

Sprawa C – 297/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

11 kwietnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

26 lutego 2019 r.

Strona skarżąca:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein e. V.

Druga strona postępowania:

Kreis Nordfriesland

Odpis

Bundesverwaltungsgericht

POSTANOWIENIE

[...]

Ogłoszone
w dniu 26 lutego 2019 r.
[...]

W postępowaniu sądowoadministracyjnym

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

skarżący, wnoszący odwołanie,

druga strona w postępowaniu
rewizyjnym
oraz strona wnosząca rewizję
wzajemną,

– [...] **[Or. 2]**

przeciwno

Kreis Nordfriesland,
[...]

drugiej stronie w postępowaniu w
pierwszej instancji i odwoławczym,
stronie wnoszącej rewizję,
drugiej stronie w postępowaniu
dotyczącym rewizji wzajemnej

[...]

przy udziale strony zawezwanej:
Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,
podmiotu prawa publicznego,
[...]

stronie wnoszącej rewizję i
drugiej stronie w postępowaniu
dotyczącym rewizji wzajemnej

[...]

przy udziale:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (przedstawiciela
interesów federacji przy federalnym sądzie administracyjnym),
[...]

siódma izba Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego)

[...]

postanowiła w dniu 26 lutego 2019 r.: **[Or. 3]**

Postępowanie przed Bundesverwaltungsgericht zostaje zawieszona.

Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostaje na podstawie art. 267 TFUE przedstawiony wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym celem udzielenia wyjaśnienia w przedmiocie następujących pytań:

1. a) Czy pojęcie „zarządzania” w rozumieniu akapitu [trzeciego] tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i

Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu obejmuje działania nierozzerwalnie związane z bezpośrednim użytkowaniem gruntów w celach rolniczych?

W wypadku odpowiedzi twierdzącej:

b) W jakich warunkach metodę zarządzania należy uznać w rozumieniu dyrektywy 2004/35 za „normalną” zgodnie z kartotekami siedliska lub dokumentami założeniowymi?

c) Jaki horyzont czasowy należy uwzględnić w ramach oceny, czy zarządzanie odpowiada interwencji prowadzonej „uprzednio” przez właścicieli lub podmioty gospodarcze w rozumieniu dyrektywy 2004/35?

d) Czy odpowiedź na pytanie, czy zarządzanie odpowiada interwencji prowadzonej uprzednio przez właścicieli lub podmioty gospodarcze w rozumieniu dyrektywy 2004/35, jest niezależna od treści kartotek siedliska lub dokumentów założeniowych?

2. Czy działalność wykonywana w interesie publicznym na podstawie ustawowego przekazania zadań stanowi „działalność zawodową” w rozumieniu art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35?

Uzasadnienie:

I

- 1 Skarżący, uznane stowarzyszenie ochrony środowiska, żąda, aby druga strona postępowania nakazała stronie zawezwanej podjęcie środków zaradczych na podstawie Umweltschadengesetz (USchadG, ustawy o szkodach w środowisku) przyjętej celem transpozycji dyrektywy [Or. 4] 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Zdaniem skarżącego zawezwana strona ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu w związku z eksploatacją stacji pomp, szkodliwą dla rybitwy czarnej, gatunku ptaków zamieszkującego półwysp Eiderstedt w Szlezwiku-Holsztynie.
- 2 W latach 2006 i 2009 r. z ok. 30 000 ha terytorium półwyspu Eiderstedt wydzielono ok. 7000 ha łącznej powierzchni, tworząc rezerwat ptaków (DE 1618-404), między innymi z powodu występowania tam rybitwy czarnej. Zgodnie z planem zarządzania rezerwat ptaków jest nadal w przeważającej mierze wykorzystywany w sposób tradycyjny jako obszar użytków zielonych i nadal stanowi, szczególnie ze względu na swoją wielkość, najważniejszy obszar lęgowy rybitwy czarnej w Szlezwiku-Holsztynie.

- 3 Półwysyp Eiderstedt wymaga odwodnienia dla celów osadniczych i rolniczych. Odwodnienie to przeprowadza się za pomocą tzw. rowów melioracyjnych o łącznej długości ok. 5000 km, które prowadzą do sieci kanałów melioracyjnych o łącznej długości 900 km. Rowy melioracyjne są utrzymywane przez odpowiednich użytkowników sąsiednich obszarów, podczas gdy ciężar utrzymania kanałów melioracyjnych, jako odbiorników wody, spoczywa na łącznie 17 stowarzyszeniach wodno-gruntowych zlokalizowanych na półwyspie Eiderstedt.
- 4 Strona zawiadzana do udziału – Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt – jest stowarzyszeniem wodno-gruntowym utworzonym w formie podmiotu prawa publicznego i nadzorującym 17 stowarzyszeń wodno-gruntowych zlokalizowanych na półwyspie Eiderstedt. Zadania przekazane jej na mocy ustawy obejmują utrzymanie wód powierzchniowych jako obowiązek publicznoprawny. W ramach wypełniania tych obowiązkowych zadań eksploatuje ona stację pomp i śluz Adamsiel. Ta stacja odwadnia cały obszar zarządzany przez stowarzyszenie za pomocą pompy, która jest automatycznie uruchamiana przy osiągnięciu określonego stanu wód. Zainicjowany w ten sposób proces przepompowywania powoduje ponowne obniżenie poziomu wód.
- 5 Skarżący, po odrzuceniu jego wniosku o wydanie nakazu ograniczenia strat i podjęcia środków zaradczych, wniósł skargę, która została oddalona przez Verwaltungsgericht (sąd administracyjny) [Or. 5]. Na skutek odwołania skarżącego Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny) uchylił wyrok Verwaltungsgericht i zobowiązał drugą stronę postępowania do (ponownego) rozstrzygnięcia sprawy przy uwzględnieniu opinii prawnej sądu. Zdaniem sądu chroniony gatunek rybitwy czarnej i jego siedliska przyrodnicze poniosłyby szkodę w rozumieniu Umweltschadengesetz w wyniku działania stacji pomp strony zawiadzanej. Ze względu na to, że działalność strony zawiadzanej nie może zostać zaklasyfikowana jako użytkowanie gruntów w celu wytwarzania płodów rolnych, nie wchodzi w grę zanegowanie jej znaczącego wpływu z punktu widzenia normalnej metody zarządzania. Strona zawiadzana, eksploatując stację pomp i śluz, wykonuje działalność zawodową, nawet jeśli wynika to z obowiązku publiczno-prawnego. Istnieje bezpośredni związek przyczynowy między funkcjonowaniem stacji pomp i śluz strony zawiadzanej, które nie uległo zmianie przed i po dniu 30 kwietnia 2007 r., a szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu. Gdyby nie działanie stacji pomp i śluz, woda nie odpływałaby z systemu rowów. Strona zawiadzana ponosi również winę za swoje przyczynienie się do powstania szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu. Nie można jednak ostatecznie rozstrzygnąć o istnieniu zobowiązania. Druga strona postępowania może wybrać według swojego uznania, wobec którego podmiotu odpowiedzialnego, w jakim czasie oraz jakiego rodzaju środki zastosuje.
- 6 Strona skarżąca i strona zawiadzana do udziału w postępowaniu w swoich rewizjach zmierzają do przywrócenia orzeczenia sądu pierwszej instancji.

II

- 7 Postępowanie należy zawiesić. Należy zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem”) z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie pytań zawartych w sentencji postanowienia (artykuł 267 TFUE).
- 8 1. Istotne w sprawie przepisy prawa Unii znajdują się w art. 2 pkt 7 i w akapicie drugim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143, s. 56). **[Or. 6]**
- 9 2. Przepisy prawa krajowego mające znaczenie dla pierwszego pytania prejudycjalnego znajdują się w § 19 ust. 5 zdanie 2 pkt 2 oraz dodatkowo w § 5 ust. 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (ustawy o ochronie przyrody i zarządzaniu krajobrazem) (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG, federalnej ustawy o ochronie przyrody) z dnia 29 lipca 2009 r. (BGBl. I s. 2542), ostatnio zmienionej przez art. 1 ustawy z dnia 15 września 2017 r. (BGBl. I, s. 3434) (a). Przepisy prawa krajowego mające znaczenie dla drugiego pytania prejudycjalnego znajdują się w § 2 pkt 4 Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ustawy o zapobieganiu i rekultywacji szkód w środowisku) (Umweltschadengesetz – USchadG, ustawy o szkodach w środowisku) z dnia 10 maja 2007 r. (BGBl. I s. 666), ostatnio zmienionej przez art. 4 ustawy z dnia 4 sierpnia 2016 r. (BGBl. I s. 1972), w § 39 ust. 1 zdanie 1 i § 40 ust. 1 zdanie 1 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (ustawy o regulacji bilansu wodnego) (Wasserhaushaltsgesetz – WHG, ustawy o bilansie wodnym) z dnia 31 lipca 2009 r. (BGBl. I s. 2585), ostatnio zmienionej przez art. 2 ustawy z dnia 4 grudnia 2018 r. (BGBl. I s. 2254) oraz w § 38 ust. 1 zdanie 1 pkt 1 Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (ustawy prawo wodne kraju Szlezwik-Holsztyn) (Landeswassergesetz - WasG SH, krajowej ustawy prawo wodne) z dnia 11 lutego 2008 r. (GVObI. SH s. 91), w wersji zmienionej ustawą z dnia 13 grudnia 2018 r. (GVObI. SH s. 773)(b).

a) § 19 ust. 5 zdanie 2 pkt 2 BNatSchG ma następujące brzmienie:

Poważnej szkody nie stanowią przeważnie negatywne zmiany spowodowane naturalnymi przyczynami lub wynikające z zewnętrznej interwencji związanej z normalnym zarządzaniem danymi obszarami, określonej w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzonej przez właścicieli lub podmioty gospodarcze.

§ 5 ust. 2 BNatSchG ma następujące brzmienie:

W przypadku wykorzystywania do celów rolniczych, oprócz wymogów wynikających z przepisów obowiązujących w rolnictwie oraz z § 17 ust. 2 Bundes-Bodenschutzgesetz (federalnej ustawy o ochronie gleby), należy w szczególności przestrzegać następujących zasad dobrej praktyki rolniczej:

1. zarządzanie musi być dostosowane do warunków panujących na danym terenie i gwarantować zrównoważoną żyzność gleby oraz długoterminowe wykorzystania gruntów;
2. naturalne cechy obszaru użytkowego (gleba, woda, flora, fauna) nie mogą być naruszone w stopniu większym niż jest to konieczne dla otrzymania [Or. 7] zrównoważonych zbiorów;
3. elementy krajobrazu niezbędne do tworzenia sieci biotopów powinny być zachowane i, jeśli to możliwe, ich ilość powinna być zwiększana;
4. hodowla zwierząt musi być zrównoważona z produkcją roślinną, a szkodliwe skutki dla środowiska naturalnego eliminowane;
5. na stokach zagrożonych erozją, na terenach zalewowych, na terenach o wysokim poziomie wód gruntowych oraz na torfowiskach nie wolno dokonywać zaorania użytków zielonych;
6. stosowanie nawozów i środków ochrony roślin musi odbywać się zgodnie z przepisami prawa rolnego; należy prowadzić dokumentację dotyczącą stosowania nawozów zgodnie z § 10 Düngeverordnung (rozporządzenia w sprawie nawozów) z dnia 26 maja 2017 r. (BGBl. I S. 1305) w aktualnie obowiązującej wersji oraz dokumentację dotyczącą stosowania środków ochrony roślin zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 1).

b) § 2 pkt 4 USchadG ma następujące brzmienie:

„działalność zawodowa”: oznacza działalność prowadzoną jako działalność gospodarcza, firma lub przedsiębiorstwo, bez względu na jej prywatny lub publiczny, dochodowy lub niedochodowy charakter.

§ 39 ust. 1 zdanie 1 WHG ma następujące brzmienie:

Utrzymanie wód powierzchniowych obejmuje ich ochronę oraz rozwój jako obowiązek publicznoprawny (obowiązek utrzymania).

§ 40 ust. 1 zdanie 1 WHG ma następujące brzmienie:

Za utrzymanie wód powierzchniowych odpowiedzialni są właściciele wód, o ile zgodnie z prawem krajowym nie jest to zadanie podmiotów zarządzających terenami, stowarzyszeń wodnych i gruntowych, gminnych stowarzyszeń celowych lub innych podmiotów prawa publicznego. [Or. 8]

§ 38 ust. 1 zdanie 1 pkt 1 WasG SH ma następujące brzmienie:

Oprócz środków określonych w § 39 ust. 1 zdanie 2 WHG, utrzymanie wód obejmuje w szczególności zachowanie ich stanu oraz zapewnienie właściwego odprowadzania wody.

III

- 10 Pytania prejudycjalne są istotne dla rozstrzygnięcia. W zależności od odpowiedzi na pytania prejudycjalne rewizje okażą się skuteczne z przyczyn prawnych lub sprawa będzie musiała zostać odesłana do Oberverwaltungsgericht, jako instancji rozpatrującej okoliczności faktyczne, celem rozstrzygnięcia i wydania decyzji.
- 11 1. [Umweltschadengesetz] względnie dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko znajduje tu zastosowanie pod względem czasowym zgodnie z § 13 ust. 1 USchadG lub art. 17 dyrektywy 2004/35. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału z art. 17 tiret pierwsze i drugie dyrektywy 2004/35 w związku z jej motywem 30 wynika, że dyrektywa ma zastosowanie do szkód wyrządzonych przez emisję, zdarzenie lub wypadek powstałych w dniu 30 kwietnia 2007 r. lub po tym dniu, jeżeli szkody te wynikają albo z działalności prowadzonej w tej dacie lub po niej, albo z działalności prowadzonej przed tą datą, lecz przed nią niezakończoną (wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 2007 r. - C-529/15 [ECLI:UE:C:2017:419] - pkt 22 z uwzględnieniem wyroku Trybunału z dnia 4 marca 2015 r. - C-534/13 [ECLI:UE:C:2015:13] - pkt 44; zob. również wyrok Trybunału z dnia 9 marca 2010 r. - C-378/08 [ECLI:UE:C:2010:126], Raffinerie Mediterranee i in. - pkt 41). Przyczyną wyrządzonych szkód w środowisku jest w niniejszej sprawie eksploatacja przez stronę zawezwaną stacji śluz i pomp, która, zgodnie z ustaleniami sądu, odbywała się w taki sam sposób przed i po 30 kwietnia 2007 roku. Eksploatacja ta stanowi zatem działalność, która miała miejsce (również) po dniu 30 kwietnia 2007 r. Jednocześnie dotyczy to szkód spowodowanych przez zdarzenia. Takie zdarzenia to uruchamianie automatycznie po osiągnięciu określonego stanu wód pompowanie, które redukuje poziom tych wód.
- 12 2. Zgodnie z § 1 zdanie 1 Umweltschadengesetz ma ona pierwszeństwo przed innymi mającymi zastosowanie przepisami krajowymi. W szczególności [Or. 9] istniejące przepisy kraju związkowego mają węższy zakres zastosowania niż Umweltschadengesetz.

IV

- 13 Pytania prejudycjalne wymagają wyjaśnienia przez Trybunał, ponieważ kwestie te nie zostały wyjaśnione w orzecznictwie, ani nie są oczywiste.
- 14 W przedmiocie poszczególnych pytań prejudycjalnych znaczenie mają następujące względy:
- 15 W przedmiocie pytania pierwszego:

- a) Wątpliwe jest, jak należy rozumieć termin „zarządzanie” w rozumieniu załącznika I akapit [trzeci] tiret drugie dyrektywy 2004/35. W oparciu o brzmienie normy termin ten może obejmować szeroki zakres działań gospodarczych. Oberverwaltungsgericht oparł się natomiast na wąskim rozumieniu tego terminu i uznał za „zarządzanie” jedynie działalność rolniczą w rozumieniu użytkowania gruntów w celu wytwarzania płodów rolnych. Izba orzekająca jest zdania, że w każdym razie eksploatacja stacji śluz i pomp, która - jak w tym przypadku - służy do niezbędnego nawadniania i odwadniania gruntów rolnych, jest objęta terminem „zarządzanie” ze względu na nierozzerwalny związek z użytkowaniem gruntów w celu wytwarzania płodów rolnych.
- 16 b) Konieczne jest także wyjaśnienie, pod jakimi warunkami metodę zarządzania określoną w załączniku I akapit [trzeci] tiret drugie dyrektywy 2004/35 należy uznać za „normalną” zgodnie z kartotekami siedliska lub dokumentami założeniowymi. W związku z tym powinna być w pierwszej kolejności zastosowana miara oceny specyficzna dla danego terenu, którą należy określić na podstawie wymienionych źródeł lub na podstawie istniejącego planu zarządzania. Oprócz istniejących dokumentów dotyczących danego terenu w stosownych przypadkach miarodajne mogłyby być też ogólne, normatywnie określone zasady. W przypadku bezpośredniego użytkowania gruntów w celu wytwarzania płodów rolnych należy uwzględnić zasady dobrej praktyki rolniczej określone w prawie niemieckim w § 5 ust. 2 BNatSchG. **[Or. 10]**
- 17 c) Konieczne jest również wyjaśnienie, co należy rozumieć przez interwencję „uprzednio prowadzoną” przez danego właściciela lub podmiot gospodarczy w rozumieniu załącznika I akapit [trzeci] tiret drugie dyrektywy 2004/35 w aspekcie czasowym. Możliwe jest przyjęcie, iż „uprzednio prowadzoną interwencją” jest każda taka metoda zarządzania, która była stosowana przez pewien okres przed datą określoną w art. 19 ust. 1 dyrektywy 2004/35, tj. przed 30 kwietnia 2007 r. Można sobie jednak także wyobrazić, że nie należy uwzględniać każdej metody zarządzania stosowanej kiedykolwiek wcześniej, ale tylko taką, która była rzeczywiście nadal stosowana w dniu 30 kwietnia 2007 r.
- 18 d) Brzmienie załącznika I akapit [trzeci] tiret drugie dyrektywy 2004/35 nie wskazuje wyraźnie, czy odpowiedź na pytanie, czy zarządzanie odpowiada interwencji „uprzednio prowadzonej przez właścicieli lub podmioty gospodarcze”, jest niezależna od treści kartotek siedliska lub dokumentów założeniowych. Jednak dla izby orzekającej wydaje się to oczywiste. Regulacja ta mogłaby służyć jako uzupełniająca w tym sensie, że w przypadku braku wystarczających punktów odniesienia w kartotekach siedliska lub w dokumentach założeniowych zostałaby przeprowadzona analiza stanu faktycznego w celu ustalenia miary oceny.
- 19 2. W przedmiocie pytania drugiego:

Pytanie, czy działalność wykonywana w interesie publicznym na podstawie ustawowego przekazania zadań stanowi „działalność zawodową” w rozumieniu art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35, również nie zostało wyjaśnione w orzecznictwie

Trybunału Sprawiedliwości i odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista. Z brzmienia art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35 wynika wprawdzie, że zakwalifikowanie działalności jako „działalności zawodowej” nie zależy od tego, czy dana forma organizacyjna została utworzona na podstawie prawa prywatnego lub publicznego, ani czy dany podmiot działa w celu osiągnięcia dochodu. Należy jednak wyjaśnić, czy działalność wykonywana w interesie publicznym na podstawie ustawowego przekazania zadań stanowi „działalność gospodarczą”, „firmę” lub „przedsiębiorstwo” w rozumieniu art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35. Z punktu widzenia izby orzekającej nie wydaje się niezasadne rozumienie pojęć „działalność gospodarcza”, „firma” i „przedsiębiorstwo” w ten sposób, że działalność przez nie objęta [Or. 11] musi być związana z danym rynkiem lub mieć charakter konkurencyjny. Takiego odniesienia do rynku lub charakteru konkurencyjnego brakuje w przypadku działalności wykonywanej w interesie publicznym na podstawie ustawowego przekazania zadań, takiej jak w niniejszej sprawie, czyli utrzymania wód powierzchniowych przez stowarzyszenie wodno-gruntowe, w tym zachowania ich stanu oraz zapewnienia właściwego odprowadzania wody (por. § 39 ust. 1 zdanie 1, § 40 ust. 1 zdanie 1 WHG, § 38 ust. 1 zdanie 1 pkt 1 WasG SH), przy której ponadto podmiot, któremu powierzono zadania, nie może zrezygnować z ich realizacji.

[...]

DOKUMENT ROZWIĄZANY