



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ATHANASIOS RANTOS
esitatud 13. jaanuaril 2022¹

Kohtuasi C-525/20

Association France Nature Environnement
versus

Premier ministre,
Ministre de la Transition écologique et Solitaire (peaminister, keskkonnasäästliku ja solidaarse ülemineku minister)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Prantsusmaa riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2000/60/EÜ – Euroopa Liidu veepoliitika alane tegevusraamistik – Artikli 4 lõike 1 punkt a – Pinnaveega seotud keskkonnaeesmärgid – Liikmesriikide kohustus mitte anda luba projektile, mis võib põhjustada veekogu seisundi halvenemist – Pinnaveekogu seisundi halvenemise mõiste – Hindamismeetodid – Artikli 4 lõiked 6 ja 7 – Veekogu seisundi halvenemise keelu erandid – Tingimused – Programm või projekt, millel on lühiajaline ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutine mõju veekogu seisundile

I. Sissejuhatus

1. Direktiivi 2000/60/EÜ² põhjenduses 1 on rõhutatud, et „[v]esi ei ole tavaline kaup, vaid pigem pärand, mida tuleb hoida, kaitsta ja sellisena käsitleda“. Seoses kliima soojenemisega³ on veelgi olulisem vajadus tagada selle ühise hüve kaitse Euroopa Liidus.
2. Kõnealune direktiiv loob üldise raamistiku, mille raames liit, riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused saavad määratleda integreeritud ning sidusa veepoliitika.⁴ Nimetatud direktiivi üks eesmärgi on ära hoida kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine liidus.
3. Põhikohtuasjas võttis Prantsuse Vabariigi peaminister vastu määruse, mille kohaselt „ei võeta arvesse lühiajalist ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju“, kui hinnatakse programmide ning haldusotsuste vastavust veekvaliteedi halvenemise vältimise eesmärgile. Ühendus France Nature

¹ Algkeel: prantsuse.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiiv, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275).

³ Globaalse soojenemise mõju kohta vt dokumente, mis on seotud valitsustevahelise kliimamuutuste eksperdirühma (IPCC) kuuenda hindamisaruandega, mis valmib 2022. aasta septembris ja on kättesaadav järgmise veebilingi kaudu: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

⁴ Vt seletuskiri esialgse ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, lk 7 (KOM(97) 49 (lõplik); EÜT 1997, C 184, lk 20).

Environnement on esitanud kaebuse pädevuse ületamise tõttu Conseil d'État'le (Prantsusmaa riiginõukogu), väites, et see säte ei ole kooskõlas direktiiviga 2000/60, mis keelab pinnaveekogude seisundi mis tahes – isegi ajutise – halvenemise.

4. Seetõttu on Euroopa Kohtul palutud uurida, kas selle direktiivi artikli 4 lõige 1 lubab pädevatel liikmesriigi ametiasutustel konkreetsele programmile või projektile loa andmise menetluse käigus jätta lühiajaline ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutine mõju pinnaveekogu seisundile arvesse võtmata, ning vajaduse korral uurida, millistel tingimustel võib kohaldada selle artikli 4 lõigetes 6 ja 7 sätestatud erandeid veekogu seisundi halvenemise keelust.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

5. Direktiivi 2000/60 põhjendustes 1, 25 ja 33 on märgitud:

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

[...]

(25) Tuleks kehtestada vee seisundi kvaliteedialased ning, kui see on keskkonnakaitseks vajalik, ka kvantiteedialased ühismääratlused. Tuleks kehtestada keskkonnaalased eesmärgid tagamaks, et ühenduse kõikides osades saavutatakse pinnavee ja põhjavee hea seisund ning et ühenduse tasandil hoitaks ära vee seisundi halvenemine.

[...]

(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.“

6. Selle direktiivi artiklis 1 „Eesmärk“ on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on kehtestada maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitse raamistik, mis:

a) hoiab ära veeökosüsteemide ning oma veevajaduse osas otseselt veeökosüsteemidest sõltuvate maismaaökosüsteemide ja märgalade seisundi halvenemist ning kaitseb ja parandab nende seisundit;

[...]“.

7. Direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) *pinnavesi* – maismaavesi, välja arvatud põhjavesi, üleminekuvesi ja rannikuvesi, välja arvatud keemilise seisundi osas, mispuhul on hõlmatud ka territoriaalvesi;

[...]

10) *pinnaveekogu* – eraldiseisev ja oluline pinnaveekogum, näiteks järv, veehoidla, oja, jõgi või kanal, samuti oja, jõe või kanali osa, üleminekuvesi või rannikuveelõik;

[...]“.

8. Sama direktiivi artiklis 4 „Keskkonnaalased eesmärgid“ on ette nähtud:

„1. Vesikonna majandamiskavas nimetatud meetmeprogrammide elluviimisel:

a) *pinnavee puhul*

i) rakendavad liikmesriigid vajalikke meetmeid, et ära hoida kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine, kui lõigetest 6 ja 7 ei tulene teisiti ning ilma et piirataks lõike 8 kohaldamist;

[...]

6. Veekogude seisundi ajutist halvenemist ei loeta käesoleva direktiivi nõuete rikkumiseks, kui see tuleneb loomulikest asjaoludest või vääramatust jõust, mis on erandlik või mida ei olnud võimalik ette näha, eelkõige äärmiselt suurtest üleujutustest või pikaajalisest põuast või ettenägematutest õnnetustest tingitud asjaoludest, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

a) on võetud kõik võimalikud meetmed, et seisundi edasist halvenemist ära hoida ning mitte ohustada käesoleva direktiivi eesmärkide saavutamist muudes veekogudes, mida kõnealused asjaolud ei mõjuta;

b) vesikonna majandamiskavas on näidatud tingimused, mille põhjal võib olukorra tunnistada erandlikuks või selliseks, mida ei olnud võimalik ette näha, ning seejuures kohaldatavad näitajad;

c) selliste erandlike asjaolude puhul võetavad meetmed lisatakse meetmeprogrammi ja need ei sea ohtu veekogu kvaliteedi taastumist pärast asjaolude möödumist;

d) erandlike ning ettenägematute asjaolude mõju vaadatakse igal aastal uuesti üle, järgides seejuures lõike 4 punktis a sätestatud põhjusi, võetakse kõik otstarbekad meetmed kõnealuste asjaolude ilmnemise eelse seisundi taastamiseks veekogus niipea kui võimalik ning

e) vesikonna järgmise ajakohastatud majandamiskavasse lisatakse kokkuvõtte kõnealuste asjaolude ning punktide a ja d kohaselt võetud või võetavate meetmete mõju kohta.

7. Liikmesriigid ei riku siiski käesolevat direktiivi, kui:

– põhjavee head seisundit, head ökoloogilist seisundit või vajaduse korral head ökoloogilist potentsiaali ei saavutata või pinnaveekogu või põhjaveekogumi seisundi halvenemist ei suudeta ära hoida uute muudatuste tõttu pinnaveekogu füüsilistes omadustes või muudatuste tõttu põhjaveekogumite tasemes või

– suutmatus ära hoida pinnaveekogu langemist väga heast seisundist heasse seisundisse tuleneb inimeste uuest püsivast arendustegevusest

ning kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

- a) võetakse kõik võimalikud meetmed, leevendamaks kahjulikku mõju veekogu seisundile;
- b) kõnealuste muudatuste põhjused on konkreetselt esitatud ja selgitatud artikli 13 kohaselt nõutavas vesikonna majandamiskavas ning eesmärgid vaadatakse iga kuue aasta järel uuesti läbi;
- c) nende muudatuste põhjused on eriti tähtsad üldiste huvide seisukohalt ja/või hüved, mis tulenevad uutest muudatustest inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvare arengule, kaaluvad üles lõikes 1 sätestatud eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve ning
- d) veekogu muutmisest tulenevat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaoproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.

[...]“.

9. Direktiivi 2000/60 artikkel 8 „Pinnavee seisundi, põhjavee seisundi ja kaitsealade seire“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad vee seisundi seire programmide kehtestamise, et saada ühtne ja terviklik ülevaade vee seisundist igas valglapiirkonnas:

– pinnavee puhul hõlmavad sellised programmid:

- i) mahtu ja taset või vooluhulka, niivõrd kui see on asjakohane ökoloogilise ja keemilise seisundi ning ökoloogilise potentsiaali puhul, ning
- ii) ökoloogilist ja keemilist seisundit ning ökoloogilist potentsiaali,

[...]

2. Neid programme hakatakse rakendama hiljemalt kuue aasta möödudes käesoleva direktiivi jõustumise kuupäevast, kui asjaomastes õigusaktides ei nähta ette teisiti. Selline seire peab olema kooskõlas V lisa nõuetega.

[...]“.

10. Direktiivi V lisa punktides 1.3, 1.3.1 ja 1.3.4 on sätestatud:

„1.3. Pinnavee ökoloogilise seisundi ja keemilise seisundi seire

Artikli 8 nõuete kohaselt moodustatakse pinnavee seirevõrk. Seirevõrk peab olema üles ehitatud selliselt, et see annaks ühtse ja tervikliku ülevaate ökoloogilise ja keemilise seisundi kohta igas vesikonnas ning võimaldaks veekogude jagamist viide astmesse vastavalt punktis 1.2 esitatud normmääratlustele. Liikmesriigid esitavad vesikonna majandamiskavas kaardi või kaardid, millel on näidatud pinnavee seirevõrk.

[...]

1.3.1. Kontrollseire korraldus

[...]

Vaatluspunktide valimine

Kontrollseiret tehakse piisavas hulgas pinnaveekogudes, et anda hinnang pinnavee üldseisundile valglapiirkonna igas valglas või alamvalglas. Neid veekogusid valides tagavad liikmesriigid, et vajaduse korral toimub seire punktides, kus:

- vee vooluhulk on kogu valglapiirkonna ulatuses märkimisväärne; sealhulgas suurtel jõgedel asuvates punktides, kus valgla pindala on üle 2500 km²,
- olemasoleva vee hulk on kogu valglapiirkonna ulatuses märkimisväärne, sealhulgas suurtes järvedes ja veehoidlates,
- olulised veekogud ületavad liikmesriigi piire,
- infovahetuse otsuse 77/795/EMÜ^[5] alusel kindlaksmääratud kohtades ning

muudes kohtades, mida on vaja, et hinnata üle liikmesriigi piiride kanduvat ning merekeskkonda kanduvat saasteainetekoormust.

[...]

1.3.4. Seiresagedus

Kontrollseireperioodi puhul tuleks kohaldada füüsikalise-keemilise kvaliteedielemente näitavate parameetrite allpool toodud seiresagedust, välja arvatud juhul, kui tehniliste teadmiste ja ekspertarvamuse põhjal on õigustatud pikemad vaheajad. Bioloogiliste või hüdro-morfoloogiliste kvaliteedielementide puhul toimub seire vähemalt üks kord kontrollseireperioodi jooksul.

Operatiivseire puhul määravad liikmesriigid kõigi parameetrite puhul vajaliku seiresageduse kindlaks nõnda, et see annaks piisavalt teavet vastava kvaliteedielemendi seisundi usaldusväärseks hindamiseks. Üldjoontes ei tohiks seire toimuda pikemate ajavahemike tagant, kui allpool olevas tabelis näidatud, välja arvatud juhul, kui tehniliste teadmiste ja ekspertarvamuse põhjal on õigustatud pikemad vaheajad.

Sagedused valitakse nõnda, et saavutatakse vastuvõetav usaldusväärse ja täpsuse tase. Hinnang kasutatud seiresüsteemi usaldusväärse ja täpsuse kohta esitatakse vesikonna majandamiskavas.

⁵ Nõukogu 12. detsembri 1977. aasta otsus, millega kehtestatakse ühenduses mageda pinnavee kvaliteedi alase teabevahetuse ühine kord (EÜT 1977, L 334, lk 29; ELT eriväljaanne 15/01, lk 63).

Valitakse selline seiresagedus, mis võtab arvesse nii looduslikest kui inimtekkelistest põhjustest tulenevat parameetrite kõikumust. Seire toimumise aeg valitakse nii, et hooajaliste erinevuste mõju tulemustele oleks minimaalne, tagamaks, et tulemused kajastavad veekogus inimtegevusest lähtuva koormuse tagajärjel toimunud muutusi. Selle eesmärgi saavutamiseks toimub vajaduse korral sama aasta erinevate aastaegade jooksul täiendav seire.

Kvaliteedielement	Jõesed	Järved	Üleminekuveed	Rannikuveed
Bioloogilised				
Fütoplankton	6 kuud	6 kuud	6 kuud	6 kuud
Muu veetaimestik	3 aastat	3 aastat	3 aastat	3 aastat
Makroinvertebraadid	3 aastat	3 aastat	3 aastat	3 aastat
Kalad	3 aastat	3 aastat	3 aastat	
Hüdromorfoloogilised				
Tökestamatus	6 aastat			
Veerežiim	pidevalt	1 kuu		
Morfoloogia	6 aastat	6 aastat	6 aastat	6 aastat
Füüsikalise-keemilised				
Temperatuurilud	3 kuud	3 kuud	3 kuud	3 kuud
Hapnikusisaldus	3 kuud	3 kuud	3 kuud	3 kuud
Soolsus	3 kuud	3 kuud	3 kuud	
Toitainetesisaldus	3 kuud	3 kuud	3 kuud	3 kuud
Hapestumus	3 kuud	3 kuud		
Muud saasteained	3 kuud	3 kuud	3 kuud	3 kuud
Ohtlikud ained	1 kuu	1 kuu	1 kuu	1 kuu

[...].

11. Direktiivi V lisa punkt 2.4 käsitleb põhjavee keemilise seisundi seiret ja selle punktis 2.4.1 on muu hulgas ette nähtud, et „[s]eirevõrk peab olema üles ehitatud selliselt, et ta annaks ühtse ja tervikliku ülevaate põhjavee keemilise seisundi kohta igas vesikonnas ning võimaldaks avastada pikaajalisi inimtegevusest tulenevaid kasvatendentse saasteainete hulgas“.

B. Prantsuse õigus

12. Keskkonnaseadustiku (code de l'environnement) artiklis L. 212-1 on põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis ette nähtud:

„I. – Haldusasutus piiritleb vesikonnad või vesikondade rühmad, määrates vajaduse korral kindlaks põhjaveekogumid ning nendega seotud sisemere ja territoriaalmere.

[...]

III. – Igal vesikonnal või vesikondade rühmal peab olema üks või mitu veekorralduse ja -majandamise üldkava, milles määratakse kindlaks käesoleva artikli IV lõikes osutatud eesmärgid ning suunised artiklites L. 211-1 ja L. 430-1 sätestatud põhimõtete täitmise tagamiseks. [...]

IV. – Veekorralduse ja -majandamise üldkavades seatud veekvaliteedi ning -koguse eesmärgid vastavad järgnevale:

1. pinnavee puhul, välja arvatud tehisveekogude või inimtegevuse poolt tugevasti muudetud veekogud, heale ökoloogilisele ja keemilisele seisundile;

[...]

4. veekvaliteedi halvenemise vältimisele;

[...]

VII. – Vee füüsikaliste omaduste muutumine või uue inimtegevuse läbiviimine võib õigustada XIII lõikes ette nähtud dekreedis sätestatud tingimustel põhjendatud erandeid IV lõike punktides 1–4 ja VI lõikes nimetatud eesmärkide järgimisest.

[...]

XI. – Veealased programmid ja haldusotsused peavad olema kooskõlas või need tuleb kooskõlla viia veekorralduse ning -majandamise üldkavade sätetega.

[...]

XIII. – Üksikasjalikud eeskirjad käesoleva artikli rakendamiseks sätestatakse Conseil d'État' [(Prantsusmaa riiginõukogu)] dekreediga.“

13. Keskkonnaseadustiku artiklis R. 212-13 – dekreediga nr 2018-847⁶ muudetud redaktsioonis – on sätestatud:

„Artikli L. 212-1 IV lõike punkti 4 kohaldamisel seisneb veekvaliteedi halvenemise vältimine järgneva tagamises:

– et pinnavee ökoloogilise seisundi ja ökoloogilise potentsiaali puhul ei kuulu ükski seda seisundit või potentsiaali iseloomustav kvaliteedielement madalamasse klassi kui see, mis niisugust elementi varem iseloomustas;

– et pinnavee keemilise seisundi puhul ei ületa saasteainete kontsentratsioonid keskkonnakvaliteedi standardeid seal, kus need varem neid ületanud ei ole;

[...]

⁶ 4. oktoobri 2018. aasta määrus veekorralduse ja -majandamise üldkavade ning veekorralduse ja -majandamise kavade kohta (*JORF* nr 231, 6.10.2018, nr 11).

Hindamisel, kas artikli L. 212-1 XI lõikes nimetatud programmid ja haldusotsused on kooskõlas sama artikli IV lõike punktis 4 nimetatud eesmärgiga hoida ära vee kvaliteedi halvenemine, võetakse arvesse vältimis- ning vähendamismeetmeid ega võeta arvesse lühiajalist ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju.“

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

14. Ühendus France Nature Environnement esitas avalduse ja muude kirjalike seisukohtadega, mis registreeriti vastavalt 1. aprillil 2019 ja 22. septembril 2020, Conseil d'État'le (Prantsusmaa riiginõukogu) kaebuse peaministri ning keskkonnasäästliku ja solidaarse ülemineku ministri vastu, milles palutakse tühistada määrus nr 2018-847 pädevuse ületamise tõttu osas, milles selles nähakse ette, et keskkonnaseadustiku artiklile R. 212-13 lisatakse viimane lõige, mille kohaselt „ei võeta arvesse lühiajalist ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju“ (edaspidi „vaidlustatud säte“), et hinnata vee valdkonnas vastuvõetud programmide ja haldusotsuste vastavust veekvaliteedi halvenemise vältimise eesmärgile, ning samuti palutakse tühistada vaikimisi otsus, mis tulenes peaministri keeldumisest jätta selle sätte tühistamise taotlus rahuldamata.

15. Oma kaebuse toetuseks väitis ühendus, et vaidlustatud säte rikub direktiivi 2000/60, eelkõige selle artikli 4 lõiget 1, mis keelab veekogude seisundi ajutise või pikaajalise halvenemise.

16. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Euroopa Kohus otsustas oma 1. juuli 2015. aasta otsuses Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433)⁷, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid peavad keelduma – juhul kui ei ole kehtestatud erandit – kiitmast heaks konkreetset projekti, kui see võib halvendada pinnaveekogu seisundit või ohustada pinnavee hea seisundi või pinnavee hea ökoloogilise potentsiaali ja hea keemilise seisundi saavutamist direktiivis ette nähtud ajal.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tuleneb direktiivist 2000/60, et liikmesriigid peavad keelduma luba andmast konkreetsele projektile, kui see projekt võib muu hulgas põhjustada pinnaveekogu seisundi halvenemist, v.a juhul, kui selle direktiivi artikli 4 lõigetes 6 ja 7 sätestatud kahest erandist ei tulene teisiti.

18. Selles kohtus väitis keskkonnasäästliku ja solidaarse ülemineku minister, et vaidlustatud säte ei kuulu direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 6 sätestatud erandi alla, mille kohaldamine peab tulenema looduslikest põhjustest või vääramatust jõust tingitud asjaoludest, vaid selle artikli lõikes 7 nimetatud erandi alla, mis välistab kõnealuse direktiivi rikkumise kohaldamisalast veekogu seisundi halvenemise, mis tuleneb inimeste uuest säästvast arengutegevusest, kui selles lõikes nimetatud neli tingimust on kumulatiivselt täidetud. Minister esitas sellega seoses 2017. aasta detsembris liikmesriikide asjaomaste asutuste ja Euroopa Komisjoni koostatud dokumendi, milles on märgitud, et kui selline tegevus mõjutab veekogu seisundit vaid ajutiselt, lühiajaliselt ning pikaajaliste tagajärgedeta, võib anda tegevuseks loa, ilma et niisugune luba sõltuks nimetatud direktiivi artikli 4 lõikes 7 osutatud tingimuste täitmisest.

⁷ Kõnealuse kohtuotsuse kommentaare vt Clément, M., *Droit européen de l'environnement*, Bruylant, Brüssel, 2021, lk 456–463. Vt ka Paloniitty, T., „The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany“, *Journal of Environmental Law*, 2016, 28. köide, nr 1, lk 151–158.

19. Nendel asjaoludel otsustas Conseil d'État (Prantsusmaa riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi [2000/60] artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et see lubab liikmesriikidel programmi või projekti heakskiitmisel jätta arvesse võtmata nende pikaajaliste tagajärgedeta lühiajalise ajutise mõju pinnavee seisundile?
2. Kui vastus on jaatav, siis millistele tingimustele peavad need programmid ja projektid vastama direktiivi 2000/60 artikli 4 ja eelkõige selle lõigete 6 ja 7 tähenduses?“

20. Kirjalikud seisukohad esitasid ühendus France Nature Environnement, Prantsuse, Tšehhi ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon. 28. oktoobril 2021 toimunud kohtuistungil esitasid ka suulised seisukohad ühendus France Nature Environnement, Prantsuse ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon.

IV. Analüüs

21. Oma kahe küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2000/60 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et see võimaldab liikmesriikidel, kui nad hindavad konkreetse programmi või projekti vastavust vee kvaliteedi halvenemise vältimise eesmärgile, jätta arvesse võtmata lühiajaline ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutine mõju pinnaveekogu seisundile ning vajaduse korral tingimused, millele kõnealune programm või projekt peab vastama, et saada luba kõnealuse artikli 4 lõigete 6 ja 7 alusel.

22. Seoses sellega tuleb meeles pidada, et direktiiv 2000/60 on raamdirektiiv, mis on vastu võetud EÜ artikli 175 lõike 1 (nüüd ELTL artikli 192 lõige 1) alusel. Mainitud direktiiv sätestab vee kaitsmiseks ühised põhimõtted ja üldise tegevusraamistiku ning tagab liidus üldiste vee kaitse ja säästva kasutuse põhimõtete ning 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 konkreetseid meetmeid. Direktiivi eesmärgiks ei ole siiski liikmesriikide vee valdkonda reguleerivate õigusaktide täielik ühtlustamine.⁸

23. Kõnealuse direktiivi artikli 1 punkti a kohaselt on selle eesmärk kehtestada maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitse raamistik, mis hoiab ära veeökosüsteemide ning otseselt veeökosüsteemidest sõltuvate maismaaökosüsteemide seisundi halvenemise ning kaitseb ja parandab nende seisundit, kaitstes samuti maismaaökosüsteeme ja neist otseselt sõltuvaid märgalasid, pidades silmas nende veevajadust.

24. Kõigepealt märgin, et oma esimeses eelotsuse küsimuses nimetab eelotsusetaotluse esitanud kohus „pinnavee seisundit“. Seetõttu keskendutakse järgnevas analüüsis direktiivi 2000/60 artikli 2 lõikes 1 määratletud „pinnaveele“.

⁸ 24. juuni 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (Doñana loodusala halvenemine) (C-559/19, EU:C:2021:512, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

25. Sellega seoses on kõnealuse direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i sätestatud, et vesikonna majandamiskavas nimetatud meetmeprogrammide elluviimisel rakendavad liikmesriigid pinnaveekogude puhul vajalikke meetmeid, et hoida ära kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine, kui kõnealuse artikli lõigetest 6 ja 7 ei tulene teisiti ning ilma et see piiraks kõnealuse artikli lõike 8 kohaldamist.

26. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei piirdu direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkt a üksnes majandamise planeerimisega seonduvate eesmärkide programmilise sõnastamisega, vaid seab ka kohustuse hoida ära veekogude seisundi halvenemine, millel on direktiiviga ette nähtud menetluse igas etapis siduv mõju liikmesriikidele, niipea kui asjaomase veekogu ökoloogiline seisund on kindlaks tehtud.⁹

27. Teisisõnu ei sisalda kõnealuse direktiivi artikkel 4 mitte ainult majandamiskavades ja meetmeprogrammides ette nähtud pikaajalise kavandamise kohustusi, vaid puudutab ka *konkreetsid projekte*, mille suhtes kehtib samuti veekogude seisundi halvenemise keeld.¹⁰ Seetõttu peab liikmesriik keelduma kiitmast heaks projekti, kui see võib halvendada asjaomase veekogu seisundit või ohustada pinna- või põhjaveekogude „hea seisundi“ saavutamist, arvestades ka artiklis 4 sätestatud erandeid.¹¹

28. Järelikult peavad pädevad riiklikud asutused projektile loa andmise menetluses ja seega enne otsuse tegemist direktiivi 2000/60 artikli 4 alusel kontrollima, kas see projekt võib tuua veele kaasa negatiivseid tagajärgi, mis on vastuolus kohustustega hoida ära pinnaveekogude ja põhjaveekogumi seisundi halvenemine ning seda parandada. Järelikult on selle sättega vastuolus, kui nimetatud kontroll viiakse läbi alles pärast seda kuupäeva.¹²

29. Pinnaveekogu seisundi halvenemise mõistet ei ole selles direktiivis määratletud.¹³ Euroopa Kohus tegi aga olulisi täpsustusi kriteeriumide kohta, millest lähtudes saab teha järelduse veekogu seisundi halvenemise kohta. Euroopa Kohus märkis seega, et selle direktiivi artiklist 4, eelkõige selle lõigetest 6 ja 7 nähtub, et *veekogu seisundi halvenemine, isegi kui see on ajutine, on lubatud üksnes rangetel tingimustel*. Künnis, mille ületamisel on tegemist veekogu seisundi halvenemise ärahoidmise kohustuse rikkumisega, *peab järelikult olema nii madal kui võimalik*.¹⁴

30. Seoses sellega tuleb pinnaveekogu seisundi halvenemise mõistet direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i tõlgendada nii, et halvenemisega on tegemist niipea, kui vähemalt üks kvaliteedielement direktiivi V lisa tähenduses¹⁵ on langenud klassi võrra allapoole, isegi kui see langus ei too kaasa kogu pinnaveekogu madalamat klassifitseerimist. Kui aga asjaomane kvaliteedielement kuulub juba kõige madalamasse klassi, siis tähendab selle elemendi igasugune halvenemine pinnaveekogu „seisundi halvenemist“ kõnealuse sätte tähenduses.¹⁶

⁹ 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁰ Vt nt 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) veeteie arendamise kohta; 11. septembri 2012. aasta kohtuotsus Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias jt (C-43/10, EU:C:2012:560), mis käsitles jõe ümbersuunamist, ning 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), mis käsitles kiirtee lõigu ehitamist.

¹¹ 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika). Erandid veekogu seisundi halvenemise keelust on nimetatud artikli 4 lõigetes 6 ja 7.

¹² 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 76).

¹³ 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 53).

¹⁴ 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 101 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁵ Need kvaliteedielemendid on bioloogilist, hüdro-morfoloogilist või füüsikalise-keemilist laadi.

¹⁶ 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).

31. Euroopa Kohus selgitas, et juhul kui ei ole kehtestatud erandit, tuleb vältida *igasugust* veekogu seisundi *halvenemist, sõltumata* majandamiskavades ja meetmeprogrammides ette nähtud pikemaajalisest kavandamisest, ning et pinnaveekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus on direktiivi 2000/60 rakendamise igas etapis siduv ning *kehtib kõikidele sellise veekogu tüüpidele ja seisunditele*, mille kohta on koostatud või mille kohta oleks tulnud koostada majandamiskava.¹⁷ Lisaks tuleb mõistet vee „seisundi halvenemine“ tõlgendada nii kvaliteedist kui ka sisulisest küljest lähtudes. Seega jääb veekogu seisundi halvenemise vältimise kohustuse soovitatav mõju täielikult alles, tingimusel et see hõlmab *kõiki muudatusi*, mis võivad ohustada kõnealuse direktiivi põhieesmärgi saavutamist.¹⁸

32. Seega nähtub Euroopa Kohtu kohtupraktikast, et ühelt poolt peavad pädevad riiklikud ametiasutused selle direktiivi kohaselt kontrollima konkreetse programmi või projekti lubade andmise menetluse käigus, kas see võib põhjustada asjaomaste pinnaveekogude seisundi halvenemist. Teiselt poolt on hõlmatud kõik veekogu seisundi halvenemised, nagu need, mille on määratlenud Euroopa Kohus, sealhulgas ajutised halvenemised.

33. Tõepoolest võib veekogu seisundi halvenemise mõiste tõlgendus, mille Euroopa Kohtu suurkoda sõnastas eelkõige 1. juuli 2015. aasta otsuses Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), tunduda karmi nõudmisena liikmesriikide jaoks, kes saavad programmile või projektile loa anda ainult rangetel tingimustel, sealhulgas juhul, kui olukorra halvenemine on tõenäoliselt lühiajaline.¹⁹ Kuid nagu Euroopa Kohus selles otsuses märkis, tuleneb niisugune tõlgendus direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i sõnastusest ja selle sätte kontekstist.²⁰

34. Käesoleval juhul on vaidlustatud sättes märgitud, et selleks, et hinnata vee valdkonna programmide ja haldusotsuste kokkusobivust eesmärgiga vältida veekvaliteedi halvenemist, „ei võeta arvesse lühiajalist ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju“.²¹

35. Selline mõju võib esineda erineval kujul, kuid direktiivi 2000/60 kohaselt on võrdluskrITERIUMIKS see, kas asjaomase veekogu seisund halveneb või mitte.

36. Vaidlustatud sättest ilmneb, et lühiajalise ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutise mõju arvesse võtmata jätmine toimub programmile või projektile *loa andmise menetluse etapis*. See säte põhineb ideel, et niisugune mõju asjaomase pinnaveekogu seisundile ei ole tõenäoliselt *oluline*²². Mulle ei ole siiski selge, milline tähendus tuleks sellele sättele omistada.

37. Vaidlustatud sätte esimese võimaliku tõlgenduse kohaselt leiavad pädevad riiklikud asutused esmapilgul ja ilma tõhusa kontrollita, et teatavad programmid või projektid ei põhjusta nende omadusi arvestades asjaomase pinnaveekogu seisundi halvenemist. Selles mõttes sisaldab see säte väärtõestust (*petitio principii*), mille kohaselt ei avalda need programmid või projektid selle veekogu seisundile eeldatavalt negatiivseid tagajärgi. Nagu ühendus France Nature

¹⁷ Vt selle kohta 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 50).

¹⁸ 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 100 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁹ Vt van Rijswick, H. F. M. W., ja Backes, C. W., „Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards?“, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2015, 12. köide, nr 3 ja 4, lk 363–377, iseäranis lk 375, mille kohaselt on sellest kohtuotsusest tulenevad kohustused siduvad, kui paljud liikmesriigid ootasid või lootsid.

²⁰ Vt 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 54).

²¹ Tavakeeles on sõna „ajutine“ tähendus „kestab või on mõeldud kestma ainult piiratud aja jooksul“. Vt Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, 2011.

²² Kasutades nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivi 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102) terminoloogiat (artikli 6 lõige 2).

Environnement selle kohta kohtuistungil märkis, ei ole nimetatud sättes tingimusena nõutud programmi või projekti mõju hindamist vähemalt ühe niisuguse direktiivi 2000/60 V lisas nimetatud kvaliteedielemendi osas, mis määrab asjaomase veekogu klassifikatsiooni. Kui pädevad riiklikud asutused järgivad seda tõlgendust, tundub see mulle kontseptuaalselt problemaatiline. Kuidas saab ilma tõhusa kontrollita kindlaks teha, et programmi või projekti mõju veekogu seisundile ei ole oluline?

38. Seetõttu ei oleks selline tõlgendus direktiiviga 2000/60 kooskõlas.²³ Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et liikmesriigid on projektile loa andmise menetluse käigus selle direktiivi artikli 4 alusel kohustatud *kontrollima*, kas projekt võib kaasa tuua veekogu seisundi halvenemise, *isegi kui see on ajutine*.²⁴ Järelikult tuleb iga programmi ja projekti puhul *tegelikult* hinnata mõju, mida see võib avaldada konkreetse veekogu seisundile.

39. Prantsuse valitsus ei ole oma kirjalikes seisukohtades sõnaselgelt märkinud, kuidas ta vaidlustatud sätet tõlgendab. See valitsus märgib, et „sellest hoolimata“ tuleb riigisiseste eeskirjade kohaldamisel kõnealuse projekti loataotlusele lisatud uuringutes analüüsida üksikasjalikult kõiki konkreetse projekti mõjusid veekogule, olgu need siis lühiajalised ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutised mõjud või veekogude seisundi halvenemise riskid. Lisaks sellele kaasnevad iga projektiga meetmed, mis on kavandatud selle mõju piiramiseks, eelkõige veekogude seisundile, alates projekti kavandamisest kuni selle lõpuleviimiseni.

40. Ei ole siiski selge, kas vaidlustatud säte iseenesest nõuab sellist analüüsi, või vastupidi, kas see säte vabastab liikmesriigi asutused niisugusest analüüsist ja kas see tuleneb riigisisese õiguse muudest sätetest. Kuna aga Euroopa Kohtule on esitatud küsimus, kas vaidlustatud säte on kooskõlas direktiiviga 2000/60, on oluline teada selle täpset tähendust.

41. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohus pädev tuvastama ja hindama faktilisi asjaolusid tema menetletavas kohtuasjas ning tõlgendama ja kohaldama liikmesriigi õigust.²⁵ Selle kohtu ülesanne on seetõttu kontrollida, millist vaidlustatud sätte tõlgendust pädevad riiklikud ametiasutused järgivad. Kui niisugune tõlgendus seisneb selles, et loa andmise menetluses ei rakendata tõhusat kontrolli programmi või projekti mõju üle asjaomase veekogu seisundile põhjusel, et eeldatavalt ei ole see mõju oluline, siis olen, nagu juba märgitud, seisukohal, et selline tõlgendus ei ole kooskõlas direktiivi 2000/60 artikliga 4.

42. Seevastu juhul, kui kohaldatakse vaidlustatud sätte teist võimalikku tõlgendust, st et see eeldab loa andmise menetluse käigus tõhusat kontrolli programmi või projekti pinnaveekogu seisundile avaldatava mõju üle, tuleb analüüsi jätkata.

43. Kontrolli keerukus tuleneb asjaolust, et see põhineb vastava programmi või projekti pinnaveekogu seisundile avaldatava mõju *eelneval hindamisel*; seda mõju on olemuslikult raske kindlaks määrata, eriti kuna veekogu on dünaamiline süsteem, mille seisund võib aja jooksul muutuda isegi ilma inimese sekkumiseta. Keerukus, mis tekib põhimõtteliselt iga keskkonnamõju hindamise puhul, tähendab, et nimetatud kontroll põhineb varem välja töötatud teaduslikel mudelitel.

²³ Samas märkis komisjon oma kirjalikes seisukohtades, et riigisisene õigusakt, mis *üldiselt ja eristamata* vabastaks „lühiajalise ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutise mõju“ eelhindamisest, mille pädev asutus peab läbi viima seoses projektiga, mis võib mõjutada vee seisundit, ei ole kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga ja et selline õigusakt tähendaks *erandit, mida ei ole ette nähtud* direktiivis 2000/60.

²⁴ Vt käesoleva ettepaneku punkt 29.

²⁵ 28. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus X-Beteiligungsgesellschaft mbH (käibemaks – järjestikused maksed) (C-324/20, EU:C:2021:880, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

44. Seetõttu, nagu komisjon oma kirjalikes seisukohtades märkis, peab kontroll toimuma üksikasjaliku ja põhjendatud uurimise vormis, mis põhineb arvutustel, modelleerimismeetoditel või hinnangutel, mis võimaldavad saada programmi või projekti asjaomase pinnaveekogu seisundile avaldatavast mõjust ajas ja ruumis piisavalt täpse ülevaate, võttes arvesse selle omadusi ning seisundit enne programmi või projekti elluviimist.²⁶ Sama kontrolli käigus tuleb direktiivi 2000/60 artiklis 4 määratletud keskkonnaeesmärkide saavutamiseks võtta arvesse kõiki muid asjakohaseid asjaolusid, näiteks mitme programmi või projekti võimaliku kumulatiivse mõju olemasolu või mitme mõjutatud pinnaveekogu olemasolu.

45. Juhul kui pädevad riiklikud ametiasutused jõuavad uurimise tulemusel järeldusele, et asjaomane programm või projekt võib pinnaveekogu seisundile avaldada ainult *ebaolulist ja tagasipööratavat* mõju ning et selle tulemusel ei toimu „halvenemist“ direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses, võib vastavale programmile ja projektile anda loa kõnealuse direktiivi alusel.

46. Kui seevastu pädevate liikmesriigi asutuste läbiviidud kontroll viib nende hinnangul selleni, et kõnealune programm või projekt võib põhjustada asjaomase pinnaveekogu seisundi „halvenemist“, tuleb kohaldada direktiivi 2000/60 artiklis 4 sätestatud erandeid.²⁷

47. Kuidas teha kindlaks, kas veekogu seisund võib „halveneda“ selle direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses, arvestades vaidlustatud sättes viidatud lühiajalist ja pikaajalist tagajärgedeta ajutist mõju?²⁸

48. Komisjon väidab oma kirjalikes seisukohtades, et direktiivi 2000/60 V lisa punktis 1.3.4 toodud tabelis esitatud seiresagedused – millele viitab kõnealuse direktiivi artikkel 8 – võiksid olla nendele pädevatele riiklikele asutustele, kes peavad andma loa konkreetsele projektile, võrdlusaluseks sellise lühiajalise ajutise mõju hindamisel, mis ei põhjusta „halvenemist“ selle sätte tähenduses. Need asutused võivad arvata, et ühekordne halvenemine, mille kõik tagajärjed on kadunud, st mille lõppedes oleks mõjutatud kvaliteedielement taas oma varasemas seisundis väiksema ajavahemiku jooksul kui nimetatud sagedused, ei pruugi kujutada endast „halvenemist“ direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses.

49. See argument mind ei veena. Ühest küljest ei tehta direktiivis 2000/60 vahet, kas „halvenemine“ on lühiajaline või pikaajaline. Vastupidi, kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikes 6 viidatakse veekogude seisundi „ajutisele“ halvenemisele, mis tähendab, et ka seda liiki halvenemine kuulub kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse. Samamoodi viitas Euroopa Kohus halvenemisele, isegi kui see on *ajutine*²⁹, st mööduv. Teisisõnu kuulub *ajutine* halvenemine sama direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i reguleerimisalasse.

50. Teisest küljest on direktiivi 2000/60 V lisa punktis 1.3.4 praktilisest seisukohast lähtudes sätestatud, et seireperioodi jooksul tuleks füüsikalis-keemilisi kvaliteedielemente näitavaid parameetreid jälgida erineva sagedusega. Mõni on ühe kuu pikkune, nagu prioriteetsete ainete

²⁶ Direktiivi 2000/60 II lisa punkt 1.3 käsitleb pinnaveekogudele iseloomulike võrdlustingimuste kehtestamist.

²⁷ Oma ettepanekus kohtuasjas Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324, punkt 79) lähtus kohtujurist Jääskinen samasugusest tõlgendusest, kui ta rõhutas, et *kui tegemist ei ole projektidega, mis praktiliselt ei mõjuta veekogude seisundit ja seega vesikonna majandamist, kuuluvad need veekogude seisundi halvenemise üldise keelu kohaldamisalasse, kuid võivad olla lubatud direktiivi 2000/60 artiklis 4 sätestatud erandite süsteemi kohaldades.*

²⁸ Prantsusmaa valitsus sedastas kohtuistungil, et Prantsuse õigus ei sisalda midagi, mis võimaldaks täpsustada selles sättes sisalduvate väljendite „ajutine“, „lühiajaline“ ja „pikaajaline“ ulatust, samuti ei ole need väljendid määratletud tekstides, mis ei ole õiguslikult siduvad, nagu valdkondlikud haldusjuhendid või asjakohased juhised.

²⁹ Vt käesoleva ettepaneku punktis 29 viidatud kohtupraktika.

puhul, mõni on kolme aasta pikkune, näiteks makroinvertebraatide ja kalade puhul, ning mõni kestab kuni kuus aastat, nimelt „tõkestamatus“ ja „morfoloogia“ puhul. Nende kahe viimase kvaliteedielemendi puhul oleks halvenemise kindlaksmääramisel arvesse võetav ajakriteerium kuus aastat.³⁰ Ma ei saa aru, kuidas saaks sellist halvenemist kvalifitseerida kui „ajutist ja lühiajalist“.

51. Teisisõnu ei tundu mulle direktiivi 2000/60 V lisa punktis 1.3.4 nimetatud viide seiresagedusele olevat asjakohane kriteerium hindamaks pinnaveekogu seisundi halvenemist, kuigi Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab künnis, millest alates on tuvastatud veekogu seisundi halvenemise vältimise kohustuse rikkumine, *olema võimalikult madal* ja see kohustus hõlmab *iga muutust*, mis võib ohustada direktiivi põhieesmärgi saavutamist.³¹

52. Igal juhul ei nähtu Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et asjaomased Prantsuse õigusnormid viitaksid nimetatud direktiivi V lisas sätestatud seiresagedustele.

53. Lisaks väidab Madalmaade valitsus, et sama direktiivi kohaldamisel valitakse esiteks tsükkel, sagedus ja vaatluspunktid nii, et mõõtmisandmed annaksid esindusliku ja usaldusväärse pildi kvaliteedielemendi või aine seisundist kogu pinnaveekogus. Teiseks teisendatakse igas vaatluspunktis saadud andmed üheks väärtuseks, mis koondatakse nii ruumiliselt kui ka ajaliselt. Lõpuks liigitatakse veekogus olev kvaliteedielement või aine, hinnates selle kvaliteedielemendi või aine arvutatud ja koondväärtust direktiivis 2000/60 sätestatud klassifitseerimisstandardite alusel.

54. Sellega seoses märgin, et Euroopa Kohus on otsustanud, et iga kontrollikoha rollist ja tähtsusest direktiiviga 2000/60 kehtestatud – eelkõige V lisa punktis 2.4 – põhjavee kvaliteedi seiresüsteemis nähtub, et ühe kvaliteedielemendi järgimata jätmisest ühes vaatluspunktis piisab, et tuvastada põhjaveekogumi seisundi halvenemine selle direktiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses. Kõnealuse direktiivi V lisa punkti 2.4 kohaselt peab vaatluspunktide asukoht nimelt andma *ühtse ja tervikliku ülevaate* põhjavee keemilise seisundi kohta igas vesikonnas. Selleks on selles sättes ette nähtud erinevad kriteeriumid nende vaatluspunktide valimiseks, mis peavad – nagu on kinnitatud direktiivi 2006/118/EÜ³² artikli 4 lõikes 3 – andma representatiivseid seireandmeid. Niisiis näitab ühe kvaliteedielemendi järgimata jätmine ainult ühesainsas vaatluspunktis, et vähemalt põhjaveekogumi märkimisväärse osa keemiline seisund on direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti b alapunkti i tähenduses halvenenud.³³

55. Komisjon märkis kohtuistungil, et ta ei näe Euroopa Kohtu eeltoodud kohtupraktikast lähtudes, kuidas saaks lühiajalist ja täielikult tagasipööratavat muutust kvalifitseerida pinnaveekogu seisundi puhul piisavalt representatiivseks ja oluliseks.

56. On küll tõsi, et see kohtupraktika puudutab põhjavett ja Euroopa Kohus viitas direktiivi 2000/60 V lisa punktile 2.4, mille kohaselt peab seirevõrk olema üles ehitatud selliselt, et ta annaks *ühtse ja tervikliku ülevaate* põhjavee keemilise seisundi kohta igas vesikonnas ning võimaldaks avastada pikaajalisi inimtegevusest tulenevaid kasvatudentse saasteainete hulgas.

³⁰ Käesoleval juhul ei ole kõnealuse programmi või projekti mõju eelhindamise raames küsimus mitte füüsikalise-keemiliste kvaliteedielementide seire *konkreetses tulemuses*, vaid selle mõju *potentsiaalses kestuses* asjaomase veekogu seisundile.

³¹ Vt käesoleva ettepaneku punktides 29 ja 31 viidatud kohtupraktika.

³² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv, mis käsitleb põhjavee kaitset reostuse ja seisundi halvenemise eest (ELT 2006, L 372, lk 19).

³³ 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punktid 113–115).

57. Samamoodi on aga pinnavee kohta selle direktiivi V lisa punktis 1.3 sätestatud, et „[a]rtikli 8 nõuete kohaselt moodustatakse pinnavee seirevõrk. Seirevõrk peab olema üles ehitatud selliselt, et see annaks *ühtse ja tervikliku ülevaate* ökoloogilise ja keemilise seisundi kohta igas vesikonnas ning võimaldaks veekogude jagamist viide astmesse vastavalt punktis 1.2 esitatud normmääratlustele“.³⁴ Nimetatud lisa punktis 1.3.1 on täpsustatud, et kontrolli tehakse valglapiirkonna representatiivsetes punktides, pidades silmas olemasoleva vee vooluhulka ja mahtu.

58. Peale selle on direktiivi 2000/60 põhjenduses 33 sätestatud, et samasse ökoloogilise ja hüdrooloogilise süsteemi kuuluvate pinna- ning põhjaveega seotud meetmed tuleb kooskõlastada. Selline kooskõlastamine ei ole siiski tagatud, kui tehakse vahet põhjavee ja pinnavee kvaliteedi vaatluspunktide esinduslikkusel.

59. Neil asjaoludel olen seisukohal, et põhjavee keemilise seisundi halvenemise hindamise üksikasjadega seotud kohtupraktika on üle kantav pinnaveele. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku asuda seisukohale, et ühe kvaliteedielemendi järgimata jätmine ainult ühesainsas vaatluspunktis näitab, et vähemalt pinnaveekogu märkimisväärse osa seisund on direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses halvenenud.

60. Lisan, et kohtuistungil väitis Madalmaade valitsus, et pinnaveekogu dünaamika on palju suurem kui põhjaveekogumi oma ning et seda mõjutavad looduslikud ja inimtegurid, näiteks sademed, põud, temperatuur, laevandus või puhketegevused. Sellise dünaamika tõttu ei saa pinnaveekogu seisundit määrata üheainsa mõõtmise põhjal konkreetsel ajal.

61. Tuletan siiski meelde, et pädevate riiklike asutuste kontroll on *ennetava iseloomuga* ja peab põhinema varem välja töötatud teaduslikel mudelitel.³⁵ Selle käigus peavad need ametiasutused uurima asjaomase programmi või projekti mõju ja tegema kindlaks, mil määral põhjustavad need ise veekogu seisundi halvenemist, sõltumata veekogu dünaamikast.

62. Kui pinnaveekogu seisund võib „halveneda“ kõnealuse sätte tähenduses, tuleb viidata direktiivi 2000/60 artiklis 4 sätestatud eranditele.

63. Kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikes 6 on sätestatud, et veekogude seisundi ajutist halvenemist ei loeta selle direktiivi nõuete rikkumiseks, kui see tuleneb loomulikest asjaoludest või vääramatust jõust, mis on erandlik või mida ei olnud võimalik ette näha, eelkõige äärmiselt suurtest üleujutustest või pikaajalisest põuast või ettenägematutest õnnetustest tingitud asjaoludest, kui on täidetud teatud tingimused.

64. Teisisõnu kohaldatakse seda erandit tagantjärele ja see puudutab halvenemise juhuslikke põhjuseid. Nagu Prantsuse valitsus on õigesti märkinud, jääb veekogu seisundi halvenemine, mida programm või projekt võib põhjustada, määratluse kohaselt väljapoole selle sätte kohaldamisala.

65. Lisaks on direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 7 sätestatud, et liikmesriigid ei riku siiski seda direktiivi, kui põhjavee head seisundit, head ökoloogilist seisundit või vajaduse korral head ökoloogilist potentsiaali ei saavutata või pinnaveekogu või põhjaveekogu seisundi halvenemist ei suudeta ära hoida uute muudatuste tõttu pinnaveekogu füüsilistes omadustes või muudatuste

³⁴ Kohtujuristi kursiiv.

³⁵ Vt käesoleva ettepaneku punkt 43.

tõttu põhjaveekogumite tasemes. Liikmesriikidele ei saa rikkumist ette heita ka juhul, kui suutmatuse ära hoida pinnaveekogu langemine väga heast seisundist heasse seisundisse tuleneb inimeste uuest püsivast arendustegevusest.³⁶

66. Teisisõnu kohaldatakse seda sätet uute muudatuste, täienduste või uute säästva arengu meetmete suhtes, tingimusel et teatavad kriteeriumid ja tingimused³⁷ on programmide ning projektide puhul täidetud.

67. Seega võib projekt, mis võib tuua veele kaasa kahjulikke tagajärgi, saada loa üksnes siis, kui direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 7 punktides a–d sätestatud nõuded on täidetud. Pädevad liikmesriigi asutused peavad enne projektile loa andmist kontrollima, kas need tingimused on täidetud, ilma et see piiraks võimaliku kohtuliku kontrolli tegemist.³⁸

68. Prantsuse valitsus märgib, et kui asuda seisukohale, et lühiajalist ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju tuleb arvesse võtta ja seega võib see õigustada keeldumist anda kõnealusele programmile või projektile luba, kahjustaks see direktiivi 2000/60 artikli 4 sätete sidusust. Tõepoolest, kuigi programmidele või projektidele, mis võivad põhjustada pinnaveekogu seisundi halvenemist, võib anda loa selle direktiivi artikli 4 lõike 7 alusel, siis programmid või projektid, millel on ainult lühiajaline ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutine mõju, võiksid olla sel põhjusel keelatud, ilma et samad sätted näeksid ette võimaluse teha nende suhtes erand. Selline tõlgendus tooks paradoksaalselt kaasa selle, et programmide või projektide suhtes, mis on ainsad, mis võivad põhjustada asjaomase pinnaveekogu seisundi halvenemist, kohaldatakse kõige vähem ranget keelukorda, kuna nende suhtes kehtivad erandid.

69. Ma ei nõustu selle argumentatsiooniga. Kõigi programmide või projektide suhtes kohaldatakse tõepoolest sama õiguslikku korda, kui need võivad põhjustada asjaomase pinnaveekogu seisundi „halvenemist“. Seega võib direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 7 alusel teha erandi isegi programmidele või projektidele, millel on ainult lühiajaline ja pikaajaliste tagajärgedeta ajutine mõju, kuid mis võivad põhjustada niisugust halvenemist.

70. Järelikult võib kõnealust erandit kohaldada projektide suhtes, millel võib olla lühiajaline negatiivne mõju pinnaveekogu seisundile, näiteks looduslikkuse taastamise toimingud, mis on keskkonnakaitse seisukohalt positiivsed, ja need võivad olla selles kontekstis lubatud.

71. Madalmaade valitsus rõhutas kohtuistungil, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 7 sätestatud erandi rakendamine tekitab liikmesriikidele probleeme, eelkõige seoses sellega kaasnevate kuludega.

72. Selle direktiivi eesmärk oli siiski vältida võimalikult suures ulatuses veekogude seisundi halvenemist. Selles mõttes, nagu on märgitud kõnealuse direktiivi põhjenduses 25, tuleks kehtestada keskkonnaalased eesmärgid tagamaks, et liidu kõikides osades saavutatakse pinnavee ja põhjavee hea seisund ning et liidu tasandil hoitaks ära vee seisundi halvenemine. Need ambitsioonikad eesmärgid toovad paratamatult kaasa liikmesriikidele kulusid, mis tunduvad praegust kliimamuutust silmas pidades veelgi õigustatumad.

³⁶ 1. juuni 2017. aasta kohtuotsus Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, punkt 29).

³⁷ Vt kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, punkt 59).

³⁸ 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).

73. Lõpuks viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus liidu veepoliitika juhtide poolt 4. ja 5. detsembril 2017³⁹ Tallinnas (Eesti) toimunud kohtumisel heaks kiidetud juhenddokumendile, mille kohaselt „[k]ui elemendi seisundit/potentsiaali mõjutatakse ainult ajutiselt lühikese aja jooksul ja selle taastumist võib oodata lühikese ajavahemiku jooksul loomulikult või leevendusmeetmete tulemusel ning sellega ei kaasne pikaajalisi kahjulikke tagajärgi, ei kujuta sellised kõikumised seisundi/potentsiaali halvenemist ja artikli 4 lõike 7 kohane test ei ole nõutav. Kui mõju veekogu seisundile/potentsiaalile on eeldatavasti püsiv või pikaajaline, tuleks sellise tegevuse suhtes kohaldada artikli 4 lõike 7 kohast testi“.⁴⁰

74. Prantsuse, Tšehhi ja Madalmaade valitsus viitavad sellele dokumendile, väites, et vaidlustatud säte on kooskõlas direktiivi 2000/60 artikliga 4.

75. Sellega seoses tuleb märkida, et vastavalt nimetatud dokumendis sisalduvale sõnaselgele märkusele ei ole dokument, mis on mõeldud mainitud direktiivi rakendamise hõlbustamiseks, õiguslikult siduv ega pruugi kajastada komisjoni seisukohti, kuna ainult Euroopa Kohus on pädev liidu õigust siduvalt tõlgendama.

76. Kuid nagu ma juba märkisin, ei tehta direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i sätestatud „halvenemise“ määratluses vahet lühiajalise ja pikaajalise halvenemise vahel. Ainus kriteerium, mida tuleb programmi või projekti heakskiitmise menetluses arvesse võtta, on see, kas seisund võib „halveneda“ selle sätte tähenduses või mitte. Seetõttu olen arvamusel, et nimetatud dokument ei kajasta selle direktiivi sisu, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus.

77. Võttes arvesse kõike eelnevat, leian, et direktiivi 2000/60 artikkel 4 ei võimalda liikmesriikidel, kui nad hindavad konkreetse programmi või projekti vastavust vee kvaliteedi halvenemise vältimise eesmärgile, jätta arvesse võtmata lühiajalist ja pikaajalist tagajärgedeta ajutist mõju pinnaveekogu seisundile. Kui pädevad liikmesriigi ametiasutused teevad programmile või projektile loa andmise menetluse käigus kindlaks, et see võib põhjustada pinnaveekogu seisundi „halvenemist“ nimetatud direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses ja nii, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, võib sellele programmile või projektile anda loa ainult siis, kui on täidetud nimetatud direktiivi artikli 4 lõike 7 punktides a–d sätestatud tingimused.

V. Ettepanek

78. Esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil d'État' (Prantsusmaa riiginõukogu) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et see ei võimalda liikmesriikidel, kui nad hindavad konkreetse programmi või projekti vastavust vee kvaliteedi halvenemise vältimise eesmärgile, jätta arvesse võtmata lühiajalist ja pikaajalist tagajärgedeta ajutist mõju pinnaveekogu seisundile. Kui pädevad liikmesriigi ametiasutused teevad programmile või projektile loa andmise menetluse käigus kindlaks, et see võib põhjustada pinnaveekogu seisundi „halvenemist“ nimetatud direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i

³⁹ Selle dokumendi pealkiri on „Veepoliitika raamdirektiivi ja ülejutuste direktiivi ühine rakendusstrateegia. Juhenddokument nr 36. Keskkonnaalaste eesmärkide täitmisest vabastamine artikli 4 lõike 7 kohaselt. Uued muudatused pinnaveekogude füüsilistes omadustes, muudatused põhjavee tasemes või inimeste uus püsiv arendustegevus“. Selle eri keeleversioonidega saab tutvuda järgmise internetilingi kaudu: https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/ef4bb326-cccf-4f90-a283-7bea542c7e48?p=1&n=10&sort=modified_DESC.

⁴⁰ Vt mainitud dokumendi lk 26 ja 27 [(eestikeelses versioonis lk 22)].

tähenduses ja nii, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, võib sellele programmile või projektile anda loa ainult siis, kui on täidetud nimetatud direktiivi artikli 4 lõike 7 punktides a–d sätestatud tingimused.