

Zaak C-297/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

11 april 2019

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter,
Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 februari 2019

Verzoeker:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein
e.V. (natuurbeschermingsbond Duitsland – deelstaatvereniging
Schleswig-Holstein)

Verweerder:

Kreis Nordfriesland (district Nordfriesland)

Afschrift

Bundesverwaltungsgericht

BESLISSING

[OMISSIS]

Gegeven op

26 februari 2019

[OMISSIS]

in de bestuursrechtelijke procedure

Naturschutzbund Deutschland

– Landesverband Schleswig-Holstein e.V. –,

[OMISSIS] Neumünster,

verzoeker, appellant,
verweerder in Revision en
verzoeker in incidentele Revision,

– [OMISSIS] [Or. 2]

tegen

Kreis Nordfriesland,

[OMISSIS]

verweerder, geïntimeerde,
verzoeker tot Revision en
verweerder in incidentele Revision,

[OMISSIS]

in het geding geroepen partij:

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,
publiekrechtelijke instelling,

[OMISSIS]

verzoeker tot Revision en
verweerder in incidentele Revision,

[OMISSIS]

belanghebbende partij:

de vertegenwoordiger van het belang

van de Bondsrepubliek bij

het Bundesverwaltungsgericht,

[OMISSIS]

heeft de 7. Senat (zevende kamer) van het Bundesverwaltungsgericht

[OMISSIS]

op 26 februari 2019 de volgende beslissing gegeven: **[Or. 3]**

De procedure voor het Bundesverwaltungsgericht wordt geschorst.

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

1. a) Omvat het begrip „het normale beheer” in de zin van bijlage I, [derde] alinea, tweede streepje, 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 (hierna: „milieuaansprakelijkheidsrichtlijn”), activiteiten die onlosmakelijk zijn verbonden met een direct gebruik van de bodem om opbrengsten te verkrijgen?

Zo ja:

b) Onder welke voorwaarden is een beheer, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, aan te merken als „normaal” in de zin van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn?

c) Welk temporeel criterium moet worden aangelegd bij de vraag of een beheer overeenstemt met het beheer „zoals voordien uitgeoefend” door eigenaars of exploitanten in de zin van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn?

d) Wordt de vraag of een beheer overeenstemt met het beheer zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten in de zin van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn beantwoord zonder acht te slaan op de habitatdossiers respectievelijk de documenten waarin de doelen zijn uiteengezet?

2. Is een activiteit die op grond van een wettelijke delegatie in het algemeen belang wordt uitgevoerd, aan te merken als een „beroepsactiviteit” in de zin van artikel 2, punt 7, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn?

Motivering:

I

- 1 Verzoeker, een erkende milieuvereniging, vordert dat verweerder de in het geding geroepen partij verplicht tot het nemen van herstelmaatregelen overeenkomstig het Umweltschadengesetz (Duitse federale wet op het voorkomen en herstellen van milieuschade; hierna: „milieuschadewet” of „USchadG”), dat ter omzetting in nationaal recht van richtlijn **[Or. 4]** 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 is vastgesteld. Wegens het gebruik van een gemaalinstallatie moet de in het geding geroepen partij zich

verantwoorden voor milieuschade berokkend aan de vogelsoort zwarte stern op het schiereiland Eiderstedt in Schleswig-Holstein.

- 2 In de jaren 2006 en 2009 werd in totaal ongeveer 7 000 hectare van het circa 30 000 hectare grote schiereiland Eiderstedt als vogelbeschermingsgebied (DE 1618-404) aangewezen, onder meer wegens het voorkomen van de zwarte stern. Volgens het beheerplan wordt het vogelbeschermingsgebied, dat overwegend uit grasland bestaat, ook vandaag nog over grote oppervlakten traditioneel beheerd en is het met name wegens zijn omvang nog steeds het belangrijkste broedgebied van de zwarte stern in Schleswig-Holstein.
- 3 Met het oog op bewoning en landbouw heeft het schiereiland Eiderstedt nood aan drainage. Deze drainage verloopt via zogeheten perceelgrachten met een totale lengte van ongeveer 5 000 kilometer die uitmonden in een netwerk van afwateringskanalen dat zich over een lengte van in totaal 900 kilometer uitstrekt. De perceelgrachten worden onderhouden door de respectieve gebruikers van de belendende oppervlakten terwijl de onderhoudsplicht voor de afwateringskanalen als ontvangend waterlichaam rust op in totaal 17 water- en bodemverenigingen die op Eiderstedt zijn gevestigd.
- 4 Het in het geding geroepen Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt is een water- en bodemvereniging met de rechtsvorm van een publiekrechtelijke instelling en de overkoepelende vereniging van de 17 op Eiderstedt gevestigde bodem- en waterverenigingen. De bij wet gedelegeerde taken van deze vereniging omvatten onder meer het onderhoud van oppervlaktewateren als publiekrechtelijke verplichting. Ter vervulling van deze verplichte taken exploiteert de vereniging onder meer de sluis- en gemaalinstallatie Adamsiel. Deze installatie draineert het door de vereniging bestreken gebied met behulp van een pomp die vanaf een bepaalde waterstand automatisch in werking wordt gesteld. De in gang gezette pompprocessen zorgen er dan voor dat de waterstand opnieuw wordt verlaagd.
- 5 De vordering die verzoeker heeft ingesteld nadat zijn verzoek om schadebeperkings- en herstelmaatregelen te gelasten van de hand was gewezen, is afgewezen door het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) [Or. 5]. Op het hoger beroep van verzoeker heeft het Oberverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Schleswig-Holstein, Duitsland) de beslissing in eerste aanleg vernietigd en verweerder gelast een (nieuw) besluit te nemen met inachtneming van de rechtsopvatting van het Oberverwaltungsgericht. Door de werking van de gemaalinstallatie van de in het geding geroepen partij hebben de beschermde soort zwarte stern en zijn habitat schade geleden in de zin van de milieuschadewet. Aangezien de activiteit van de in het geding geroepen partij niet kan worden gekwalificeerd als een gebruik van de bodem om opbrengsten te verkrijgen, kan het bestaan van aanmerkelijke effecten niet worden afgewezen omdat er sprake zou zijn van normaal beheer. De in het geding geroepen partij oefent met haar sluis- en gemaalinstallatie een beroepsactiviteit uit, ook al ligt daaraan een publiekrechtelijke verplichting ten grondslag. Tussen de – voor en na 30 april 2007 ongewijzigd gebleven – werking

van de sluis- en gemaalinstallatie van de in het geding geroepen partij en de milieuschade bestaat er een direct causaal verband. Zonder de sluis- en gemaalinstallatie kan geen water uit het grachtensysteem worden afgevoerd. De in het geding geroepen partij treft ook schuld als medeveroorzaakster van de milieuschade. Over het opleggen van een verplichting kan echter nog geen definitieve uitspraak worden gedaan. Bij de keuze van de aansprakelijke verantwoordelijken, het tijdstip en de inhoud van de te nemen maatregelen beschikt verweerder over een beoordelingsruimte.

- 6 Met hun beroepen in Revision vorderen verweerder en de in het geding geroepen partij de bevestiging van de beslissing in eerste aanleg.

II

- 7 De behandeling van de zaak moet worden geschorst. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum van de onderhavige beslissing gestelde vragen (artikel 267 VWEU).
- 8 1. De relevante bepalingen van Unierecht zijn artikel 2, punt 7, alsook bijlage 1, [derde alinea], tweede streepje, 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). **[Or. 6]**
- 9 2. De voor de eerste prejudiciële vraag relevante bepalingen van nationaal recht staan in § 19, lid 5, tweede volzin, punt 2, alsook, bij wijze van aanvulling, in § 5, lid 2, van het Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Duitse federale wet op de natuurbescherming en de landschapszorg; hierna: „BNatSchG”) van 29 juli 2009 (BGBl. I, blz. 2542), laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 15 september 2017 (BGBl. I, blz. 3434) (a). De voor de tweede prejudiciële vraag relevante bepalingen van nationaal recht staan in § 2, punt 4, van het Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadengesetz) (Duitse federale wet op het voorkomen en herstellen van milieuschade; hierna: „USchadG”) van 10 mei 2007 (BGBl. I, blz. 666), laatstelijk gewijzigd bij artikel 4 van de wet van 4 augustus 2016 (BGBl. I, blz. 1972), in § 39, lid 1, eerste volzin, en § 40, lid 1, eerste volzin, van het Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) (Duitse federale waterbeheerswet; hierna: „WHG”) van 31 juli 2009 (BGBl. I, blz. 2585), laatstelijk gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 4 december 2018 (BGBl. I, blz. 2254), alsook in § 38, lid 1, eerste volzin, punt 1, van het Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (Landeswassergesetz) (waterwet van de deelstaat Schleswig-Holstein; hierna: „WasG SH”) van 11 februari 2008 [(GVOBl. SH [publicatieblad van de deelstaat Schleswig-Holstein], blz. 91)], zoals gewijzigd bij de wet van 13 december 2018 (GVOBl. SH, blz. 773) (b).

a) § 19, lid 5, tweede volzin, punt 2, BNatSchG bepaalt:

Van aanmerkelijke schade is in de regel geen sprake in het geval van negatieve schommelingen als gevolg van natuurlijke oorzaken of als gevolg van ingrijpen in verband met het normale beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten.

§ 5, lid 2, BNatSchG bepaalt:

Bij het landbouwgebruik moeten, naast de vereisten voortvloeiend uit de voor de landbouw geldende voorschriften en uit § 17, lid 2, van het Bundes-Bodenschutzgesetz (Duitse federale bodembeschermingswet), met name de volgende beginselen van goede landbouwpraktijken in acht worden genomen:

1. het beheer moet aan de lokale omstandigheden zijn aangepast en de duurzame bodemvruchtbaarheid en bruikbaarheid op lange termijn van de oppervlakten moeten worden gewaarborgd;
2. de natuurlijke elementen van de landbouwgrond (bodem, water, flora, fauna) mogen niet sterker worden verstoord dan noodzakelijk is voor de verkrijging van een [Or. 7] duurzame opbrengst;
3. de voor de verbinding van biotopen vereiste landschapselementen moeten in stand worden gehouden en waar mogelijk worden uitgebreid;
4. de veehouderij moet in een evenwichtige verhouding staan tot de gewassenteelt en schadelijke milieueffecten moeten worden voorkomen;
5. op erosiegevoelige hellingen, in overstromingsgebieden, in gebieden met een hoge grondwaterstand en in wetlands mag grasland niet worden omgeploegd;
6. het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen dient te geschieden in overeenstemming met de landbouwregelgeving; over het gebruik van meststoffen moet een register worden bijgehouden in overeenstemming met § 10 van de Düngeverordnung (Duitse mestverordening) van 26 mei 2017 (BGBl. I, blz. 1305), in de op het betrokken tijdstip geldende versie; over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moet een register worden bijgehouden in overeenstemming met artikel 67, lid 1, tweede volzin, van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1).

b) § 2, punt 4, USchadG bepaalt:

beroepsactiviteit: een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het particuliere, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan.

§ 39, lid 1, eerste volzin, WHG bepaalt:

Het onderhoud van een oppervlaktewater omvat het behoud en de ontwikkeling ervan als publiekrechtelijke verplichting (onderhoudsplicht).

§ 40, lid 1, eerste volzin, WHG bepaalt:

Het onderhoud van oppervlaktewateren rust op de eigenaars van de wateren, voor zover het niet krachtens deelstaatrechtelijke bepalingen is opgedragen aan lokale overheden, water- en bodemverenigingen, gemeentelijke samenwerkingsverbanden of andere publiekrechtelijke instellingen. **[Or. 8]**

§ 38, lid 1, eerste volzin, punt 1, WasG SH bepaalt:

Het onderhoud van wateren omvat, naast de in § 39, lid 1, tweede volzin, WHG bedoelde maatregelen, met name ook het instandhouden en garanderen van een goede afwatering.

III

- 10 De voorgelegde vragen zijn relevant voor de beslechting van het geding. Afhankelijk van het antwoord op de gestelde prejudiciële vragen slagen de beroepen in „Revision” op rechtsgronden of moet de zaak voor nadere behandeling en beslissing worden terugverwezen naar het Oberverwaltungsgericht in diens hoedanigheid van feitenrechter.
- 11 1. De temporele werkingssfeer van het Umwelthaftungsgesetz (Duitse federale milieuaansprakelijkheidswet) respectievelijk de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn volgens § 13, lid 1, van het USchadG respectievelijk artikel 17 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn is van toepassing. Volgens de rechtspraak van het Hof volgt uit artikel 17, eerste en tweede streepje, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, gelezen in samenhang met overweging 30 daarvan, 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 het arrest van het Hof van 1 juni 2017, Folk (C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419, punt 22), onder verwijzing naar het arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., (C-534/13, EU:C:2015:140, punt 44); zie ook het arrest van het Hof van 9 maart 2010, Raffinerie Mediterranée e.a. (C-378/08, ECLI:EU:C:2010:126, punt 41)]. In het onderhavige geval is sprake van milieuschade die te wijten is aan de exploitatie, door de in het geding geroepen partij, van een sluis- en gemaalinstallatie die volgens de vaststellingen van de feitenrechter voor en na 30 april 2007 ongewijzigd is gebleven. Deze

exploitatie vormt bijgevolg een activiteit die (ook) na 30 april 2007 heeft plaatsgevonden. Terzelfdertijd is sprake van schade die door gebeurtenissen is veroorzaakt. Als dergelijke gebeurtenissen zijn de pompprocessen aan te merken die vanaf een bepaald waterpeil automatisch in gang worden gezet en de waterstand doen dalen.

- 12 2. De milieuschadewet is volgens § 1, eerste volzin, USchadG niet ondergeschikt aan andere bij voorrang geldende bepalingen van nationaal recht. Met name bestaande **[Or. 9]** deelstaatrechtelijke bepalingen zijn minder vergaand in vergelijking met de milieuschadewet.

IV

- 13 De prejudiciële vragen behoeven verduidelijking door het Hof, aangezien het antwoord op die vragen niet te vinden is in zijn rechtspraak noch voor de hand ligt.

- 14 Met betrekking tot de verschillende prejudiciële vragen zijn de volgende overwegingen van belang:

- 15 1. Eerste prejudiciële vraag:

a) Het is niet duidelijk hoe het begrip „het normale beheer” in de zin van bijlage I, [derde] alinea, tweede streepje, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn moet worden begrepen. Op grond van de bewoordingen van deze norm kan dit begrip een ruim scala aan economische activiteiten omvatten. Het Oberverwaltungsgericht heeft daarentegen een restrictieve uitlegging aan dit begrip gegeven en uitsluitend landbouwactiviteiten in de zin van het gebruik van bodemopbrengsten als „normaal beheer” aangemerkt. De verwijzende Senat is van opvatting dat de exploitatie van een dijk- en gemaalinstallatie die – zoals in het onderhavige geval – voor de noodzakelijke bevoeiing en afwatering van landbouwoppervlakten zorgt, hoe dan ook onder het begrip „het normale beheer” valt aangezien zij onlosmakelijk met het gebruik van de bodem om opbrengsten te verkrijgen samenhangt.

- 16 b) Voorts dient te worden verduidelijkt onder welke voorwaarden een beheer in de zin van bijlage I, [derde] alinea, tweede streepje, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, als „normaal” moet worden aangemerkt. In dit verband zou waarschijnlijk bij voorrang een gebiedsspecifiek criterium moeten worden gehanteerd dat op basis van de voornoemde bronnen of aan de hand van een bestaand beheerplan dient te worden vastgesteld. In aanvulling op de bestaande gebiedsgerelateerde documenten zouden in voorkomend geval algemene, normatief vastgestelde beginselen bij de criteriabepaling kunnen worden meegenomen. Voor het directe gebruik van de bodem om opbrengsten te verkrijgen komen daarvoor de beginselen van goede praktijken in aanmerking, in het Duitse recht neergelegd in § 5, lid 2, BNatSchG. **[Or. 10]**

- 17 c) Ook moet worden verduidelijkt wat in temporeel opzicht dient te worden begrepen onder „zoals voordien uitgeoefend” door eigenaars of exploitanten in de zin van bijlage I, [derde] alinea, tweede streepje, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. Het lijkt aannemelijk om in dezen ervan uit te gaan dat „zoals voordien uitgeoefend” betrekking heeft op elk beheer dat over een bepaalde periode vóór de in artikel 19, lid 1, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn vermelde datum, dat wil zeggen 30 april 2007, werd uitgeoefend. Het lijkt echter ook aannemelijk om niet elk beheer in aanmerking te nemen dat ooit eens werd uitgeoefend maar om te verlangen dat het ook nog op 30 april 2007 daadwerkelijk werd uitgeoefend.
- 18 d) Uit de bewoordingen van bijlage I, [derde] alinea, tweede streepje, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn blijkt niet duidelijk of de vraag of een beheer overeenstemt met een beheer „zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten”, wordt beantwoord zonder acht te slaan op de habitatdossiers respectievelijk de documenten waarin de doelen zijn uiteengezet. Naar opvatting van de verwijzende Senat ligt dit echter voor de hand. De regeling zou dan als een vangnetbepaling kunnen dienen, in die zin dat een daadwerkelijke beoordeling wordt uitgevoerd wanneer de habitatdossiers of de documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, onvoldoende aanknopingspunten voor een criteriabepaling bevatten.
- 19 2. Tweede prejudiciële vraag:

Ook de vraag of een activiteit die op grond van een wettelijke delegatie in het algemeen belang wordt uitgevoerd, aan te merken als een „beroepsactiviteit” in de zin van artikel 2, punt 7, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn, is in de rechtspraak van het Hof niet verduidelijkt en laat zich ook niet eenduidig beantwoorden. Uit de bewoordingen van artikel 2, punt 7, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn blijkt weliswaar dat de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatievorm noch het bestaan van een winstoogmerk van belang is voor de kwalificatie van een activiteit als „beroepsactiviteit”. Het blijft echter onduidelijk of een op grond van een wettelijke delegatie in het algemeen belang uitgevoerde activiteit moet worden beschouwd als een „economische activiteit”, een „bedrijf” of een „onderneming” in de zin van artikel 2, punt 7, van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. Volgens de verwijzende Senat lijkt het niet vergezocht om de drie begrippen „economische activiteit”, „bedrijf” en „onderneming” aldus op te vatten dat een hieronder [Or. 11] vallende activiteit een verband met de markt respectievelijk een mededingingskarakter moet vertonen. Een activiteit die op grond van een wettelijke delegatie in het algemeen belang wordt uitgevoerd, in casu het onderhoud van oppervlaktewateren door een water- en bodemvereniging, met inbegrip van het instandhouden en garanderen van een goede afwatering, ontbeert een dergelijk verband met de markt respectievelijk een mededingingskarakter (zie § 39, lid 1, eerste volzin, § 40, lid 1, eerste volzin, WHG, en § 38, lid 1, eerste volzin, punt 1, WasG SH). Bovendien kan de daarmee belaste instelling zich onmogelijk onttrekken aan de uitvoering van de wettelijk gedelegeerde opdracht.

[OMISSIS]

WERKDOCUMENT