

Věc C-297/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

11. dubna 2019

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

26. února 2019

Žalobce:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein
e. V.

Žalovaný:

Kreis Nordfriesland

Kopie

Bundesverwaltungsgericht (*Spolkový správní soud*)

USNESENÍ

[*omissis*]

vyhlášeno
dne 26. února 2019

[*omissis*]

ve správní věci

Naturschutzbund Deutschland
– Landesverband Schleswig-Holstein e. V. (*Svaz pro ochranu přírody v Německu,
Svaz spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko*) –,
[*omissis*] Neumünster,

žalobce, odvolatele,
odpůrce v řízení o opravném prostředku „Revision“
a navrhovatele v řízení o vedlejší opravném prostředku „Anschlussrevision“,

– [omissis]

proti

Kreis Nordfriesland (*okres Nordfriesland*),
[omissis]

žalovanému, odpůrci v odvolacím řízení,
navrhovateli v řízení o opravném prostředku „Revision“
odpůrci v řízení o vedlejší opravném prostředku „Anschlussrevision“,

[omissis]

[omissis] vedlejší účastník řízení:
Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt (*spolek pro hráze a hlavní odtoky
v Eiderstedtu*),
veřejnoprávní subjekt
[omissis]

navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“
a odpůrce v řízení o vedlejší opravném prostředku „Anschlussrevision“,

[omissis] vedlejší účastník řízení:

Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht (*zástupce spolkových zájmů u Spolkového
správního soudu*),
[omissis]

7. senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud)

[omissis]

dne 26. února 2019 rozhodl:

Řízení před Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) se
přerušuje.

Soudní dvůr Evropské unie je žádán o rozhodnutí následujících předběžných
otázek podle článku 267 SFEU:

1. a) Zahrnuje pojem „správa lokalit“ ve smyslu druhé odrážky odst. 2
přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21.

dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (směrnice o odpovědnosti za životní prostředí) činnosti, které neoddělitelně souvisejí s přímým využíváním úrodnosti půdy?

Pokud ano:

b) Za jakých podmínek je třeba považovat za „normální“ ve smyslu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí správu lokalit, jak je vymezena v záznamech o stanovištích nebo cílových dokumentech?

c) Jaké časové kritérium platí pro otázku, zda správa lokalit odpovídá správě, jak ji prováděli „v minulosti“ majitelé nebo provozovatelé ve smyslu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí?

d) Má být otázka, zda správa lokalit odpovídá správě, jak ji prováděli v minulosti majitelé nebo provozovatelé ve smyslu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, zodpovězena nezávisle na tom, jak je vymezena v záznamech o stanovištích nebo cílových dokumentech?

2. Představuje činnost, která je vykonávána na základě zákonného přenesení úkolů ve veřejném zájmu, „pracovní činnost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí?

O d ů v o d n ě n í :

I

- 1 Žalobce, uznávaný spolek na ochranu životního prostředí, požaduje po žalovaném, aby nařídil nápravná opatření vůči vedlejšímu účastníku řízení podle Umweltschadengesetz (USchadG – zákon o nápravě škod na životním prostředí), který byl vydán za účelem provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Vedlejší účastník řízení měl provozem stanice způsobit škody na životním prostředí v neprospěch druhu ptáků rybáků na poloostrově Eiderstedt ve Šlesvicku-Holštýnsku.
- 2 Z poloostrova Eiderstedt velkého cca. 30 000 ha bylo v letech 2006 a 2009 mimo jiné z důvodu výskytu rybáků vyčleněno celkem asi 7 000 ha jako chráněná oblast ptactva (DE 1618-404). Podle plánu řízení se chráněná oblast ptactva i dnes velkoplošně tradičně spravuje převážně jako louky a je zejména kvůli své velikosti stále nejdůležitější oblastí výskytu rybáků ve Šlesvicku-Holštýnsku.
- 3 Poloostrov Eiderstedt potřebuje k osídlení a zemědělskému využití odvodnění. K tomu dochází prostřednictvím takzvaných parcelních příkopů s celkovou délkou asi 5 000 km, které ústí do sítě odtoků v celkové délce 900 km. Parcelové příkopy udržují příslušní uživatelé přilehlých ploch, zatímco povinnost udržovat odtoky

vod jako odvodňovací příkopy má celkem 17 spolků pro správu vodních toků a půdy se sídlem v Eiderstedtu.

- 4 Vedlejší účastník řízení, Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt (*spolek pro hráze a hlavní odtoky v Eiderstedtu*), je spolkem pro vodu a půdu jako veřejnoprávní subjekt a spolek sdružující 17 spolků pro vodu a půdu se sídlem v Eiderstedtu. K jeho úkolům podle zákona patří veřejnoprávní povinnost správy povrchových vod. Pro plnění těchto závazných úkolů provozuje mimo jiné stanici pro čerpání a odtok vody Adamsiel. Tato stanice odvodňuje celé území prostřednictvím čerpadla automaticky uvedeného do provozu od určité hladiny vody. Aktivita čerpadla uvedeného do chodu pak působí to, že se stav vody opět sníží.
- 5 Žalobu podanou po neúspěšné žádosti žalobce o nařízení opatření na omezení škod a nápravných opatření Verwaltungsgericht (*správní soud*) zamítl. Na základě odvolání žalobce Oberverwaltungsgericht (*vrchní správní soud*) zrušil rozsudek Verwaltungsgericht (správní soud) a stanovil povinnost žalovaného (znovu) rozhodnout a zachovat právní názor soudu. Chráněný druh rybaků a jejich přirozené životní prostředí utrpěly provozem čerpací stanice vedlejšího účastníka řízení škodu ve smyslu Umweltschadengesetz. Vzhledem k tomu, že činnost vedlejšího účastníka řízení není možno kvalifikovat jako využívání úrodnosti půdy, nelze její významné účinky popřít z hlediska normální správy lokalit. Vedlejší účastník řízení vykonává provozem stanice pro čerpání a odtok vody pracovní činnost, i když je jejím základem veřejnoprávní povinnost. Mezi provozem stanice pro čerpání a odtok vody vedlejšího účastníka řízení, který zůstal před a po 30. dubnu 2007 nezměněný, a škodou na životním prostředí existuje přímý vztah příčiny a následku. Bez provozu stanice pro čerpání a odtok vody nemůže voda odtékat ze systému příkopů. Vedlejší účastník řízení nese také zavinění na tom, jak přispěl ke škodě na životním prostředí. Pro výrok o povinnosti však schází nezbytná preciznost výroku. Žalovaný má prostor k uvážení při výběru odpovědné osoby, která má být postižitelná, okamžiku, jakož i obsahu opatření, která je namíste přijmout.
- 6 Žalovaný a vedlejší účastník řízení usilují svými opravnými prostředky „Revision“ o opětovné potvrzení rozsudku soudu prvního stupně.

II

- 7 Věc je nutno přerušit. Je třeba, aby Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) rozhodl o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se otázek formulovaných ve výroku (článek 267 SFEU).
- 8 1. Relevantní ustanovení unijního práva se nacházejí v čl. 2 bodu 7, jakož i v příloze I odst. 2 druhé odrážce směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143 s. 56) - směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

- 9 2. Ustanovení vnitrostátního práva relevantní pro první předběžnou otázku se nacházejí v § 19 odst. 5 druhé větě bodu 2, jakož i dále v § 5 odst. 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG – zákon o ochraně přírody a péči o krajinu) ze dne 29. července 2009 (BGBl. I s. 2542), naposledy pozměněný článkem 1 zákona ze dne 15. září 2017 (BGBl. I s. 3434) (a). Ustanovení vnitrostátního práva významná pro druhou předběžnou otázku se nacházejí v § 2 bodu 4 Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadengesetz – USchadG – zákon o zamezování škod na životním prostředí a jejich nápravě) ze dne 10. května 2007 (BGBl. I s. 666), naposledy pozměněný článkem 4 zákona ze dne 4. srpna 2016 (BGBl. I s. 1972), v § 39 odst. 1 první větě a § 40 odst. 1 první větě Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG – zákon o režimu vod) ze dne 31. července 2009 (BGBl. I s. 2585), naposledy pozměněný článkem 2 zákona ze dne 4. prosince 2018 (BGBl. I s. 2254), jakož i v § 38 odst. 1 první větě bodu 1 Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (Landeswassergesetz – WasG SH – zákon o vodě spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko) ze dne 11. února 2008 (GVOBl. SH s. 91), ve znění zákona ze dne 13. prosince 2018 (GVOBl. SH s. 773) (b).

- a) Ustanovení § 19 odst. 5 druhé větě bodu 2 BNatSchG zní:

O značnou škodu se zpravidla nejedná u nepříznivých odchylek, které vycházejí z přirozených příčin anebo z vnějšího vlivu v souvislosti se správou dotčených oblastí, kterou je možno považovat za normální, jak je vymezena v záznamech o stanovištích nebo cílových dokumentech anebo jak ji prováděli v minulosti majitelé nebo provozovatelé.

Ustanovení § 5 odst. 2 BNatSchG zní:

U zemědělského využívání je třeba kromě požadavků, které vyplývají z předpisů platných pro zemědělství a z § 17 odst. 2 Bundesbodenschutzgesetz (spolkový zákon o ochraně půdy), dodržovat zejména tyto zásady správné zemědělské praxe:

1. správa se musí přizpůsobit místním podmínkám a musí být zaručena trvalá úrodnost a dlouhodobá využitelnost ploch;
2. přirozené vlastnosti využívané plochy (půda, voda, flóra, fauna) nesmí být narušeny nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení udržitelného výnosu;
3. je třeba zachovat krajinné prvky nezbytné pro propojení biotopů a pokud možno je rozmnožovat;
4. je třeba, aby chov zvířat byl ve vyváženém poměru k pěstování plodin, a je nutno se vyhnout škodlivým účinkům na životní prostředí;

5. je třeba zdržet se změn u lučin na svazích ohrožených erozí, v záplavových oblastech, na místech s vysokou hladinou podzemních vod, jakož i na mokřadech;

6. používání hnojiv a přípravků na ochranu rostlin se musí uskutečňovat podle zemědělského práva; je třeba vést dokumentaci o používání § 10 Düngeverordnung (vyhláška o hnojivech) ze dne 26. května 2017 (BGBl. I s. 1305) v platném znění, jakož i dokumentaci o používání přípravků na ochranu rostlin podle čl. 67 odst. 1 druhé věty nařízení (ES) Evropského parlamentu a Rady č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst L 2009 ze dne 24.11.2009, s. 1).

b) Ustanovení § 2 bodu 4 USchadG zní:

Pracovní činností se rozumí jakákoli činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodní činnosti nebo podnikání, bez ohledu na jejich soukromou nebo veřejnou, ziskovou nebo neziskovou povahu.

Ustanovení § 39 odst. 1 první věty WHG zní:

Údržba povrchových vod zahrnuje péči o ně a jejich rozvoj jakožto veřejnoprávní povinnost (povinnost údržby).

Ustanovení § 40 odst. 1 první věta WHG zní:

Údržba povrchových vod náleží vlastníkům vod v rozsahu, ve kterém údržba není podle právních předpisů spolkové země úlohou územních samosprávných celků, spolků pro vodu a půdu, obecních účelových sdružení nebo jiných veřejnoprávních subjektů.

Ustanovení § 38 odst. 1 první věty bodu 1 WasG SH zní:

Údržba vod zahrnuje kromě opatření uvedených v § 39 odst. 1 druhé větě WHG zejména také zachování a zajištění řádného odtoku vody.

III

- 10 Předběžné otázky jsou relevantní pro rozhodnutí. V závislosti na odpovědi na předběžné otázky budou opravné prostředky „Revision“ buď z právních důvodů úspěšné nebo budou muset být věci vráceny Oberverwaltungsgericht jakožto nalézacímu soudu k dalšímu projednání a rozhodnutí.
- 11 1. Z hlediska časové působnosti se uplatní Umwelthaftungsgesetz podle svého § 13 odst. 1, resp. směrnice o odpovědnosti za životní prostředí podle svého článku 17. Podle judikatury Soudního dvora vyplývá z odrážky 1 a 2 článku 17 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí ve spojení s jejím bodem odůvodnění 30, že směrnice se vztahuje na škody způsobené emisemi, událostí nebo nehodou, ke

kterým došlo ke dni 30. dubna 2007 nebo po tomto datu, jestliže tyto škody vznikly buď v důsledku činnosti, k níž došlo k tomuto dni nebo po tomto datu, nebo v důsledku činnosti, k níž došlo před tímto datem, která však nebyla před tímto datem ukončena (rozsudek Soudního dvora ze dne 1. června 2017 – C-529/15 [ECLI:EU:C:2017:419] – bod 22 se zřetelem na rozsudek Soudního dvora ze dne 4. března 2015 – C-534/13 [ECLI:EU:C:2015:13] – bod 44; viz rovněž rozsudek Soudního dvora ze dne 9. března 2010 – C-378/08 [ECLI:EU:C:2010:126], Raffinerie Mediterranee a další – bod 41). V projednávaném případě je příčinou škod na životním prostředí, ke kterým došlo, provoz stanice pro čerpání a odtok vody způsobený vedlejším účastníkem řízení, který podle skutkových zjištění zůstal před 30. dubnem 2007 a po tomto datu nezměněn. Tento provoz tak představuje činnost, ke které docházelo (rovněž) po 30. dubnu 2007. Zároveň jde o škody způsobené událostmi. Za takové události je třeba považovat čerpání vody prováděné automaticky od určité hladiny vody, které snižuje stav vody.

- 12 2. Podle první věty § 1 Umweltschadengesetz se použije tento zákon, i když by se jinak přednostně použily jiné vnitrostátní právní předpisy. Existující právní úpravy spolkové země mají totiž oproti Umweltschadengesetz méně široký rozsah.

IV

- 13 Předběžné otázky vyžadují objasnění Soudním dvorem, protože nejsou jeho judikaturou objasněny ani nejsou zřejmé.

- 14 K jednotlivým předběžným otázkám mají význam tyto úvahy:

- 15 1. K otázce 1:

a) Je sporné, jak je třeba chápat pojem „správa lokalit“ ve smyslu přílohy I odst. 2 odrážky 2 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Vycházíme-li ze znění této normy, může tento pojem zahrnovat široký okruh hospodářských činností. Naproti tomu Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud) vycházel z restriktivního chápání pojmu a za „správu lokalit“ považoval pouze zemědělskou činnost ve smyslu využívání úrodnosti půdy. Senát je toho názoru, že provoz stanice pro čerpání a odtok vody, která – tak jako zde – slouží k nezbytnému zavodňování a odvodňování zemědělských ploch, spadá do pojmu „správa lokalit“ z důvodu neoddělitelné souvislosti s využíváním úrodnosti půdy.

- 16 b) Dále je třeba objasnit, za jakých podmínek je třeba považovat správu lokalit ve smyslu druhé odrážky odst. 2 přílohy I směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, jak je vymezena v záznamech o stanovištích nebo cílových dokumentech, za „normální“. V tomto ohledu by se zřejmě mělo přednostně použít kritérium zaměřené na danou oblast, které je namístě určit z uvedených zdrojů nebo na základě existujícího plánu řízení. K existující dokumentaci vázané k oblasti by se při určení vhodného kritéria mohly dále případně použít všeobecné, normativně určené zásady. Pro přímé využívání úrodnosti půdy přicházejí v úvahu

zásady dobré zemědělské praxe, které jsou stanoveny v německém právu v § 5 odst. 2 BNatSchG.

- 17 c) Objasnění vyžaduje i to, jak je třeba v časovém ohledu chápat „[správu lokalit], jak ji prováděli v minulosti“ majitelé nebo provozovatelé ve smyslu přílohy I odst. 2 druhé odrážky směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Jako možné se jeví chápat „správu lokalit, jak ji prováděli v minulosti“ jako praktikovanou správu lokalit pro každou správu přesahující určitou dobu trvání před datem uvedeným v čl. 19 odst. 1 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, tedy před 30. dubnem 2007. Zdá se, že je však rovněž možné nezohlednit jakoukoli správu lokalit vykonávanou kdykoli v minulosti, nýbrž požadovat, aby správa byla ve skutečnosti vykonávána ještě i dne 30. dubna 2007.
- 18 d) Ze znění přílohy I odst. 2 druhé odrážky směrnice o odpovědnosti za životní prostředí nelze jednoznačně rozpoznat, zda k zodpovězení otázky, zda „správa lokalit“ odpovídá tomu, „jak ji prováděli v minulosti majitelé nebo provozovatelé“, dochází nezávisle na tom, jak je vymezena v záznamech o stanovištích, respektive cílových dokumentech. To se však senátu jeví jako zřejmé. Právní úprava by pak mohla sloužit jakožto zbytková kategorie v tom smyslu, že u chybějících dostatečných vodítek v záznamech o stanovištích nebo cílových dokumentech dochází pro účely určení kritéria ke skutkovému posouzení.
- 19 2. K otázce 2:

Rovněž otázka, zda činnost, která je vykonávána na základě zákonného přenesení úkolů ve veřejném zájmu, představuje „pracovní činnost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, ještě není v judikatuře Soudního dvora objasněna a nelze na ni ani jednoznačně odpovědět. Ze znění čl. 2 bodu 7 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí sice vyplývá, že pro kvalifikaci činnosti jako „pracovní činnosti“ nezáleží ani na soukromoprávní nebo veřejnoprávní organizační formě ani na sledování zisku. Zbývá však objasnit, zda činnost vykonávaná ve veřejném zájmu na základě zákonného přenesení úkolů představuje „hospodářskou činnost“, „obchodní činnost“ nebo „podnikání“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Z pohledu senátu se nejeví jako nemožné chápat pojmy „hospodářská činnost“, „obchodní činnost“ a „podnikání“ v tom smyslu, že činnost, která do pojmu spadá, musí vykazovat vztah k trhu, respektive mít konkurenční povahu. Takový vztah k trhu, resp. konkurenční povahu postrádají činnosti vykonávané na základě zákonného přenesení úkolů ve veřejném zájmu, v tomto případě správa povrchových vod vykonávaná spolkem pro vody a půdu, včetně udržování a zajišťování řádného odtoku vod (viz § 39 odst. 1 první věta, § 40 odst. 1 první věta WHG, § 38 odst. 1 první věta bod 1 WasG SH), u které subjekt pověřený úkolem nemá krom toho možnost zprostit se splnění zákonem přeneseného úkolu.

[omissis]