



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

11. september 2014\*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Keskkond — Direktiiv 2000/60/EÜ — Ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik — Veevarustusteenuste kulude katmine — Mõiste „veevarustusteenused”

Kohtuasjas C-525/12,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 19. novembril 2012 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

**Euroopa Komisjon**, esindajad: E. Manhaeve ja G. Wilms, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

*versus*

**Saksamaa Liitvabariik**, esindajad: T. Henze ja J. Möller,

kostja,

keda toetab

**Taani Kuningriik**, esindajad: M. Wolff ja V. Pasternak Jørgensen,

**Ungari**, esindajad: M. Z. Fehér ja K. Szíjjártó,

**Austria Vabariik**, esindaja: C. Pesendorfer,

**Soome Vabariik**, esindajad: J. Heliskoski ja H. Leppo,

**Rootsi Kuningriik**, esindajad: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ja S. Johannesson,

**Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik**, esindajad: S. Behzadi-Spencer ja J. Beeko, keda abistas *barrister* G. Facenna,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (ettekandja) ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: N. Jääskinen,

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikus menetluses ja 5. märtsi 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 22. mai 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hagi Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Saksamaa Liitvabariik jättis teatud teenused (nimelt vee tõkestamine hüdroenergia tootmiseks, laevatamiseks ja kaitseks üleujutuste eest, vee võtmine niisutuseks, tööstuslikuks kasutamiseks või oma tarbeks) mõistest „veevarustusteenused” välja, on Saksamaa Liitvabariik rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivist 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275), ning eelkõige selle direktiivi artikli 2 punktist 38 ja artiklist 9.

### Õiguslik raamistik

#### *Direktiiv 2000/60*

- 2 Direktiiv 2000/60 sisaldab muu hulgas järgmisi põhjendusi:

„(1) Vesi ei ole tavaline kaup, vaid pigem pärand, mida tuleb hoida, kaitsta ja sellisena käsitleda.

[...]

(11) Vastavalt asutamislepingu artikli 174 sätetele peab ühenduse keskkonnapoliitika kaasa aitama keskkonnakvaliteedi säilitamisele, kaitsele ja parandamisele ning loodusressursside kaalutletud ja mõistlikule kasutamisele ning rajanema ettevaatusprintsipiil ning põhimõtetel, et tuleb võtta ennetusmeetmeid, et keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas ning et saastaja peab maksma.

[...]

(13) Ühenduses on erinevaid tingimusi ja vajadusi, mis nõuavad erinevaid lahendusi. Seda mitmekesisust tuleks arvesse võtta, kui kavandatakse ja viiakse ellu meetmeid vee kaitse ja säästva kasutuse tagamiseks vesikonna piires; otsused tuleks teha võimalikult lähedal kohale, kus vett kahjustatakse või kasutatakse. Eelistada tuleks liikmesriikide esitatud meetmeprogramme, mis on kohandatud piirkondlikele ja kohalikele tingimustele.

[...]

(19) Käesoleva direktiivi eesmärgiks on säilitada ja parandada vesikeskkonda ühenduses. See eesmärk puudutab peamiselt asjaomase vee kvaliteeti. Kvantiteedikontroll on vee kvaliteetsuse tagamise kõrvalelement ning seetõttu tuleks kehtestada ka kvantiteedialased meetmed, mille eesmärgiks on tagada kvaliteetne vesi.

(20) Põhjaveekogumi kvantitatiivne seisund võib avaldada mõju pinnavee ning kõnealuse põhjaveekogumiga seotud maismaa-ökosüsteemide ökoloogilisele kvaliteedile.

[...]

(33) Kõikides vesikondades tuleks püüelda vee hea seisundi saavutamise poole, nõnda et samasse ökoloogilisse, hüdroloogilisse ja hüdrogeoloogilisse süsteemi kuuluvat pinnavett ja põhjavett puudutavad meetmed oleksid kooskõlastatud.

[...]

(38) Meetmeprogrammide osana võib liikmesriikidel olla kohane kasutada majanduslikke vahendeid. Veevarustusteenuste kulude, sealhulgas vesikeskkonnale tekitatud kahju või negatiivse mõjuga seonduvate keskkonnavalaste ja ressursikulude katmise põhimõtet tuleks arvestada eelkõige vastavalt põhimõttele, et saastaja maksab. Selleks on vajalik veevarustusteenuste majandusanalüüs, mis põhineb vee nõudmise ja pakkumise pikaajalisel prognoosil valglapiirkonnas.

[...]”.

3 Direktiivi 2000/60 artikli 2 „Mõisted” kohaselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

38) *veevarustusteenused* – kõik järgmised kodumajapidamistele, avalikele asutustele või majandustegevuseks osutatavad teenused:

- a) pinna- või põhjavee võtmine, vee tõkestamine, tagavaraks varumine, töötlemine ja jagamine,
- b) seadmed heitvete kogumiseks ja puhastamiseks ning seejärel pinnavette juhtimiseks;

39) *veekasutus* – veevarustusteenused koos kõigi muude artiklis 5 ja II lisa nimetatud toimingutega, mis avaldavad vee seisundile olulist mõju.

Seda mõistet kasutatakse artikli 1 kohaldamisel ning artikli 5 ja III lisa punkti b kohaselt tehtud majandusanalüüsi puhul;

[...]”.

4 Direktiivi 2000/60 artikkel 9 „Veevarustusteenuste kulude katmine” sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad arvesse veevarustusteenuste kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude katmise põhimõtet, arvestades III lisa kohaselt tehtud majandusanalüüsi ning järgides eelkõige põhimõtet, et saastaja maksab.

Aastaks 2010 tagavad liikmesriigid, et:

- veehinna kujundamise poliitika innustab küllaldaselt veekasutajaid kasutama veeressursse tõhusalt, aidates seeläbi kaasa käesoleva direktiivi keskkonnavalaste eesmärkide saavutamisele,
- veekasutuse eri valdkonnad, mis on liigitatud vähemalt tööstuseks, kodumajapidamiseks ja põllumajanduseks, annavad piisava panuse veevarustusteenuste kulude katmisse, võttes aluseks III lisa kohaselt tehtud majandusanalüüsi ning arvestades põhimõtet, et saastaja maksab.

Seda tehes võivad liikmesriigid arvesse võtta kulude katmise sotsiaalseid, keskkonnaalaseid ja majanduslikke tagajärgi ning kõnealuse piirkonna või kõnealuste piirkondade geograafilisi ja kliimatingimusi.

2. Liikmesriigid esitavad vesikonna majandamiskavades aruande lõike 1 rakendamiseks kavandatavate meetmete kohta, mis aitavad kaasa käesoleva direktiivi keskkonnaalaste eesmärkide saavutamisele, ning veekasutuse eri valdkondade osa kohta veevarustusteenuste kulude katmises.

3. Käesolev artikkel ei takista konkreetsete ennetus- ja korrigeerimismeetmete rahastamist, et saavutada käesoleva direktiivi eesmärke.

4. Liikmesriigid ei riku käesolevat direktiivi, kui nad senise tava kohaselt otsustavad mitte kohaldada lõike 1 teise lause sätteid ning sellega seonduvalt lõike 2 vastavaid sätteid antud veekasutustegevuse suhtes, kui see ei sea ohtu käesoleva direktiivi mõtet ja eesmärkide saavutamist. Liikmesriigid teatavad lõike 1 teise lause täielikult rakendamata jätmise põhjustest vesikonna majandamiskavas.”

5. Direktiivi 2000/60 artikkel 11 „Meetmeprogramm” sisaldab muu hulgas järgmisi lõike:

„1. Iga liikmesriik tagab iga valglapiirkonna või tema territooriumile jääva rahvusvahelise valglapiirkonna osa jaoks meetmeprogrammi kehtestamise, võttes arvesse artikli 5 alusel nõutavate analüüside tulemusi, et saavutada artiklis 4 kehtestatud eesmärke. Sellised meetmeprogrammid võivad viidata siseriiklikul tasandil vastu võetud õigusaktidest tulenevatele meetmetele, mis hõlmavad kogu liikmesriigi territooriumi. Vajaduse korral võib liikmesriik vastu võtta meetmeid, mida kohaldatakse kõigi valglapiirkondade ja/või tema territooriumile jääva rahvusvahelise valglapiirkonna osade suhtes.

2. Iga meetmeprogramm hõlmab lõikes 3 osutatud põhimeetmeid ning vajaduse korral täiendavaid meetmeid.

3. „Põhimeetmed” on miinimumnõuded, mida tuleb järgida, ning need koosnevad järgmisest:

a) meetmed, mida on vaja veekaitset käsitlevate ühenduse õigusaktide rakendamiseks, sealhulgas artiklis 10 ning VI lisa A-osas nimetatud õigusaktide alusel nõutavad meetmed;

b) meetmed, mida peetakse asjakohaseks artikli 9 kohaldamisel;

[...]”.

6. Direktiivi 2000/60 III lisa „Majandusanalüüs” on sõnastatud järgmiselt:

„Majandusanalüüs sisaldab piisavalt üksikasjalikku teavet (võttes arvesse vastavate andmete kogumisega seotud kulusid), et:

a) teha asjakohased arvutused, et artikli 9 alusel arvesse võtta veevarustusteenuste kulude katmist, arvestades vee pakkumise ja nõudmise pikaajalisi prognoose valglapiirkonnas ning vajaduse korral:

— veevarustusteenuste mahu, hinna ja nendega seotud kulude kalkulatsioonid ning

— vastavate investeeringute kalkulatsioonid, sealhulgas selliste investeeringute prognoosid;

b) otsustada selliste meetmete võimalike kulude kalkulatsiooni põhjal, milline artikli 11 alusel koostatud meetmeprogrammi kantav meetmetekombinatsioon oleks veekasutuse alal kõige tasuvam.”

*Direktiiv 2006/123/EÜ*

- 7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT L 376, lk 36) artiklis 4 „Mõisted” on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- 1) „teenus” – asutamislepingu artiklis 50 osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest;
- 2) „teenuseosutaja” – mis tahes füüsiline isik, kes on liikmesriigi kodanik, või asutamislepingu artiklis 48 osutatud mis tahes juriidiline isik, kes on asutatud mõnes liikmesriigis ning kes pakub või osutab mõnda teenust;
- 3) „teenuse kasutaja” – mis tahes füüsiline isik, kes on liikmesriigi kodanik või kellele on ühenduse õigusaktidega antud teatavad õigused, või asutamislepingu artiklis 48 osutatud mis tahes juriidiline isik, kes on asutatud mõnes liikmesriigis, ning kes kutsealastel või muudel eesmärkidel kasutab või soovib kasutada mõnda teenust; [...]

*Direktiiv 2004/35/EÜ*

- 8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, lk 56) artikli 2 „Mõisted” punkti 13 kohaselt on „funktsioonid” selle direktiivi mõttes ühe loodusvara poolt mõne teise loodusvara või avalikkuse heaks täidetavad funktsioonid.

**Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus**

- 9 Komisjonile esitati 2006. aasta augustis kaebus, mille kohaselt tõlgendab Saksamaa Liitvabariik direktiivi 2000/60 artikli 2 punktis 38 kasutatud mõistet „veevarustusteenused” nii, et kõnesolevad teenused piirduvad veevarustuse ning heitvete kogumise, puhastamise ja kõrvalejuhtimisega, piirates nõnda direktiivi artikli 9 kohaldamisala, mis käsitleb veevarustusteenuste kulude katmist.
- 10 Iseäranis ei loeta selle tõlgenduse kohaselt veevarustusteenuseks vee tõkestamist eelkõige hüdroenergia tootmiseks, laevatamiseks ja kaitseks üleujutuste eest ning seega ei võeta seda arvesse kulude katmise põhimõtte rakendamisel vastavalt kõnealuse direktiivi artiklile 9 ja III lisa punktile a.
- 11 Komisjon saatis 7. novembril 2007 Saksamaa Liitvabariigile märgukirja, milles ta märkis, et selle riigi õigusnormid ei ole kooskõlas direktiivi 2000/60 mitme sättega ning et liikmesriik ei kohalda mõistet „veevarustusteenused” õigesti. Nimelt oli komisjon sisuliselt seisukohal, et veevarude kaitse huvides on vee erinevatel kasutusviisidel oma hind. Sellest tulenevalt on liikmesriigid kohustatud nägema ette vee erinevate kasutusviiside hinnakujunduse, isegi kui niisugust veekasutust ei ole võimalik pidada teenuse osutamiseks selle klassikalises mõttes. Seega peaks näiteks pelgalt laevatamise eest tasu võtma.
- 12 Saksamaa Liitvabariik vastas sellele märgukirjale 6. märtsil 2008 ja 24. septembril 2009.
- 13 Komisjon saatis 30. septembril 2010 täiendava märgukirja, millele Saksamaa Liitvabariik vastas 18. novembril 2010. 27. juulil 2011 edastas see liikmesriik komisjonile 20. juuli 2011. aasta pinnavee kaitse määruse (Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer), millega võeti üle direktiivi 2000/60 artikkel 5.
- 14 Komisjon edastas 30. novembri 2011. aasta kirjaga Saksamaa Liitvabariigile põhjendatud arvamuse.

- 15 Pärast vastamistähtaja kahel korral pikendamist vastas Saksamaa Liitvabariik põhjendatud arvamusele 31. jaanuaril 2012 ning teatas seejärel 2012. aasta juulis komisjonile direktiivi 2000/60 artikli 2 punktide 38 ja 39 ning artikli 9 siseriiklikusse õigusesse ülevõtmisest.
- 16 Kuigi asjassepuutuvad sätted olid niisiis üle võetud, leidis komisjon siiski, et probleem, mis seisneb „veevarustusteenuste” määratluse erinevas tõlgendamises ja seega direktiivi 2000/60 artikli 9 puudulikus kohaldamises, eksisteeris edasi. Sellest tulenevalt otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.
- 17 Euroopa Kohtu presidendi 2., 5., 8., 11. ja 15. aprilli 2013. aasta määrustega lubati menetluse astuda vastavalt Austria Vabariigil, Rootsi Kuningriigil, Soome Vabariigil, Ungaril, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil ning Taani Kuningriigil Saksamaa Liitvabariigi nõuete toetuseks.

## Hagi

### *Vastuvõetavus*

### Poolte argumendid

- 18 Saksamaa Liitvabariik väidab, et komisjoni hagi on vastuvõetamatu, kuna komisjon palub Euroopa Kohtul selgitada puhtalt teoreetilist küsimust ega ole põhjendanud, millises osas on aluslepingutest ja direktiivist 2000/60 tulenevaid kohustusi konkreetselt rikutud. Komisjoni väide, et Saksamaa Liitvabariik rikkus nimetatud kohustusi sellega, et jättis teatud teenused mõiste „veevarustusteenused” kohaldamisalast välja, ei ole täpne, sest komisjon ei ole viidanud konkreetsele tegevusele, mida tuleks muuta.
- 19 Nende teenuste loetelu, mis võiksid asjaomase mõiste alla kuuluda ja mida komisjon on oma järeldustes nimetanud, seda ebatäpsust ei kõrvalda, sest juhul, kui Euroopa Kohus neid järeldusi järgiks, ei oleks Saksamaa Liitvabariigi jaoks selge, kas samamoodi tuleb määratleda ka muud veevarustusteenused. Pealegi ei ole kõnealuseid näiteid nimetatud põhjendatud arvamuses, mille resolutsioon erineb seega käesolevas hagis toodust.
- 20 Komisjon väidab, et tema hagi on täiesti selge, kuivõrd selle eesmärk on tuvastada, et Saksamaa Liitvabariik kohaldab direktiivi 2000/60 artikli 2 punktis 38 loetletud elemente kumulatiivselt, nii et mitu veevarustusteenust jäävad selles sättes toodud määratluse kohaldamisalast välja. Selle tagajärjel jäävad hagis nimetatud tegevused kostjaks oleva liikmesriigi territooriumil automaatselt hinnakujundusest kõrvale.

### Euroopa Kohtu hinnang

- 21 Esmalt olgu meenutatud, et liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi raames on kohtueelse menetluse eesmärk anda asjaomasele liikmesriigile ühelt poolt võimalus täita liidu õigusest tulenevad kohustused ning teiselt poolt kaitsta end tõhusalt komisjoni esitatud väidete vastu. ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi ese piiritletakse seega kõnealuses sättes ette nähtud kohtueelses menetluses. Selle menetluse nõuetekohasus on oluline tagatis, mille EL toimimise leping on ette näinud mitte üksnes asjaomase liikmesriigi õiguste kaitseks, vaid ka selleks, et võimaliku hilisema kohtumenetluse esemeks oleks selgelt määratletud vaidlus (vt eelkõige kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad, C-508/10, EU:C:2012:243, punktid 33 ja 34).
- 22 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 21 esimesest lõigust ning artiklis 120 punktist c tulenevalt on komisjon kohustatud kõigis ELTL artikli 258 alusel esitatud hagides näitama ära konkreetse rikkumise, mida Euroopa Kohtul palutakse hinnata, ja vähemalt ülevaatlikult esitama õiguslikud ja faktilised



asjaolud, millele ta oma väidetes tugineb. Järelikult peab komisjoni hagi sisaldama selget ja üksikasjalikku kirjeldust põhjustest, mis on viinud komisjoni veendumuseni, et liikmesriik on rikkunud mõnda aluslepingutest tulenevat kohustust (vt eelkõige kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, C-508/10, EU:C:2012:243, punktid 35 ja 36).

- 23 Käesoleva hagi raames tuleb nentida, et see sisaldab selget kirjeldust põhjustest, mis viisid komisjoni järelduseni, et Saksamaa Liitvabariik on rikkunud direktiivi 2000/60 artikli 2 punktist 38 ja artiklist 9 tulenevaid kohustusi. Nimelt ilmneb nii kohtueelsest menetlusest, sealhulgas eelkõige põhjendatud arvamusest, mille komisjon sellele liikmesriigile saatis, kui ka Euroopa Kohtule esitatud hagiavaldusest, et komisjon väidab peaausjalikult seda, et selle tõlgenduse tõttu, mille kõnealune liikmesriik on mõiste „veevarustusteenused” andnud, ei ole mõned nimetatud teenustest ebaõigesti automaatselt hõlmatud direktiivis kehtestatud kohustusega kohaldada nende suhtes kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude katmise põhimõtet.
- 24 Niisiis võimaldab liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus lahkneva tõlgenduse korral liikmesriikidele pandud kohustuste ulatuse täpselt kindlaks määrata (vt selle kohta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, C-196/07, EU:C:2008:146, punkt 28).
- 25 Peale selle tuleb märkida, ilma et see mõjutaks komisjoni kohustust kanda tõendamiskoormist, mis tal lasub ELTL artiklis 258 ette nähtud menetluse raames, et miski ei takista komisjonil niisuguse lahkneva tõlgenduse korral esitada asjaomase liikmesriigi kohustuste väidetava rikkumise tuvastamiseks Euroopa Kohtule hagi, tuginedes mitmele olukorrale, mis on komisjoni arvates liidu õigusega vastuolus, isegi kui ta kõiki neid olukordi ammendavalt ei nimeta (vt analoogia alusel eelkõige kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-135/05, EU:C:2007:250, punktid 20–22).
- 26 Käesolevas kohtuasjas tuleneb tõlgendus, mille asjaomane liikmesriik on andnud liidu õigusnormile ja mis ei vasta komisjonipoolsele tõlgendusele, selle liikmesriigi territooriumil kehtivast halduspraktikast, mille olemasolu ei ole vaidlustatud, ehkki see ei ole üldine praktika. Järelikult asjaolu, et komisjon on viidanud oma argumentide põhjendamiseks üksnes mõnele näitele sellest praktikast, ei jäta tema hagi ilma selgusest, mis on hagi eseme hindamiseks vajalik.
- 27 Sellega seoses tuleb sedastada, et kuigi komisjon toob oma hagiavalduse resolutsioonis välja näitena olukordi, mis tema arvates kirjeldavad Saksamaa Liitvabariigile ette heidetud rikkumist, ja ehkki need näited ei sisaldu liikmesriigile saadetud põhjendatud arvamuse resolutsioonis, ei saa sellist täiendust pidada hagi eseme laiendamiseks, kuivõrd hagi ese piirdub jätkuvalt direktiivi 2000/60 artikli 2 punktist 38 ja artiklist 9 tulenevate kohustuste rikkumise tuvastamisega.
- 28 Järelikult on komisjoni hagi vastuvõetav.

### *Põhiküsimus*

#### Poolte argumendid

- 29 Komisjon väidab, et kuna Saksamaa Liitvabariik tõlgendab direktiivi 2000/60 artikli 2 punktis 38 sätestatud mõistet „veevarustusteenused” kitsendavalt, ei kohalda ta õigesti sama direktiivi artiklit 9, mille kohaldamisala puudutab nimetatud teenuste kulude katmist, veehinna kujundamise poliitikat ja saastaja maksab põhimõtte rakendamist veekasutajatele.
- 30 Vastupidi sellele, mida väidab liikmesriik, ei hõlma mõiste „veevarustusteenused” üksnes veevarustust ja heitvete puhastamist. Direktiivi 2000/60 artikli 2 punkti 38 sõnastuse enda, selle sätte konteksti ja direktiiviga taotletavate eesmärkide alusel võib asuda seisukohale, et nimetatud teenuste määratlus hõlmab ka teisi tegevusi, nagu laevatamine, hüdroenergiast elektri tootmine ja üleujutuste eest kaitsmine.

- 31 Nähes ette vee võtmise, vee tõkestamise, tagavaraks varumise, töötlemise ja jagamise, loetletakse direktiivi 2000/60 artikli 2 punktis 38 erinevad tegevused, millest üks peab veevarustusteenuses esinema, ilma et nende sõnade vahel koma kasutamine ning sidesõna „ja” kasutamine võiks tähendust muuta. Veevarustusteenuse puhul ei ole nõutav, et kõik direktiivi artikli 2 punkti 38 alapunktides a ja b loetletud tegevused esineksid samaaegselt.
- 32 Direktiivi eesmärk on tagada veeresursside tõhus kasutamine, tagades erinevate veekasutajate kohase osalemise niisuguse kasutamisega seotud teenuste kulude katmisel, võttes arvesse saastaja maksab põhimõtet. See eesmärk jääks saavutamata, kui kostjaks oleva liikmesriigi väidete kohaselt ei oleks ettevõtjad, kes tegelevad vee võtmisega väljaspool veevarustust või heitvetete puhastamist – näiteks mõnes liidumaas tegutsevad maapealse kaevanduse ettevõtjad –, kohustatud maksma veevõtutasu.
- 33 Komisjon leiab, et direktiivil 2000/60 ja direktiivil 2004/35 on sama õiguslik alus ja mõlema direktiivi eesmärk on kaitsta keskkonda, mistõttu ei ole vastupidi Saksamaa Liitvabariigi poolt väidetule lubatud tõlgendada mõistet „Funktion”, mis esineb viimati nimetatud direktiivi saksakeelses versioonis, erinevalt direktiivis 2000/60 toodud mõistest „Dienstleistung”, järeldamaks et viimase mõiste all peetakse silmas inimtegevust. Peale selle ei eelda teenused keskkonnaõiguses inimese osalemist, nagu ilmneb ÜRO poolt 2001. aastal avaldatud ökosüsteemiteenuste hindamise uuringust „Millennium Ecosystem Assessment” (CREDOC, Biotope, Asconit Consultants, 2009).
- 34 Komisjoni jaoks ei muuda tema poolt mõiste „veevarustusteenused” lai tõlgendamine direktiivi 2000/60 artikli 2 punktis 39 ette nähtud vahetegemist ülearuseks, kuna nimetatud sättes räägitakse veekasutamise mõistest. See mõiste ei hõlma mitte ainult veevarustusteenuseid, vaid veelgi laiemalt kõiki tegevusi, mis võivad vee seisundile olulist mõju avaldada, nagu näiteks sportlik kalapüük, suplus või laevatamine looduslikes vetes, mille tõkestamine ei ole võimalikuks osutunud.
- 35 Komisjon väidab, et neil asjaoludel hõlmab mõiste „veevarustusteenused” vee võtmist niisutuseks, mis avaldab tugevat mõju veekogu seisundile, vee võtmist tööstuslikuks otstarbeks ja oma tarbeks, vee tõkestamist hüdroenergia tootmiseks, laevatamiseks ja üleujutuste eest kaitsmiseks ning vee tagavaraks varumist, töötlemist ja jagamist. Iseäranis on selgunud, et mõnes liidumaas ei kohaldata üldse veevõtutasu või kohaldatakse seda suurte eranditega.
- 36 Saksamaa Liitvabariik leiab, et komisjoni hagi põhineb direktiivi 2000/60 ebaõigel käsitlusel tervikuna, eelkõige veehinna kujundamise osas, mis on küll oluline vahend soodustamiseks veeresursside ökonoomsemat ja hoolikamat majandamist, kuid ei ole ainus meede, mis kõnealuses direktiivis on nimetatud eesmärgi saavutamiseks ette nähtud. Komisjoni esitatud tõlgendused direktiivi 2000/60 artikli 2 punktist 38 ja artiklist 9 jätavad kõrvale direktiivi korraldussüsteemi, mille juhtpõhimõtte kohaselt peavad vesikonda kuuluvate veekogude kaitse nõuded olema tasakaalustatud kasutamisega seotud seaduslike õigustega. Seega rikub komisjon tasakaalu erinevate korraldusmeetmete vahel, mis selle direktiiviga on nii subsidiaarsuse kui ka tõhususe põhjustel ette nähtud.
- 37 Saksamaa Liitvabariigi hinnangul põhineb direktiivi 2000/60 artikli 2 punkti 38 alapunktide a ja b ülesehitus vastavalt veega varustamise tegevusala ja heitvetete puhastamise tegevusala selgel jaotusel. Esimesena nimetatud tegevusala hõlmab tavaliselt veega varustamiseks vajalikke etappe (omandamine, töötlemine, varumine, vedamine, jaotamine) ning nende eraldi nimetamise eesmärk on täpsustada, et kulude arvutamisel tuleb võtta arvesse kõiki nimetatud etappe.
- 38 Saksamaa Liitvabariik leiab, et mõiste „veevarustusteenused” ei hõlma erinevaid veega varustamise tegevusi, vaid veega varustamist tervikuna. Osutatud tegevuste selle mõiste alla viimine tähendaks selle mõiste kohaldamisala õigusvastast laiendamist. Selline määratlus ei võta direktiivilt 2000/60 tema kasulikku mõju, mille aluseks on tasakaal ühelt poolt veekaitsealaste nõuete ja teiselt poolt vee seadusliku kasutamise vahel. Üksnes asjaolust, et direktiivi 2000/60 artiklis 9 mainitakse saastaja



maksab põhimõtet, ei saa järeldada, et kulude katmise kohustust tuleb laiendada igasugusele vett mõjutada võivale kasutamisele ja sekkumisele, kuna muudeks meetmeteks on need, mis on konkreetselt ette nähtud kõnealuse direktiivi VI lisa B osas.

- 39 Saksamaa Liitvabariik leiab, et mõiste „teenused” määratlemiseks tuleb kohaldada ELTL artiklis 57 sisalduvat mõistet, mis eeldab kahepoolset suhet, mida ei ole näiteks siis, kui vett kasutatakse laevatamiseks või üleujutuste vastu kaitsmise meetmeteks, kuid mis on olemas veega varustamise ja heitvete puhastamise tegevuste puhul.
- 40 Nimetatud teenuste mõistet ei käsitleta direktiivis 2004/35, mis võeti vastu neli aastat pärast direktiivi 2000/60 ja mis ei sisalda ühtegi sellekohast viidet, kuna siinjuures tuleb märkida, et esimesena nimetatud direktiivi saksakeelses versioonis ei kasutata mitte mõistet „Dienstleistung”, vaid mõistet „Funktionen”, mis ei eelda inimtegevust. Sellega seoses ei kasutata asjaomast mõistet ka mõiste „ökosüsteemiteenused” puhul, mis võeti kasutusele alles pärast direktiivi 2000/60.
- 41 Veel olgu märgitud, et komisjoni antud lai tõlgendus mõistele „veevarustusteenused” viib selleni, et praktikas eitatakse teisi vee kasutusalasid, mis on ette nähtud direktiivi 2000/60 artikli 2 punktis 39. Direktiivi artikli 2 punkti 38 ettevalmistavatest materjalidest, mis on abiks nimetatud sätte tõlgendamisel, ilmneb muu hulgas, et komisjon on ise väitnud, et kulude katmise põhimõte on kohaldatav ainult joogiveega varustamisele ja heitvete puhastamisele.
- 42 Nii Taani Kuningriik, Ungari, Austria vabariik, Soome Vabariik, Rootsi Kuningriik kui ka Ühendkuningriik esitasid kõik oma menetlusse astuja seisukohtades märkused Saksamaa Liitvabariigi nõuete toetuseks.

#### Euroopa Kohtu hinnang

- 43 Sissejuhatuseks olgu meenutatud, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb liidu õigusnormi tõlgendamisel võtta arvesse mitte üksnes sätte sõnastust ja sellega taotletavaid eesmärgi, vaid ka selle konteksti ja kõiki liidu õigusnorme, kuna asjaomase õigusnormi tõlgendamiseks vajalikud asjaolud võivad ilmned ka selle sätte tekkeloost (vt eelkõige kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 44 Käesoleval juhul nähtub direktiivi 2000/60 artikli 9 sõnastusest, et liikmesriigid võtavad arvesse veevarustusteenuste kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude katmise põhimõtet, arvestades selle direktiivi III lisa kohaselt tehtud majandusanalüüsi ning järgides eelkõige põhimõtet, et saastaja maksab. Liikmesriigid on muu hulgas kohustatud tagama, et veehinna kujundamise poliitika innustab veekasutajaid kasutama veeressursse tõhusalt, aidates seeläbi kaasa direktiivi 2000/60 keskkonnaalaste eesmärkide saavutamisele. Selle direktiivi artikli 2 punkti 38 kohaselt on veevarustusteenused kõik kodumajapidamistele, avalikele asutustele või majandustegevuseks osutatavad teenused, nagu esiteks pinna- või põhjavee võtmine, vee tõkestamine, tagavaraks varumine, töötlemine ja jagamine ning teiseks seadmed heitvete kogumiseks ja puhastamiseks ning seejärel pinnavette juhtimiseks.
- 45 Need sätted, milles ei ole määratletud mõistet „teenused”, ei ole piisavad selleks, et teha kohe alguses kindlaks, kas liidu seadusandja tahe oli – nagu komisjon sisuliselt väitis – kohaldada kulude katmise põhimõtet lisaks direktiivi 2000/60 artikli 2 punkti 38 alapunktis b nimetatud heitvete puhastamisega seotud teenustele ka kõikidele nendele teenustele, mis seonduvad iga sama artikli punkti 38 alapunktis a nimetatud tegevusega, või kohaldada seda üksnes – nagu väidab Saksamaa Liitvabariik – esiteks veevarustusteenustele, tingimusel et võetakse arvesse kõik selle tegevuse etapid, mis on nimetatud artikli punkti 38 alapunktis a loetletud, ja teiseks heitvete puhastamisega seotud teenustele, mis on ette nähtud sama punkti alapunktis b.

- 46 Seega tuleb esmalt hinnata kõnealuse sätte konteksti ja üldist ülesehitust, et teha kindlaks, kas komisjoni väidetu kohaselt on hinnakujundus nõutav kõigi selliste tegevuste puhul, nagu pinna- või põhjavee võtmine, tõkestamine, tagavaraks varumine, töötlemine ja jagamine.
- 47 Kõigepealt nähtub direktiivi 2000/60 ettevalmistavatest materjalidest, millest kohtujurist on oma ettepaneku punktides 68 ja 69 lühikese ülevaate andnud, et liidu seadusandja tahe oli esiteks teha liikmesriikidele ülesandeks määrata majandusanalüüsi põhjal kindlaks kulude katmise põhimõtte kohaldamiseks vajalikud meetmed ning teiseks edendada hinnakujundust, kuid mitte laiendada seda kõikidele veevarustusteenustele, kuna sellekohane praktika on liikmesriikides väga erinev, eelkõige osas, mis puudutab veega varustamise teenuseid ja heitvete puhastamist.
- 48 Seejärel, kuivõrd direktiivi 2000/60 artiklis 9 on ette nähtud, et liikmesriigid võtavad arvesse veevarustusteenuste kulude katmise põhimõtet ja tagavad, et veehinna kujundamise poliitika innustab veekasutajaid kasutama veeressursse tõhusalt, aidates seeläbi kaasa direktiivi keskkonnaalaste eesmärkide saavutamisele, ei kehtestata direktiivis seeläbi üleüldist hinna kujundamise kohustust kõikide veekasutusega seotud tegevuste osas.
- 49 Seega tuleb teiseks hinnata asjaomaste sätete ulatust direktiiviga 2000/60 taotletavatest eesmärkidest lähtudes.
- 50 Siinjuures olgu meenutatud, et direktiiv 2000/60 on raamdirektiiv, mis võeti vastu EÜ artikli 175 lõike 1 (nüüd ETL artikkel 192) alusel. See sätestab vee kaitsmiseks ühised põhimõtted ning üldise tegevusraamistiku ja tagab Euroopa Liidus üldise vee kaitse ja säästva kasutuse põhimõtete ja struktuuride kooskõlastamise ja integreerimise ning kaugemas perspektiivis ka edasiarendamise. Direktiiviga sätestatud ühiseid põhimõtteid ja üldist tegevusraamistikku peavad liikmesriigid edasi arendama, võttes direktiivis sätestatud tähtaegade jooksul vastu mitu üksikmeedet. Direktiivi eesmärk ei ole sellegipoolest liikmesriikide veevaldkonda reguleeriva seadusandluse täielik ühtlustamine (kohtuotsus komisjon vs. Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, punkt 41).
- 51 Vastavalt direktiivi 2000/60 põhjendusele 19 on direktiivi eesmärk säilitada ja parandada vesikeskkonda liidus. See eesmärk puudutab peamiselt asjaomase vee kvaliteeti. Kvantiteedikontroll on vee kvaliteetsuse tagamise kõrvalelement ning seetõttu tuleks kehtestada ka kvantiteedialased meetmed, mille eesmärk on tagada kvaliteetne vesi.
- 52 Kuna liidu seadusandja on tõdenud, et olemasolevad tingimused ja vajadused nõuavad sellega seoses erinevaid lahendusi, nagu ilmneb muu hulgas direktiivi 2000/60 põhjendusest 13, siis oli tema tahe, et seda mitmekesisust võetaks arvesse, kui kavandatakse ja viiakse ellu meetmeid vee kaitse ja säästva kasutuse tagamiseks vesikonna piires, ning et otsused tehtaks võimalikult lähedal kohale, kus vett kasutatakse või kahjustatakse. Seetõttu tuleks eelistada liikmesriikide esitatud meetmeprogramme, mis on kohandatud piirkondlikele ja kohalikele tingimustele, ilma et see piiraks veehinna kujundamise poliitika tähtsust ja saastaja maksab põhimõtet.
- 53 Nagu kohtujurist on muu hulgas oma ettepaneku punktis 72 märkinud, tugineb direktiiv 2000/60 peamiselt järgmistele põhimõtetele: vesikondade kaupa haldamine, veekogude kaupa eesmärkide püstitamine, planeerimine ja kavandamine, veehinna kujundamise meetodite majanduslik analüüs, sotsiaalsete, keskkonnaalaste ja majanduslike mõjude arvesse võtmine kulude katmisel ning asjaomase piirkonna või asjaomaste piirkondade geograafiliste ja kliimatiliste tingimuste arvesse võtmine.
- 54 Seda arvestades on direktiivi 2000/60 artiklis 11 ette nähtud, et iga liikmesriik tagab iga valgapiirkonna või tema territooriumile jääva rahvusvahelise valgapiirkonna osa jaoks meetmeprogrammi kehtestamise, võttes arvesse direktiivi artikli 5 alusel nõutavate analüüside tulemusi, et saavutada artiklis 4 kehtestatud eesmärged. Vastavalt artikli 11 lõike 3 punktile b kuuluvad veevarustusteenuste kulude katmist käsitlevad meetmed, mis on ette nähtud direktiivi 2000/60 artiklis 9, nende miinimumnõuete hulka, mida nimetatud programm peab sisaldama.

- 55 Seega näib, et veevarustusteenuste kulude katmist käsitlevad meetmed on üheks liikmesriikide käsutuses olevatest vahenditest vee kvalitatiivseks majandamiseks, et tagada veeressursi mõistlik kasutamine.
- 56 Kuigi komisjon on õigesti märkinud, et direktiivi 2000/60 artikli 2 punktis 38 loetletud erinevad tegevused, nagu vee võtmine või tõkestamine, võivad mõjutada veekogude seisundit ja kahjustada seega direktiiviga taotletavate eesmärkide saavutamist, ei saa sellest siiski järeldada, et nimetatud tegevuste hinnakujunduse puudumine kahjustaks kõikidel juhtudel tingimata nende eesmärkide saavutamist.
- 57 Direktiivi 2000/60 artikli 9 lõikes 4 on sellega seoses ette nähtud, et liikmesriikidel on teatud tingimustel lubatud mitte kohaldada kulude katmist veekasutustegevuse suhtes, kui see ei sea ohtu kõnealuse direktiivi mõtet ja eesmärkide saavutamist.
- 58 Sellest järeldub, et direktiiviga 2000/60 taotletavatest eesmärkidest ei tulene tingimata, et artikli 2 punkti 38 alapunkti a tuleb tõlgendada nii, et kulude katmise põhimõtet tuleb kohaldada kõikidele seal nimetatud tegevustele, nagu väidab sisuliselt komisjon.
- 59 Neil kaalutlustel ei saa ainuüksi selle asjaolu alusel, et Saksamaa Liitvabariik ei kohaldanud teatud tegevustele nimetatud põhimõtet, muude väidete puudumisel tuvastada, et see liikmesriik on rikkunud direktiivi 2000/60 artikli 2 punktist 38 ja artiklist 9 tulenevaid kohustusi.
- 60 Kõigist eespool esitatud kaalutlustest lähtudes tuleb komisjoni hagi rahuldamata jätta.

### **Kohtukulud**

- 61 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Saksamaa Liitvabariik on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt. Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1, mille kohaselt menetlusse astunud liikmesriigid kannavad ise oma kohtukulud, tuleb jätta Taani Kuningriigi, Ungari, Austria Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ja Ühendkuningriigi kohtukulud nende enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Jätta hagi rahuldamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.**
- 3. Jätta Taani Kuningriigi, Ungari, Austria Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende enda kanda.**

Allkirjad