

Sag C-297/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

11. april 2019

Forelæggende ret:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Afgørelse af:

26. februar 2019

Sagsøger:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein e.V.

Sagsøgt:

Kreis Nordfriesland

Genpart

Bundesverwaltungsgericht

(forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager)

KENDELSE

[udelades] Afsagt
den 26. februar 2019
[udelades]

I den forvaltningsretlige sag

Naturschutzbund Deutschland
– Landesverband Schleswig-Holstein e. V. –,
[udelades] Neumünster,

sagsøger, appellant, revisionsindstævnt og kontrarevisionsappellant

– [udelades] [Org. s. 2]

m o d

Kreis Nordfriesland,
[udelades]

sagsøgt, appelindstævnt,
revisionsappellant
og kontrarevisionsindstævnt,

[udelades]

Procestilvarslet:
Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,
Offenligretligt organ,
[udelades]

revisionsappellant og kontrarevisionsindstævnt,

[udelades]

Procesdeltager:

Der Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht (det offentlige repræsentant ved
forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager),

[udelades]

har Bundesverwaltungsgericht, Syvende Afdeling

[udelades]

den 26. februar 2019 afsagt følgende kendelse: **[Org. s. 3]**

Sagen for Bundesverwaltungsgericht udsættes.

Den Europæiske Unions Domstol anmodes om afklaring af følgende spørgsmål ved præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF:

1. a) Omfatter begrebet »forvaltning« som omhandlet i bilag I, [tredje] afsnit, andet led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader aktiviteter, som hænger uløseligt sammen med en direkte udnyttelse af jord til landbrugsformål?

Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende:

b) Under hvilke betingelser skal en forvaltning anses for at være »sædvanlig« som fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype som omhandlet i direktiv 2004/35?

c) Hvilken tidsmæssig målestok gælder for spørgsmålet, om en forvaltning svarer til den forvaltning, som »hidtil« har været udført af ejere eller operatører som omhandlet i direktiv 2004/35?

d) Er besvarelsen af spørgsmålet, om en forvaltning svarer til den forvaltning, som hidtil har været udført af ejere eller operatører som omhandlet i direktiv 2004/35, uafhængig af protokollerne eller måldokumenterne for den pågældende naturtype?

2. Er en aktivitet, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse, en »erhvervsmæssig aktivitet« som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35?

P r æ m i s s e r:

I

- 1 Sagsøgeren, en anerkendt miljøorganisation, har nedlagt påstand om, at sagsøgte skal pålægge den procestilvarslede at iværksætte foranstaltninger til retablering i henhold til Umweltschadengesetz (miljøskadeloven, herefter »USchadG«), som blev vedtaget til gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv [org. s. 4] 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader. Den procestilvarslede er med sin drift af en dræning installation ansvarlig for miljøskader, der er påført fuglearten sortterne på halvøen Eiderstedt i Schleswig-Holstein.
- 2 Af den ca. 30 000 ha store halvø Eiderstedt blev der i årene 2006 og 2009 udlagt i alt ca. 7 000 ha som fuglereservat (DE 1618-404) bl.a. på grund af forekomsten af sortterner. I henhold til forvaltningsplanen forvaltes fuglereservatet også i dag hovedsageligt i stor skala traditionelt som græsareal og er især som følge af sin størrelse stadig sortternens vigtigste yngleområde i Schleswig-Holstein.
- 3 For at halvøen Eiderstedt kan anvendes til bosættelse og landbrug er det nødvendigt at dræne halvøen. Dette sker via såkaldte parcelgrøfter med en samlet længde på ca. 5 000 km, som munder ud i et net af silgrøfter med en længde på i alt 900 km. Parcelgrøfterne vedligeholdes af de enkelte brugere af de tilstødende arealer, mens pligten til at vedligeholde silgrøfterne som recipientvand påhviler i alt 17 vand- og jordlaug, der er hjemmehørende på Eiderstedt.
- 4 Den procestilvarslede organisation Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt er en sammenslutning af vand- og jordlaug, der har status som offentligretlig juridisk person, og som er paraplyorganisation for de 17 vand- og jordlaug, der er hjemmehørende på Eiderstedt. De opgaver, som er delegeret til Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt ved lov, omfatter vedligeholdelse af

overfladevandområder som en offentligretlig forpligtelse. Til opfyldelse af disse pligter driver sammenslutningen bl.a. sil- og dræninstallationen Adamsiel. Denne dræner hele sammenslutningens område ved hjælp af en pumpe, som automatisk sættes i drift, når der nås en bestemt vandstand. De pumpeprocesser, der er sat i gang, medfører så, at vandstanden reduceres igen.

- 5 Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen) [org. s. 5] gav ikke sagsøgeren medhold i det søgsmål, denne havde anlagt til prøvelse af afslaget på dennes begæring om, at der blev pålagt skadesbegrænsende og afhjælpende foranstaltninger. Efter at sagsøgeren havde anket denne dom, ophævede Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) Verwaltungsgerichts (forvaltningsdomstolen) dom og pålagde sagsøgte at træffe en (ny) afgørelse under iagttagelse af appeldomstolens retsopfattelse. Den beskyttede fugleart sorterne og dennes naturlige levesteder var blevet tilført skade som omhandlet i USchadG som følge af den procestilvarsledes drift af dræningsinstallationen. Da den procestilvarsledes aktivitet ikke skal kvalificeres som udnyttelse af jord til landbrugsformål, kommer en nægtelse af, at der foreligger betydelige påvirkninger ud fra synspunktet om en sædvanlig forvaltning, ikke i betragtning. Den procestilvarslede udfører erhvervsmæssig aktivitet med sin sil- og dræningsvirksomhed, også selv om der ligger en offentligretlig forpligtelse til grund for aktiviteten. Der er en direkte årsagssammenhæng mellem den procestilvarsledes sil- og dræningsvirksomhed, som ikke er ændret i perioden før og efter den 30. april 2007 og miljøskaden. Uden sil- og dræningsvirksomheden kan der ikke løbe vand væk fra grøftesystemet. Den procestilvarslede er også ansvarlig i sin medvirken til miljøskaden. Sagen er dog ikke moden til, at der kan træffes afgørelse, og der kan derfor ikke pålægges en forpligtelse ved dom. Sagsøgte har en skønsmargen ved valget af, hvem denne vil stille til ansvar, tidspunktet for og indholdet af de foranstaltninger, der skal træffes.
- 6 Sagsøgte og den procestilvarslede tilstræber med deres revisionsappeller en stadfæstelse af førsteinstansens dom.

II

- 7 Sagen skal udsættes. Der skal indhentes præjudiciel afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol (herefter: Domstolen) vedrørende de spørgsmål, som er formuleret i kendelsens konklusion (artikel 267 TEUF).
- 8 1. De relevante EU-retlige bestemmelser findes i artikel 2, nr. 7), i og bilag I, [tredje] afsnit, andet led, til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT 2004, L143, s. 56) – miljøansvarsdirektivet. [Org. s. 6]
- 9 2. De bestemmelser i national ret, der er relevante for det første præjudicielle spørgsmål, findes i § 19, stk. 5, andet punktum, nr. 2, og supplerende i § 5, stk. 2, i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (forbundsloven om

naturbeskyttelse og landskabspleje, herefter » BNatSchG«) af 29. juli 2009, (BGBl. I, s. 2542), senest ændret ved artikel 1 i lov af 15. september 2017 (BGBl. I, s. 3434) (a). De bestemmelser i national ret, der er relevante for det andet præjudicielle spørgsmål, findes i § 2, nr. 4, i Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (lov om forebyggelse og retablering af miljøskader – USchadG) af 10. maj 2007 (BGBl. I, s. 666), senest ændret ved artikel 4 i lov af 4. august 2016 (BGBl. I, s. 1972), i § 39, stk. 1, første punktum, og § 40, stk. 1, første punktum, i Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (vandforsyningsloven – WHG) af 31. juli 2009 (BGBl. I, s. 2585), senest ændret ved artikel 2 i lov af 4. december 2018 (BGBl. I, s. 2254), samt i § 38, stk. 1, første punktum, nr. 1, i Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (Schleswig-Holsteins vandlov – WasG SH) af 11. februar 2008 (GVOBl. SH, s. 91) i den affattelse, som følger af lov af 13. december 2018 (GVOBl. SH, s. 773) (b).

a) BNatSchG's § 19, stk. 5, andet punktum, nr. 2, lyder således:

Der foreligger herved som regel ikke en betydelig skade ved negative udsving, der skyldes naturlige årsager eller indgriben i forbindelse med sædvanlig forvaltning af arealer, og som er fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype, eller som hidtil har været udført af ejere eller operatører.

BNatSchG's § 5, stk. 2, lyder således:

Ved landbrugsmæssig udnyttelse skal der ud over de krav, som fremgår af de bestemmelser, der gælder for landbruget, og af § 17, stk. 2, i Bundes-Bodenschutzgesetz (forbundloven om jordbeskyttelse) navnlig tages hensyn til følgende principper for god faglig praksis:

1. forvaltning skal ske på en måde, som er tilpasset lokaliteten, ligesom jordens bæredygtige frugtbarhed og den langfristede mulighed for at udnytte arealerne skal sikres
2. landbrugsarealernes naturlige indretning (jord, vand, flora, fauna) må ikke påvirkes negativt i et større omfang, end hvad der er nødvendigt [org. s. 7] for at opnå et bæredygtigt udbytte.
3. de landskabselementer, der er nødvendige, for at der kan etableres netværk mellem biotoper, skal bevares og antallet heraf om muligt forøges
4. dyreholdet skal stå i et afbalanceret forhold til planteavlen, og skadelige miljøpåvirkninger skal undgås
5. på erosionstruede skråninger, i oversvømmelsesområder, på lokaliteter med højt grundvandsspejl og i moseområder skal det undlades at foretage omlægning til agerjord

6. anvendelsen af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler skal ske i henhold til specifik lovgivning på landbrugsområdet; der skal føres dokumentation over anvendelsen af gødningsstoffer i henhold til § 10 i Düngerverordnung (gødningsbekendtgørelsen) af 26. maj 2017 (BGBl. I, s. 1305) i den anvendelige affattelse og dokumentation for anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler i henhold til artikel 67, stk. 1, andet punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT 2009, L 309 af 24.11.2009, s. 1).

b) USchadG's § 2, nr. 4, lyder således:

erhvervsmæssig aktivitet: enhver aktivitet, der udføres i forbindelse med en økonomisk aktivitet, en forretning eller en virksomhed, uanset om denne er privat eller offentlig eller udføres med eller uden økonomisk gevinst for øje.

WHG's § 39, stk. 1, første punktum, lyder således:

Vedligeholdelsen af et overfladevandområde omfatter pleje og udvikling heraf som offentligretlig forpligtelse (vedligeholdelsesbyrden).

WHG's § 40, stk. 1, første punktum, lyder således:

Vedligeholdelsen af overfladevandområder påhviler ejerne af vandområderne, medmindre vedligeholdelsen i henhold til delstatsretlige bestemmelser er en opgave, der skal varetages af lokalforvaltningen, vand- og jordlaug, fælleskommunale sammenslutninger eller andre offentligretlige organer. **[Org. s. 8]**

WasG SH's § 38, stk. 1, første punktum, nr. 1, lyder således:

Vedligeholdelsen af vandområderne omfatter ud over de foranstaltninger, der er nævnt i [WHG's] § 39, stk. 1, andet punktum, navnlig også bevarelsen og sikringen af en behørig vandafledning.

III

- 10 De præjudicielle spørgsmål er relevante for sagens afgørelse. Alt efter besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål skal der enten gives medhold i revisionsappellerne i henhold til de retlige grunde, eller sagen skal hjemvises til fornyet behandling og afgørelse ved Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) som realitetsbehandlingsinstans.
- 11 1. Det tidsmæssige anvendelsesområde for [USchadG], henholdsvis direktiv 2004/35, i henhold til USchadG's § 13, stk. 1, henholdsvis artikel 17 i direktiv 2004/35, er åbnet. Ifølge Domstolens praksis følger det af artikel 17, første og andet led, i direktiv 2004/35, sammenholdt med 30. betragtning til dette direktiv,

at direktivet finder anvendelse på skade forvoldt af en emission, begivenhed eller hændelse, der er indtrådt den 30. april 2007 eller efter denne dato, når disse skader er opstået som følge af enten aktiviteter, der er udøvet på eller efter denne dato, eller aktiviteter, der er udøvet før denne dato, men som ikke er blevet bragt til ophør inden denne dato (EU-Domstolen, dom af 1.6.2017 – C-529/15, [ECLI:EU:C:2017:419], præmis 22, med henvisning til EU-Domstolen, dom af 4.3.2015 – C-534/13 [ECLI:EU:C:2015:13] – præmis 44. Jf. også EU-Domstolen, dom af 9.3.2010 – C-378/08 [ECLI:EU:C:2010:126], Raffinerie Mediterranee m.fl. – præmis 41). I den foreliggende sag er det den procestilvarsledes drift af en sil- og dræningsinstallation, der har forårsaget miljøskade, og driften er, som det er konstateret under realitetsbehandlingen, foregået uændret før og efter den 30. april 2007. Denne drift udgør følgelig en aktivitet, som (også) har fundet sted efter den 30. april 2007. Ligeledes er der tale om skader, som er forårsaget af begivenheder. De pumpeprocesser, der automatisk iværksættes fra en bestemt vandstand, og som reducerer vandstanden, skal anses for at være sådanne begivenheder.

- 12 2. USchadG viger i henhold til denne lovs § 1, første punktum, ikke for anden national lovgivning, hvis bestemmelser har forrang. I forhold til USchadG er navnlig [org. s. 9] eksisterende delstatslovbestemmelser mindre vidtrækkende.

IV

- 13 De præjudicielle spørgsmål skal afklares af Domstolen, da de hverken er afklaret ved dens praksis eller er åbenbare.

- 14 Hvad angår de enkelte præjudicielle spørgsmål er følgende betragtninger af betydning:

- 15 1. Ad spørgsmål 1:

a) Det er et spørgsmål, hvordan begrebet »forvaltning«, som omhandlet i miljøansvarsdirektivets bilag I, [tredje] afsnit, andet led, i direktiv 2004/35 skal forstås. Ud fra bestemmelsens ordlyd kan dette begreb omfatte en bred vifte af økonomiske aktiviteter. Heroverfor har Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) lagt en snæver forståelse af begrebet til grund og har kun anset den landbrugsmæssige aktivitet i betydningen udnyttelse af jord til landbrugsformål som »forvaltning«. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at i hvert fald driften af en sil- og dræningsinstallation, der – som i denne sag – bruges til den nødvendige vanding og dræning af landbrugsarealer, som følge af den uløselige sammenhæng med den udnyttelse af jord til landbrugsformål er omfattet af begrebet »forvaltning«.

- 16 b) Det skal desuden afklares, på hvilke betingelser en forvaltning som omhandlet i bilag I, [tredje] afsnit, andet led, til direktiv 2004/35 skal anses for at være »sædvanlig« som fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype. Der bør for så vidt først og fremmest anlægges en områdespecifik målestok i henhold til de nævnte kilder eller på grundlag af en

foreliggende forvaltningsplan. Supplerende kunne der eventuelt ved fastlæggelse af målestokken inddrages almene, normativt fastlagte principper ud over foreliggende områdespecifikke dokumenter. Hvad angår den direkte udnyttelse af jord til landbrugsformål kommer principperne for god faglig praksis, som i tysk ret er nedfældet i BNatSchG's § 5, stk. 2, i betragtning. **[Org. s. 10]**

- 17 c) Det skal også afklares, hvad der i tidsmæssig henseende skal forstås ved »forvaltning [...], som hidtil har været udført« af ejere eller operatører som omhandlet i bilag I, [tredje] afsnit, andet led, i direktiv 2004/35. Det er tænkeligt, at det skal antages, at der foreligger en »forvaltning [...], som hidtil har været udført« ved enhver forvaltning, som har været praktiseret i en vis periode før den dato, der er anført i artikel 19, stk. 1, i direktiv 2004/35, altså før den 30. april 2007. Men det er også tænkeligt, at der ikke skal tages hensyn til enhver forvaltning, som er udført på et eller andet tidligere tidspunkt, men at det er et krav, at den pågældende forvaltning også reelt stadig blev udført den 30. april 2007.
- 18 d) Det fremgår ikke entydigt af ordlyden af bilag I, [tredje] afsnit, andet led, i direktiv 2004/35, om besvarelsen af spørgsmålet, om en forvaltning »[svarer til den forvaltning] som hidtil har været udført af ejere eller operatører«, sker uafhængigt af protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype. Den forelæggende ret anser dog dette for at være nærliggende. Ordningen ville så kunne tjene som opsamlingsbestemmelse i den betydning, at der skal ses på de faktiske forhold, hvis der ikke er tilstrækkelige holdepunkter i protokollerne eller måldokumenterne for den pågældende naturtype til, at der kan udvikles en målestok.
- 19 2. Ad spørgsmål 2:

Spørgsmålet, om en aktivitet, som udøves på grundlag af en delegation i henhold til lov i offentlighedens interesse, udgør en »erhvervsmæssig aktivitet« som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35, er heller ikke afklaret i Domstolens praksis og kan heller ikke besvares åbenbart. Det fremgår ganske vist af ordlyden af artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35, at kvalificeringen af en aktivitet som »erhvervsmæssig aktivitet, hverken afhænger af den privatretlige eller den offentligretlige organisationsform eller af, om den udføres med økonomisk gevinst for øje. Der er imidlertid fortsat behov for afklaring af, hvorvidt en aktivitet, som på grundlag af en delegation i henhold til lov i offentlighedens interesse, er en »økonomisk aktivitet«, »forretning« eller en »virksomhed« som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35. Set ud fra den forelæggende rets synspunkt er det nærliggende at forstå de tre begreber »økonomisk aktivitet«, »forretning« og »virksomhed« således, at en aktivitet, der er omfattet heraf **[org. s. 11]**, skal være knyttet til et marked eller have en konkurrencemæssig karakter. En sådan tilknytning til et marked eller konkurrencemæssig karakter foreligger ikke for en aktivitet, der udføres på grundlag af en delegation i henhold til lov i offentlighedens interesse – i det foreliggende tilfælde et vand- og jordlaugs vedligeholdelse af overfladevandområder, herunder bevarelse og sikring af en

behørig vandafledning (jf. WHG's §§ 39, stk. 1, første punktum, og 40, stk. 1, første punktum, og WasG SH's § 38, stk. 1, første punktum, nr. 1) – hvor det desuden ikke er muligt for den ansvarlige enhed at unddrage sig pligten til at opfylde den ved lov delegerede opgave.

[udelades]

ARBEJDSDOKUMENT