

C-297/19. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2019. április 11.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Bundesverwaltungsgericht (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. február 26.

Felperes:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein e. V.

Alperes:

Kreis Nordfriesland

Leirat

Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország)

VÉGZÉS

[omissis]

Kihirdetve
2019. február 26-án

[omissis]

a Naturschutzbund Deutschland
– Landesverband Schleswig-Holstein e. V. –,
[omissis] Neumünster,

felperes, fellebbező,
a felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű fél,
és csatlakozó fellebbezést előterjesztő fél

– [omissis][eredeti 2. o.]

és

a Kreis Nordfriesland,
[omissis]

alperes, a fellebbezési eljárásban ellenérdekű fél,
felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél,
és a csatlakozó fellebbezési eljárásban ellenérdekű fél

[omissis]

között folyamatban lévő közigazgatási jogi jogvitában

Érdekelt:
Deich- und Hauptsieverband Eiderstedt,
Körperschaft des öffentlichen Rechts,
[omissis]

felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél
és a csatlakozó fellebbezési eljárásban ellenérdekű fél

[omissis]

Az eljárásban részt vesz:
Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
[omissis]

A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország)
7. sz. tanácsa

[omissis]

2019. február 26. napján a következőképpen határozott: **[eredeti 3. o.]**

A Bundesverwaltungsgericht előtt folyamatban lévő eljárást felfüggeszti.

Az Európai Unió Bíróságától az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal útján a következő kérdések tisztázását kéri.

1. a) Magában foglalja-e a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv I. melléklete (2) bekezdésének második franciabekezdése értelmében vett „gazdálkodás” fogalma a közvetlen termőtalajkénti felhasználással elválaszthatatlanul összefüggő tevékenységeket?

Amennyiben igen:

b) Mely feltételekkel tekinthető a gazdálkodás a 2004/35/EK irányelv értelmében véve „normálisnak” az élőhely-nyilvántartásban vagy a céldokumentumban meghatározottak szerint?

c) Mely időtartamot kell figyelembe venni azon kérdés tekintetében, hogy a gazdálkodás megfelel-e a 2004/35/EK irányelv értelmében vett, a tulajdonosok, illetve gazdasági szereplők által „korábban” folytatott gyakorlatnak?

d) Az élőhely-nyilvántartásban vagy a céldokumentumokban meghatározottaktól független-e annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a gazdálkodás megfelel-e a 2004/35/EK irányelv értelmében vett, a tulajdonosok, illetve gazdasági szereplők által „korábban” folytatott gyakorlatnak?

2. A 2004/35/EK irányelv 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „keresőtevékenységnek” minősül-e a törvényen alapuló feladatátruházás alapján, közérdekből gyakorolt tevékenység?

Indokolás:

I

- 1 A felperes, amely egy elismert környezetvédelmi egyesület, az alperestől felszámolási intézkedések elrendelését kéri az érintettel szemben a – környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i [eredeti 4. o.] 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetését szolgáló – Umweltschadengesetz (környezeti károkról szóló törvény, a továbbiakban: USchadG) alapján. Az érintett egy vízemelő berendezés üzemeltetésével környezeti károkat idézett elő a kormos szerkő madárfaj élőhelyén, a schleswig-holsteíni Eiderstedt-félszigeten.
- 2 Az Eiderstedt-félsziget mintegy 30 000 hektár területéből – többek között a kormos szerkő előfordulása miatt – 2006-ban mintegy 7 000 hektárt madárvédelmi területnek nyilvánítottak (DE 1618-404). A kezelési terv szerint a madárvédelmi területet ma is nagy felületen szántóföldként, nagyrészt hagyományosan művelik meg és az – különösen mérete miatt – Schleswig-Holsteinban a kormos szerkő legfontosabb költési területe.
- 3 Az Eiderstedt-félsziget betelepítéséhez és mezőgazdasági hasznosításához szükséges a terület víztelenítése. Ez az összesen mintegy 5 000 km hosszúságú, ún. parcellás csatornákkal történik, amelyek a kb. 900 km hosszú zsiliprendszerbe torkollanak. A parcellás csatornákat az azok mentén fekvő területek mindenkori használói tartják fenn, míg a zsiliprendszer, mint vízvezető árkok karbantartása a 17, eiderstedti székhelyű víz- és talajvédelmi egyesület kötelezettsége.
- 4 Az érintett Deich- und Hauptsilverband Eiderstedt (az eiderstedti gátat és főzsilipet működtető egyesület) közjogi intézmény formájában működő víz- és

talajvédelmi egyesület és egyben a 17, eiderstedti székhelyű víz- és talajvédelmi egyesület ernyőszervezete. A törvény erejénél fogva átruházott feladatai közé tartozik – közjogi kötelezettségként – a felszíni vizek védelme. E kötelező feladatai teljesítése körében működteti többek között az adamsieli zsiliprendszert és vízemelő berendezést. Utóbbi egy meghatározott vízszint elérése esetén automatikusan működésbe lépő pumpa segítségével vízteleníti az egyesülethez tartozó teljes területet. A működésbe lépő pumpálási folyamatok révén a vízszint ismételten lecsökken.

- 5 A közigazgatási bíróság elutasította a felperesnek a kárenyhítő és felszámolási intézkedések elrendelésére irányuló kérelmének eredménytelenségét követően benyújtott keresetét **[eredeti 5. o.]**. A felperes fellebbezése alapján a közigazgatási felsőbbíróság megsemmisítette a közigazgatási bíróság ítéletét és az alperest – a bíróság jogértelmezésének figyelembe vétele mellett – (új) döntés meghozatalára kötelezte. A védett kormos szerkő madárfaj és természetes élőhelye az USchadG értelmében vett kárt szenvedett az érintett vízemelő berendezésének működtetésével. Mivel az érintett tevékenysége nem tekinthető termőtalajkénti felhasználásnak, így a normális gazdasági tevékenység szempontjából a jelentős hatások tagadhatatlanok. Az érintett a zsilip és a vízemelő berendezés működtetésével keresőtevékenységet folytat akkor is, ha annak alapját valamilyen közjogi kötelezettség adja. Az érintett 2007. április 30-át megelőzően és azt követően változatlanul működtetett zsiliprendszere és vízemelő berendezése, és a környezeti károk között közvetlen okozati összefüggés áll fenn. A zsilip és a vízemelő berendezés működtetése nélkül nem folyhatna le a víz árokrendszerből. Az érintettet felelősség terheli a környezeti károk bekövetkezésében való közrehatásért. A kötelezettség megállapítására azonban az ügy még nem érett meg. Az alperes ugyanis mérlegelhet a végrehajtásért felelős személyeknek, valamint az alkalmazandó intézkedések időpontjának, illetve tartalmának kiválasztásánál.
- 6 Az alperes és az érdekelt felülvizsgálat iránti kérelmével az első fokú ítélet visszaállítását kéri.

II

- 7 A jogvitát fel kell függeszteni. A végzés rendelkező részében megfogalmazott kérdéseket az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) elé kell terjeszteni előzetes döntéshozatal céljából (EUMSZ 267. cikk).
- 8 1. Az uniós jog irányadó rendelkezései a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 143., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 357. o.) 2. cikkének 7. pontja, valamint I. melléklete (2) bekezdésének második franciabekezdése. **[eredeti 6. o.]**
- 9 2. Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szempontjából lényeges nemzeti jogi előírásokat a – legutóbb a 2017. szeptember 15-i törvény (BGBI. I.,

3434. o.) 1. cikkével módosított – 2009. július 29-i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (a természet védelméről és a tájvédelemről szóló szövetségi törvény, BGBl. I., 2542. o.; a továbbiakban: BNatSchG) 19. §-a (5) bekezdése második mondatának 2. pontja, valamint 5. §-ának (2) bekezdése tartalmazza (a). A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szempontjából lényeges nemzeti jogi előírásokat a – legutóbb a 2016. augusztus 4-i törvény (BGBl. I., 1972. o.) 4. cikkével módosított – 2007. május 10-i Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (a környezeti károk megelőzéséről és felszámolásáról szóló törvény, BGBl. I., 666. o.; a továbbiakban: USchadG) 2. §-ának 4. pontja, a – legutóbb a 2018. december 4-i törvény (BGBl. I., 2254. o.) 2. cikkével módosított – 2009. július 31-i Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (a vízháztartásról szóló törvény, BGBl. I., 2585. o.; a továbbiakban: WHG) 39. § (1) bekezdésének első mondata és 40. §-a (1) bekezdésének első mondata, valamint a 2008. február 11-i Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (a vízháztartásról szóló Schleswig Holstein tartományi törvény, GVOBl. SH, 91. o.; a továbbiakban: WasG SH) 2018. december 13-án hatályos változata (GVOBl. SH, 773. o.) szerinti 38. §-a (1) bekezdése első mondatának 1. pontja tartalmazza (b).

a) A BNatSchG 19. §-a (5) bekezdése második mondatának 2. pontja a következőképpen szól:

Főszabály szerint nem minősülnek jelentős kárnak a természetes oknak betudható vagy az adott területen folytatott normális gazdálkodással összefüggő beavatkozásból eredő negatív változások, az élőhelynyilvántartásban vagy a céldokumentumokban meghatározottak szerint vagy a tulajdonosok, illetve a gazdasági szereplők által korábban folytatott gyakorlat szerint.

A BNatSchG 5. §-ának (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

A mezőgazdasági hasznosítás során – a mezőgazdaságra vonatkozó előírásokból és a Bundes-Bodenschutzgesetz (a talaj védelméről szóló szövetségi törvény) 17. §-ának (2) bekezdéséből fakadó követelményeken túl – figyelemmel kell lenni a jó mezőgazdasági gyakorlat következő alapelveire is:

1. a földművelést a helyi sajátosságokhoz igazítva kell végezni és biztosítani kell a talaj termőképességének fenntarthatóságát és a talajfelszín hosszútávú használhatóságát;
2. a hasznosított felszín természetes adottságai (talaj, víz, növény- és állatvilág) a **[eredeti 7. o.]** fenntartható terméshozam céljához szükséges mértéknél jobban nem terhelhetőek meg;
3. az élőhelyek összekapcsolásához szükséges természeti elemeket meg kell őrizni és lehetőség szerint növelni kell;

4. az állattartásnak kiegyensúlyozott viszonyban kell állnia a növénytermesztéssel, és a káros környezeti hatásokat meg kell előzni;

5. az erózióval veszélyeztetett részeken, az árterületeken, a magas vízszintű területeken, valamint a mocsári területeken mellőzni kell a föld felszántását;

6. a trágyákat és növényvédő szereket a mezőgazdasági szakjog szabályai szerint kell alkalmazni; a trágyák használatáról a 2017. május 26-i Düngeverordnung (a trágyák alkalmazásáról szóló rendelet, BGBl. 2017 I., 1305. o.) mindenkor hatályos változatának 10. §-a szerinti, a növényvédőszer használatáról a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 309., 1. o.) 67. §-a (1) bekezdésének második mondata szerinti nyilvántartást kell vezetni.

b) Az USchadG 2. §-ának 4. pontja szerint:

keresőtevékenység: minden olyan tevékenység, amelyet gazdasági tevékenység, üzleti vagy egyéb vállalkozás keretében folytatnak, tekintet nélkül arra, hogy magán- vagy közvállalkozás, profitorientált vagy nonprofit jellegű-e.

A WHG 39. §-a (1) bekezdésének első mondata a következőképpen szól:

A felszíni vizek védelme, mint közjogi kötelezettség, magában foglalja azok megóvását és javítását (fenntartási kötelezettség).

A WHG 40. §-a (1) bekezdésének első mondata a következőképpen rendelkezik:

A felszíni vizek védelme a vizek tulajdonosának kötelezettsége, feltéve, hogy a tartományi előírások alapján az nem közttestületek, víz- és talajvédelmi egyesületek, közösségi társulások vagy más közjogi intézmények feladata. **[eredeti 8. o.]**

A WasG SH 38. §-a (1) bekezdése első mondatának 1. pontja szerint:

A felszíni vizek védelme a WHG 39. §-a (1) bekezdésének második mondatában meghatározott intézkedéseken túl magában foglalja a természetes vízfolyás fenntartását és biztosítását is.

III

- 10 A döntés szempontjából lényegesek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolásától függően a felülvizsgálati kérelmek jogalapjukat tekintve eredményesek vagy az

ügyet ismételt tárgyalásra és döntéshozatalra vissza kell utalni a közigazgatási felsőbb bírósághoz, mint ténybírósághoz.

- 11 1. Az Umwelthaftungsgesetz (a környezeti felelősségről szóló szövetségi törvény), illetve a 2004/35/EK irányelv időbeli hatálya – tekintettel az USchadG 13. §-ának (1) bekezdésére, illetve a 2004/35/EK irányelv 17. cikkére – kiterjed a jelen ügyre. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a 2004/35/EK irányelv (30) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 17. cikkének első és második franciabekezdése alapján az irányelv a 2007. április 30-án és azt követően bekövetkezett kibocsátás vagy esemény által okozott károkra alkalmazandó, amennyiben e károkra olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor, amely a fent említett időpontban, vagy azt követően történt, vagy ezen időpont előtt történt, de ezen időpont előtt még nem fejeződött be (a Bíróság 2017. június 1-i ítélete, C-529/15, ECLI:EU:C:2017:419, 22. pont, hivatkozással a Bíróság 2015. március 4-i ítéletére, C-534/13, EU:C:2015:140, 44. pont; vö. a Bíróság 2010. március 9-i Raffinerie Mediterranee és társai ítélete, C-378/08, ECLI:EU:C:2010:126, 41. pont). Az előterjesztett ügyben a bekövetkezett környezeti károk oka az érintett által üzemeltetett zsilip és vízemelő berendezés, amely a megállapított tényállás szerint 2007. április 30-át megelőzően és azt követően változatlanul fennállt. Olyan tevékenységet jelent tehát, amelyet 2007. április 30-át követően (is) folytattak. Ezzel egyidejűleg pedig események által okozott károkról van szó. Ilyen eseményeknek kell tekinteni a vízszintet csökkentő, meghatározott vízszint esetén automatikusan végbemenő pumpáló folyamatokat.
- 12 2. Az USchadG az 1. § első mondata alapján nem lép háttérbe más alkalmazandó nemzeti joggal szemben. Lényegében [eredeti 9. o.] a meglévő tartományi szabályok kevésbé jelentősek az Umweltschadensgesetz rendelkezéseivel szemben.

IV

- 13 Szükséges az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések Bíróság általi megválaszolása, mivel azokat a Bíróság ítélkezési gyakorlatával ezidáig nem tisztázta, és e válaszok nem is nyilvánvalóak.
- 14 Az egyes előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel kapcsolatban az alábbi megfontolások bírnak jelentőséggel.
- 15 1. 1. sz. kérdés
- a) Kérdés, hogy hogyan kell értelmezni a 2004/35/EK irányelv I. melléklet (2) bekezdés második franciabekezdése értelmében vett „gazdálkodás” fogalmát. A rendelkezés szó szerinti értelméből kiindulva e fogalom a gazdasági tevékenységek széles körét foglalhatja magában. Ezzel szemben a közigazgatási felsőbb bíróság a fogalom szűk értelmezését vette alapul és csak a termőtalajkénti felhasználás értelmében vett mezőgazdasági tevékenységet tekintette „gazdálkodásnak”. Az eljáró bírósági tanács véleménye szerint a „gazdálkodás”

fogalma – a termőtalajkénti felhasználással való elválaszthatatlan összekapcsolódása miatt – magában foglalja a mezőgazdasági területek öntözéséhez és víztelenítéséhez szükséges zsilip és vízemelő berendezés működtetését.

- 16 b) Tisztázni kell továbbá, hogy mely feltételekkel tekinthető a gazdálkodás a 2004/35/EK irányelv értelmében véve „normálisnak” az élőhely-nyilvántartásban vagy a céldokumentumban meghatározottak szerint. Ilyen szempontból elsődlegesen olyan területspecifikus mértéket kellene alkalmazni, amelyet az említett források vagy egy meglévő kezelési terv határoz meg. A területre vonatkozó dokumentációt kiegészítendő, további általános, normatív jelleggel meghatározott alapelveket lehetne figyelembe venni. A közvetlen termőtalajkénti felhasználáshoz ezért a német jogban a BNatSchG 5. §-ának (2) bekezdésében szabályozott mezőgazdasági jó gyakorlat alapelvei jönnek számításba. **[eredeti 10. o.]**
- 17 c) Ugyancsak tisztázni szükséges, hogy mely időtartamot kell figyelembe venni azon kérdés tekintetében, hogy a gazdálkodás megfelel-e a 2004/35/EK irányelv értelmében vett, a tulajdonosok, illetve gazdasági szereplők által „korábban folytatott gyakorlatnak”? Megfontolandónak tűnik, hogy a „korábban folytatott gyakorlat” valamennyi, egy, a 2004/35/EK irányelv 19. cikkének (1) bekezdésében meghatározott dátumot, azaz 2007. április 30-át megelőzően meghatározott időtartamig folytatott gyakorlatra legyen alkalmazandó. Ugyanakkor megfontolásra érdemes az is, hogy ne bármely, egy meghatározott korábbi időpontban folytatott gyakorlatot kelljen figyelembe venni, hanem követeljék meg annak igazolását, hogy e gyakorlatot 2007. április 30-án még tényleges folytatták.
- 18 d) A 2004/35/EK irányelv I. melléklete (2) bekezdésének második franciabekezdése alapján nem egyértelmű, hogy az élőhely-nyilvántartásban vagy a céldokumentumokban meghatározottaktól független-e annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a gazdálkodás megfelel-e a 2004/35/EK irányelv értelmében vett, a tulajdonosok, illetve gazdasági szereplők által „korábban” folytatott gyakorlatnak. Mindez az eljáró bírósági tanácsnak kézenfekvőnek tűnik. A szabályozás kiegészítő szabályként szolgálhat olyan értelemben, hogy – az élőhelyről való feljegyzésekben vagy a céldokumentumokban – elegendő támpont hiányában tényleges megfontolást jelent a mérték meghatározásához.
- 19 2. 2. sz. kérdés

A Bíróság ítélezési gyakorlatában nem tisztázott és nem is nyilvánvaló a kérdés, hogy a 2004/35/EK irányelv 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „keresőtevékenységnek” minősül-e a törvényen alapuló feladatátruházás alapján, közérdekből gyakorolt tevékenység. A 2004/35/EK irányelv 2. cikkének 7. pontjából következik, hogy ahhoz, hogy egy tevékenység „keresőtevékenységnek” minősüljön, sem magánjogi vagy közjogi szervezeti forma, sem a profitszerzés célja nem szükséges. Tisztázni kell ugyanakkor, hogy a

2004/35/EK irányelv 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „gazdasági tevékenységnek”, „üzleti tevékenységnek” vagy „vállalkozásnak” minősül-e a törvényen alapuló feladatátruházás alapján, közérdekből gyakorolt tevékenység. Az eljáró bírósági tanács szemszögéből nem tűnik elvetendőnek, hogy a „gazdasági tevékenység”, „üzleti tevékenység” és „vállalkozás” fogalmi hármast úgy kell értelmezni, hogy az ezek [eredeti 11. o.] által körülhatárolt tevékenységnek piaci kapcsolatot, illetve versenyjelleget kell felmutatnia. A törvényi felhatalmazás alapján, közérdekből gyakorolt tevékenység esetén, mint amilyen az előterjesztett ügyben a felszíni vizek víz- és talajvédelmi egyesület általi védelme, beleértve a szabályszerű vízfolyás fenntartását és biztosítását is (a WHG 39. §-a (1) bekezdésének első mondata, 40. §-a (1) bekezdésének első mondata, a WasG SH 38. §-a (1) bekezdése első mondatának 1. pontja), hiányzik az ilyen piaci kapcsolat, illetve versenyjelleg, mivel ebben az esetben a feladatot ellátó nem vonhatja ki magát a törvény által átruházott feladat teljesítése alól.

[omissis]

MUNKADOKUMENTUM