

Cauza C-297/19

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

11 aprilie 2019

Instanța de trimitere:

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

Data deciziei de trimitere:

26 februarie 2019

Reclamant:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein
e. V.

Pârât:

Kreis Nordfriesland

Copie

Bundesverwaltungsgericht [Curtea Administrativă Federală]

ORDONANȚĂ

[omissis]

Pronunțată
la 26 februarie 2019

[omissis]

În litigiul de contencios administrativ

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

reclamantă, apelantă,
intimată în recurs
și recurentă în recursul incident,

– [omissis] [OR 2]

împotriva

Kreis Nordfriesland,
[omissis]

pârât, intimat în apel,
recurent
și intimat în recursul incident,

[omissis]

intervenientă:
Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,

Körperschaft des öffentlichen Rechts (Asociația de gestionare a digurilor și a ecluzelor de evacuare Eiderstedt, organism de drept public)

[omissis]

recurent
și intimat în recursul incident,

[omissis]

cu participarea:

Der Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht, (Reprezentantul intereselor federale pe lângă
Curtea Federală Administrativă)

[omissis]

Camera a șaptea a Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală)

[omissis]

a hotărât la 26 februarie 2019: [OR 3]

Suspendă procedura în fața Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală).

Sesizează Curtea de Justiție a Uniunii Europene pe calea unei cereri de decizie preliminară cu privire la clarificarea următoarelor întrebări, în temeiul articolului 267 TFUE:

1. a) Noțiunea „gestionare” în sensul celui de al [treilea] paragraf a doua liniuță din anexa I la Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul

înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului include activități indisolubil legate de o utilizare directă a capacității de producție a solului?

În cazul unui răspuns afirmativ:

b) Care sunt condițiile în care o practică de gestionare trebuie considerată „normală”, în sensul Directivei 2004/35, potrivit registrelor habitatului sau documentelor de stabilire a obiectivelor de conservare?

c) Care este criteriul temporal aplicabil aspectului dacă o gestionare este conformă practicii „anterioare” a proprietarilor sau operatorilor în sensul Directivei 2004/35?

d) Răspunsul la întrebarea dacă o gestionare este conformă practicii anterioare a proprietarilor sau operatorilor în sensul Directiva 2004/35 este independent de registrele habitatului, respectiv de documentele de stabilire a obiectivelor de conservare?

2. O activitate desfășurată în interes public, pe baza unei delegări legale a sarcinilor, reprezintă o „activitate profesională” în sensul articolului 2 punctul 7 din Directiva 2004/35?

Motive:

I

- 1 Reclamanta, o asociație pentru protecția mediului recunoscută, solicită pârâtului dispunerea de măsuri de reparare față de intervenientă, în conformitate cu Umweltschadengesetz [Legea privind daunele aduse mediului (USchadG)], care transpune Directiva [OR 4] 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului. Intervenienta este responsabilă pentru daune aduse mediului, asupra speciei de păsări chirighița neagră, ca urmare a exploatării unei stații de pompare în peninsula Eiderstedt din landul Schleswig-Holstein.
- 2 O suprafață totală de aproximativ 7 000 de hectare din suprafața peninsulei Eiderstedt de circa 30 000 de hectare a fost desemnată în anii 2006 și 2009 drept arie de conservare a păsărilor (DE 1618-404), printre altele, datorită prezenței chirighiței negre. Potrivit planului de gestionare, aria de conservare a păsărilor este preponderent exploatată și în prezent, în mod tradițional, ca zonă de pășune pe suprafețe mari și, în special, datorită dimensiunii sale, aceasta reprezintă în continuare cea mai importantă zonă de cuibărit pentru chirighița neagră din landul Schleswig-Holstein.
- 3 Pentru locuire și utilizare agricolă, peninsula Eiderstedt necesită drenare. Acest proces este efectuat prin intermediul unor șanțuri între parcele, cu o lungime totală

de aproximativ 5 000 de kilometri care se varsă într-o rețea de canale de evacuare având o lungime totală de 900 de kilometri. Șanțurile dintre parcele sunt întreținute de utilizatorii respectivi ai terenurilor adiacente, în timp ce obligația de întreținere a canalelor de evacuare ca receptoare de apă, revine unui număr total de 17 asociații de gestionare a apei și a solului cu sediul în peninsula Eiderstedt.

4. Intervenienta, Asociația de gestionare a digurilor și a ecluzelor de evacuare Eiderstedt, este o asociație de gestionare a apei și a solului sub forma juridică a unui organism de drept public și asociație principală a celor 17 asociații de gestionare a apei și a solului cu sediul în peninsula Eiderstedt. Printre sarcinile care îi revin acesteia prin lege se numără întreținerea apelor de suprafață ca obligație de drept public. În îndeplinirea obligațiilor sale, asociația exploatează, printre altele, stația de evacuare și pompare Adamsiel. Aceasta drenează întreg teritoriul asociației, prin intermediul unei pompe puse în funcțiune în mod automat de la un anumit nivel al apei. Procesele de pompare pornite determină apoi reducerea din nou a nivelului apei.
5. Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ) a respins acțiunea formulată în urma solicitării fără succes de către reclamantă a adoptării măsurilor de limitare a daunelor și de reparare [OR 5]. În urma apelului formulat de reclamantă, Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior) a anulat hotărârea pronunțată de Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ) și a obligat pârâtul să adopte o (nouă) decizie, ținând seama de aprecierea juridică a instanței. Specia protejată de chirighiță neagră și habitatul natural al acesteia au suferit daune în sensul Legii privind daunele aduse mediului, ca urmare a exploatării stației de pompare a intervenientei. Întrucât activitatea intervenientei nu poate fi calificată drept utilizare a capacității de producție a solului, nu intră în discuție excluderea efectelor negative grave din punctul de vedere al unei practici de gestionare normale. Prin exploatarea stației sale de evacuare și pompare, intervenienta desfășoară o activitate profesională, chiar dacă aceasta se bazează pe o obligație de drept public. Între exploatarea, rămasă nemodificată înainte și după data de 30 aprilie 2007, a stației de evacuare și pompare a intervenientei și daunele aduse mediului există o legătură directă de cauzalitate. În lipsa exploatării stației de evacuare și pompare, apa nu ar putea fi evacuată din sistemul de șanțuri. Prin contribuția sa la daunele aduse mediului, intervenienta a săvârșit, de asemenea, o faptă culpabilă. Cu toate acestea, starea procedurii nu permite pronunțarea cu privire la o obligație. Pârâtul are putere discreționară în privința alegerii responsabililor care trebuie avuți în vedere, a momentului și a conținutului măsurilor care trebuie adoptate.
6. Prin recursurile formulate de pârât și de intervenientă, aceștia urmăresc confirmarea hotărârii pronunțate în primă instanță.

II

- 7 Judecarea cauzei se suspendă. Se solicită Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) să se pronunțe cu titlu preliminar cu privire la întrebările formulate în dispozitivul ordonanței (articolul 267 TFUE).
- 8 1. Dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii se regăsesc în articolul 2 punctul 7, precum și în al [treilea] paragraf a doua liniuță din anexa I la Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (JO L 143 p. 56, Ediție specială 15/vol. 11, p. 168).
[OR 6]
- 9 2. Dispozițiile relevante din dreptul național pentru prima întrebare preliminară se regăsesc în articolul 19 alineatul (5) a doua teză punctul 2, precum și, în completare, în articolul 5 alineatul (2) din Legea privind protecția naturii și conservarea peisajelor (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) din 29 iulie 2009 (BGBl. I p. 2542), modificată ultima dată prin articolul 1 din Legea din 15 septembrie 2017 (BGBl. I p. 3434) litera (a). Dispozițiile relevante din dreptul național pentru cea de a doua întrebare preliminară se regăsesc în articolul 2 punctul 4 din Legea privind prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (Umweltschadengesetz – USchadG) din 10 mai 2007 (BGBl. I p. 666), modificată ultima dată prin articolul 4 din Legea din 4 august 2016 (BGBl. I p. 1972), în articolul 39 alineatul (1) prima teză și articolul 40 alineatul (1) prima teză din Legea privind regimul apelor (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) din 31 iulie 2009 (BGBl. I p. 2585), modificată ultima dată prin articolul 2 din Legea din 4 decembrie 2018 (BGBl. I p. 2254), precum și în articolul 38 alineatul (1) prima teză punctul 1 din Legea apelor din landul Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz – WasG SH) din 11 februarie 2008 (GVObI. SH p. 91), astfel cum a fost modificată prin Legea din 13 decembrie 2018 (GVObI. SH p. 773) litera (b).

a) Articolul 19 alineatul (5) a doua teză punctul 2 din BNatSchG prevede următoarele:

O daună semnificativă nu se înregistrează, de regulă, în cazul variațiilor negative datorate unor cauze naturale sau care rezultă din intervenții legate de gestionarea normală a siturilor, astfel cum a fost definită în registrele habitatului sau în documentele de stabilire a obiectivelor de conservare sau conformă practicii anterioare a proprietarilor sau operatorilor.

Articolul 5 alineatul (2) din BNatSchG prevede următoarele:

În ceea ce privește utilizarea agricolă, alături de cerințele care decurg din dispozițiile în vigoare pentru agricultură și din articolul 17 alineatul (2) din Bundes-Bodenschutzgesetz (Legea Federală privind protecția solului), trebuie respectate în special următoarele principii de bună practică profesională:

1. gestionarea trebuie să țină seama de condițiile locale și trebuie să se asigure fertilitatea durabilă a solului și capacitatea de utilizare îndelungată a terenurilor;
2. resursele naturale ale suprafeței utile (solul, apa, flora, fauna) nu trebuie afectate mai mult decât este necesar pentru obținerea unei [OR 7] capacități de producție durabile;
3. elementele peisajului necesare pentru interconectarea biotipurilor trebuie conservate și dezvoltate, în măsura posibilului;
4. trebuie să existe un echilibru adecvat între creșterea animalelor și cultura plantelor, iar efectele dăunătoare asupra mediului trebuie să fie evitate;
5. deștelenirea terenurilor trebuie evitată pe pantele vulnerabile la eroziune, în locurile cu niveluri ridicate de apă subterană, precum și în zonele mlăștinoase;
6. utilizarea îngrășămintelor și a produselor fitosanitare trebuie efectuată în conformitate cu legislația specifică în materie agricolă; trebuie întocmite o documentație privind utilizarea îngrășămintelor în conformitate cu articolul 10 din Düngeverordnung (Ordonanța privind îngrășămintele) din 26 mai 2017 (BGBl. I p. 1305), în versiunea aplicabilă, precum și o documentație privind utilizarea produselor fitosanitare în conformitate cu articolul 67 alineatul (1) a doua teză din Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului (JO L 309 din 24 noiembrie 2009, p. 1).

b) Articolul 2 punctul 4 din USchadG prevede următoarele:

„activitate profesională” înseamnă orice activitate desfășurată în cadrul unei activități economice, afaceri sau întreprinderi, indiferent de caracterul său privat sau public, lucrativ sau nelucrativ.

Articolul 39 alineatul (1) prima teză din WHG prevede următoarele:

Întreținerea unei ape de suprafață include îngrijirea și dezvoltarea acestea ca obligație de drept public (obligație de întreținere).

Articolul 40 alineatul (1) prima teză din WHG prevede următoarele:

Întreținerea apelor de suprafață revine proprietarilor apelor, în măsura în care, în temeiul legislațiilor landurilor, aceasta nu se află în sarcina colectivităților teritoriale, a asociațiilor de gestionare a apei și a solului, a

asociațiilor locale constituite în acest scop sau a altor organisme de drept public. [OR 8]

Articolul 38 alineatul (1) prima teză punctul 1 din WasG SH prevede următoarele:

În afara măsurilor menționate la articolul 39 alineatul (1) a doua teză din WHG, întreținerea apelor include, de asemenea, conservarea și asigurarea unui drenaj corespunzător.

III

- 10 Întrebările adresate cu titlu preliminar sunt relevante pentru soluționarea cauzei. În funcție de răspunsurile date la întrebările adresate cu titlu preliminar, recursurile fie sunt admise din motive juridice, fie este necesară trimiterea cauzei spre rejudecare și în vederea unei noi pronunțări către Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior) în calitate de instanță de fond.
- 11 1. Potrivit articolului 13 alineatul (1) din USchadG, respectiv articolului 17 din Directiva 2004/35, [USchadG], respectiv Directiva [2004/35] sunt aplicabile din punct de vedere temporal. Potrivit jurisprudenței Curții, din cuprinsul articolului 17 prima și a doua liniuță din Directiva 2004/35 coroborat cu considerentul (30) al acesteia rezultă că directiva se aplică daunelor cauzate de o emisie, de un eveniment sau de un incident survenite începând cu data de 30 aprilie 2007, în cazul în care aceste daune rezultă fie din activități efectuate începând cu această dată, fie din activități efectuate anterior datei respective, însă care nu s-au încheiat înainte de această dată [Hotărârea Curții din 1 iunie 2017 – C-529/15 (ECLI:EU:C:2017:419) – punctul 22 cu trimitere la Hotărârea Curții din 4 martie 2015 – C-534/13 (ECLI:EU:C:2015:13) – punctul 44; a se vedea, de asemenea, Hotărârea Curții din 9 martie 2010 – C-378/08 (ECLI:EU:C:2010:126), Raffinerie Mediterranee și alții – punctul 41]. În speță, cauza daunelor aduse mediului este reprezentată de exploatarea unei stații de evacuare și pompare de către intervenientă, care, potrivit constatării instanței de fond, a rămas nemodificată înainte și după data de 30 aprilie 2007. Astfel, această exploatare reprezintă o activitate efectuată (și) după data de 30 aprilie 2007. În plus, daunele respective au fost cauzate de evenimente. Astfel de evenimente pot fi considerate procesele de pompare efectuate în mod automat de la un anumit nivel care reduce nivelul apei.
- 12 2. În conformitate cu prevederile articolului 1 prima teză din USchadG, această lege nu este inaplicabilă în prezența dispozițiilor contrare ale legislației naționale aplicabile cu prioritate. În special [OR 9] normele existente în temeiul legislației landului sunt mai puțin cuprinzătoare față de Legea privind daunele aduse mediului.

IV

- 13 Întrebările preliminare necesită o clarificare din partea Curții, întrucât acestea nu sunt clarificate în jurisprudența Curții și nici nu sunt evidente.

- 14 În ceea ce privește întrebările preliminare, prezintă importanță următoarele considerente:
- 15 1. Cu privire la prima întrebare:
- a) Un aspect incert este reprezentat de modul în care trebuie înțeleasă noțiunea „gestionare” în sensul celui de al [treilea] paragraf a doua liniuță din anexa I la Directiva 2004/35. Din textul acestei dispoziții rezultă că noțiunea în discuție poate include o gamă largă de activități economice. În schimb, Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior) a pornit de la o interpretare restrictivă a noțiunii, considerând drept „gestionare” numai activitatea agricolă în sensul unei utilizări a capacității de producție a solului. Instanța de trimitere consideră, în orice caz, că exploatarea unei stații de evacuare și pompare care servește – precum în cazul de față – irigației și drenării necesare a terenurilor agricole este inclusă în noțiunea „gestionare” datorită legăturii indisolubile cu utilizarea capacității de producție a solului.
- 16 b) Clarificări suplimentare sunt necesare cu privire la condițiile în care o practică de gestionare este definită ca fiind „normală”, în sensul celui de al [treilea] paragraf a doua liniuță din anexa I la Directiva 2004/35, potrivit registrelor habitatului sau documentelor de stabilire a obiectivelor de conservare. În această privință, ar trebui definit în mod prioritar un criteriu specific zonei pe baza surselor menționate sau a unui plan de gestionare existent. În completarea documentelor existente referitoare la zonă, pentru constituirea criteriului ar putea fi utilizate, după caz, principiile generale definite normativ. Pentru utilizarea directă a capacității de producție a solului sunt avute în vedere principiile de bună practică profesională prevăzute în dreptul german la articolul 5 alineatul (2) din BNatSchG. **[OR 10]**
- 17 c) De asemenea, sunt necesare clarificări cu privire la modul în care trebuie înțeleasă din punct de vedere temporal „practica anterioară” a proprietarilor sau operatorilor în sensul celui de al [treilea] paragraf a doua liniuță din anexa I la Directiva 2004/35. Se poate presupune că o „practică anterioară” constituie orice practică de gestionare efectuată pentru o anumită perioadă înainte de data menționată la articolul 19 alineatul (1) din Directiva 2004/35, așadar înainte de 30 aprilie 2007. De asemenea, se poate presupune că nu poate fi luată în considerare orice practică de gestionare desfășurată la un moment dat, anterior, ci este necesar ca aceasta să se fi aflat încă în desfășurare, în mod efectiv, la 30 aprilie 2007.
- 18 d) Textul celui de al [treilea] paragraf a doua liniuță din anexa I la Directiva 2004/35 nu specifică în mod clar dacă răspunsul la întrebarea dacă o gestionare „este conformă practicii anterioare a proprietarilor sau operatorilor” este independent de registrele habitatului, respectiv de documentele de stabilire a obiectivelor de conservare. Totuși, instanța de trimitere consideră că acest aspect este evident. În acest caz, reglementarea ar putea servi ca dispoziție generală subsidiară în sensul că, în absența unor elemente suficiente în registrele habitatului

sau în documentele de stabilire a obiectivelor de conservare, pentru constituirea criteriului este efectuată o analiză efectivă.

19 2. Cu privire la a doua întrebare:

De asemenea, aspectul dacă o activitate desfășurată în interes public, pe baza delegării legale a sarcinilor, reprezintă o „activitate profesională” în sensul articolului 2 punctul 7 din Directiva 2004/35 nu este clarificat în jurisprudența Curții și nici nu este evident. Într-adevăr, din textul articolului 2 punctul 7 din Directiva 2004/35 rezultă că pentru calificarea unei activități drept „activitate profesională” nu este relevantă forma de organizare de drept privat sau de drept public și nici urmărirea unui scop lucrativ. Cu toate acestea, se impun clarificări cu privire la aspectul dacă o activitate desfășurată în interes public, pe baza delegării legale a sarcinilor, reprezintă o „activitate economică”, o „afacere” sau o „întreprindere” în sensul articolului 2 punctul 7 din Directiva 2004/35. Din punctul de vedere al instanței de trimitere, pare a fi plauzibil ca cele trei noțiuni – „activitate economică”, „afacere” și „întreprindere” – să fie înțelese în sensul că o [OR 11] activitate implicată de acestea trebuie să prezinte o legătură cu piața, respectiv un caracter concurențial. O astfel de legătură cu o piață, respectiv caracterul concurențial lipsește în privința unei activități desfășurate în interes public, pe baza delegării legale a sarcinilor – în speță, în cazul întreținerii apelor de suprafață efectuată de o asociație de gestionare a apei și a solului, inclusiv al conservării și asigurării unui drenaj corespunzător [a se vedea articolul 39 alineatul (1) prima teză, articolul 40 alineatul (1) prima teză din WHG, articolul 38 alineatul (1) prima teză punctul 1 din WasG SH] –, în cazul căreia, în plus, entitatea care își asumă sarcinile nu se poate sustrage de la îndeplinirea sarcinii delegate prin lege.

[omissis]