

Vec C-297/19

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

11. apríl 2019

Vnútroštátny súd:

Bundesverwaltungsgericht

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

26. február 2019

Žalobca:

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein
e. V.

Žalovaný:

Kreis Nordfriesland

Rovnopis

Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)

UZNESENIE

[*omissis*]

vyhlásené
26. februára 2019
[*omissis*]

vo veci

Naturschutzbund Deutschland

– Landesverband Schleswig-Holstein e. V. –,

[*omissis*] Neumünster,

žalobca, odvolateľ,
odporca v konaní o opravnom prostriedku „Revision“
a navrhovateľ v konaní o opravnom prostriedku „Anschlussrevision“,

– [*omissis*]

proti

Kreis Nordfriesland,

[*omissis*]

žalovanému, odporcovi v odvolacom konaní,
navrhovateľovi v konaní o opravnom prostriedku „Revision“
a odporcovi v konaní o opravnom prostriedku „Anschlussrevision“,

[*omissis*]

za účasti prizvanej osoby:

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,

subjekt verejného práva

[*omissis*]

navrhovateľ v konaní o opravnom prostriedku „Revision“
odporca v konaní o opravnom prostriedku „Anschlussrevision“,

[omissis]

Vedľajší účastník:

Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht (zástupca záujmov štátu v konaní na Spolkovom správnom súde),

[omissis]

7. senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd)

[omissis]

26. februára 2019 rozhodol:

Konanie na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) sa prerušuje.

Súdnemu dvoru Európskej únie sa predkladá návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ o týchto otázkach:

1. a) Zahŕňa pojem „správa“ v zmysle prílohy I [tretieho] odseku druhej zarážky smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (ďalej len „smernica o environmentálnej zodpovednosti“) činnosti, ktoré neoddeliteľne súvisia s bezprostredným využívaním pôdy na dosiahnutie výnosu?

V prípade kladnej odpovede:

b) Za akých podmienok sa má správa podľa záznamov o biotope alebo cieľovej dokumentácie považovať za „bežnú“ v zmysle smernice o environmentálnej zodpovednosti?

c) Aké časové kritérium platí pre otázku, či správa zodpovedá správe vykonávanej „predtým“ vlastníkami alebo prevádzkovateľmi v zmysle smernice o environmentálnej zodpovednosti?

d) Určí sa odpoveď na otázku, či správa zodpovedá správe vykonávanej „predtým“ vlastníkami alebo prevádzkovateľmi v zmysle smernice o environmentálnej zodpovednosti, nezávisle od záznamov o biotope, respektíve cieľovej dokumentácie?

2. Predstavuje činnosť, ktorá sa vykonáva na základe zákonného prenesenia úloh vo verejnom záujme, „pracovnú činnosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 smernice o environmentálnej zodpovednosti?

Odôvodnenie:

I

- 1 Žalobca, uznávané environmentálne združenie, od žalovaného požaduje nariadenie opatrení na odstránenie škôd voči prizvanej osobe podľa Umweltschadengesetz (USchadG, zákon o environmentálnych škodách), ktorý bol prijatý na prebratie smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd. Prizvaná osoba je na základe prevádzky vodnej čerpacej stanice zodpovedná za environmentálne škody na vtáčom druhu rybára riečneho na polostrove Eiderstedt v Schleswig-Holsteinsku.
- 2 Na polostrove Eiderstedt, ktorý má rozlohu približne 30 000 ha, bolo v rokoch 2006 a 2009, okrem iného, z dôvodu výskytu rybára riečneho vyhlásených spolu asi 7 000 ha za vtáčie chránené územie (DE 1618-404). Podľa riadiaceho plánu sa vtáčie chránené územie prevažne aj dnes spravuje vo veľkej miere tradične ako lúky a pasienky a je najmä z dôvodu jej veľkosti najdôležitejšou oblasťou hniezdenia rybára riečneho v Schleswig-Holsteinsku.
- 3 Na osídlenie a poľnohospodárske využitie polostrova Eiderstedt sa vyžaduje odvodnenie. To sa uskutočňuje pomocou takzvaných vodných priekop s celkovou dĺžkou približne 5 000 km, ktoré sa vlievajú do siete hrádzí dlhej spolu 900 km. Vodné priekopy udržiavajú jednotliví užívatelia príslušných území, zatiaľ čo povinnosť udržiavania hrádzí ako odvodných kanálov spočíva spolu na 17 združeniach spravujúcich vodu a pôdu, ktoré sú usadené na polostrove Eiderstedt.
- 4 Prizvaná osoba Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt je združením spravujúcim vodu a pôdu v právnej forme združenia verejného práva a nadriadené združenie sedemnástich združení spravujúcich vodu a pôdu usadených na polostrove Eiderstedt. K jeho úlohám preneseným zákonom patrí udržiavanie povrchových vôd ako záväzok vo verejnom záujme. V rámci plnenia týchto povinných úloh okrem iného prevádzkuje hrádzu a vodnú čerpaciu stanicu Adamsiel. Táto odvodňuje celé dané územie pomocou čerpadla, ktoré sa automaticky zapne pri určitej výške vodnej hladiny. Čerpanie potom spôsobí, že sa vodná hladina opäť zníži.
- 5 Verwaltungsgericht (Správny súd, Nemecko) zamietol žalobu podanú po neúspešnom návrhu žalobcu na nariadenie opatrení na obmedzenie škôd a opatrení na ich odstránenie. Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd, Nemecko) po odvolaní žalobcu zrušil rozsudok Verwaltungsgericht (Správny súd) a žalovaného zaviazal, aby pri rešpektovaní právneho názoru súdu (opätovne) rozhodol. Chránený druh rybára riečneho a jeho prirodzený biotop utrpel prevádzkou vodnej čerpacej stanice prizvanej osoby škodu v zmysle Umweltschadengesetz. Keďže činnosť prizvanej osoby sa nekvalifikuje ako využívanie pôdy na dosiahnutie výnosu, odmietnutie závažných účinkov pri zohľadnení bežnej správy neprichádza do úvahy. Prizvaná osoba svojou prevádzkou hrádzu a vodnej čerpacej stanice

vykonáva pracovnú činnosť, aj keď jej základom je verejnoprávny záujem. Medzi prevádzkou hrádze a čerpacej stanice prizvanej osoby, ktorá pred a po 30. apríli 2007 zostala nezmenená, a environmentálnymi škodami existuje bezprostredná príčinná súvislosť. Bez prevádzky hrádze a čerpacej stanice nemôže odtiecť zo systému priekop žiadna voda. Prizvaná osoba tiež nesie vinu na environmentálnych škodách, na ktorých spôsobení sa spolupodieľala. Stav vecí však po právnej a vecnej stránke ešte neumožňuje, aby sa už mohlo rozhodnúť o záväzku. Žalovanému pri výbere zodpovedného subjektu, okamihu, ako aj obsahu prijatých opatrení prináleží voľná úvaha.

- 6 Žalovaný a prizvaná osoba sa svojím opravným prostriedkom „Revision“ dožadujú prinavrátenia prvostupňového rozsudku.

II

- 7 Konanie sa prerušuje. O prejudiciálnych otázkach formulovaných vo výroku uznesenia je potrebné rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) (článok 267 ZFEÚ).
- 8 1. Príslušné predpisy práva Únie sa nachádzajú v článku 2 bode 7, ako aj v prílohe I [tretom] odseku druhej zarážke smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. EÚ L 143, 2004, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357) – smernica o environmentálnej zodpovednosti.
- 9 2. Predpisy vnútroštátneho práva relevantné pre prvú prejudiciálnu otázku sa nachádzajú v § 19 ods. 5 druhej vete druhom bode, ako aj doplňujúco v § 5 ods. 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG, spolkový zákon o ochrane prírody) z 29. júla 2009 (BGBl. I, s. 2542), naposledy zmenený článkom 1 zákona z 15. septembra 2017 (BGBl. I, s. 3434) (a). Predpisy vnútroštátneho práva relevantné pre druhú prejudiciálnu otázku sa nachádzajú v § 2 bode 4 Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadengesetz – USchadG, zákon o prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd) z 10. mája 2007 (BGBl. I, s. 666), naposledy zmenený článkom 4 zákona zo 4. augusta 2016 (BGBl. I, s. 1972), v § 39 ods. 1 prvej vete a § 40 ods. 1 prvej vete Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG, zákon o vodnom režime) z 31. júla 2009 (BGBl. I, s. 2585), naposledy zmenený článkom 2 zákona zo 4. decembra 2018 (BGBl. I, s. 2254), ako aj v § 38 ods. 1 prvej vete prvom bode Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (Landeswassergesetz – WasG SH, krajský zákon o vode) z 11. februára 2008 (GVOBl. SH, s. 91), v znení zákona z 13. decembra 2018 (GVOBl. SH, s. 773)(b).

- a) § 19 ods. 5 druhá veta druhý bod BNatSchG ustanovuje:

Za závažné škody sa spravidla nepovažujú negatívne odchýlky spôsobené prirodzenými príčinami alebo vyplývajúce zo zásahu súvisiaceho s bežnou správou miest, ako sú definované v záznamoch o biotope alebo v cieľovej

dokumentácii alebo ktoré boli vykonané predtým vlastníckmi alebo prevádzkovateľmi.

§ 5 odsek 2 BNatSchG ustanovuje:

Pri poľnohospodárskom využívaní sa popri požiadavkách, ktoré vyplývajú z predpisov platných pre poľnohospodárstvo a z § 17 ods. 2 Bundes-Bodenschutzgesetz, dodržiavajú najmä nasledujúce zásady dobrej odbornej praxe:

1. správa sa musí prispôbiť miestnym podmienkam a musí sa zaručiť trvalá úrodnosť pôdy a dlhodobá využiteľnosť územia;
2. prirodzené vlastnosti úžitkovej plochy (pôda, voda, flóra, fauna) sa nesmú ohroziť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie udržateľného výnosu;
3. krajinné prvky, ktoré sú nevyhnutné pre previazanosť biotopov, sa majú zachovať a podľa možností množiť;
4. treba, aby chov zvierat bol vo vyváženom vzťahu k pestovaniu rastlín a je potrebné predchádzať negatívnym účinkom na životné prostredie;
5. na svahoch ohrozených eróziou, v oblastiach ohrozených povodňami, na miestach s vysokou hladinou podzemných vôd, ako aj močariskách sa nemá vykonávať orba;
6. hnojivá a prípravky na ochranu rastlín sa používajú podľa ustanovení právnych predpisov v poľnohospodárstve; je potrebné viesť dokumentáciu o použití hnojív podľa ustanovení § 10 Düngeverordnung (nariadenie o hnojivách) z 26. mája 2017 (BGBl. I, s. 1305) v príslušnom platnom znení, ako aj dokumentáciu o použití prípravkov podľa ustanovení článku 67 ods. 1 druhej vety nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh a o zrušení smerníc Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 309, 2009, s.1).

b) § 2 bod 4 USchadG ustanovuje:

pracovná činnosť: znamená akúkoľvek činnosť vykonávanú v rámci hospodárskej činnosti, obchodnej činnosti alebo podnikania, bez ohľadu na jej súkromnú alebo verejnú, ziskovú alebo neziskovú povahu.

§ 39 ods. 1 prvá veta WHG ustanovuje:

Udržiavanie povrchových vôd ako verejnoprávny záväzok zahŕňa starostlivosť a rozvoj (povinnosť udržiavania).

§ 40 ods. 1 prvá veta WHG ustanovuje:

Za udržiavanie povrchových vôd nadzemnej vody sú zodpovední vlastníci vôd, pokiaľ to podľa krajinských predpisov nie je úlohou samosprávnych celkov, združení spravujúcich vodu a pôdu, obecných účelových združení alebo iných subjektov verejného práva

§ 38 ods. 1 prvá veta prvý bod WasG SH ustanovuje:

Udržiavanie vôd popri opatreniach uvedených v § 39 ods. 1 druhej vete WHG tiež zahŕňa najmä zachovanie a zaistenie riadneho odtoku vody.

III

- 10 Prejudiciálne otázky sú relevantné pre rozhodnutie. Podľa toho, aké budú odpovede na prejudiciálne otázky, sú opravné prostriedky „Revision“ buď z právnych dôvodov úspešné alebo vyžadujú vrátenie veci na ďalšie konanie a rozhodnutie na Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd) ako orgánu posudzujúceho skutkový stav.
- 11 1. Z hľadiska časovej pôsobnosti sa uplatní [Umweltschadengesetz], respektíve smernica o environmentálnej zodpovednosti podľa článku 13 ods. 1 USchadG, respektíve článku 17 smernice o environmentálnej zodpovednosti. Podľa judikatúry Súdneho dvora z článku 17 zarážiek 1 a 2 smernice o environmentálnej zodpovednosti v spojení s jej odôvodnením 30 vyplýva, že táto smernica sa vzťahuje len na škody spôsobené emisiou, udalosťou alebo haváriou, ku ktorej došlo 30. apríla 2007 alebo neskôr, keď tieto škody vyplývajú buď z činností vykonávaných k tomuto dňu alebo neskôr, alebo z činností vykonávaných pred týmto dňom, ktoré však neboli ukončené pred uplynutím uvedeného dňa (rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 1. júna 2017 – C-529/15 [ECLI:EU:C:2017:419] – bod 22 pri zohľadnení rozsudku Súdneho dvora Európskej únie zo 4. marca 2015 – C-534/13 [ECLI:EU:C:2015:13] – bod 44; pozri aj rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 9. marca 2010 – C-378/08 [ECLI:EU:C:2010:126], Raffinerie Mediterranee a i. – bod 41). V tomto prípade je príčinou vzniknutých environmentálnych škôd prevádzka hrádze a vodnej čerpacej stanice prizvanej osoby, ktorá podľa určenia sudcu konajúceho vo veci samej zostala pred a po 30. apríli nezmenená. Táto prevádzka tak predstavuje činnosť, ktorá sa uskutočnila (aj) po 30. apríli 2007. Zároveň ide o škody, ktoré boli spôsobené udalosťou. Za takéto udalosti sa považuje čerpanie vody vykonávané automaticky od určitej výšky hladiny, ktoré znižuje stav vody.
- 12 2. Umweltschadengesetz má podľa § 1 prvej vety USchadG prednosť pred inak prednostne aplikovateľným vnútroštátnym právom. Najmä existujúca krajinská úprava je oproti Umweltschadengesetz menej rozsiahla.

IV

- 13 Prejudiciálne otázky si vyžadujú objasnenie Súdnym dvorom, keďže nie sú objasnené judikatúrou, ani odpovede nie sú zrejmé.

14 Pre jednotlivé prejudiciálne otázky sú významné nasledujúce odôvodnenia:

15 1. O prvej otázke

a) Otázne je, ako sa má chápať pojem „správa“ v zmysle prílohy I [tretieho] odseku druhej zarážky smernice o environmentálnej zodpovednosti. Vychádzajúc zo znenia predpisu môže tento pojem zahŕňať široký okruh hospodárskych činností. Naproti tomu Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd) za základ vzal reštriktívne chápanie pojmu a za „správu“ považoval len poľnohospodárske činnosti v zmysle využívania pôdy na získanie výnosu. Senát zastáva názor, že prevádzka hrádze a čerpacej stanice, ktoré – ako tu – v každom prípade slúžia na nevyhnutné zavodňovanie a odvodňovanie poľnohospodárskych území, je na základe neoddeliteľného súvisu s využívaním pôdy na získanie výnosu zahrnutá pod pojmom „správa“.

16 b) Objasnenie si vyžaduje ďalej to, za akých podmienok sa správa v zmysle prílohy I [tretieho] odseku zarážky 2 smernice o environmentálnej zodpovednosti považuje za „bežnú“ tak, ako je definované v záznamoch o biotope alebo v cieľovej dokumentácii. V tejto súvislosti by sa z uvedených zdrojov alebo pomocou dostupného riadiaceho plánu mohlo v prvom rade vytvoriť osobitné regionálne kritérium. Dodatočne k existujúcim lokálnym dokumentom by sa pri tvorbe kritéria mohli prípadne použiť všeobecné, normatív určujúce zásady. Pre priame využívanie pôdy na získanie na to prichádzajú do úvahy zásady dobrej odbornej praxe, ktorá je v nemeckom práve upravená v § 5 ods. 2 BNatSchG.

17 c) Objasnenie si vyžaduje aj to, čo sa z časového hľadiska má chápať pod „správou predtým“ vykonávanou vlastníkami alebo prevádzkovateľmi v zmysle prílohy I [tretieho] odseku zarážky 2 smernice o environmentálnej zodpovednosti. Možná sa zdá „správa predtým“ každá správa vykonávaná počas určitého obdobia pred dátumom uvedeným v článku 19 ods. 1 smernice o environmentálnej zodpovednosti, teda 30. aprílom 2007. Možné sa ale zdá byť aj to, že sa nezohľadní každá správa, ktorá sa vykonávala niekedy v skoršom okamihu, ale vyžaduje sa, aby bola skutočne vykonávaná ešte aj 30. apríla 2007.

18 d) Zo znenia prílohy I [tretieho] odseku zarážky 2 smernice o environmentálnej zodpovednosti sa nedá jednoznačne rozpoznať, či zodpovedanie otázky, či sa správa „vykonávaná predtým vlastníkami alebo prevádzkovateľmi“ uskutočňuje nezávisle od záznamov o biotope, respektíve cieľovej dokumentácie. To sa však senátu zdá byť zrejmé. Úprava by potom mohla slúžiť ako všeobecné ustanovenie v tom zmysle, že pri tvorbe kritéria sa v prípade chýbajúcich dostatočných informáciách v záznamoch o biotope alebo v cieľovej dokumentácii uskutoční skutočná analýza.

19 2. O druhej otázke

Ani otázka, či činnosť, ktorá sa na základe zákonného prenesenia právomocí vykonáva vo verejnom záujme, predstavuje „pracovnú činnosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 smernice o environmentálnej zodpovednosti, nie je v judikatúre Súdneho

dvora objasnená a tiež sa na ňu nedá jednoznačne odpovedať. Zo znenia článku 2 bodu 7 smernice o environmentálnej zodpovednosti síce vyplýva, že pre kvalifikovanie činnosti ako „pracovná činnosť“ nezáleží ani na jej súkromnej alebo verejnej povahe, ani na jej ziskovej alebo neziskovej povahe. Zostáva však potrebné objasniť, či činnosť vykonávaná na základe zákonného prenesenia úloh vo verejnom záujme predstavuje „hospodársku činnosť“, „obchodnú činnosť“ alebo „podnikanie“ v zmysle článku 2 bodu 7 smernice o environmentálnej zodpovednosti. Z pohľadu senátu sa zdá byť pravdepodobné, že trojica pojmov „hospodárska činnosť“, „obchodná činnosť“ alebo „podnikanie“ sa má chápať v tom zmysle, že tým obsiahnutá činnosť musí mať súvislosť s trhom, respektíve hospodárskou súťažou. Činnosti vykonávanej na základe zákonného prenesenia úloh vo verejnom záujme, v tomto prípade prevádzka povrchových vôd združením spravujúcim vodu a pôdu vrátane zachovania a zaistenia riadneho odtoku vody (pozri § 39 ods. 1 prvú vetu, § 40 ods. 1 prvú vetu WHG, § 38 ods. 1 prvý bod WasG SH), pri ktorej sa príslušný orgán nemôže vyhnúť plneniu zákonom prenesenej úlohy, chýba takáto súvislosť s trhom, respektíve hospodárskou súťažou.

[omissis]

PRACOVNÝ DOKUMENT