



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

9 juli 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Milieuaansprakelijkheid – Richtlijn 2004/35/EG – Bijlage I, derde alinea, tweede streepje – Schade die niet als ‚aanmerkelijke schade‘ hoeft te worden beschouwd – Begrip ‚normaal beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten‘ – Artikel 2, punt 7 – Begrip ‚beroepsactiviteit‘ – Activiteit die op grond van een wettelijke taakoverdracht in het algemeen belang wordt uitgevoerd – Al dan niet daaronder begrepen”

In zaak C-297/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) bij beslissing van 26 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 11 april 2019, in de procedure

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV

tegen

Kreis Nordfriesland,

in tegenwoordigheid van:

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

- Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, vertegenwoordigd door J. Mittelstein, Rechtsanwalt,
- Kreis Nordfriesland, vertegenwoordigd door G. Koukakis, Rechtsanwalt,
- Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, vertegenwoordigd door C. Brandt, Rechtsanwältin,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en S. Eisenberg als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. C. Becker en G. Gattinara als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende,

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, punt 7, 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) en van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij deze richtlijn.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV (natuurbeschermingsbond Duitsland – deelstaatvereniging Sleeswijk-Holstein; hierna: „Naturschutzbund Deutschland”) en de Kreis Nordfriesland (district Noordfriesland, Duitsland) betreffende door de Naturschutzbund Deutschland gevorderde maatregelen ter beperking en herstel van milieuschade.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/35

- 3 De overwegingen 1 tot en met 3, 8 en 9 van richtlijn 2004/35 luiden als volgt:
 - „(1) Thans zijn er in de Gemeenschap veel verontreinigde locaties die een aanzienlijk gezondheidsrisico opleveren, en de snelheid waarmee de biodiversiteit afneemt, is de voorbije decennia aanzienlijk toegenomen. Indien geen actie wordt ondernomen, zou dit in de toekomst kunnen resulteren in nog meer verontreinigde locaties en een nog groter biodiversiteitsverlies. Het zoveel mogelijk voorkomen en herstellen van milieuschade draagt bij tot de implementatie van de doelstellingen en beginselen van het communautaire milieubeleid, als omschreven in het Verdrag. Wanneer besloten wordt hoe de schade hersteld moet worden, moet rekening worden gehouden met plaatselijke omstandigheden.
 - (2) Het voorkomen en herstellen van milieuschade dienen in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het in het Verdrag neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Het basisbeginsel van deze richtlijn

dient daarom te zijn dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel aansprakelijk wordt gesteld, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden, zodat de kans dat zij geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun aansprakelijkheid, wordt verkleind.

- (3) Aangezien de doelstelling van deze richtlijn, namelijk het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor het voorkomen en herstellen van milieuschade tegen een redelijke kostprijs voor de samenleving, niet op voldoende wijze door de lidstaten [kan] worden verwezenlijkt en derhalve beter op Gemeenschapsniveau [kan] worden verwezenlijkt, wegens de omvang van deze richtlijn en de gevolgen ervan voor andere communautaire wetgeving zoals richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand [(PB 1979, L 103, blz. 1)] en richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [(PB 1992, L 206, blz. 7)], alsook richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid [(PB 2000, L 327, blz. 1)], kan de Gemeenschap overeenkomstig het in artikel 5 van het [EG-Verdrag] neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan hetgeen nodig is om deze doelstelling te bereiken.

[...]

- (8) Wat de milieuschade betreft, dient deze richtlijn van toepassing te zijn op beroepsactiviteiten waaraan een risico voor de menselijke gezondheid of het milieu is verbonden. Welke activiteiten dit zijn, wordt in beginsel bepaald aan de hand van de desbetreffende Gemeenschapswetgeving waarin de voorschriften zijn opgenomen met betrekking tot bepaalde activiteiten of praktijken die worden geacht een potentieel of feitelijk risico voor de menselijke gezondheid of het milieu op te leveren.
- (9) Met betrekking tot schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats dient deze richtlijn eveneens van toepassing te zijn op beroepsactiviteiten die uit hoofde van de Gemeenschapswetgeving nog niet direct of indirect als feitelijk of potentieel risico voor de menselijke gezondheid of het milieu worden aangemerkt. In deze gevallen dient de exploitant slechts aansprakelijk te zijn uit hoofde van deze richtlijn, indien hij een fout heeft begaan of nalatig is geweest.”

- 4 Artikel 1 van deze richtlijn is als volgt geformuleerd:

„Deze richtlijn heeft ten doel een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen, op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, voor het voorkomen en herstellen van milieuschade.”

- 5 Artikel 2 van die richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚milieuschade’:

- a) schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, dat wil zeggen elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats. Of schade aanmerkelijk is, wordt bepaald aan de hand van de referentietoestand, rekening houdend met de criteria van bijlage I.

Schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats omvat niet de vooraf vastgestelde negatieve effecten van handelingen van een exploitant waarvoor de betrokken instanties uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven in overeenstemming met bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, of artikel 16 van richtlijn [92/43], dan wel artikel 9 van richtlijn [79/409], of, in het geval van niet onder het Gemeenschapsrecht vallende habitats en soorten, in overeenstemming met gelijkwaardige bepalingen van de nationale wetgeving betreffende natuurbehoud;

[...]

[...]

3. ‚beschermde soorten en natuurlijke habitats’:

- a) de soorten genoemd in bijlage I of bedoeld in artikel 4, lid 2, van richtlijn [79/409], of in de bijlagen II en IV van richtlijn [92/43];
- b) de habitats van de soorten genoemd in bijlage I of bedoeld in artikel 4, lid 2, van richtlijn [79/409] of genoemd in bijlage II van richtlijn [92/43], de natuurlijke habitats genoemd in bijlage I van richtlijn [92/43] en de voortplantings- of rustplaatsen genoemd in bijlage IV van richtlijn [92/43]; en
- c) indien een lidstaat zulks bepaalt, niet in die bijlagen genoemde habitats of soorten die die lidstaat aanwijst voor doeleinden welke overeenkomen met de doeleinden van die twee richtlijnen;

[...]

6. ‚exploitant’: particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beroepsactiviteit verricht of regelt, of, als dit in de nationale wetgeving is bepaald, aan wie een doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een dergelijke activiteit is overgedragen, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het verrichten van een dergelijke activiteit of de persoon die een dergelijke activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet;

7. ‚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;

[...]”

6 Artikel 3, lid 1, van dezelfde richtlijn luidt als volgt:

„Deze richtlijn is van toepassing op

- a) milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit, genoemd in bijlage III, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten;
- b) schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere beroepsactiviteit dan de in bijlage III genoemde, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten indien de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten.”

7 Artikel 19, lid 1, van richtlijn 2004/35 stelt de termijn voor omzetting van deze richtlijn vast op 30 april 2007, terwijl artikel 20 van die richtlijn bepaalt dat zij in werking treedt op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, namelijk op 30 april 2004.

- 8 Bijlage I bij richtlijn 2004/35, met als opschrift „In artikel 2, lid 1, punt 1, onder a), bedoelde criteria”, bepaalt:

„Of schade die negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van soorten of natuurlijke habitats, aanmerkelijk is, wordt bepaald aan de hand van de staat van instandhouding op het moment waarop de schade zich heeft voorgedaan, van de functies als gevolg van hun belevingswaarde, en van hun capaciteit voor natuurlijke regeneratie. Of de referentietoestand aanmerkelijke negatieve wijzigingen heeft ondergaan, wordt bepaald aan de hand van meetbare gegevens als:

- het aantal exemplaren, de populatiedichtheid of de ingenomen oppervlakte;
- de rol van de afzonderlijke exemplaren of van de beschadigde oppervlakte in verhouding tot de soorten of de instandhouding van de habitat, de zeldzaamheid van de soort of habitat (vastgesteld op plaatselijk, regionaal, nationaal of hoger niveau, met inbegrip van communautair niveau);
- het voortplantingsvermogen van de soort (volgens de voor die soort of populatie specifieke dynamiek), de levensvatbaarheid ervan of het natuurlijk regeneratievermogen van de habitat (volgens de dynamiek die specifiek is voor de karakteristieke soort van die habitat of de populaties van die soort);
- het vermogen van de soort of habitat om zich, nadat schade is opgetreden, binnen een korte periode en zonder ander ingrijpen dan het instellen van striktere beschermingsmaatregelen te herstellen tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.

Schade waarvan bewezen is dat die effecten heeft op de menselijke gezondheid, moet worden beschouwd als aanmerkelijke schade.

Als aanmerkelijke schade hoeven echter niet te worden beschouwd:

- negatieve schommelingen die kleiner zijn dan de normale gemiddelde schommelingen voor een bepaalde soort of habitat;
- 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;
- schade aan soorten of habitats waarvan bekend is dat zij zich binnen een korte periode en zonder ingrijpen herstellen ofwel tot de referentietoestand ofwel tot een toestand die uitsluitend op basis van de dynamiek van de soort of habitat leidt tot een toestand die gelijkwaardig of beter wordt geacht dan de referentietoestand.”

Habitatrichtlijn

- 9 Artikel 1, onder j), van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: „habitatrichtlijn”) bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- j) gebied: een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend.”

10 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.”

Vogelrichtlijn

11 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7; hierna: „vogelrichtlijn”) luidt:

„Deze richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.”

12 Artikel 2 van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„De lidstaten nemen alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen.”

Duits recht

13 § 19, lid 5, tweede volzin, punt 2, van het Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Duitse federale wet op de natuurbescherming en de landschapszorg) van 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2542), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „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 beheer van gebieden dat normaal moet worden geacht, gelet op de habitatdossiers of de documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals zij voordien werd uitgeoefend door eigenaars of exploitanten.”

14 § 5, lid 2, BNatSchG luidt als volgt:

„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) van 17 maart 1998 (BGBl. 1998 I, blz. 502), met name ook de volgende beginselen van goede beroepspraktijken 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 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. 2017 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).”

- 15 In § 2, punt 4, van het Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Duitse federale wet op het voorkomen en herstellen van milieuschade) van 10 mei 2007 (BGBl. 2007 I, blz. 666), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „USchadG”), staat te lezen:

„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”.

- 16 § 39, lid 1, eerste volzin, van het Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Duitse federale wet op de waterhuishouding) van 31 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2585), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „WHG”), bepaalt:

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

- 17 § 40, lid 1, eerste volzin, WHG luidt als volgt:

„Het onderhoud van oppervlaktewateren rust op de eigenaars van de wateren, voor zover het niet krachtens deelstaatrechtelijke bepalingen is opgedragen aan lokale overheden, waterschappen, gemeentelijke samenwerkingsverbanden of andere publiekrechtelijke instellingen.”

- 18 § 38, lid 1, eerste volzin, punt 1, van het Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (waterwet van de deelstaat Sleeswijk-Holstein, Duitsland) van 11 februari 2008 [*Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein* (publicatieblad van de deelstaat Sleeswijk-Holstein) 2008, blz. 91], in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt:

„Het onderhoud van wateren omvat, naast de in § 39, lid 1, tweede volzin, WHG bedoelde maatregelen, met name [...] het in stand houden en garanderen van een goede afwatering, [...]”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 19 In de periode 2006-2009 werd een deel van het schiereiland Eiderstedt, dat gelegen is in het westelijke gedeelte van de deelstaat Sleeswijk-Holstein, als „beschermingszone” aangewezen, onder meer wegens de aanwezigheid van de zwarte stern (*Chlidonias niger*), een beschermde watervogel met een lengte van 15 tot 30 centimeter, een blauwgrijs verenkleed en een zwarte kop, die voornamelijk in de moerassen aan de Atlantische kust leeft. Volgens het beheerplan wordt de beschermingszone van deze soort ook vandaag nog over grote oppervlakten overwegend traditioneel als weidegebied beheerd en vormt zij met name wegens haar omvang het belangrijkste broedgebied van de zwarte stern in deze deelstaat.
- 20 Met het oog op bewoning en landbouw heeft het schiereiland Eiderstedt behoefte aan drainage. Deze drainage verloopt via perceelstoten die uitmonden in een netwerk van kanalen en worden onderhouden door de respectieve gebruikers van de belendende oppervlakten. De onderhoudsplicht voor de spuisluizen voor het boezemwater rust op 17 waterschappen die op het schiereiland Eiderstedt zijn gevestigd.
- 21 Het Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, een waterschaps- en landwinningsvereniging die in de rechtsvorm van een publiekrechtelijke instelling is opgericht, is de overkoepelende vereniging van deze 17 waterschappen. Een van de bij wet daaraan opgedragen taken omvat het onderhoud van de oppervlaktewateren als publiekrechtelijke verplichting. Ter vervulling van deze taak exploiteert het Deich- und Hauptsielverband onder meer de spuisluis- en gemaalinstallatie Adamsiel. Deze gemaalinstallatie draineert het volledige door de verenigde waterschappen bestreken gebied met behulp van een pomp die vanaf een bepaalde waterstand automatisch in werking wordt gesteld. De in gang gezette pompprocessen zorgen ervoor dat de waterstand wordt verlaagd.
- 22 Daar de Naturschutzbund Deutschland van mening was dat het Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt door de exploitatie van deze gemaalinstallatie milieuschade heeft berokkend aan de zwarte stern, heeft hij overeenkomstig het ter omzetting van richtlijn 2004/35 vastgestelde USchadG een verzoek om maatregelen tot beperking en herstel van deze schade ingediend bij de Kreis Nordfriesland, die het verzoek heeft afgewezen.
- 23 Nadat de Naturschutzbund Deutschland zonder succes tegen dit besluit was opgekomen bij het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland), heeft hij tegen de beslissing van deze rechterlijke instantie hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter van een deelstaat, Duitsland), dat die beslissing heeft vernietigd en de Kreis Nordfriesland heeft gelast een nieuw besluit te nemen.
- 24 Daarop hebben de Kreis Nordfriesland en het Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt beroep in *Revision* ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland).
- 25 Teneinde te bepalen of de milieuschade die in het hoofdeding aan de orde is, moet worden geacht niet „aanmerkelijk” te zijn in de zin van § 19, lid 5, tweede volzin, punt 2, BNatSchG, waarbij bijlage I, derde alinea, tweede streepje, van richtlijn 2004/35 is omgezet, vraagt de verwijzende rechter zich af welke uitlegging moet worden gegeven aan de uitdrukking „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” in deze bijlage.
- 26 De verwijzende rechter wenst in het bijzonder ten eerste te vernemen of het begrip „beheer” aldus moet worden begrepen dat daaronder alleen landbouwactiviteiten vallen, dan wel of het ook ziet op de exploitatie van een gemaalinstallatie voor de irrigatie en de drainage van landbouwgronden; ten tweede of de „normale” aard van het beheer uitsluitend moet worden beoordeeld op basis van de habitatdossiers en documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, dan wel of het ook kan worden

beoordeeld in het licht van andere algemene beginselen van nationaal recht, zoals de in § 5, lid 2, BNatSchG bedoelde goede beroepspraktijken; ten derde of de omstandigheid dat het beheer voordien werd uitgeoefend door de eigenaar of exploitant enkel betekent dat een dergelijk beheer moet zijn uitgeoefend vóór de datum van omzetting van richtlijn 2004/35, te weten 30 april 2007, dan wel of het op deze datum nog steeds moet worden uitgeoefend, en ten vierde of er sprake moet zijn van een dergelijk voordien uitgeoefend beheer, ongeacht de habitatdossiers en documenten waarin de doelen zijn uiteengezet.

27 Teneinde te bepalen of het Deich- und Hauptsiegelverband Eiderstedt in het kader van de exploitatie van die gemaalinstallatie een „beroepsactiviteit” verrichtte in de zin van § 2, punt 4, USchadG, waarbij artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35 is omgezet, wenst de verwijzende rechter, ingeval zijn eerste reeks vragen bevestigend wordt beantwoord, voorts te vernemen of een activiteit die op grond van een wettelijke taakoverdracht in het algemeen belang wordt uitgevoerd, kan worden beschouwd als een beroepsactiviteit in de zin van laatstgenoemde bepaling.

28 In deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof 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 [...] 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 richtlijn 2004/35?

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 richtlijn 2004/35?

d) Wordt de vraag of een beheer overeenstemt met het beheer zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten in de zin van richtlijn 2004/35 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 taakoverdracht in het algemeen belang wordt uitgevoerd, aan te merken als een ‚beroepsactiviteit’ in de zin van artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen welke uitlegging moet worden gegeven aan de uitdrukking „normaal beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten” in bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35.

30 Vooraf zij opgemerkt dat de eerste vraag betrekking heeft op een context waarin „milieuschade” zou zijn berokkend aan een vogelsoort, de zwarte stern (*Chlidonias niger*).

- 31 In dit verband zij eraan herinnerd dat richtlijn 2004/35 tot doel heeft een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen dat gebaseerd is op een hoog niveau van milieubescherming, alsmede op het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt, teneinde door de exploitanten veroorzaakte milieuschade te voorkomen en te herstellen (zie in die zin arrest van 13 juli 2017, *Túrkevei Tejtermelő Kft.*, C-129/16, EU:C:2017:547, punten 47 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Een van de drie in artikel 2, punt 1, van richtlijn 2004/35 omschreven categorieën van schade die onder het begrip „milieuschade” valt, is de in punt a) van deze bepaling genoemde schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, ten aanzien waarvan zowel punt a) als punt b) van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn van toepassing kan zijn.
- 33 Terwijl het begrip „beschermde soorten en natuurlijke habitats” overeenkomstig artikel 2, punt 3, van richtlijn 2004/35 moet worden geacht onder meer te verwijzen naar de in de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn bedoelde soorten en habitats, waartoe volgens bijlage I bij de vogelrichtlijn de zwarte stern (*Chlidonias niger*) behoort, wordt de schade aan dergelijke soorten en habitats in artikel 2, punt 1, onder a), eerste alinea, van richtlijn 2004/35 gedefinieerd als elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats.
- 34 Uit het gebruik van het bijwoord „aanmerkelijk” in artikel 2, punt 1, onder a), eerste alinea, van richtlijn 2004/35 volgt dat alleen schade van een zekere omvang, die in bijlage I bij deze richtlijn als „aanmerkelijke schade” wordt beschouwd, als schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats kan worden beschouwd, zodat per geval moet worden beoordeeld of de betrokken schade aanmerkelijk is.
- 35 Artikel 2, punt 1, onder a), eerste alinea, van richtlijn 2004/35 bepaalt dat die beoordeling moet worden verricht aan de hand van de referentietoestand van de betrokken soorten en habitats, rekening houdend met de criteria van bijlage I bij deze richtlijn. Dienaangaande vermelden de eerste twee alinea’s van deze bijlage de criteria die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling of deze referentietoestand al dan niet aanmerkelijke negatieve wijzigingen heeft ondergaan, waarbij wordt gepreciseerd dat schade waarvan bewezen is dat die effecten heeft op de menselijke gezondheid, moet worden beschouwd als „aanmerkelijke schade”.
- 36 In bijlage I, derde alinea, van richtlijn 2004/35 staat echter te lezen dat de daarin genoemde schade niet als „aanmerkelijke schade” hoeft te worden beschouwd. Uit het gebruik van het werkwoord „hoeven” blijkt dat de lidstaten bij de omzetting van deze richtlijn de mogelijkheid hebben om deze schade al dan niet als aanmerkelijk in de zin van bijlage I bij die richtlijn te beschouwen.
- 37 Voorts bepaalt artikel 2, punt 1, onder a), tweede alinea, van richtlijn 2004/35 dat schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats niet de negatieve effecten omvat van handelingen van een exploitant waarvoor de betrokken instanties uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven in overeenstemming met bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, of artikel 16 van de habitatrichtlijn, dan wel artikel 9 van de vogelrichtlijn, of, in het geval van niet onder het Unierecht vallende habitats en soorten, in overeenstemming met gelijkwaardige bepalingen van de nationale wetgeving betreffende natuurbehoud. Elke schade die onder artikel 2, punt 1, onder a), tweede alinea, van richtlijn 2004/35 valt, is dus automatisch uitgesloten van het begrip „schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats”.
- 38 Gelet op deze omstandigheden is de eerste vraag, die het geval betreft waarin schade zou zijn berokkend aan een in bijlage I bij de vogelrichtlijn genoemde beschermde soort, slechts relevant indien de uitsluiting als bedoeld in artikel 2, punt 1, onder a), tweede alinea, eerste alternatief, van richtlijn 2004/35 geen toepassing vindt.

- 39 Bijgevolg zou schade ten gevolge van de exploitatie van een gemaalinstallatie waarvoor de bevoegde instanties uitdrukkelijk toestemming zouden hebben verleend op grond van de in artikel 2, punt 1, onder a), tweede alinea, van richtlijn 2004/35 genoemde bepalingen van de habitatrichtlijn of de vogelrichtlijn, niet kunnen worden aangemerkt als „schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats” in de zin van artikel 2, punt 1, onder a), van richtlijn 2004/35 en zou die schade noch onder a), noch onder b), van artikel 3, lid 1, van die richtlijn vallen.
- 40 Vooraf moet er tevens op worden gewezen dat onder de schade die de lidstaten op grond van bijlage I, derde alinea, van richtlijn 2004/35 niet als „aanmerkelijke schade” hoeven te beschouwen, het tweede streepje van deze alinea de negatieve schommelingen noemt die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of 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. Dit streepje omschrijft dus twee gevallen waarin schade niet als „aanmerkelijke schade” hoeft te worden aangemerkt, namelijk schade als gevolg van natuurlijke oorzaken en schade als gevolg van ingrijpen in verband met het normale beheer van de gebieden, met dien verstande dat het tweede geval, waarop de eerste vraag betrekking heeft, zelf uit twee alternatieven bestaat.
- 41 Dienaangaande zij opgemerkt dat de Bondsrepubliek Duitsland de twee gevallen van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, van richtlijn 2004/35 heeft omgezet in § 19, lid 5, tweede volzin, punt 2, BNatSchG en daartoe de bewoordingen van dit tweede streepje in de Duitse taalversie van richtlijn 2004/35 letterlijk heeft overgenomen.
- 42 Vastgesteld moet worden, zoals de Kreis Nordfriesland in zijn schriftelijke opmerkingen heeft aangegeven, dat er een verschil bestaat tussen de Duitse taalversie en de andere taalversies van de bewoordingen van het tweede geval van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, van richtlijn 2004/35. Terwijl de woorden „normaal” en „beheer” in de andere taalversies dan de Duitse taalversie van deze richtlijn direct naast elkaar worden geplaatst, zodat beide alternatieven van het tweede geval van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, van richtlijn 2004/35 ondergeschikt zijn aan de uitdrukking „het normale beheer”, wordt in de Duitse versie namelijk alleen het woord „beheer” in verband gebracht met deze twee alternatieven, terwijl het woord „normaal” enkel betrekking heeft op het eerste alternatief.
- 43 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of in zoverre voorrang hebben boven de andere taalversies. Een dergelijke benadering zou immers onverenigbaar zijn met het vereiste van eenvormige toepassing van het Unierecht. Wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest van 9 maart 2017, GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat uit de punten 34 tot en met 37 van dit arrest blijkt dat richtlijn 2004/35 een ruime definitie van schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats hanteert door te bepalen dat exploitanten moeten instaan voor alle aanmerkelijke schade, met uitzondering van de schade die limitatief is opgesomd in artikel 2, lid 1, onder a), tweede alinea, van richtlijn 2004/35 en van de schade die door de lidstaten uit hoofde van de derde alinea van bijlage I bij deze richtlijn niet als aanmerkelijke schade wordt beschouwd.
- 45 Aangezien deze bepalingen tot gevolg hebben dat de milieuaansprakelijkheidsregeling in beginsel niet geldt voor bepaalde schade die beschermde soorten en natuurlijke habitats kan treffen en dus afwijken van het onderliggende hoofddoel van richtlijn 2004/35, namelijk de vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor het voorkomen en herstellen van milieuschade om het stijgende aantal

verontreinigde locaties en de toename van het verlies aan biodiversiteit doeltreffend te bestrijden, moeten deze bepalingen derhalve noodzakelijkerwijs strikt worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 16 mei 2019, Plessers, C-509/17, EU:C:2019:424, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 46 Wat meer bepaald de in bijlage I, derde alinea, bij richtlijn 2004/35 bedoelde schade betreft, moet worden vastgesteld dat terwijl het eerste en het derde streepje van deze alinea betrekking hebben op geringe schade voor de betrokken soort of habitat, het tweede streepje van die alinea schade betreft waarvan de omvang aanzienlijk kan zijn naargelang van de natuurlijke oorzaken waardoor de betrokken soort of habitat wordt geraakt of de door de exploitant genomen beheermaatregelen.
- 47 Indien zou worden aanvaard, zoals uit de Duitse taalversie van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 volgt, dat de lidstaten exploitanten en eigenaars van alle aansprakelijkheid kunnen vrijstellen op grond van het enkele feit dat de schade is veroorzaakt door eerdere beheermaatregelen en dus ongeacht of deze maatregelen normaal van aard zijn, zou afbreuk worden gedaan aan zowel de beginselen als de doelstellingen die aan deze richtlijn ten grondslag liggen.
- 48 Een dergelijke benadering zou er namelijk op neerkomen dat de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om, in strijd met de vereisten die voortvloeien uit het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt, beheermaatregelen te aanvaarden louter omdat zij resulteren uit een eerdere praktijk, terwijl die beheermaatregelen uiterst schadelijk en ongeschikt zouden kunnen zijn voor gebieden waar beschermde soorten of beschermde natuurlijke habitats voorkomen en dientengevolge deze soorten of habitats in gevaar zouden kunnen brengen of zelfs vernietigen en het gevaar van biodiversiteitsverlies in strijd met de krachtens de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn op de lidstaten rustende instandhoudingsverplichtingen zouden kunnen vergroten. Deze benadering zou tot gevolg hebben dat de reikwijdte van de uitzonderingen van bijlage I, derde alinea, bij richtlijn 2004/35 al te zeer wordt verruimd en zou de bij deze richtlijn ingestelde milieuaansprakelijkheidsregeling haar nuttig effect gedeeltelijk ontnemen doordat potentieel aanmerkelijke schade die door een vrijwillige en abnormale handeling van de exploitant wordt veroorzaakt, aan deze regeling wordt onttrokken.
- 49 Hieruit volgt dat de Duitse taalversie van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 aldus moet worden gelezen dat het woord „normaal”, net zoals in de andere taalversies, moet slaan op het woord „beheer” en dat de uitdrukking „het normale beheer” moet slaan op de twee alternatieven van het tweede geval dat in dit tweede streepje is bedoeld.
- 50 De eerste vraag moet in het licht van deze inleidende opmerkingen worden beantwoord.
- 51 Dienaangaande zij opgemerkt dat volgens de bewoordingen van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 het in dit tweede streepje genoemde „beheer” betrekking moet hebben op een gebied. In dit verband moet worden gepreciseerd dat laatstgenoemd begrip onder andere kan verwijzen naar gebieden waar beschermde soorten of beschermde natuurlijke habitats in de zin van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn voorkomen. Ten eerste ziet bijlage I bij richtlijn 2004/35, waarnaar artikel 2, punt 1, onder a), van deze richtlijn verwijst, immers uitsluitend op schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats en ten tweede komen de beschermde soorten en natuurlijke habitats, zoals in punt 33 van dit arrest is opgemerkt, met name overeen met de soorten en habitats die zijn bedoeld in de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.
- 52 Het woord „normaal” komt overeen met de woorden „gewoon”, „gebruikelijk” of „gangbaar”, die uit de verschillende taalversies van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 naar voren komen, zoals bijvoorbeeld in de Spaanse taalversie („*corriente*”) of in de Griekse taalversie („*συνήθη*”). Om het woord „normaal” zijn nuttig effect in het kader van de milieubescherming niet te ontnemen, moet hieraan echter worden toegevoegd dat een beheer slechts als normaal kan worden beschouwd wanneer het strookt met goede praktijken, zoals onder andere goede landbouwpraktijken.

- 53 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het begrip „normaal beheer van gebieden” in bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 aldus moet worden opgevat dat het alle maatregelen behelst die het mogelijk maken om gebieden met beschermde soorten of beschermde natuurlijke habitats goed te beheren of in te richten in overeenstemming met, onder andere, algemeen aanvaarde landbouwpraktijken.
- 54 In dit verband moet worden gepreciseerd dat, aangezien het beheer van een gebied met beschermde soorten en natuurlijke habitats in de zin van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn noodzakelijkerwijs alle beheermaatregelen omvat die zijn genomen om de in dit gebied voorkomende soorten en habitats in stand te houden, het normale beheer van een dergelijk gebied moet worden bepaald aan de hand van de nodige maatregelen die de lidstaten op grond van artikel 2, lid 2, van de habitatrichtlijn en artikel 2 van de vogelrichtlijn moeten vaststellen om de in dat gebied voorkomende soorten en habitats in stand te houden en met name aan de hand van de beheermaatregelen die nader zijn bepaald in artikel 6 en de artikelen 12 tot en met 16 van de habitatrichtlijn, alsmede in de artikelen 3 tot en met 9 van de vogelrichtlijn.
- 55 Hieruit volgt dat het beheer van een gebied dat onder de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn valt, slechts als normaal kan worden beschouwd wanneer het de doelstellingen en verplichtingen van deze richtlijnen in acht neemt.
- 56 Dienaangaande moet worden gepreciseerd dat de beheermaatregelen die de lidstaten op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn moeten nemen om aan de doelstellingen en verplichtingen van deze richtlijnen te voldoen, gelet op de interactie tussen een gebied en de daar voorkomende soorten en habitats en rekening gehouden met, met name, het effect van de verschillende vormen van beheer van het gebied op deze soorten en habitats, ongeacht of zij specifiek betrekking hebben op deze soorten en habitats, noodzakelijkerwijs rekening moeten houden met de kenmerkende aspecten van het gebied, zoals met name het bestaan van menselijke activiteit.
- 57 Juist met het oog op de beantwoording van de eerste vraag, onder a), zoals zij voortvloeit uit de door de verwijzende rechter uiteengezette context, moet worden gepreciseerd dat het begrip „normaal beheer” onder andere landbouwactiviteiten kan omvatten die worden uitgevoerd in een gebied met beschermde soorten en beschermde natuurlijke habitats, waarbij deze activiteiten in hun geheel worden beschouwd, dat wil zeggen met inbegrip van de activiteiten die een onmisbare aanvulling daarop kunnen vormen, zoals irrigatie en drainage en dus ook de exploitatie van een gemaalinstallatie.
- 58 Deze uitlegging wordt bevestigd door het eerste alternatief van het tweede geval dat is genoemd in bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35. Door namelijk te preciseren dat het normale beheer van de gebieden moet worden opgevat zoals het is omschreven in de habitatdossiers en documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, bevestigt dit eerste alternatief dat een dergelijk beheer moet worden vastgesteld aan de hand van alle beheermaatregelen die door de lidstaten op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn zijn vastgesteld teneinde te voldoen aan hun verplichtingen om de door deze richtlijnen beschermde soorten en habitats in stand te houden of te herstellen.
- 59 Het is in dit opzicht weliswaar juist dat geen enkele bepaling van de habitatrichtlijn of de vogelrichtlijn de begrippen „habitatdossiers” en „documenten waarin de doelen zijn uiteengezet” noemt, maar uit de praktijk van bepaalde lidstaten, zoals uiteengezet in onder meer het verslag van de Commissie over de uitvoering van richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [SEC(2003) 1478] of in bijlage 2 bij de richtsnoeren „Aquacultuur en Natura 2000” van de Commissie, blijkt echter dat het zowel bij de habitatdossiers als bij de documenten waarin de doelen zijn uiteengezet gaat om documenten die de lidstaten op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn moeten vaststellen om te voldoen aan de doelstellingen van deze richtlijnen en aan de

krachtens die richtlijnen op hen rustende instandhoudingsverplichtingen. Uit dit verslag en deze richtsnoeren volgt met name dat die documenten juist de nodige maatregelen voor het beheer van beschermde soorten en beschermde natuurlijke habitats bevatten.

- 60 Voorts moet ter beantwoording van de eerste vraag, onder b), zoals nader toegelicht in punt 26 van dit arrest, worden verduidelijkt dat in het kader van het eerste alternatief van het tweede geval van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 weliswaar aan de hand van de door de lidstaten op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn aangenomen beheerdocumenten moet worden bepaald of het beheer normaal van aard is, maar dat een rechterlijke instantie van een lidstaat die concreet moet beoordelen of een beheermaatregel al dan niet normaal is, ingeval deze beheerdocumenten onvoldoende aanwijzingen bevatten om deze beoordeling te verrichten en op basis van het tweede alternatief evenmin kan worden vastgesteld of de maatregel normaal van aard is, daardoor niet kan worden belet om die documenten te beoordelen in het licht van de doelstellingen en verplichtingen van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn of aan de hand van nationale rechtsregels die ter omzetting van deze richtlijnen zijn vastgesteld, of bij gebreke daarvan, aan de hand van nationale rechtsregels die verenigbaar zijn met de geest en het doel van deze richtlijnen. Het staat aan de verwijzende rechter om dienaangaande vast te stellen of de in § 5, lid 2, BNatSchG bedoelde goede beroepspraktijken, waarvan hij voornemens is gebruik te maken bij de beoordeling of het gebied Eiderstedt op normale wijze wordt beheerd, aan deze voorwaarden voldoen.
- 61 Voorts moet erop worden gewezen dat het normale beheer van een gebied ook kan voortvloeien uit een eerdere praktijk van de eigenaars of exploitanten, zoals blijkt uit het tweede alternatief van het tweede geval van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35. Dit tweede alternatief ziet dus op beheermaatregelen die, vanwege het feit dat zij gedurende bepaalde tijd zijn toegepast, kunnen worden geacht gebruikelijk te zijn voor het betrokken gebied, mits zij evenwel, zoals in punt 55 van dit arrest is opgemerkt, geen afbreuk doen aan de verwezenlijking van de doelstellingen en aan de nakoming van de verplichtingen van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.
- 62 Voor het antwoord op de eerste vraag, onder d), moet worden gepreciseerd dat het tweede alternatief betrekking heeft op beheermaatregelen die niet hoeven te zijn omschreven in de beheerdocumenten die door de lidstaten op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn zijn vastgesteld. Hoewel in beginsel niet kan worden uitgesloten dat een eerdere beheermaatregel ook is opgenomen in de beheerdocumenten die door de lidstaten op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn zijn vastgesteld en dus onder zowel het eerste alternatief als het tweede alternatief van het tweede geval van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, van richtlijn 2004/35 kan vallen, blijkt uit het voegwoord „of” waardoor beide alternatieven van elkaar worden gescheiden, immers duidelijk dat zij los van elkaar kunnen worden toegepast. Dat kan met name het geval zijn wanneer er nog geen beheerdocumenten zijn opgesteld of wanneer een door de eigenaars of exploitanten eerder toegepaste beheermaatregel niet in deze documenten is vermeld.
- 63 Met betrekking tot het tijdstip waarop het beheer voordien werd uitgeoefend, dat het voorwerp is van de eerste vraag, onder c), moet worden benadrukt dat dit tijdstip niet louter op basis van de datum van vaststelling van de beheerdocumenten kan worden vastgesteld, aangezien een beheermaatregel op zich even goed onder het ene als het andere alternatief kan vallen.
- 64 Aangezien de Uniewetgever de tijdsreferentie aan de hand waarvan de eerdere uitoefening van het beheer moet worden beoordeeld, niet heeft bepaald in bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35, moet voorts worden geoordeeld dat deze niet kan worden beoordeeld op basis van de in artikel 20 en artikel 19, lid 1, van deze richtlijn bedoelde datum van inwerkingtreding respectievelijk datum van omzetting van richtlijn 2004/35. Een dergelijke uitlegging zou overigens meebrengen dat het tweede alternatief van het tweede geval van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 wordt beperkt tot praktijken die vóór een van deze data zijn begonnen

en zou dit tweede alternatief dus grotendeels uithollen door de lidstaten te verbieden om zich daarop te beroepen ten aanzien van beheermaatregelen die door de eigenaars of exploitanten na die data zijn toegepast. Daardoor zou een door de Uniewetgever gewenst belangrijk evenwicht worden verbroken.

- 65 In die omstandigheden en gelet op het feit dat het tweede geval van bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 de lidstaten in staat moet stellen te voorzien in een vrijstelling van de eigenaars en exploitanten voor de schade die zij aan beschermde soorten en natuurlijke habitats hebben berokkend door een normaal beheer van het betrokken gebied, moet worden geoordeeld dat het tijdstip waarop de praktijk eerder reeds werd toegepast alleen kan worden bepaald aan de hand van de datum waarop de schade zich heeft voorgedaan. Slechts wanneer een maatregel van normaal beheer tot het intreden van de schade gedurende voldoende lange tijd werd toegepast, algemeen wordt erkend en vaststaat, zal deze schade dus kunnen worden geacht niet aanmerkelijk te zijn.
- 66 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat het begrip „normaal beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten” in bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij richtlijn 2004/35 aldus moet worden opgevat dat het ten eerste elke bestuurs- of organisatiemaatregel omvat die een weerslag kan hebben op de beschermde soorten en natuurlijke habitats in een gebied, zoals deze maatregel blijkt uit de beheerdocumenten die door de lidstaten op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn zijn vastgesteld en die zo nodig worden uitgelegd onder verwijzing naar de nationale bepalingen ter omzetting van de twee laatstgenoemde richtlijnen of, bij gebreke daarvan, naar de nationale bepalingen die verenigbaar zijn met de geest en het doel van deze richtlijnen, en dat het ten tweede elke bestuurs- of organisatiemaatregel omvat die wordt geacht gebruikelijk en algemeen erkend te zijn en vast te staan en die tot het intreden van de schade die door deze maatregel is berokkend aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, gedurende voldoende lange tijd door de eigenaars of exploitanten werd toegepast, met dien verstande dat al deze maatregelen verenigbaar moeten zijn met de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn, alsmede met, onder meer, de algemeen aanvaarde landbouwpraktijken.

Tweede vraag

- 67 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin gedefinieerde begrip „beroepsactiviteit” ook ziet op activiteiten die op grond van een wettelijke taakoverdracht in het algemeen belang worden verricht.
- 68 Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/35 bepaalt dat alleen schade die wordt veroorzaakt door een „beroepsactiviteit” binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, welk begrip wordt gedefinieerd in artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35.
- 69 Volgens laatstgenoemde bepaling moet het begrip „beroepsactiviteit” worden opgevat als 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.
- 70 In dat opzicht is het juist dat de uitdrukking „economische activiteit” erop zou kunnen wijzen dat de beroepsactiviteit verband moet houden met de markt of concurrentieel van aard moet zijn, maar de woorden „bedrijf” en „onderneming” kunnen dan weer, apart beschouwd of zelfs allebei, naargelang van de verschillende taalversies zowel in economische, commerciële of industriële zin worden opgevat als in de meer algemene betekenis van „baan”, „transactie”, „werk” of „arbeid”. Voor die uitlegging is steun te vinden in de bewoordingen van artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35, waarin staat dat de beroepsactiviteit zowel een winstgevend karakter als een niet-winstgevend karakter kan hebben.

- 71 Opgemerkt zij evenwel dat voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van de betrokken bepaling, maar ook met de context en de algemene opzet van de regeling waarvan zij deel uitmaakt en de daardoor nagestreefde doelstellingen (arrest van 30 januari 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 72 Wat in de eerste plaats de context van artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35 betreft, moet erop worden gewezen dat bijlage III bij richtlijn 2004/35 een lijst van de onder deze richtlijn vallende beroepsactiviteiten bevat. Deze bijlage vermeldt activiteiten, zoals alle afvalbeheeractiviteiten, die op grond van een wettelijke taakoverdracht in het algemeen belang worden verricht.
- 73 Voorts moet worden benadrukt dat volgens de algemene opzet van richtlijn 2004/35 de beroepsactiviteiten als bedoeld in artikel 2, punt 7, ervan alleen mogen worden uitgeoefend door personen die binnen haar werkingssfeer vallen, namelijk de exploitanten, die in artikel 2, punt 6, van deze richtlijn worden gedefinieerd als particuliere of openbare natuurlijke personen of rechtspersonen die de beroepsactiviteit verrichten of regelen (zie in die zin arrest van 4 maart 2015, Fipa Group e.a., C-534/13, EU:C:2015:140, punt 52). Zo blijkt uit de punten 6 en 7 van artikel 2 van richtlijn 2004/35, gelezen in hun onderlinge samenhang, dat het begrip „beroepsactiviteit” ruim wordt opgevat en ook niet-winstgevende publieke activiteiten omvat die door openbare rechtspersonen worden verricht. Dergelijke activiteiten houden in de regel geen verband met de markt en hebben geen concurrerend karakter, zodat het toekennen van een zuiver economische, commerciële of industriële betekenis aan de woorden „bedrijf” en „onderneming” in artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35 zou inhouden dat nagenoeg al deze activiteiten van het begrip „beroepsactiviteit” zouden worden uitgesloten.
- 74 Wat in de tweede plaats de doelstellingen van richtlijn 2004/35 betreft, volgt uit de overwegingen 2, 8 en 9 van deze richtlijn, gelezen in hun onderlinge samenhang, dat zij ertoe strekt exploitanten die milieuschade hebben veroorzaakt door beroepsactiviteiten die worden geacht een potentieel of feitelijk risico voor de menselijke gezondheid of het milieu op te leveren, op grond van het beginsel dat de vervuiler betaalt financieel aansprakelijk te stellen, zodat zij ertoe worden aangespoord maatregelen te nemen en praktijken te ontwikkelen waarmee de risico’s van dergelijke schade tot een minimum kunnen worden beperkt.
- 75 Een uitlegging waarbij activiteiten die op grond van een wettelijke taakoverdracht in het algemeen belang worden verricht, van het begrip „beroepsactiviteit” zouden worden uitgesloten op grond dat zij geen verband houden met de markt en geen concurrerend karakter hebben, ook al hebben de woorden „bedrijf” en „onderneming” in artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35 in de verschillende taalversies niet noodzakelijkerwijs een zuiver economische betekenis, zou richtlijn 2004/35 haar nuttig effect gedeeltelijk ontnemen doordat een hele reeks activiteiten, zoals die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding, die een feitelijk risico voor de menselijke gezondheid of het milieu opleveren, van haar werkingssfeer zouden worden uitgesloten.
- 76 Uit het voorgaande volgt dat het begrip „beroepsactiviteit” als bedoeld in artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35 niet beperkt is tot activiteiten die verband houden met de markt of concurrentieel van aard zijn, maar alle activiteiten omvat die in het kader van een beroep, en niet in een zuiver particulier of huiselijk kader, worden verricht en dus ook de activiteiten die op grond van een wettelijke taakoverdracht in het algemeen belang worden verricht.
- 77 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin gedefinieerde begrip „beroepsactiviteit” ook ziet op activiteiten die op grond van een wettelijke taakoverdracht in het algemeen belang worden verricht.

Kosten

- 78 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Het begrip „normaal beheer van gebieden, zoals vastgelegd in habitatdossiers of in documenten waarin de doelen zijn uiteengezet, of zoals voordien uitgeoefend door eigenaars of exploitanten” in bijlage I, derde alinea, tweede streepje, bij 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 moet aldus worden opgevat dat het ten eerste elke bestuurs- of organisatiemaatregel omvat die een weerslag kan hebben op de beschermde soorten en natuurlijke habitats in een gebied, zoals deze maatregel blijkt uit de beheerdocumenten die door de lidstaten op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand zijn vastgesteld en die zo nodig worden uitgelegd onder verwijzing naar de nationale bepalingen ter omzetting van de twee laatstgenoemde richtlijnen of, bij gebreke daarvan, naar de nationale bepalingen die verenigbaar zijn met de geest en het doel van deze richtlijnen, en dat het ten tweede elke bestuurs- of organisatiemaatregel omvat die wordt geacht gebruikelijk en algemeen erkend te zijn en vast te staan en die tot het intreden van de schade die door deze maatregel is berokkend aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, gedurende voldoende lange tijd door de eigenaars of exploitanten werd toegepast, met dien verstande dat al deze maatregelen verenigbaar moeten zijn met de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de richtlijnen 92/43 en 2009/147, alsmede met, onder meer, de algemeen aanvaarde landbouwpraktijken.
- 2) Artikel 2, punt 7, van richtlijn 2004/35 moet aldus worden uitgelegd dat het daarin gedefinieerde begrip „beroepsactiviteit” ook ziet op activiteiten die op grond van een wettelijke taakoverdracht in het algemeen belang worden verricht.

ondertekeningen