



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
JULIANE KOKOTT  
esitatud 28. märtsil 2019<sup>1</sup>

### Kohtuasi C-197/18

**Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,  
Robert Prandl,  
Gemeinde Zillingdorf,  
menetlusse kaasatud isikud:**

**Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus, endine Bundesminister für Land und  
Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus, Austria))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 91/676/EMÜ – Veekogude kaitsmine põllumajandusest  
lähtuva nitraadireostuse eest – Piirmäärade või ohukünniste ületamise oht –  
Tegevusprogrammi koostamise kohustus – Vahtu õiguspõhjus – Asjasse puutuvate isikute õigused

### I. Sissejuhatus

1. Euroopa Liit võttis juba 1991. aastal vastu õigusnormid, et kaitsta veekogusid nitraadireostuse eest, nimelt reoveedirektiivi,<sup>2</sup> mis käsitleb eelkõige reoveepuhastite rajamist ja käitamist, ning nitraadidirektiivi,<sup>3</sup> mis käsitleb põllumajandusest lähtuvaid nitraate. Need meetmed järgivad eelkõige eesmärki kaitsta ökosüsteeme ülemäärase toitainetega varustamise eest. Samal ajal on nitraatidega seotud ka terviseohud, seda eelkõige vastsündinute puhul.<sup>4</sup> Seetõttu sätestab joogiveedirektiiv<sup>5</sup> nitraadisisalduse 50 mg/l piirmäära, mis on esitatud ka nitraadidirektiivis.

2. Põhikohtuasja kaebajaks olev veevarustaja, üksikisik ja vald nõuavad seetõttu, et võetaks meetmeid, mis tagavad, et põhjavee nitraadisisaldus oleks alla 50 mg/l. Pädevad asutused vaidlustavad seevastu kaebajate pädevuse nõuda nende meetmete rakendamist. Lisaks on vaieldav, kas tuleb võtta lisameetmeid ja kas asjaomastel õigusnormidel on vahetu mõju.

3. Käesolev menetlus annab Euroopa Kohtule veel kord võimaluse käsitleda küsimust, kes võib liikmesriigi kohtutes tugineda liidu keskkonnaõigusnormidele. Peale selle tuleb esimest korda arutada, mil määral on neis kohtutes võimalik tugineda nitraadidirektiivile.

1 Algkeel: saksa.

2 Nõukogu 21. mai 1991. aasta direktiiv 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta (EÜT 1991, L 135, lk 40; ELT eriväljaanne 15/02, lk 26).

3 Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT 1991, L 375, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 68).

4 Umweltbundesamt (Saksamaa Liitvabariigi keskkonnaamet) (<https://www.umweltbundesamt.de/faqs-zu-nitrat-im-grund-trinkwasser#textpart-4>).

5 Nõukogu 3. novembri 1998. aasta direktiiv 98/83/EÜ olmevee kvaliteedi kohta (EÜT 1998, L 330, lk 32; ELT eriväljaanne 15/04, lk 90), mida on muudetud komisjoni 6. oktoobri 2015. aasta direktiiviga (EL) 2015/1787, millega muudetakse nõukogu direktiivi 98/83/EÜ (olmevee kvaliteedi kohta) II ja III lisa (ELT 2015, L 260, lk 6).

## II. Õiguslik raamistik

### A. Århusi konventsioon

4. Vastavalt Århusi konventsiooni<sup>6</sup> artikli 2 („Mõisted“) punktidele 4 ja 5 on

„4. *üldsus* – üks või mitu füüsilist või juriidilist isikut ning siseriiklike õigusaktide või -praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioonid, rühmad või muud ühendused;

5. *asjast huvitatud üldsus* – avalikkus, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnanäasjade otsustamisest; [...]“.

5. Konventsiooni artikli 3 lõige 6 käsitleb seost olemasolevate õigustega:

„Konventsiooni järgimine ei kohusta kehtestama erandeid siseriiklikes õigusaktides, millega reguleeritakse keskkonnanäasjades info saamist, üldsuse osalemist ja neis asjus kohtu poole pöördumist.“

6. Konventsiooni artikli 9 lõige 3 näeb ette kaebeõiguse:

„Lisaks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetlustele ning ilma et see piiraks lõigetes 1 ja 2 nimetatud menetluste kohaldamist tagab konventsiooniosaline siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnanäasnormidega.“

### B. Liidu õigus

#### 1. Nitraadidirektiiv

7. Nitraadidirektiivi põhjenduses 6 on nimetatud nitraadidirektiivi kaitse-eesmärk:

„seepärast on inimeste tervise ja elusressursside ning veeökosüsteemide kaitsmiseks ja selleks, et tagada vee kasutamine muudel õiguspärastel viisidel, vaja vähendada põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ning hoida ära selle reostuse suurenemist; [...]“.

8. Nitraadidirektiivi põhjendus 13 puudutab kaitse-meetmete ajalist raamistikku.

„teatavate liikmesriikide hüdrokeoloogiline olukord on tunnistatud selliseks, et vee kvaliteedi paranemine tänu kaitsemeetmetele võib võtta aastaid“.

9. Nitraadidirektiivi artiklis 1 on kindlaks määratud direktiivi konkreetsed eesmärgid:

„Käesoleva direktiivi eesmärgiks on:

- põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostuse vähendamine ning
- hoida ära edasine veereostus.“

<sup>6</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanäasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise 1998. aasta konventsioon (ELT 2005, L 124, lk 4), mis on vastu võetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1).

10. Reostuse mõiste on nitraadidirektiivi artikli 2 punktis j määratletud kui „[...] lämmastikuühendite vahetu või kaudne sattumine põllumajandusest veekeskonda, mis ohustab inimeste tervist, kahjustab elusressursse ja veeökosüsteeme, halvendab keskkonna kasutamist puhkeaja veetmiseks või häirib vee teisi õiguspäraseid kasutusviise“.

11. Vastavalt nitraadidirektiivi artikli 3 lõikele 1 peavad liikmesriigid põhimõtteliselt kindlaks määrama tundlikud alad:

„Liikmesriigid määravad I lisas sätestatud kriteeriumide põhjal kindlaks veekogud, mis on reostunud, ja veekogud, mida reostus võib mõjutada, kui artikli 5 kohaseid meetmeid ei võeta.“

12. Nitraadidirektiivi artikli 3 lõige 5 sätestab siiski sellest erandi:

„Liikmesriigid on vabastatud tundlike alade kindlaksmääramise kohustusest, kui nad koostavad ja rakendavad artiklis 5 osutatud tegevusprogramme kooskõlas käesoleva direktiiviga kogu oma riigi territooriumil.“

13. Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, kasutab Austria nitraadidirektiivi artikli 3 lõikes 5 sätestatud erandit.

14. Nitraadidirektiivi artikkel 5 määrab kindlaks niinimetatud tegevusprogrammid:

„1. Artiklis 1 määratletud eesmärkide saavutamiseks peavad liikmesriigid käivitama määratud tundlike alade suhtes tegevusprogrammid [...].

2. [...]

3. [...]

4. Tegevusprogramme rakendatakse nelja aasta jooksul pärast käivitamist ning need koosnevad järgmistest kohustuslikest meetmetest:

a) III lisas kirjeldatud meetmed;

b) liikmesriikide poolt artikli 4 kohaselt kehtestatud hea põllumajandustava eeskirjades sätestatud meetmed, välja arvatud meetmed, mis on asendatud III lisas kirjeldatud meetmetega.

5. Peale selle võtavad liikmesriigid tegevusprogrammide raames täiendavalt või tõhusamalt meetmeid, mida nad vajalikuks peavad, kui algusest peale on selge või tegevusprogrammide rakendamise käigus saab selgeks, et lõikes 4 osutatud meetmed ei ole artiklis 1 määratletud eesmärkide saavutamiseks küllaldased. Kõnealuseid meetmeid valides võtavad liikmesriigid arvesse nende tõhusust ja kulusid võrreldes muude võimalike ennetusmeetmetega.

6. Liikmesriigid koostavad ja rakendavad käesoleva artikli alusel käivitatavate tegevusprogrammide tulemuslikkuse hindamiseks sobivaid seireprogramme.

Liikmesriigid, kes kohaldavad artiklit 5 kogu oma territooriumil, jälgivad vee (pinna- ja põhjavee) nitraadisaldust valitud mõõtepunktides, kus on võimalik põllumajandusnitraatidest tingitud veereostuse ulatust kindlaks määrata.

7. Liikmesriigid vaatavad vähemalt üks kord nelja aasta jooksul oma tegevusprogrammid läbi ja vajaduse korral muudavad neid, sealhulgas lisades neisse lõike 5 kohaseid meetmeid. Nad teatavad komisjonile kõikidest oma tegevusprogrammide muudatustest.“

15. Nitraadidirektiivi artikli 10 lõige 1 määrab kindlaks liikmesriikide aruandekohustuse.

„Liikmesriigid esitavad komisjonile käesoleva direktiivi teatavakstegemisele järgneva nelja aasta ja pärast seda iga järgneva nelja aasta kohta V lisa kirjeldatud teavet sisaldava aruande.“

16. Nitraadidirektiivi I lisa on kehtestatud tundlike alade kindlaksmääramise kriteeriumid. A osa punkt 2 puudutab põhjaveest:

[määratakse kindlaks,] „kas põhjavee nitraadisaldus on või võib olla üle 50 mg/l, kui artikli 5 kohaseid meetmeid ei võeta“.

17. Vastavalt nitraadidirektiivi V lisa punkti 4 alapunktile e peavad liikmesriigid komisjonile teatama prognoosid oma tegevusprogrammide kohta:

„liikmesriikide oletused ajakava kohta, mille jooksul vastavalt artikli 3 lõikele 1 kindlaksmääratud veekogud eeldatavasti reageerivad tegevusprogrammi meetmetele, ning nende oletustega kaasneva ebakindluse määr“.

## 2. Joogiveedirektiiv

18. Joogiveedirektiivi artikli 5 lõiked 1 ja 2 määravad kindlaks joogivee miinimumstandardid:

„1. Liikmesriigid kehtestavad olmevee osas kohaldatavate I lisa sätestatud parameetrite väärtused.

2. Lõike 1 alusel sätestatud väärtused ei tohi olla leebemad, kui on ette nähtud I lisaga. [...]“.

19. Vastavalt joogiveedirektiivi I lisa B osale on nitraadisalduse piirmäär 50 mg/l.

## 3. Veepoliitika raamdirektiiv

20. Veepoliitika raamdirektiivi<sup>7</sup> artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkt ii täpsustab keskkonnavalaseid eesmärke põhjavee puhul:

„[liikmesriigid] kaitsevad, parandavad ja taastavad [...] kõiki põhjaveekogumeid ning tagavad põhjavee võtmise ja taastamise tasakaalu eesmärgiga saavutada põhjavee hea seisund hiljemalt 15 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest vastavalt V lisa sätetele, järgides seejuures lõike 4 kohaselt kindlaks määratud tähtajapikendusi ja lõigete 5, 6 ja 7 kohaldamist, ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist ning kui artikli 11 lõike 3 punktist j ei tulene teisiti“.

21. Veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 1 punktis c on esitatud kaitsealasid puudutav erisäte:

„[...] tagavad [liikmesriigid] kõigi normide ja eesmärkide täitmise hiljemalt 15 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest, kui ühenduse õigusaktides, mille alusel kaitsealad on asutatud, ei ole ette nähtud teisiti.“

22. Veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 4 kohaselt on lubatud artikli 4 lõikes 1 sätestatud tähtaegu pikendada kuni 12 aastat.

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275), mida on muudetud komisjoni 30. oktoobri 2014. aasta direktiiviga 2014/101/EL (ELT 2014, L 311, lk 32).

#### 4. Põhjaveedirektiiv

23. Põhjaveedirektiivi<sup>8</sup> artikli 4 lõige 2 täpsustab, millal on põhjaveekogu heas seisundis.

„Põhjaveekogu või põhjaveekogude rühma peetakse heas keemilises seisundis olevaks, kui:

a) [...]

b) I lisa loetletud põhjavee kvaliteedi standardite väärtusi ning [...] ei ole ületatud selle põhjaveekogu või põhjaveekogude rühma üheski vaatluspunktis; või

c) [...]“.

24. Põhjaveedirektiivi I lisa punktis 1 on kindlaks määratud põhjavee kvaliteedi standard, mille puhul on nitraadisaldus 50 mg/l.

#### C. Austria õigus

25. Põhjavee kasutamine on Austria veeseaduse (Wasserrechtsgesetz, edaspidi „WRG“) § 10 lõikes 1 kindlaks määratud selliselt, et kinnistuomanik ei vaja põhjavee vajalikuks majapidamis- ja majandamisotstarbeks kasutamiseks veeametilt luba, kui vee ammutamine toimub ainult käsipumba või käsitsi käitatava pumbajaama abil, või kui vee võtmine on kohases proportsioonis isiku enda krundiga.

#### III. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

26. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Burgenlandi liidumaa põhjaosa Veevärgi Ühing), R. Prandl ja Gemeinde Zillingdorf (Zillingdorfi vald, Austria) esitasid toleleagsele Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaftile (Austria Vabariigi põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusministeerium) taotluse, et see muudaks nitraadidirektiivi artikli 5 lõike 4 ülevõtmiseks liikmesriigi määruse kujul vastu võetud tegevusprogrammi nii, et see oleks kooskõlas nitraadidirektiiviga ja oleks tagatud selle direktiiviga antud kaitse, eelkõige inimeste tervise kaitse selle põhjaveekogumi põhjavee kasutamisel, milles asuvad kolme menetlusosalise kaevud.

27. Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Burgenlandi liidumaa põhjaosa Veevärgi Ühing) on Austria suuruselt neljas veevarustaja. Ta osutab asjaomaseid veega seotud teenuseid, sest tal on üle 45 aktiivse veejagamiskoha – kaevu ja allika –, ning keskmiselt varustab ta aastas 160 000 inimest. Tegemist on avalik-õigusliku asutusega, nimelt mitme valla ühendusega. Liikmesriigi määruse alusel on tal kohustus tagada veega varustamise avalik-õigusliku ülesande täitmine, sh veega seotud maksude sissenõudmine spetsiifiliselt määratletud piirkonnas. Tema varustuspriirkonnas asuvate hoonestatud kinnistute omanikel on üldjuhul kohustus liita asjaomased hooned veevärgiga. Samuti on veevärgiühingul pädevus nõuda kehtestatud määruse alusel sisse makse (joogivee kvaliteediga) vee kättesaadavaks tegemise eest. Ta kasutab abinõusid, et viia joogiveena kasutamiseks võetud põhjavee nitraadisaldus enne tarbijale edastamist alla 50 mg/l.

28. R. Prandl, kes on Alam-Austria liidumaal elav eraisik, katab praegusel ajal oma tarbevee vajaduse tema kinnistul asuva kaevu abil. Kõrgendatud nitraadisalduse tõttu ei kasuta ta seda joogivee võtmiseks. Seetõttu võtab ta kogu joogivee avalik-õiguslikult veevarustajalt.

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/118/EÜ, mis käsitleb põhjavee kaitset reostuse ja seisundi halvenemise eest (ELT 2006, L 372, lk 19), mida on muudetud 20. juuni 2014. aasta direktiiviga 2014/80/EL (ELT 2014, L 182, lk 52).

29. Zillingdorfi vald asub Alam-Austria liidumaal ja ta käitab vallas asuvat tarbevee kaevu kohalike ülesannete täitmiseks. Kaevu puhul oli algul tegemist joogiveekaevuga, kuid suure nitraadireostuse tõttu on see taandatud tarbevee võtmise kaevuks.

30. Põhjavee 50 mg/l nitraadisisaldust ületati taotluse esitamise ajal ja ületatakse ka praegu veevärgiühingu üksikutes mõõtmiskohtades rohkem kui 100%. R. Prandli kodukaevus oli taotluse esitamise ajal nitraadisisaldus 59 mg/l, 2017. aasta detsembris oli see siiski alla 50 mg/l. On vaieldamatu, et väärtused kõiguvad, mistõttu ei saa lähtuda sellest, et nitraadisisaldus jääb pikaajaliselt alla 50 mg/l. Valla kaevus oli taotluse esitamise ajal nitraadireostus 71 mg/l, mis oli endiselt kõrgendatud ka 2017. aasta detsembris.

31. Vaieldamatult ei kasutata vett, mille nitraadisisaldus on üle 50 mg/l, vahetult joogiveena. Muid olemasolevaid otseseid terviseohte, mis tuleneksid käesolevas asjas esinevast asjaomaste veevõtukohtade kõrgendatud nitraadisisaldusest, ei ole teada.

32. Samamoodi ei ole vaidlust selle üle, et nitraadidirektiivi artikli 5 lõike 4 kohase tegevusprogrammiga on võetud ja võetakse meetmeid direktiivi eesmärkide saavutamiseks. Samuti on kindel, et piirkondades, mille kolm taotluse esitajat on määratlenud, oli ja on nitraadisisaldus teatud ajavahemikul pidevalt kõrgendatud.

33. Alam-Austria liidumaal kehtib ühisveevärgiga liitumise kohustus. Kodukaevu kasutamine oleks R. Prandlil siiski riigisisese õiguse kohaselt teatavate seadusest tulenevate piirangutega ilma taotlust esitamata lubatud. R. Prandlit ja Zillingdorfi valda ei varusta veevärgiühing, vaid seda teevad muud avalik-õiguslikud veevarustajad. Kõrgendatud nitraadisisaldusest tulenevat otsest terviseohtu ei ole.

34. Kolme taotleja taotlused jäeti otsusega, mille peale esitatud kaebust menetleb nüüd Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus, Austria), vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, sest taotlejatel puudus avalik-õiguslik subjektiivne õigus või nad ei olnud otseselt puudutatud. Verwaltungsgericht (halduskohus) esitab seetõttu Euroopa Kohtule järgmise küsimuse:

„Kas ELTL artiklit 288 koostoimes nitraadidirektiivi artikli 5 lõikega 4 või koostoimes sama direktiivi artikli 5 lõikega 5 ja I lisa A osa punktiga 2 tuleb tõlgendada nii, et

- a) avalik-õiguslik veevarustaja, kes osutab veega seotud teenuseid ja kes seejuures enne joogivee (kohustusliku liitumisega) tarbijani viimist puhastab tema käsutuses olevast kaevust saadud kõrgendatud nitraadisisaldusega vett, et saavutada tarbijale edastatava vee nitraadisisaldus alla 50 mg/l, ning kes on lisaks seadusega kohustatud pakkuma teatavas piirkonnas veevarustust, on Euroopa Liidu Kohtu praktika tähenduses otseselt puudutatud (käesoleval juhul kuna nitraadidirektiiv on äärmisel juhul puudulikult üle võetud), sest ta on väidetavalt ebapiisavate tegevusprogrammide tõttu (sest selle veevarustaja piirkonnas ületab vee nitraadisisaldus 50 mg/l piiri) puudutatud selliselt, et ta peab kasutama vee puhastamise meetmeid ning sellega on talle antud nitraadidirektiivi raames subjektiivne õigus nõuda
  - a.1) liikmesriigis nitraadidirektiivi ülevõtmiseks (sama direktiivi artikli 5 lõike 4 alusel) juba vastu võetud tegevusprogrammi muutmist selliselt, et programmiga kehtestataks rangemad meetmed nitraadidirektiivi artikli 1 eesmärkide saavutamiseks, ja konkreetselt põhjavee nitraadisisalduse vähendamiseks maksimaalselt 50 mg/l-ni üksikutes veevõtukohtades?
  - a.2) et võetaks vastu täiendavad või tõhusamad meetmed (nitraadidirektiivi artikli 5 lõike 5 alusel) kõnealuse direktiivi artikli 1 eesmärkide saavutamiseks, ja konkreetselt põhjavee nitraadisisalduse vähendamiseks maksimaalselt 50 mg/l-ni üksikutes veevõtukohtades?

- b) tarbija, kellel on seaduse alusel õigus kasutada oma kodukaevust saadud vett isikliku tarbimise ulatuses ning kes seda vett kõrgendatud nitraadisisalduse tõttu ei kasuta (ei saanud kasutada menetluse aluseks olnud taotluse esitamise ajal, ja võis küll kasutada Euroopa Liidu Kohtule käesoleva eelotsusetaotluse esitamise ajal, kuid sellest hoolimata on vaieldamatult oodata, et vee nitraadisisaldus tõuseb uuesti üle 50 mg/l piiri), vaid saab vett avalik-õiguslikult veevarustajalt, on Euroopa Liidu Kohtu praktika tähenduses otseselt puudutatud (käesoleval juhul kuna nitraadidirektiiv on äärmisel juhul puudulikult üle võetud), sest ta on väidetavalt ebapiisavate tegevusprogrammide tõttu – kuna tema veevõtukohas (kodukaevus) ületab vee nitraadisisaldus 50 mg/l piiri – puudutatud selliselt, et ta ei saa kasutada talle seadusega antud piiratud õigust kasutada oma kinnistu põhjavett, ning sellega on talle antud nitraadidirektiivi raames subjektiivne õigus nõuda
- b.1) liikmesriigis nitraadidirektiivi ülevõtmiseks (sama direktiivi artikli 5 lõike 4 alusel) juba vastu võetud tegevusprogrammi muutmist selliselt, et programmiga kehtestataks rangemad meetmed nitraadidirektiivi artikli 1 eesmärkide saavutamiseks, ja konkreetselt põhjavee nitraadisisalduse vähendamiseks maksimaalselt 50 mg/l-ni üksikutes veevõtukohtades?
- b.2) et võetaks vastu täiendavad või tõhusamad meetmed (nitraadidirektiivi artikli 5 lõike 5 alusel) kõnealuse direktiivi artikli 1 eesmärkide saavutamiseks, ja konkreetselt põhjavee nitraadisisalduse vähendamiseks maksimaalselt 50 mg/l-ni üksikutes veevõtukohtades?
- c) vald kui avalik-õiguslik organ, kes kasutab või annab tema poolt joogiveega varustamiseks peetava vallakaevu vee üle 50 mg/l nitraadisisalduse tõttu kasutamiseks ainult tarbevee kaevuna – kusjuures see ei mõjuta joogiveega varustamist –, on Euroopa Liidu Kohtu praktika tähenduses otseselt puudutatud (käesoleval juhul kuna nitraadidirektiiv on äärmisel juhul puudulikult üle võetud, sest tegevusprogrammid on ebapiisavad), kuna veevõtukohas ületab vee nitraadisisaldus 50 mg/l piiri ja seega ei saa vett kasutada joogiveena, ning sellega on talle antud nitraadidirektiivi raames subjektiivne õigus nõuda
- c.1) liikmesriigis nitraadidirektiivi ülevõtmiseks (sama direktiivi artikli 5 lõike 4 alusel) juba vastu võetud tegevusprogrammi muutmist selliselt, et programmiga kehtestataks rangemad meetmed nitraadidirektiivi artikli 1 eesmärkide saavutamiseks, ja konkreetselt põhjavee nitraadisisalduse vähendamiseks maksimaalselt 50 mg/l-ni üksikutes veevõtukohtades?
- c.2) et võetaks vastu täiendavad või tõhusamad meetmed (nitraadidirektiivi artikli 5 lõike 5 alusel) kõnealuse direktiivi artikli 1 eesmärkide saavutamiseks, ja konkreetselt põhjavee nitraadisisalduse vähendamiseks maksimaalselt 50 mg/l-ni üksikutes veevõtukohtades?

Seejuures on kõigi kolme olukorra puhul igal juhul tagatud tarbijate tervise kaitse kas – punktides b ja c kirjeldatud olukorras – vee võtmisega (kohustusliku liitumisega ja liitumisõigusega) pakkujast veevarustajalt, või – punktis a kirjeldatud olukorras – vastavate puhastusmeetmete abil.“

35. Kirjalikud seisukohad esitasid ühiselt Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Burgenlandi liidumaa põhjaosa Veevärgi Ühing), R. Prandl ja Zillingdorfi vald kui põhikohtuasja kaebajad ning Austria Vabariik, Madalmaade Kuningriik ja Euroopa Komisjon. Nimetatud menetlusosalised ja Poola Vabariik osalesid ka 6. veebruaril 2019 toimunud kohtuistungil.

#### IV. Õiguslik hinnang

36. Eelotsusetaotlusega tuleb selgitada, kas põhikohtuasja kolm kaebajat – avalik-õiguslik veevarustaja; vald, kes peab kaevu, ja kaevu omanik – võivad nitraadidirektiivi alusel nõuda, et pädevad asutused võtaksid meetmeid, mis lähevad kaugemale olemasolevast liikmesriigi tegevusprogrammist, et saavutada põhjavee nitraadisisaldus alla 50 mg/l.

37. Sel eesmärgil käsitletakse kõigepealt seda, mil määral saavad kaebajad põhimõtteliselt tugineda nitraadidirektiivi sätetele, ja seejärel uurin, millistel tingimustel võiks neil olla õigus nõuda kaugemale ulatuvaid meetmeid, mis tagavad nitraadisisalduse vähenemise.

#### *A. Tuginemine nitraadidirektiivile*

38. Mis puudutab põhikohtuasja kolme kaebaja õigust tugineda nitraadidirektiivile, siis väidavad Austria ja Madalmaad, et kaevude nitraadireostus ei põhjusta konkreetset terviseohtu, kuna avalik-õiguslik veevarustus pakub piisavalt joogivett, mille nitraadisisaldus ei ole kõrgeks tõusnud. Samamoodi nagu Poola hoiatavad nad populaarkaebusele menetlusloa andmise eest.

39. See väide ei ole veenev.

40. Kui liidu õigusega ei ole kehtestatud norme, mis reguleeriksid kohtulikule läbivaatamisele kohaldatavat menetluskorda, määratakse see kord kindlaks iga liikmesriigi sisemise õiguskorraga, lähtudes menetlusautonoomia põhimõttest, tingimusel et see kord ei oleks ebasoodsam korrast, mis reguleerib sarnaseid riigisiseseid olukordi (võrdväarsuse põhimõte), ega muudaks liidu õiguskorrrast tulenevate õiguste teostamist praktikas võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte).<sup>9</sup>

41. Määrava tähtsusega on käesoleval juhul eelkõige tõhususe põhimõte. Seda seetõttu, et ELTL artikliga 288 direktiividele antud siduva toimega oleks vastuolus, kui põhimõtteliselt välistatakse võimalus, et asjasse puutuvad isikud võivad nõuda direktiiviga kehtestatud kohustuste täitmist.<sup>10</sup> Vähemalt füüsilistel või juriidilistel isikutel, kes on direktiivi sätete rikkumisest otseselt puudutatud, peab olema õigus nõuda pädevatelt ametiasutustelt, vajaduse korral pädevatesse kohtutesse pöördudes, vastavate kohustuste järgimist.<sup>11</sup>

42. Isiku puutumuse tingimus tagab, et võimalus tugineda direktiivi vahetult kohaldatavatele sätetele ei vii populaarkaebuse esitamiseni.

43. Põhikohtuasjas tuleneb kaebajate otsene puutumus juba sellest, et põhjavee nitraadireostus mõjutab nende kaevude õiguspärasest kasutamist. Lisaks seab nitraadireostusest lähtuv terviseoht vähemasti R. Prandli olukorda, kus ta on otseselt puudutatud.

#### *a) Kaevu kasutamise häirimine*

44. Seni on Euroopa Kohus füüsiliste isikute kohta märkinud, et kaalutlused otsese puutumuse kohta kehtivad iseäranis sellise direktiivi puhul, millega taotletakse elanike tervise või rahvatervise kaitset.<sup>12</sup> Nitraadidirektiiv järgib seda eesmärki vastavalt oma põhjendusele 6 ja artikli 2 punktile j.<sup>13</sup> Järeldus, et kaebajate puutumus on käesoleval juhul iseäranis suur, tuleneb rahvatervise kaitsest siiski üksnes kaudselt.

9 Vt selle kohta 16. detsembri 1976. aasta kohtuotsus Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, punkt 5); 27. juuni 2013. aasta kohtuotsus Agroconsulting, C-93/12, EU:C:2013:432, punktid 35 ja 36) ning 22. veebruari 2018. aasta kohtuotsus INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, punkt 42).

10 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 66); 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 37); 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 44) ning 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 34).

11 Selle kohta 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 39) ja 26. mai 2011. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 100).

12 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 37); 26. mai 2011. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 94) ning 19. novembri 2014. aasta kohtuotsus ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, punkt 55).

13 Vt ka 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsus Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 34).



45. See on võimalik, sest Euroopa Kohus on märkinud üksnes seda, et liidu keskkonnaõigusnormidele tuginemise kaalutlused kehtivad *iseäranis* sätete suhtes, mis on suunatud tervise kaitsmisele. Kohtuotsus Folk, milles kalapüügiõiguste kahjustamine oli piisav, et õigustada tuginemist keskkonnavastutuse direktiivile<sup>14</sup> koostoimes veepoliitika raamdirektiiviga,<sup>15</sup> näitab, et lisaks on võimalikud ka muud puutumuse vormid.

46. Põhikohtuasjas on kõik kolm kaebajat otseselt puudutatud, sest eelotsusetaotluses esitatud andmete kohaselt on neil õigus kasutada oma kaevusid joogivee võtmiseks, kuid nad ei saa seda õigust ilma vee täiendava töötlemiseta teha. Seda seetõttu, et vett, mille nitraadisaldus on üle 50 mg/l, ei saa vastavalt tervisekaitse põhjustel kindlaksmääratud piirmäärale, mis on sätestatud joogiveedirektiivi artiklis 5 ja I lisa B osas, joogiveena kasutada.

47. See, et kõnealune puutumus on hõlmatud nitraadidirektiivi kaitse-eesmärgiga ja on seetõttu õiguslikus mõttes määrava tähtsusega, nähtub eelkõige selle direktiivi artikli 2 punktist j. Selle kohaselt peab direktiiv hoidma ära vee muu õiguspärase kasutuse häirimise.

48. Eelotsusetaotluses esitatud andmete kohaselt kasutatakse kaevusid joogivee võtmiseks õiguspäraselt. Vastupidi Austria seisukohale ei ole selleks vaja õigust saada kõikjal võtta joogivee kvaliteediga põhjavett. Ainuüksi mõistest „õiguspärane“ direktiivi saksakeelses („rechtmässig“) ja hollandikeelses („rechtmatig“) versioonis nähtub, et takistada tuleb juba vee õiguspärase kasutamise häirimist, seega ei ole vaja õigust, mille järgimist saab imperatiivselt nõuda. Prantsus- ja ingliskeelne versioon on selles osas veel selgemad, sest neis on kasutatud mõisteid „légitime“ ja „légitime“. Neid keeleversioone mõistan ma nii, et tegemist on vee õiguspärase kasutamisega.

49. Muu hulgas nähtub nitraadidirektiivi I lisa A osa punktist 1, kus nitraatide piirmäär reostunud pinnavee kindlaksmääramiseks määratakse viitega direktiivile joogivee võtmiseks mõeldud pinnavee nõutava kvaliteedi kohta,<sup>16</sup> mis on vahepeal kehtetuks tunnistatud, et just olukord, kus vett kasutatakse joogiveena, on hõlmatud nitraadidirektiivi kaitse-eesmärgiga.<sup>17</sup>

50. Seega on selleks, et esineks olukord, kus isik võib olla nitraadidirektiivi võimalikust rikkumisest, mis mõjutab põhjavee kasutamist joogiveena, puudutatud, täiesti piisav, et joogiveena kasutamine on lubatav. Sellise puutumuse korral peab põhimõtteliselt olema õigus nõuda nitraadidirektiivi järgimist.

51. See, kas veevärgiühing võib kanda võimalikud lisakulud üle kolmandatele isikutele, ei mängi seejuures rolli. Seda seetõttu, et ka see vajadus kujutab endast põhjavee õiguspärase kasutamise häirimist.

52. Vajadus puutumust tõendada viib muu hulgas tagajärjeni, et põhikohtuasja kaebajad ei saa nõuda nitraadidirektiivi järgimist Austrias üldiselt, vaid nad saavad seda teha ainult seoses põhjaveega, mida nad kasutavad. Nii näib kaheldav, kas R. Prandl või Zillingdorfi vald on puudutatud sellest, millise kvaliteediga on Parndorfer Platte põhjaveekogum, mille kohta on dokumendis, mille nad esitasid ühiselt koos veevärgiühinguga, märgitud, et see on eriti suurel määral reostunud.

#### *b) Tervise kaitse*

53. Lisaks toob nitraadireostusest lähtuv terviseoht vähemasti R. Prandli puhul kaasa otsese puutumuse.

<sup>14</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise (ELT 2004, L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/31/EÜ (ELT 2009, L 140, lk 114).

<sup>15</sup> 1. juuni 2017. aasta kohtuotsus (C-529/15, EU:C:2017:419, punktid 47–49).

<sup>16</sup> Nõukogu 16. juuni 1975. aasta direktiiv 75/440/EMÜ (EÜT 1975, L 194, lk 26; ELT eriväljaanne 15/01, lk 17).

<sup>17</sup> Vt 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsus Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 34).

54. Konkreetse vaieldamatu terviseohu esinemist ei ole Euroopa Kohus aga tingimuseks seadnud. Eriti selgelt nähtub see kohtuotsusest Stichting Natuur en Milieu jt, mis puudutas liikmesriigis teatavate saasteainete puhul kindlaks määratud ülemmäärasid. See, kas nende ülemmäärade ületamisega kaasneb terviseoht, oleneb saasteainete jaotusest.<sup>18</sup> Sellest olenemata tuvastas Euroopa Kohus aga seda, et leidub otseselt puudutatud isikuid, kes saavad nõuda kõnealustest ülemmääradest kinnipidamist.<sup>19</sup>

55. Minu arvates puudub alus tõlgendada olukorda, kus eeldatakse otsest puutumust, viidatud kohtupraktikaga võrreldes kitsamalt. Liidu keskkonnapoliitika järgib vastavalt ELi lepingu artikli 3 lõikele 3, põhiõiguste harta artiklile 37 ja ELTL artikli 191 lõikele 2 eesmärki tagada kõrgetasemeline keskkonnakaitse. Viimati nimetatud sätte kohaselt põhineb see ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid. Sellega ei oleks kooskõlas, kui õigus nõuda liidu keskkonnaõigusnormide järgimist kohtus seataks sõltuvusse konkreetse vaieldamatu terviseohu esinemisest. Nimelt tuleks sellisel juhul karta, et juba enne õiguste tegelikku maksmapanekut tekivad tervisekahjustused.

56. Järelikult on vähemasti füüsilistel isikutel, põhikohtuasjas seega R. Prandlil õigus tugineda seoses põhjavee kvaliteedi asjaomase kahjustamisega nitraadidirektiivile.

57. Veevärgiühing ja vald on seevastu juriidilised isikud, mistõttu võimalikud terviseohud neid otseselt ei puuduta. Eelkõige valla puhul võib küll eeldada, et riigisisese õiguse kohaselt on valla ülesanne kaitsta oma elanike tervist. Veevärgiühingul võivad sarnased ülesanded olla seoses oma klientidega. Eelotsusetaotluses ei ole selle kohta aga andmeid esitatud, mistõttu ei ole otstarbekas käsitleda seda eeldust lähemalt.

### *c) Århusi konventsioon*

58. Puutumuse mõiste selline tõlgendus tuleneb juba vahetult liidu õiguse aluspõhimõtetest. Muu hulgas kujutab see endast siiski ka nende kohustuste nõuetekohast ülevõtmist, mis tulenevad Århusi konventsiooni artikli 9 lõikest 3 koostoimes põhiõiguste harta artikli 47 esimese lõiguga. Vastavalt artikli 9 lõikele 3 peab liikmesriigi õigusaktide nõuetele vastaval üldsuse esindajal, juhul kui need nõuded on sätestatud, olema juurdepääs kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus liikmesriigi keskkonnaõigusnormidega. Lisaks sätestab [põhiõiguste harta] artikli 47 esimene lõik, et igal juhul, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

59. Nimetatud õigus kaotaks oma kasuliku mõju, isegi sisu, kui tunnistada, et nende kriteeriumide seadmisega riigisiseses õiguses jäetakse teatavad kategooriad „üldsuse esindajaid“, rääkimata „asjast huvitatud üldsuse esindajatest“, kes vastavad Århusi konventsiooni artikli 2 punktis 5 esitatud nõuetele, ilma igasugusest kaebeõigusest.<sup>20</sup>

60. Vastavalt Århusi konventsiooni artikli 2 punktile 5 on asjast huvitatud üldsus avalikkus, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnaasjade otsustamisest; [...] Seejuures kaasneb üldsus vastavalt artikli 2 punktile 4 füüsilistest ja/või juriidilistest isikutest.

61. Eespool juba nimetatud põhjustel on kõik põhikohtuasja kaebajad oma kaevude tõttu puudutatud põhjavee reostumisest ja vastavad seega Århusi konventsiooni artikli 2 punktis 5 sätestatud tingimustele.

18 Näitlikustavalt minu ettepanek kohtuasjas Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 68 jj, eelkõige punkt 85).

19 26. mai 2011. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 94 ja punktid 99–103).

20 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 46).

62. Täielikkuse huvides olgu märgitud, et Århusi konventsiooni artikli 9 lõiget 3 ei või mingil juhul mõista nii, et see piirab võimalust tugineda liidu keskkonnaõigusnormidele. Vastavalt konventsiooni artikli 3 lõikele 6 ei kohusta konventsiooni järgimine nimelt kehtestama erandeid riigisisestes õigusaktides, millega reguleeritakse keskkonnanäasjades kohtu poole pöördumist. Artikli 9 lõikes 3 esitatud viide riigisiseses õiguses kindlaksmääratud kriteeriumidele ei õigusta seetõttu liidu õigusele tuginemise piiramist.

*d) Vahejärelalus*

63. Seega tuleb märkida, et avalik-õiguslik veevarustaja, üksikisik ja vald kui avalik-õiguslik organ võivad põhimõtteliselt tugineda nitraadidirektiivile, kui nad on põhjavee nitraadireostusest puudutatud näiteks seetõttu, et see häirib nende kaevude õiguspärast kasutamist joogivee võtmiseks.

**B. Õigus nõuda meetmete võtmist põhjavee 50 mg/l nitraadisisalduse saavutamiseks**

64. Sellega ei ole siiski veel otsustatud, kas põhikohtuasja kaebajatel on õigus nõuda, et võetaks meetmeid põhjavee 50 mg/l nitraadisisalduse saavutamiseks.

65. Kõigil juhtudel, kui direktiivi sätted on nende sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad eraõiguslikud isikud neile liikmesriigi kohtus riigi vastu tugineda nii juhul, kui viimane on jätnud direktiivi riigisisesse õigusse ettenähtud tähtaja jooksul üle võtmata, kui ka juhul, kui direktiiv on üle võetud ebapiisavalt.<sup>21</sup> Piisav täpsus võib puududa eelkõige juhul, kui kõnealused sätted annavad kaalutusõiguse. Sellistel juhtudel on siiski igal juhul õigus lasta kohtul kontrollida, kas riigisiseseid õigusnormid ja nende kohaldamine jäävad direktiivis määratletud kaalutusõiguse piiridesse.<sup>22</sup>

66. Nagu rõhutab Austria, ei muuda see, kas direktiiv on nõuetekohaselt üle võetud, selles osas midagi. Nõuetekohase ülevõtmise korral peavad puudutatud isikud saama tugineda riigisisestele õigusnormidele, millega direktiiv üle võeti, puuduliku ülevõtmise korral vähemasti direktiivi asjaomastele sätetele. Pealegi on kaebajad igal juhul seisukohal, et nitraadidirektiivi ei kohaldatud õigesti.

67. Nitraadidirektiivi artikli 5 lõige 4 ja artikkel 4 ning II ja III lisa sisaldavad imperatiivseid sätteid, mis vähemasti osaliselt kaalutusõigust ei anna. Näitena olgu nimetatud III lisa lõike 1 punkt 2, mis piirab loomasõnniku suurimat kogust, mida võib hektari kohta maale laotada.<sup>23</sup> Kuna nitraadireostusest puudutatud isikutel on põhimõtteliselt õigus direktiivile tugineda, peaksid nad saama nõuda ka seda, et kõnealuseid suurimaid koguseid ja sarnaseid norme järgitaks.

68. Eelotsusetaotluses soovitakse siiski teada, kas põhikohtuasja kaebajatel on õigus nõuda meetmete võtmist, mis tagavad põhjavee alla 50 mg/l nitraadisisalduse.

21 19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Becker (8/81, EU:C:1982:7, punkt 25); 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 33) ning 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Bauer ja Willmeroth (C-569/16 ja C-570/16, EU:C:2018:871, punkt 70).

22 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 56); 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 66); 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 46); 26. mai 2011. aasta kohtuotsus Stichting Natuur en Milieu jt (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punktid 100–103); 5. septembri 2012. aasta kohtuotsus Rahman jt (C-83/11, EU:C:2012:519, punkt 25) ning 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 44).

23 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-322/00, EU:C:2003:532, punkt 113) ja 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 129).

69. Selline õigus võiks tuleneda nitraadidirektiivi artikli 5 lõigetest 4 ja 5. Artikli 5 lõige 4 sätestab, et tundlikel aladel või kogu Austria territooriumil rakendatakse tegevusprogramme, mille sisu tuleneb III lisast ning artiklist 4 ja II lisast. Vastavalt artikli 5 lõikele 5 võtavad liikmesriigid peale selle tegevusprogrammide raames täiendavalt või tõhusamalt meetmeid, mida nad vajalikuks peavad, kui algusest peale on selge või tegevusprogrammide rakendamise käigus saab selgeks, et artikli 5 lõikes 4 osutatud meetmed ei ole artiklis 1 määratletud eesmärkide saavutamiseks küllaldased.

70. Pooled vaidlevad eelkõige selle üle, kas nitraadisaldus peab üldse olema alla 50 mg/l, aga ka ajalise raamistiku ja liikmesriikide kaalutusõiguse üle.

#### *1. 50 mg/l nitraadisaldus*

71. Austria ja Madalmaad vaidlevad vastu sellele, et nitraadidirektiiv kehtestab kohustuse vältida olukorda, kus põhjavee nitraadisaldus on üle 50 mg/l, või vähendada olemasolevat suuremat sisaldust sel määral, et seda väärtust ei ületata.

#### *a) Põllumajanduse vastutus*

72. Selle seisukoha puhul tuleb nõustuda, et nitraadidirektiivis kehtestatud meetmete esemeks ei ole veekogude nitraadireostus üldiselt. Nimelt tuleb vastavalt artiklile 1 vähendada *põllumajandusest lähtuvatest* nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ning hoida ära edasine veereostus.

73. Kui nitraadireostus ei oleks tingitud põllumajandusest, ei saaks järelikult võtta meetmeid vastavalt nitraadidirektiivile. Siiski ei pea reostus olema tingitud üksnes põllumajandusest.<sup>24</sup> Pigem on meetmed vajalikud juba siis, kui põllumajandusest pärit lämmastikuühendite heitmed reostust oluliselt suurendavad.<sup>25</sup> Varem käsitas Euroopa Kohus olulise reostusena juba olukorda, kus 19% kogu lämmastikust Meuse'i jõgikonnas ja 17% kogu lämmastikust Schelde jõgikonnas pärineb Valloonia põllumajandusest, ning mõlemad jõed suubuvad eutrofeerunud Põhjamerre.<sup>26</sup> Sellest nähtub, et juba põllumajanduse üsna piiratud osa lämmastikuheite suurenemises on piisav, et tekiks kohustused vastavalt nitraadidirektiivile.

74. See, et Austria põllumajandusest pärit lämmastikuühendite heitmed suurendavad oluliselt selle ala põhjavee nitraadireostust, kus põhikohtuasja kaebajatel on kaevud, nähtub juba sellest, et Austria rakendab seal tegevusprogramme vastavalt nitraadidirektiivi artikli 5 lõikele 4. Ilma põllumajandusest lähtuva olulise reostuseta ei oleks see nimelt vajalik.

#### *b) Põhjavee lubatud nitraadireostus*

75. Kui põllumajandus nitraadireostust oluliselt suurendab, siis annavad nii nitraadidirektiivi artikli 3 lõige 1 ja I lisa A osa punkt 2 kui ka reostuse mõiste artikli 2 punktis j koostoimes joogiveedirektiiviga alust järeldada, et põhjavee üle 50 mg/l nitraadisaldust tuleb käsitada reostusena. Sel juhul peavad liikmesriigid rakendama meetmeid vastavalt nitraadidirektiivi artiklile 5.

24 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsus Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 30); 8. septembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-416/02, EU:C:2005:511, punkt 69) ja 22. septembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-221/03, EU:C:2005:573, punkt 84).

25 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsus Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 35) ja 22. septembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-221/03, EU:C:2005:573, punkt 87).

26 22. septembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-221/03, EU:C:2005:573, punkt 86).

76. Vastavalt nitraadidirektiivi artikli 3 lõikele 1 määravad liikmesriigid I lisa sätestatud kriteeriumide põhjal kindlaks veekogud, mis on reostunud, ja veekogud, mida reostus võib mõjutada, kui artikli 5 kohaseid meetmeid ei võeta. Nitraadidirektiivi I lisa A osa punkti 2 kohaselt kehtib see juhul, kui põhjavee nitraadisisaldus on või võib olla üle 50 mg/l ja<sup>27</sup> artikli 5 kohaseid meetmeid ei võeta.

77. Kui aga teatavat ala, kus põhjavee nitraadisisaldus on üle 50 mg/l, peetakse reostunuks, tuleb kõnealune reostus vastavalt nitraadidirektiivi artiklile 1 ära hoida või kõrvaldada.

78. Lisaks on nitraadidirektiivi artikli 2 punktis j esitatud määratluse kohaselt reostus lämmastikuühendite vahetu või kaudne sattumine põllumajandusest veekeskkonda, mis ohustab inimeste tervist, kahjustab elusressursse ja veeökosüsteeme, halvendab keskkonna kasutamist puhkeaja veetmiseks või häirib vee teisi õiguspäraseid kasutusviise.

79. Seetõttu tuleb põhjavee üle 50 mg/l nitraadisisaldust pidada reostuseks juba seetõttu, et see häirib kaevude õiguspärasest kasutamist joogivee võtmiseks. Joogivee puhul kehtib nimelt joogiveedirektiivi artikli 5 ja I lisa B osa kohaselt nitraadisisalduse 50 mg/l piirmäär.

80. Asjaolu, et Austria teeb vahet toorvee ja joogivee vahel, ei sea seda järeldust kahtluse alla.

81. Peab paika, et nitraadidirektiivist ei tulene õigust kasutada põhjavett piiramatult joogiveena. Nii ei sisalda nitraadidirektiiv ühtegi sätet muude saasteainete või sellise nitraadireostuse kohta, mis ei lähtu põllumajandusest.

82. Nagu eespool juba märgitud, peab nitraadidirektiiv aga tagama, et veekogu nitraadireostus ei häiriks joogivee võtmist,<sup>28</sup> seda vähemasti juhul, kui reostus lähtub olulisel määral põllumajandusest.

83. Nitraadidirektiivi sellist tõlgendust kinnitab see, et põhjaveedirektiivi artikli 4 lõige 2 ja I lisa punkt 1 määrab selleks, et põhjavesi oleks heas seisundis, samuti kindlaks nitraadisisalduse piirmäär 50 mg/l. Põhjaveedirektiivi artikli 4 lõikes 2 on tõepoolest nimetatud ka alternatiivseid kriteeriume seoses põhjavee hea seisundiga. Peale selle ei ole veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõike 4 kohased pikendatud tähtjad selle seisundi saavutamiseks veel lõppenud. Siiski näitab ka põhjaveedirektiivis esitatud kriteerium, et nitraadidirektiivis sätestatud väärtus reostuse kindlakstegemiseks peab olema määrava tähtsusega.

84. Järelikult peavad nitraadidirektiivi ülevõtmise meetmed olema suunatud sellele, et hoida ära olukord, kus põhjavee nitraadisisaldus on üle 50 mg/l, või selline olukord kõrvaldada, kui põllumajandusest pärit lämmastikuühendite heitmed reostust oluliselt suurendavad.

## 2. Ajaline raamistik

85. Austria märgib siiski ka seda, et ei ole selge, millal peavad nitraadidirektiivi artiklis 1 kehtestatud eesmärgid olema saavutatud.

86. On õige, et nitraadidirektiivis ei ole kehtestatud tähtaega, millal peab olemasolevat reostust olema vähendatud nii palju, et see on alla nimetatud määra ega esine selle määra uue ületamise ohtu. Asjaomased tähtjad tulenevad pigem veepoliitika raamdirektiivi artikli 4 lõigetest 1 ja 4 koostoimes põhjaveedirektiiviga ja need ei ole tähtaja lubatud pikendamist arvestades veel lõppenud.

<sup>27</sup> Nagu nähtub seosest artikli 3 lõikega 1 ja nagu eelkõige kinnitavad I lisa A osa punkti 2 inglisis- ja prantsuskeelne versioon, tuleb saksakeelses versioonis kasutatud sõna „und“ [ja] mõista tähenduses „falls“ [juhul kui].

<sup>28</sup> Vt eespool, punktid 46–50.

87. Muu hulgas olgu märgitud, et siduv ajakava seoses põhjavee seisundiga võib ka tegelikkuses olla seotud ületamatute raskustega. Nimelt on juba nitraadidirektiivi põhjenduses 13 märgitud, et kohaliku geoloogilise olukorra tõttu võib vee kvaliteedi paranemine tänu kaitsemeetmetele võtta aastaid. Rolli mängivad ka lisategurid nagu sademete hulk või aurumine.<sup>29</sup>

88. Olgugi et nitraadidirektiiv ei määra kindlaks, mis ajaks peavad artiklis 1 kindlaksmääratud eesmärgid olema saavutatud, sisaldab see siiski siduvaid sätteid selle kohta, millal tuleb võtta nende eesmärkide saavutamiseks nõutavad meetmed. See kohustus kehtib nimelt alates esimese tegevusprogrammi algusest või tegevusprogrammide rakendamisel saadud kogemuste järgi määratud ajast, see tähendab niipea, kui on kindlaks tehtud, et meetmed on vajalikud.<sup>30</sup> Selle kuupäeva osas puudub kaalutusõigus.

89. Lisaks määrab nitraadidirektiivi artikli 5 lõige 7 nimetatud kogemuste hindamiseks kindlaks ajalise raamistiku. Selle kohaselt vaatavad liikmesriigid vähemalt üks kord nelja aasta jooksul oma tegevusprogrammid läbi ja vajaduse korral muudavad neid. Sellega seoses peavad nad võtma täiendavalt või tõhusamalt meetmeid vastavalt artikli 5 lõikele 5, mis ulatuvad kaugemale artikli 5 lõikest 4, juhul kui need on vajalikud.<sup>31</sup>

90. Kui korrapärasel läbivaatamisel tehakse kindlaks, et olukord ei ole paranenud, siis tuleb Euroopa Kohtu hinnangul selle põhjal järeldada, et tegevusprogrammid ei ole piisavad.<sup>32</sup> Siis ei saa liikmesriigid oodata, kuni ei esine põhjendatud kahtlust, kas täiendavalt või tõhusamalt võetavad meetmed on vajalikud.<sup>33</sup> Nagu komisjon rõhutab, kehtib see seda enam, kui reostus kestab juba pikemat aega.

91. Kaalutusõigus esineb äärmisel juhul asjaomaste meetmete ning – sellega seotult – aja osas, mil nitraadidirektiivi artiklis 1 sätestatud eesmärgid saavutatakse.

92. Liikmesriigid peavad kõnealust kaalutusõigust siiski kasutama ja märkima, milliseid lisameetmeid nad võtavad ning millal peavad nimetatud eesmärgid olema saavutatud. Nitraadidirektiivi artikli 10 lõike 1 ja V lisa punkti 4 alapunkti e kohaselt esitavad nad nimelt komisjonile iga nelja aasta kohta aruande, mis muu hulgas sisaldab nende prognoose ajakava kohta, mille jooksul veekogud, mis on reostunud, eeldatavasti reageerivad tegevusprogrammi meetmetele.

93. Seega peavad liikmesriigid iga nelja aasta järel tõhusalt kontrollima, kas olemasolevad tegevusprogrammid nitraadidirektiivi ülevõtmiseks on piisavad, et hoida ära või kõrvaldada olukord, kus põhjavee nitraadisaldus suureneb üle 50 mg/l, ning võtma täiendavaid või tõhusamaid meetmeid, kui selgub, et see nii ei ole.

### 3. Tegevusprogrammide hindamine

94. Olemasoleva tegevusprogrammi piisavuse hindamine eeldab siiski, et prognoositakse selle mõju põhjavee nitraadireostusele. Lisaks võib olla vajalik hinnata, millised lisameetmed on vajalikud.

29 Vastavalt Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich'i (Austria Vabariigi põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusministeerium) aruandele *Grundwasseralter in Österreich – mittlere Verweilzeiten in ausgewählten Grundwasserkörpern* (seis: detsember 2015, <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasserqualitaet/grundwasseralter.html>) on põhjavee keskmine viibeaeg põhikohtuasjas kõne all olevatel aladel 11–25 aastat, osalt koguni 25–50 aastat.

30 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-322/00, EU:C:2003:532, punkt 166) ja 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-543/16, ei avaldata, EU:C:2018:481, punkt 53).

31 Saksakeelses versioonis esitatud viide artiklile 5 tervikuna on ilmselgelt väär.

32 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-543/16, ei avaldata, EU:C:2018:481, punkt 61).

33 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-543/16, ei avaldata, EU:C:2018:481, punktid 63 ja 64).

### a) Hindamiskriteerium

95. Nitraadidirektiivi põhjendusest 13, mida on eespool juba mainitud, tuleneb, et selline hindamine ei ole põhjavee puhul alati lihtne, kuna hüdrogeoloogilise olukorra tõttu võib vee kvaliteedi paranemine tänu kaitsemeetmetele võtta aastaid. Nagu eespool samuti juba mainitud, võivad rolli mängida ka lisategurid nagu sademete hulk või aurumine.<sup>34</sup>

96. Liidu õigus lubab anda liikmesriikide pädevatele asutustele selliste küsimuste kompleksel hindamisel ulatusliku kaalutusõiguse, nagu märkisin hiljuti oma ettepanekus kohtuasjas Craeynest.<sup>35</sup> Ka Euroopa Kohus on seoses nitraadidirektiivi teatud sätetega kaalutusõigust juba aktsepteerinud.<sup>36</sup>

97. Erinevalt probleemist kohtuasjas Craeynest, mis käsitleb õhukvaliteeti,<sup>37</sup> ei ole käesolevas menetluses ilmne, et põhjavee nitraadireostus kujutab endast tõsist ohtu inimeste tervisele või liidu keskkonnakaitse võrreldavatele eesmärkidele. Seetõttu ei ole pädevate asutuste kaalutusõiguse piiramine vajalik.

98. Kõnealuse kaalutusõiguse teostamisel peavad liikmesriigid siiski arvestama nitraadidirektiivi eesmärki, mis seisneb selles, et vähendada veekogude reostust põllumajandusest lähtuvate nitraatidega.<sup>38</sup> Samuti peavad nad jälgima, et saavutataks liidu keskkonnapoliitika eesmärgid vastavalt ETLT artikli 191 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetele.<sup>39</sup>

99. Olgugi et liikmesriikide menetlusautonoomia lubab liikmesriikide kohtutel selliseid kaalutusõiguse alusel tehtud otsuseid rangemalt kontrollida,<sup>40</sup> ei kohusta liidu õigus neid selleks. Põhimõtteliselt on piisav, kui nad piirduvad kohtuliku kontrolli puhul ilmsete hindamisvigade ja menetlusnormide rikkumistega.<sup>41</sup> Lisaks tuleb kontrollida ka seda, kas pädevad asutused on hoolikalt ja erapooletult hinnanud kõiki konkreetset juhul olulisi aspekte.<sup>42</sup>

### b) Oluliste aspektide uurimine

100. Põhikohtuasjas on kõigi oluliste aspektide selgitamine eriti suure tähtsusega. Selles osas määravad nõuded sisalduvad nitraadidirektiivi artikli 5 lõike 6 esimeses lauses, mille kohaselt peavad liikmesriigid koostama ja rakendama selle artikli alusel käivitavate tegevusprogrammide tulemuslikkuse hindamiseks sobivaid seireprogramme.

<sup>34</sup> Vt eespool 29. joonealune märkus.

<sup>35</sup> C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 41 jj. Selle kohta eelkõige 21. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punkt 35) ning 9. juuni 2005. aasta kohtuotsus HLH Warenvertrieb ja Orthica (C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punkt 76).

<sup>36</sup> 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsus Standley jt (C-293/97, EU:C:1999:215, punktid 37 ja 39); 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-322/00, EU:C:2003:532, punkt 46); 27. juuni 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-258/00, EU:C:2002:400, punkt 53) ja 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 30).

<sup>37</sup> Selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punktid 47 ja 48 ning punkt 53 jj).

<sup>38</sup> 27. juuni 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-258/00, EU:C:2002:400, punkt 53); 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-322/00, EU:C:2003:532, punkt 46) ja 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 30).

<sup>39</sup> 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 30), vt ka juba 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-322/00, EU:C:2003:532, punkt 45).

<sup>40</sup> Minu ettepanek kohtuasjas Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punkt 39).

<sup>41</sup> 21. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punkt 35) ja 9. juuni 2005. aasta kohtuotsus HLH Warenvertrieb ja Orthica (C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punkt 76). Vt selle kohta üksikasjalikult minu ettepanek kohtuasjas Craeynest (C-723/17, EU:C:2019:168, punktid 38–51).

<sup>42</sup> 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 61); 22. novembri 2012. aasta kohtuotsus M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 88); 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus FIFA vs. komisjon (C-204/11 P, EU:C:2013:477, punkt 20, ja C-205/11 P, EU:C:2013:478, punkt 21); 5. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 48) ja 11. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 38).

101. See tähendab eelkõige, et nad ei või piirduda põhjavee mõõtmisega, kui geoloogiliste ja kliimatingimuste tõttu ei saa mõõtmiste põhjal nelja-aastase kontrollitsükli kestel kindlaks teha, kas tegevusprogrammid on tulemuslikud.<sup>43</sup> Kuigi liidu õigus ei nõua liikmesriikidelt võimatut, peavad liikmesriigid vajaduse korral rakendama tulemuslikke alternatiivseid mõõtmismeetodeid ja püüdma asjakohaselt välja töötada uusi sobivaid meetodeid, kui need veel puuduvad. Seda arvestades on Austria aruandes nitraadidirektiivi kohaldamise kohta kirjeldatud niinimetatud dreneaživee kontrollimise pilootprojekti.<sup>44</sup> Lisaks võiks kaaluda võimalust teha mudelarvutusi või mõõtmisi ülalpool põhjaveetasel asuvas pinnases.

102. On tõsi, et nimetatud meetodite kindlaksmääramisel ja nende tulemuste hindamisel saab kasutada kaalutlusõigust, sest seejuures on samuti tegemist komplekssete teaduslike küsimustega. Liikmesriigi kohtud peavad siiski saama igal juhul kontrollida, kas pädevad asutused üldse kasutavad selliseid meetodeid ja kas need – ning nende tulemused – on teaduslikus mõttes veenvad.

### c) Tegevusprogrammi põhjendus

103. Peale selle peab liikmesriigi kohus kontrollima, kas tegevusprogrammi põhjendus kummutab arusaadavate ja eelkõige sidusate väidetega kõik teaduslikult põhjendatud kahtlused programmi piisavuse suhtes.

104. Nagu komisjon on õigesti märkinud, on pädevate asutuste jaoks tegevusprogrammi hindamisel eelkõige tähtsad võimalikud olukorrad, kus põhjavee 50 mg/l nitraadisisaldust on ületatud, ning nende olukordade kestus ja suundumus. Sellega seoses tuleb põhjalikult uurida põhikohtuasja kaebajate väidet, et põhjavee nitraadisisaldus ei ole hoolimata alates 2003. aastast rakendatud tegevusprogrammidest paranenud, vaid on osaliselt koguni halvenenud.

105. Peale selle tuleb tähelepanu pöörata lämmastiku ülejäägile, mis on vastavalt nitraadidirektiivi kohaldamist käsitlevale Austria aruandele alates 2007. aastast keskmiselt 30 kg/ha aastas.<sup>45</sup> Selline ülejääk on igal juhul *prima facie* vastuolus nitraadidirektiivi artikli 5 lõikega 4 ja III lisa jaotise 1 alapunktiga 3. Sellele vastavalt peavad liikmesriigid väetiste kasutamist põllumajandusmaal piirama, kusjuures piirangud põhinevad põllukultuuride eeldatava lämmastikuvajaduse ning lämmastikukoguse, mida põllukultuurid saavad mullast ja väetistest, omavahelisel tasakaalul. Lämmastiku ülejääki ei saa aga mingil juhul pidada tasakaaluks.

106. Nõudeid tegevusprogrammi põhjendusele ei või siiski segamini ajada sellega, kas pädevate asutuste hinnang on veenev. Põhjendamisnõuded on põhimõtteliselt täidetud juba siis, kui põhjendused võimaldavad kontrollida, kas hindamine on ilmselgelt väär.

### d) Ilmse hindamisvea kindlakstegemine

107. Mis puudutab viimaks ilmse hindamisvea kindlakstegemist, siis ei ole Euroopa Kohus üldist määratlust veel välja töötanud. Kohtupraktikast tuleneb siiski, et sellist viga ei esine, kui otsust on võimalik teha „mõistlikul viisil“.<sup>46</sup> Seevastu võivad eelkõige ilmselged vastuolud või järeldusi toetavate pidepunktide puudumine anda alust eeldada ilmse vea olemasolu.<sup>47</sup> Sellist hinnangut saab ka ümber lükata, esitades tõendid selle kohta, et see ei ole usutav või veenev.<sup>48</sup>

43 Vt selle kohta 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-543/16, ei avaldata, EU:C:2018:481, punktid 67 ja 68).

44 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich, (Austria Vabariigi põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusministeerium), *EU Nitratrichtlinie 91/676/EWG – Österreichischer Bericht 2016*, lk 58 ja 59.

45 Viidatud eespool 44. joonealuses märkuses, lk 40 ja 41.

46 12. märtsi 2002. aasta kohtuotsus Omega Air jt (C-27/00 ja C-122/00, EU:C:2002:161, punkt 72).

47 22. novembri 2007. aasta kohtuotsus Hispaania vs. Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, punkt 60).

48 14. juuni 2018. aasta kohtuotsus Lubrizol France vs. nõukogu (C-223/17 P, ei avaldata, EU:C:2018:442, punkt 39).



*e) Vahejärelalus*

108. Kokkuvõttes tuleb märkida, et liikmesriigi kohtud peavad igal juhul saama kontrollida, kas tegevusprogrammide tulemuslikkuse hindamisel ja otsuse tegemisel selle kohta, kas võtta täiendavalt või tõhusamalt meetmeid või sellest loobuda, on tehtud ilmseid vigu, ning kas pädevad asutused on jäänud oma kaalutusõiguse piiridesse ning täitnud menetlusnõudeid, eelkõige põhjendamiskohustust, ning uurinud kõiki olulisi aspekte.

**V. Ettepanek**

109. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Avalik-õiguslik veevarustaja, üksikisik ja vald kui avalik-õiguslik organ võivad põhimõtteliselt tugineda nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiivile 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest, kui nad on põhjavee reostusest puudutatud näiteks seetõttu, et see häirib nende kaevude õiguspärast kasutamist joogivee võtmiseks.
2. Direktiivi 91/676 ülevõtmise meetmed peavad olema suunatud sellele, et hoida ära olukord, kus põhjavee nitraadisisaldus on üle 50 mg/l, või selline olukord kõrvaldada, kui põllumajandusest pärit lämmastikuühendite heitmed reostust oluliselt suurendavad.
3. Liikmesriigid peavad iga nelja aasta järel tõhusalt kontrollima, kas olemasolevad tegevusprogrammid direktiivi 91/676 ülevõtmiseks on piisavad, et hoida ära või kõrvaldada olukord, kus põhjavee nitraadisisaldus suureneb üle 50 mg/l, ning võtma täiendavaid või tõhusamaid meetmeid, kui selgub, et see nii ei ole.
4. Liikmesriigi kohtud peavad igal juhul saama kontrollida, kas tegevusprogrammide tulemuslikkuse hindamisel ja otsuse tegemisel selle kohta, kas võtta täiendavaid või tõhusamaid meetmeid või sellest loobuda, on tehtud ilmseid vigu, ning kas pädevad asutused on jäänud oma kaalutusõiguse piiridesse ning täitnud menetlusnõudeid, eelkõige põhjendamiskohustust, ning uurinud kõiki olulisi aspekte.