

Mål C-297/19

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

11 april 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

26 februari 2019

Klagande:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein
e. V.

Motpart:

Kreis Nordfriesland

Kopia

Bundesverwaltungsgericht

BESLUT

[utelämnas]

Meddelat
den 26 februari 2019

[utelämnas]

I det förvaltningsrättsliga målet

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

sökande, klagande i andra instans, motpart i högsta instans och klagande i
anslutningsöverklagandet),

– [utelämnas] [orig. s. 2]

mot

Kreis Nordfriesland,
[utelämnas]

svarande, motpart i andra instans,
klagande i högsta instans
och motpart i anslutningsöverklagandet),

[utelämnas]

Intervenient:
Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,
offentlighetsrättsligt organ,
[utelämnas]

klagande i överklagandet
och motpart i anslutningsöverklagandet,

[utelämnas]

Ytterligare deltagare i rättegången:

Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
[utelämnas]

har sjunde avdelningen vid Bundesverwaltungsgericht

[utelämnas]

den 26 februari 2019 fattat följande beslut: [Orig. s. 3]

Förfarandet vid Bundesverwaltungsgericht förklaras vilande.

Följande tolkningsfrågor hänskjuts i enlighet med artikel 267 FEUF till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

1. a) Omfattar begreppet ”förvaltning”, i den mening som avses i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (nedan kallat miljöansvarsdirektivet), verksamheter som är oskiljaktigt förbundna med ett direkt nyttjande av mark i avkastningssyfte?

Om så är fallet:

b) Under vilka förutsättningar ska en förvaltning som är fastställd i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön betraktas som ”normal”, i den mening som avses i miljöansvarsdirektivet?

c) Vilken tidsram avgör om en förvaltning har utförts ”tidigare” av ägare eller verksamhetsutövare, i den mening som avses i miljöansvarsdirektivet?

d) Kan frågan huruvida en förvaltning har utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare, i den mening som avses i miljöansvarsdirektivet, besvaras oberoende av eventuella protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön?

2. Ska en verksamhet som utövas i det allmännas intresse genom lagstadgad delegering betraktas som en ”yrkesverksamhet”, i den mening som avses i artikel 2.7 i miljöansvarsdirektivet?

Skäl:

I

- 1 Klaganden, den erkända miljöorganisationen Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein e. V., begär att motparten Kreis Nordfriesland ska fatta ett beslut riktat till Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt om åtgärder för att avhjälpa en skada i enlighet med miljöskadelagen (Umweltschadengesetz, USchadG), som utfärdats för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv [orig. s. 4] 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt har i samband med driften av ett pumpverk orsakat miljöskador som drabbat fågelarten svarttärna på halvön Eiderstedt i Schleswig-Holstein.
- 2 Förekomsten av svarttärna var en av anledningarna till att ett cirka 7 000 hektar stort område mellan 2006 och 2009 utsågs till fågelskyddsområde (DE 1618-404) på halvön Eiderstedt, vars sammanlagda yta uppgår till cirka 30 000 hektar. Enligt förvaltningsplanen förvaltas fågelskyddsområdet fortfarande till stor del på traditionellt sätt som gräsmarksområde och är inte minst på grund av sin storlek fortfarande svarttärnans viktigaste häckningsområde i Schleswig-Holstein.
- 3 Halvön Eiderstedt behöver dräneras för att kunna användas till bebyggelse och jordbruk. Detta sker genom så kallade parcelldiken med en sammanlagd längd på cirka 5 000 km, som mynnar ut i ett nät av silkanaler med sammanlagt 900 km längd. Parcelldikena underhålls av användarna på angränsande arealer, medan underhållsansvaret för de silkanaler som utgör recipierande vattendrag ligger på sammanlagt 17 olika vatten- och markförbund på Eiderstedt.
- 4 Intervenienten Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt är ett vatten- och markförbund som är bildat i form av ett offentligrättsligt organ och utgör ett paraplyförbund för 17 olika vatten- och markförbund på Eiderstedt. Dess lagstadgade delegeringsuppgifter omfattar bland annat underhåll av ytvatten,

vilket utgör en offentligrättslig skyldighet. Förbundet fullgör dessa ålagda uppgifter bland annat genom att driva sil- och pumpverket Adamsiel. Detta verk dränerar hela förbundets område med hjälp av en automatisk pump som aktiveras vid ett visst vattenstånd. I och med att pumpprocessen aktiveras sänks vattenståndet igen.

- 5 Sedan Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein e. V. utan framgång yrkat om att det skulle fattas beslut om åtgärder för att begränsa och avhjälpa skadan väcktes talan vid Verwaltungsgericht [**orig. s. 5**], som dock ogillades. Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein e. V. överklagade ärendet till Oberverwaltungsgericht som upphävde Verwaltungsgerichts dom och ålade Kreis Nordfriesland att fatta ett (förnyat) beslut med beaktande av Oberverwaltungsgerichts tolkning av gällande rätt. Deich- und Hauptsielverband Eiderstedts drift av ett pumpverk anses ha lett till att den skyddade arten svarttärnan och dess naturliga livsmiljö har lidit skada i den mening som avses i miljöskadelagen. Eftersom Deich- und Hauptsielverband Eiderstedts verksamhet inte anses utgöra nyttjande av mark i avkastningssyfte, kan frågan om det har förekommit betydande påverkan jämfört med normal förvaltning inte besvaras nekande. Deich- und Hauptsielverband Eiderstedts drift av ett sil- och pumpverk anses utgöra en yrkesverksamhet, även om den genomförs på basis av en offentligrättslig skyldighet. Det finns ett direkt orsakssamband mellan Deich- und Hauptsielverband Eiderstedts drift av ett sil- och pumpverk, som inte på något sätt förändrats vare sig före eller efter den 30 april 2007, och själva miljöskadan. Om det inte hade drivits ett sil- och pumpverk skulle det inte ha uppstått någon vattenavrinning från dikessystemet. Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt kan också hållas ansvarigt för sitt medorsakande till miljöskadan. De nödvändiga förutsättningarna saknas dock för att det ska vara möjligt att uttala sig om dess skyldighet. Kreis Nordfriesland anses ha ett utrymme för skönsmässig bedömning vid sitt val av ansvarig aktör, tidpunkt och innehåll i de åtgärder som ska vidtas.
- 6 Kreis Nordfriesland och Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt vill med sina överklaganden att domen i första instans ska fastställas.

II

- 7 Målet förklaras vilande. Ett förhandsavgörande ska inhämtas från Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) avseende de frågor som ställs i beslutet (artikel 267 FEUF).
- 8 1. De relevanta bestämmelserna i unionsrätten finns i artikel 2.7 i och tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, s. 56) – även kallat miljöansvarsdirektivet. [**Orig. s. 6**]
- 9 2. De nationella bestämmelser som är relevanta för den första tolkningsfrågan finns i 19 § punkt 5 andra meningen led 2 och även i 5 § punkt 2 i lagen om

naturskydd och landskapsvård (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) av den 29 juli 2009 (BGBl. I, s. 2542), senast ändrad genom artikel 1 i lagen av den 15 september 2017 (BGBl. I, s. 3434) (a). Nationella bestämmelser som är relevanta för den andra tolkningsfrågan finns i 2 § punkt 4 i lagen om förebyggande och avhjälpan av miljöskador (Umweltschadengesetz – USchadG) av den 10 maj 2007 (BGBl. I, s. 666), senast ändrad genom artikel 4 i lagen av den 4 augusti 2016 (BGBl. I, s. 1972), i 39 § punkt 1 första meningen och 40 § punkt 1 första meningen i vattenhushållningslagen (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) av den 31 juli 2009 (BGBl. I, s. 2585), senast ändrad genom artikel 2 i lagen av den 4 december 2018 (BGBl. I, s. 2254), samt i 38 § punkt 1 första meningen led 1 i vattenlagen för delstaten Schleswig Holstein (Landeswassergesetz – WasG SH) av den 11 februari 2008 (GVOBl. SH, s. 91), i dess lydelse enligt lag av den 13 december 2018 (GVOBl. SH, s. 773) (b).

a) 19 § punkt 5 andra meningen led 2 BNatSchG har följande lydelse:

En betydande skada föreligger i regel inte vid negativa variationer som beror på naturliga orsaker eller som är ett resultat av ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare.

I 5 § punkt 2 BNatSchG anges följande:

Vid jordbruk ska, utöver de krav som fastställs i gällande jordbruksbestämmelser och i 17 § punkt 2 i förbundslagen om markskydd (Bundes-Bodenschutzgesetz, BBodSchG), framför allt följande principer om god professionell praxis beaktas:

1. Förvaltningen måste anpassas till förhållandena på ort och ställe och det måste säkerställas att arealerna har en varaktig markbördighet och kan nyttjas på längre sikt.
2. Nyttjandearealens naturliga resurser (mark, vatten, flora och fauna) får inte påverkas utöver vad som än nödvändigt för att uppnå en **[orig. s. 7]** varaktig avkastning.
3. De landskapselement som krävs för att knyta samman biotoper ska bibehållas och om möjligt utökas.
4. Det ska råda en rimlig balans mellan djurhållning och växtodling, och skadliga miljöeffekter ska undvikas.
5. Plogning av gräsmark får inte ske på sluttningar med erosionsrisk, i översvåmningsområden, på platser med hög grundvattennivå samt på myrmark.

6. Gödselmedel och växtskyddsmedel ska användas i enlighet med den särskilda jordbrukslagstiftningen. Register ska föras över användningen av gödselmedel i enlighet med 10 § i gödselordningen (Düngeverordnung, DüV) av den 26 maj 2017 (BGBl. I, s. 1305) i dess gällande lydelse samt föras register över användningen av växtskyddsmedel i enlighet med artikel 67.2 andra meningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 24.11.2009, s. 1).

b) 2 § punkt 4 USchadG har följande lydelse:

yrkesverksamhet: all verksamhet som bedrivs i samband med en ekonomisk verksamhet, en affär eller ett företag, oavsett om den är privat eller offentlig eller om den drivs i vinstgivande eller icke vinstgivande syfte.

I 39 § punkt 1 första meningen WHG anges följande:

Underhåll av ytvatten omfattar skötsel och utveckling, och utgör en offentligrättslig skyldighet (underhållsansvar).

40 § punkt 1 första meningen WHG har följande lydelse:

Underhåll av ytvatten ska utföras av vattendragens ägare, utom i de fall då denna uppgift enligt delstatlig lagstiftning ska utföras av lokala myndigheter, vatten- och markförbund, kommunalförbund eller andra offentligrättsliga organ. [Orig. s. 8]

I 38 § punkt 1 första meningen led 1 WasG SH anges följande:

Utöver de åtgärder som anges i 39 § punkt 1 andra meningen WHG omfattar underhåll av vattendrag särskilt bevarande och säkerställande av en korrekt vattenavrinning.

III

- 10 Tolkningsfrågorna är relevanta för målets avgörande. Beroende på hur tolkningsfrågorna besvaras ska överklagandena antingen vinna bifall på rättsliga grunder eller också ska ärendet återförvisas för förhandling och beslut på annat håll, med Oberverwaltungsgericht som behörig instans.
- 11 1. Det tidsmässiga tillämpningsområde som fastställs i 13 § punkt 1 i miljöansvarslagen respektive i artikel 17 i miljöansvarsdirektivet har börjat gälla. Enligt EU-domstolens praxis framgår det av artikel 17 första och andra strecksatserna i miljöansvarsdirektivet, jämförd med skäl 30 i samma direktiv, att direktivet tillämpas på skador som har orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som ägde rum den 30 april 2007 eller senare, eller på verksamhet som bedrevs före nämnda datum men som inte hade avslutats vid detta datum (domstolens dom

av den 1 juni 2017 – C-529/15 [ECLI:EU:C:2017:419] – punkt 22 med beaktande av domstolens dom av den 4 mars 2015 – C-534/13 [ECLI:EU:C:2015:13] – punkt 44; se även domstolens dom av den 9 mars 2010 – C-378/08 [ECLI:EU:C:2010:126], Raffinerie Mediterranee m.fl. – punkt 41). Det som orsakat den uppkomna miljöskadan i förevarande mål är Deich- und Hauptsielverband Eiderstedts drift av ett sil- och pumpverk, som enligt den domstol som ska avgöra målet inte har förändrats vare sig före eller efter den 30 april 2007. Denna drift utgör följaktligen en verksamhet som har ägt rum (även) efter den 30 april 2007. Samtidigt handlar det om skador som har orsakats av händelser. En automatisk pumpprocess som aktiveras vid ett visst vattenstånd och sänker vattennivån kan anses utgöra exempel på sådana händelser.

- 12 2. Såsom fastställs i 1 § första meningen USchadG är miljöskadelagen inte subsidiär i förhållande till annan nationell rätt. Befintliga **[orig. s. 9]** nationella bestämmelser har nämligen mindre räckvidd än miljöskadelagen.

IV

- 13 Tolkningsfrågorna behöver klargöras av EU-domstolen, eftersom de inte har klargjorts i EU-domstolens praxis och saknar ett uppenbart svar.

- 14 Följande skäl är av betydelse för bedömningen av tolkningsfrågorna.

- 15 1. Fråga 1:

a) Det är osäkert hur begreppet ”förvaltning” enligt tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till miljöansvarsdirektivet ska tolkas. Mot bakgrund av bestämmelsens ordalydelse kan detta begrepp omfatta ett brett spektrum av ekonomiska verksamheter. Oberverwaltungsgericht har däremot utgått från en restriktiv tolkning av begreppet och anser att ”förvaltning” endast omfattar jordbruksverksamhet i form av nyttjande av mark i avkastningssyfte. Den hänskjutande domstolen anser att driften av ett sil- och pumpverk, som – i det här aktuella fallet – används för nödvändig bevattning och dränering av jordbruksarealer, under alla omständigheter ska omfattas av begreppet ”förvaltning” eftersom denna drift är oskiljaktigt förbunden med ett direkt nyttjande av mark i avkastningssyfte.

- 16 b) Det behöver även klargöras under vilka förutsättningar som en ”förvaltning” enligt tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till miljöansvarsdirektivet är att betrakta som ”normal” enligt protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön. I första hand torde det i så fall tillämpas en områdesspecifik standard som har fastställts i dessa källor eller i en befintlig förvaltningsplan. Som komplement till de befintliga områdesspecifika dokumenten skulle även allmänna, normativt fastställda principer kunna åberopas när en sådan standard ska fastställas. Vad gäller direkt nyttjande av mark i avkastningssyfte kan därför principerna om god yrkespraxis, som i tysk rätt fastställs i 5 § punkt 2 BNatSchG. **[Orig. s. 10]**, beaktas.

- 17 c) Det behöver även klargöras hur en förvaltning som ”har utförts tidigare” av ägare eller verksamhetsutövare enligt tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till miljöansvarsdirektivet ska tolkas i tidsmässigt hänseende. Ett tänkbart alternativ kunde vara att en förvaltning som ”har utförts tidigare” omfattar varje förvaltning som sträcker sig över en viss tidsperiod före det datum som anges i artikel 19.1 i miljöansvarsdirektivet, det vill säga den 30 april 2007. Ett annat tänkbart alternativ kunde vara att det inte bara omfattar förvaltning som hänförs till vilken tidigare tidpunkt som helst, utan att förvaltningen faktiskt också måste ha pågått den 30 april 2007.
- 18 d) Ordalydelsen i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till miljöansvarsdirektivet gör det inte möjligt att entydigt konstatera om frågan huruvida en förvaltning ”har utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare” kan besvaras oberoende av eventuella protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön. Enligt den hänskjutande domstolen förefaller detta ligga nära tillhands. Denna bestämmelse skulle då kunna gälla subsidiärt, så att den åberopas när en standard ska fastställas om det inte finns tillräckliga kriterier att utgå från i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön.
- 19 2. Fråga 2:

Frågan huruvida verksamhet som utövas i det allmännas intresse genom lagstadgad delegering utgör ”yrkesverksamhet” i den mening som avses i artikel 2.7 i miljöansvarsdirektivet har inte klargjorts i EU-domstolens praxis och saknar ett uppenbart svar. Av ordalydelsen i artikel 2.7 i miljöansvarsdirektivet framgår visserligen att kriteriet för att en verksamhet ska anses utgöra ”yrkesverksamhet” varken är den privaträttsliga eller den offentligrättsliga organisationsformen, eller har det vinstgivande syftet. Det behöver emellertid fortfarande klargöras om verksamhet som utövas i det allmännas intresse genom lagstadgad delegering utgör en ”ekonomisk verksamhet”, en ”affär” eller ett ”företag” enligt artikel 2.7 i miljöansvarsdirektivet. Ur den hänskjutande domstolens synvinkel framstår det inte som orimligt att de tre begreppen ”ekonomisk verksamhet”, ”affär” och ”företag” ska tolkas så, att en verksamhet [orig. s. 11] som omfattas av detta ska ha marknadskoppling respektive konkurrenskaraktär. Verksamhet som utövas i det allmännas intresse genom lagstadgad delegering, det vill säga i det här fallet ett vatten- och markförbunds underhåll av ytvatten, inbegripet bevarande och säkerställande av en korrekt vattenavrinning, saknar såväl marknadskoppling som konkurrenskaraktär (jämför 39 § punkt 1 första meningen, 40 § punkt 1 första meningen WHG, 38 § punkt 1 första meningen led 1 WasG SH), eftersom de organ som har ansvar för dessa tjänster inte har möjlighet att fransäga sig den lagstadgade delegeringen.

[utelämnas]