



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 9 juli 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Miljöansvar – Direktiv 2004/35/EG – Bilaga I tredje stycket andra strecksatsen – Skada som inte ska klassificeras som ’betydande skada’ – Uttrycket ’ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare’ – Artikel 2 led 7 – Begreppet ’yrkesverksamhet’ – Verksamhet som bedrivs i allmänhetens intresse genom lagstadgad delegering av uppgifter – Huruvida sådan verksamhet omfattas av nämnda begrepp”

I mål C-297/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland), genom beslut av den 26 februari 2019, som inkom till domstolen den 11 april 2019, i målet

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV

mot

Kreis Nordfriesland,

ytterligare deltagare i rättegången:

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent) samt domarna M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader och N. Jääskinen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, genom J. Mittelstein, Rechtsanwalt,
- Kreis Nordfriesland, genom G. Koukakis, Rechtsanwalt,
- Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, genom C. Brandt, Rechtsanwältin,
- Tysklands regering, genom J. Möller och S. Eisenberg, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A.C. Becker och G. Gattinara, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2 led 7 och bilaga I tredje stycket andra strecksatsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 2004, s. 56).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV (nedan kallad Naturschutzbund Deutschland) och Kreis Nordfriesland (regionen Nordfriesland, Tyskland) angående de åtgärder för att begränsa och avhjälpa miljöskador som Naturschutzbund Deutschland begärt.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/35

- 3 I skälen 1–3, 8 och 9 i direktiv 2004/35 anges följande:

- ”(1) Det finns i dag många förorenade områden i gemenskapen som medför betydande hälsorisker, och den biologiska mångfalden har minskat avsevärt under de senaste årtiondena. Om inga åtgärder vidtas riskerar föroreningen att förvärras och den biologiska mångfalden kan komma att minska ytterligare i framtiden. Att i största möjliga utsträckning förebygga och avhjälpa miljöskador bidrar till att genomföra de mål och principer för gemenskapens miljöpolitik som anges i fördraget. Lokala förhållanden bör beaktas vid beslut om hur skador skall avhjälpas.
- (2) Miljöskador bör förebyggas och avhjälpas genom främjandet av principen att förorenaren skall betala, i enlighet med fördraget och i linje med principen om hållbar utveckling. Den grundläggande principen i detta direktiv bör därför vara att verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada skall ha ett ekonomiskt ersättningsansvar. På så sätt motiveras verksamhetsutövare att vidta åtgärder och utveckla metoder för att minimera risken för miljöskador och därigenom risken för ersättningsansvar.

- (3) Eftersom målet med detta direktiv, som är att fastställa gemensamma rambestämmelser för att förebygga och avhjälpa miljöskador till rimlig kostnad för samhället, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av direktivets omfattning och dess verkningar med avseende på annan gemenskapslagstiftning (rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar [(EGT L 103, 1979, s. 1)], rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [(EGT L 206, 1992, s. 7)] samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område [(EGT L 327, 2000, s. 1)], bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i [EG-fördraget]. I enlighet med proportionalitetsprincipen, som beskrivs i samma artikel, går direktivet inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

...

- (8) När det gäller skador på miljön bör detta direktiv tillämpas på yrkesverksamheter som utgör en risk för människors hälsa eller miljön. Dessa verksamheter bör i princip identifieras genom att det hänvisas till relevant gemenskapslagstiftning där det fastställs vilka krav som skall gälla för vissa verksamheter eller aktiviteter som anses utgöra en potentiell eller verklig risk för människors hälsa eller miljön.
- (9) När det gäller skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer bör detta direktiv även tillämpas på andra yrkesverksamheter än de som redan, genom hänvisning till gemenskapslagstiftning, direkt eller indirekt identifieras som en potentiell eller verklig risk för människors hälsa eller miljön. I sådana fall skall verksamhetsutövaren endast vara ansvarig enligt detta direktiv när han begått ett fel eller varit oaktsam.”

- 4 Artikel 1 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen att förorenaren skall betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador.”

- 5 I artikel 2 i detta direktiv anges följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *miljöskada*:

- a) skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, dvs. alla skador som har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana livsmiljöer eller arter; betydelsen av dessa effekter skall bedömas i förhållande till det ursprungliga tillståndet, med beaktande av kriterierna i bilaga I;

skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer omfattar inte tidigare fastställda negativa effekter som är en följd av åtgärder som en verksamhetsutövare har vidtagit med de behöriga myndigheternas uttryckliga godkännande i enlighet med genomförandebestämmelserna för artikel 6.3 och 6.4 eller artikel 16 i direktiv [92/43] eller artikel 9 i direktiv [79/409] eller, när det gäller livsmiljöer och arter som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen, i enlighet med motsvarande bestämmelser i nationell lagstiftning om naturskydd,

...

3. *skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer:*

- a) arter som avses i artikel 4.2 i direktiv [79/409] eller förtecknas i bilaga I till det direktivet eller som förtecknas i bilagorna II och IV till direktiv [92/43],
- b) livsmiljöer för de arter som avses i artikel 4.2 i direktiv [79/409] eller förtecknas i bilaga I till det direktivet eller som förtecknas i bilaga II till direktiv [92/43], och de naturliga livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I till direktiv [92/43] samt parningsplatser eller rastplatser för de arter som förtecknas i bilaga IV till direktiv [92/43], och
- c) om en medlemsstat så beslutar, varje livsmiljö eller art som inte finns förtecknad i dessa bilagor och som medlemsstaten utser för syften som motsvarar dem som avses i dessa båda direktiv.

...

6. *verksamhetsutövare:* varje fysisk eller juridisk person, privat eller offentlig, som driver eller kontrollerar en yrkesverksamhet eller, om detta följer av nationell lagstiftning, den person till vilken avgörande ekonomiska befogenheter när det gäller en sådan verksamhets tekniska funktion har delegerats, inbegripet den person som innehar tillstånd eller godkännande för denna verksamhet och/eller den person som registrerar eller anmäler en sådan verksamhet.

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

...”

- 6 I artikel 3.1 i direktiv 2004/35 föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på

- a) miljöskador som orsakas av någon av de yrkesverksamheter som förtecknas i bilaga III samt överhängande hot om att sådana skador uppkommer på grund av någon av dessa verksamheter,
 - b) skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer som orsakas av andra yrkesverksamheter än de som förtecknas i bilaga III samt överhängande hot om att sådana skador uppkommer på grund av någon av dessa verksamheter när verksamhetsutövaren har begått ett fel eller en försummelse.”
- 7 I artikel 19.1 i direktiv 2004/35 fastställs fristen för att införliva direktivet till den 30 april 2007, och i artikel 20 i direktivet föreskrivs att det träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, det vill säga den 30 april 2004.
- 8 I bilaga I till nämnda direktiv, med rubriken ”Kriterier som avses i artikel 2.1 a”, föreskrivs följande:

”Betydelsen av alla skador som har negativa följder när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöer eller arter skall bedömas utifrån bevarandestatusen vid tidpunkten för skadan på dessa arter eller livsmiljöer, deras rekreativvärde och deras förmåga till återbildning. Betydande negativa förändringar av det ursprungliga tillståndet bör bedömas med hjälp av mätbara uppgifter såsom

- antalet individer, deras täthet eller utbredningsområde,

- de enskilda individernas eller det skadade områdets roll i förhållande till arterna eller till bevarandet av livsmiljöer eller arternas eller livsmiljöns sällsynthet (bedöms lokalt, regionalt och på högre nivå, inbegripet på gemenskapsnivå),
- arternas förmåga till förökning (enligt den dynamik som är specifik för arten eller populationen i fråga), dess livskraft eller livsmiljöns förmåga till återbildning (enligt den dynamik som är specifik för dess karakteristiska arter eller deras populationer),
- förmågan hos arterna eller livsmiljöerna att, kort tid efter det att skadan har skett, återhämta sig, utan andra åtgärder än ökade skyddsåtgärder, till ett tillstånd som endast genom artens eller livsmiljöns dynamik leder till ett tillstånd som bedöms vara likvärdigt med eller bättre än det ursprungliga tillståndet.

En skada som bevisligen påverkar människors hälsa måste klassificeras som betydande.

Följande skador behöver inte klassificeras som betydande:

- Negativa variationer som är mindre än de naturliga variationer som betraktas som normala för den berörda arten eller livsmiljön.
- Negativa variationer som beror på naturliga orsaker eller som är ett resultat av ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare.
- Skador på arter eller livsmiljöer för vilka det fastställts att de kommer att återhämta sig, inom en kort tidsperiod och utan ingripanden, antingen till det ursprungliga tillståndet eller till ett tillstånd som endast genom artens eller livsmiljöns dynamik leder till ett tillstånd som bedöms vara likvärdigt med eller bättre än det ursprungliga tillståndet.”

Livsmiljödirektivet

- 9 I artikel 1 j i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet), föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

j) *område*: ett geografiskt bestämt område vars utbredning är tydligt avgränsad.”

- 10 I artikel 2 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

Fågeldirektivet

- 11 I artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7) (nedan kallat fågeldirektivet) föreskrivs följande:

”Detta direktiv behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.”

- 12 Artikel 2 i fågeldirektivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de fågelarter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.”

Tysk rätt

- 13 I 19 § femte stycket andra meningen punkt 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (lag om naturskydd och landskapsvård) av den 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542), i den version som är tillämplig på omständigheterna i målet (nedan kallad BNatSchG), anges följande:

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

- 14 I 5 § andra stycket BNatSchG anges följande:

”Vid jordbruk ska, utöver de krav som fastställs i tillämpliga jordbruksbestämmelser och i 17 § andra stycket i Bundes-Bodenschutzgesetz (federal lag om markskydd), av den 17 mars 1998 (BGBl. 1998 I, s. 502), särskilt följande principer om god sed beaktas:

1. Förvaltningen ska anpassas till lokala förhållanden och det ska säkerställas att arealerna har en varaktig markbördighet och kan nyttjas långsiktigt.
2. Nyttjandearrealens naturliga beståndsdelar (mark, vatten, flora och fauna) får inte påverkas utöver vad som än nödvändigt för att få en varaktig avkastning.
3. De landskapselement som krävs för att sammanfoga biotoper ska bibehållas och om möjligt utökas.
4. Det ska råda en rimlig balans mellan djurhållning och växtodling, och skadliga miljöeffekter ska undvikas.
5. På sluttningar med erosionsrisk, i översvåmningsområden, på platser med hög grundvattennivå samt på myrmark får gräsmark inte omvandlas till jordbruksarealer.
6. Gödningsmedel och växtskyddsmedel ska användas i enlighet med särskild jordbrukslagstiftning. Register ska föras över användningen av gödningsmedel i enlighet med 10 § Düngeverordnung (gödningsförordningen) av den 26 maj 2017 (BGBl. 2017 I, s. 1305) i tillämplig lydelse, samt över användningen av växtskyddsmedel i enlighet med artikel 67.1 andra meningen i Europaparlamentets

och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 2009, s. 1).”

- 15 I 2 § punkt 4 Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (lag om förebyggande och avhjälpande av miljöskador) av den 10 maj 2007 (BGBl. 2007 I, s. 666), i den version som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad USchadG), anges följande:

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

- 16 I 39 § första stycket första meningen Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (lag om vattenanvändning), av den 31 juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2585), i den version som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad WHG), föreskrivs följande:

”Underhåll av ytvatten omfattar en offentligrättslig skyldighet att förvalta och utveckla sådant vatten (underhållsansvar)”

- 17 40 § första stycket första meningen i WHG har följande lydelse:

”Underhåll av ytvatten ska utföras av de aktuella vattendragens ägare, såtillvida denna skyldighet inte åvilar lokala myndigheter, vatten- och markförbund, kommunalförbund eller andra offentligrättsliga organ enligt tillämpliga delstatsbestämmelser.”

- 18 I 38 § första stycket första meningen punkt 1 i Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (delstaten Schleswig-Holsteins vattenlag), av den 11 februari 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig Holstein, 2008, s. 91), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet anges följande:

”Utöver de åtgärder som anges i 39 § första stycket andra meningen WHG omfattar underhåll av vattendrag särskilt ... underhåll och säkerställande av erforderlig vattenavrinning, ...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 19 Under åren 2006–2009 klassificerades en del av Eiderstedthavön, belägen i den västra delen av delstaten Schleswig-Holstein (Tyskland), som ”skyddsområde”, bland annat på grund av förekomsten av svarttärna (*Chlidonias niger*), som är en skyddad vattenfågel med en storlek på 15–30 centimeter, blågrå fjäderdräkt och svart huvud, och som lever framför allt i våtmarker längs atlantkusten. Enligt förvaltningsplanen brukas skyddsområdet för denna art fortfarande på traditionellt sätt i form av gräsmark över stora arealer och utgör, särskilt på grund av sin storlek, svarttärnans främsta häckningsområde i denna delstat.
- 20 Eiderstedthavön måste dräneras för att det ska vara möjligt att anlägga bebyggelse och bedriva jordbruk där. Dräneringen sker genom parcelldiken, som mynnar ut i ett kanalsystem och underhålls av respektive användare av de angränsande arealerna. Underhållsansvaret för de silkanaler som utgör recipienter för vattendrag åvilar 17 vatten- och markförbund på Eiderstedthavön.
- 21 Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, ett mark- och vattenförbund i form av en offentligrättslig juridisk person, utgör en sammanslutning av dessa 17 förbund. Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt har genom lag delegerats vissa uppgifter, däribland den offentligrättsliga skyldigheten att underhålla ytvattnet. Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt

fullgör denna uppgift bland annat genom att driva sil- och pumpstationen Adamsiel. Denna station dränerar mark- och vattenförbundens samtliga områden med hjälp av en pump som aktiveras automatiskt vid ett visst vattenstånd. När pumpprocessen aktiveras sänks vattenståndet igen.

- 22 Naturschutzbund Deutschland ansåg att Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, genom driften av pumpstationen, hade orsakat miljöskador till nackdel för svarttärnan. Med stöd av USchadG, som antagits för att införliva direktiv 2004/35 med tysk rätt, ingav Naturschutzbund Deutschland således en begäran till regionen Nordfriesland om att åtgärder för att begränsa och ersätta dessa skador skulle vidtas, men denna begäran avslogs.
- 23 Naturschutzbund Deutschland överklagade utan framgång detta avslagsbeslut till Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen, Tyskland), och överklagade därefter den domstolens dom till Oberverwaltungsgericht (Förvaltningsöverdomstolen, Tyskland), som upphävde sistnämnda dom och ålade regionen Nordfriesland att anta ett nytt beslut.
- 24 Regionen Nordfriesland och Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt överklagade därefter till Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland).
- 25 För att avgöra huruvida de miljöskador som är aktuella i det nationella målet inte ska anses vara "betydande" i den mening som avses i 19 § femte stycket andra meningen punkt 2 BNatSchG, varigenom bilaga I tredje stycket andra strecksatsen i direktiv 2004/35 har införlivats med tysk rätt, söker den hänskjutande domstolen klarhet i hur uttrycket "ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare" i denna bilaga ska tolkas.
- 26 Den hänskjutande domstolen söker särskilt klarhet i, för det första, huruvida begreppet "förvaltning" ska förstås så, att det endast omfattar jordbruksverksamhet eller om det även omfattar drift av en pumpstation för bevattning och dränering av jordbruksarealer, för det andra, huruvida frågan om förvaltningen är "normal" endast ska bedömas mot bakgrund av protokoll eller måldokument eller om denna bedömning även kan göras mot bakgrund av nationella allmänna rättsprinciper, såsom den princip om god sed som avses i 5 § andra stycket BNatSchG, för det tredje, huruvida den förvaltning som ägaren eller verksamhetsutövaren utfört ska anses ha utförts tidigare endast innebär att denna förvaltning måste ha utförts någon gång innan direktiv 2004/35 trädde i kraft, det vill säga den 30 april 2007, eller om den måste ha pågått vid denna tidpunkt, och för det fjärde, huruvida sådan tidigare förvaltning måste ha utförts i enlighet med protokoll eller måldokument eller ej.
- 27 För det fall att ovannämnda frågor ska besvaras jakande, och för att kunna avgöra huruvida Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, genom driften av pumpstationen, utövade "yrkesverksamhet" i den mening som avses i 2 § punkt 4 USchadG, varigenom artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35 har införlivats med tysk rätt, söker den hänskjutande domstolen även klarhet i huruvida en verksamhet som utförs i allmänhetens intresse genom lagstadgad delegering ska anses utgöra sådan yrkesverksamhet i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- "1. a) Omfattar begreppet 'förvaltning', i den mening som avses i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 verksamheter som är oskiljaktigt förbundna med ett direkt nyttjande av mark i avkastningssyfte?

För det fall att denna fråga ska besvaras jakande:

- b) Under vilka förutsättningar ska en förvaltning som är fastställd i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön betraktas som "normal", i den mening som avses i direktiv 2004/35?

- c) Vilken tidsram avgör om en förvaltning har utförts 'tidigare' av ägare eller verksamhetsutövare, i den mening som avses i direktiv 2004/35?
 - d) Kan frågan huruvida en förvaltning har utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare, i den mening som avses i direktiv 2004/35, besvaras oberoende av eventuella protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön?
- 2) Ska en verksamhet som utövas i det allmännas intresse genom lagstadgad delegering anses utgöra 'yrkesverksamhet', i den mening som avses i artikel 2.7 i direktiv 2004/35?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i hur uttrycket "ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare" i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 ska tolkas.
- 30 Det ska inledningsvis påpekas att den första frågan ingår i ett sammanhang avseende en "miljöskada" som påstås ha åsamkats en viss fågelart, svarttärnan (*Chlidonias niger*).
- 31 I detta avseende erinrar domstolen om att direktiv 2004/35 syftar till att fastställa en ram för miljöansvar som grundas på en hög miljöskyddsnivå, samt försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren skall betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador som orsakats av verksamhetsutövare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft., C-129/16, EU:C:2017:547, punkterna 47 och 53 och där angiven rättspraxis).
- 32 Bland de tre skadekategorier som omfattas av begreppet "miljöskada", såsom det definieras i artikel 2 led 1 i direktiv 2004/35, återfinns, i led a i denna bestämmelse, skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, vilka kan omfattas av direktivets tillämpningsområde såväl enligt led a som led b i artikel 3.1 i nämnda direktiv.
- 33 Enligt artikel 2 led 3 i direktiv 2004/35 ska begreppet "skyddade arter och skyddade livsmiljöer" förstås så, att det bland annat avser de arter och livsmiljöer som förtecknas i livsmiljödirektivet och i fågeldirektivet, vilka svarttärnan (*Chlidonias niger*) omfattas av i enlighet med bilaga I till sistnämnda direktiv, varvid skador på dessa arter och livsmiljöer definieras enligt artikel 2 led 1 a första stycket i direktiv 2004/35, som alla skador som har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana livsmiljöer eller arter.
- 34 Det framgår av adjektivet "betydande" i artikel 2 led 1 a första stycket i direktiv 2004/35 att endast de skador som uppnår en sådan svårighetsgrad att de ska klassificeras som "betydande skador" enligt bilaga I till direktivet ska anses utgöra skador på skyddade arter och livsmiljöer, vilket innebär att det i varje enskilt fall är nödvändigt att bedöma betydelsen av den aktuella skadans effekter.
- 35 I artikel 2 led 1 a första stycket i direktiv 2004/35 preciseras att dessa effekter ska bedömas i förhållande till de berörda arternas och livsmiljöernas ursprungliga tillstånd, med beaktande av kriterierna i bilaga I till direktivet. I de två första styckena i denna bilaga anges vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av huruvida skadan på detta ursprungliga tillstånd är betydande eller ej, och där preciseras även att en skada som bevisligen påverkar människors hälsa måste klassificeras som betydande.

- 36 I tredje stycket i bilaga I till direktiv 2004/35 anges emellertid att de skador som förtecknas där inte behöver klassificeras som betydande. Det framgår av valet av verbet ”behöver” att medlemsstaterna vid införlivandet av detta direktiv får avgöra huruvida dessa skador ska anses vara betydande eller ej i den mening som avses i bilaga I till direktivet.
- 37 I artikel 2 led 1 a andra stycket i direktiv 2004/35 föreskrivs dessutom att skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer inte omfattar tidigare fastställda negativa effekter som är en följd av åtgärder som en verksamhetsutövare har vidtagit med de behöriga myndigheternas uttryckliga godkännande i enlighet med genomförandebestämmelserna för artikel 6.3 och 6.4 eller artikel 16 i livsmiljödirektivet eller artikel 9 i fågeldirektivet eller, när det gäller livsmiljöer och arter som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen, i enlighet med motsvarande bestämmelser i nationell lagstiftning om naturskydd. Härav följer att samtliga skador som omfattas av artikel 2.1 a andra stycket i direktiv 2004/35 per automatik undantas från begreppet ”skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer”.
- 38 Under dessa omständigheter är den första frågan, som avser en skada som påstås ha åsamkats en skyddad art som avses i bilaga I till fågeldirektivet, relevant endast under förutsättning att det undantag som föreskrivs genom det första alternativet i artikel 2 led 1 a andra stycket i direktiv 2004/35 inte är tillämpligt.
- 39 Följaktligen kan en skada som orsakats av driften av en pumpstation som uttryckligen har godkänts av de behöriga myndigheterna med stöd av de bestämmelser i livsmiljödirektivet eller fågeldirektivet som omnämns i artikel 2 led 1 a andra stycket i direktiv 2004/35 inte anses utgöra en ”skada på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer” i den mening som avses i artikel 2 led 1 a i direktiv 2004/35, och en sådan skada kan således inte omfattas av direktivets tillämpningsområde med stöd av vare sig led a eller b i artikel 3.1 i direktivet.
- 40 Bland de skador som medlemsstaterna kan välja att inte klassificera som ”betydande skador” i enlighet med tredje stycket i bilaga I till direktiv 2004/35, anges i andra strecksatsen i detta stycke sådana negativa variationer som beror på naturliga orsaker eller som är ett resultat av ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare. Denna strecksats innehåller således två typfall där skador inte behöver klassificeras som ”betydande skador”, nämligen skador som beror på naturliga orsaker å ena sidan, och skador som är ett resultat av ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden å den andra. I förevarande fall avser den första frågan det senare typfallet, som i sin tur är uppdelat i två alternativ.
- 41 I detta avseende ska det noteras att Förbundsrepubliken Tyskland har införlivat de två typfall som anges i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 med nationell rätt genom 19 § femte stycket andra meningen punkt 2 BNatSchG, och har härvidlag ordagrant återgett lydelsen av den tyska språkversionen av den andra strecksatsen i tredje stycket i bilaga I till direktiv 2004/35.
- 42 Såsom regionen Nordfriesland har påpekat i sina skriftliga yttranden, konstaterar domstolen att vad gäller det andra typfall som avses i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35, skiljer sig den tyska språkversionen från de övriga språkversionerna. I de andra språkversionerna av detta direktiv finns nämligen ett direkt samband mellan begreppet ”normal” och begreppet ”förvaltning”, så att de två alternativ som omfattas av det andra typfallet i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 underordnas begreppet ”normal förvaltning”, men i den tyska språkversionen är det endast begreppet ”förvaltning” som är kopplat till båda alternativen och begreppet ”normal” hänför sig enbart till det första av dessa alternativ.
- 43 Det framgår av domstolens fasta praxis att den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsbestämmelse inte ensam kan ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner. Ett sådant synsätt skulle nämligen strida mot kravet på en

enhetlig tillämpning av unionsrätten. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna, ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom av den 9 mars 2017, GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

- 44 Såsom framgår av punkterna 34–37 ovan innehåller direktiv 2004/35 en vidsträckt definition av skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, eftersom det föreskrivs däri att verksamhetsutövarna ska bära ansvaret för alla betydande skador med undantag för de skador som uttömmande räknas upp i artikel 2.1 a andra stycket i direktiv 2004/35 och med undantag för sådana skador som medlemsstaterna inte anser utgör betydande skador i enlighet med tredje stycket i bilaga I till detta direktiv.
- 45 Eftersom dessa sistnämnda bestämmelser i princip innebär att systemet med miljöansvar för vissa skador som kan påverka skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer inte är tillämpligt och således avviker från det bakomliggande huvudsyftet med direktiv 2004/35, nämligen att fastställa gemensamma rambestämmelser för att effektivt bekämpa den ökade föroreningen av områden och förlusten av biologisk mångfald, måste dessa bestämmelser tolkas strikt (se, analogt, dom av den 16 maj 2019, Plessers, C-509/17, EU:C:2019:424, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 46 Vad särskilt gäller de skador som avses i tredje stycket i bilaga I till direktiv 2004/35, konstaterar domstolen att medan den första och den tredje strecksatsen i detta stycke avser skador av ringa betydelse för den berörda arten eller livsmiljön, avser den andra strecksatsen i det stycket skador som kan vara av betydande omfattning beroende på de naturliga orsaker som påverkar den berörda arten eller livsmiljön, eller på grund av de förvaltningsåtgärder som vidtagits av verksamhetsutövaren.
- 47 Att såsom i den tyska språkversionen av tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 medge att medlemsstaterna har möjlighet att undanta verksamhetsutövare och ägare från allt ansvar enbart på grund av att en skada har orsakats av tidigare förvaltningsåtgärder, och därmed oberoende av huruvida de är normala eller ej, strider mot såväl de principer som de målsättningar som direktivet vilar på.
- 48 Ett sådant synsätt skulle nämligen innebära att medlemsstaterna – i strid med de krav som följer av försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren ska betala – gavs möjlighet att tillåta förvaltningsåtgärder som kan vara orimligt skadliga och olämpliga för områden som omfattar skyddade arter eller livsmiljöer, och som således skulle kunna utsätta dessa arter eller livsmiljöer för fara eller till och med utplåna dem, samt öka risken för förlust av biologisk mångfald i strid med de skyldigheter att bevara arter och livsmiljöer som åvilar medlemsstaterna i enlighet med livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, enbart på grund av att åtgärderna vidtagits i enlighet med tidigare praxis. Det skulle leda till att tillämpningsområdet för de undantag som föreskrivs i tredje stycket i bilaga I till direktiv 2004/35 blev alltför omfattande, och skulle i viss mån frånta det system med miljöansvar som införts genom direktivet dess ändamålsenliga verkan, eftersom potentiellt betydande skador som orsakats av verksamhetsutövarens frivilliga och onormala handlande skulle undantas från detta system.
- 49 Härav följer att den tyska språkversionen av tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35, i likhet med de övriga språkversionerna av denna bestämmelse, ska tolkas så, att begreppet ”normal” hänför sig direkt till begreppet ”förvaltning”, och uttrycket ”normal förvaltning” avser båda de alternativ som omfattas av det andra typpålet i den andra strecksatsen.
- 50 Mot bakgrund av dessa inledande överväganden ska den första frågan besvaras.
- 51 Enligt ordalydelsen i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 ska den ”förvaltning” som avses i den andra strecksatsen avse ett område. I detta avseende ska det framhållas att det sistnämnda begreppet bland annat kan avse områden som innefattar skyddade arter eller

skyddade livsmiljöer, i den mening som avses i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet. Bilaga I till direktiv 2004/35, som artikel 2.1 a i det direktivet hänvisar till, avser nämligen uteslutande skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, och de skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer som avses där motsvarar bland annat de arter och livsmiljöer som förtecknas i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, såsom redan har påpekats i punkt 33 ovan.

- 52 Vad gäller begreppet "normal" motsvarar det uttryck som "sedvanlig", "typisk" eller "gängse", vilka förekommer i de olika språkversionerna av tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35, såsom exempelvis den spanska (*corriente*) eller den grekiska (*συνήθη*). För att begreppet "normal" inte ska förlora sin ändamålsenliga verkan inom ramen för miljöskydd, ska det emellertid tilläggas att en förvaltning endast kan betraktas som normal om den är förenlig med god sed, som till exempel god jordbrukssed.
- 53 Av det ovan anförda följer att begreppet "ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden" i bilaga I tredje stycket andra strecksatsen i direktiv 2004/35 ska förstås så, att det omfattar samtliga åtgärder som möjliggör en god administration eller organisation av områden där det förekommer skyddade arter eller livsmiljöer, i överensstämmelse med bland annat allmänt vedertagen praxis på jordbruksområdet.
- 54 I detta sammanhang ska det även preciseras att eftersom förvaltningen av ett område som innefattar skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, i den mening som avses i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, nödvändigtvis omfattar samtliga förvaltningsåtgärder som vidtas för att bevara de arter och livsmiljöer som finns inom detta område, ska den normala förvaltningen av ett sådant område fastställas med beaktande av de nödvändiga åtgärder som medlemsstaterna, i enlighet med artikel 2.2 i livsmiljödirektivet och artikel 2 i fågeldirektivet, ska vidta för att bevara de arter och livsmiljöer som förekommer inom detta område och i synnerhet de förvaltningsåtgärder som beskrivs i detaljerade ordalag i artiklarna 6 och 12–16 i livsmiljödirektivet, samt artiklarna 3–9 i fågeldirektivet.
- 55 Härav följer att förvaltningen av ett område som omfattas av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet endast kan anses vara normal om den sker med iakttagande av de målsättningar och skyldigheter som föreskrivs i dessa direktiv.
- 56 Med hänsyn till den ömsesidiga påverkan mellan ett område å ena sidan och de arter och livsmiljöer som förekommer där å den andra, samt den inverkan som olika former av förvaltning kan ha på dessa arter och livsmiljöer – oavsett om dessa förvaltningsformer särskilt tar sikte på dessa arter och livsmiljöer eller ej – måste de förvaltningsåtgärder som medlemsstaterna vidtar med stöd av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, för att uppfylla de målsättningar och skyldigheter som föreskrivs i dessa direktiv, ovillkorligen ta hänsyn till områdets utmärkande särdrag, i synnerhet huruvida det förekommer mänsklig verksamhet där eller ej.
- 57 För att särskilt besvara fråga 1 a, såsom den ingår i det sammanhang som den hänskjutande domstolen har redogjort för, ska det noteras att begreppet "normal förvaltning" bland annat kan omfatta jordbruksverksamhet som bedrivs inom ett område där det förekommer skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, betraktad som en helhet, det vill säga inklusive sådan verksamhet som kan utgöra ett nödvändigt komplement till jordbruksverksamhet, såsom bevattning och dränering, och således även drift av en pumpstation.
- 58 Denna tolkning bekräftas av det första alternativet av det andra typfallet i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35. Det preciseras nämligen i detta första alternativ att normal förvaltning av områden ska förstås i enlighet med hur den fastställs i protokoll eller måldokument, vilket innebär att det alternativet utgör en bekräftelse på att sådan förvaltning ska definieras med beaktande av samtliga förvaltningsåtgärder som medlemsstaterna vidtar med stöd av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet för att fullgöra sina skyldigheter att bevara eller återställa de arter och livsmiljöer som skyddas genom dessa direktiv.

- 59 Det är visserligen riktigt att begreppen ”protokoll” och ”måldokument” inte förekommer i någon bestämmelse i vare sig livsmiljödirektivet eller fågeldirektivet. Det framgår emellertid av den praxis som vissa medlemsstater tillämpar, bland annat enligt kommissionens rapport om genomförandet av direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (SEC(2003) 1478) och bilaga 2 till kommissionens riktlinjer ”Aquaculture och Natura 2000”, att såväl protokoll som måldokument motsvarar sådana dokument som medlemsstaterna måste upprätta i enlighet med livsmiljödirektivet och fågeldirektivet för att uppfylla målsättningarna med direktiven och de bevarandeskyldigheter som åvilar dem enligt dessa direktiv. Av nyssnämnda rapport och riktlinjer framgår bland annat att sådana dokument innehåller just de åtgärder som är nödvändiga för förvaltningen av skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer.
- 60 För att besvara fråga 1 b, såsom denna har förtydligats i punkt 26 ovan, ska det dessutom påpekas att inom ramen för det första alternativet av det andra typfallet i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 ska bedömningen av huruvida förvaltningen är normal visserligen ske med beaktande av de förvaltningsdokument som medlemsstaterna har upprättat med stöd av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet. En nationell domstol som i ett konkret fall ska avgöra huruvida förvaltningen är normal eller ej kan dock inte – för det fall att förvaltningsdokumenten inte innehåller tillräckliga upplysningar för att det ska vara möjligt att avgöra detta och det inte går att fastställa huruvida åtgärden är normal eller ej med stöd av det andra alternativet – vara förhindrad från att bedöma dessa dokument med beaktande av de målsättningar och skyldigheter som uppställs i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, alternativt med hjälp av nationella föreskrifter som antagits för att införliva dessa direktiv eller – om sådana saknas – med beaktande av föreskrifter som är förenliga med andemeningen i och målsättningarna med dessa direktiv. I det avseendet ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida den i 5 § andra stycket BNatSchG angivna principen om god sed, som nämnda domstol har för avsikt att tillämpa för att bedöma huruvida förvaltningen av Eiderstedts område är normal, uppfyller dessa villkor.
- 61 Såsom framgår av det andra alternativet av det andra typfallet i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35, ska det dessutom påpekas att normal förvaltning av ett område även kan vara ett resultat av förvaltning som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare. Detta alternativ omfattar således förvaltningsåtgärder som, på grund av att de vidtagits under en viss tid, kan anses vara sedvanliga för det aktuella området, dock under förutsättning att de inte äventyrar uppfyllandet av målsättningarna och skyldigheterna enligt livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, såsom redan har påpekats i punkt 55 ovan.
- 62 För att besvara fråga 1 d ska det även framhållas att det andra alternativet avser förvaltningsåtgärder som eventuellt inte fastställts i de förvaltningsdokument som medlemsstaterna antagit på grundval av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet. Även om det i princip inte kan uteslutas att en tidigare förvaltningsåtgärd också förekommer i de förvaltningsdokument som medlemsstaterna antagit med stöd av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, och således kan omfattas av såväl det första som det andra alternativet av det andra typfallet i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35, framgår det tydligt av den samordnande konjunktionen ”eller” – varigenom det görs en åtskillnad mellan dessa två alternativ – att det ena kan tillämpas oberoende av det andra. Så kan bland annat vara fallet när det ännu inte har upprättats några förvaltningsdokument eller när en förvaltningsåtgärd som tidigare vidtagits av ägarna eller verksamhetsutövarna inte omnämns i dessa dokument.
- 63 När det gäller vilken tidsram som avgör om förvaltningen har utförts tidigare, vilket är föremålet för fråga 1 c, ska det framhållas att eftersom en förvaltningsåtgärd kan omfattas av såväl det ena som det andra alternativet, kan frågan huruvida förvaltningen ska anses ha utförts tidigare inte avgöras enbart i förhållande till den tidpunkt då förvaltningsdokumenten upprättades.

- 64 Eftersom unionslagstiftaren inte i ordalydelsen i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 har preciserat vilket tidsmässigt kriterium som ska tillämpas för att bedöma huruvida förvaltningen har utförts tidigare, kan det konstateras att denna bedömning inte ska ske mot bakgrund av de datum som anges i artikel 20 och 19.1 i direktiv 2004/35, då direktivet trädde i kraft respektive skulle ha införlivats med nationell rätt. En sådan tolkning skulle för övrigt leda till att det andra alternativet av det andra typfallet i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 begränsades till att enbart avse sådana förvaltningsåtgärder som påbörjats före ett av dessa datum. En sådan tolkning skulle således innebära att det andra alternativet till stor del förlorade sitt innehåll, eftersom medlemsstaterna då skulle förbjudas att använda sig av det alternativet i fråga om förvaltningsåtgärder som vidtagits av ägare eller verksamhetsutövare efter dessa datum. En viktig jämvikt som unionslagstiftaren eftersträvat skulle i sådant fall rubbas.
- 65 Under dessa omständigheter och med beaktande av att det andra typfallet i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 syftar till att göra det möjligt för medlemsstaterna att befria ägare och verksamhetsutövare från ansvar för sådana skador på skyddade arter och livsmiljöer som uppstått till följd av normal förvaltning av det aktuella området, finner domstolen att tidsramen för förvaltning som utförts tidigare endast kan fastställas utifrån tidpunkten då skadan uppstod. Det är således endast för det fall att en normal förvaltningsåtgärd har tillämpats under en tillräckligt lång tid innan skadan uppstod och denna förvaltningsåtgärd är allmänt erkänd och vedertagen som det kan bli aktuellt att inte klassificera skadan som betydande.
- 66 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Uttrycket ”ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare” i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till direktiv 2004/35 ska tolkas så, att det omfattar dels alla administrativa eller organisatoriska åtgärder som kan påverka de skyddade arter och de skyddade naturliga livsmiljöer som förekommer inom ett område, såsom dessa åtgärder är fastställda i de protokoll eller måldokument som medlemsstaterna har antagit med stöd av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet, vid behov tolkade mot bakgrund av nationella föreskrifter som antagits för att införliva dessa direktiv eller – om sådana saknas – mot bakgrund av föreskrifter som är förenliga med andemeningen i och målsättningarna med dessa direktiv, dels alla administrativa eller organisatoriska åtgärder som anses vara sedvanliga, allmänt erkända och vedertagna och som anses ha tillämpats av ägarna eller verksamhetsutövarna under en tillräckligt lång tid innan en skada uppstod på de skyddade arterna eller skyddade naturliga livsmiljöerna på grund av sådana åtgärder, varvid samtliga dessa åtgärder även måste vara förenliga med livsmiljödirektivets och fågeldirektivets målsättningar, särskilt med allmänt vedertagen praxis på jordbruksområdet.

Den andra frågan

- 67 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35 ska tolkas så, att begreppet ”yrkesverksamhet” som definieras där även avser verksamhet som bedrivs i allmänhetens intresse genom lagstadgad delegering av uppgifter.
- 68 Domstolen påpekar i detta hänseende att enligt artikel 3.1 i direktiv 2004/35 omfattas endast skador som orsakats av ”yrkesverksamhet” av direktivets tillämpningsområde, varvid detta begrepp definieras i artikel 2 led 7 i samma direktiv.
- 69 I sistnämnda bestämmelse föreskrivs att begreppet ”yrkesverksamhet” avser all verksamhet som bedrivs i samband med en ekonomisk verksamhet, en affär eller ett företag, oavsett om den är privat eller offentlig eller om den drivs i vinstgivande eller icke vinstgivande syfte.

- 70 Det är visserligen riktigt att begreppet "ekonomisk verksamhet" skulle kunna tyda på att yrkesverksamheten måste ha en koppling till marknaden eller vara konkurrensutsatt. Men beroende på vilken språkversion som är i fråga kan orden "affär" och "företag" – antingen det ena eller det andra, eller rentav båda – ges såväl en ekonomisk, kommersiell eller industriell innebörd som en mer allmän innebörd, med betydelsen "angelägenhet", "transaktion", "uppdrag" eller "arbete". En sådan tolkning stöds av ordalydelsen i artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35, där det anges att yrkesverksamheten kan bedrivas i såväl vinstgivande som icke vinstgivande syfte.
- 71 Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska emellertid inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och systematiken i de föreskrifter som bestämmelsen ingår i samt de mål som eftersträvas med dessa föreskrifter (dom av den 30 januari 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 72 Vad för det första gäller det sammanhang som artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35 ingår i, ska det noteras att bilaga III till direktiv 2004/35 innehåller en förteckning över sådan yrkesverksamhet som direktivet omfattar. I denna bilaga omnämns verksamheter som i regel bedrivs i allmänhetens intresse genom lagstadgad delegering av uppgifter, som till exempel avfallshantering.
- 73 Det följer av den allmänna systematiken i direktiv 2004/35 att den yrkesverksamhet som avses i artikel 2 led 7 endast kan utövas av de personer som omfattas av direktivets tillämpningsområde, det vill säga verksamhetsutövare, vilka enligt artikel 2 led 6 i direktivet definieras som varje fysisk eller juridisk person, privat eller offentlig, som driver eller kontrollerar en yrkesverksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2015, Fipa Group m.fl., C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 52). Det framgår således av artikel 2 led 6, jämförd med artikel 2 led 7, i direktiv 2004/35 att begreppet "yrkesverksamhet" ska ges en vidsträckt innebörd och att det även omfattar icke-vinstgivande offentlig verksamhet som bedrivs av offentliga juridiska personer. I allmänhet har sådan verksamhet emellertid inte någon koppling till marknaden och den är inte heller konkurrensutsatt. För det fall att begreppen "affär" och "företag" i artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35 gavs en rent ekonomisk, kommersiell eller industriell innebörd, skulle således nästan all sådan offentlig verksamhet falla utanför begreppet "yrkesverksamhet".
- 74 Vad för det andra gäller de mål som eftersträvas med direktiv 2004/35 framgår det av skälen 2, 8 och 9 att i enlighet med principen om att förorenaren ska betala, syftar direktivet till att ålägga verksamhetsutövare ekonomiskt ersättningsansvar när de på grund av yrkesverksamhet som utgör en potentiell eller verklig risk för människors hälsa eller miljön orsakar miljöskador, så att de motiveras att vidta åtgärder och utveckla metoder för att minimera risken för sådana skador.
- 75 En tolkning som skulle innebära att sådan verksamhet som bedrivs i allmänhetens intresse genom lagstadgad delegering av uppgifter ska anses falla utanför begreppet "yrkesverksamhet" av det skälet att sådan verksamhet inte har någon koppling till marknaden eller inte är konkurrensutsatt, trots att begreppen "affär" och "företag" i artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35 inte nödvändigtvis har en rent ekonomisk innebörd i samtliga språkversioner, skulle frånta direktiv 2004/35 en del av dess ändamålsenliga verkan, eftersom ett stort antal verksamheter – såsom den som är aktuell i det nationella målet – som utgör en verklig risk för människors hälsa eller miljön i sådant fall skulle undantas från direktivets tillämpningsområde.
- 76 Det framgår av ovanstående att begreppet "yrkesverksamhet" i artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35 inte enbart avser verksamhet som har koppling till marknaden eller är konkurrensutsatt, utan omfattar all verksamhet som bedrivs i ett yrkesmässigt sammanhang, till skillnad från ett rent personligt eller privat sammanhang, och det omfattar följaktligen verksamhet som bedrivs i allmänhetens intresse genom lagstadgad delegering av uppgifter.

- 77 Av det ovan anförda följer att artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35 ska tolkas så, att definitionen av begreppet ”yrkesverksamhet” även avser verksamhet som bedrivs i allmänhetens intresse genom lagstadgad delegering av uppgifter.

Rättegångskostnader

- 78 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Uttrycket ”ingripanden i samband med den normala förvaltningen av områden, och som är fastställda i protokoll eller måldokument för den berörda livsmiljön eller som utförts tidigare av ägare eller verksamhetsutövare” i tredje stycket andra strecksatsen i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador ska tolkas så, att det omfattar dels alla slags administrativa eller organisatoriska åtgärder som kan påverka de skyddade arter och de skyddade naturliga livsmiljöer som förekommer inom ett område, såsom dessa åtgärder är fastställda i de protokoll eller måldokument som medlemsstaterna har antagit med stöd av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, vid behov tolkade mot bakgrund av nationella föreskrifter som antagits för att införliva dessa direktiv eller – om sådana saknas – föreskrifter som är förenliga med andemeningen i och målsättningarna med dessa direktiv, dels alla slags administrativa eller organisatoriska åtgärder som anses vara sedvanliga, allmänt erkända och vedertagna och som anses ha tillämpats av ägarna eller verksamhetsutövarna under en tillräckligt lång tid innan en skada uppstod på de skyddade arterna eller skyddade naturliga livsmiljöerna på grund av sådana åtgärder, varvid samtliga dessa åtgärder även måste vara förenliga med livsmiljödirektivets och fågeldirektivets målsättningar, särskilt med allmänt vedertagna praxis på jordbruksområdet.
- 2) Artikel 2 led 7 i direktiv 2004/35 ska tolkas så, att definitionen av begreppet ”yrkesverksamhet” även avser verksamhet som bedrivs i allmänhetens intresse genom lagstadgad delegering av uppgifter.

Underskrifter