grondslag lagen, specifiek werden vermeld en toegelicht, ten derde, of diezelfde activiteiten van algemeen belang waren en/of het nut van het bereiken van de in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving werd overtroffen door het nut van de uitvoering van die activiteiten voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling en, ten vierde, of het nuttige doel dat daarmee werd gediend, vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet kon worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen (zie in die zin arrest van 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, punt 67).

38 Indien evenwel, zoals het geval is in het hoofdgeding, de bevoegde nationale instantie de vergunning heeft afgegeven zonder na te gaan of is voldaan aan de in artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van richtlijn 2000/60 neergelegde voorwaarden, is de nationale rechter niet verplicht om zelf te onderzoeken of aan de in voornoemd artikel neergelegde voorwaarden is voldaan en kan hij zich beperken tot het vaststellen van de onrechtmatigheid van de bestreden handeling.

39 Het zijn namelijk de voor de vergunningverlening voor een project bevoegde nationale instanties, op wie de verplichting rust om, alvorens een dergelijke vergunning te verlenen, te onderzoeken of de in artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van richtlijn 2000/60 opgesomde voorwaarden zijn vervuld, onverminderd een eventuele rechterlijke toetsing. Daarentegen verplicht het Unierecht de nationale rechters geenszins om in de plaats te treden van de bevoegde instantie, door, wanneer deze instantie tot vergunningverlening is overgegaan zonder dat onderzoek te hebben verricht, voornoemde voorwaarden zelf te onderzoeken.

40 Uit het voorgaande volgt dat op de vierde vraag moet worden geantwoord dat in het geval waarin krachtens nationale bepalingen een vergunning is afgegeven zonder toetsing of aan de in artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van richtlijn 2000/60 neergelegde voorwaarden is voldaan, een nationale

rechter niet zelf hoeft na te gaan of de in die bepaling voorziene voorwaarden zijn vervuld, teneinde te kunnen vaststellen of er sprake is van milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35.

### *Tweede vraag*

- 41 Met zijn tweede vraag, die als laatste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de artikelen 12 en 13 van richtlijn 2004/35 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die houders van visrechten het recht ontzegt een beroepsprocedure in te leiden met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van die richtlijn.
- 42 Volgens de verwijzende rechter bepaalt § 11, lid 1, B-UHG dat natuurlijke of rechtspersonen wier rechten door een ingetreden milieuschade kunnen worden aangetast, de bevoegde bestuursinstantie kunnen verzoeken maatregelen te nemen om daaraan een einde te maken. § 11, lid 2, tweede alinea, B-UHG preciseert dat met betrekking tot wateren een beroep kan worden gedaan op „bestaande rechten in de zin van § 12, lid 2, WRG”, zonder melding te maken van visrechten. De verwijzende rechter zet uiteen dat een letterlijke uitlegging van deze bepalingen eraan in de weg staat dat houders van visrechten milieubezwaren aanvoeren met betrekking tot schade die wordt toegebracht aan hun visrechten.
- 43 De Oostenrijkse regering betoogt dat de niet-vermelding van houders van visrechten in § 12, lid 2, WRG – waarnaar § 11, lid 1, B-UHG verwijst –, binnen de discretionaire bevoegdheid valt waarover zij beschikt krachtens de artikelen 12 en 13 van richtlijn 2004/35.
- 44 Vastgesteld moet worden dat artikel 12 van voornoemde richtlijn bepaalt welke categorieën natuurlijke of rechtspersonen bevoegd zijn om opmerkingen in te dienen op het gebied van milieuschade. Die drie categorieën omvatten respectievelijk personen die milieuschade lijden of dreigen te lijden, dan wel een voldoende belang hebben bij de besluitvorming inzake de schade, of stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt.
- 45 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 72 van zijn conclusie, worden in artikel 12, lid 1, van richtlijn 2004/35 drie categorieën natuurlijke en rechtspersonen genoemd die ieder voor zich en onafhankelijk van elkaar beroepsrecht hebben. De bepaling voorziet in drie afzonderlijke categorieën personen die de in de artikelen 12 en 13 van die richtlijn bedoelde procedures kunnen inleiden.
- 46 De volledige en juiste omzetting van die richtlijn vereist, overeenkomstig de artikelen 12 en 13 van diezelfde richtlijn, dat die drie categorieën personen opmerkingen op het gebied van milieuschade kunnen indienen, dat zij de mogelijkheid hebben om de bevoegde instantie te verzoeken maatregelen te nemen krachtens die richtlijn, en voorts dat zij toegang hebben tot een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie.
- 47 Ofschoon de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken bij het bepalen van wat een „voldoende belang” – in de zin van artikel 12, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/35 – en wat een „inbreuk op een recht” – in de zin van artikel 12, lid 1, onder c), van die richtlijn – vormt, beschikken zij, zoals voortvloeit uit artikel 12, lid 1, onder a), van voornoemde richtlijn, niet over een dergelijke marge met betrekking tot personen die milieuschade lijden of dreigen te lijden.
- 48 Uit de bewoordingen van artikel 12 van richtlijn 2004/35 volgt dat de houders van het visrecht kunnen behoren tot de drie, in artikel 12, lid 1, van die richtlijn omschreven, categorieën. Uit de stukken waarover het Hof beschikt, blijkt dat deze houders krachtens het nationale recht geen toegang hebben tot een beroepsprocedure, in de zin van artikel 13 van voornoemde richtlijn, met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van diezelfde richtlijn. Door aldus alle houders

van visrechten uit te sluiten van toegang tot een beroepsprocedure, ontnemt de nationale wettelijke regeling deze toegang aan een zeer groot aantal particulieren die tot een van de drie in artikel 12 van richtlijn 2004/35 omschreven categorieën kunnen behoren.

- 49 Een uitlegging van het nationale recht die in verband met milieuschade – in de vorm van een hogere vissterfte – aan alle houders van visrechten, ondanks het feit dat zij rechtstreeks door die schade worden getroffen, het recht van toegang tot een beroepsprocedure ontnemt, eerbiedigt niet de strekking van voornoemde artikelen 12 en 13 en is dus onverenigbaar met die richtlijn.
- 50 Gelet op het voorgaande, moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 12 en 13 van richtlijn 2004/35 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die houders van visrechten het recht van toegang tot een beroepsprocedure, als bedoeld in artikel 13 van die richtlijn, ontzegt met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van die richtlijn.

### **Kosten**

- 51 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 17 van richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009, moet aldus worden uitgelegd dat dit, onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, ratione temporis van toepassing is op milieuschade die zich heeft voorgedaan na 30 april 2007, maar die werd veroorzaakt door de exploitatie van een installatie waarvoor vóór die datum een waterrechtelijke vergunning was verleend en die vóór die datum in gebruik was genomen.**
- 2) **Richtlijn 2004/35, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31, en met name artikel 2, punt 1, onder b), ervan, moet aldus worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een bepaling van nationaal recht die op algemene wijze en automatisch uitsluit dat schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel van de betrokken wateren, wordt aangemerkt als „milieuschade”, wanneer die uitsluiting geschiedt op de enkele grond dat die schade is gedekt door een krachtens dat nationale recht afgegeven vergunning.**
- 3) **In het geval waarin krachtens nationale bepalingen een vergunning is afgegeven zonder toetsing of aan de in artikel 4, lid 7, onder a) tot en met d), van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, neergelegde voorwaarden is voldaan, hoeft een nationale rechter niet zelf na te gaan of de in die bepaling voorziene voorwaarden zijn vervuld, teneinde te kunnen vaststellen of er sprake is van milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van richtlijn 2004/35, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31.**

- 4) De artikelen 12 en 13 van richtlijn 2004/35, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling, zoals die welke aan de orde is in het hoofdeding, die houders van visrechten het recht van toegang tot een beroepsprocedure, als bedoeld in artikel 13 van die richtlijn, ontzegt met betrekking tot milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van voornoemde richtlijn.

ondertekeningen