



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

1. juuli 2015*

Eelotsusetaotlus — Keskkond — Euroopa Liidu veepoliitika — Direktiiv 2000/60/EÜ — Artikli 4 lõige 1 — Pinnaveega seotud keskkonnaalased eesmärgid — Pinnaveekogu seisundi halvenemine — Siseveetee süvendusprojekt — Liikmesriikide kohustus mitte anda luba projektile, mis võib kaasa tuua pinnaveekogu seisundi halvenemise — Peamised kriteeriumid, mille alusel hinnata, kas veekogu seisund on halvenenud

Kohtuasjas C-461/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgericht'i (Saksamaa) 11. juuli 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. augustil 2013, menetluses

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV

versus

Saksamaa Liitvabariik,

menetluses osales:

Freie Hansestadt Bremen,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts, kodade presidendid A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda ja S. Rodin, kohtunikud A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (ettekandja), C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça ja F. Biltgen,

kohtujurist: N. Jääskinen,

kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 8. juuli 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV, esindaja: *Rechtsanwalt* R. Nebelsieck,
- Saksamaa Liitvabariik, esindaja: *Rechtsanwalt* W. Ewer,
- Freie Hansestadt Bremen, esindaja: *Rechtsanwalt* P. Schütte,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Tšehhi valitsus, esindaja: M. Smolek,
- Prantsusmaa valitsus, esindaja: S. Menez,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman ja J. Langer,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: J. Beeko, keda abistas *barrister* G. Facenna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: E. Manhaeve ja G. Wilms,

olles 23. oktoobri 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275), artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii.
- 2 Taotlus on esitatud Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (Saksamaa keskkonna- ja looduskaitseorganisatsioon) ja Saksamaa Liitvabariigi vahelises kohtuvaidluses Põhja-Saksamaal kavandatava Weseri jõe erinevate osade süvendamisprojekti üle, mille eesmärk on võimaldada suuremate konteinerlaevade juurdepääs Saksamaal asuvasse Bremerhaveni, Brake ja Bremeni sadamatesse.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2000/60 põhjendustes 16, 25 ja 32 on märgitud:

„(16) Vee kaitse ja säästev majandamine on vaja tugevamalt integreerida muude ühenduse tegevuspoliitika valdkondadega, nagu energia, transport, põllumajandus, kalandus, regionaalpoliitika ja turism.[...]

[...]

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

[...]

(32) Teatavatel eritingimustel võib olla alust anda vabastus edasise halvenemise ärahoidmise või hea seisundi saavutamise nõudest, kui nende nõuete täitmatajätmine tuleneb ettenägematutest või erakorralistest asjaoludest, eelkõige üleujutustest ja põudadest, või ülekaalukates üldistes huvides

olevatest uutest muudatustest pinnaveekogu füüsilistes tunnustes või põhjaveekogumi taseme muutmisest, tingimusel et on võetud kõik otstarbekad meetmed kahjuliku mõju vähendamiseks veekogu.”

4 Direktiivi 2000/60 artikkel 1 „Eesmärk” sätestab:

„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;

[...]”

5 Direktiivi artikli 2 „Mõisted” punktides 9, 17 ja 21–23 on märgitud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- 9) *oluliselt muudetud veekogu* – pinnaveekogu, mis inimtegevuse põhjustatud füüsiliste muudatuste tagajärjel on oma iseloomult liikmesriigi poolt vastavalt II lisa sätetele antud määratluse järgi oluliselt muutunud;

[...]

- 17) *pinnavee seisund* – üldmõiste, mis tähistab pinnaveekogu seisundit, mis määratakse kindlaks tema ökoloogilise või keemilise seisundi põhjal, olenevalt sellest, kumb on halvem;

[...]

- 21) *ökoloogiline seisund* – mõiste, mis tähistab veeökosüsteemide struktuuri ja funktsioneerimise kvaliteeti pinnavee puhul vastavalt V lisas toodud liigitusele;

- 22) *hea ökoloogiline seisund* – pinnaveekogu seisund, mis on selliseks liigitatud vastavalt V lisale;

- 23) *hea ökoloogiline potentsiaal* – oluliselt muudetud veekogu või tehisveekogu seisund, mis on selliseks liigitatud vastavalt V lisale;

[...]”.

6 Direktiivi artikli 3 „Halduskorralduse kooskõlastamine valglapiirkondades” lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid määravad kindlaks oma territooriumil asuvad vesikonnad ning määravad nad käesoleva direktiivi kohaldamiseks üksikute valglapiirkondade koosseisu. Väikesed vesikonnad võib vajaduse korral ühendada suuremate vesikondadega või liita väikeste naabervesikondadega, moodustades niiviisi ühe valglapiirkonna. Kui põhjavesi ei asu täielikult ühe vesikonna piires, tehakse selle ulatus kindlaks ja kõnealune põhjavesi määratakse lähima või kohaseima valglapiirkonna koosseisu. Rannikuveed määratakse kindlaks ja arvatakse ühe või mitme lähima või kohaseima valglapiirkonna koosseisu.”

7 Direktiivi 2000/60 artikli 4 „Keskkonnaalased eesmärgid” lõike 1 punktis a ning lõigetes 2 ja 6 on sätestatud:

„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;
- ii) kaitsevad, parandavad ja taastavad liikmesriigid kõiki pinnaveekogusid, kui alapunkti iii kohaldamisest tehis- ja oluliselt muudetud veekogude suhtes ei tulene teisiti, eesmärgiga saavutada pinnavee hea seisund hiljemalt 15 aastat pärast käesoleva direktiivi jõustumist vastavalt V lisa sätetele, järgides seejuures lõike 4 kohaselt kindlaks määratud tähtajapikendusi ja lõigete 5, 6 ja 7 kohaldamist ning ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist;
- iii) kaitsevad ja parandavad liikmesriigid kõiki tehisveekogusid ja oluliselt muudetud veekogusid eesmärgiga saavutada hea ökoloogiline potentsiaal ja pinnavee hea keemiline 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 ning ilma et see piiraks lõike 8 kohaldamist;

[...]

2. Kui antud veekogu suhtes kehtib rohkem kui üks lõikes 1 osutatud eesmärk, kohaldatakse neist kõige rangemat.

[...]

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 järgmisse ajakohastatud majandamiskavasse lisatakse kokkuvõtte kõnealuste asjaolude ning punktide a ja d kohaselt võetud või võetavate meetmete mõju kohta.”

8 Direktiivi artikli 4 lõige 7 näeb ette:

„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 säästvate 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 artikli 11 „Meetmeprogramm” lõikes 1 on sätestatud:

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

10 Direktiivi 2000/60 artikkel 13 „Vesikonna majandamiskavad” näeb lõikes 1 ette järgmist:

„Liikmesriigid tagavad, et iga täielikult nende territooriumi piires asuva valglapiirkonna jaoks koostatakse vesikonna majandamiskava.”

11 Direktiivi 2000/60 artikli 14 „Avalikkuse teavitamine ja konsulteerimine” lõikes 1 on kirjas:

„ Liikmesriigid soodustavad kõigi huvitatud poolte aktiivset osalemist käesoleva direktiivi rakendamises, eelkõige vesikonna majandamiskavade koostamises, ülevaatamises ja ajakohastamises. [...]”

Saksa õigus

12 31. juuli 2009. aasta föderalse veemajanduse korraldamise seaduse (*Wasserhaushaltsgesetz, BGBl. 2009 I, lk 2585*, edaspidi „WHG”) § 27 „Pinnavee puuduvad majandamisesmärgid” näeb põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis ette:

„1) Kui pinnaveekogud ei ole liigitatud tehisveekogudeks või oluliselt muudetud veekogudeks vastavalt §-le 28, majandatakse neid viisil, mis

1. hoiab ära nende ökoloogilise ja keemilise seisundi halvenemise, ja

2. säilitab hea ökoloogilise ja keemilise seisundi või on suunatud nende saavutamisele.

2) Pinnaveekogusid, mis on liigitatud tehisveekogudeks või oluliselt muudetud veekogudeks vastavalt §-le 28, majandatakse viisil, mis:

1. hoiab ära nende ökoloogilise potentsiaali ja keemilise seisundi halvenemise, ja

2. säilitab hea ökoloogilise potentsiaali ja hea keemilise seisundi või on suunatud nende saavutamisele.”

13 WHG § 31 lõike 2 esimeses lauses on sätestatud:

„Kui pinnavee head ökoloogilist seisundit ei suudeta säilitada või kui see seisund halveneb, ei käsitleta seda §-des 27 ja 30 nimetatud majandamisesmärkide rikkumisena, juhul kui:

1. see on pinnavee iseloomustavate füüsikaliste näitajate või põhjavee piesomeetrilise taseme uue muutumise tulemus,

2. kui selline muudatus seondub ülekaaluka üldise huviga või kui selle muudatuse soodne toime inimeste tervisele või turvalisusele või säästva arengu jaoks kaalub üles need soodsad aspektid, mida asjassepuutuvate majandamisesmärkide täitmine tooks kaasa keskkonnale ja üldsusele,

3. kui eesmärgi, milleni soovitakse jõuda vee seisundi muutmisega, ei ole võimalik saavutada muude sobivate meetmetega, mille negatiivne mõju keskkonnale oleks oluliselt väiksem, mis oleksid tehniliselt teostatavad ja mille hind ei oleks ebaproportsionaalselt kõrge, ning

4. kui on rakendatud kõiki praktikas sobivaid meetmeid selleks, et vähendada vee seisundile avaldatavat negatiivset mõju.”

14 2. aprilli 1968. aasta föderalse veeteede seaduse (*Bundeswasserstraßengesetz, BGBl. 1968 II, lk 173*) § 12 lõike 7 kolmas lause sätestab põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis:

„Süvendamisemeetmed peavad arvesse võtma [WHG] artiklites 27–31 sätestatud majandamisesmärke.”

15 Sama seaduse § 14 lõike 1 teises lauses on ette nähtud:

„Projekti heakskiitmisel tuleb arvesse võtta kõiki projektiga seotud avalikke ja erahuve, sealhulgas projekti mõju keskkonnale.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 16 Loodepiirkonna veeteede ja laevanduse direktoraat (Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest) kiitis riigi tasandi haldusasutusena oma 15. juuli 2011. aasta otsusega (edaspidi „heakskiitmisotsus“) heaks kolm projekti, mis puudutavad Weseri jõe kui riikliku tähtsusega siseveeteede süvendamist. Kõigi kolme projekti, mida võib üksteisest sõltumatult ellu viia, arendaja on Saksamaa Liitvabariigi veeteede ja laevanduse amet (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes).
- 17 Esimese projekti eesmärk on Außenweseri (Weseri estuaar) süvendamine avamerest kuni Bremerhaveni linnani. Selleks oli kavas süvendada Außenweseri faarvaatrit kuni 1,16 meetrit (m), et suured, kuni 13,5 m süvisega konteinerlaevad saaksid siseneda Bremerhaveni sadamasse loodete režiimist sõltumata. Projekt hõlmab ka Bremerhaveni sadama pöördekohta süvendamist, mille arendaja on Freie Hansestadt Bremen, menetlusse astuja põhikohtuasjas.
- 18 Teise projekti sisuks on Weseri jõe alamjooksu süvendamine Bremerhavenist ülesvoolu kuni Brake linnani, süvendades faarvaatrit kuni 1 m võrra, et kuni 12,8 m süvisega laevad saaksid siseneda sadamasse tõusuvee ajal.
- 19 Kolmas projekt puudutab Weseri jõe alamjooksu süvendamist Brakest ülesvoolu kuni Bremenini. Sellel jõeosal on kavas süvendada faarvaatrit nii, et kuni 11,1 m süvisega laevad saaksid siseneda Bremeni sadamasse tõusuvee ajal. Praegu saavad Bremeni sadamasse tõusuvee ajal siseneda laevad, mille süvis on kuni 10,7 m.
- 20 Kõnealuste projektide elluviimiseks tuleb süvendada jõepõhja faarvaatrites. Pärast esmast süvendussügavuse saavutamist tuleb nõutava sügavuse säilitamiseks teha korrapäraseid süvendustöid. Põhiosa jõe süvendus- ja hilisemate hooldustööde käigus teisaldatud pinnasest on kavas uputada juba varem selleks otstarbeks kasutatud kohtadesse Außenweseris ja Weseri alamjooksul.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et lisaks süvendamise ja teisaldatud pinnase uputamise otsesele mõjule avaldavad kõnesolevad projektid vastavatele jõeosadele muudki hüdroloogilist ja morfoloogilist mõju. Nimelt suureneb jõe voolukiirus nii tõusu kui mõõna korral, tõusuvee tase kerkib, mõõnavee tase langeb, osades Weseri alamjooksu lõikudes suureneb vee soolsus, riimveeala piir Weseri alamjooksul nihkub ülesvoolu, ning väljaspool faarvaatrit suureneb jõesängi põhja settiva muda kogus.
- 22 Mainitud veekogudest on Weseri üleminekuvesi ja loodetevöönd Brakest ülalpool liigitatud direktiivi 2000/60 artikli 2 punktis 9 toodud oluliselt muudetud veekogude alla. Außenweseri ala on rannikuvete alla kuuluvas osas liigitatud looduslikuks veekoguks. Lisaks on projektidega seotud hulk lisajögesid, millest osad on liigitatud looduslikeks, osad oluliselt muudetud veekogudeks.
- 23 Sellest lähtudes kontrollis loodepiirkonna veeteede ja laevanduse direktoraat heakskiitvas otsuses kõnealuste projektide kooskõla direktiivis 2000/60 ette nähtud eesmärgiga vältida veekogude seisundi halvenemist. Asutus jõudis järeldusele, et rannikuvett ei ohusta halvenemine nimetatud direktiivi tähenduses.
- 24 Seevastu võib kõnealune süvendusprojekt tema arvates avaldada negatiivset mõju teatavate Weseri osade praegusele seisundile, ilma et nende seisundiklassi tuleks muuta vastavalt direktiivi 2000/60 V lisale. Loodepiirkonna veeteede ja laevanduse direktoraat on seisukohal, et seisundi halvenemist ühe seisundiklassi piires ei tule käsitada asjaomase veekogu ökoloogilise potentsiaali või seisundi halvenemisena.
- 25 Teiseks analüüsis kõnealune asutus, kas on täidetud veekogu seisundi halvendamise keelust erandi tegemise tingimused, mis on sätestatud WHG § 31 lõikes 2 ja direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 7, ning vastas sellele jaatavalt.

- 26 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV vaidlustab heakskiitmisotsuse, väites, et peale planeeringute vastuvõtmist käsitlevate õigusnormide, keskkonnamõju hindamise seaduse (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) ja looduskaitsealaste õigusnormide, eelkõige loomastiku, taimestiku ja elupaikade ning lindude kaitset käsitlevate õigusnormide rikkumise on muu hulgas rikutud ka direktiivil 2000/60 põhinevaid veekaitsealaseid õigusnorme.
- 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et põhikohtuasja lahendamise sõltub kõnealuse direktiivi mitme sätte tõlgendamisest.
- 28 Neil asjaoludel otsustas Bundesverwaltungsgericht (liidu halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike – juhul kui ei ole kehtestatud erandit – keelduma heaks kiitmast projekti, kui see võib halvendada pinnaveekogu seisundit, või väljendab see sätte üksnes majandamise planeerimisega seonduvat eesmärki?
 2. Kas mõistet „seisundi halvenemine” direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ainult negatiivseid muutusi, mille tõttu tuleb veekogu liigitada madalamasse klassi vastavalt direktiivi V lisale?
 3. Kui vastus teisele küsimusele on eitav, siis millistel tingimustel esineb „seisundi halvenemine” direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses?
 4. Kas direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte ii ja iii tuleb tõlgendada nii, et need kohustavad liikmesriike – juhul kui ei ole kehtestatud erandit – keelduma heaks kiitmast projekti, kui see ohustab pinnavee hea seisundi või pinnavee hea ökoloogilise potentsiaali ja hea keemilise seisundi saavutamist direktiivis sätestatud ajal, või väljendab see sätte üksnes majandamise planeerimisega seonduvat eesmärki?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja neljas küsimus

- 29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esimese ja neljanda küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, sisuliselt teada, kas 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 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.
- 30 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb nende sätete ulatuse kindlaksmääramisel võtta arvesse mitte ainult nende sõnastust, vaid ka konteksti ja selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa need sätted on (vt eelkõige kohtuotsused Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, punkt 19; SFIR jt, C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punkt 24, ja Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 31), ning käesolevas asjas selle õigusakti ettevalmistavaid materjale.
- 31 Tuleb märkida, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkt i on vastupidi Saksamaa Liitvabariigi ja Madalmaade valitsuse arvamusele oma sõnastuselt imperatiivne, sätestades, et „[liikmesriigid rakendavad] vajalikke meetmeid, et ära hoida kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine”. Mõiste „rakendavad” sisaldab liikmesriikide kohustust sel moel toimida.

- 32 Sarnaselt eelotsusetaotluse esitanud kohtule tuleb konkreetse projekti heakskiitmist pidada selliseks rakendamiseks.
- 33 Peale selle võtavad liikmesriigid direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a kohaselt „majandamiskavas nimetatud meetmeprogrammide elluviimisel” vajalikud meetmed, vältimaks pinnaveekogude seisundi halvenemist ning saavutamaks selle seisundi säilitamine ja parandamine. Mõiste „elluviimine” kasutamise põhjal võib seda sätet tõlgendada nii, et see sisaldab kohustusi, mida pädevad asutused peavad veekaitsealaste õigusnormide raames konkreetseid projekte heaks kiites täitma.
- 34 Samuti tuleb meenutada, 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 Euroopa Liidus üldise vee kaitse ja säästva kasutuse põhimõtete ja struktuuride kooskõlastamise ja integreerimise ning kaugemas perspektiivis ka edasiarendamise. Direktiiviga sätestatud ühiseid põhimõtteid ja üldist tegevusraamistikku peavad liikmesriigid edasi arendama, võttes direktiivis sätestatud tähtaegade jooksul vastu konkreetseid meetmeid. Siiski ei ole direktiivi eesmärk liikmesriikide veevaldkonda reguleeriva seadusandluse täielik ühtlustamine (kohtuotsused komisjon *vs.* Luksemburg, C-32/05, EU:C:2006:749, punkt 41, ja komisjon *vs.* Saksamaa, C-525/12, EU:C:2014:2202, punkt 50).
- 35 Direktiivi põhjendus 25 kinnitab, et tuleks kehtestada keskkonnavalased eesmärgid tagamaks, et liidu kõikides osades saavutatakse pinnavee ja põhjavee hea seisund ning et liidu tasandil hoitaks ära vee seisundi halvenemine.
- 36 Direktiivi 2000/60 artikli 1 punkti a kohaselt on selle direktiivi eesmärk kehtestada maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitse raamistik, mis hoiab ära veeökosüsteemide ning otseselt veeökosüsteemidest sõltuvate maismaaökosüsteemide seisundi halvenemist ning kaitseb ja parandab nende seisundit.
- 37 Seega on direktiivi 2000/60 lõppeesmärk saavutada koordineeritud tegevuse abil liidus kõigi pinnaveekogude „hea seisund” 2015. aastaks.
- 38 Direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 1 on täpsustatud, millised keskkonnavalased eesmärgid tuleb liikmesriikidel saavutada.
- 39 Säte näeb ette kaks eraldiseisvat, kuid sellegipoolest olemuslikult seotud eesmärki. Esiteks peavad liikmesriigid direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i kohaselt rakendama vajalikke meetmeid, et ära hoida kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine (halvenemise ärahoidmise kohustus). Teiseks kaitsevad, parandavad ja taastavad liikmesriigid vastavalt artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktidele ii ja iii kõiki pinnaveekogusid eesmärgiga saavutada nende hea seisund hiljemalt 2015. aasta lõpuks (parandamiskohustus).
- 40 Need kaks eesmärki nähtuvad direktiivi 2000/60 ettevalmistavatest materjalidest. Mis puudutab kohustust hoida ära pinnavee halvenemine, siis võisid kõnesolevad sätted nende esialgses versioonis tähendada, et pärast seda, kui direktiiv 2000/60 on vastu võetud, on lubatud „heast seisundist” kõrgemasse seisundiklassi liigitatud veekogude seisundi halvenemine kuni selleni, mil nende seisund hinnatakse „heaks”. Seetõttu tegi parlament muudatusettepaneku, mis võimaldaks vahet teha kohustusel jõuda „hea seisundini” ning kohustusel hoida ära halvenemist, ning pakkus variandi lisada direktiivi artikli 4 lõikesse 1 uus taane, mis kehtestaks just viimati nimetatud kohustuse.
- 41 Nii parandamiskohustuse kui ka veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustusega soovitakse saavutada liidu seadusandja poolt kvaliteedi osas seatud eesmärgid, see tähendab pinnaveekogude hea seisundi, hea ökoloogilise potentsiaali ja hea keemilise seisundi säilitamine ja taastamine.

- 42 Tagamaks, et liikmesriigid saavutaksid eespool nimetatud keskkonnaalased eesmärgid, sisaldab direktiiv 2000/60 terve rea sätteid, eelkõige direktiivi artiklid 3, 5, 8, 11 ja 13 ning V lisa, millega kehtestatakse, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 43–52 selgitab, kompleksne ja mitut täpselt reguleeritud etappi hõlmav menetlus, et liikmesriikidel oleks võimalik võtta vajalikke meetmeid, lähtudes oma territooriumil paiknevate veekogude tunnustest ja neile iseloomulikest joontest.
- 43 Need aspektid kinnitavad tõlgendust, mille kohaselt direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkt a ei piirdu üksnes majandamise planeerimisega seonduvate eesmärkide programmilise sõnastamisega, vaid sellel on direktiiviga ette nähtud menetluse igas etapis siduv mõju, niipea kui asjaomase veekogu ökoloogiline seisund on kindlaks tehtud.
- 44 Ka direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 7 sätestatud erandid, mille kohaldamise tingimusi analüüsis põhikohtuasja vastustaja, kuid mille kohta ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimusi esitanud, kinnitavad tõlgendust, mille kohaselt on veekogude seisundi halvenemise ärahoidmine siduv.
- 45 Sellega seoses on oluline märkida, et nimetatud erandid koosnevad erinevatest kategooriatest. Artikli 4 lõikes 7 on muu hulgas sätestatud, et „[l]iikmesriigid ei riku siiski käesolevat direktiivi, kui [...] pinnaveekogu või põhjaveekogumi seisundi halvenemist ei suudeta ära hoida uute muudatuste tõttu pinnaveekogu füüsilistes omadustes või muudatuste tõttu põhjaveekogumite tasemes”.
- 46 Seda erandit saab kohaldada siiski vaid tingimusel, et on võetud kõik võimalikud meetmed, leevendamaks kahjulikku mõju asjaomase veekogu seisundile, ning et vastavad muudatused kajastuvad meetmeprogrammides ja majandamiskavades.
- 47 Sellega seoses tuleb rõhutada, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 7 sätestatud erandite kategooriate struktuur võimaldab järeldada, et direktiivi artikkel 4 ei sisalda mitte üksnes põhimõttelisi kohustusi, vaid puudutab ka konkreetseid projekte. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 78 nimelt märkis, kohaldatakse erandeid eelkõige siis, kui eesmärkide järgimata jätmine on veekogu füüsikaliste omaduste uute muudatuste tagajärg ning kui sellest tulenevad negatiivsed mõjud. See võib olla projektidele uute lubade andmise tagajärg. Õigupoolest ei saa projekti ja majandamiskava elluviimist käsitleda eraldi.
- 48 Seega kehtib nende projektide suhtes veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus, mis on sätestatud direktiivi 2000/60 artiklis 4. Küll aga võib need projektid artiklis 4 ette nähtud erandeid kohaldades heaks kiita.
- 49 Euroopa Komisjon väidab oma kirjalikes seisukohtades, et veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus on veekogude seisundi parandamise nõude eesmärk. Sellega seoses tuleb märkida, et liidu seadusandja on veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustusele andnud iseseisva staatuse, mitte aga piirdunud veekogude seisundi parandamise kohustust toetava instrumendiga.
- 50 Sellest nähtub, et juhul kui ei ole kehtestatud erandit, tuleb vältida veekogu seisundi igasugust halvenemist, sõltumata pikemaajalistest plaanidest majandamiskavades ja meetmeprogrammides. Veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus on direktiivi 2000/60 rakendamise igas etapis siduv ja kehtib kõikidele sellise veekogu tüüpidele ja seisunditele, mille kohta on koostatud või mille kohta oleks tulnud koostada majandamiskava. Asjaomane liikmesriik peab seega keelduma kiitmast heaks projekti, kui see võib halvendada asjaomase veekogu seisundit või ohustada pinnaveekogude hea seisundi saavutamist, välja arvatud juhul, kui kõnealusele projektile saab kohaldada mõnda direktiivi artikli 4 lõikes 7 sätestatud erandit.

51 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb esimesele ja neljandale küsimusele vastata, 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.

Teine ja kolmas küsimus

52 Teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas pinnaveekogu seisundi halvenemise mõistet direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ainult muutusi, mille tõttu tuleb veekogu liigitada madalamasse klassi vastavalt direktiivi V lisale (seisundiklasside teooria). Kui vastus sellele küsimusele on eitav, st kui see mõiste hõlmab kõiki kõnealuse veekogu muudatusi (*status quo* teooria), soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, milliste kriteeriumide alusel võib järeldada, et tegemist on pinnaveekogu seisundi halvenemisega.

53 Tuleb nentida, et pinnaveekogu seisundi halvenemise mõistet ei ole direktiivis 2000/60 määratletud.

54 Sellega seoses olgu meenutatud, et kui selline määratlus liidu õiguses puudub, siis tuleb kõnealuse mõiste tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisel võtta Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt arvesse nii asjaomase liidu õiguse sätte sõnastust kui ka selle konteksti (vt eelkõige kohtuotsused Lundberg, C-317/12, EU:C:2013:631, punkt 19; SFIR jt, C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punkt 24, ning Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, punkt 31).

55 Direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i sõnastus toetab tõlgendust, mille kohaselt pinnaveekogu seisundi halvenemise mõiste hõlmab ka sellist halvenemist, mis ei too kaasa veekogu liigitamist madalamasse klassi. Selles sättes on sõnaselgelt öeldud, et tuleb ära hoida kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine. Direktiivi artikli 2 punktis 17 toodud määratluse kohaselt on pinnavee seisund üldmõiste, mis tähistab pinnaveekogu seisundit, mis määratakse kindlaks tema ökoloogilise või keemilise seisundi põhjal, olenevalt sellest, kumb on halvem. Seega on direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i ette nähtud üldine kohustus hoida ära pinnaveekogude seisundi halvenemine, ilma et oleks mainitud võimalikku klassimuutust, ning üksnes direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktides ii ja iii on pinnaveekogude seisundi parandamise kohustusega seoses viidatud direktiivi V lisale.

56 Enne kui kontrollida, kas seda grammatilist tõlgendust kinnitavad ka pinnaveekogu seisundi halvenemise mõiste kontekst ja direktiivi 2000/60 eesmärgid, tuleb meenutada, et pinnaveekogude seisundi hindamine põhineb viit klassi hõlmava ökoloogilise seisundi analüüsil, nagu selgitab kohtujurist oma ettepaneku punktides 91–97.

57 Ökoloogilise kvaliteedi suhtarvude väljatöötamise etapis jagavad liikmesriigid iga pinnaveekategooria ökoloogilise kvaliteedi suhtarvud viide klassi, kasutades bioloogiliste kvaliteedielementide piirväärtust, mis tähistab piiri eri seisundiklasside vahel, nimelt väga hea, hea, keskmine, mitterahuldav ja halb. Seisundite vahelised piirid tuleb kindlaks määrata interkalibreerimismeetodi abil, nii et geograafiliselt samasse interkalibreerimise gruppi kuuluvad liikmesriigid võrdlevad oma riigi seiresüsteemide klassifitseerimistulemusi iga bioloogilise elemendi ja iga pinnaveekogutüübi osas ning hindavad tulemusi direktiivi V lisa punktis 1.2 toodud normmääratlustega.

58 Nagu aga tuleneb direktiivi 2000/60 V lisa punkti 1.4.1. alapunktist iii, kasutatakse interkalibreerimise tulemusi siiski ainult „väga hea”, „hea” ja „keskmise” seisundiklassi piiritlemiseks. Piirväärtused liikmesriikide kaupa on ära toodud komisjoni 20. septembri 2013. aasta otsuses 2013/480/EL, millega

kehtestatakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2000/60/EÜ interkalibreerimise tulemusel liikmesriikide seiresüsteemide klassifikatsioonide väärtused ja tunnistatakse kehtetuks otsus 2008/915/EÜ (ELT L 266, lk 1).

- 59 Pealegi liigitatakse seoses pinnavee kategooriaga direktiivi 2000/60 V lisa punkti 1.4.2. alapunkti i kohaselt veekogu ühe astme võrra madalamasse klassi niipea, kui mõnd kvaliteedielementi iseloomustav suhtarv (ratio) osutub madalamaks kui hetkel kehtiva klassi vastav näitaja. See nn *one out all out* reegel seondub „pinnavee seisundi” määratlusega, mis on toodud direktiivi artikli 2 punktis 17, mille kohaselt määratakse seisund kindlaks veekogu ökoloogilise või keemilise seisundi põhjal, olenevalt sellest, kumb on halvem.
- 60 Direktiivi 2000/60 artikli 2 punkti 21 kohaselt väljendab ökoloogiline seisund veeökosüsteemide struktuuri ja funktsioneerimise kvaliteeti pinnavee puhul vastavalt V lisas toodud liigitusele, mis klassifitseerib need ökoloogilise seisundi liigitused normmääratlusteks.
- 61 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 99 märkis, kinnitatakse need näitajad seisundiklasside vaheliste piirväärtuste kindlaksmääramisel aga väga laialdskaalal. Klassid on seega vaid vahend, mis piirab liikmesriikide laia kaalutusruumi nende kvaliteedielementide kindlaksmääramisel, mis kirjeldavad teatud konkreetse veekogu tegelikku seisundit. Just sel põhjusel ei ole direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i viidatud V lisale, kuna pinnaveekogude seisundi halvenemise mõiste on üldmõiste.
- 62 Selle mõiste teistsugune tõlgendus võtaks seevastu liikmesriikidelt ära motivatsiooni vältida pinnaveekogu seisundi halvenemist ühe seisundiklassi piires. Kuna pinnaveekogu klassifitseerimine sõltub nimelt kohaldatavate parameetrite kõige halvemast näidust, võiksid kõik ülejäänud näidud langeda, ilma et sel oleks õiguslikke tagajärgi.
- 63 Kui kohaldada *one out all out* reeglit koos seisundiklasside teooriaga, siis ei kohalduks kõige madalamasse klassi kuuluvatele veekogudele nende seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus. Pärast veekogu liigitamist sellesse seisundiklassi ei oleks nimelt seisundi halvenemine juriidiliselt enam võimalik. Direktiivi 2000/60 eesmärki arvestades tuleks seda tüüpi veekogudele pöörata aga veemajanduse alal erilist tähelepanu.
- 64 Seda tõlgendust kinnitab direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 5 punkt c, milles on sõnaselgelt sätestatud, et oluliselt muudetud pinnaveekogude, mille puhul liikmesriigid võivad seada leebemad keskkonnaalased eesmärgid, seisundi edasine halvendamine on keelatud.
- 65 Pealegi nõrgestaks seisundiklasside teooria kohaldamine kõrgematesse klassidesse kantud veekogude kaitset. Lähtudes sellest, et veekogud klassifitseeritakse kohaldatavatest parameetritest kõige halvema alusel, ei muudaks teiste elementide oluline halvenemine asjaomase veekogu klassifitseerimist, seni kuni see ei tooks kaasa madalamasse klassi liigitamist.
- 66 Seevastu juhul, kui mõiste „halvenemine” tõlgendamisel viidata kvaliteedielemendile või ainele, jääb veekogu seisundi halvenemise ärahoidmise kohustuse kasulik toime tervikuna püsima, kuna see hõlmaks igasuguseid muutusi, mis võivad kahjustada direktiivi 2000/60 põhieesmärgi saavutamist, nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 105.
- 67 Mis puudutab kriteeriume, mille alusel otsustada, kas veekogu seisund on halvenenud, siis tuleb meenutada, et direktiivi 2000/60 artiklist 4, eelkõige selle lõigete 6 ja 7 ülesehitusest tuleneb, 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 madal.

- 68 Vastupidi Saksamaa Liitvabariigi arvamusele ei saa direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i sõnastusest tuletada tõlgendust, mille kohaselt üksnes „olulised kahjustused” kujutavad endast veekogu seisundi halvenemist; sellise tõlgenduse aluseks on sisuliselt tasakaalu leidmine ühelt poolt veekogudele avalduva negatiivse mõju ja teiselt poolt veemajanduslike huvide vahel. Lisaks tuleb sedastada, nagu väidab põhikohtuasja hageja, et selline tõlgendus ei võta arvesse erinevust, mis on direktiivis veekogu seisundi halvenemise ärahoidmise kohustuse ja direktiivi artikli 4 lõikes 7 toodud erandite põhjenduste vahel, kuna vaid viimased sisaldavad huvide kaalumise aspekte.
- 69 Seega tuleb komisjoniga nõustudes sedastada, et pinnaveekogu „seisundi halvenemisega” direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses on tegemist niipea, kui vähemalt üks kvaliteedielement direktiivi V lisa tähenduses langeb klassi võrra allapoole, isegi kui see langus ei too kokkuvõttes kaasa kogu pinnaveekogu madalamat klassifitseerimist. Kui aga asjaomane kvaliteedielement selle lisa tähenduses on juba kõige madalamasse klassi kantud, siis tähendab selle elemendi igasugune halvenemine pinnaveekogu „seisundi halvenemist” artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses.
- 70 Eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et pinnaveekogu seisundi halvenemise mõistet direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i tuleb tõlgendada nii, et halvenemisega on tegemist niipea, kui vähemalt üks kvaliteedielement direktiivi V lisa tähenduses on langenud klassi võrra allapoole, isegi kui see langus ei too kaasa kogu pinnaveekogu madalamat klassifitseerimist. Kui aga asjaomane kvaliteedielement selle lisa tähenduses on juba kõige madalamasse klassi kantud, siis tähendab selle elemendi igasugune halvenemine pinnaveekogu „seisundi halvenemist” artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses.

Kohtukulud

- 71 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamiseiga seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, 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.**
- 2. Pinnaveekogu seisundi halvenemise mõistet direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i tuleb tõlgendada nii, et halvenemisega on tegemist niipea, kui vähemalt üks kvaliteedielement direktiivi V lisa tähenduses langeb klassi võrra allapoole, isegi kui see langus ei too kaasa kogu pinnaveekogu madalamat klassifitseerimist. Kui aga asjaomane kvaliteedielement selle lisa tähenduses on juba kõige madalamasse klassi kantud, siis tähendab selle elemendi igasugune halvenemine pinnaveekogu „seisundi halvenemist” artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses.**

Allkirjad