

**Predmet C-297/19**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

11. travnja 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Bundesverwaltungsgericht (Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

26. veljače 2019.

**Tužitelj:**

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein  
e. V.

**Tuženik:**

Kreis Nordfriesland

---

**Prijepis**

**Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud)**

**RJEŠENJE**

[omissis]

Objavljeno  
26. veljače 2019.

[omissis]

U upravnom sporu

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

tužitelja, žalitelja,  
druge stranke u postupku revizije  
i protužalitelja,

– [omissis] [orig. str. 2.]

protiv

Kreis Nordfriesland,  
[omissis]

tuženika, druge stranke u žalbenom postupku,  
podnositelja revizije  
i druge stranke u protužalbi,

[omissis]

Intervenijent:  
Deich- und Hauptsiegelverband Eiderstedt,  
javnopravno tijelo,  
[omissis]

podnositelj revizije  
i druga stranka u protužalbi,

[omissis]

uz sudjelovanje:

Vertreter des Bundesinteresses  
beim Bundesverwaltungsgericht,  
[omissis]

7. vijeće Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka)

[omissis]

odlučilo je 26. veljače 2019.: [orig. str. 3.]

Prekida se postupak pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud).

Od Suda Europske unije traži se pojašnjenje sljedećih prethodnih pitanja u skladu s člankom 267. UFEU-a:

1. a) Obuhvaća li pojam „gospodarenja” u smislu drugog stavka druge alineje Priloga I. Direktivi 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (u daljnjem tekstu: Direktiva o odgovornosti za okoliš) djelatnosti koje su neodvojivo povezane s izravnim iskorištavanjem zemljišta?

Ako je odgovor potvrđan:

b) Pod kojim je uvjetima način gospodarenja „uobičajen”, kako je utvrđeno u evidenciji o staništu ili dokumentima o ciljevima u smislu Direktive o odgovornosti za okoliš?

c) Koji se vremenski okvir odnosi na pitanje je li gospodarenje u skladu s načinom kako su to „ranije” obavljali vlasnici ili operateri u smislu Direktive o odgovornosti za okoliš?

d) Ovisi li odgovor na pitanje je li gospodarenje u skladu s načinom kako su to ranije obavljali vlasnici ili operateri u smislu Direktive o odgovornosti za okoliš, o evidenciji o staništu, odnosno o dokumentima o ciljevima očuvanja?

2. Predstavlja li djelatnost koja se obavlja u javnom interesu na temelju zakonom propisanog delegiranja zadataka „profesionalnu djelatnost” u smislu članka 2. točke 7. Direktive o odgovornosti za okoliš?

Obrazloženje:

#### I.

- 1 Tužitelj, priznata ekološka udruga, zahtijeva od okrivljenika određivanje mjera otklanjanja protiv intervenijenta u skladu s Umweltschadengesetzom (Zakon o sprečavanju i otklanjanju šteta u okolišu, u daljnjem tekstu: USchadG) koji je donesen radi prenošenja Direktive [orig. str. 4.] 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu. Intervenijent se treba izjasniti o radu crpne stanice kojom se nanijela šteta okolišu u odnosu na crnu čigru, ptičju vrstu na poluotoku Eiderstedtu u Schleswig-Holsteinu.
- 2 Na poluotoku Eiderstedt, čija površina iznosi oko 30 000 hektara, 2006. i 2009. približno je 7000 hektara određeno kao područje zaštite ptica (DE 1618-404), među ostalim zbog pojave crnih čigri. Prema planu upravljanja, područje zaštite ptica i danas se u velikim razmjerima tradicionalno koristi uglavnom kao pašnjak te je osobito zbog svoje veličine i dalje najvažnije uzgajalište crnih čigri u Schleswig-Holsteinu.
- 3 Za naseljavanje i poljoprivredu na poluotoku Eiderstedtu potrebna je odvodnja. Ona je uređena takozvanim parceliranim prokopima ukupne duljine oko 5000 km koji čine mrežu odvodnih kanala ukupne duljine 900 km. Parcelirane prokope održavaju korisnici susjednih područja, dok je ukupno 17 udruga za zaštitu vode i tla na Eiderstedtu obvezno održavati odvodne kanale.
- 4 Intervenijent u postupku, udruga za zaštitu vode i tla Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt (Udruga za održavanje nasipa i glavnih odvodnih kanala Eiderstedt) prema svojem je pravnom obliku javnopravno tijelo te je krovna udruga koja obuhvaća 17 udruga za zaštitu vode i tla na Eiderstedtu. Zadatci koji su joj zakonski dodijeljeni uključuju održavanje nadzemnih vodnih tijela kao obvezu

javne usluge. U sklopu izvršavanja tih zadataka, među ostalim, upravlja odvodnom i crpnom stanicom Adamsiel. Njome se s cijelog područja koje je u nadležnosti udruge odvodi voda s pomoću pumpe koja se pri određenom vodostaju automatski pokreće. Pokrenutim postupkom pumpanja tada se ponovno smanjuje razina vode.

- 5 Verwaltungsgericht (Upravni sud, Njemačka) odbio je tužbu koju je tužitelj podnio nakon neuspješnog zahtjeva za utvrđivanje mjera ograničavanja i otklanjanja štete [**orig. str. 5.**]. Nakon tužiteljeve žalbe, Oberverwaltungsgericht (Visoki upravni sud, Njemačka) poništio je presudu Verwaltungsgerichta (Upravni sud) i obvezao tuženika da (ponovno) donese odluku u skladu s pravnim stajalištem prvonavedenog suda. Radom crpne stanice kojom upravlja intervenijent uzrokovala bi se šteta zaštićenim crnim čigrama i njihovom prirodnom staništu u smislu Zakona o sprečavanju i otklanjanju šteta. Budući da se djelatnost intervenijenta ne može klasificirati kao iskorištavanje zemljišta, nije moguće zanijekati značajne učinke sa stajališta uobičajenog načina gospodarenja. Intervenijentovo upravljanje odvodnom i crpnom stanicom predstavlja profesionalnu djelatnost, čak i ako se ona temelji na obvezi javne usluge. Između intervenijentove odvodne i crpne stanice, koja je prije i poslije 30. travnja 2007. ostala nepromijenjena, i štete u okolišu postoji neposredna uzročna veza. Kad ne bi bilo odvodne i crpne stanice voda ne bi mogla istjecati iz sustava prokopa. Krivnju za uzrokovanu štetu u okolišu također snosi intervenijent. Međutim, postupak još nije u fazi u kojoj je moguće donijeti presudu kojom će se utvrditi obveza. Tuženik ima diskrecijsko pravo u pogledu odabira odgovorne osobe, vremena i sadržaja mjera koje treba poduzeti.
- 6 Tuženik i intervenijent svojim revizijama traže potvrđivanje prvostupanjske presude.

## II.

- 7 Postupak se prekida. Valja zatražiti prethodnu odluku Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) o pitanjima koja su iznesena u izreci rješenja (članak 267. UFEU-a).
- 8 1. Relevantne odredbe prava Unije navedene su u članku 2. točki 7. i drugom stavku drugoj alineji Priloga I. Direktivi 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.) (Direktiva o odgovornosti za okoliš). [**orig. str. 6.**]
- 9 2. Odredbe nacionalnog prava koje su relevantne za prvo prethodno pitanje sadržane su u članku 19. stavku 5. drugoj rečenici točki 2. te dodatno u članku 5. stavku 2. Gesetza über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Savezni zakon o zaštiti prirode, u daljnjem tekstu: BNatSchG) od 29. srpnja 2009. (BGBl. I. str. 2542.), koji je posljednji put

izmijenjen člankom 1. Zakona od 15. rujna 2017. (BGBl. I str. 3434.) (a). Odredbe nacionalnog prava koje su relevantne za drugo prethodno pitanje sadržane su u članku 2. točki 4. Gesetza über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadengesetz) (Zakon o sprečavanju i otklanjanju šteta u okolišu, u daljnjem tekstu: USchadG) od 10. svibnja 2007. (BGBl. I. str. 666.), koji je posljednji put izmijenjen člankom 4. Zakona od 4. kolovoza 2016. (BGBl. I. str. 1972.), u članku 39. stavku 1. prvoj rečenici i članku 40. stavku 1. prvoj rečenici Gesetza zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) (Zakon o vodnom gospodarstvu, u daljnjem tekstu: WHG) od 31. srpnja 2009. (BGBl. I. str. 2585.), koji je posljednji put izmijenjen člankom 2. Zakona od 4. prosinca 2018. (BGBl. I. str. 2254.) te članku 38. stavku 1. prvoj rečenici točki 1. Wassergesetza des Landes Schleswig Holstein (Landeswassergesetz) (Zakon o vodama savezne zemlje Schleswig-Holstein, u daljnjem tekstu: WasG SH) od 11. veljače 2008. (GVOBl. SH str. 91.), kako je izmijenjen Zakonom od 13. prosinca 2018., (GVOBl. SH str. 773.) (b).

a) članak 19. stavak 5. druga rečenica točka 2. BNatSchG-a glasi:

Značajnom štetom u pravilu se ne smatraju negativne promjene čiji su uzroci prirodni ili koje proizlaze iz djelovanja izvana povezanih s uobičajenim gospodarenjem tim područjem, kako je utvrđeno u evidenciji o staništu ili dokumentima o ciljevima ili u skladu s načinom kako su to ranije obavljali vlasnici ili operateri.

Članak 5. stavak 2. BNatSchG-a glasi:

Osim zahtjeva koji proizlaze iz propisa koji se primjenjuju u poljoprivredi te iz članka 17. stavka 2. Bundes-Bodenschutzgesetza (Savezni zakon o zaštiti tla), prilikom obavljanja poljoprivredne djelatnosti valja poštovati sljedeća načela dobre profesionalne prakse:

1. gospodarenje treba biti prilagođeno mjestu i mora se osigurati održivost plodnosti tla i dugoročna upotrebljivost površine;
2. prirodna obilježja upotrebljive površine (tlo, voda, flora, fauna) ne smiju se narušavati više nego što je potrebno za ostvarivanje **[orig. str. 7.]** održivog prinosa;
3. potrebno je očuvati značajke krajobraza potrebne za mrežu biotopa i, ako je moguće, povećati njihov broj;
4. valja održavati ravnotežu između uzgoja životinja i uzgoja biljaka i izbjegavati štetne utjecaje na okoliš;
5. na padinama podložnim eroziji, u poplavnim područjima, na mjestima s visokim razinama podzemnih voda i na močvarnim područjima treba izbjegavati preoravanje pašnjaka;

6. gnojiva i sredstva za zaštitu bilja treba upotrebljavati u skladu sa zakonodavstvom kojim se uređuje poljoprivreda; potrebno je voditi evidenciju o upotrebi gnojiva u skladu s člankom 10. Düngeverordnung (Uredba o gnojenju) od 26. svibnja 2017. (BGBl. I str. 1305.), u verziji koja je na snazi, kao i evidenciju o uporabi sredstava za zaštitu bilja u skladu s člankom 67. stavkom 1. drugom rečenicom Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL 2009. L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.).

b) Članak 2. točku 4. USchadG-a glasi:

profesionalna djelatnost: znači svaka djelatnost koja se obavlja u okviru gospodarske djelatnosti ili poduzeća, neovisno o tome je li privatna ili javna, profitna ili neprofitna.

Članak 39. stavak 1. prva rečenica WHG-a glasi:

Održavanje nadzemnog vodnog tijela uključuje njegovo održavanje i razvoj kao obvezu javne usluge (obveza održavanja).

Članak 40. stavak 1. prva rečenica WHG-a glasi:

Održavanje nadzemnih vodnih tijela odgovornost je njihovih vlasnikâ, ako na temelju propisâ savezne zemlje nisu u nadležnosti regionalnih ili lokalnih tijela, udruga za zaštitu vode i tla, općinskih udruga posebne namjene ili drugih javnopravnih tijela. [orig. str. 8.]

Članak 38. stavak 1. prva rečenica točke 1. WasG SH-a glasi:

Osim mjera navedenih u članku 39. stavku 1. drugoj rečenici WHG-a, održavanje vodnih tijela također uključuje očuvanje i osiguravanje pravilne odvodnje vode.

### III.

- 10 Prethodna pitanja bitna su za odluku u ovom predmetu. Ovisno o odgovorima na prethodna pitanja, revizije će biti ili uspješne iz pravnih razloga ili će biti potrebno vratiti predmet na ponovnu raspravu i odlučivanje Oberverwaltungsgerichtu (Visoki upravni sud) kao sudu koji donosi odluku utvrđivanjem činjeničnih okolnosti.
- 11 1. Otvoreno je vremensko područje primjene Umwelthaftungsgesetz (Zakon o odgovornosti za okoliš), odnosno Direktive o odgovornosti za okoliš u skladu s člankom 13. stavkom 1. USchadG-a, odnosno člankom 17. Direktive o odgovornosti za okoliš. Prema sudskoj praksi Suda, iz članka 17. prve i druge alineje Direktive o odgovornosti za okoliš u vezi s njezinom uvodnom izjavom 30.

proizlazi da se Direktiva primjenjuje na štetu koju su prouzročili emisija, događaj ili iznenadni događaj do kojih je došlo 30. travnja 2007. ili nakon tog datuma, ako ta šteta proizlazi iz djelatnosti koje su se obavljale na taj datum ili nakon njega ili iz djelatnosti koje su se obavljale prije tog datuma, ali koje se prije navedenog datuma nisu završile (presuda Suda od 1. lipnja 2017. – C-529/15 [ECLI:EU:C:2017:419] – t. 22. u vezi s presudom Suda od 4. ožujka 2015. – C-534/13 [ECLI:EU:C:2015:13] – t. 44.; vidjeti i presudu od 9. ožujka 2010. – C-378/08 [ECLI:EU:C:2010:126], Raffinerie Mediterranee i. dr. – t. 41.). U ovom predmetu je uzrok nastale štete u okolišu rad odvodne i crpne stanice kojom upravlja intervenijent, a koja je ostala nepromijenjena nakon sudskog utvrđenja prije i nakon 30. travnja 2007. Stoga ovo postrojenje predstavlja djelatnost koja se obavlja (i) nakon 30. travnja 2007. Istodobno je riječ o šteti uzrokovanoj događajem. Takvim se događajem smatra automatizirani postupak pumpanja koji započinje na određenoj razini vodostaja radi smanjenja razine vode.

- 12 2. U skladu s člankom 1. prvom rečenicom USchadG-a primjena tog zakona ima prednost pred drugim nacionalnim pravom koje ima prvenstvo primjene. Konkretno, **[orig. str. 9.]** postojeći propisi savezne zemlje u usporedbi sa Zakonom o sprečavanju i otklanjanju šteta u okolišu imaju manji doseg.

#### IV.

- 13 Sud treba pojasniti prethodna pitanja jer ona nisu ni pojašnjena u njegovoj sudskoj praksi niti je odgovor na njih očit.
- 14 Sljedeća razmatranja relevantna su za svako od prethodnih pitanja:
- 15 1. Prvo pitanje:
- a) Dvojbeno je na koji način treba shvatiti pojam „gospodarenje” u smislu drugog stavka druge alineje Priloga I. Direktivi o odgovornosti za okoliš. U skladu s tekstom standarda, tim se pojmom može obuhvatiti širok raspon gospodarskih aktivnosti. Suprotno tomu, Oberverwaltungsgericht (Visoki upravni sud) primijenio je usko shvaćanje tog pojma i „gospodarenjem” je smatrao samo poljoprivrednu djelatnost u smislu iskorištavanja zemljišta. Sudbeno vijeće smatra da je rad odvodne i crpne stanice, koja, kao u ovom slučaju, služi za nužno navodnjavanje i odvodnjavanje poljoprivrednih površina, obuhvaćen pojmom „gospodarenja” zbog neodvojive povezanosti s iskorištavanjem zemljišta.
- 16 b) Potrebno je pojasniti i uvjete pod kojima način gospodarenja u smislu drugog stavka druge alineje Priloga I. Direktivi o odgovornosti za okoliš treba smatrati „uobičajenim”, kako je utvrđeno u evidenciji o staništu ili dokumentima o ciljevima. U tom smislu, prednost treba dati uspostavljanju mjerila specifičnog za područje, koje će se odrediti na temelju navedenih izvora ili postojećeg plana upravljanja. Osim postojećih dokumenata koji se odnose na područje, utvrđivanje mjerila može se po potrebi temeljiti na općim normativnim načelima. U pogledu izravnog iskorištavanja zemljišta primjenjuju se načela dobre profesionalne prakse

koja su utvrđena u njemačkom pravu u članku 5. stavku 2. BNatSchG-a. [**orig. str. 10.**]

- 17 c) Potrebno je pojasniti i što se u pogledu vremena podrazumijeva pod „načinom na koji su to ranije obavljali” vlasnici ili operateri u smislu drugog stavka druge alineje Priloga I. Direktivi o odgovornosti za okoliš. Čini se točnim „način na koji su to ranije obavljali” vlasnici ili operateri tumačiti kao da je riječ o svakom određenom trajanju prije datuma navedenog u članku 19. stavku 1. Direktive o odgovornosti za okoliš, odnosno 30. travnja 2007. Međutim, također se čini točnim ne uzeti u obzir svaki način gospodarenja koji se koristio u nekom trenutku u prošlosti, nego zahtijevati da se on zaista koristio još i 30. travnja 2007.
- 18 d) U tekstu drugog stavka druge alineje Priloga I. Direktivi o odgovornosti za okoliš ne navodi se jasno je li odgovor na pitanje je li gospodarenje „u skladu s načinom kako su to ranije obavljali vlasnici ili operateri” neovisno o evidenciji o staništu, odnosno o dokumentima o ciljevima. Međutim, to se sudbenom vijeću čini očitim. Odredba bi se tada mogla koristiti kao ograničenje u smislu da će u nedostatku dostatnih dokaza u evidenciji o staništu ili u dokumentima o ciljevima osigurati stvarno ispitivanje u svrhu utvrđivanja mjerila.
- 19 2. Drugo pitanje:

Pitanje predstavlja li djelatnost koja se obavlja u javnom interesu na temelju zakonom propisanog delegiranja zadataka „profesionalnu djelatnost” u smislu članka 2. točke 7. Direktive o odgovornosti za okoliš, nije razjašnjeno u sudskoj praksi Suda niti je očito. Iz teksta članka 2. točke 7. Direktive o odgovornosti za okoliš jasno proizlazi da kvalifikacija djelatnosti kao „profesionalne djelatnosti” ne ovisi o tome je li ona uređena privatnim pravom ili javnim pravom ili ostvarivanjem cilja zapošljavanja. Međutim, valja pojasniti je li djelatnost koja se provodi u javnom interesu na temelju zakonom propisanog delegiranja zadataka „gospodarska djelatnost”, „poslovna djelatnost” ili „poduzeće” u smislu članka 2. točke 7. Direktive o odgovornosti za okoliš. Sa stajališta sudbenog vijeća, čini se očitim da trijadu pojmova „gospodarska djelatnost”, „poslovna djelatnost” ili „poduzeće” unatoč tomu treba shvatiti na način da djelatnost koja je obuhvaćena navedenim pojmovima [**orig. str. 11.**] mora imati tržišni ili konkurentski karakter. Takvo pozivanje na tržišni ili konkurentski karakter nedostaje u djelatnosti koja se provodi u javnom interesu na temelju zakonom propisanog delegiranja zadataka, što je u ovom slučaju održavanje nadzemnih vodnih tijela koje provodi udruga za zaštitu vode i tla, uključujući očuvanje i osiguravanje pravilne odvodnje vode (vidjeti članak 39. stavak 1. prvu rečenicu, članak 40. stavak 1. prvu rečenicu WHG-a, članak 38. stavak 1. prvu rečenicu točke 1. WasG SH-a), u pogledu koje također nije moguće da tijelo izbjegne ispunjavanje zakonski određenog zadatka.

[omissis]