Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

9 päivänä heinäkuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Ympäristövastuu – Direktiivi 2004/35/EY – Liitteessä I olevan kolmannen kohdan toinen luetelmakohta – Vahinko, jota ei tarvitse luokitella merkittäväksi – Käsite ”alueiden normaali hoito, sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet” – 2 artiklan 7 alakohta – Ammatillisen toiminnan käsite – Toiminta, jota harjoitetaan lakiin perustuvan tehtävien siirron nojalla yleisen edun mukaisesti – Kuuluminen käsitteen alaan

Asiassa C-297/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 26.2.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.4.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV

vastaan

Kreis Nordfriesland,

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechtsin ja

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgerichtin osallistuessa asian käsittelyyn

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) sekä tuomarit M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, edustajanaan J. Mittelstein, Rechtsanwalt,

– Kreis Nordfriesland, edustajanaan G. Koukakis, Rechtsanwalt,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, edustajanaan C. Brandt, Rechtsanwältin,

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja S. Eisenberg,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. C. Becker ja G. Gattinara,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY (EUVL 2004, L 143, s. 56) 2 artiklan 7 alakohdan ja sen liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisen luetelmakohdan tulkintaa.

2 Tämän pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV (jäljempänä Naturschutzbund Deutschland) ja Kreis Nordfriesland (Nordfrieslandin piirikunta, Saksa) ja jossa on kyse Naturschutzbund Deutschlandin vaatimuksesta toimenpiteiden toteuttamiseksi ympäristövahinkojen rajoittamiseksi ja korjaamiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/35

3 Direktiivin 2004/35 johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, kolmannessa, kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Yhteisössä on tällä hetkellä monia pilaantuneita alueita, jotka aiheuttavat merkittäviä terveysriskejä, ja biologisen monimuotoisuuden heikentyminen on nopeutunut huomattavasti viime vuosikymmenten aikana. Jos asiaan ei puututa, tulevaisuudessa alueet voivat pilaantua edelleen ja biologinen monimuotoisuus heikentyä vielä vakavammin. Ehkäisemällä ja korjaamalla mahdollisimman pitkälle ympäristövahinkoja voidaan osaltaan vaikuttaa yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen ja sen periaatteiden noudattamiseen, sellaisina kuin ne on vahvistettu perustamissopimuksessa. Paikalliset olosuhteet olisi otettava huomioon päätettäessä, miten ympäristövahingot korjataan.

(2) Ympäristövahinkojen ehkäiseminen ja korjaaminen olisi toteutettava noudattamalla perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua aiheuttamisperiaatetta sekä kestävän kehityksen periaatetta. Jotta toimijoita kannustettaisiin ottamaan käyttöön toimenpiteitä ja kehittämään käytäntöjä ympäristövahinkojen riskien saattamiseksi mahdollisimman vähiin, olisi tämän direktiivin perusperiaatteena tämän vuoksi oltava, että toiminnanharjoittaja, jonka toiminta on aiheuttanut ympäristövahingon tai välittömän uhan tällaisen vahingon tapahtumisesta, asetetaan taloudelliseen korvausvastuuseen.

(3) Tämän direktiivin tavoitetta eli ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja korjaamiseen yhteiskunnalle kohtuullisin kustannuksin tähtäävän yhteisen järjestelmän perustamista ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan tämän direktiivin laajuuden vuoksi sekä sen muuhun yhteisön lainsäädäntöön, esimerkiksi luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 päivänä annettuun neuvoston direktiiviin 79/409/ETY [(EYVL 1979, L 103, s. 1)], luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annettuun neuvoston direktiiviin 92/43/ETY [(EYVL 1992, L 206, s. 7)] sekä yhteisön vesipolitiikan puitteista 23 päivänä lokakuuta 2000 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2000/60/EY [(EYVL 2000, L 327, s. 7)], liittyvien vaikutusten takia toteuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä [EY:n perustamissopimuksen] 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

– –

(8) Tätä direktiiviä olisi sovellettava ympäristövahinkojen osalta sellaiseen ammatilliseen toimintaan, joka aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tällainen toiminta olisi periaatteessa yksilöitävä viittaamalla asiaa koskevaan yhteisön lainsäädäntöön, jossa asetetaan vaatimuksia tietyille toimille ja käytännöille, joiden katsotaan aiheuttavan mahdollisen tai todellisen riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

(9) Tätä direktiiviä olisi suojeltavien lajien ja luontotyypeille aiheutuneiden vahinkojen osalta lisäksi sovellettava ammatilliseen toimintaan, jota ei ole suoraan tai välillisesti yhteisön lainsäädännössä yksilöity sellaiseksi, joka aiheuttaa todellisen tai mahdollisen riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Tällaisissa tapauksissa toiminnanharjoittajan olisi tämän direktiivin nojalla oltava vastuussa vain siinä tapauksessa, että se on toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti.”

4 Direktiivin 2004/35 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.”

5 Direktiivin 2004/35 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1. ‘ympäristövahingolla’

a) suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvaa vahinkoa, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tällaisten vaikutusten merkittävyyttä on arvioitava suhteessa perustilaan ottaen huomioon liitteessä I esitetyt perusteet.

Suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutunut vahinko ei käsitä aiemmin todettuja haitallisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat sellaisesta toiminnanharjoittajan toimesta, johon viranomaiset ovat nimenomaisesti antaneet luvan direktiivin [92/43] 6 artiklan 3 ja 4 kohdan tai 16 artiklan tai direktiivin [79/409] 9 artiklan täytäntöönpanosäännösten mukaisesti tai, sellaisten luontotyyppien tai lajien osalta, jotka eivät kuulu yhteisön lainsäädännön piiriin, vastaavan kansallisen luonnonsuojelua koskevan lainsäädännön mukaisesti.

– –

3. ’suojeltavilla lajeilla ja luontotyypeillä’:

a) direktiivin [79/409] 4 artiklan 2 kohdassa mainittuja, liitteessä I lueteltuja tai direktiivin [92/43] liitteissä II ja IV lueteltuja lajeja;

b) direktiivin [79/409] 4 artiklan 2 kohdassa mainittujen, liitteessä I lueteltujen tai direktiivin [92/43] liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä ja direktiivin [92/43] liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä sekä direktiivin [92/43] liitteessä IV lueteltujen lajien lisääntymis- tai levähdyspaikkoja; ja

c) jäsenvaltion päätöksen mukaisesti muuta luontotyyppiä tai lajia, jota ei ole lueteltu mainituissa liitteissä, mutta jonka jäsenvaltio osoittaa vastaaviin tarkoituksiin kuin ne, joista säädetään mainituissa kahdessa direktiivissä;

– –

6. ’toiminnanharjoittajalla’ luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, sekä yksityisiä että julkisia, jotka harjoittavat tai johtavat ammatillista toimintaa tai, jos jäsenvaltion lainsäädännössä niin säädetään, joille on annettu kyseisen toiminnan teknisiä toimintoja koskeva ratkaiseva taloudellinen päätäntävalta, mukaan lukien toimintaa koskevan luvan haltija tai henkilö, joka rekisteröi toiminnan tai ilmoittaa siitä;

7. ’ammatillisella toiminnalla’: toimintaa, jota harjoitetaan taloudellisen toiminnan, liikkeen tai yrityksen puitteissa, riippumatta siitä, onko se luonteeltaan yksityistä vai julkista taikka voittoa tavoittelevaa vai voittoa tavoittelematonta;

– –”

6 Direktiivin 2004/35 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan

a) ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta, sekä ympäristövahinkojen välittömiin uhkiin, jotka ovat aiheutuneet näistä toiminnoista;

b) suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneisiin vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet muiden kuin liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta, sekä tällaisten vahinkojen välittömiin uhkiin, jotka ovat aiheutuneet näistä toiminnoista, kun toiminnanharjoittaja on toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti.”

7 Direktiivin 2004/35 19 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan direktiivin täytäntöönpanon määräajaksi 30.4.2007, ja sen 20 artiklassa säädetään, että direktiivi tulee voimaan 30.4.2004 eli päivänä, jolloin se julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

8 Direktiivin 2004/35 liitteessä I, jonka otsikko on ”2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut perusteet”, säädetään seuraavaa:

”Sellaisten vahinkojen merkittävyys, jotka vaikuttavat haitallisesti luontotyyppien tai lajien suojelun suotuisan tason saavuttamiseen tai ylläpitämiseen, on arvioitava suhteessa niiden suojelun tasoon vahingon tapahtumishetkellä sekä niiden tuottamiin palveluihin ja luonnolliseen uudistumiskykyyn. Perustilan merkittävät haitalliset muutokset olisi määritettävä muun ohessa seuraavien mitattavissa olevien tietojen perusteella:

– yksilöiden lukumäärä, niiden esiintymistiheys tai esiintymisalue;

– tiettyjen yksilöiden tai vahingoittuneen alueen merkitys suhteessa kyseisen lajin tai luontotyypin suojeluun, lajin tai luontotyypin harvinaisuus (arvioituna paikallisesti, alueellisesti ja ylemmällä tasolla, yhteisön taso mukaan luettuna);

– lajin leviämiskyky (kyseiselle lajille tai kannalle ominaisen dynamiikan mukaan) tai elinkelpoisuus eli luontotyypin luontainen uudistumiskyky (sille tyypillisen lajeille tai niiden kannoille ominaisen dynamiikan mukaan);

– lajin tai luontotyypin kyky palautua nopeasti vahingon tapahduttua ilman muita toimia kuin tehostetut suojelutoimet sellaiseen tilaan, joka johtaa pelkästään lajin tai luontotyypin dynamiikan ansiosta tilaan, jota voidaan pitää perustilaa vastaavana tai sitä parempana.

Vahingot, joilla on todistettavasti vaikutuksia ihmisten terveyteen, on luokiteltava merkittäviksi vahingoiksi.

Seuraavia ei tarvitse luokitella merkittäviksi vahingoiksi:

– kielteiset muutokset, jotka ovat vähäisempiä kuin kyseisen lajin tai luontotyypin kannalta normaaleiksi katsottavat luonnolliset vaihtelut,

– kielteiset muutokset, jotka johtuvat luonnollisista syistä tai toimista, jotka kuuluvat alueiden normaaliin hoitoon sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet,

– lajeille tai elinympäristöille aiheutuneet vahingot, joiden osalta on todettu, että lajit tai elinympäristöt palautuvat lyhyessä ajassa ja ilman toimenpiteitä joko perustilaan tai sellaiseen tilaan, joka johtaa pelkästään lajin tai luontotyypin dynamiikan ansiosta tilaan, jota voidaan pitää perustilaa vastaavana tai sitä parempana.”

Luontotyyppidirektiivi

9 Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7; jäljempänä luontotyyppidirektiivi) 1 artiklan j alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

j) ’alueella’ maantieteellisesti määriteltyä aluetta, joka on selvästi rajattu;

10 Luontotyyppidirektiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan.

2. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.

3. Tämän direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.”

Lintudirektiivi

11 Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY (EUVL 2010, L 20, s. 7; jäljempänä lintudirektiivi) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi koskee kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella, johon perustamissopimusta sovelletaan. Sen tavoitteena on näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely, ja se antaa säännökset niiden hyödyntämisestä.”

12 Lintudirektiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon.”

Saksan oikeus

13 Luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta 29.7.2009 annetun lain (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege; BGBl. 2009 I, s. 2542; jäljempänä BNatSchG), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 19 §:n 5 momentin toisen virkkeen 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Merkittävää vahinkoa ei tavallisesti katsota tapahtuneen silloin, kun kyseessä ovat kielteiset muutokset, jotka johtuvat luonnollisista syistä tai toimista, jotka kuuluvat alueiden normaaliin hoitoon sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet.”

14 BNatSchG:n 5 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Maatalouskäytössä on maatalouteen sovellettaviin säännöksiin ja [17.3.1998 annetun] liittovaltion maaperänsuojelulain [(Bundes-Bodenschutzgesetz; BGBl. 1998 I, s. 502)] 17 §:n 2 momenttiin perustuvien vaatimusten lisäksi noudatettava muun muassa seuraavia hyvän ammatillisen käytännön periaatteita:

1. hoito on sopeutettava paikallisiin olosuhteisiin ja on varmistettava kestävä maan hedelmällisyys sekä alueiden pitkäaikainen käyttökelpoisuus

2. hyötyalan luontaisiin olosuhteisiin (maaperä, vesi, kasvisto, eläimistö) ei saa puuttua enempää kuin mikä on tarpeen kestävän tuoton saavuttamiseksi

3. biotooppien verkottumiseksi tarvittavat maisemaelementit on säilytettävä, ja niitä on mahdollisuuksien mukaan lisättävä

4. karjanhoidon on oltava tasapainoisessa suhteessa kasvinviljelyyn ja haitallisia ympäristövaikutuksia on vältettävä

5. eroosion uhkaamilla rinnealueilla, tulva-alueilla, korkean pohjavedenpinnan alueilla sekä suoalueilla on pidätyttävä laidunmaiden muokkaamisesta maatalouskäyttöön, viljelyä varten tms.

6. lannoitteita ja kasvinsuojeluaineita on käytettävä maatalouden erikoislainsäädännön mukaisella tavalla; on laadittava asiakirjat lannoitteiden käytöstä 26.5.2017 annetun lannoiteasetuksen [(Düngeverordnung; BGBl. 2017 I, s. 1305)] voimassa olevan toisinnon 10 §:n mukaisesti sekä asiakirjat kasvinsuojeluaineiden käytöstä kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 (EUVL 2009, L 309, s. 1) 67 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti.”

15 Ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta 10.5.2007 annetun lain (Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden; BGBl. 2007 I, s. 666; jäljempänä USchadG), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 2 §:n 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”ammatillisella toiminnalla [tarkoitetaan] toimintaa, jota harjoitetaan taloudellisen toiminnan, liikkeen tai yrityksen puitteissa, riippumatta siitä, onko se luonteeltaan yksityistä vai julkista taikka voittoa tavoittelevaa vai voittoa tavoittelematonta.”

16 Vesitaloudesta 31.7.2009 annetun lain (Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts; BGBl. 2009 I, s. 2585; jäljempänä WGH), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 39 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Pintavesien kunnossapito käsittää pintavesistä huolehtimisen ja niiden kehittämisen julkisoikeudellisena velvoitteena (kunnossapitovelvollisuus).”

17 WHG:n 40 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Pintavesien kunnossapito kuuluu vesistöjen omistajille, jollei sitä ole annettu osavaltion säännöksissä paikallisten julkisyhteisöjen, vesi- ja maa-asiain hoitokuntien, kuntayhtymien tai muiden julkisoikeudellisten laitosten tehtäväksi.”

18 11.2.2008 annetun Schleswig-Holsteinin osavaltion vesilain (Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein; Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig Holstein, 2008, s. 91), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 38 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Vesistöjen kunnossapito käsittää WHG:n 39 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi erityisesti myös asianmukaisen veden poisvirtauksen ylläpitämisen ja varmistamisen, – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Osa Schleswig-Holsteinin osavaltion (Saksa) länsiosassa sijaitsevasta Eiderstedtin niemimaasta osoitettiin vuosina 2006–2009 suojelualueeksi muun muassa mustatiiraesiintymän (*Chlidonias niger*) – pääasiallisesti Atlantin rannikon suoalueilla elävä rauhoitettu vesilintu, joka on kooltaan noin 15–30 cm suuruinen, sulkapeitteeltään siniharmaa ja jonka pää on väriltään musta – vuoksi. Hoitosuunnitelman mukaan kyseisen lajin suojelualuetta käytetään suurimmaksi osaksi perinteiseen laajoja maa-alueita edellyttävään laiduntamiseen, ja se on erityisesti kokonsa perusteella lajin tärkein lisääntymisalue osavaltiossa.

20 Eiderstedtin niemimaalla asuminen ja maatalous edellyttävät maa-alueiden kuivattamista. Maankuivatus tapahtuu palstojen välille sijoitettujen ojien avulla siten, että vesi lasketaan niistä kanavaverkostoon, ja ojien kunnossapidosta vastaavat niiden vieressä sijaitsevien alueiden käyttäjät. Purkuvesistöinä toimivien sulkukanavien ylläpitovelvollisuus kuuluu Eiderestedtin niemimaan 17:lle vesi- ja maa-asiainhoitokunnalle.

21 Vesi- ja maa-asiainhoitokunta Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka toimii näiden 17 hoitokunnan kattojärjestönä. Yksi sille lailla osoitetuista tehtävistä on sen julkisoikeudellinen velvoite huolehtia pintavesistä. Tätä varten se ylläpitää muun muassa Adamsielin sulku- ja pumppuasemaa. Aseman avulla kuivatetaan maata kaikkien näiden kattojärjestöön kuuluvien hoitokuntien toimivaltaan kuuluvalla alueella tietyssä vedenkorkeudessa automaattisesti käynnistyvän pumpun avulla. Vedenkorkeus saadaan laskemaan tämän pumppausmekanismin avulla.

22 Naturschutzbund Deutschland katsoi, että Deich- und Hauptsielverband Eiderstedtin pumppuaseman käytöstä on aiheutunut mustatiiraa haittaavia ympäristövahinkoja, minkä vuoksi se vaati Kreis Nordfrieslandilta (Nordfrieslandin piirikunta, Saksa) direktiivin 2004/35 täytäntöönpanemiseksi annetun USchadG:n nojalla toimenpiteiden toteuttamista vahinkojen rajoittamiseksi ja korjaamiseksi. Naturschutzbund Deutschlandin vaatimus hylättiin.

23 Naturschutzbund Deutschland riitautti hylkäävän päätöksen tuloksetta Verwaltungsgerichtissä (hallintotuomioistuin, Saksa), minkä jälkeen se valitti tämän hallintotuomioistuimen tuomiosta Oberverwaltungsgerichtiin (osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa), joka kumosi tuomion ja velvoitti Kreis Nordfrieslandin tekemään uuden päätöksen.

24 Kreis Nordfriesland ja Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt tekivät päätöksestä Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtille (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa).

25 Sen selvittämiseksi, voidaanko katsoa, ettei pääasiassa kyseessä olevia ympäristövahinkoja ole pidettävä BNatSchG:n, jolla direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toinen luetelmakohta on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, 19 §:n 5 momentin toisen virkkeen 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla merkittävinä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, miten on tulkittava liitteessä käytettyä ilmaisua ”alueiden normaali hoito sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet”.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa erityisesti vastauksen ensiksikin siihen, onko hoidon käsite ymmärrettävä siten, että se koskee yksinomaan maatalouteen liittyviä toimenpiteitä, vai kuuluuko sen alaan myös maatalousmaiden kasteluun ja kuivattamiseen tarkoitetun pumppuaseman käyttäminen; ja toiseksi, onko hoidon luonnetta normaalina hoitona arvioitava yksinomaan luontotyyppiä koskevien rekistereiden ja tavoiteasiakirjojen kannalta vai voidaanko sitä arvioida myös muiden kansallisen oikeuden yleisten periaatteiden, kuten BNatSchG:n 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun hyvää ammatillista käytäntöä koskevan vaatimuksen valossa; kolmanneksi, merkitseekö omistajan tai toiminnanharjoittajan toteuttama aiempi hoito yksinomaan sitä, että hoito on pitänyt toteuttaa jollakin

määrätyllä hetkellä ennen kuin direktiivi 2004/35 piti saattaa osaksi kansallista oikeutta eli ennen 30.4.2007 vai onko niin, että hoidon on pitänyt jatkua kyseisenä päivänä, ja neljänneksi, onko tällaisen aiemman hoidon pitänyt tapahtua luontotyyppiä koskevista rekistereistä ja tavoiteasiakirjoista riippumatta.

27 Sen selvittämiseksi, oliko Deich- und Hauptsielverband Eiderstedtin pumppuaseman käyttöä pidettävä USchadG:n 2 §:n 4 kohdassa, jolla direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohta on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, tarkoitettuna ammatillisena toimintana, kansallinen tuomioistuin kysyy lisäksi siltä varalta, että ensimmäiseen osaan sen kysymyksiä vastataan myöntävästi, voidaanko toimintaa, jota harjoitetaan lakiin perustuvan tehtävän siirron nojalla yleisen edun mukaisesti, pitää tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla ammatillisena.

28 Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on tämän vuoksi päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. a) Käsittääkö [– – direktiivin 2004/35 – –] liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu hoidon käsite toiminnot, jotka liittyvät erottamattomasti maaperän tuoton välittömään käyttöön?

Mikäli tähän kysymykseen vastataan myöntävästi:

b) Millä edellytyksin hoitoa, sellaisena kuin se on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa, on pidettävä [direktiivissä 2004/35] tarkoitetulla tavalla normaalina?

c) Mitä ajallista kriteeriä sovelletaan tarkasteltaessa, onko hoito ympäristövastuudirektiivissä tarkoitetulla tavalla sellaista hoitoa, jota alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat aiemmin toteuttaneet?

d) Onko vastaus kysymykseen siitä, onko hoito ympäristövastuudirektiivissä tarkoitetulla tavalla sellaista hoitoa, jota alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat aiemmin toteuttaneet, riippumaton luontotyyppiä koskevista rekistereistä ja tavoiteasiakirjoista?

2) Onko toiminta, jota harjoitetaan lakiin perustuvan tehtävien siirron nojalla yleisen edun mukaisesti, [direktiivin 2004/35] 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua ammatillista toimintaa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

29 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, miten on tulkittava direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa käytettyä ilmaisua “alueiden normaali hoito, sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet”.

30 Todettakoon aluksi, että ensimmäinen kysymys on esitetty asiayhteydessä, jossa on kyse ”ympäristövahingosta”, jonka on väitetty aiheutuneen tietylle lintulajille, mustatiiralle (*Chlidonias niger*).

31 Tämän osalta on muistettava, että direktiivin 2004/35 tarkoituksena on ympäristönsuojelun korkeaan tasoon sekä ennalta varautumisen periaatteeseen ja aiheuttamisperiaatteeseen perustuvan ympäristövastuujärjestelmän käyttöön ottaminen toiminnanharjoittajien aiheuttamien ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2017, Túrkevei Tejtermelő Kft., C-129/16, EU:C:2017:547, 47 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdassa määritellyissä kolmessa vahinkoryhmässä, jotka kuuluvat ympäristövahingon käsitteen alaan, on tämän säännöksen a alakohdassa mainittu ne suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvat vahingot, joiden perusteella direktiiviä voidaan soveltaa niin sen 3 artiklan 1 kohdan a kuin b alakohdankin nojalla.

33 Suojeltavien lajien ja luontotyyppien käsite on ymmärrettävä direktiivin 2004/35 2 artiklan 3 alakohdan mukaan siten, että siinä viitataan muun muassa luontotyyppidirektiivissä ja lintudirektiivissä lueteltuihin lajeihin ja luontotyyppeihin, joihin mustatiira (*Chlidonias niger*) kuuluu jälkimmäisen direktiivin liitteen I mukaan, kun taas tällaisille lajeille ja luontotyypeille aiheutuneet vahingot määritellään direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa, vahingoksi, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

34 Direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa käytetty haitan merkittävyyttä osoittava adverbi [(sen ranskankielisessä versiossa ”gravement”)] osoittaa, että vain sellaiset vahingot, joita voidaan pitää jossain määrin vakavina ja jotka on direktiivin liitteessä I luonnehdittu merkittäviksi vahingoiksi, voidaan katsoa suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneiksi vahingoiksi, mikä tarkoittaa sitä, että kussakin konkreettisessa yksittäistapauksessa on tarpeen arvioida asianomaisen vahingon vaikutusten laajuus.

35 Direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään edelleen, että tällainen arviointi on suoritettava suhteessa asianomaisten lajien ja luontotyyppien perustilaan ottamalla huomioon liitteessä I esitetyt perusteet. Tämän osalta liitteessä I olevissa kahdessa ensimmäisessä kohdassa luetellaan perusteet sen määrittämiseksi, onko perustilaan kohdistuva haitta merkittävä vai ei, ja todetaan samalla, että vahingot, joilla on todistettavasti vaikutuksia ihmisten terveyteen, on katsottava merkittäviksi vahingoiksi.

36 Direktiivin 2004/35 liitteessä I olevassa kolmannessa kohdassa todetaan kuitenkin, että siinä lueteltuja vahinkoja ei tarvitse luokitella merkittäviksi vahingoiksi. Verbi-ilmaisun ”ei tarvitse” käyttö osoittaa, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus katsoa silloin, kun ne saattavat direktiiviä 2004/35 osaksi kansallista oikeusjärjestystään, että tällaiset vahingot ovat tai eivät ole direktiivin liitteessä I tarkoitetulla tavalla merkittäviä.

37 Direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan toisessa alakohdassa säädetään lisäksi, että suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutunut vahinko ei käsitä haitallisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat sellaisesta toiminnanharjoittajan toimesta, johon viranomaiset ovat nimenomaisesti antaneet luvan luontotyyppidirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdan tai 16 artiklan tai lintudirektiivin 9 artiklan täytäntöönpanosäännösten mukaisesti tai, sellaisten luontotyyppien tai lajien osalta, jotka eivät kuulu unionin lainsäädännön piiriin, vastaavan kansallisen luonnonsuojelua koskevan lainsäädännön mukaisesti. Tästä seuraa, että kaikki direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan toisen alakohdan soveltamisalaan kuuluvat vahingot jäävät automaattisesti suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneen vahingon käsitteen ulkopuolelle.

38 Ensimmäinen kysymys, joka koskee lintudirektiivin liitteessä I tarkoitetulle suojeltavalle luonnonvaraiselle lajille väitetysti aiheutunutta vahinkoa, on näin ollen aiheellinen vain siinä tapauksessa, ettei direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan toiseen alakohtaan sisältyvän vaihtoehdon ensimmäisen osan mukaista rajoitusta voida soveltaa.

39 Näin ollen vahinkoa, joka on aiheutunut pumppuaseman käytöstä, johon toimivaltaiset viranomaiset ovat nimenomaisesti antaneet luvan direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan toisessa alakohdassa mainittujen luontotyyppidirektiivin tai lintudirektiivin säännösten perusteella, ei voitaisi katsoa direktiivin 2004/35 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdassa tarkoitetuksi suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneeksi vahingoksi, eikä se näin kuuluisi direktiivin soveltamisalaan sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan eikä sen b alakohdan perusteella.

40 Alustavasti on vielä huomautettava siitä, että niiden vahinkojen joukossa, joita jäsenvaltioiden ei tarvitse luokitella merkittäviksi vahingoiksi direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan nojalla, mainitaan tämän kohdan toisessa luetelmakohdassa sellaiset kielteiset muutokset, jotka johtuvat luonnollisista syistä tai toimista, jotka kuuluvat alueiden normaaliin hoitoon sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet. Luetelmakohdassa säädetään näin kahdesta tapauksesta, joissa vahinkoja ei tarvitse luokitella merkittäviksi vahingoiksi, eli yhtäältä kun kyse on luonnollisista syistä johtuvista vahingoista tai toisaalta kun kyse on alueiden normaaliin hoitoon kuuluvista toimista johtuvista vahingoista, minkä lisäksi on huomattava, että jälkimmäiseen tapaukseen, jota ensimmäinen kysymys koskee, sisältyy vaihtoehto, joka muodostuu kahdesta osasta.

41 Tässä yhteydessä on syytä mainita siitä, että Saksan liittotasavalta on saattanut direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetut kaksi eri tapausta osaksi kansallista oikeuttaan BNatSchG:n 19 §:n 5 momentin toisen virkkeen 2 kohdalla, ja ottanut siihen mainitun toisen luetelmakohdan sanamuodoltaan sellaisena kuin se on direktiivin 2004/35 saksankielisessä versiossa.

42 Todettakoon, kuten Kreis Nordfriesland on kirjallisissa huomautuksissaan esittänyt, että saksankielinen versio eroaa sanamuodoltaan muista kieliversioista direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen osalta. Direktiivin muissa kuin saksankielisessä versiossa adjektiivi ”normaali” liittyy näet välittömästi pääsanaan ”hoito” niin, että ilmaisu ”normaali hoito” kytkeytyy liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen sisältämän vaihtoehdon kumpaankin osaan, kun taas saksankielisessä versiossa vain ”hoito” kytkeytyy näihin tämän vaihtoehdon kahteen osaan ja adjektiivi ”normaali” puolestaan vain ensimmäiseen näistä osista.

43 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että jossakin kielitoisinnossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa tältä osin etusijaa muihin kielitoisintoihin nähden. Tällainen lähestymistapa ei nimittäin vastaisi unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen vaatimusta. Erikielisten toisintojen poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (tuomio 9.3.2017, GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Tämän osalta on tuotava esiin, kuten edellä 34–37 kohdassa on todettu, että direktiivissä 2004/35 on omaksuttu suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvista vahingoista laaja määritelmä säätämällä, että toiminnanharjoittajien on vastattava kaikista merkittävistä vahingoista, lukuun ottamatta direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdan toisessa alakohdassa tyhjentävästi lueteltuja vahinkoja ja niitä vahinkoja, joita jäsenvaltiot eivät katso direktiivin liitteessä I olevan kolmannen kohdan nojalla merkittäviksi vahingoiksi.

45 Siltä osin kuin näillä säännöksillä estetään lähtökohtaisesti ympäristövastuujärjestelmän soveltaminen tiettyihin vahinkoihin, joista voi aiheutua haittaa suojeltaville lajeille ja luontotyypeille, ja poiketaan näin direktiivin 2004/35 perimmäisestä tavoitteesta eli pyrkimyksestä perustaa ympäristövahinkojen ehkäisemiseen ja korjaamiseen tähtäävä yhteinen järjestelmä alueiden yhä pahenevan pilaantumisen ja

luonnon monimuotoisuuden yhä vakavamman köyhtymisen torjumiseksi tehokkaasti, niitä on välttämättä tulkittava suppeasti (ks. analogisesti tuomio 16.5.2019, Plessers, C-509/17, EU:C:2019:424, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Mitä tulee erityisesti direktiivin 2004/35 liitteessä I olevassa kolmannessa kohdassa tarkoitettuihin vahinkoihin, on todettava, että vaikka tämän kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa on kyse asianomaisen lajin tai luontotyypin kannalta vähemmän merkittävistä vahingoista, kohdan toisessa luetelmakohdassa on kyse vahingoista, jotka voivat olla ulottuvuudeltaan huomattavia riippuen niistä luonnollisista syistä, jotka vaikuttavat asianomaiseen lajiin tai luontotyyppiin, tai hoitoon liittyvistä toimenpiteistä, joita toiminnanharjoittaja on toteuttanut.

47 Se, että myönnettäisiin, niin kuin direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisen luetelmakohdan saksankielisessä versiossa, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus vapauttaa toiminnanharjoittajat ja omistajat kaikesta vastuusta yksinomaan siksi, että vahinko on aiheutunut aiemmista hoitoon liittyvistä toimenpiteistä ja näin riippumatta siitä, ovatko ne luonteeltaan normaaleja, loukkaisi sekä direktiivin taustalla olevia periaatteita että sen perimmäisiä tavoitteita.

48 Tämä lähestymistapa merkitsisi näet sitä, että jäsenvaltioille tunnustettaisiin mahdollisuus sallia ennalta varautumisen periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen vaatimusten vastaisesti erittäin vahingollisia ja sellaisille alueille, joilla suojeltavia lajeja ja luontotyyppejä esiintyy, soveltumattomia toimenpiteitä yksinomaan siitä syystä, että ne perustuvat aiempaan käytäntöön, jolloin niillä saatettaisiin vaarantaa tai jopa tuhota tällaiset lajit tai luontotyypit ja kasvattaa vaaraa luonnon monimuotoisuuden köyhtymisestä niiden suojeluvelvoitteiden vastaisesti, joita jäsenvaltioilla on luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin nojalla. Tällaisella lähestymistavalla laajennettaisiin kohtuuttomalla tavalla niiden poikkeusten alaa, joista säädetään direktiivin 2004/35 liitteessä I olevassa kolmannessa kohdassa ja vietäisiin tällä direktiivillä käyttöön otetulta ympäristövastuujärjestelmältä osa sen tehokkaasta vaikutuksesta sulkemalla sen soveltamisalan ulkopuolelle toiminnanharjoittajan tarkoituksellisesta ja epänormaalista toimesta aiheutuvat mahdollisesti merkittävät vahingot.

49 Tästä seuraa, että direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisen luetelmakohdan saksankielistä versiota on tulkittava siten, että muiden kieliversioiden tavoin siinä käytetty adjektiivi ”normaali” on kytkettävä suoraan hoidon käsitteeseen ja että ilmaisu ”normaali hoito” koskee tässä toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen sisältämän vaihtoehdon kumpaakin osaa.

50 Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava nämä alustavina esiin tuodut näkökohdat huomioon ottaen.

51 On huomattava, että direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisen luetelmakohdan mukaan siinä mainitun hoidon on kohdistuttava tiettyyn alueeseen. Tämän osalta on korostettava, että viimeksi mainitulla käsitteellä voidaan viitata luontotyyppidirektiivissä ja lintudirektiivissä tarkoitetulla tavalla muun muassa alueisiin, joilla suojeltavia lajeja tai luontotyyppejä esiintyy. Direktiivin 2004/35 liitteessä I, johon direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan a alakohdassa viitataan, on näet yhtäältä kyse yksinomaan suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvista vahingoista, ja toisaalta suojeltavat lajit ja luontotyypit ovat, kuten edellä 33 kohdassa on todettu, luontotyyppidirektiivissä ja lintudirektiivissä lueteltuja lajeja ja luontotyyppejä.

52 Adjektiivi ”normaali” vastaa puolestaan direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisen luetelmakohdan muissa kieliversioissa käytettyjä adjektiiveja ”tavanomainen”, ”tavallinen” tai ”yleinen”, kuten esimerkiksi espanjakielisessä versiossa käytetty ”corriente” tai kreikankielisessä versiossa käytetty ”συνήθη”. Jottei adjektiivilta ”normaali” vietäisi tehokasta vaikutusta ympäristönsuojeluun liittyvissä kysymyksissä, on kuitenkin lisättävä, että hoitoa voidaan pitää normaalina vain, jos se on hyvien käytäntöjen, erityisesti maataloudessa noudatettavien hyvien käytäntöjen, mukaista.

53 Edellä tarkasteltujen näkökohtien perusteella direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa käytetty alueiden normaalin hoidon käsite on ymmärrettävä siten, että se kattaa kaikki toimenpiteet, joiden avulla alueita, joilla suojeltavia lajeja tai luontotyyppejä esiintyy, voidaan hallinnoida tai hoitaa hyvin muun muassa maataloudessa yleisesti hyväksyttyjen käytäntöjen mukaisesti.

54 Tässä yhteydessä on todettava lisäksi, että koska sellaisen alueen hoitoon, jolla esiintyy luontotyyppidirektiivissä ja lintudirektiivissä tarkoitetulla tavalla suojeltavia lajeja ja luontotyyppejä, kuuluvat välttämättä kaikki alueella esiintyvien lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi toteutetut toimenpiteet, se, mitä on pidettävä tällaisen alueen normaalina hoitona, on määritettävä suhteessa tarpeellisiin toimenpiteisiin, joita jäsenvaltioiden on toteutettava luontotyyppidirektiivin 2 artiklan 2 kohdan ja lintudirektiivin 2 artiklan nojalla mainitulla alueella esiintyvien lajien ja luontotyyppien suojelemiseksi, ja erityisesti suhteessa luontotyyppidirektiivin 6 ja 12–16 artiklassa sekä lintudirektiivin 3–9 artiklassa yksityiskohtaisesti lueteltuihin hoitoon liittyviin toimenpiteisiin.

55 Tästä seuraa, että luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvan alueen hoitoa voidaan pitää normaalina vain, jos se on näiden direktiivien tavoitteiden ja niissä säädettyjen velvoitteiden mukaista.

56 Tämän osalta on todettava vielä, että kun otetaan huomioon tietyn alueen ja sillä esiintyvien lajien ja luontotyyppien välinen vuorovaikutus sekä esimerkiksi alueella toteutettavien erilaisten hoitomuotojen vaikutus näihin lajeihin ja luontotyyppeihin, olivatpa nämä nimenomaisesti tällaisten toimien kohteena tai eivät, hoitoon liittyvissä toimenpiteissä, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin perusteella niiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja niissä säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi, on välttämättä otettava huomioon alueen ominaispiirteet, kuten ihmisten toiminta alueella.

57 Vastattaessa erityisesti ensimmäisen kysymyksen a kohtaan, sellaisena kuin se on ymmärrettävä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvaamassa asiayhteydessä, on korostettava, että normaalin hoidon käsitteen alaan voivat kuulua muun muassa sellaisilla alueilla, joilla suojeltavia lajeja ja luontotyyppejä esiintyy, harjoitetut maatalouselinkeinot kokonaisuutena tarkastellen eli mukaan lukien niihin välttämättä liittyvä kastelun ja kuivatuksen kaltainen toiminta ja näin myös pumppuaseman käyttäminen.

58 Direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen sisältämän vaihtoehdon ensimmäinen osa tukee tätä tulkintaa. Vaihtoehdon ensimmäisessä osassa vahvistetaan näet – toteamalla, että normaali hoito on ymmärrettävä sellaisena kuin se on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa – että tällainen hoito on määriteltävä ottaen huomioon kaikki hoitoon liittyvät toimenpiteet, joita jäsenvaltiot toteuttavat luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin perusteella huolehtiakseen velvollisuuksistaan näillä direktiiveillä suojeltavien lajien ja luontotyyppien säilyttämiseksi ja ennalleen saattamiseksi.

59 Vaikka onkin niin, ettei yhdessäkään luontotyyppidirektiivin tai lintudirektiivin säännöksessä mainita luontotyyppejä koskevien rekistereiden eikä tavoiteasiakirjojen käsitteitä, tiettyjen jäsenvaltioiden omaksumista käytännöistä, sellaisena kuin ne on kuvattu muun muassa komission kertomuksessa luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun direktiivin 92/43/ETY täytäntöönpanosta [SEK(2003) 1478] tai vesiviljelyä ja Natura 2000 -ohjelmaa koskevien komission suuntaviivojen liitteestä 2, nähdään että niin luontotyyppejä koskevat rekisterit kuin tavoiteasiakirjatkin ovat niitä asiakirjoja, jotka jäsenvaltioiden on hyväksyttävä luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin nojalla toimiakseen direktiivin tavoitteiden mukaisesti ja noudattaakseen niille näiden direktiivien nojalla kuuluvia suojeluvelvoitteita.

60 Lisäksi ensimmäisen kysymyksen b kohtaan, sellaisena kuin se on edellä 26 kohdassa tarkemmin yksilöitynä, vastattaessa on korostettava, että vaikka silloin, kun kyse on direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen sisältämän vaihtoehdon ensimmäisestä osasta, se, onko kyse normaalista hoidosta, on ratkaistava sellaisten hoitoa koskevien asiakirjojen perusteella, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin perusteella, jäsenvaltion tuomioistuinta, joka joutuu konkreettisessa tapauksessa arvioimaan, onko tietty hoitoon liittyvä toimenpide luonteeltaan normaali, ei voida estää – siinä tapauksessa, että näissä hoitoa koskevissa asiakirjoissa ei ole riittäviä tietoja tällaisen arvioinnin suorittamiseksi eikä toimenpiteen luonnetta normaalina voida määrittää sen enempää myöskään kyseisen vaihtoehdon toisen osan perusteella – arvioimasta näitä asiakirjoja niiden tavoitteiden ja velvoitteiden kannalta, joista on säädetty luontotyyppidirektiivissä ja lintudirektiivissä, tai näiden direktiivien täytäntöönpanemiseksi annettujen taikka näiden puuttuessa sellaisten kansallisten oikeussääntöjen avulla, jotka ovat näiden direktiivien hengen ja tavoitteiden mukaisia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tämän osalta ratkaistava, täyttävätkö BNatSchG:n 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut hyvät ammatilliset käytännöt, joihin se on ajatellut tukeutua arvioidessaan, onko Eiderstedtin alueen hoito luonteeltaan normaalia, nämä vaatimukset.

61 Lisäksi on todettava, että tietyn alueen normaali hoito voi perustua myös – niin kuin direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen sisältämän vaihtoehdon toisesta osasta käy ilmi – siihen, miten omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet. Vaihtoehdon toinen osa kattaa siis hoitoon liittyvät toimenpiteet, joita voidaan pitää asianomaisella alueella tavanomaisina siksi, että niitä on toteutettu siellä tietyn ajanjakson ajan, edellyttäen kuitenkin, kuten edellä 55 kohdassa on todettu, ettei niillä vaaranneta luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin tavoitteiden saavuttamista ja niissä säädettyjen velvoitteiden noudattamista.

62 Ensimmäisen kysymyksen d kohtaan vastattaessa on huomattava, että mainitussa toisessa osassa on kyse hoitoon liittyvistä toimenpiteistä, joita ei ehkä ole määritelty niissä hoitoa koskevissa asiakirjoissa, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin perusteella. Vaikkei periaatteessa voidakaan sulkea pois sitä, että tietty aikaisempi hoitoon liittyvä toimenpide on myös saattanut olla mainittu niissä asiakirjoissa, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin perusteella, ja että se voi kuulua yhtä lailla niin direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen sisältämän vaihtoehdon ensimmäisen kuin toisenkin osan alaan, nämä osat toisistaan erottava rinnastuskonjunktio osoittaa näet selvästi, että niitä voidaan soveltaa toisistaan riippumatta. Tilanne voi olla tämä esimerkiksi silloin, kun hoitoa koskevia asiakirjoja ei ole vielä laadittu tai kuin tiettyä omistajien tai toiminnanharjoittajien aiemmin toteuttamaa hoitoon liittyvää toimenpidettä ei ole mainittu näissä asiakirjoissa.

63 Ensimmäisen kysymyksen c kohdassa tarkoitetun aiemmin toteutetun hoidon osalta on korostettava, että kun otetaan huomioon, että tietty hoitoon liittyvä toimenpide voi yhtä lailla kuulua kumman tahansa mainitun vaihtoehdon kahden eri osan alaan, sitä, onko kyseessä aiemmin toteutettu hoito, ei voida määrittää yksinomaan hoitoa koskevien asiakirjojen hyväksymispäivän perusteella.

64 Koska unionin lainsäätäjä ei ole tarkentanut direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisen luetelmakohdan sanamuodossa aikakriteeriä, jonka mukaisesti on arvioitava, onko kyseessä aiemmin toteutettu hoito, on katsottava, ettei tätä voida arvioida direktiivin 2004/35 voimaantulohetken eikä sen täytäntöönpanohetken, joista säädetään sen 20 artiklassa ja 19 artiklan 1 kohdassa, perusteella. Tällainen tulkinta johtaisi sitä paitsi siihen, että direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen sisältämän vaihtoehdon toinen osa rajattaisiin koskemaan yksinomaan sellaisia käytäntöjä, jotka ovat alkaneet ennen jompaakumpaa näistä päivämääristä, ja tehtäisiin tämä toinen osa suurelta osin asiallisesti merkityksettömäksi kieltämällä jäsenvaltioita tukeutumasta siihen sellaisten hoitoon

liittyvien toimenpiteiden osalta, joita omistajat ja toiminnanharjoittajat ovat toteuttaneet näiden päivämäärien jälkeen. Näin horjutettaisiin olennaisen tärkeää tasapainoasetelmaa, jonka unionin lainsäätäjä on halunnut luoda.

65 Näin ollen ja kun otetaan huomioon, että direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun jälkimmäisen tapauksen tavoitteena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus vapauttaa omistajat ja toiminnanharjoittajat vastuusta niiden vahinkojen osalta, joita suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuu asianomaisen alueen normaalista hoidosta, on katsottava, että se, onko kyseessä aiempi käytäntö, voidaan määritellä vain vahingon syntyhetken perusteella. Siis vain, jos normaalia hoitokäytäntöä on noudatettu riittävän kauan aikaa aina vahingon syntymiseen saakka ja jos käytäntö on yleisesti hyväksytty ja vakiintunut, voidaan katsoa, ettei tällainen vahinko ole merkittävä.

66 Ensimmäiseen kysymykseen on edellä tarkastellut näkökohdat huomioon ottaen vastattava, että direktiivin 2004/35 liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa käytetty ilmaisu ”alueiden normaali hoito, sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet” on ymmärrettävä siten, että se kattaa yhtäältä kaikki alueen hallintoon tai hoitoon liittyvät toimenpiteet, jotka saattavat vaikuttaa siellä esiintyviin suojeltaviin lajeihin ja luontotyyppeihin, sellaisina kuin toimenpiteet on kuvattu hoitoa koskevissa asiakirjoissa, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin perusteella ja joita on tarvittaessa tulkittava tukeutumalla kaikkiin kyseisten kahden direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettuihin tai näiden puuttuessa sellaisiin kansallisiin oikeussääntöihin, jotka ovat näiden direktiivien hengen ja tavoitteiden mukaisia, ja toisaalta kaikki alueiden hallintoon tai hoitoon liittyvät toimenpiteet, joita pidetään tavanomaisina, jotka on yleisesti hyväksytty, jotka ovat vakiintuneita ja joita omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat toteuttaneet riittävän kauan aikaa aina tästä toimenpiteestä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneen vahingon syntymiseen saakka, minkä lisäksi kaikkien tällaisten toimenpiteiden on oltava luontotyyppidirektiivin ja lintudirektiivin perimmäisten tavoitteiden ja muun muassa maataloudessa yleisesti hyväksyttyjen käytäntöjen mukaisia.

Toinen kysymys

67 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toinen kysymys koskee sitä, onko direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohtaa tulkittava siten, että siinä määritellyllä ammatillisen toiminnan käsitteellä tarkoitetaan myös toimintaa, jota harjoitetaan lakiin perustuvan tehtävien siirron nojalla yleisen edun mukaisesti.

68 Tämän osalta on mainittava siitä, että direktiivin 2004/35 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat yksinomaan vahingot, jotka aiheutuvat ammatillisesta toiminnasta, sellaisena kuin tämä käsite on määritelty direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohdassa.

69 Viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään, että ammatillinen toiminta on ymmärrettävä toiminnaksi, jota harjoitetaan taloudellisen toiminnan, liikkeen tai yrityksen puitteissa riippumatta siitä, onko se luonteeltaan yksityistä vai julkista taikka voittoa tavoittelevaa vai voittoa tavoittelematonta.

70 Tästä syystä, vaikka onkin niin, että taloudellisen toiminnan käsitteen voitaisiin ajatella tarkoittavan sitä, että ammatillisella toiminnalla on yhteys markkinoihin tai sen pitäisi olla kilpailuperusteista, termit ”liike” ja ”yritys” voidaan puolestaan ymmärtää luonteeltaan yhtä hyvin taloudellisiksi, kaupallisiksi tai teollisiksi kuin yleisemmin termeiksi, joilla viitataan työtehtävään, liiketoimeen, työsuoritukseen tai työhön. Tätä tulkintaa tukee direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohdan sanamuoto, jonka mukaan ammatillinen toiminta voi olla sekä voittoa tavoittelevaa että voittoa tavoittelematonta.

71 On kuitenkin muistettava, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sen säännöstön yleinen rakenne, jonka osa säännös tai määräys on, sekä sillä tavoitellut päämäärät (tuomio 30.1.2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 Ensiksikin asiayhteydestä, johon direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohta sijoittuu, on todettava, että direktiivin 2004/35 liitteessä III on luettelo direktiivin alaan kuuluvista ammatillisista toiminnoista. Liitteessä III mainitaan esimerkiksi jätehuoltotoimien kaltaisia toimintoja, joita yleensä harjoitetaan lain mukaisen tehtävien siirron nojalla yleisen edun mukaisesti.

73 Lisäksi on painotettava sitä, että direktiivin 2004/35 systematiikassa sen 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua ammatillista toimintaa voivat harjoittaa vain sen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt eli toiminnanharjoittajat, jotka on määritelty direktiivin 2 artiklan 6 alakohdassa joko yksityisiksi tai julkisiksi luonnollisiksi henkilöiksi tai oikeushenkilöiksi, jotka harjoittavat tai johtavat ammatillista toimintaa (ks. vastaavasti tuomio 4.3.2015, Fipa Group ym., C-534/13, EU:C:2015:140, 52 kohta). Direktiivin 2004/35 2 artiklan 6 ja 7 alakohdasta seuraa siis yhdessä, että ammatillisen toiminnan käsite on sisällöltään laaja ja siihen kuuluu myös julkisten oikeushenkilöiden harjoittama voittoa tavoittelematon julkinen toiminta. Tällaisella toiminnalla ei yleensä ole yhteyttä markkinoihin eikä se ole kilpailuperusteista, minkä vuoksi se, että direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohdassa käytetyillä liikkeen ja yrityksen käsitteillä katsottaisiin olevan puhtaasti taloudellinen, kaupallinen tai teollinen merkitys, johtaisi siihen, että lähes kaikki nämä toiminnot suljettaisiin ammatillisen toiminnan käsitteen ulkopuolelle.

74 Direktiivillä 2004/35 tavoiteltujen päämäärien osalta sen johdanto-osan toisesta, kahdeksannesta ja yhdeksännestä perustelukappaleesta käy ilmi, kun niitä tarkastellaan yhdessä, että direktiivillä tähdätään aiheuttamisperiaatteen mukaisesti siihen, että taloudelliseen korvausvastuuseen joutuvat toiminnanharjoittajat, jotka ovat sellaisen ammatillisen toiminnan vuoksi, joka aiheuttaa mahdollisen tai todellisen riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle, aiheuttaneet ympäristövahinkoja, kannustamalla näitä ryhtymään toimenpiteisiin ja kehittämään käytäntöjä, joiden avulla tällaisten vahinkojen riski saadaan mahdollisimman vähäiseksi.

75 Tulkinta, jossa suljettaisiin ammatillisen toiminnan käsitteen ulkopuolelle toiminta, jota harjoitetaan lakiin perustuvan tehtävien siirron nojalla yleisen edun mukaisesti, siitä syystä, ettei sillä ole yhteyttä markkinoihin eikä se ole kilpailuperusteista, vaikka direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohdassa käytetyt termit ”liike” ja ”yritys” eivät ole kaikissa kieliversioissa merkitykseltään puhtaasti taloudellisia, veisi direktiiviltä 2004/35 osan sen tehokkaasta vaikutuksesta rajaamalla sen soveltamisalan ulkopuolelle joukon erilaisia toimintoja – kuten sen, josta pääasiassa on kyse –, joista aiheutuu todellinen vaara ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

76 Edellä todetun perusteella on katsottava, ettei direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua ammatillisen toiminnan käsitettä ole rajattu koskemaan yksinomaan toimintaa, jolla on yhteys markkinoihin tai joka on kilpailuperusteista, vaan se kattaa kaiken ammatillisesti harjoitetun toiminnan – ei siis toimintaa, jota harjoitetaan täysin yksityisesti tai kotitalouksissa – ja näin ollen toiminnan, jota harjoitetaan lakiin perustuvan tehtävien siirron nojalla yleisen edun mukaisesti.

77 Toiseen kysymykseen on edellä tarkastellut näkökohdat huomioon ottaen vastattava, että direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohtaa on tulkittava siten, että siinä määritellyllä ammatillisen toiminnan käsitteellä tarkoitetaan myös toimintaa, jota harjoitetaan lakiin perustuvan tehtävien siirron nojalla yleisen edun mukaisesti.

Oikeudenkäyntikulut

78 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY liitteessä I olevan kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa käytetty ilmaisu ”alueiden normaali hoito, sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet” on ymmärrettävä siten, että se kattaa yhtäältä kaikki alueen hallintoon tai hoitoon liittyvät toimenpiteet, jotka saattavat vaikuttaa siellä esiintyviin suojeltaviin lajeihin ja luontotyyppeihin, sellaisina kuin toimenpiteet on kuvattu hoitoa koskevissa asiakirjoissa, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY perusteella ja joita on tarvittaessa tulkittava tukeutumalla kaikkiin kyseisten kahden direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettuihin tai näiden puuttuessa sellaisiin kansallisiin oikeussääntöihin, jotka ovat näiden direktiivien hengen ja tavoitteiden mukaisia, ja toisaalta kaikki alueiden hallintoon tai hoitoon liittyvät toimenpiteet, joita pidetään tavanomaisina, jotka on yleisesti hyväksytty, jotka ovat vakiintuneita ja joita omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat toteuttaneet riittävän kauan aikaa aina tästä toimenpiteestä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneen vahingon syntymiseen saakka, minkä lisäksi kaikkien tällaisten toimenpiteiden on oltava direktiivin 92/43 ja direktiivin 2009/147 perimmäisten tavoitteiden ja muun muassa maataloudessa yleisesti hyväksyttyjen käytäntöjen mukaisia.**

2) **Direktiivin 2004/35 2 artiklan 7 alakohtaa on tulkittava siten, että siinä määritellyllä ammatillisen toiminnan käsitteellä tarkoitetaan myös toimintaa, jota harjoitetaan lakiin perustuvan tehtävien siirron nojalla yleisen edun mukaisesti.**

Allekirjoitukset