

Дело C-297/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда

11 април 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

26 февруари 2019 г.

Жалбоподател:

Naturschutzbund Deutschland — Landesverband Schleswig-Holstein e. V.

Ответник:

Kreis Nordfriesland

Препис

Bundesverwaltungsgericht

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

[...]

Постановено
на 26 февруари 2019 г.
[...]

По административно дело със страни

Naturschutzbund Deutschland
— Landesverband Schleswig-Holstein e. V. —,
[...] Ноймюнстер,

Жалбоподател, въззивник, ответник в ревизионното производство
и жалбоподател по насрещна ревизионна жалба,

– [...] **[ориг. 2]**

срещу

Kreis Nordfriesland,
[...]

Ответник, въззваем,
жалбоподател в ревизионното производство
и ответник по насрещна ревизионна жалба,

[...]

Встъпила страна:
Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,
Körperschaft des öffentlichen Rechts,
[...]

жалбоподател в ревизионното производство
и ответник по насрещна ревизионна жалба,

[...]

Страна, участваща в производството:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht
(Представляващият интересите на федерацията към Федералния върховен
административен съд)

[...]

седми състав на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд)

[...]

на 26 февруари 2019 г. определи: **[ориг. 3]**

Спира производството по делото пред Bundesverwaltungsgericht.

На основание член 267ДФЕС отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

1. а) Обхваща ли понятието „управление“ по смисъла на приложение I, [трета] алинея, второ тире от Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (наричана по-нататък „Директивата за екологичната отговорност“) дейности, които са неразривно свързани с директно използване на добива от почвата?

При утвърдителен отговор:

б) При какви условия управление, съгласно определеното в документите на местообитанието или в целевите документи, следва да бъде разглеждано като „нормално“ по смисъла на Директивата за екологичната отговорност?

в) Какъв е времевият критерий по отношение на въпроса дали дадено управление съответства на управлението, извършвано в „минал период“ от собственици или оператори по смисъла на Директивата за екологичната отговорност?

г) Може ли да се отговори на въпроса дали дадено управление съответства на управлението, извършвано в минал период от собственици или оператори по смисъла на Директивата за екологичната отговорност, независимо от документите на местообитанието или целевите документи?

2. Представява ли трудова дейност по смисъла на член 2, точка 7 от Директивата за екологичната отговорност дейност, упражнявана в обществен интерес в резултат на задължение, делегирано по закон?

Мотиви:

I

- 1 Жалбоподателят, признато сдружение за защита на околната среда, иска от ответника да разпорежи на встъпилата страна мерки за отстраняване съгласно Umweltschadensgesetz (Закон за екологичните щети) (наричан по-нататък „USchadG“), приет за транспониране на Директива [ориг. 4] 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети. Встъпилата страна била отговорна за екологичните щети, нанесени на птиците от вид черна рибарка на полуостров Айдерщедт в Шлезвиг-Холщайн в резултат от експлоатацията на помпена станция.
- 2 През 2006 г. и 2009 г. по-специално поради появата на черна рибарка общо около 7 000 ha от разположения на площ от приблизително 30 000 ha полуостров Айдерщедт са определени като зона за защита на птиците (DE 1618-404). Съгласно плана за управление и днес зоната за защита на птиците се управлява в голямата си част традиционно предимно като равнинни пасища и по-специално заради големината си все още е най-важното място в Шлезвиг-Холщайн за размножаване на черна рибарка.
- 3 За да бъде заселен и използван за селскостопанска дейност, полуостров Айдерщедт се нуждае от отводняване. Отводняването се осъществява чрез т. нар. отводнителни канали с обща дължина от около 5 000 km, които се

вливат в мрежа от шлюзове с обща дължина от 900 km. Отводнителните канали се поддържат от съответните ползватели на прилежащите земи, докато отговорни за поддръжката на шлюзовете като водоприемници са 17 установени на територията на Айдерщедт обединения за управление на водите и почвите.

- 4 Встъпилата страна Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt е обединение за управление на водите и почвата, учредено под формата на публичноправен субект, и ръководно обединение на 17 установени на Айдерщедт обединения за управление на водите и почвата. Към задълженията, делегирани на встъпилата страна по силата на закона, спада и поддържането на повърхностните води като публичноправно задължение. В изпълнение на тези задължения тя експлоатира наред с останалото дренажната система Adamsiel. Системата отводнява целия район на действие на обединението посредством помпа, която се стартира автоматично при определено ниво на водата. В резултат от процесите по изпомпване, които се задействат тогава, нивото на водата отново намалява.
- 5 Verwaltungsgericht (Административен съд) отхвърля жалбата, подадена след като не е уважено искането на жалбоподателя за разпореждане на мерки за ограничаване на щетите и за отстраняване **[ориг. 5]**. В производството по обжалване от страна на жалбоподателя Oberverwaltungsgericht (Областен административен съд) отменя решението на Verwaltungsgericht и задължава ответника да вземе (ново) решение като спазва тълкуването на правото от съда. В резултат от експлоатацията на помпената станция от страна на встъпилата страна защитеният вид черна рибарка и естественото му местообитание претърпели щети по смисъла Umweltschadengesetz. Поради обстоятелството, че дейността на встъпилата страна не следвало да бъде разглеждана като използване на добива от почвата не трябвало да се взема предвид отричането на значително въздействие в хипотезата на нормалното управление. Чрез експлоатацията на дренажната си система встъпилата страна осъществявала трудова дейност, дори когато се основавала на публичноправно задължение. Между дренажната система на встъпилата страна, която не претърпяла промени преди и след 30 април 2007 г., и екологичните щети съществувала пряка причинно-следствена връзка. Без дренажната система водата не можела да се оттича през системата от отводнителни канали. Встъпилата страна също имала вина за съпричиняването на екологични щети. Въпреки това делото все още не е напълно изяснено, за да бъде решено и да бъде установено задължение. Ответникът имал право на преценка при избора на ангажираните отговорни лица, момента и съдържанието на мерките, които следва да бъдат взети.
- 6 С ревизионните си жалби ответникът и встъпилата страна искат потвърждаване на първоинстанционното решение.

II

- 7 Производството по делото следва да бъде спряно. Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) следва да постанови преюдициално заключение по въпросите, формулирани в диспозитива на определението (член 267 ДФЕС).
- 8 1. Релевантните разпоредби на правото на Съюза се съдържат в член 2, точка 7 и приложение I, [трета] алинея, второ тире от Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, 2004 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г. глава 15, том 11, стр. 168) — Директива за екологичната отговорност. [ориг. б]
- 9 2. Разпоредбите на националното право, които са от значение за първия преюдициален въпрос, се съдържат в член 19, параграф 5, второ изречение, точка 2 от Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Закон за защита на природата и управление на ландшафта) (Bundesnaturschutzgesetz, наричан по-нататък „BNatSchG“) от 29 юли 2009 г. (BGBl. I, стр. 2542), последно изменен с член 1 от Закона от 15 септември 2017 г. (BGBl. I, стр. 3434) (а). Разпоредбите на националното право, които са от значение за втория преюдициален въпрос, се съдържат в член 2, точка 4 от Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Закон за предотвратяването и отстраняването на екологичните щети) (Umweltschadensgesetz, наричан по-нататък „USchadG“) от 10 май 2007 г. (BGBl. I, стр. 666), последно изменен с член 4 от Закона от 4 август 2016 г. (BGBl. I, стр. 1972), в член 39, параграф 1, първо изречение и член 40, параграф 1, първо изречение от Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Закон за водите) (Wasserhaushaltsgesetz, наричан по-нататък „WHG“) от 31 юли 2009 г. (BGBl. I, стр. 2585), последно изменен с член 2 от Закона от 4 декември 2018 г. (BGBl. I, стр. 2254), както и в член 38, параграф 1, първо изречение, точка 1 от Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (Закон за водите на провинция Шлезвиг-Холщайн) (Landeswassergesetz, наричан по-нататък „WasG SH“) от 11 февруари 2008 г. (GVObI. SH, стр. 91), в редакцията на Закона от 13 декември 2018 г. (GVObI. SH, стр. 773)(b).

а) Член 19, параграф 5, второ изречение, точка 2 от BNatSchG гласи:

Обикновено не е налице значителна щета в случай на негативни отклонения, дължащи се на естествени причини, или настъпили в резултат от намеса, свързана с нормалното управление на местата, съгласно определеното в документите на местообитанието или в целевите документи, или извършвана в минал период от собственици или оператори.

Член 5, параграф 2 от BNatSchG гласи:

При използването за селскостопански дейности наред с изискванията, които произтичат от приложимите по отношение на селското стопанство разпоредби и от член 17, параграф 2 от Bundes-Bodenschutzgesetz (Федерален закон за опазване на почвите), следва да се вземат предвид и следните принципи на добрата практика:

1. управлението трябва да бъде подходящо за местоположението и да бъдат гарантирани устойчивото плодородие на почвата и дългосрочна използваемост на площите;
2. естествената среда на използваните площи (почва, вода, флора, фауна) не трябва да бъде засегната [ориг. 7] в по-голяма степен от необходимата за постигането на устойчив добив;
3. елементите на ландшафта, необходими за биотопната мрежа, следва да бъдат запазени и по възможност увеличени;
4. необходимо е животновъдството да бъде пропорционално на растениевъдството и да се избягват неблагоприятни ефекти върху околната среда;
5. не се извършва преобразуване на ливади на склонове с висок риск от ерозия, в райони, заплашени от наводнения, на места с високо ниво на подпочвени води, както и в тресавища;
6. употребата на торове и препарати за растителна защита трябва да се извършва съобразно правото в областта на селското стопанство; необходимо е да се води документация относно използването на торове съгласно член 10 от Düngeverordnung (Наредба за торовете) от 26 май 2017 г. (BGBl. I, стр. 1305) в съответно действащата ѝ редакция, както и документация за използването на препарати за растителна защита съгласно член 67, параграф 1, второ изречение от Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1).

б) Член 2, точка 4 от USchadG гласи:

трудова дейност означава всяка дейност, извършвана в хода на икономическа дейност, търговска дейност или работа, независимо дали е от частен, обществен, материален или идеален характер.

Член 39, параграф 1, първо изречение от WHG гласи:

Поддръжката на повърхностните води включва тяхното обслужване и развитие като публичноправно задължение (задължение за поддръжане).

Член 40, параграф 1, първо изречение от 1 WHG гласи:

Поддръжката на повърхностните води е задължение на собствениците на водите, доколкото съгласно законодателството на съответната провинция не е задължение на местните органи, обединенията за управление на водите и почвите, общинските обединения или други публичноправни субекти. [ориг. 8]

Член 38, параграф 1, първо изречение, точка 1 от WasG SH гласи:

Освен мерките, посочени в член 39, параграф 1, второ изречение от WHG, поддръжката на водите обхваща по-специално и запазването и обезпечаването на правилното оттичане на водата.

III

- 10 Преюдициалните въпроси са от значение за разрешаването на спора. В зависимост от отговорите на преюдициалните въпроси или ревизионните жалби следва да бъдат уважени по съображения от правно естество, или е необходимо делото да бъде върнато на Oberverwaltungsgericht като съд, който разглежда делото по същество, за ново разглеждане и постановяване на решение.
- 11 1. Съгласно член 13, параграф 1 от USchadG, респ. член 17 от Директивата за екологичната отговорност случаят попада в приложното поле *ratione temporis* на [Umweltschadensgesetz], респ. на Директивата за екологичната отговорност. Съобразно практиката на Съда от член 17, първо и второ тире във връзка със съображение 30 от Директивата за екологичната отговорност следва, че същата се прилага по отношение на щети, предизвикани от емисия, събитие или инцидент, настъпили на 30 април 2007 г. или след тази дата, когато тези щети са резултат било от дейности, упражнявани на или след тази дата, било от дейности, които са упражнявани преди тази дата, но не са приключили преди нея (решение на Съда от 1 юни 2017 г., *Gert Folk*, C-529/15, EU:C:2017:419, т. 22 чрез позоваване на решение на Съда от 4 март 2015 г., *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare* и др., C-534/13, EU:C:2015:140, т. 44; вж. също решение на Съда от 9 март 2010 г., *Raffinerie Mediterranee* и др., C-378/08, EU:C:2010:126, т. 41). В настоящия случай причина за настъпилите екологични щети е експлоатацията на дренажна система от страна на встъпилата страна, като според фактите, установени от съдилищата, тази експлоатация не се променя преди и след 30 април 2007 г. Следователно тази дейност представлява дейност, която се осъществява (и) след 30 април 2007 г. Същевременно това са щети, предизвикани от събития. Като такива събития следва да бъдат разглеждани автоматичните процеси по изпомпване, задействащи се при достигане на определено ниво на водата, в следствие на които нивото на водата намалява.
- 12 2. Съгласно член 1, първо изречение от USchadG *Umweltschadensgesetz* не отстъпва пред друго национално право, което се прилага с приоритет. По-

специално **[ориг. 9]** съществуващите правила на съответната провинция са с по-малък обхват спрямо *Umweltschadengesetz*.

IV

- 13 Необходимо е преюдициалните въпроси да бъдат изяснени от Съда, тъй като нито са изяснени от неговата практика, нито са очевидни.
- 14 По отделните преюдициални въпроси от значение са следните съображения:
- 15 1. По първия въпрос:
- а) Поставя се въпросът как следва да се разбира понятието „управление“ по смисъла на приложение I, [трета] алинея, второ тире от Директивата за екологичната отговорност. Въз основа на текста на разпоредбата това понятие може да обхваща широк кръг от стопански дейности. От друга страна, *Oberverwaltungsgericht* прилага тясното разбиране на понятието и разглежда като „управление“ единствено селскостопанската дейност в смисъл на използване на добива от почвата. Съдебният състав смята, че във всеки случай експлоатацията на дренажна система, която, както в настоящия случай, служи за необходимото напояване и отводняване на селскостопанските площи, попада в обхвата на понятието „управление“ поради неразривната връзка с използването на добива от почвата.
- 16 б) Следва да се изясни още при какви условия управлението по смисъла на приложение I, [трета] алинея, второ тире от Директивата за екологичната отговорност, определено в документите на местообитанието или в целевите документи, може да бъде разглеждано като „нормално“. В това отношение с приоритет трябва да се установи териториален критерий, определен от посочените източници или въз основа на съществуващ план за управление. В допълнение към съществуващите документи по отношение на територията при формирането на критерия биха могли да се използват, където е приложимо, общи нормативно определени принципи. По отношение на директното използване на добива от почвата се вземат предвид принципите на добрата практика, закрепени в германското право в член 5, параграф 2 от *BNatSchG*. **[ориг. 10]**
- 17 в) Следва да се изясни също как, от гледна точка на времето, следва да се разбира „управлението, извършвано в минал период“ от собственици или оператори по смисъла на приложение I, [трета] алинея, второ тире от Директивата за екологичната отговорност? Изглежда е възможно да се приеме, че „управление, извършвано в минал период“ е всяко управление, осъществявано известен период от време преди датата, посочена в член 19, параграф 1 от Директивата за екологичната отговорност, т.е. преди 30 април 2007 г. Изглежда възможно обаче и да не може да се вземе предвид всяко управление, осъществявано някога в минал момент, а да се изисква на 30 април 2007 г. управлението все още действително да се упражнява.

18 г) Текстът на приложение I, [трета] алинея, второ тире от Директивата за екологичната отговорност не позволява да се установи по недвусмислен начин дали може да се отговори на въпроса дали дадено управление съответства на „управлението, извършвано в минал период от собственици или оператори“, независимо от документите на местообитанието или целевите документи. За съдебния състав обаче това изглежда безспорно. Разпоредбата би могла да служи като субсидиарна разпоредба в смисъл, че ако в документите на местообитанието или в целевите документи няма достатъчно доказателства за формирането на критерий, се осъществява разглеждане от фактическа страна.

19 2. По втория въпрос:

Въпросът дали дейност, упражнявана в обществен интерес в резултат на задължение, делегирано по закон, представлява „трудова дейност“ по смисъла на член 2, точка 7 от Директивата за екологичната отговорност също не е изяснен в практиката на Съда и няма очевиден отговор. От текста на член 2, точка 7 от Директивата за екологичната отговорност действително следва, че квалифицирането на дадена дейност като „трудова дейност“ не зависи нито от частноправната или публичноправната организационна форма, нито от обстоятелството дали с дейността се преследва материална цел. Въпреки това остава необходимо да се изясни дали дейност, упражнявана в обществен интерес в резултат на задължение, делегирано по закон, представлява „икономическа дейност“, „търговска дейност“ или „работа“ по смисъла на член 2, точка 7 от Директивата за екологичната отговорност. Според съдебния състав не изглежда неоснователно трите понятия „икономическа дейност“, „търговска дейност“ и „работа“ да се разбират в смисъл, че дейност, [ориг. 11] попадаща в обхвата на тези понятия трябва да има връзка с пазара, респ. да притежава конкурентен характер. Подобна връзка с даден пазар, респ. конкурентният характер, не е налице при дейност, осъществявана в обществен интерес в резултат на задължения, делегирани по закон, в настоящия случай при поддръжката на повърхностните води от обединение за управление на водите и почвите, включително запазването и обезпечаването на правилно оттичане на водите (вж. член 39, параграф 1, първо изречение и член 40, параграф 1, първо изречение от WHG и член 38, параграф 1, първо изречение, точка 1 от WasG SH), при което изпълнителят няма възможност да се откаже от изпълнението на задължението, делегирано по силата на закон.

[...]