



Datum van inontvangstneming : 10/11/2015

Zaak C-529/15**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

7 oktober 2015

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 september 2015

Verzoeker:

Gert Folk

Verweerder:

Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark

Verwaltungsgerichtshof

[OMISSIS]

Het Verwaltungsgerichtshof geeft [OMISSIS] in de beroepsprocedure van Dr. Gert Folk (8605 Kapfenberg) [OMISSIS] tegen de beschikking van de Unabhängige Verwaltungssenat für die Steiermark van 15 mei 2012 [OMISSIS], betreffende afwijzing van een milieubezwaar, de volgende

b e s c h i k k i n g

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Is 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 L 143, blz. 56), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 (PB L 102, blz. 15) en bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB L 140, blz. 114) (milieuaansprakelijkheidsrichtlijn), ook

van toepassing op schade die zich weliswaar ook nog heeft voorgedaan na de in artikel 19, lid 1, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn genoemde datum, doch zijn oorsprong vindt in de exploitatie van een vóór die datum goedgekeurde en in bedrijf genomen installatie (waterkrachtinstallatie) en door een waterrechtelijke vergunning gedekt is?

2. Verzet de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, en met name de artikelen 12 en 13 daarvan, zich tegen een nationale regeling die houders van visrechten verbiedt een beroepsprocedure als bedoeld in artikel 13 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn [Or. 2] in te leiden met betrekking tot een milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van die richtlijn?

3. Verzet de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, en met name artikel 2, punt 1, onder b), daarvan, zich tegen een nationale bepaling die een 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 door een vergunning op grond van een nationale wettelijke bepaling gedekt is?

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/EG (respectievelijk de nationale bepalingen ter omzetting daarvan), bij het onderzoek van de vraag of er sprake is van een milieuschade in de zin van artikel 2, punt 1, onder b), van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60/EG rechtstreeks worden toegepast, en worden onderzocht of de criteria van deze bepaling zijn vervuld?

M o t i v e r i n g:

1. Feiten en procesverloop

Bij het Verwaltungsgerichtshof is een beroep aanhangig van Dr. Gert Folk (verzoeker) tegen een beschikking van de Unabhängige Verwaltungssenat für die Steiermark (UVS) van 15 mei 2012. Aan dit beroep liggen de volgende feiten ten grondslag:

Bij conclusie van 29 september 2009 diende verzoeker bij de Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag een milieubezwaar in op grond van § 11 van het Bundes-Umwelthaftungsgesetz (Oostenrijkse federale wet inzake milieuaansprakelijkheid) (B-UHG; [OMISSIS]). Daarin stelt hij, kort samengevat:

Wasserkraftanlagen Mürzzuschlag GmbH exploiteert op basis van een besluit van de Landeshauptmann von Steiermark van 20 augustus 1998 een [Or. 3] waterkrachtinstallatie aan de rivier de Mürz met een afvoergebied van 1 455

meter. Verzoeker is houder van het visrecht stroomafwaarts van de stuwdam aan beide oevers van de Mürz over een lengte van ongeveer 12 kilometer. De waterkrachtinstallatie wordt sinds 2002 geëxploiteerd. Door de waterkrachtinstallatie ontstaan aanzienlijke milieueffecten, die grote nadelige gevolgen hebben voor de natuurlijke voortplanting van vissen, respectievelijk herhaaldelijk leiden tot vissterfte in grote delen van de rivier, waarbij in elk geval de relevantiedrempel is overschreden. Kortdurende, hevige schommelingen van de waterspiegel leiden tot het zeer snel droogvallen van natte rivierdelen, waarbij waterhoudende rivierdelen worden afgescheiden van stromende rivierdelen, zodat het voor kleine en jonge vissen onmogelijk wordt om het water stroomafwaarts te volgen. De vissen komen op ellendige wijze aan hun eind. Deze situatie doet zich herhaaldelijk voor in een groot deel van de rivier. Oorzaak is enerzijds het ontbreken van een bypass-leiding bij de krachtcentrale, en anderzijds de wijze van exploitatie ervan.

Na een aantal procedurele stappen, die voor de prejudiciële procedure niet van belang zijn, werd het milieubezwaar bij beschikking van de UVS van 15 mei 2012 verworpen.

Die beschikking werd in wezen gemotiveerd met het feit dat voor de exploitatie van de waterkrachtinstallatie aan Mürzzuschlag Wasserkraft GmbH bij besluit van de Landeshauptman von Steiermark van 20 augustus 1998 een waterrechtelijke vergunning was verleend, waarin ook de restwaterhoeveelheden waren voorgeschreven. De door verzoeker gestelde schade wordt derhalve door een waterrechtelijke vergunning gedekt, zodat er overeenkomstig § 4, punt 1, onder a), B-UHG geen sprake is van milieuschade.

Tegen die beschikking stelde verzoeker beroep in bij het Verwaltungsgerichtshof, waarin hij onder meer aanvoert dat het B-UHG in strijd is met de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, aangezien niet elke waterrechtelijke vergunning tot een uitsluiting van milieuschade mag leiden.

[Or. 4]

II. Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

De milieuaansprakelijkheidsrichtlijn is in Oostenrijk – voor zover het de federale wetgeving betreft – ten uitvoer gelegd door het B-UHG. De in casu toe te passen bepalingen hiervan luiden:

„Definities

§ 4. Voor deze federale 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 omschreven in het Wasserrechtsgesetz 1959 (Oostenrijkse wet inzake het waterrecht) (WRG 1959), van de betrokken wateren [OMISSIS] en niet door een vergunning op grond van het WRG 1959 gedekt is, en

[...]

Milieubezwaar

§ 11.(1) Natuurlijke of rechtspersonen die door een ingetreden milieuschade in hun rechten kunnen worden aangetast, kunnen het districtsbestuur binnen het bevoegdheidsgebied waarvan de gestelde milieuschade is ingetreden, met een schriftelijk bezwaar verzoeken maatregelen te nemen in de zin van § 6 en § 7, lid 2. [OMISSIS]

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

2. met betrekking tot wateren: bestaande rechten in de zin van § 12, lid 2, WRG 1959 en

[OMISSIS]

Overgangsbepalingen

§ 18. 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,

[Or. 5] 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, en

[OMISSIS]”

III. Toepasselijke bepalingen van Unierecht

De artikelen 2, 13 en 19 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn luiden, voor zover hier van belang, als volgt:

„Artikel 2

Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚milieuschade’

[...]

b) 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;

[...]

Artikel 12

Verzoeken om maatregelen

- (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.

[Or. 6]

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.

[...]

Artikel 13

Beroepsprocedures

(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.

[...]

Artikel 19

Uitvoering

(1) 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 vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

[...]”

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, luidt:

„Artikel 4

Milieudoelstellingen

[...]

(7) 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 **[Or. 7]**
- 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.”

IV. Verwijzingsbevoegdheid

[OMISSIS]

V. Toelichting op de prejudiciële vragen

1. Vraag 1:

De waterkrachtinstallatie waarvan de exploitatie de oorzaak van de door verzoeker gestelde milieuschade is, beschikt over een rechtsgeldige vergunning op grond van het Wasserrechtsgesetz van 1998. De installatie werd in 2002 in bedrijf gesteld. Beide – de vergunning en de ingebruikneming – zijn dus voorafgegaan aan het in artikel 19, lid 1, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn genoemde tijdstip. De gestelde schade deed zich echter ook nog voor na dit tijdstip. Volgens de uiteenzetting in de beschikking van de UVS van 15 mei 2012 is de exploitatie van de installatie – en daarmee ook de door die installatie **[Or. 8]** veroorzaakte milieuschade – door het vergunningsbesluit van de Landeshauptmann van 20 augustus 1998 gedekt.

Volgens artikel 17, eerste streepje, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn geldt deze richtlijn niet voor schade die is veroorzaakt door emissies, gebeurtenissen en incidenten die vóór de in artikel 19, lid 1, aangegeven datum hebben plaatsvonden. Deze richtlijnbeperking is ten uitvoer gelegd door § 18 B-UHG.

De vraag rijst wat moet worden verstaan onder een „gebeurtenis”, respectievelijk, een „incident”, in verband met schade die door de exploitatie van een waterkrachtinstallatie wordt veroorzaakt. Denkbaar is enerzijds, de ingebruikneming van de waterkrachtinstallatie. Indien dit als de „gebeurtenis” respectievelijk het „incident” wordt beschouwd, in de zin van artikel 17, lid 1, van de richtlijn, is de richtlijn niet van toepassing. Als „gebeurtenis” respectievelijk „incident” kan evenwel ook worden aangemerkt de voortdurende exploitatie van de waterkrachtinstallatie die na die datum is blijven doorgaan, of de – volgens de stellingen van verzoeker in het kader van deze exploitatie regelmatig terugkerende – reducering van de hoeveelheid water in de viswateren. In dat geval is de richtlijn wel van toepassing.

2. Vraag 2:

Krachtens § 11, lid 1, B-UHG kunnen natuurlijke of rechtspersonen die door een ingetreden milieuschade in hun rechten kunnen worden aangetast, milieubezwaren indienen. Welke rechten kunnen worden uitgeoefend, regelt § 11, lid 2, B-UHG. Punt 2 van dit lid wijst met betrekking tot wateren „bestaande rechten in de zin van § 12, lid 2, WRG 1959” als dergelijke rechten aan. Tot de bestaande rechten in de zin van het Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959) behoren echter niet de rechten van visrechthouders. Derhalve kunnen visrechthouders, bij een letterlijke uitlegging van deze bepaling, met betrekking tot schade die wordt toegebracht aan het visrecht (door een waterkrachtinstallatie), geen milieubezwaren aanvoeren. Het is de vraag of dit verenigbaar is met de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, en inzonderheid met de artikelen 12 en 13 daarvan.

[Or. 9]

3. Vraag 3:

Krachtens § 4, punt 1, onder a), B-UHG geldt als milieuschade elke aanzienlijke 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 van de betrokken wateren, in de zin van het Wasserrechtsgesetz 1959 (Oostenrijkse wet inzake het waterrecht) (WRG 1959), [OMISSIS] en niet door een vergunning op grond van het WRG 1959 gedekt is.

Beslissend voor vraag 3 is het laatste, onderstreepte, deel van deze bepaling. Daaruit blijkt dat een schade geen milieuschade is wanneer hij door een vergunning op grond van het Wasserrechtsgesetz 1959 gedekt is. Dat zou in casu betekenen:

Voor de waterkrachtinstallatie waarvan de exploitatie de oorzaak van de door verzoeker gestelde milieuschade (vissterfte) is, bestaat een rechtsgeldige waterrechtelijke vergunning. Indien het betoog in de bestreden beschikking van de UVS wordt gevolgd, wordt de installatie in overeenstemming met deze

beschikking geëxploiteerd. De schade is derhalve door een vergunning op grond van het Wasserrechtsgesetz gedekt en geldt niet als milieuschade.

Artikel 2, punt 1, onder b), van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn definieert als milieuschade een schade aan wateren, dat wil zeggen elke 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, met uitzondering van de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, van die richtlijn van toepassing is.

Artikel 2, punt 1, onder b), van de richtlijn bepaalt dus niet dat dergelijke door een milieuvergunning gedekte schade algemeen is uitgezonderd van het begrip „milieuschade”, doch zondert van dat begrip enkel de negatieve invloeden uit waarvoor artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60/EG geldt. Men kan zich afvragen of een (algemene) uitzondering van het begrip „milieuschade” van schade die door een vergunning op grond van het Wasserrechtsgesetz 1959 gedekt is, en daarmee ook van de **[Or. 10]** mogelijkheid om op basis van dit begrip aanspraken te doen gelden op grond van het B-UHG, niet in strijd is met artikel 2, punt 1, onder b), van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn.

IV. Vraag 4:

Artikel 2, punt 1, onder b), van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn verwijst naar artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60/EG: de negatieve effecten waarop artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60/EG van toepassing is, vormen geen milieuschade. Wanneer de in het Oostenrijkse recht [§ 4, punt 1, onder a), B-UHG] neergelegde uitzondering van het begrip „milieuschade” wegens onverenigbaarheid met het Unierecht niet toepasselijk is, rijst de vraag of bij het onderzoek of er sprake is van een „milieuschade”, artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 rechtstreeks kan worden toegepast.

Wenen, 24 september 2015

[OMISSIS]

Handtekeningen