



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 9 lipca 2020 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Odpowiedzialność za środowisko naturalne – Dyrektywa 2004/35/WE – Akapit trzeci tiret drugie załącznika I – Szkoda, której nie można zakwalifikować jako „poważnej szkody” – Pojęcie „normalnego zarządzania siedliskiem, określonego w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzon[ego] przez właścicieli lub podmioty gospodarcze” – Artykuł 2 pkt 7 – Pojęcie „działalności zawodowej” – Działalność wykonywana w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przekazania zadań – Włączenie lub brak włączenia

W sprawie C-297/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) postanowieniem z dnia 26 lutego 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 kwietnia 2019 r., w postępowaniu:

**Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV**

przeciwko

**Kreis Nordfriesland,**

przy udziale:

**Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts,**

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.-C. Bonichot (sprawozdawca), prezes izby, M. Safjan i L. Bay Larsen, C. Toader i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

\* Język postępowania: niemiecki.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV – J. Mittelstein, Rechtsanwalt,
- w imieniu Kreis Nordfriesland – G. Koukakis, Rechtsanwalt,
- w imieniu Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts – C. Brandt, Rechtsanwältin,
- w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i S. Eisenberg, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – A.C. Becker i G. Gattinara, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 pkt 7 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. 2004, L 143, s. 56) oraz akapitu trzeciego tiret drugie załącznika I do tej dyrektywy.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV (zwanym dalej „Naturschutzbund Deutschland”) a Kreis Nordfriesland (powiatem Nordfriesland, Niemcy) w przedmiocie środków dotyczących ograniczenia szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu i zaradzenia nim, których zastosowania domaga się Naturschutzbund Deutschland.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

##### *Dyrektywa 2004/35*

- 3 Motywy 1–3, 8 i 9 dyrektywy 2004/35 mają następujące brzmienie:

- „(1) Obecnie we Wspólnocie znajduje się wiele zanieczyszczonych miejsc, stwarzających znaczące ryzyko dla zdrowia, a w ostatnich latach występował także gwałtowny zanik różnorodności biologicznej. Zaniechanie działania może doprowadzić do zwiększenia zanieczyszczeń i jeszcze większego zaniku różnorodności biologicznej w przyszłości. Zapobieganie, zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, przyczynia się [do] realizacji celów i zasad wspólnotowej polityki ochrony środowiska naturalnego określonej w traktacie. Decyzje dotyczące zaradzenia szkodom powinny uwzględniać lokalne warunki.
- (2) Zapobieganie i zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu powinno być realizowane poprzez popieranie reguły »zanieczyszczający płaci«, wskazanej w traktacie, oraz zgodnie z zasadą stałego rozwoju. Niniejsza dyrektywa powinna zatem opierać się na naczelnej

zasadzie, w myśl której podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny, w celu nakłonienia podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie.

- (3) Ponieważ cel niniejszej dyrektywy, a mianowicie ustanowienie wspólnych ram umożliwiających zapobieganie i zaradzenie szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu przy uzasadnionych kosztach społecznych, nie może zostać osiągnięty w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie, zaś może być to dokonane w lepszy sposób na poziomie wspólnotowym z powodu zakresu niniejszej dyrektywy i jej następstw w odniesieniu do pozostałego prawodawstwa wspólnotowego, czyli dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa [Dz.U. 1979, L 103, s. 1]), dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory [(Dz.U. 1992, L 206, s. 7)] oraz dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej [(Dz.U. 2000, L 327, s. 1), Wspólnota może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [traktatu WE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

[...]

- (8) Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie, w zakresie szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu, do działalności zawodowej, która stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska. Należy zidentyfikować tę działalność co do zasady poprzez odniesienie do odpowiedniego prawodawstwa wspólnotowego, które przewiduje wymagania regulacyjne w stosunku do niektórych rodzajów działalności lub praktyk, co do których uznano, że stanowią one potencjalne lub rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska.
- (9) Niniejsza dyrektywa powinna mieć również zastosowanie, w zakresie szkód wyrządzanych w odniesieniu do gatunków chronionych i siedlisk przyrodniczych, do działalności zawodowej innej niż ta bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikowana poprzez odniesienie do prawodawstwa wspólnotowego jako działalność stanowiąca rzeczywiste lub potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska. W takich przypadkach podmiot gospodarczy podlega tylko niniejszej dyrektywie zawsze, gdy wynika to z jego winy lub zaniedbania [niedbalstwa].”

- 4 Artykuł 1 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę »zanieczyszczający płaci« w celu zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu”.

- 5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

- 1) »szkody wyrządzone środowisku naturalnemu« oznaczają:

- a) szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków. Waga takiego wpływu ma być oceniona w odniesieniu do warunków początkowych, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I.

Szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych nie obejmują uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu gospodarczego, który został wyraźnie upoważniony przez odpowiednie władze zgodnie z przepisami wykonawczymi do art. 6 ust. 3 i 4 lub art. 16 dyrektywy [92/43] lub art. 9 dyrektywy [79/409] lub, w przypadku siedlisk i gatunków nieobjętych prawem wspólnotowym, zgodnie z równoważnymi przepisami prawa krajowego w sprawie ochrony przyrody;

[...]

3) »chronione gatunki i siedliska przyrodnicze« oznaczają:

- a) gatunki wymienione w art. 4 ust. 2 dyrektywy [79/409] lub w załączniku I do niej, bądź w załącznikach II i IV do dyrektywy [92/43];
- b) siedliska gatunków wymienionych w art. 4 ust. 2 dyrektywy [79/409] lub w załączniku I do niej, bądź w załączniku II do dyrektywy [92/43], oraz siedliska przyrodnicze wymienione w załączniku I do dyrektywy [92/43] oraz stanowisk rozrodczych lub legowisk gatunków wymienionych w załączniku IV [do] dyrektywy [92/43]; oraz
- c) w przypadku gdy państwo członkowskie tak zdecyduje, siedlisko lub gatunki niewymienione we wspomnianych załącznikach, które państwo członkowskie wyznacza do celów równoważnych do tych ustanowionych we wspomnianych dwóch dyrektywach;

[...]

6) »podmiot gospodarczy« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, prywatną lub publiczną, która prowadzi lub nadzoruje działalność zawodową lub, w przypadkach gdy jest to przewidziane w ustawodawstwie krajowym, osobę, której delegowano uprawnienia do podejmowania decyzji ekonomicznych dotyczących technicznego funkcjonowania takiej działalności, włącznie z posiadaczami uprawnień lub zezwolenia na prowadzenie takiej działalności lub osobami, które rejestrują lub zgłaszają taką działalność;

7) »działalność zawodowa« oznacza działalność prowadzoną jako działalność gospodarcza, firmę lub przedsiębiorstwo, bez względu na jej prywatny lub publiczny, dochodowy lub niedochodowy charakter;

[...]”.

6 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do:

- a) szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu przez wykonywanie działalności zawodowej wymienionej w załączniku III oraz do wszelkiego bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód w wyniku wspomnianej działalności;
- b) szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym przez wykonywanie działalności zawodowej innej niż ta wymieniona w załączniku III oraz do bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód w wyniku wspomnianej działalności, w każdym przypadku w powiązaniu z winą podmiotu gospodarczego lub jego zaniedbaniem [niedbalstwem]”.

7 Artykuł 19 ust. 1 dyrektywy 2004/35 określa termin transpozycji tej dyrektywy na dzień 30 kwietnia 2007 r., podczas gdy art. 20 tej dyrektywy przewiduje, że wchodzi ona w życie w dniu jej opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, to jest w dniu 30 kwietnia 2004 r.

- 8 Załącznik I do tej dyrektywy, zatytułowany „Kryteria, o których mowa w art. 2 ust. [pkt] 1 lit. a)”, przewiduje:

„Waga szkody, która ma negatywny wpływ na osiągnięcie bądź zachowanie korzystnego stanu ochrony siedlisk lub gatunków, musi być oceniona poprzez odniesienie do stanu ochrony w momencie wystąpienia szkody, ich użyteczności związanej z walorami rekreacyjnymi, które oferują, oraz zdolności do naturalnej regeneracji. Poważne negatywne zmiany w stosunku warunków początkowych powinny być określone za pomocą mierzalnych danych, takich jak:

- liczba osobników, ich zagęszczenie, obszar, jaki zamieszkują,
- rola poszczególnych osobników lub obszaru w odniesieniu do ochrony gatunków lub siedlisk, rzadkość występowania gatunku lub siedliska (oceniona na szczeblu lokalnym, regionalnym lub wyższym poziomie włącznie z poziomem wspólnotowym),
- zdolność gatunków do rozmnażania (według dynamiki specyficznej dla danego gatunku lub populacji), ich żywotność lub zdolność siedliska do naturalnej regeneracji (według dynamiki specyficznej dla charakterystycznych gatunków lub ich populacji),
- zdolność gatunków lub siedliska, po wystąpieniu szkody, do regeneracji w krótkim okresie czasu bez żadnej interwencji, z wyjątkiem wzmożonych środków ochronnych, i uzyskania takich warunków, które prowadzą, wyłącznie za sprawą dynamiki gatunków bądź siedliska, do osiągnięcia warunków uznawanych za co najmniej równoważne z warunkami wzorcowymi.

Szkody, których negatywny wpływ na zdrowie ludzi został dowiedziony, muszą być klasyfikowane jako poważne.

Następujące szkody nie muszą być klasyfikowane jako poważne:

- negatywne zmiany, mniejsze od naturalnych wahań uznawanych za normalne dla danego gatunku lub siedliska,
- negatywne zmiany spowodowane naturalnymi przyczynami lub wynikające z interwencji spowodowanej normalnym zarządzaniem siedliskiem, określonym w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzonej [prowadzonym] przez właścicieli lub podmioty gospodarcze,
- szkody wyrządzone gatunkom lub siedliskom, w odniesieniu do których ustalono, że zregenerują się one w krótkim okresie czasu bez żadnej interwencji, osiągając warunki początkowe lub warunki, które prowadzą, wyłącznie za sprawą dynamiki gatunków lub siedliska, do osiągnięcia warunków uznawanych za co najmniej równoważne z warunkami początkowymi”.

#### *Dyrektywa siedliskowa*

- 9 Artykuł 1 lit. j) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”) stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

- j) teren oznacza geograficznie określony obszar o wyraźnie wyznaczonym rozmiarze”.

10 Artykuł 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat.

2. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą mają na celu zachowanie lub odtworzenie, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

3. Środki podejmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą uwzględniają wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne”.

#### *Dyrektywa ptasia*

11 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą ptasią”) stanowi:

„Niniejsza dyrektywa odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się traktat. Ma ona na celu ochronę tych gatunków, gospodarowanie nimi oraz ich kontrolę i ustanawia reguły ich eksploatacji”.

12 Artykuł 2 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu”.

#### *Prawo niemieckie*

13 Paragraf 19 ust. 5 zdanie drugie pkt 2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (ustawy o ochronie przyrody i zarządzaniu krajobrazem) z dnia 29 lipca 2009 r. (BGBl. 2009 I, s. 2542), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „BNatSchG”), stanowi:

„Co do zasady poważnej szkody nie stanowią negatywne zmiany spowodowane naturalnymi przyczynami lub wynikające z zewnętrznej interwencji związanej z normalnym zarządzaniem danymi obszarami, określonym w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź z zarządzaniem uprzednio prowadzonym przez właścicieli lub podmioty gospodarcze”.

14 Paragraf 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 z dnia 17 marca 1998 r. (BGBl. 1998 I, s. 502)], 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 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. 2017 I, s. 1305)], w aktualnie obowiązującej wersji oraz dokumentację dotyczącą stosowania środków ochrony roślin zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie drugie 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. 2009, L 309, s. 1)”.  
15

Paragraf 2 pkt 4 Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ustawy o zapobieganiu i zaradzaniu szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu) z dnia 10 maja 2007 r. (BGBl. 2007 I, s. 666), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „USchadG”), stanowi:

„działalność zawodowa: oznacza działalność prowadzoną w ramach działalności gospodarczej, firmy lub przedsiębiorstwa, bez względu na jej prywatny lub publiczny, dochodowy lub niedochodowy charakter”.

16 Paragraf 39 ust. 1 zdanie pierwsze Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (ustawy o systemie wód) z dnia 31 lipca 2009 r. (BGBl. 2009 I, s. 2585), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „WHG”), stanowi:

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

17 Paragraf 40 ust. 1 WHG ma następujące brzmienie:

„Za utrzymanie wód powierzchniowych odpowiedzialni są właściciele danych 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”.

18 Paragraf 38 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1 Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (ustawy prawo wodne kraju związkowego Szleswik -Holsztyn) z dnia 11 lutego 2008 r. (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig Holstein, 2008, s. 91), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, stanowi:

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

## Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 19 W latach 2006–2009 położona w zachodniej części kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn (Niemcy) część półwyspu Eiderstedt została zaklasyfikowana jako „obszar ochrony”, w szczególności ze względu na obecność rybitwy czarnej (*Chlidonias niger*), chronionego ptaka wodnego o wymiarach od 15 do 30 cm, o niebiesko-szarym upierzeniu, czarnej głowie, żyjącego zasadniczo na bagnach wybrzeża atlantyckiego. Zgodnie z planem zarządzania obszar ochrony tego gatunku nadal jest w przeważającej mierze wykorzystywany w tradycyjny sposób jako obszar użytków zielonych i stanowi, w szczególności ze względu na swój rozmiar, największy obszar łęgowy w owym kraju związkowym.
- 20 Półwysep Eiderstedt wymaga odwadniania dla celów osadniczych i rolniczych. Dokonuje się go za pomocą rowów melioracyjnych położonych między działkami, które prowadzą do sieci kanałów melioracyjnych rurociągów i są utrzymywane przez użytkowników odpowiednich obszarów przyległych. Koszt utrzymania kanalizacji melioracyjnej spoczywa, jako na odbiorcach wody, na 17 stowarzyszeniach wodno-gruntowych zlokalizowanych na półwyspie Eiderstedt.
- 21 Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, stowarzyszenie wodno-gruntowe, utworzone w formie jednoosobowej osoby prawnej prawa publicznego, zrzecza owe 17 stowarzyszeń. Jednym z zadań powierzonych mu na mocy ustawy jest utrzymywanie wód powierzchniowych jako obowiązek publicznoprawny. W celu realizacji tego zadania Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt eksploatuje między innymi instalacje w Adamsiel, które obejmują śluzę i stację pomp. Stacja ta odwadnia cały obszar zarządzany przez owe zrzeszone stowarzyszenia dzięki pompie, która jest automatycznie uruchamiana przy osiągnięciu określonego poziomu wód. Zainicjowany w ten sposób proces przepompowywania powoduje obniżenie poziomu wód.
- 22 Uznawszy, że poprzez eksploatację owej stacji pomp Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt wyrządził z negatywnym skutkiem dla rybitwy czarnej szkody w środowisku naturalnym, Naturschutzbund Deutschland zgodnie z USchadG, przyjętą w celu transpozycji dyrektywy 2004/35, złożył do powiatu Nordfriesland wniosek o zastosowanie środków dotyczących ograniczenia tych szkód i zaradzenia im, który to wniosek został oddalony.
- 23 Po bezskutecznym zaskarżeniu tej decyzji do Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego, Niemcy) Naturschutzbund Deutschland wniósł apelację od wyroku tego sądu do Oberverwaltungsgericht (wyższego sądu administracyjnego, Niemcy), który uchylił ten wyrok i nałożył na powiat Nordfriesland obowiązek wydania nowej decyzji.
- 24 Powiat Nordfriesland i Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt wnieśli w związku z tym skargę rewizyjną do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy).
- 25 W celu ustalenia, czy rozpatrywane w postępowaniu głównym szkody wyrządzone środowisku naturalnemu nie są „poważne” w rozumieniu § 19 ust. 5 zdanie drugie pkt 2 BNatSchG, który transponuje akapit trzeci tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35, sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią zawartego w tym załączniku wyrażenia „normalne zarządzanie siedliskiem, określone w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzone przez właścicieli lub podmioty gospodarcze”.
- 26 W szczególności sąd odsyłający dąży do ustalenia, po pierwsze, czy pojęcie „zarządzania” należy rozumieć jako odpowiadające jedynie działaniom rolniczym, czy też obejmuje ono również eksploatację stacji pomp mającej na celu irygację i odwadnianie powierzchni rolnych, oraz, po drugie, czy „normalny” charakter zarządzania należy oceniać wyłącznie w świetle kartoteki siedliska i dokumentów założeniowych, czy też może ono również zostać ocenione w świetle innych ogólnych zasad prawa krajowego, takich jak dobre praktyki zawodowe, o których mowa w § 5 ust. 2 BNatSchG, po trzecie, czy wcześniejszy charakter zarządzania prowadzony przez właściciela lub podmiot gospodarczy oznacza wyłącznie, że takie zarządzanie powinno być wykonywane w dowolnej chwili



przed datą transpozycji dyrektywy 2004/35, to znaczy przed 30 kwietnia 2007 r., czy też powinno ono również być prowadzone w tej dacie, oraz po czwarte, czy uprzednie zarządzanie powinno mieć miejsce niezależnie od kartoteki siedliska i dokumentów założeniowych.

- 27 Ponadto w celu ustalenia, czy Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt wykonywał w ramach eksploatacji wspomnianej stacji pomp „działalność zawodową” w rozumieniu § 2 pkt 4 USchadG, który transponuje art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwszą serię pytań działalność wykonywana w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przekazania zadań może zostać uznana za mającą zawodowy charakter w rozumieniu tego ostatniego przepisu.
- 28 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) a) Czy pojęcie »zarządzania« w rozumieniu akapitu [trzeciego] tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 [...] obejmuje działania nierozzerwalnie związane z bezpośrednim użytkowaniem gruntów w celach rolniczych?

W przypadku udzielenia 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 okres należy uwzględnić w ramach oceny, czy zarządzanie odpowiada interwencji [zarządzaniu] prowadzonemu »uprzednio« przez właścicieli lub podmioty gospodarcze w rozumieniu dyrektywy 2004/35?
- d) Czy odpowiedź na pytanie, czy zarządzanie odpowiada [zarządzaniu] prowadzonemu 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 zbiorowości na podstawie ustawowego przekazania zadań stanowi »działalność zawodową« w rozumieniu art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 29 Przez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, jak należy interpretować zawarte w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 wyrażenie „normalne zarządzanie siedliskiem, określone w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzone przez właścicieli lub podmioty gospodarcze”.
- 30 Tytułem wstępu należy zauważyć, że pytanie pierwsze wpisuje się w kontekst „szkody wyrządzonej środowisku naturalnemu”, rzekomo wyrządzonej gatunkowi ptaka, rybitwie czarnej (*Chlidonias niger*).
- 31 W tym względzie należy przypomnieć, że dyrektywa 2004/35 ma na celu ustanowienie ram odpowiedzialności za środowisko naturalne opartej na wysokim stopniu ochrony środowiska naturalnego oraz na zasadach ostrożności i „zanieczyszczający płaci” w celu zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu przez podmioty gospodarcze (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., *Túrkevei Tejtermelő Kft.*, C-129/16, EU:C:2017:547, pkt 47, 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 32 Wśród trzech kategorii szkód objętych pojęciem „szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu”, zdefiniowanym w art. 2 pkt 1 dyrektywy 2004/35, znajdują się w lit. a) tego przepisu szkody wyrządzone gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, które mogą otwierać zakres stosowania tej dyrektywy zarówno na podstawie art. 3 ust. 1 lit. a), jak i lit. b) wspomnianej dyrektywy.
- 33 Podczas gdy zgodnie z art. 2 pkt 3 dyrektywy 2004/35 pojęcie „chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych” należy rozumieć w ten sposób, że odnosi się ono w szczególności do gatunków i siedlisk wymienionych w dyrektywach siedliskowej i ptasiej, do których należy rybitwa czarna (*Chlidonias niger*) na podstawie załącznika I do tej ostatniej dyrektywy, tak szkody wyrządzone takim gatunkom i siedliskom przyrodniczym zostały zdefiniowane zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy 2004/35, jako dowolna szkoda mająca znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków.
- 34 Z użycia przymiotnika „znaczący” w art. 2 pkt 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy 2004/35 wynika, że jedynie szkody o określonej wadze, kwalifikowane jako „poważne szkody” w załączniku I do tej dyrektywy, mogą być uznane za szkody wyrządzone chronionym gatunkom i siedliskom przyrodniczym, co oznacza w każdym konkretnym przypadku konieczność dokonania oceny znaczenia skutków danej szkody.
- 35 Artykuł 2 pkt 1 lit. a) akapit pierwszy dyrektywy 2004/35 stanowi, że oceny takiej należy dokonać w odniesieniu do warunków początkowych danych gatunków i siedlisk, z uwzględnieniem kryteriów określonych w załączniku I do tej dyrektywy. W tym względzie dwa pierwsze akapity tego załącznika wskazują kryteria, które należy wziąć pod uwagę w celu ustalenia, czy pogorszenie pierwotnych warunków jest istotne, przy czym szkody, których negatywny wpływ na zdrowie ludzi został dowiedziony, muszą być klasyfikowane jako „poważne szkody”.
- 36 Akapit trzeci załącznika I do dyrektywy 2004/35 stanowi jednak, że wymienione w nim szkody mogą nie być kwalifikowane jako „poważne szkody”. Z użycia czasownika „móc” wynika, że państwa członkowskie mają prawo przy transpozycji tej dyrektywy uznać, że szkody te są lub nie są poważne w rozumieniu załącznika I do wspomnianej dyrektywy.
- 37 Artykuł 2 pkt 1 lit. a) akapit drugi dyrektywy 2004/35 stanowi ponadto, że szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych nie obejmują uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu wynikającego z działania podmiotu gospodarczego, który został wyraźnie upoważniony przez odpowiednie władze zgodnie z przepisami wykonawczymi do art. 6 ust. 3 i 4 lub art. 16 dyrektywy siedliskowej lub art. 9 dyrektywy ptasiej lub, w przypadku siedlisk i gatunków nieobjętych prawem Unii, zgodnie z równoważnymi przepisami prawa krajowego w sprawie ochrony przyrody. Wynika z tego, że każda szkoda objęta zakresem art. 2 pkt 1 lit. a) akapit drugi dyrektywy 2004/35 jest automatycznie wyłączona z zakresu pojęcia „szkód wyrządzonych gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych”.
- 38 W tych okolicznościach pytanie pierwsze, które dotyczy przypadku szkody, która miała rzekomo zostać wyrządzona chronionemu gatunkowi, o którym mowa w załączniku I do dyrektywy ptasiej, jest istotne jedynie w przypadku, gdy nie znajduje zastosowania wyłączenie przewidziane w art. 2 pkt 1 lit. a) akapit drugi pierwsza część alternatywy dyrektywy 2004/35.
- 39 W konsekwencji szkoda spowodowana eksploatacją stacji pomp, na którą właściwe organy wyraźnie zezwoliły na podstawie przepisów dyrektywy siedliskowej lub dyrektywy ptasiej, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a) akapit drugi dyrektywy 2004/35, nie może zostać zakwalifikowana jako „szkoda wyrządzona chronionym gatunkom i w siedliskach przyrodniczych” w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy 2004/35 i nie może zostać objęta zakresem stosowania tej dyrektywy ani na podstawie art. 3 ust. 1 lit. a), ani na podstawie art. 3 ust. 1 lit. b) wspomnianej dyrektywy.

- 40 Tytułem wstępu należy zauważyć, że wśród szkód, których państwa członkowskie mogą nie kwalifikować jako „poważne szkody” na podstawie akapitu trzeciego załącznika I do dyrektywy 2004/35, tiret drugie tego akapitu wymienia negatywne zmiany, które albo są spowodowane naturalnymi przyczynami, albo wynikają z interwencji spowodowanych normalnym zarządzaniem siedliskiem, określonym w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzonym przez właścicieli lub podmioty gospodarcze. Tiret to przewiduje zatem dwa przypadki, w których szkody nie muszą być klasyfikowane jako „poważne szkody”, a mianowicie szkody spowodowane naturalnymi przyczynami, z jednej strony, oraz szkody wynikające z interwencji spowodowanej normalnym zarządzaniem siedliskiem, z drugiej strony, przy czym drugi z tych przypadków, który jest przedmiotem pytania pierwszego, zawiera alternatywę podzieloną na dwie części.
- 41 W tym względzie należy zauważyć, że Republika Federalna Niemiec dokonała w § 19 ust. 5 zdanie drugie pkt 2 BNatSchG transpozycji dwóch przypadków wymienionych w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 i że w tym celu powtórzyła dosłownie treść owego tiret drugiego znajdującego się w niemieckiej wersji językowej dyrektywy 2004/35.
- 42 Należy stwierdzić, jak wskazuje powiat Nordfriesland w swoich pisemnych uwagach, że w treści drugiego przypadku wymienionego w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 istnieje rozbieżność między wersją niemiecką, z jednej strony, a innymi wersjami językowymi, z drugiej strony. Podczas gdy inne niż niemiecka wersje językowe tej dyrektywy wiążą bezpośrednio termin „normalne” z terminem „zarządzanie”, tak aby podporządkować wyrażeniu „normalne zarządzanie” obydwie części alternatywy drugiego przypadku, o którym mowa w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35, tak niemiecka wersja językowa wiąże jedynie termin „zarządzanie” z tymi dwoma częściami alternatywy, a termin „normalne” dotyczy jedynie jako taki pierwszej ze wspomnianych części.
- 43 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako wyłącznej podstawy jego wykładni ani też przypisywać mu w tym względzie pierwszeństwa wobec innych wersji językowych. Takie podejście byłoby bowiem niezgodne z wymogiem jednolitego stosowania prawa Unii. W wypadku rozbieżności między różnymi wersjami językowymi dany przepis należy zatem interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego jest on częścią (wyrok z dnia 9 marca 2017 r., GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W tym względzie należy zauważyć, jak to wynika z pkt 34–37 niniejszego wyroku, że dyrektywa 2004/35 zawiera szeroką definicję szkód wyrządzonych gatunkom i siedliskom przyrodniczym, przewidując, że podmioty gospodarcze ponoszą odpowiedzialność za wszelką poważną szkodę, z wyjątkiem szkód wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 2 ust. 1 lit. a) akapit drugi dyrektywy 2004/35 oraz z wyjątkiem szkód uznanych przez państwa członkowskie za niestanowiące poważnych szkód na podstawie akapitu trzeciego załącznika I do tej dyrektywy.
- 45 W związku z tym, ponieważ wyjątki te skutkują co do zasady brakiem stosowania systemu odpowiedzialności za środowisko naturalne do niektórych szkód, które mogą mieć wpływ na chronione gatunki i siedliska przyrodnicze, odchodząc w ten sposób od głównego celu leżącego u podstaw dyrektywy 2004/35, jakim jest ustanowienie wspólnych ram dla zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu w celu skutecznego zwalczania zwiększenia zanieczyszczenia siedlisk i zwiększania zanikania różnorodności biologicznej, przepisy te należy bezwzględnie interpretować w sposób ścisły (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 maja 2019 r., Plessers, C-509/17, EU:C:2019:424, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 46 Jeżeli chodzi w szczególności o szkody, o których mowa w akapicie trzecim załącznika I do dyrektywy 2004/35, to należy stwierdzić, że o ile tiret pierwsze i trzecie tego akapitu przewidują szkody o niewielkim znaczeniu dla danego gatunku lub siedliska, o tyle tiret drugie wspomnianego akapitu dotyczy szkód, których zakres może być poważny w zależności od naturalnych przyczyn mających wpływ na dany gatunek lub siedlisko lub środków zarządzania podjętych przez podmiot gospodarczy.
- 47 Otóż, uznanie, tak jak to wynika z niemieckiej wersji językowej akapitu trzeciego tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35, że państwa członkowskie mają możliwość zwolnienia podmiotów gospodarczych i właścicieli z wszelkiej odpowiedzialności z tego tylko powodu, że szkoda została spowodowana przez uprzednie środki zarządzania, a tym samym niezależnie od ich normalnego charakteru, mogłyby naruszać zarówno zasady, jak i cele leżące u podstaw tej dyrektywy.
- 48 Takie podejście sprowadzałoby się bowiem do przyznania państwom członkowskim możliwości przyjęcia, wbrew wymogom wynikającym z zasady ostrożności oraz z zasady „zanieczyszczający płaci”, oraz na samej tylko podstawie, że wynikają one z uprzedniej praktyki, środków zarządzania, które mogłyby być nadmiernie szkodliwe i niedostosowane do obszarów, na których znajdują się chronione gatunki lub siedliska przyrodnicze, i które mogłyby zagrażać, a nawet zniszczyć gatunki lub siedliska i zwiększyć ryzyko zaniku różnorodności biologicznej z naruszeniem obowiązków zachowania ciążących na państwach członkowskich na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Podejście to skutkowałoby nadmiernym otworem zakresu wyjątków przewidzianych w akapicie trzecim załącznika I do dyrektywy 2004/35 i pozbawiłoby w części skuteczności ustanowionego przez tę dyrektywę systemu odpowiedzialności za środowisko naturalne poprzez wyłączenie z tego systemu potencjalnie poważnych szkód spowodowanych spontanicznym i nadzwyczajnym działaniem podmiotu gospodarczego.
- 49 Wynika z tego, że niemiecką wersję językową akapitu trzeciego tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że podobnie jak w przypadku innych wersji językowych termin „normalny” powinien odnosić się bezpośrednio do terminu „zarządzanie”, a wyrażenie „normalne zarządzanie” powinno odnosić się do dwóch części alternatywy drugiego przypadku przewidzianego w owym tiret drugim.
- 50 To w świetle owych wstępnych uwag należy odpowiedzieć na pytanie pierwsze.
- 51 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z brzmieniem akapitu trzeciego tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 „zarządzanie”, o którym mowa w tiret drugim, musi odnosić się do danego obszaru. W tym zakresie należy uściślić, że to ostatnie pojęcie może odnosić się w szczególności do obszarów, na których znajdują się chronione gatunki lub chronione siedliska przyrodnicze w rozumieniu dyrektyw siedliskowej i ptasiej. Z jednej strony bowiem załącznik I do dyrektywy 2004/35, do którego odsyła art. 2 pkt 1 lit. a) tej dyrektywy, wpisuje się wyłącznie w ramy szkód wyrządzonych chronionym gatunkom i siedliskom przyrodniczym, a z drugiej strony, chronione gatunki i siedliska przyrodnicze odpowiadają w szczególności, jak wskazano w pkt 33 niniejszego wyroku, gatunkom i siedliskom wymienionym w dyrektywach siedliskowej i ptasiej.
- 52 Jeżeli chodzi o termin „normalny”, to odpowiada on wyrazom „zwyczajowy”, „zwykły” lub „bieżący”, które wynikają z różnych wersji językowych akapitu trzeciego tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35, takich jak na przykład wersje w językach hiszpańskim („corriente”) lub greckim („συνήθη”). Niemniej jednak, aby nie pozbawić terminu „normalny” jego skuteczności w ramach ochrony środowiska naturalnego, należy dodać, że zarządzanie można uznać za normalne tylko wtedy, gdy jest ono zgodne z dobrymi praktykami, takimi jak w szczególności dobre praktyki rolnicze.

- 53 Z powyższych rozważań wynika, że zawarte w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 pojęcie „normalnego zarządzania siedliskami” należy rozumieć jako obejmujące każdy środek umożliwiający prawidłowe administrowanie lub organizację obszarów, na których znajdują się chronione gatunki lub siedliska przyrodnicze, zgodne w szczególności z powszechnie przyjętymi praktykami rolniczymi.
- 54 W tych ramach należy wyjaśnić, że z uwagi na to, iż zarządzanie obszarem, na którym znajdują się chronione gatunki i siedliska przyrodnicze w rozumieniu dyrektywy siedliskowej i ptasiej, obejmuje siłą rzeczy ogół środków zarządzania przyjętych w celu zachowania gatunków i siedlisk przyrodniczych występujących na tym obszarze, normalny zarząd takim siedliskiem powinien zostać określony z uwzględnieniem koniecznych środków, jakie państwa członkowskie powinny przyjąć na podstawie art. 2 ust. 2 dyrektywy siedliskowej i art. 2 dyrektywy ptasiej w celu zachowania gatunków i siedlisk przyrodniczych występujących na wspomnianym obszarze, a w szczególności środki zarządzania przewidziane szczegółowo w art. 6 i 12–16 dyrektywy siedliskowej oraz w art. 3–9 dyrektywy ptasiej.
- 55 Wynika z tego, że zarządzanie siedliskiem objętym dyrektywami siedliskową i ptasią można uznać za normalne jedynie wówczas, gdy jest ono zgodne z celami i obowiązkami przewidzianymi w tych dyrektywach.
- 56 W tym względzie należy uściślić, że ze względu na wzajemne oddziaływanie między obszarem a znajdującymi się na nim gatunkami i siedliskami oraz w szczególności z uwagi na wpływ różnych form zarządzania obszarem na gatunki i siedliska, niezależnie od tego, czy owe formy zarządzania dotyczą tych ostatnich, czy nie, środki zarządzania, jakie powinny przyjąć państwa członkowskie na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej w celu dostosowania się do celów i obowiązków przewidzianych w tych dyrektywach, powinny koniecznie uwzględniać charakterystyczne aspekty danego siedliska, w szczególności istnienie działalności ludzkiej.
- 57 W celu udzielenia odpowiedzi w szczególności na pytanie pierwsze lit. a), tak jak wynika ono z kontekstu przedstawionego przez sąd odsyłający, należy wyjaśnić, że pojęcie „normalnego zarządzania” może w szczególności obejmować rozpatrywaną jako całość działalność rolniczą prowadzoną na obszarze występowania chronionych gatunków i siedlisk przyrodniczych, to znaczy obejmować tę działalność, która może być jej nieodzownym uzupełnieniem, jak nawadnianie i odwadnianie, a tym samym eksploatację stacji pomp.
- 58 Interpretację tę potwierdza pierwsza część alternatywy drugiego przypadku wymienionego w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35. Uściślając bowiem, że normalne zarządzanie siedliskami należy rozumieć w sposób określony w kartotekach i dokumentach założeniowych, owa pierwsza część alternatywy potwierdza, iż takie zarządzanie powinno być definiowane w świetle ogółu środków zarządzania przyjmowanych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej w celu zapewnienia ich obowiązku zachowania lub odtworzenia gatunków i siedlisk chronionych przez te dyrektywy.
- 59 W tym względzie, o ile prawdą jest, że ani dyrektywa siedliskowa, ani dyrektywa ptasia nie wspominają w żadnym z ich przepisów o pojęciach „kartoteki siedliska” lub „dokumentów założeniowych”, o tyle z praktyki niektórych państw członkowskich, takiej jak przedstawiona między innymi w sprawozdaniu Komisji dotyczącym wprowadzania w życie dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory [SEC(2003) 1478] lub w załączniku 2 do „Wytycznych dotyczących akwakultury i sieci Natura 2000” Komisji, wynika, że kartoteki i dokumenty założeniowe siedliska odpowiadają dokumentom, jakie państwa członkowskie powinny przyjąć na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej, aby spełnić cele i obowiązki zachowania należące do nich na mocy wspomnianych dyrektyw. Z tego sprawozdania oraz z tych wytycznych wynika w szczególności, że dokumenty te zawierają właśnie środki niezbędne do zarządzania chronionymi gatunkami i siedliskami przyrodniczymi.

- 60 Ponadto w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze lit. b), które zostało określone w pkt 26 niniejszego wyroku, należy wyjaśnić, że o ile w ramach pierwszej części alternatywy drugiego przypadku wymienionego w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 normalny charakter zarządzania powinien być ustalany na podstawie dokumentów zarządzania przyjętych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej, o tyle nic nie stoi na przeszkodzie, aby sąd państwa członkowskiego oceniający *in concreto* normalny charakter środka zarządzania, w przypadku gdy, z jednej strony, owe dokumenty zarządzania nie zawierają wystarczających wskazówek dla dokonania takiej oceny, oraz po drugie, normalny charakter środka nie może ponadto być ustalony na podstawie drugiej części wspomnianej alternatywy, ocenił wspomniane dokumenty z punktu widzenia celów i obowiązków przewidzianych w dyrektywach siedliskowej i ptasiej lub z pomocą przepisów prawa wewnętrznego przyjętych w celu transpozycji tych dyrektyw, lub w ich braku, z pomocą przepisów prawa wewnętrznego zgodnych z duchem i celem tych dyrektyw. Do sądu odsyłającego należy ustalenie w tym względzie, czy dobre praktyki zawodowe, o których mowa w § 5 ust. 2 BNatSchG, jakie zamierza on wykorzystać do oceny normalnego charakteru zarządzania siedliskiem Eiderstedt, spełniają te przesłanki.
- 61 Ponadto należy zauważyć, że normalne zarządzanie siedliskiem może również być rezultatem, jak wynika z drugiej części alternatywy drugiego przypadku wymienionego w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35, z uprzedniej praktyki stosowanej przez właścicieli lub podmioty gospodarcze. Owa druga część tej alternatywy obejmuje zatem środki zarządzania, które ze względu na fakt, że były stosowane przez pewien okres, mogą zostać uznane za zwyczajowe dla danego siedliska, z zastrzeżeniem jednak, że – jak wskazano w pkt 55 niniejszego wyroku – nie podważają one realizacji celów i obowiązków przewidzianych w dyrektywach siedliskowej i ptasiej.
- 62 W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze lit. d) należy wyjaśnić, że wspomniana druga część zarzutu dotyczy środków zarządzania, które nie muszą być określone w dokumentach zarządzania przyjętych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej. O ile bowiem nie można co do zasady wykluczyć, że wcześniejszy środek zarządzania będzie również przewidziany w dokumentach zarządzania przyjętych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej i będzie mógł w ten sposób zostać objęty zakresem zarówno pierwszej, jak i drugiej części alternatywy drugiego przypadku, o którym mowa w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35, o tyle ze spójnika rozłącznego „lub” oddzielającego te dwie części wyraźnie wynika, że mogą one być stosowane w sposób niezależny jedna od drugiej. Może tak być w szczególności w przypadku, gdy dokumenty zarządzania nie zostały jeszcze sporządzone lub gdy w dokumentach tych brak jest wzmianki o środkach zarządzania stosowanych uprzednio przez właścicieli lub podmioty gospodarcze.
- 63 Jeśli chodzi o wcześniejszy charakter zarządzania, który jest przedmiotem pytania pierwszego lit. c), to należy podkreślić, że biorąc pod uwagę fakt, iż środek zarządzania może równie dobrze należeć niezależnie do jednej lub drugiej części wspomnianej alternatywy, wcześniejszy charakter zarządzania nie może być określany w odniesieniu do samej tylko daty przyjęcia dokumentów zarządzania.
- 64 Ponadto, ponieważ prawodawca Unii nie określił w treści akapitu trzeciego tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 odniesienia czasowego, od którego należy oceniać wcześniejszy charakter zarządzania, należy uznać, że nie można go oceniać w świetle daty wejścia w życie lub daty transpozycji dyrektywy 2004/35, o których mowa, odpowiednio, w art. 20 i w art. 19 ust. 1 tej dyrektywy. Ponadto taka wykładnia prowadziłaby do ograniczenia drugiej części alternatywy drugiego przypadku wymienionego w załączniku I akapit trzeci tiret drugie dyrektywy 2004/35 wyłącznie do praktyk, które rozpoczęły się przed jedną z tych dat, i w ten sposób w znacznej mierze pozbawiłaby tę drugą część alternatywy jej istoty, zakazując państwom członkowskim korzystania z niej w odniesieniu do środków zarządzania stosowanych przez właścicieli lub podmioty gospodarcze po tych datach. Wówczas doszłoby do naruszenia istotnego punktu równowagi zamierzonego przez prawodawcę Unii.

- 65 W tych okolicznościach i biorąc pod uwagę fakt, że drugi przypadek przewidziany w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35 ma na celu umożliwienie państwowemu członkowskemu ustanowienia zwolnienia właścicieli i podmiotów gospodarczych z odpowiedzialności za szkody wyrządzone chronionym gatunkom i siedliskom przyrodniczym przez normalne zarządzanie danym siedliskiem, należy stwierdzić, że wcześniejszy charakter danej praktyki można określić jedynie z punktu widzenia daty wystąpienia szkody. W ten sposób jedynie wówczas daną szkodę można nie uznać za poważną, jeżeli dany środek normalnego zarządzania był stosowany przez wystarczająco długi okres przed wystąpieniem szkody oraz gdy jest on powszechnie uznany i utrwalony.
- 66 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że pojęcie „normalnego zarządzania siedliskiem, określonego w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzonego przez właścicieli lub podmioty gospodarcze”, znajdujące się w akapicie trzecim tiret drugie załącznika I do dyrektywy 2004/35, należy interpretować jako obejmujące, po pierwsze, każdy środek administracji lub organizacji, który mógłby mieć wpływ na chronione gatunki i siedliska przyrodnicze znajdujące się na danym obszarze, wynikający z dokumentów zarządzania przyjętych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektyw siedliskowej i ptasiej interpretowanych, w razie potrzeby, poprzez odniesienie do wszystkich przepisów prawa wewnętrznego transponujących te dwie ostatnie dyrektywy, lub w ich braku, poprzez odniesienie do przepisów wewnętrznych zgodnych z duchem i celem tych dyrektyw, oraz, po drugie, każdy środek administracji lub organizacji uznany za zwyczajowy, powszechnie uznany, utrwalony i stosowany przez wystarczająco długi okres czasu przez właścicieli lub podmioty gospodarcze do czasu wystąpienia szkody wyrządzonej w wyniku tego środka chronionym gatunkom i siedliskom przyrodniczym, przy czym ogół tych środków powinien być ponadto zgodny z celami leżącymi u podstaw dyrektyw siedliskowej i ptasiej, oraz z powszechnie dopuszczalnymi praktykami rolniczymi.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

- 67 Przez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że zdefiniowane w nim pojęcie „działalności zawodowej” obejmuje również działalność wykonywaną w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przekazania zadań.
- 68 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/35 jej zakresem zastosowania są objęte jedynie szkody spowodowane przez „działalność zawodową”, przy czym pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35.
- 69 Ten ostatni przepis stanowi, że „działalność zawodowa” oznacza działalność prowadzoną jako działalność gospodarcza, firmę lub przedsiębiorstwo, bez względu na jej prywatny lub publiczny, dochodowy lub niedochodowy charakter.
- 70 Tym samym, o ile prawdą jest, że wyrażenie „działalność gospodarcza” może wydawać się wskazywać na to, że działalność zawodowa powinna mieć związek z rynkiem lub mieć konkurencyjny charakter, o tyle natomiast pojęcia „firmy” i „przedsiębiorstwa” mogą, jedno lub drugie lub oba łącznie, być rozumiane, w zależności od wersji językowej, zarówno w znaczeniu gospodarczym, handlowym lub przemysłowym, jak i w szerszym znaczeniu „zajęcia”, „transakcji”, „dzieła” lub „pracy”. Taką wykładnię potwierdza brzmienie art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35, który precyzuje, że działalność zawodowa może mieć zarówno charakter dochodowy, jak i niedochodowy.
- 71 Niemniej jednak należy przypomnieć, że przy interpretacji przepisu prawa Unii trzeba brać pod uwagę nie tylko treść danego przepisu, ale także jego kontekst i ogólną systematykę uregulowania, którego stanowi on część, oraz zamierzone przez niego cele (wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 72 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o kontekst, w jaki wpisuje się art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35, należy zauważyć, że załącznik III do dyrektywy 2004/35 zawiera wykaz rodzajów działalności zawodowych objętych tą dyrektywą. Otóż załącznik ten wymienia rodzaje działalności, które, tak jak gospodarowanie odpadami, są co do zasady wykonywane w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przeniesienia zadań.
- 73 Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z ogólną systematyką dyrektywy 2004/35 działalność zawodowa, o której mowa w jej art. 2 pkt 7, może być wykonywana wyłącznie przez osoby objęte zakresem jej stosowania, a mianowicie podmioty gospodarcze, które zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 6 tej dyrektywy jako każda osoba fizyczna lub prawna, prywatna lub publiczna, która prowadzi lub nadzoruje działalność zawodową (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2015 r., Fipa Group i in., C-534/13, EU:C:2015:140, pkt 52). Z łącznej lektury art. 2 pkt 6 i 7 dyrektywy 2004/35 wynika, że pojęcie „działalności zawodowej” obejmuje jego szeroką koncepcję i obejmuje również wykonywaną przez publiczne osoby prawne działalność publiczną, która nie ma dochodowego charakteru. Tymczasem taka działalność nie ma co do zasady związku z rynkiem ani nie ma konkurencyjnego charakteru, wobec czego nadanie pojęciom „firma” i „przedsiębiorstwo”, o których mowa w art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35, czysto gospodarczego, handlowego lub przemysłowego znaczenia oznaczałoby wyłączenie niemalże całej tej działalności z zakresu pojęcia „działalności zawodowej”.
- 74 Jeżeli chodzi, po drugie, o zamierzone przez dyrektywę 2004/35 cele, to z łącznej lektury jej motywów 2, 8 i 9 wynika, że ma ona na celu zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” uczynić za odpowiedzialne finansowo podmioty gospodarcze, które ze względu na działalność zawodową stwarzającą rzeczywiste lub potencjalne ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska wyrządziły szkody w środowisku, w taki sposób, aby zachęcić je do przyjęcia środków i rozwinięcia praktyk minimalizujących ryzyko takich szkód.
- 75 Otóż wykładnia, która, mimo że pojęcia „sprawy” i „przedsiębiorstwa” zawarte w art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35 niekoniecznie we wszystkich wersjach językowych mają znaczenie wyłącznie gospodarcze, wyłączałaby z zakresu pojęcia „działalności zawodowej” działalność wykonywaną w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przeniesienia zadań ze względu na to, że nie ma ona związku z rynkiem lub nie ma konkurencyjnego charakteru, pozbawiałaby dyrektywę 2004/35 części jej skuteczności poprzez wyłączenie z zakresu jej zastosowania szeregu działalności, takich jak działalność rozpatrywana w postępowaniu głównym, która stanowiłaby rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.
- 76 Z powyższego wynika, że pojęcie „działalności zawodowej”, o którym mowa w art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35, nie ogranicza się wyłącznie do działalności mającej związek z rynkiem lub działalności mającej konkurencyjny charakter, lecz obejmuje wszystkie rodzaje działalności wykonywane w ramach działalności zawodowej, w przeciwieństwie do wykonywanych w ramach działalności czysto osobistej lub domowej, a tym samym rodzaje działalności wykonywane w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przekazania zadań.
- 77 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że zdefiniowane w nim pojęcie „działalności zawodowej” obejmuje również działalność wykonywaną w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przekazania zadań.

### **W przedmiocie kosztów**

- 78 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.



Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Pojęcie „normalnego zarządzania siedliskiem, określonego w kartotekach siedliska lub dokumentach założeniowych bądź uprzednio prowadzonego przez właścicieli lub podmioty gospodarcze”, znajdujące się w akapit trzeci 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, należy interpretować jako obejmujące, po pierwsze, każdy środek administracji lub organizacji, który mógłby mieć wpływ na chronione gatunki i siedliska przyrodnicze znajdujące się na danym obszarze, wynikający z dokumentów zarządzania przyjętych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, interpretowanych, w razie potrzeby, poprzez odniesienie do wszystkich przepisów prawa wewnętrznego transponujących te dwie ostatnie dyrektywy, lub w ich braku, poprzez odniesienie do wszystkich przepisów wewnętrznych zgodnych z duchem i celem tych dyrektyw, oraz, po drugie, każdy środek administracji lub organizacji uznany za zwyczajowy, powszechnie uznany, utrwalony i stosowany przez wystarczająco długi okres czasu przez właścicieli lub podmioty gospodarcze do czasu wystąpienia szkody wyrządzonej w wyniku tego środka chronionym gatunkom i siedliskom przyrodniczym, przy czym ogół tych środków powinien być ponadto zgodny z celami leżącymi u podstaw dyrektyw 92/43 i 2009/147 oraz z powszechnie dopuszczalnymi praktykami rolniczymi.
- 2) Artykuł 2 pkt 7 dyrektywy 2004/35 należy interpretować w ten sposób, że zdefiniowane w nim pojęcie „działalności zawodowej” obejmuje również działalność wykonywaną w interesie zbiorowości na podstawie ustawowego przekazania zadań.

Podpisy