

MRF 2020.11

EU-Domstolens dom af 9. juli 2020, 1. afd., sag C-297/19, Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig-Holstein

Miljøansvarsdirektivets forbehold for, at "sædvanlig forvaltning af arealer" ikke nødvendigvis udgør en betydelig miljøskade på beskyttede arter omfatter bl.a. landbrugsmæssig dræning, forudsat der er tale om en anerkendt og veletableret praksis udøvet i længere tid, og at denne praksis ikke er i modstrid med forpligtelserne efter habitatdirektivet og fugledirektivet. Pumpelaug er en erhvervsmæssig aktivitet efter miljøansvarsdirektivets art. 2(7), uanset om det drives i offentlig interesse, da reglen også omfatter aktiviteter, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse.

Halvøen Eiderstadt i Schleswig-Holstein er udlagt som særligt fuglebeskyttelsesområde, fordi området er det vigtigste yngleområde i Schleswig-Holstein for sortternen (vandfugl). Halvøen er samtidig et landbrugsområde, der dog kun kan dyrkes grundet en omfattende dræning, hvor vedligeholdelsen af drænledninger og pumpeanlæg påhviler de 17 vand- og jordlaug, der er hjemmehørende på halvøen. Den tyske miljøorganisation Naturschutzbund Deutschland (ND) fandt, at den ene af disse pumpestationer, Adamsiel, der omfatter en udskylningsslupe og et pumpeanlæg, forårsagede miljøskade på sortternen efter miljøansvarsdirektivets (2004/35) art. 2(1)(a), og bad delstatens myndigheder om at pålægge pumpelaug at afhjælpe disse skader i henhold til den tyske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet. Dette blev afslået af de tyske myndigheder, der henviste til, at der var tale om "sædvanlig forvaltning af arealer", hvilket efter miljøansvarsdirektivets bilag I ikke nødvendigvis betegnes som betydelig skade. Afslaget blev indbragt for den tyske forvaltningsdomstol og førte til, at der blev rejst præjudicielle spørgsmål. EU-Domstolen understregede indledningsvis, at skade på beskyttede arter og naturtyper, som er forvoldt ved projekter godkendt efter habitatdirektivets art. 6(3) og 6(4), per definition ikke udgør en miljøskade, jf. art. 2(1)(a), og at direktivets ansvarsregler kun omfatter "en betydelig negativ påvirkning". Det fremgår videre af direktivets bilag I, at bestemte skadesårsager ikke nødvendigvis skal betegnes som betydelig skade, og til disse hører

"sædvanlig forvaltning af arealer". Dette omfatter bl.a. landbrugsmæssig dyrkning og dræning, forudsat at denne forvaltning er i overensstemmelse med god praksis, navnlig god landbrugspraksis (præmis 52). Dette omfatter "alle de forvaltningsforanstaltninger", som medlemsstaterne har vedtaget i medfør af bl.a. habitatdirektivets art. 6 og fuglebeskyttelsesdirektivets art. 4 (præmis 54-55). Herefter fastslog EU-Domstolen, "at begrebet »sædvanlig forvaltning« navnlig kan omfatte landbrugsaktiviteter, der udøves på et areal, som omfatter beskyttede arter og naturtyper som helhed, herunder dem, der kan være et uomgængeligt supplement, såsom kunstvanding og dræning, og dermed driften af et pumpeanlæg" (præmis 57). Sædvanlig forvaltning "kan hidrøre fra en praksis, som hidtil har været udført af ejere eller operatører" og "omfatter således de forvaltningsforanstaltninger, der som følge af, at de er blevet praktiseret i et vist tidsrum, kan anses for at være almindelige for det pågældende areal", forudsat at dette ikke er i modstrid med forpligtelserne efter habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet (præmis 61). Dette forudsætter dog, at den pågældende forvaltning har været udøvet i længere tid og er almindelig anerkendt og veletableret (præmis 65). Miljøansvarsdirektivets ansvarsregler har kun operatører af "erhvervsmæssig aktivitet" som ansvarssubjekter, hvilket begreb er defineret i direktivets art. 2(7). EU-Domstolen fastslog, at dette også "omfatter aktiviteter, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse".

Kommentar: Miljøansvarsdirektivets regler om operatøransvar for miljøskader er i dansk ret gennemført i et kompliceret system, hvor miljøskadelovens regler er i "dvale", indtil en myndighed på grundlag af en af de forskellige sektorlove (f.eks. miljøbeskyttelsesloven, vandløbsloven, naturbeskyttelsesloven og jordforureningsloven) træffer afgørelse om, at der foreligger en miljøskade eller en

overhængende fare for miljøskade. Dette komplicerede system er senest belyst i det speciale, som er offentliggjort i MRF 2021C.1, hvor mere indgående belyses de to eneste danske sager fra Fredericia og Holbæk. Specialet indeholder tillige en belysning af ændringen af miljøskadeloven ved lov nr. 126 af 30. januar 2021 efter åbningsskrivelse fra Kommissionen. Ændringen betyder, at der nu indføres en direkte og ubetinget handlepligt for en operatør i tilfælde af miljøskade, men således at operatøren har krav på at få udgifterne til afværge og genopretning godtgjort fra myndighederne, hvis der ikke er grundlag for at gøre operatøren ansvarlig, hvilket f.eks. kan være tilfældet, hvis alle godkendelsesvilkår er overholdt. Søren Stig Andersen har kommenteret ændringen i Juristen, 2020, s. 178.

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

9. juli 2020 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – miljøansvarlighed – direktiv 2004/35/EF – bilag I, tredje afsnit, andet led – skade, der ikke kan betegnes som »betydelig skade« – begrebet »sædvanlig forvaltning af arealer, [...] som er fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype, eller som hidtil har været udført af ejere eller operatører« – artikel 2, nr. 7) – begrebet »erhvervsmæssige aktivitet« – aktivitet, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse – spørgsmålet om, hvorvidt den er omfattet«

I sag C-297/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) ved afgørelse af 26. februar 2019, indgået til Domstolen den 11. april 2019, i sagen

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV

mod

Kreis Nordfriesland,

procesdeltagere:

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader og N. Jääskinen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV ved Rechtsanwalt J. Mittelstein,
- Kreis Nordfriesland ved Rechtsanwalt G. Koukakis,
- Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, ved Rechtsanwältin C. Brandt,
- den tyske regering ved J. Möller og S. Eisenberg, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A.C. Becker og G. Gattinara, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, nr. 7), i og tredje afsnit, andet led, i bilag I 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, L 143, s. 56).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en sag mellem Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV (herefter »Naturschutzbund Deutschland«) og Kreis Nordfriesland (Tyskland) vedrørende de af Naturschutzbund Deutschland krævede foranstaltninger til begrænsning og afhjælpning af miljøskader.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/35

- 3 Følgende fremgår af første til tredje, ottende og niende betragtning til direktiv 2004/35:
 - »(1) Fællesskabet rummer mange forurenede arealer, hvilket indebærer betydelige sundhedsrisici, og desuden er tab af biodiversitet markant accelereret i de seneste årtier. Gribes der ikke ind, vil det i fremtiden kunne resultere i yderlige jordforurening og tab af biodiversitet. Forebyggelse og afhjælpning af miljøskader i videst mulig udstrækning bidrager til at opfylde Fællesskabets miljøpolitiske mål og principper som fastsat i traktaten. Lokale forhold bør tages i betragtning, når der træffes beslutning om, hvordan miljøskader kan afhjælpes.
 - (2) Forebyggelse og afhjælpning af miljøskader bør ske ud fra princippet om, at forurenere betaler, som fastsat i traktaten, og i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling. For at motivere operatørene til at træffe foranstaltninger og udvikle fremgangsmåder, der kan minimere risikoen for miljøskader og dermed risikoen for økonomisk ansvar, bør det grundlæggende princip i dette direktiv derfor være, at en operatør, hvis aktiviteter har forvoldt miljøskade eller fremkaldt overhængende fare for sådan skade, vil blive holdt økonomisk ansvarlig herfor.
 - (3) Målet for dette direktiv, nemlig at skabe en fælles ramme for forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, der er forbundet med rimelige omkostninger for samfundet, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre gennemføres på fællesskabsplan på grund af direktivets omfang og dets virkninger for så vidt angår andre fællesskabsretsakter – nemlig Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [(EFT 1979, L 103, s. 1)], Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [(EFT 1992, L 206, s. 7)] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger [(EFT 2000, L 327, s. 1)]. Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. [EF]-traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- [...]
- (8) Med hensyn til miljøskader bør dette direktiv finde anvendelse på erhvervsmæssige aktiviteter, som udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet. Disse aktiviteter bør i princippet

identificeres på grundlag af den relevante fællesskabslovgivning, som opstiller forskrifter for aktiviteter eller fremgangsmåder, der anses for at indebære en aktuel eller potentiel risiko for menneskers sundhed eller miljøet.

- (9) Med hensyn til skader på beskyttede arter og naturtyper bør dette direktiv også finde anvendelse på enhver erhvervsmæssig aktivitet, som ikke allerede efter fællesskabslovgivningen direkte eller indirekte er identificeret som aktivitet, der indebærer en faktisk eller potentiel risiko for menneskers sundhed eller miljøet. I sådanne tilfælde bør operatøren kun kunne drages til ansvar i henhold til dette direktiv, når han har handlet forsætligt eller uagtsomt.«

4 Dette direktivs artikel 1 er affattet således:

»Formålet med dette direktiv er at opstille rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på princippet om, at forureneren betaler, med henblik på at forebygge og afhjælpe miljøskader.«

5 Nævnte direktivs artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1[)] »miljøskade«:

- a) skade på beskyttede arter og naturtyper, dvs. en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af indsatsen for at opnå eller opretholde en gunstig bevaringsstatus for sådanne naturtyper og arter. Påvirkningens omfang vurderes i forhold til den hidtidige tilstand under hensyn til kriterierne i bilag I.

Skade på beskyttede arter og naturtyper omfatter ikke tidligere identificerede skadelige virkninger, der skyldes en operatørs handling, som de pågældende myndigheder udtrykkeligt har godkendt efter gennemførelsesbestemmelserne til artikel 6, stk. 3 og 4, eller artikel 16 i direktiv [92/43] eller artikel 9 i direktiv [79/409] eller i tilfælde af naturtyper og arter, der ikke er omfattet af fællesskabslovgivningen, i henhold til tilsvarende bestemmelser i den nationale lovgivning om naturbeskyttelse.

[...]

3[)] »beskyttede arter og naturtyper«:

- a) de arter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv [79/409] eller opført i bilag I dertil eller opført i bilag II og IV til direktiv [92/43]
- b) de naturtyper for arter, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv [79/409] eller opført i bilag I dertil eller opført i bilag II til direktiv [92/43], og de naturtyper, der er opført i bilag I til direktiv [92/43], og ynglepladser eller rastepladser for de arter, der er opført i bilag IV til direktiv [92/43], og
- c) hvis en medlemsstat træffer afgørelse herom, enhver naturtype eller art, der ikke er opført i disse bilag, og som medlemsstaterne udpeger til tilsvarende formål som dem, der er fastlagt i disse to direktiver

[...]

6[)] »operatør«: en fysisk eller juridisk, privatretlig eller offentligretlig person, der driver eller kontrollerer den erhvervsmæssige aktivitet, eller som, såfremt dette fremgår af national lovgivning, har fået overdraget afgørende økonomisk beslutningsmyndighed med hensyn til den tekniske drift af aktiviteten, herunder indehaveren af en tilladelse til eller godkendelse af en sådan aktivitet eller den person, der registrerer eller anmelder en sådan aktivitet

7[)] »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

[...]«

6 Samme direktivs artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Dette direktiv finder anvendelse på:

- a) miljøskader, der forvoldes ved udøvelsen af enhver af de erhvervsmæssige aktiviteter, der er opført i bilag III, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter
- b) skader på beskyttede arter og naturtyper, der forvoldes ved udøvelsen af enhver anden erhvervsmæssig aktivitet end dem, der er anført i bilag III, samt på overhængende fare for sådanne skader som følge af de nævnte aktiviteter, når operatøren har handlet forsætligt eller uagtsomt.«

7 Artikel 19, stk. 1, i direktiv 2004/35 fastsætter fristen for gennemførelsen af dette direktiv til den 30. april 2007, mens det nævnte direktivs artikel 20 fastsætter, at direktivet træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* dvs. den 30. april 2004.

8 Bilag I til samme direktiv med overskriften »Kriterier som omhandlet i artikel 2, nr. 1[]], litra a)« fastsætter:

»Omfanget af en skade, som medfører en negativ påvirkning af indsatsen for at opnå eller opretholde en gunstig bevaringsstatus for naturtyper eller arter, vurderes i forhold til bevaringsstatus på det tidspunkt, hvor skaden indtræffer, deres rekreative værdi og deres evne til naturlig regeneration. Betydelige negative ændringer i forhold til den hidtidige tilstand konstateres ved hjælp af målelige data såsom:

- antallet af individer, deres densitet eller det dækkede areal
- de enkelte individers eller det beskadigede areals rolle i forhold til artens eller naturtypens bevaring, artens eller naturtypens sjældenhed (vurderet lokalt, regionalt og på højere plan, herunder også på EF-plan)
- artens formeringskapacitet (baseret på den pågældende arts eller bestands egen dynamik), dens levedygtighed eller naturtypens evne til naturlig regeneration (baseret på udviklingen i de arter, der er karakteristiske for naturtypen, eller bestanden af disse arter)
- artens eller naturtypens evne til i løbet af kort tid efter en skade at retablere en tilstand, der skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand, udelukkende i kraft af artens eller naturtypens egen dynamik og uden anden indgriben end øgede beskyttelsesforanstaltninger.

En skade, hvis påvirkning af menneskers sundhed er dokumenteret, betegnes som en betydelig skade.

Følgende skader skal ikke nødvendigvis betegnes som betydelige skader:

- negative udsving, der er mindre end de naturlige udsving, der anses at være normale for den pågældende art eller naturtype
- negative udsving, der skyldes naturlige årsager eller indgriben i forbindelse med sædvanlig forvaltning af arealer, og som er fastlagt i protokoller eller maldokumenter for den pågældende naturtype, eller som hidtil har været udført af ejere eller operatører
- skade på arter eller naturtyper, for hvilke det er påvist, at de hurtigt og uden indgriben vil retablere enten den hidtidige tilstand eller en tilstand, der udelukkende i kraft af artens eller naturtypens egen dynamik skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand.«

- 9 Artikel 1, litra j), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«) bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- j) lokalitet: et bestemt geografisk område, hvis areal er klart afgrænset.«

- 10 Dette direktivs artikel 2 fastsætter:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor Traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

Fugledirektivet

- 11 Artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7, herefter »fugledirektivet«) fastsætter følgende:

»Dette direktiv vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.«

- 12 Dette direktivs artikel 2 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«

Tysk ret

- 13 § 19, stk. 5, andet punktum, nr. 2, i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (lov om naturbeskyttelse og landskabspleje) af 29. juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »BNatSchG«), bestemmer:

»Der foreligger som regel ikke en betydelig skade ved negative udsving, der skyldes naturlige årsager eller indgriben i forbindelse med en forvaltning, der må anses for at være normal, henset til protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype, eller som svarer til den praksis, som hidtil har været udført af ejere eller operatører.«

- 14 BNatSchG's § 5, stk. 2, har følgende ordlyd:

»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 [(forbundslov om jordbeskyttelse) af 17. marts 1998 (BGBl. 1998 I, s. 502)], ligeledes og navnlig tages hensyn til følgende principper for god faglig praksis:

1. Forvaltningen skal tilpasses de lokale forhold, og 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 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, idet der skal føres dokumentation over anvendelsen af gødningsstoffer i henhold til § 10 i Düngerverordnung [(gødningsbekendtgørelsen)] af 26. maj 2017 (BGBl. 2017 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, s. 1).«
- 15 § 2, stk. 4, i Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (lov om forebyggelse og retablering af miljøskader) af 10. maj 2007 (BGBl. 2007 I, s. 666) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »USchadG«), fastsætter:
- »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«.
- 16 § 39, stk. 1, første punktum, i Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (lov om vandforsyning) af 31. juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2585) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »WHG«), fastsætter:
- »Vedligeholdelsen af et overfladevandområde omfatter pleje og udvikling heraf som offentligretlig forpligtelse (vedligeholdelsesbyrden).«
- 17 WHG's § 40, stk. 1, første punktum, har følgende ordlyd:
- »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.«
- 18 § 38, stk. 1, første punktum, nr. 1, i Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (Schleswig-Holsteins lov om vand) af 11. februar 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig Holstein (GVOBl.) 2008, s. 91) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer:
- »Vedligeholdelsen af vandområderne omfatter ud over de foranstaltninger, der er nævnt i WHG's § 39, stk. 1, andet punktum, navnlig [...] bevarelsen og sikringen af en behørig vandaflledning [...].«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 I løbet af årene 2006-2009 blev en del af halvøen Eiderstedt, der ligger i den vestlige del af delstaten Schleswig-Holstein (Tyskland), klassificeret som »beskyttet område« navnlig på grund af forekomsten af sortternen (*Chlidonias niger*), der er en beskyttet vandfugleart med en størrelse på 15-30 cm, blå-grå fjerdragt og sort hoved, som hovedsageligt lever i Atlanterhavskystens moseområder. I henhold til forvaltningsplanen er det beskyttede område for denne art i overvejende grad på traditionel vis udlagt som store græsarealer og udgør – især som følge af sin størrelse – det vigtigste yngleområde i denne delstat.

- 20 For at halvøen Eiderstedt kan anvendes til bosættelse og landbrug, er det nødvendigt at dræne halvøen. Denne dræning udføres ved hjælp af grøfter mellem parcellerne, som munder ud i et vandledningsnet og vedligeholdes af de enkelte brugere af de tilstødende arealer. Pligten til at vedligeholde vandledningerne som vandopsamlere påhviler de 17 vand- og jordlaug, der er hjemmehørende på halvøen Eiderstedt.
- 21 Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, er en sammenslutning af vand- og jordlaug, der har retlig status som offentligretlig juridisk person, og som omfatter disse 17 laug. En af de opgaver, som er delegeret til denne sammenslutning ved lov, omfatter vedligeholdelse af overfladevandområder som en offentligretlig forpligtelse. Til opfyldelse af denne opgave driver Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt bl.a. sil- og dræningssystemet Adamsiel, der omfatter en udskylningsluse og et pumpeanlæg. Dette anlæg dræner hele det område, som forvaltes af disse sammensluttede laug, 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.
- 22 Idet Naturschutzbund Deutschland fandt, at Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt i forbindelse med driften af dette pumpeanlæg har forårsaget miljøskader til skade for sortternen, indgav Naturschutzbund Deutschland i henhold til USchadG, der blev vedtaget med henblik på gennemførelse af direktiv 2004/35, en anmodning til Kreis Nordfriesland om, at der blev pålagt foranstaltninger til begrænsning og afhjælpning af disse skader, hvilket blev afslået.
- 23 Efter at have indbragt denne afgørelse om afslag til prøvelse for Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstol, Tyskland) uden held iværksatte Naturschutzbund Deutschland appel til prøvelse af denne retsinstans' dom for Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland), som ophævede denne dom og pålagde Kreis Nordfriesland at træffe en ny afgørelse.
- 24 Kreis Nordfriesland og Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt iværksatte derfor revisionsappel for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland).
- 25 Med henblik på at afgøre, om de i hovedsagen omhandlede miljøskader skal anses for ikke at være »betydelige« som omhandlet i BNatSchG's § 19, stk. 5, andet punktum, nr. 2, som gennemfører tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvordan udtrykket »sædvanlig forvaltning af arealer, [...] som er fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype, eller som hidtil har været udført af ejere eller operatører« i dette bilag, skal fortolkes.
- 26 Den forelæggende ret ønsker for det første navnlig oplyst, om begrebet »forvaltning« skal forstås således, at det udelukkende svarer til landbrugsvirksomhed, eller om det ligeledes omfatter driften af et pumpeanlæg med henblik på kunstvanding og dræning af landbrugsarealer, for det andet, om den »sædvanlige« karakter af forvaltningen alene skal vurderes på grundlag af protokoller og måldokumenter for den pågældende naturtype, eller om den ligeledes kan vurderes på grundlag af andre generelle principper i national ret, såsom god faglig praksis, der er omhandlet i BNatSchG's § 5, stk. 2, for det tredje, om det forhold, at den af ejeren eller operatøren udøvede forvaltning er af ældre dato, udelukkende indebærer, at en sådan forvaltning må være sket på et givent tidspunkt inden datoen for gennemførelsen af direktiv 2004/35, dvs. den 30. april 2007, eller om den ligeledes skal have fundet sted på denne dato, og for det fjerde, om en sådan tidligere forvaltning skal foretages uafhængigt af protokoller og måldokumenter for den pågældende naturtype.
- 27 For at afgøre, om Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt inden for rammerne af driften af det nævnte pumpeanlæg udøvede en »erhvervsmæssig aktivitet« som omhandlet i USchadG's § 2, stk. 4, som gennemfører artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35, ønsker den forelæggende ret, såfremt den første række af spørgsmål besvares bekræftende, desuden oplyst, om en aktivitet, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse, kan anses for at være af erhvervsmæssig art som omhandlet i denne bestemmelse.
- 28 På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) a) Omfatter begrebet »forvaltning« som omhandlet i [...] [tredje] afsnit, andet led, i [bilag I til direktiv 2004/35] 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?»

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 29 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvordan udtrykket »sædvanlig forvaltning af arealer, [...] som er fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype, eller som hidtil har været udført af ejere eller operatører« i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35 skal fortolkes.
- 30 Det skal indledningsvis bemærkes, at det første spørgsmål skal ses i sammenhæng med den »miljøskade«, der angiveligt er forvoldt fuglearten sortternen (*Chlidonias niger*).
- 31 Det skal i denne henseende bemærkes, at direktiv 2004/35 har til formål at indføre en miljøansvarsordning, der bygger på en høj grad af miljøbeskyttelse og princippet om, at forureneren betaler, med henblik på at forebygge og afhjælpe de miljøskader, der forårsages af operatørerne (jf. i denne retning dom af 13.7.2017, Túrkevei Tejtermelő Kft., C-129/16, EU:C:2017:547, præmis 47 og 53 samt den deri nævnte retspraksis).
- 32 Blandt de tre kategorier af skader, der henhører under begrebet »miljøskade«, som er defineret i artikel 2, nr. 1), i direktiv 2004/35, er i denne bestemmelses litra a) anført skade på beskyttede arter og naturtyper, som vil kunne bevirke, at dette direktivs anvendelsesområde finder anvendelse både i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), og artikel 3, stk. 1, litra b).
- 33 Mens begrebet »beskyttede arter og naturtyper« i henhold til artikel 2, nr. 3), i direktiv 2004/35 skal forstås således, at det bl.a. henviser til de arter og naturtyper, der er opregnet i habitatdirektivet og fugledirektivet, som sortternen (*Chlidonias niger*) er en del af i henhold til bilag I til dette sidstnævnte direktiv, defineres skade på sådanne arter og naturtyper i henhold til artikel 2, nr. 1), litra a), første afsnit, i direktiv 2004/35 som en skade, som medfører en betydelig negativ påvirkning af indsatsen for at opnå eller opretholde en gunstig bevaringsstatus for sådanne naturtyper og arter.
- 34 Det fremgår af anvendelsen af biordet »betydeligt« i artikel 2, nr. 1), litra a), første afsnit, i direktiv 2004/35, at kun skader, som har en vis alvorgrad, der betegnes som »betydelige skader« i bilag I til dette direktiv, kan anses for skade på beskyttede arter og naturtyper, hvilket i hvert enkelt konkret tilfælde indebærer, at det er nødvendigt at vurdere omfanget af påvirkningen af den pågældende skade.
- 35 Artikel 2, nr. 1), litra a), første afsnit, i direktiv 2004/35 præciserer, at en sådan vurdering skal foretages i forhold til den hidtidige tilstand af de pågældende arter og naturtyper under hensyn til

kriterierne i bilag I til dette direktiv. I denne henseende angiver de to første afsnit i dette bilag de kriterier, som skal tages i betragtning for at afgøre, hvorvidt ændringerne i denne hidtidige tilstand er betydelige, samtidig med at det præciseres, at en skade, hvis påvirkning af menneskers sundhed er dokumenteret, betegnes som en »betydelig skade«.

- 36 I tredje afsnit i bilag I til direktiv 2004/35 er det imidlertid anført, at de skader, der er opregnet i dette afsnit, ikke nødvendigvis skal betegnes som »betydelige skader«. Det fremgår af anvendelsen af formuleringen »ikke nødvendigvis skal«, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv har muligheden for at afgøre, om disse skader er betydelige som omhandlet i bilag I til det nævnte direktiv.
- 37 Artikel 2, nr. 1), litra a), andet afsnit, i direktiv 2004/35 bestemmer i øvrigt, at skade på beskyttede arter og naturtyper omfatter ikke skadelige virkninger, der skyldes en operatørs handling, som de pågældende myndigheder udtrykkeligt har godkendt efter de bestemmelser, der gennemfører habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, eller dette direktivs artikel 16 eller fugledirektivets artikel 9 eller i tilfælde af naturtyper og arter, der ikke er omfattet af fællesskabslovgivningen, i henhold til tilsvarende bestemmelser i den nationale lovgivning om naturbeskyttelse. Heraf følger, at en skade, der henhører under artikel 2, nr. 1), litra a), andet afsnit, i direktiv 2004/35 automatisk er udelukket fra begrebet »skade på beskyttede arter og naturtyper«.
- 38 Under disse omstændigheder er det første spørgsmål, som vedrører en skade, der angiveligt er påført en beskyttet art, der er omhandlet i bilag I til fugledirektivet, kun relevant, såfremt udelukkelsen, der er omhandlet i det første alternativ i artikel 2, nr. 1), litra a), andet afsnit, i direktiv 2004/35, ikke kan finde anvendelse.
- 39 Følgelig kan en skade, der er forårsaget af driften af et pumpeanlæg, som de kompetente myndigheder udtrykkeligt har godkendt på grundlag af bestemmelserne i habitatdirektivet og fugledirektivet, der er nævnt i artikel 2, nr. 1), litra a), andet afsnit, i direktiv 2004/35, ikke betegnes som »skade på beskyttede arter og naturtyper« som omhandlet i artikel 2, nr. 1), litra a), i direktiv 2004/35 og henhører ikke under anvendelsesområdet for dette direktiv hverken i henhold til det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, litra a), eller artikel 3, stk. 1, litra b).
- 40 Det skal ligeledes indledningsvis bemærkes, at blandt de skader, som medlemsstaterne ikke nødvendigvis skal betegne som »betydelige skader« i henhold til tredje afsnit i bilag I til direktiv 2004/35, nævner dette afsnits andet led de negative udsving, der enten 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. Dette led fastsætter således to situationer, hvor skader ikke nødvendigvis skal betegnes som »betydelige skader«, dvs. dels skader, der skyldes naturlige årsager, dels skader, der følger af indgriben i forbindelse med sædvanlig forvaltning af arealer, idet det anerkendes, at den anden af disse situationer, som det første spørgsmål omhandler, i sig selv indeholder et alternativ, der er opdelt i to led.
- 41 I denne henseende skal det bemærkes, at Forbundsrepublikken Tyskland i BNatSchG's § 19, stk. 5, andet punktum, nr. 2, har gennemført de to situationer, der er omhandlet i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, og at Forbundsrepublikken Tyskland i denne henseende har gentaget ordlyden fra den tyske version af dette andet led i direktiv 2004/35.
- 42 Det skal konstateres, således som Kreis Nordfriesland har anført i sine skriftlige indlæg, at der i ordlyden af den anden situation, der er nævnt i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, imidlertid foreligger en uoverensstemmelse mellem på den ene side den tyske sprogversion og på den anden side de andre sprogversioner. Mens alle andre sprogversioner end den tyske sprogversion af dette direktiv således direkte knytter ordet »sædvanlig« til ordet »forvaltning«, således at de to led i alternativet i den anden situation, der er omhandlet i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, underlægges udtrykket »sædvanlig forvaltning«, knytter den tyske version alene ordet »forvaltning« til disse to led i alternativet, idet ordet »sædvanlig« for sit vedkommende kun knyttes til det første af de to nævnte led.

- 43 Det fremgår af Domstolens faste retspraksis, at den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, ikke alene kan tjene som grundlag for bestemmelsens fortolkning eller i denne henseende tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. Dette ville være i strid med kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner skal den pågældende bestemmelse således fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom af 9.3.2017, GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Det skal i denne henseende bemærkes, således som det fremgår af nærværende doms præmis 34-37, at direktiv 2004/35 anlægger en bred definition af begrebet skade på beskyttede arter og naturtyper, idet det fastsætter, at operatørerne skal svare erstatning for enhver betydelig skade forårsaget, bortset fra de skader, der er udtømmende opregnet i artikel 2, nr. 1), litra a), andet afsnit, i direktiv 2004/35, og bortset fra skader, som af medlemsstaterne ikke anses for at være betydelige skader i henhold til tredje afsnit i bilag I til dette direktiv.
- 45 Eftersom disse bestemmelser i princippet bevirker, at miljøansvarsordningen for visse skader, der vil kunne påvirke de beskyttede arter og naturtyper, ikke kan anvendes, og således afviger fra det hovedformål, der ligger til grund for direktiv 2004/35, nemlig at skabe en fælles ramme for forebyggelse og afhjælpning af miljøskader med henblik på en effektiv bekæmpelse af stigningen i forureningen af lokaliteterne og forværrelsen af tabet af biodiversitet, skal de nødvendigvis fortolkes strengt (jf. analogt dom af 16.5.2019, Plessers, C-509/17, EU:C:2019:424, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Hvad nærmere bestemt angår de skader, der er omhandlet i tredje afsnit i bilag I til direktiv 2004/35, skal det fastslås, at selv om dette afsnits første og tredje led angår skader af beskeden omfang med hensyn til den pågældende art eller naturtype, vedrører det nævnte afsnits andet led skader, hvis omfang kan være betydeligt, afhængig af de naturlige årsager, der påvirker den pågældende art eller naturtype, eller de forvaltningsforanstaltninger, som operatøren iværksætter.
- 47 Hvis det anerkendes, således som det fremgår af den tyske sprogversion af tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, at medlemsstaterne har mulighed for at fritage operatørerne og ejerne for enhver form for ansvar alene som følge af den omstændighed, at en skade skyldes hidtidige forvaltningsforanstaltninger, og dermed er uafhængig af disse foranstaltningers sædvanlige karakter, ville det imidlertid bringe både principperne og formålene, der ligger til grund for dette direktiv, i fare.
- 48 En sådan fremgangsmåde ville således tillægge medlemsstaterne en mulighed for – i strid med de krav, der følger af forsigtighedsprincippet og princippet om, at forureneren betaler, og alene som følge af den omstændighed, at skaderne skyldes en hidtidig praksis – at tillade forvaltningsforanstaltninger, der kan være uforholdsmæssigt skadeforvoldende og utilstrækkelige i forhold til de arealer, der omfatter beskyttede arter eller naturtyper, og således bringe disse arter eller naturtyper i fare eller endog ødelægge dem og øge risikoen for tab af biodiversitet i strid med de bevaringsforpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet. Denne fremgangsmåde ville føre til en uforholdsmæssig bred anvendelsesmulighed af de undtagelser, der er fastsat i tredje afsnit i bilag I til direktiv 2004/35, og ville i nogen grad fratage miljøansvarsordningen, der er indført ved dette direktiv, sin effektive virkning ved at undtage potentielt betydelige skader, der skyldes en bevidst og usædvanlig handling fra operatøren, fra denne ordning.
- 49 Heraf følger, at den tyske sprogversion af tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at ordet »sædvanlig« ligesom i de øvrige sprogversioner skal knyttes direkte til ordet »forvaltning«, og at udtrykket »sædvanlig forvaltning« skal knyttes til de to led i det alternativ i den anden situation, der er fastsat i dette andet led.
- 50 Det er i lyset af disse indledende betragtninger, at det første spørgsmål skal besvares.
- 51 Det skal i denne henseende bemærkes, at i henhold til ordlyden af tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35 skal den »forvaltning«, som dette andet led henviser til, knytte sig til et areal. Det skal i denne henseende præciseres, at dette sidstnævnte begreb bl.a. kan henvise til arealer, der omfatter beskyttede arter eller naturtyper som omhandlet i habitatdirektivet og fugledirektivet. For det første vedrører bilag I til direktiv 2004/35, hvortil dette direktivs artikel 2, nr. 1), litra a), henviser, således

udelukkende skade på beskyttede arter og naturtyper, for det andet svarer de beskyttede arter og naturtyper bl.a., således som det er nævnt i nærværende doms præmis 33, til de arter og naturtyper, der er opregnet i habitatdirektivet og fugledirektivet.

- 52 Hvad angår ordet »sædvanlig« svarer det til ordene »vanlig«, »typisk« eller »gængse«, der fremgår af de forskellige sprogversioner af tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, såsom eksempelvis den spanske sprogversion (»*corriente*«) eller den græske (»*συνήθη*«). For ikke at berøve ordet »sædvanlig« dets effektive virkning inden for rammerne af miljøbeskyttelse skal det imidlertid tilføjes, at en forvaltning kun kan anses for at være sædvanlig, hvis den er i overensstemmelse med god praksis, såsom navnlig god landbrugspraksis.
- 53 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at begrebet »sædvanlig forvaltning af arealer« i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35 skal forstås således, at det omfatter enhver foranstaltning, der muliggør god forvaltning eller organisering af de arealer, som omfatter de beskyttede arter eller naturtyper, navnlig i overensstemmelse med de gængse tilladte former for landbrugspraksis.
- 54 I denne forbindelse skal det præciseres, at eftersom forvaltningen af et areal, der omfatter beskyttede arter og naturtyper som omhandlet i habitatdirektivet og fugledirektivet, nødvendigvis omfatter alle de forvaltningsforanstaltninger, der er blevet truffet for at bevare de arter og naturtyper, der forekommer på dette areal, skal den sædvanlige forvaltning af et sådant areal fastlægges på baggrund af de nødvendige foranstaltninger, som medlemsstaterne skal vedtage på grundlag af habitatdirektivets artikel 2, nr. 2), og fugledirektivets artikel 2 for bevaring af de arter og naturtyper, der forekommer på det nævnte areal, herunder navnlig sådanne forvaltningsforanstaltninger, der er detaljeret fastsat i habitatdirektivets artikel 6 og 12-16 samt i fugledirektivets artikel 3-9.
- 55 Heraf følger, at forvaltningen af et areal, der er omfattet af habitatdirektivet og fugledirektivet, kun kan anses for at være sædvanlig, såfremt den overholder de formål og forpligtelser, der er fastsat i disse direktiver.
- 56 Det skal i denne henseende præciseres, at henset til samspillet mellem et areal og de arter og naturtyper, der forekommer her, samt navnlig påvirkningen fra de forskellige former for forvaltning af dette areal på disse arter og naturtyper, uanset om disse specifikt knytter sig til disse sidstnævnte, skal de forvaltningsforanstaltninger, som medlemsstaterne skal vedtage på grundlag af habitatdirektivet og fugledirektivet med henblik på at opfylde de formål og forpligtelser, der er fastsat i disse direktiver, nødvendigvis tage hensyn til arealets særegenheder, såsom navnlig forekomsten af menneskelig aktivitet.
- 57 Med henblik på at give et specifikt svar på det første spørgsmål, litra a), sådan som det fremgår af den sammenhæng, som den forelæggende ret har redegjort for, skal det præciseres, at begrebet »sædvanlig forvaltning« navnlig kan omfatte landbrugsaktiviteter, der udøves på et areal, som omfatter beskyttede arter og naturtyper som helhed, herunder dem, der kan være et uomgængeligt supplement, såsom kunstvanding og dræning, og dermed driften af et pumpeanlæg.
- 58 Denne fortolkning bekræftes af det første led i det alternativ i den anden situation, der er nævnt i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35. Ved således at præcisere, at den sædvanlige forvaltning af arealerne skal forstås som defineret i protokoller og måldokumenter for den pågældende naturtype, bekræfter dette alternativs første led, at en sådan forvaltning skal defineres på grundlag af alle de forvaltningsforanstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet med henblik på at sikre deres forpligtelser til at bevare eller genoprette arter og naturtyper, der er beskyttet af disse direktiver.
- 59 Selv om det i denne forbindelse er korrekt, at hverken habitatdirektivet eller fugledirektivet i nogen af deres bestemmelser nævner begreberne »protokoller« og »måldokumenter for den pågældende naturtype«, fremgår det ikke desto mindre af visse medlemsstaters praksis, således som den navnlig fremgår af Kommissionens rapport om gennemførelsen af direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (SEK(2003) 1478) eller af bilag 2 til Kommissionens retningslinjer for »akvakultur« og »Natura 2000«, at både protokollerne og måldokumenterne for den pågældende naturtype svarer til de dokumenter, som medlemsstaterne skal vedtage i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet for at opfylde formålene med disse direktiver og de

bevaringsforpligtelser, der påhviler dem i henhold til de nævnte direktiver. Det fremgår navnlig af denne rapport og disse retningslinjer, at sådanne dokumenter netop indeholder de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på forvaltningen af beskyttede arter og naturtyper.

- 60 Det skal endvidere med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål, litra b), som belyst i nærværende doms præmis 26 præciseres, at selv om forvaltningens sædvanlige karakter inden for rammerne af det første led i det alternativ i den anden situation, som er nævnt i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, skal vurderes på grundlag af de forvaltningsdokumenter, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet, kan en retsinstans fra en medlemsstat, der i et konkret tilfælde skal vurdere, hvorvidt en forvaltningsforanstaltning har en sædvanlig karakter, ikke forhindre, at de nævnte dokumenter – såfremt der dels er tale om, at disse forvaltningsdokumenter ikke indeholder oplysninger, der er tilstrækkelige til at foretage denne vurdering, dels, at foranstaltningens sædvanlige karakter ikke umiddelbart kan afgøres på grundlag af det nævnte alternativs andet led – vurderes på grundlag af de formål og forpligtelser, der er fastsat i habitatdirektivet og fugledirektivet, eller ved hjælp af nationale bestemmelser, som er vedtaget med henblik på gennemførelsen af disse direktiver, eller som i mangel heraf er forenelige med ånden i og formålet med disse direktiver. Det tilkommer den forelæggende ret i denne henseende at afgøre, om principperne om god faglig praksis, der er nævnt i BNatSchG's § 5, stk. 2, som den påtænker at anvende ved vurderingen af, om forvaltningen af arealet Eiderstedt er af sædvanlig karakter, opfylder disse betingelser.
- 61 Det skal i øvrigt bemærkes, at den sædvanlige forvaltning af et areal ligeledes – således som det fremgår af det andet led i det alternativ i den anden situation, der er nævnt i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, kan hidrøre fra en praksis, som hidtil har været udført af ejere eller operatører. Dette alternativs andet led omfatter således de forvaltningsforanstaltninger, der som følge af, at de er blevet praktiseret i et vist tidsrum, kan anses for at være almindelige for det pågældende areal, dog med det forbehold, som er nævnt i nærværende doms præmis 55, at de ikke bringer opfyldelsen af de mål og forpligtelser, der er fastsat i habitatdirektivet og fugledirektivet, i fare.
- 62 Det skal med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål, litra d), præciseres, at det nævnte andet led omhandler forvaltningsforanstaltninger, som ikke nødvendigvis skal være fastlagt i de forvaltningsdokumenter, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet. Selv om det principielt ikke kan udelukkes, at en hidtidig forvaltningsforanstaltning ligeledes er fastsat i de forvaltningsdokumenter, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet og derfor lige såvel kan henhøre under første som andet led i det alternativ i den anden situation, der er nævnt i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, fremgår det åbenlyst af bindeordet »eller«, som adskiller disse to led, at disse kan finde anvendelse uafhængigt af hinanden. Dette kan bl.a. være tilfældet, når der endnu ikke er udarbejdet forvaltningsdokumenter, eller når en foranstaltning til forvaltning, som hidtil er blevet praktiseret af ejere eller operatører, ikke er nævnt i disse dokumenter.
- 63 Hvad angår den hidtidige forvaltning, som det første spørgsmål, litra c), omhandler, skal det fremhæves, at henset til den omstændighed, at en forvaltningsforanstaltning lige såvel kan henhøre under det nævnte alternativs første som andet led, kan forvaltningens hidtidige karakter ikke fastlægges alene på grundlag af datoen for vedtagelsen af forvaltningsdokumenterne.
- 64 Idet EU-lovgiver ikke i ordlyden af tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35 har præciseret det referencetidspunkt, som skal lægge til grund for vurderingen af den hidtidige forvaltning, skal det fastslås, at denne forvaltning ikke kan vurderes med hensyn til datoen for ikrafttrædelsen eller datoen for gennemførelsen af direktiv 2004/35, hvortil der er henvist i henholdsvis direktivets artikel 20 og artikel 19, stk. 1. En sådan fortolkning ville desuden indebære en begrænsning af det andet led i det alternativ i den anden situation, der er nævnt i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35, til alene at omfatte praksisser, der er påbegyndt inden en af disse datoer, og ville således i væsentlig grad fratage dette andet led sit indhold ved at forbyde medlemsstaternes anvendelse heraf for så vidt angår de forvaltningsforanstaltninger, som ejerne eller operatørerne har praktiseret efter de nævnte datoer. Et vigtigt balancepunkt, som EU-lovgiver har ønsket at indføre, ville således blive brudt.

65 På denne baggrund, og henset til den omstændighed, at den anden situation, der er fastsat i tredje afsnit i bilag I til direktiv 2004/35, har til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne at fastsætte en fritagelse for ejere og operatører for de skader, der er forvoldt på beskyttede arter og naturtyper i forbindelse med en sædvanlig forvaltning af det pågældende areal, skal det konkluderes, at vurderingen af, om en praksis er hævdevunden, kun kan afgøres på grundlag af tidspunktet for skadens indtræden. Det er således kun, når en sædvanlig forvaltningsforanstaltning er blevet praktiseret i en tilstrækkelig lang tidsperiode frem til skadens indtræden, og at den er almindeligt anerkendt og veletableret, at denne skade vil kunne anses for at ikke at være betydelig.

66 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at begrebet »sædvanlig forvaltning af arealer, [...] som er fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype, eller som hidtil har været udført af ejere eller operatører« i tredje afsnit, andet led, i bilag I til direktiv 2004/35 skal forstås således, at det omfatter dels alle forvaltnings- eller organisatoriske foranstaltninger, som kan påvirke de beskyttede arter og naturtyper, som forekommer på et areal, således som det følger af de forvaltningsdokumenter, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet, som om nødvendigt kan fortolkes på baggrund af nationale bestemmelser til gennemførelse af disse to direktiver, eller i mangel heraf på baggrund af bestemmelser, der er forenelige med ånden i og formålet med disse direktiver, dels alle forvaltnings- eller organisatoriske foranstaltninger, der betragtes som typiske, er almindeligt anerkendte, veletablerede, og som er blevet praktiseret i en tilstrækkelig lang tidsperiode af ejerne og operatørerne frem til indtrædelsen af en skade, der er opstået som følge af en foranstaltnings påvirkning af de beskyttede arter og naturtyper, idet alle disse foranstaltninger i øvrigt skal være forenelige med de formål, der ligger til grund for habitatdirektivet og fugledirektivet samt navnlig med almindelig anerkendt landbrugspraksis.

Det andet spørgsmål

67 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at begrebet »erhvervsmæssig aktivitet«, der er defineret i denne bestemmelse, ligeledes omfatter de aktiviteter, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse.

68 I denne henseende skal det bemærkes, at i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/35 er det kun de skader, der skyldes en »erhvervsmæssig aktivitet«, et begreb, der er defineret i artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35, som er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.

69 Denne sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at begrebet »erhvervsmæssig aktivitet« skal forstås som 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.

70 Selv om det i denne henseende er korrekt, at udtrykket »økonomisk aktivitet« forekommer at indikere, at den erhvervsmæssige aktivitet skal have en tilknytning til markedet eller have en konkurrencepræget karakter, kan ordene »forretning« og »virksomhed« – enten det ene af disse eller begge – afhængig af de forskellige sprogversioner både forstås i økonomisk, forretningsmæssig eller industriel forstand og i den mere generelle forstand som »beskæftigelse«, »aktivitet«, »værk« eller »arbejde«. En sådan fortolkning støttes af ordlyden af artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35, der præciserer, at den erhvervsmæssige aktivitet både kan udføres med eller uden økonomisk gevinst for øje.

71 Det skal imidlertid bemærkes, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke alene skal tages hensyn til den omhandlede bestemmelses ordlyd, men også til bestemmelsens kontekst og den generelle opbygning af det regelsæt, hvori bestemmelsen indgår, såvel som de formål, som dette tilstræber (dom af 30.1.2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

72 Hvad for det første angår den kontekst, som artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35 indgår i, skal det bemærkes, at bilag III til direktiv 2004/35 indeholder en liste over de erhvervsmæssige aktiviteter, som dette direktiv omfatter. Dette bilag nævner imidlertid aktiviteter, såsom affaldshåndteringsoperationer, som på grundlag af en delegation ved lov almindeligvis udøves i offentlighedens interesse.

- 73 Det skal i øvrigt fremhæves, at i den generelle opbygning af direktiv 2004/35 kan de erhvervsmæssige aktiviteter, der er omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 7), kun udøves af de personer, der er omfattet af dets anvendelsesområde, dvs. operatørerne, som er defineret i dette direktivs artikel 2, nr. 6), som en fysisk eller juridisk, privatretlig eller offentligretlig person, der driver eller kontrollerer den erhvervsmæssige aktivitet (jf. i denne retning dom af 4.3.2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, præmis 52). Det fremgår således af artikel 2, nr. 6), i direktiv 2004/35, sammenholdt med direktivets artikel 2, nr. 7), at begrebet »erhvervsmæssig aktivitet« omfatter en bred opfattelse og ligeledes indeholder offentlige aktiviteter, der udføres uden gevinst for øje af offentligretlige juridiske personer. Sådanne aktiviteter har imidlertid som regel ikke tilknytning til markedet eller nogen konkurrencepræget karakter, således at den omstændighed at tillægge ordene »forretning« og »virksomhed«, der er omhandlet i artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35, en rent økonomisk, kommerciel eller industriel betydning, ville indebære, at stort set alle disse aktiviteter udelukkes fra begrebet »erhvervsmæssig aktivitet«.
- 74 Hvad for det andet angår de formål, som direktiv 2004/35 forfølger, fremgår det af anden betragtning til dette direktiv, sammenholdt med ottende og niende betragtning hertil, at dette i henhold til princippet om, at forurenere betaler, har til formål at holde de operatører, der som følge af erhvervsmæssige aktiviteter, som udgør en aktuel eller potentiel risiko for menneskers sundhed eller miljøet, har forvoldt miljøskader, økonomisk ansvarlige, for at motivere dem til at træffe foranstaltninger og udvikle fremgangsmåder, der kan minimere risikoen for sådanne miljøskader.
- 75 En fortolkning, som – selv om ordene »forretning« og »virksomhed« i artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35 ikke nødvendigvis i alle sprogversionerne har en rent økonomisk rækkevidde – udelukker de aktiviteter, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse, fra begrebet »erhvervsmæssig aktivitet«, fordi de ikke har nogen tilknytning til markedet eller har en konkurrencepræget karakter, ville fratage direktiv 2004/35 en del af sin effektive virkning ved at udelukke en række aktiviteter, såsom de i hovedsagen omhandlede, som udgør en reel risiko for menneskers sundhed eller miljøet, fra direktivets anvendelsesområde.
- 76 Det følger af det ovenstående, at begrebet »erhvervsmæssig aktivitet«, der er omhandlet i artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35, ikke er afgrænset til alene de aktiviteter, som har en tilknytning til markedet, eller som har en konkurrencepræget karakter, men omfatter alle de aktiviteter, der udøves i erhvervsmæssig sammenhæng – i modsætning til en rent personlig eller familiemæssig sammenhæng – og dermed de aktiviteter, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse.
- 77 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at begrebet »erhvervsmæssig aktivitet«, der er defineret i denne bestemmelse, ligeledes omfatter aktiviteter, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse.

Sagsomkostninger

- 78 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **Begrebet »sædvanlig forvaltning af arealer, [...] som er fastlagt i protokoller eller måldokumenter for den pågældende naturtype, eller som hidtil har været udført af ejere eller operatører« i tredje afsnit, andet led, i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, skal forstås således, at det omfatter dels alle forvaltnings- eller organisatoriske foranstaltninger, som kan påvirke de beskyttede arter og naturtyper, som forekommer på et areal, således som det følger af de forvaltningsdokumenter, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om**

bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, som om nødvendigt kan fortolkes på baggrund af nationale bestemmelser til gennemførelse af disse to direktiver, eller i mangel heraf, på baggrund af bestemmelser, der er forenelige med ånden i og formålet med disse direktiver, dels alle forvaltnings- eller organisatoriske foranstaltninger, der betragtes som typiske, er almindeligt anerkendte, veletablerede, og som er blevet praktiseret i en tilstrækkelig lang tidsperiode af ejerne og operatørerne frem til indtrædelsen af en skade, der er opstået som følge af en foranstaltnings påvirkning af de beskyttede arter og naturtyper, idet alle disse foranstaltninger i øvrigt skal være forenelige med de formål, der ligger til grund for direktiv 92/43 og direktiv 2009/147 samt navnlig med almindelig anerkendt landbrugspraksis.

- 2) Artikel 2, nr. 7), i direktiv 2004/35 skal fortolkes således, at begrebet »erhvervsmæssig aktivitet«, der er defineret i denne bestemmelse, ligeledes omfatter aktiviteter, som på grundlag af en delegation ved lov udøves i offentlighedens interesse.

Underskrifter