

**Zadeva C-297/19**

**Predlog za sprejetje predhodne odločbe**

**Datum vložitve:**

11. april 2019

**Predložitveno sodišče:**

Bundesverwaltungsgericht (Nemčija)

**Datum predložitvene odločbe:**

26. februar 2019

**Tožeča stranka:**

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein  
e. V.

**Tožena stranka:**

Kreis Nordfriesland

---

**Prepis**

**Bundesverwaltungsgericht**

**SKLEP**

[...] (ni prevedeno)

Razglašeno  
26. februarja 2019  
[...] (ni prevedeno)

V upravnem sporu

Naturschutzbund Deutschland  
– Landesverband Schleswig-Holstein e. V. –,  
[...] (ni prevedeno) Neumünster,

tožeča stranka, pritožnica,  
nasprotna stranka v postopku z revizijo  
in vlagateljica nasprotne revizije,

– [...] (ni prevedeno)

proti

Kreis Nordfriesland,  
[...] (ni prevedeno)

tožena stranka, nasprotna stranka v pritožbenem postopku,  
vlagatelj revizije  
in stranka, proti kateri je bila vložena nasprotna revizija,

[...] (ni prevedeno)

Intervenient:  
Deich- und Hauptsiegelverband Eiderstedt,  
subjekt javnega prava,  
[...] (ni prevedeno)

vlagatelj revizije  
in stranka, proti kateri je bila vložena nasprotna revizija,

[...] (ni prevedeno)

Udeležene:

Der Vertreter des Bundesinteresses  
beim Bundesverwaltungsgericht,  
[...] (ni prevedeno)

je sedmi senat Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče)

[...] (ni prevedeno)

26. februarja 2019 sklenil:

Postopek pred Bundesverwaltungsgericht se prekine.

Sodišče Evropske unije se zaprosi, naj v postopku predhodnega odločanja po členu 267 PDEU razjasni ta vprašanja:

1. a) Ali so s pojmom „upravljanje“ v smislu druge alineje drugega odstavka Priloge I Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (Direktiva o okoljski odgovornosti) zajete dejavnosti, ki so neločljivo povezane z neposrednim izkoriščanjem donosa zemlje?

Če je odgovor pritrdilen:

b) Pod katerimi pogoji se upravljanje na podlagi njegove opredelitve v popisu habitata ali ciljnih dokumentih šteje za „običajno“ v smislu Direktive o okoljski odgovornosti?

c) Kakšno časovno merilo je treba upoštevati pri vprašanju, ali upravljanje ustreza upravljanju, kakršno so „predhodno“ izvajali lastniki ali izvajalci, v smislu Direktive o okoljski odgovornosti?

d) Ali se odgovor na vprašanje, ali upravljanje ustreza upravljanju, kakršno so predhodno izvajali lastniki ali izvajalci, v smislu Direktive o okoljski odgovornosti, oblikuje ne glede na popis habitata oziroma ciljne dokumente?

2. Ali pomeni dejavnost, ki se na podlagi zakonskega prenosa nalog izvaja v javnem interesu, „poklicno dejavnost“ v smislu člena 2, točka 7, Direktive o okoljski odgovornosti?

#### Obrazložitev:

#### I

- 1 Tožeča stranka, ki je priznana kot okoljsko združenje, od tožene stranke zahteva, naj intervenientu odredi, naj izvede sanacijske ukrepe po Umweltschadengesetz (zakon o preprečevanju in sanaciji okoljske škode, v nadaljevanju: USchadG), ki je bil sprejet zaradi prenosa Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode. Trdi, da je intervenient zaradi upravljanja črpalne postaje odgovoren za okoljsko škodo v zvezi s ptičjo vrsto črna čigra na polotoku Eiderstedt v deželi Schleswig-Holstein.
- 2 Na okoli 30.000 ha velikem polotoku Eiderstedt je bilo v letih 2006 in 2009 približno 7000 ha veliko območje zaradi – med drugim – prisotnosti črne čigre, določeno kot ohranitveno območje ptic (DE 1618-404). V skladu z načrtom upravljanja se ohranitveno območje ptic še vedno pretežno tradicionalno upravlja velikopovršinsko kot travinje ter je zlasti zaradi svoje velikosti tudi najpomembnejše območje valjenja črne čigre v deželi Schleswig-Holstein.
- 3 Zaradi poselitve in kmetijske uporabe se mora na polotoku Eiderstedt izvajati izsuševanje. To poteka prek tako imenovanih parcelnih jarkov v skupni dolžini okoli 5000 km, ki vodijo v mrežo odtočnih kanalov v skupni dolžini 900 km. Parcelne jarke vzdržujejo vsakokratni uporabniki mejnih zemljišč, medtem ko je za vzdrževanje odtočnih kanalov kot odvajalnih poti odgovornih 17 združenj za vodo in tla s sedeži na polotoku Eiderstedt.
- 4 Intervenient, Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, je združenje za vodo in tla, ki je subjekt javnega prava in krovno združenje sedemnajstih združenj za vodo in tla na polotoku Eiderstedt. Med nalogami, ki so bile nanj prenesene na podlagi zakona, je vzdrževanje površinskih voda, ki ga opravlja kot javnopravno

obveznost. V okviru izvajanja teh obveznih nalog med drugim upravlja z zadrževalnikom in črpalno postajo Adamsiel. Z njo se izsušuje celotno območje, za katero je odgovorno združenje, in sicer prek črpalke, ki se samodejno sproži ob določenem vodostaju. Zaradi delovanja črpalke se nato višina vode spet zniža.

- 5 Tožbo, ki jo je tožeča stranka vložila po neuspešnem predlogu za odreditev izvedbe ukrepov za omejitev škode in sanacijo, je prvostopenjsko upravno sodišče zavrnilo. Drugostopenjsko upravno sodišče je na podlagi pritožbe tožeče stranke prvostopenjsko sodbo razveljavilo in toženi stranki naložilo, naj ob upoštevanju razlage prava, ki jo je opravilo, (ponovno) odloči. Zaščitena vrsta črna čigra in njen naravni habitat sta po mnenju tega sodišča zaradi obratovanja črpalne postaje intervenienta utrpela škodo v smislu Umweltschadengesetz. Ker dejavnosti povabljenega intervenienta ni mogoče šteti za izkoriščanje donosa zemlje, zanikanje obstoja večjih vplivov z vidika običajnega upravljanja ne bi prišlo v poštev. Intervenient z upravljanjem zadrževalnika in črpalne postaje izvaja poklicno dejavnost, čeprav je podlaga za to javnopravna obveznost. Med obratovanjem zadrževalnika in črpalne postaje intervenienta, ki je bilo pred in po 30. aprilu 2007 enako, in okoljsko škodo, obstaja neposredna vzročna povezava. Brez zadrževalnika in črpalne postaje iz sistema jarkov voda ne bi mogla odtekat. Intervenient je za okoljsko škodo, ki jo je sopovzročil, tudi krivdno odgovoren. Vendar stanje zadeve še ni zrelo za naložitev obveznosti. Tožena stranka je imela pri izbiri odgovornega subjekta za izvedbo ukrepov ter časa uvedbe in vsebine teh ukrepov polje proste presoje.
- 6 Tožena stranka in intervenient si z revizijo prizadevata za ponovno potrditev prvostopenjske sodbe.

## II

- 7 Postopek se prekine. Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) se zaprosi za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z vprašanji iz izreka (člen 267 PDEU).
- 8 1. Upoštevne določbe prava unije so te iz člena 2, točka 7, in druge alineje drugega odstavka Priloge I Direktive 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 15, zvezek 8, str. 357).
- 9 2. Določbe nacionalnega prava, ki so upoštevne za prvo vprašanje za predhodno odločanje, so te iz člena 19(5), drugi stavek, točka 2, in – dopolnilno – člena 5(2) Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (zakon o varstvu narave in ohranjanju krajine, v nadaljevanju: BNatSchG) z dne 29. julija 2009 (BGBl. I, str. 2542), nazadnje spremenjenega s členom 1 zakona z dne 15. septembra 2017 (BGBl. I, str. 3434) (a). Določbe nacionalnega prava, ki so upoštevne za drugo vprašanje za predhodno odločanje, so te iz člena 2, točka 4, Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (zakon o preprečevanju in sanaciji okoljske škode) z dne 10. maja 2007 (BGBl. I, str. 666), nazadnje

spremenjenega s členom 4 zakona z dne 4. avgusta 2016 (BGBl. I, str. 1972), člena 39(1), prvi stavek, in členov 39(1), prvi stavek, ter 40(1), prvi stavek, Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) (zakon o vodah; v nadaljevanju: WHG) z dne 31. julija 2009 (BGBl. I, str. 2585), nazadnje spremenjenega s členom 2 zakona z dne 4. decembra 2018 (BGBl. I, str. 2254), ter člena 38(1), prvi stavek, točka 1, Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein (zakon dežele Schleswig Holstein o vodah; v nadaljevanju: WasG SH) z dne 11. februarja 2008 (GVOBl. SH, str. 91), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 13. decembra 2018 (GVOBl. SH, str. 773) (b).

a) Člen 19(5), drugi stavek, točka 2, BNatSchG določa:

Večja škoda praviloma ni podana pri negativnih variacijah, nastalih zaradi naravnih vzrokov ali kot posledica posegov, ki spadajo v običajno upravljanje območij, kakršno je opredeljeno v popisu habitata ali ciljnih dokumentih ali kakršno so predhodno izvajali lastniki ali izvajalci.

Člen 5(2) BNatSchG določa:

Pri kmetijski uporabi je treba poleg zahtev, ki izhajajo iz predpisov, ki veljajo za kmetijstvo, in člena 17(2) zveznega zakona o varstvu tal, upoštevati zlasti ta načela dobre prakse:

1. upravljanje mora biti prilagojeno lokaciji in zagotoviti se morata trajnostna plodnost tal in dolgoročna uporabnost površin;
2. poseg v naravni ustroj uporabne površine (tla, voda, flora, favna) ne sme presehati tega, kar je potrebno za doseganje trajnostnega donosa;
3. krajinske značilnosti, potrebne za mrežo biotopov, se morajo ohraniti in po možnosti povečati;
4. živinoreja mora biti v uravnoteženem razmerju do poljedelstva, škodljive vplive na okolje pa je treba preprečevati;
5. na erozijsko ogroženih pobočjih, poplavnih območjih, krajih z visoko ravnjo podtalnice in močvirnatih krajih se travinje ne bi smelo preoravati;
6. gnojila in fitofarmacevtska sredstva se morajo uporabljati v skladu z zahtevami kmetijske zakonodaje; voditi se morata dokumentacija o uporabi gnojil v skladu s členom 10 vsakokrat zavezujoče različice uredbe o gnojilih z dne 26. maja 2017 (BGBl. I, str. 1305) ter dokumentacija o uporabi fitofarmacevtskih sredstev v skladu s členom 67(1), drugi stavek, Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL L 309, 24.11.2009, str. 1).

b) Člen 2, točka 4, USchadG določa:

poklicna dejavnost: dejavnost, ki se izvaja med neko gospodarsko dejavnostjo, poslovno dejavnostjo ali v podjetju, ne glede na to, ali je zasebna, javna, pridobitna ali nepridobitna značaja.

Člen 39(1), prvi stavek, WHG določa:

Vzdrževanje površinskih voda zajema skrb zanje in njihov razvoj ter pomeni javnopravno obveznost (obveznost vzdrževanja).

Člen 40(1), prvi stavek, WHG določa:

Za vzdrževanje površinskih voda so odgovorni lastniki voda, razen če to v skladu z deželnimi zakonodajami ni naloga območnih enot, združenj za vodo in tla, občinskih namenskih združenj ali drugih subjektov javnega prava.

Člen 38(1), prvi stavek, točka 1, WasG SH določa:

Vzdrževanje voda poleg ukrepov iz člena 39(1), drugi stavek, WHG zlasti zajema tudi ohranjanje in zagotavljanje ustreznega odvajanja vode.

### III

- 10 Vprašanja za predhodno odločanje so pomembna za sprejetje odločitve. Glede na odgovor nanje, bosta reviziji iz pravnih razlogov uspešni ali pa bo treba zadevo zaradi ponovne obravnave in odločanja vrniti drugostopenjskemu upravnemu sodišču kot sodišču, ki je pristojno za presojo dejanskega stanja.
- 11 1. *Ratione temporis* se v skladu s členom 13(1) USchadG oziroma členom 17 Direktive o okoljski odgovornosti uporabita navedeni zakon oziroma direktiva. V skladu s sodno prakso Sodišča je iz člena 17, prva in druga alineja, Direktive o okoljski odgovornosti, v povezavi z uvodno izjavo 30 te direktive, razvidno, da se ta direktiva uporablja za škodo, ki jo je povzročila emisija, dogodek ali izredni dogodek, ki se je pripetil 30. aprila 2007 ali po tem datumu, če ta škoda izhaja iz dejavnosti, ki so potekale bodisi na ta datum ali po njem bodisi pred tem datumom, vendar se niso končale pred njim (sodba Sodišča z dne 1. junija 2017 (C-529/15, [ECLI:EU:C:2017:419], točka 22), ob sklicevanju na sodbo z dne 4. marca 2015 (C-534/13, [ECLI:EU:C:2015:13], točka 44); glej tudi sodbo z dne 9. marca 2010 (C-378/08, [ECLI:EU:C:2010:126], Raffinerie Mediterranee in drugi, točka 41)). V obravnavani zadevi se kot vzrok za nastalo okoljsko škodo obravnava obratovanje zadrževalnika in črpalne postaje s strani intervenienta, ki je v skladu z ugotovitvijo sodišča, ki je pristojno za ugotavljanje dejanskega stanja, pred in po 30. aprilu 2007 potekalo enako. To obratovanje je torej dejavnost, ki se je izvajala (tudi) po 30. aprilu 2007. Obenem gre za škodo, ki je nastala zaradi dogodkov. Za takšen dogodek se šteje delovanje črpalke, ki se samodejno sproži ob določenem vodostaju in zaradi katerega se višina vode zniža.

- 12 2. Do neuporabe Umweltschadengesetz v skladu s členom 1, prvi stavek, USchadG, ki je podana v primeru obstoja drugačnih nacionalnih predpisov, ki se uporabijo primarno, ne pride. Zlasti zadevna deželna ureditev je v primerjavi z Umweltschadengesetz manj obsežna.

## IV

- 13 V zvezi z vprašanji za predhodno odločanje je potrebna pojasnitev Sodišča, ker v njegovi sodni praksi niso bila razjasnjena in odgovor nanje iz nje ni jasno razviden.
- 14 V zvezi s posameznimi predloženimi vprašanji so upoštevni ti preudarki:
- 15 1. V zvezi s prvim vprašanjem:
- a) Vprašljivo je, kako je treba razumeti pojem „upravljanje“ v smislu druge alineje drugega odstavka Priloge I Direktive o okoljski odgovornosti. Glede na besedilo te določbe je lahko s tem pojmom zajet širok krog gospodarskih dejavnosti. V nasprotju s tem je drugostopenjsko upravno sodišče privzelo ozko razumevanje pojma in za „upravljanje“ štelo le kmetijsko dejavnost v smislu izkoriščanja donosa zemlje. Razpravni senat meni, da je obratovanje zadrževalnika in črpalne postaje, ki je namenjeno – kot v obravnavani zadevi – potrebnemu namakanju in izsuševanju kmetijskih površin, zaradi neločljive povezanosti z izkoriščanjem donosa zemlje vsekakor zajeto s pojmom „upravljanje“.
- 16 b) Dalje je treba razjasniti, pod katerimi pogoji se upravljanje v smislu druge alineje drugega odstavka Priloge I Direktive o okoljski odgovornosti na podlagi njegove opredelitve v popisu habitata ali ciljnih dokumentih šteje za „običajno“. V zvezi s tem bi bilo treba prednostno najbrž uporabiti za dano območje specifično merilo, ki izhaja iz navedenih virov ali ki se določi na podlagi obstoječega načrta upravljanja. Pri oblikovanju merila bi se poleg obstoječih dokumentov, ki se nanašajo posebej na dano območje, lahko dopolnilno upoštevala splošna, zakonsko določena načela. Za neposredno izkoriščanje donosa zemlje so v tem okviru upoštevna načela dobre prakse, ki so v nemškem pravu opredeljena v členu 5(2) BNatSchG.
- 17 c) Razjasniti je treba tudi, kako je s časovnega vidika treba razumeti „upravljanje [...], kakršno so predhodno“ izvajali lastniki ali izvajalci, v smislu druge alineje drugega odstavka Priloge I Direktive o okoljski odgovornosti. Zdi se, da bi se lahko za „[predhodno] upravljanje“ štelo vsako upravljanje, ki se je določeno obdobje izvajalo pred datumom iz člena 19(1) Direktive o okoljski odgovornosti, torej 30. aprilom 2007. Vendar si je mogoče zamisliti tudi, da se ne upošteva vsako upravljanje, izvajano v nekem preteklem trenutku, temveč le tako, ki je bilo dejansko še vedno izvajano tudi 30. aprila 2007.
- 18 d) Iz druge alineje drugega odstavka Priloge I Direktive o okoljski odgovornosti ni jasno razvidno, ali je na vprašanje, ali upravljanje ustreza

„upravljanj[u], [...] kakršno so predhodno izvajali lastniki ali izvajalci“, mogoče odgovoriti ne glede na popis habitata oziroma ciljne dokumente. Vendar se razpravnemu senatu zdi, da to je mogoče. Določba bi v tem primeru lahko pomenila dopolnilno določbo, in sicer v smislu, da je treba v primeru, če iz popisa habitata ali ciljnih dokumentov ni razvidnih dovolj opornih točk, opraviti dejansko presojo.

19 2. Drugo vprašanje za predhodno odločanje:

Tudi vprašanje, ali pomeni dejavnost, ki se na podlagi zakonskega prenosa nalog izvaja v javnem interesu, „poklicno dejavnost“ v smislu člen 2, točka 7, Direktive o okoljski odgovornosti, ni bilo pojasnjeno v sodni praksi Sodišča in odgovor nanj iz nje ni nedvoumno razviden. Iz besedila člena 2, točka 7, Direktive o okoljski odgovornosti sicer izhaja, da za opredelitev dejavnosti kot „poklicne dejavnosti“ ni pomembno, ali je zasebnega, javnega, pridobitnega ali nepridobitnega značaja. Treba pa je še razjasniti, ali gre pri dejavnosti, ki se na podlagi zakonskega prenosa nalog izvaja v javnem interesu, za „gospodarsko dejavnost“, „poslovno dejavnost“ ali „podjetje“ v smislu člena 2, točka 7, Direktive o okoljski odgovornosti. Po mnenju razpravnega senata bi bilo mogoče sklepati, da je treba triado pojmov „gospodarska dejavnost“, „poslovna dejavnost“ ali „podjetje“, razumeti tako, da mora imeti dejavnost, na katero se nanašajo, povezavo s trgov oziroma konkurenčni značaj. Taka povezava s trgov oziroma konkurenčni značaj pa nista podana pri dejavnosti, ki se na podlagi zakonskega prenosa nalog izvaja v javnem interesu – v obravnavani zadevi vzdrževanje površinskih voda, za katero skrbi združenje za vodo in tla ter ki vključuje ohranjanje in zagotavljanje ustreznega odvajanja vode (glej člen 39(1), prvi stavek, člen 40(1), prvi stavek, WHG, člen 38(1), prvi stavek, točka 1, WasG SH) – in pri kateri odgovorni subjekt poleg tega ne more zavrniti izvajanja naloge, ki mu je naložena z zakonom.

[...] (ni prevedeno)