



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

9. juuli 2020*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Keskkonnastatus – Direktiiv 2004/35/EÜ – I lisa kolmanda lõigu teine taane – Kahjustus, mida võib mitte kvalifitseerida „oluliseks kahjustuseks“ – Mõiste „territooriumi tavaline majandamine, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides või nii nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud“ – Artikli 2 punkt 7 – Mõiste „ametialane tegevus“ – Tegevus, millega tegeldakse üldsuse huvides seadusest tuleneva volituse alusel – Hõlmamine või hõlmamata jätmine

Kohtuasjas C-297/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) 26. veebruari 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. aprillil 2019, menetluses

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV

versus

Kreis Nordfriesland,

menetluses osalesid:

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president J.-C. Bonichot (ettekandja), kohtunikud M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader ja N. Jääskinen,

kohtujurist: H. Saugmandsgaard Øe,

kohtusekretär: osakonna juhataja D. Dittert,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV, esindaja: *Rechtsanwalt* J. Mittelstein,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Kreis Nordfriesland, esindaja: *Rechtsanwalt* G. Koukakis,
- Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts, esindaja: *Rechtsanwältin* C. Brandt,
- Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller ja Sonja Eisenberg,
- Euroopa Komisjon, esindajad: A. C. Becker ja G. Gattinara,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT 2004, L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357) artikli 2 punkti 7 ja I lisa kolmanda lõigu teist taanet.
- 2 Taotlus on esindatud menetluses, mille pooled on Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein eV (edaspidi „Naturschutzbund Deutschland“) ja Kreis Nordfriesland (Põhja-Friisimaa kreis, Saksamaa) seoses keskkonnakahjustuse piiramise ja parandamise meetmetega, mille võtmist nõudis Naturschutzbund Deutschland.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2004/35

- 3 Direktiivi 2004/35 põhjendustes 1–3, 8 ja 9 on märgitud:

- „(1) Ühenduses on käesoleval ajal mitmeid saastatud piirkondi, mis on märgatavaks ohuks inimeste tervisele ning bioloogilise mitmekesisuse vähenemine on viimastel aastakümnetel tunduvalt kiirenenud. Kui midagi ette ei võeta, võivad kõnealused piirkonnad tulevikus veelgi rohkem saastuda ning bioloogiline mitmekesisus väheneda. Hoides võimalikult ulatuslikult ära keskkonnakahjustusi ja neid parandades, on võimalik kaasa aidata asutamislepingus kehtestatud ühenduse keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamisele ja põhimõtete järgimisele. Keskkonnakahjustuste parandamise viisi kohta otsuste vastuvõtmisel tuleb arvestada kohalike tingimustega.
- (2) Keskkonnakahjustuste ärahoidmisel ja parandamisel tuleks järgida asutamislepingus toodud põhimõtet „saastaja“ maksab ja säästva arengu põhimõtet. Ergutamaks ettevõtjaid rakendama meetmeid ja välja töötama menetlusi keskkonnakahjustusega seotud riski minimeerimiseks, peaks käesoleva direktiivi peamiseks põhimõtteks seetõttu olema, et ettevõtja, kelle tegevus on põhjustanud keskkonnakahjustuse või sellise kahjustuse tekkimise otsese ohu, tuleb lugeda majanduslikult vastutavaks.

- (3) Käesoleva direktiivi eesmärki ehk keskkonnakahjustuste ühiskonnale mõistlike kuludega ärahoidmist ja parandamist taotleva ühtse süsteemi rajamist ei ole võimalik piisavalt saavutada liikmesriikide jõul, vaid seda on käesoleva direktiivi ulatuse tõttu ning ühenduse muude õigusnormidega, näiteks nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiiviga 79/409/EMÜ [loodusliku linnustiku] kaitse kohta [(EÜT 1979, L 103, lk 1; ELT eriväljaanne 15/01, lk 98)], nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiviga 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta [(EÜT 1992, L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102)] ning ühenduse veepoliitika raames väljaantud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2000. aasta direktiiviga 2000/60/EÜ [(EÜT 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 15/05, lk 275)] seonduva mõju tõttu võimalik paremini teostada ühenduse tasemel, rakendades meetmeid [EÜ] asutamislepingu artiklis 5 kehtestatud subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt. Nimetatud artikliga sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev direktiiv kaugemale sellest, kui on vaja nimetatud eesmärgi saavutamiseks.

[...]

- (8) Käesolevat direktiivi tuleks keskkonnakahjustuste suhtes kohaldada selliste ametialaste tegevuste suhtes, mis põhjustavad ohtu inimeste tervisele või keskkonnale. Selliste tegevuste määratlemisel tuleks põhimõtteliselt viidata ühenduse asjakohastele õigusnormidele, milles kehtestatakse nõuded teatud tegevustele ja toimingutele, mis loetakse olevat potentsiaalselt või tegelikult ohtlikud inimeste tervisele või keskkonnale.
- (9) Käesolevat direktiivi tuleks kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatava kahju suhtes peale selle kohaldada ka ametialastele tegevustele, mis ei ole ühenduse õigusnormides otseselt või kaudselt määratletud sellisteks, mis põhjustaksid tegelikku või potentsiaalset ohtu inimeste tervisele või keskkonnale. Sellistel juhtudel peaks ettevõtja käesoleva direktiivi kohaselt vastutama ainult juhul, kui ta on toiminud süüliselt või hooletult.“

- 4 Direktiivi artikkel 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi eesmärgiks on luua põhimõttel „saastaja maksab“ põhinev keskkonnavastutuse süsteem keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks.“

- 5 Sama direktiivi artiklis 2 on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. *keskkonnakahjustus* –

- a) kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju, millel on kõnealuste liikide või elupaikade soodsa kaitsestaatuse saavutamise või säilitamise seisukohast märgatav kahjulik mõju. Sellise mõju tähtsust tuleb hinnata baasolukorra suhtes, võttes arvesse I lisas kindlaks määratud kriteeriume.

Kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju ei hõlma varem avastatud kahjulikku mõju, mis on põhjustatud ettevõtjate sellistest tegudest, millele asjakohased asutused on andnud selgesõnalise loa vastavalt direktiivi [92/43] artikli 6 lõigete 3 ja 4 või artikli 16 või direktiivi [79/409] artikli 9 täidesaatvatele sätetele või, ühenduse õigusnormidega mittereguleeritavate elupaikade ja liikide korral, vastavalt looduskaitsealastele riigisistele õigusnormidele;

[...]

3. *kaitsealused liigid ja looduslikud elupaigad:*

- a) direktiivi [79/409] artikli 4 lõikes 2 nimetatud või selle I lisas loetletud või direktiivi [92/43] II ja IV lisas loetletud liigid;
- b) direktiivi [79/409] artikli 4 lõikes 2 nimetatud või selle I lisas loetletud või direktiivi [92/43] II lisas loetletud elupaigad või liigid ning direktiivi [92/43] I lisas loetletud looduslikud elupaigad ja direktiivi [92/43] IV lisas loetletud liikide paljunemiskohad või puhkealad ja
- c) liikmesriigi otsusel muud elupaigad või liigid, mida ei ole kõnealustes lisades loetletud, kuid millele liikmesriik näeb ette samaväärse otstarbe kui on sätestatud nimetatud kahes direktiivis;

[...]

6. *ettevõtja* – füüsiline või juriidiline isik, nii era- kui riiklikku sektorit esindav, kes teostab või juhib ametialast tegevust või, kui liikmesriigi õigusnormides nii sätestatakse, kellele on antud kõnealuse tegevuse tehnilise funktsioneerimise üle otsustav majanduslik võim, sealhulgas kõnealuse tegevuse kohta väljaantud loa valdaja või isik, kes registreerib kõnealust tegevust või esitab selle kohta teavet;

7. *ametialane tegevus* – tegevus, mida teostatakse majandusliku tegevuse, tehingu või ettevõtte vormis, sõltumata sellest, kas see tegevus on oma olemuselt eraviisiline või riiklik, tulunduslik või mittetulunduslik;

[...]“.

- 6 Selle direktiivi artikli 3 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse järgmiste kahjustuste suhtes:

- a) keskkonnakahjustused, mis on põhjustatud III lisas loetletud ametialaste tegevuste teostamisest, ja keskkonnakahjustuste otsene oht, mis on tingitud mis tahes sellisest tegevusest;
- b) ametialaste tegevuste poolt kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud muud kahjustused kui need kahjustused, mis on loetletud III lisas, ja kõnealuste kahjustuste otsene oht, mis on tingitud nimetatud tegevustest, kui ettevõtja on toiminud süüliselt või hooletult.“

- 7 Direktiivi 2004/35 artikli 19 lõikes 1 on selle direktiivi ülevõtmise tähtpäevaks kehtestatud 30. aprill 2007, kusjuures sama direktiivi artiklis 20 on sätestatud, et see direktiiv jõustub *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamise päeval, st 30. aprillil 2004.

- 8 Kõnealuse direktiivi I lisas „Artikli 2 lõike 1 lõigus a käsitletavat kriteeriumid“ on ette nähtud:

„Selliste kahjustuste tähtsust, mis mõjuvad kahjulikult looduslike elupaikade või liikide kaitse soodsa taseme saavutamisele või säilitamisele, tuleb hinnata suhtes nende kaitstuse tasemesse kahjustuse tekkimise hetkel, nende poolt täidetavatesse funktsioonidesse või loodusliku uuenemise võimesse. Baasolukorra märgatavad kahjulikud muutused tuleb määratleda järgmiste mõõdetavate andmete alusel:

- isendite arv, nende esinemise tihedus või levikuala,
- teatud isendite või kahjustatud territooriumi tähtsus suhtes kõnealuse liigi või elupaiga kaitsmisesse, liigi või loodusliku elupaiga harukordsus (hinnatuna lokaalselt, regionaalselt ja laiemal, sealhulgas ühenduse tasandil),

- liigi levimisvõime (vastavalt kõnealuse liigi või populatsiooni dünaamikale), selle eluvõimelisus või loodusliku elupaiga loodusliku uuenemise võime (vastavalt antud liikidele või nende populatsioonile omasele dünaamikale),
- liigi või loodusliku elupaiga võime, rakendamata muid meetmeid kui tõhusamaid kaitsemeetmeid, taastuda kiiresti pärast kahjustust sellisesse seisundisse, mis loob ainult tänu liigi või loodusliku elupaiga dünaamikale olukorra, mida võib lugeda baasolukorrale vastavaks või sellest paremaks.

Kahjustused, millel on tõestatav mõju inimeste tervisele, tuleb klassifitseerida olulisteks kahjustusteks.

Järgmisi kahjustusi ei [tule] klassifitseeri[da] märgatavateks kahjustusteks:

- kahjulikud muutused, mis on väiksemad kui kõnealuse liigi või loodusliku elupaiga suhtes normaalseks loetavad looduslikud varieerumised,
- kahjulikud muutused, mis on tingitud looduslikest põhjustest või tulenevad meetmetest, mis kuuluvad territooriumi tavalise majandamise hulka nii, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides või nii nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud,
- liikidele või looduslikele elupaikadele põhjustatud kahjustused, mille suhtes on tehtud kindlaks, et liigid või looduslikud elupaigad taastuvad kiiresti ja ilma spetsiaalsete meetmeteta kas baasolukorda või sellisesse olukorda, mis loob ainult tänu liigi või loodusliku elupaiga dünaamikale seisundi, mida võib lugeda baasolukorrale vastavaks või sellest paremaks.“ [täpsustatud sõnastus]

Elupaigadirektiiv

- 9 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; edaspidi „elupaigadirektiiv“) artikli 1 punktis j on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

j) *ala* – geograafiliselt määratletud ala, mille piirid on selgelt märgitud“.

- 10 Direktiivi artiklis 2 on ette nähtud:

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitsmisega kaasa aidata bioloogilise mitmekesisuse säilimisele liikmesriikide Euroopa territooriumil, kus kohaldatakse asutamislepingut.

2. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmed on kavandatud ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ning looduslike looma- ja taimeliikide soodsa kaitsestaatuse säilitamiseks või taastamiseks.

3. Käesoleva direktiivi kohaselt võetud meetmetes võetakse arvesse majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi ning piirkondlikke ja kohalikke iseärasusi.“

Linnudirektiiv

- 11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiivi 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT 2010, L 20, lk 7; edaspidi „linnudirektiiv“) artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv käsitleb kõikide looduslikult esinevate linnuliikide kaitset nende liikmesriikide Euroopa territooriumil, mille suhtes kohaldatakse asutamislepingut. See hõlmab nende liikide kaitset, hoidmist ja kontrolli ning kehtestab nende kasutamise eeskirjad.“

- 12 Direktiivi artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed artiklis 1 osutatud liikide arvukuse hoidmiseks tasemel, mis vastab eelkõige ökoloogilistele, teaduslikele ja kultuurilistele nõuetele, arvestades samal ajal majanduslikke ja puhkeaja veetmisega seotud vajadusi, või nende liikide arvukuse kohandamiseks vastavalt sellele tasemele.“

Saksa õigus

- 13 29. juuli 2009. aasta föderalse looduskaitseseaduse (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (*BGBI.* 2009 I, lk 2542)) põhikohtuasja asjaolude suhtes kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „BNatSchG“) § 19 lõike 5 teise lause punktis 2 on sätestatud:

„Üldjuhul ei ole märgatavad kahjustused sellised kahjulikud muutused, mis on tingitud looduslikest põhjustest või tulenevad meetmetest, mis kuuluvad territooriumi tavalise majandamise hulka nii, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides, või nii, nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud.“

- 14 BNatSchG § 5 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Põllumajandusliku kasutuse puhul tuleb lisaks nõuetele, mis tulenevad põllumajanduse suhtes kohaldatavatest eeskirjadest ja [17. märtsi 1998. aasta föderalse mullakaitseaduse (*Bundes-Bodenschutzgesetz (BGBI.* 1998 I, lk 502))] § 17 lõikest 2, eelkõige järgida järgmiseid hea põllumajandustava põhimõtteid:

1) majandada tuleb asukohale sobival viisil ning tagada jätkusuutlik mullaviljakus ja maa pikaajaline kasutatavus;

2) kasutatava maa-ala loodusvarasid (muld, vesi, taimestik, loomastik) ei või kahjustada rohkem, kui on vaja jätkusuutliku saagikuse saavutamiseks;

3) biotoopide võrgustiku loomiseks vajalikud maastikuelemendid tuleb säilitada ja võimaluse korral tuleb neid taasluua;

4) loomapidamine peab olema põllukultuuride tootmisega tasakaalus ja vältida tuleb kahjulikke keskkonnamõjusid;

5) erosiooniohus nõlvadel, üleujutatud aladel, kõrge põhjavee tasemega aladel ja raba-aladel on rohumaade kündmine keelatud;

6) väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamine peab toimuma kooskõlas asjaomaste põllumajandusala õigusaktidega; väetiste kasutamist dokumenteeritakse vastavalt 26. mai 2017. aasta väetisemääruse (*Düngeverordnung (BGBI.* 2017 I, lk 1305) kehtiva redaktsiooni §-le 10 ning

taimekaitsevahendite kasutamist vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 309, lk 1) artikli 67 lõike 1 teisele lausele.“

- 15 10. mai 2007. aasta keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise seaduse (Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden) (BGBl. 2007 I, lk 666) põhikohtuasja asjaolude suhtes kehtiva redaktsiooni (edaspidi „USchadG“) § 2 punktis 4 on sätestatud:

„ametialane tegevus: tegevus, mida teostatakse majandusliku tegevuse, tehingu või ettevõtte vormis, olenemata sellest, kas see tegevus on oma olemuselt eraviisiline või riiklik, tulunduslik või mittetulunduslik.“

- 16 31. juuli 2009. aasta veemajanduse korraldamise seaduse (Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts) (BGBl. 2009 I, lk 2585) põhikohtuasja asjaolude suhtes kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „WHG“) § 39 lõike 1 esimeses lauses on sätestatud:

„Pinnaveekogu hooldus hõlmab avalik-õigusliku kohustusena selle korrashoidu ja arendamist (hoolduskohustus).“

- 17 WHG § 40 lõike 1 esimene lause on sõnastatud järgmiselt:

„Pinnaveekogude hooldamise kohustus on veekogude omanikel, kui liidumaa õigusnormidega ei ole seda kohustust pandud piirkondlikele või kohalikele omavalitsustele, veekasutuse ja maaparandusega tegelevatele organisatsioonidele, munitsipaalsetele sihtotstarbelistele liitudele või muudele avalik-õiguslikele asutustele.“

- 18 Schleswig-Holsteini liidumaa 11. veebruari 2008. aasta veeseaduse (Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein) (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein, 2008, lk 91) põhikohtuasja asjaolude suhtes kohaldatava redaktsiooni § 38 lõike 1 esimese lause punktis 1 on sätestatud:

„Veekogu hooldus hõlmab lisaks WHG § 39 lõike 1 teises lauses märgitud meetmetele eelkõige ka seda, et [...] säilitatakse ja kaitstakse nõuetekohast veevoolu [...].“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 19 Aastatel 2006–2009 klassifitseeriti osa Schleswig-Holsteini liidumaa lääneosas asuvast Eiderstedti poolsaarest (Saksamaa) „kaitsealaks“, muu hulgas mustviirese (*Chlidonias niger*) esinemuse tõttu; tegemist on 15–30 cm suuruse kaitsealuse veelinnuga, kel on sinistes ja hallides toonides sulestik, must pea, ja kes eluneb peamiselt soistel aladel Atlandi ookeani rannikul. Keskkonnajuhtimiskava kohaselt majandatakse selle liigi kaitseala ka tänapäeval enamasti traditsiooniliselt suurte rohumaadena ja selle näol on eelkõige oma suuruse tõttu tegemist mustviirese peamise pesitsusalaga kõnealusel liidumaal.
- 20 Eiderstedti poolsaarel on selle asustamiseks ja põllumajanduslikuks kasutamiseks vajalik kuivendusvõrgu rajamine. See teostatakse maatükkide vaheliste kuivenduskraavide abil, mis suubuvad eesvoolu ja mida hooldavad ümberkaudsete maa-alade kasutajad. Eesvoolu kui vee kogumissüsteemi hoolduskohustus on kokku 17 veekasutuse ja maaparandusega tegeval organisatsioonil, kes asuvad Eiderstedti poolsaarel.
- 21 Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt, Körperschaft des öffentlichen Rechts on veekasutuse ja maaparandusega tegelev organisatsioon, kes tegutseb avalik-õigusliku juriidilise isikuna ja on 17 Eiderstedtis asuva veekasutuse ja maaparandusega tegeleva organisatsiooni katusorganisatsioon. Talle seadusest tulenevate ülesannete hulka kuulub avalik-õiguslik kohustus hooldada pinnaveekogusid. Selle ülesande täitmiseks käitab Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt muu hulgas rajatist Adamsiel'is, mis

hõlmab reguleerimislüüsi ja pumbajaama. Nimetatud pumbajaam veetustab kogu kõnesoleva ühenduse poolt hooldatava ala pumba abil, mis käivitub automaatselt teatud veetasemel. Pumpamise tulemusena veetase alaneb.

- 22 Kuivõrd Naturschutzbund Deutschland leidis, et Deich- und Hauptsilverband Eiderstedt oli pumbajaama käitamisega põhjustanud mustviirest kahjustavaid keskkonnakahjustusi, esitas Naturschutzbund Deutschland kooskõlas direktiivi 2004/35 ülevõtmiseks vastu võetud seadusega USchadG Põhja-Friisimaa kreisile taotluse keskkonnakahjustusi piirata ja parandada, mis jäeti rahuldamata.
- 23 Naturschutzbund Deutschland kaebas selle otsuse edasi Verwaltungsgerichtile (halduskohus, Saksamaa), ja saavutamata soovitud tulemust, esitas nimetatud kohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse Oberverwaltungsgerichtile (liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa), kes tühistas eespool nimetatud kohtuotsuse ja kohustas Põhja-Friisimaa kreisi tegema uue otsuse.
- 24 Põhja-Friisimaa kreis ja Deich- und Hauptsilverband Eiderstedt esitasid seepeale kassatsioonkaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus).
- 25 Selleks, et teha kindlaks, kas põhikohtuasjas kõne all olevaid keskkonnakahjustusi tuleb käsitada „märgatavatena“ BNatSchG § 19 lõike 5 teise lause punkti 2 ehk selle sätte tähenduses, millega võeti üle direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teine taane, tõstatatakse eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimuse nimetatud lisas kasutatud väljendi „territooriumi tavaline majandamine, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides või nii nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud“ tõlgendamise kohta.
- 26 Eelkõige soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks teada, kas mõistet „majandamine“ tuleb mõista nii, et see vastab üksnes põllumajandustegevusele, või hõlmab see ka põllumajandusmaa niisutamiseks ja kuivendamiseks kasutatava pumbajaama käitamist; teiseks, kas majandamise „tavalist“ laadi tuleb hinnata üksnes loodusliku elupaiga registri või sihtdokumentide alusel või võib võtta arvesse ka muid riigisisese õiguse üldpõhimõtteid, nagu BNatSchG § 5 lõikes 2 käsitletud hea põllumajandustava põhimõtted; kolmandaks, kas see, kuidas maa-ala omanik või ettevõtja on varem majandanud, tähendab üksnes seda, et niisugune majandamine peab olema toimunud mis tahes ajahetkel enne direktiivi 2004/35 ülevõtmise tähtpäeva ehk 30. aprilli 2007, või peab see olema jätkunud sel kuupäeval, ning neljandaks, kas niisugune varasem majandamine peab olema toimunud sõltumatult loodusliku elupaiga registrist või sihtdokumentidest või mitte.
- 27 Lisaks palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selleks, et teha kindlaks, kas Deich- und Hauptsilverband Eiderstedt tegeles seda pumbajaama käitades „ametialase tegevusega“ USchadG § 2 punkti 4 mõttes, millega võeti üle direktiivi 2004/35 artikli 2 punkt 7, selgitada – juhul, kui tema esimesele küsimuste seeriale vastatakse jaatavalt –, kas üldsuse huvides seadusjärgse volituse alusel täidetavat ülesannet saab käsitada ametialasena viimati nimetatud sätte tähenduses.
- 28 Neil asjaoludel otsustas Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) kohtuasjas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1.a) Kas mõiste „majandamine“ direktiivi 2004/35 [...] I lisa [kolmanda] lõigu teise taande tähenduses hõlmab tegevusi, mis on vahetult seotud otsese maakasutusega põllumajanduslikel eesmärkidel?

Kui vastus on jaatav, siis:

b) Millistel tingimustel on majandamisviis direktiivi 2004/35 tähenduses „tavaline“ nii, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides?

- c) Millisest ajalisest kriteeriumist tuleb lähtuda küsimuse puhul, kas majandamine toimub nii, nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on direktiivi 2004/35/EÜ tähenduses „varem“ majandanud?
 - d) Kas vastus küsimusele, kas majandamine toimub nii, nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on direktiivi 2004/35 tähenduses varem majandanud, ei olene sellest, kuidas see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides?
2. Kas tegevus, millega tegeldakse seaduse alusel ülesannete delegeerimise tulemusel avalikes huvides, kujutab endast „ametialast tegevust“ direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 7 tähenduses?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 29 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kuidas tõlgendada direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teises taandes sisalduvat väljendit „territooriumi tavaline majandamine“, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides või nii nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud“.
- 30 Sissejuhatavalt tuleb tõdeda, et esimene küsimus paigutub linnuliigile mustviires (*Chlidonias niger*) väidetavalt põhjustatud „keskkonnakahjustuse“ konteksti.
- 31 Selle kohta olgu märgitud, et direktiivi 2004/35 eesmärk on luua keskkonnakaitse kõrgel tasemel, ettevaatuspõhimõttel ja põhimõttel „saastaja maksab“ põhinev keskkonnavastutuse süsteem ettevõtjate põhjustatud keskkonnakahjustuste ärahoidmiseks ja parandamiseks (vt selle kohta 13. juuli 2017. aasta kohtuotsus Türkevei Tejtermelö Kft., C-129/16, EU:C:2017:547, punktid 47 ja 53 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 32 Direktiivi 2004/35 artikli 2 punktis 1 määratletud kolme „keskkonnakahjustuse“ kategooriasse kuulub selle sätte punkti a kohaselt kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju, kusjuures direktiivi vastav kohaldamisala on täpsustatud selle direktiivi artikli 3 lõike 1 punktis a ning punktis b.
- 33 Kuivõrd mõistetakse „kaitsealused liigid ja looduslikud elupaigad“ tuleb kooskõlas direktiivi 2004/35 artikli 2 punktiga 3 mõista nii, et see viitab eelkõige elupaigadirektiivis ja linnudirektiivis loetletud liikidele ja elupaikadele, millest esimeste hulka mustviires (*Chlidonias niger*) direktiivi I lisa järgi kuulub, siis niisugustele liikidele ja elupaikadele põhjustatud kahju on määratletud direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 1 alapunkti a esimese lõigu kohaselt kui kahju, millel on kõnealuste liikide või elupaikade soodsa kaitsestaatuse saavutamise või säilitamise seisukohast märgatav kahjulik mõju.
- 34 Direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 1 alapunkti a esimeses lõigus kasutatud sõnast „märgatav“ tuleneb, et üksnes teatava raskusastmega kahju, mis on selle direktiivi I lisas kvalifitseeritud kui „oluline kahjustus“, saab käsitada kaitstud liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud kahjuna, mis tähendab, et igal üksikjuhtumil on tarvis hinnata asjasse puutuva kahju mõju tähtsust.
- 35 Direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 1 alapunkti a esimeses lõigus on täpsustatud, et mõju tähtsust tuleb hinnata baasolukorra suhtes, võttes arvesse selle direktiivi I lisas kindlaks määratud kriteeriume. Sellega seoses on nimetatud lisa kahes esimeses lõigus ära toodud kriteeriumid, mida tuleb võtta arvesse, et teha kindlaks, kas baasolukorra kahjulikud muutused on olulised või mitte, kusjuures on täpsustatud, et kahjustused, millel on tõestatav mõju inimeste tervisele, tuleb tingimata klassifitseerida „olulisteks kahjustusteks“.

- 36 Direktiivi 2004/35 I lisa kolmandas lõigus on samas märgitud, et seal loetletud kahjustusi ei tule klassifitseerida „märgatavateks kahjustusteks“. Väljendi „ei tule“ kasutusest ilmneb, et liikmesriikidel on seda direktiivi üle võttes õigus otsustada, kas need kahjustused on direktiivi I lisa mõttes olulised või mitte.
- 37 Direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 1 alapunkti a teises lõigus on lisaks sätestatud, et kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju ei hõlma kahjulikku mõju, mis on põhjustatud ettevõtjate sellistest tegudest, millele asjakohased asutused on andnud selgesõnalise loa vastavalt elupaigadirektiivi artikli 6 lõigete 3 ja 4 või artikli 16 või linnudirektiivi artikli 9 täidesaatvatele sätetele või, liidu õigusnormidega mittereguleeritavate elupaikade ja liikide korral, vastavalt samaväärsetele looduskaitsealastele riigisisestele õigusnormidele. Sellest jäeldub, et direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 1 alapunkti a teise lõiguga hõlmatud mis tahes kahju on automaatselt jäetud mõiste „kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahju“ alt välja.
- 38 Neil asjaoludel on esimene küsimus, mis käsitleb linnudirektiivi I lisa nimetatud kaitsealusele liigile väidetavalt põhjustatud kahju juhtumit, asjakohane ainult eeldusel, et direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 1 alapunkti a teises lõigus nimetatud erand ei kuulu kohaldamisele.
- 39 Järelikult ei saa kahju, mida on põhjustanud pumbajaama käitamine, milleks pädevad asutused on andnud sõnaselge loa direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 1 alapunkti a teises lõigus nimetatud elupaigadirektiivi või linnudirektiivi sätete alusel, kvalifitseerida „kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahjuks“ direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 1 alapunkti a tähenduses ja see ei saa kuuluda nimetatud direktiivi kohaldamisalasse ei selle direktiivi artikli 3 lõike 1 punkti a ega punkti b alusel.
- 40 Endiselt sissejuhatuseks tuleb tõdeda, et kahjustuste hulgas, mida liikmesriigid võivad lähtuvalt direktiivi 2004/35 I lisa kolmandast lõigust mitte kvalifitseerida „märgatavateks kahjustusteks“, on selle lõigu teises taandes nimetatud kahjulikud muutused, mis on tingitud looduslikest põhjustest või tulenevad meetmetest, mis kuuluvad territooriumi tavalise majandamise hulka nii, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides, või nii, nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud. Selles taandes on seega ette nähtud kaks juhtumit, mil kahjustusi võib mitte kvalifitseerida „märgatavateks kahjustusteks“, st ühelt poolt looduslikest põhjustest tingitud kahjustused ja teiselt poolt territooriumi tavalisest majandamisest tulenevad kahjustused, kusjuures teine nimetatud juhtum, mis on esimese eelotsuse küsimuse ese, jaguneb omakorda kaheks alaosaks.
- 41 Selle kohta olgu märgitud, et Saksamaa Liitvabariik võttis direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teises taandes reguleeritud kaks hüpoteesi üle BNatSchG § 19 lõike 5 teise lause punktiga 2 ning et sealjuures kehtestas ta sõna-sõnalt direktiivi 2004/35 saksakeelses versioonis sisalduva teise taande teksti.
- 42 Tuleb asuda seisukohale, et nagu Põhja-Friisimaa kreis oma kirjalikes seisukohtades märkis, erineb 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teises taandes toodud teise hüpoteesi saksakeelses versioonis kasutatud sõnastus teistest keeleversioonidest. Nimelt, ehkki muudes keeleversioonides peale saksakeelse versiooni on termin „tavaline“ otseselt seotud terminiga „majandamine“, mistõttu väljend „tavaline majandamine“ kehtib 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teises taandes toodud teise hüpoteesi mõlema alaosa kohta, on saksakeelses versioonis üksnes termin „majandamine“ seotud mõlema alaosaga, samas kui termin „tavaline“ on seal seotud nimetatud kahest alaosast vaid esimesega.
- 43 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast ilmneb, et ühes keeleversioonis kasutatud liidu sätte sõnastus ei saa olla selle sätte tõlgendamise ainus alus ja sellele keeleversioonile ei saa tõlgendamisel anda eelist teiste keeleversioonide ees. Niisugune lähenemine oleks nimelt vastuolus liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudega. Kui erinevates keeleversioonides on lahknevusi, tuleb asjaomast normi tõlgendada vastavalt selle õigusakti üldisele ülesehitusele ja eesmärkidele, mille osa see norm on (9. märtsi 2017. aasta kohtuotsus GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 44 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 34–37, on direktiivis 2004/35 jäädud kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekitatud kahjustuse mõiste laia määratluse juurde, kuivõrd on ette nähtud, et ettevõtjad peavad vastutama mis tahes olulise kahjustuse eest, välja arvatud kahjustused, mis on ammendavalt loetletud direktiivi 2004/35 artikli 2 lõike 1 punkti a teises lõigus, ja kahjustused, mida liikmesriigid selle direktiivi I lisa kolmanda lõigu alusel ei loe märgatavateks kahjustusteks.
- 45 Sellest tuleneb, et kuna need sätted muudavad keskkonnavastutuse korra põhimõtteliselt kohaldamatuks kaitsealuseid liike ja looduslikke elupaiku mõjutada võivate teatavat tüüpi kahjustuste puhul ja kalduvad seega kõrvale direktiivi 2004/35 aluseks olevast eesmärgist rajada keskkonnakahjustuste ärahoidmist ja parandamist taotlev ühtne süsteem, et tõhusalt võidelda territooriumi saastatuse ja elurikkuse kadumise vastu, siis tuleb neid sätteid tingimata tõlgendada kitsalt (vt analoogia alusel 16. mai 2019. aasta kohtuotsus Plessers, C-509/17, EU:C:2019:424, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 46 Eelkõige tuleb direktiivi 2004/35 I lisa kolmandas lõigus nimetatud kahjustuste kohta tõdeda, et kuigi selle lõigu esimeses ja kolmandas taandes on peetud silmas asjasse puutuvatele liikidele või elupaikadele põhjustatud väheolulist kahju, on selle lõigu teises taandes silmas peetud kahju, mille ulatus võib olla märgatav, tingituna looduslikest põhjustest, mis mõjutavad kas asjasse puutuvat liiki või elupaika, või tingituna ettevõtja kasutatud majandamismeetmetest.
- 47 Tunnistada aga, nagu tuleneb direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande saksakeelsest versioonist, nagu oleks liikmesriikidel õigus vabastada ettevõtjad ja omanikud igasugusest vastutusest ainuüksi seetõttu, et kahju põhjustasid varasemad majandamismeetmed, ja seega sõltumata sellest, kas oli tegemist tavalise majandamise hulka kuuluvate meetmetega, kahjustab nii selle direktiivi aluseks olevaid põhimõtteid kui ka eesmäärke.
- 48 Nimelt tähendaks niisuguse lähenemise omaksvõtt tunnistamist, et liikmesriikidel on õigus lubada – vastuolus ettevaatusprintsipist ja saastaja maksab põhimõttest tulenevate nõuetega ja üksnes seetõttu, et need meetmed tulenevad varasemast praktikast – majandamismeetmeid, mis võivad kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku sisaldaval territooriumil olla ülemäära kahjustavad ja sobimatud ja mis võiksid seega neid liike või elupaiku ohustada või isegi need hävitada ja suurendada bioloogilise mitmekesisuse vähenemise riski vastuolus kaitsekohustustega, mis on liikmesriikidel vastavalt elupaigadirektiivile ja linnudirektiivile. Niisuguse lähenemise tagajärjel muutuks ülemäära laiaks 2004/35 I lisa kolmandas lõigus ette nähtud erandite kohaldamisala ja see võtaks nimetatud direktiiviga loodud keskkonnavastutuse korrald osa soovitud toimest, jättes selle korra alt välja ettevõtja tahtliku ja mittetavapärase tegevusega põhjustatud – võimalik, et märgatavad – kahjustused.
- 49 Eelnevast järeldub, et direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande saksakeelset versiooni tuleb mõista nii, et sarnaselt teistest keeleversioonidest tulenevaga peab termin „tavaline“ olema otse seotud terminiga „majandamine“ ja väljend „tavaline majandamine“ peab hõlmama teises taandes ette nähtud teise alternatiivse hüpoteesi kaht alaosa.
- 50 Esimesele küsimusele tuleb anda vastus neid sissejuhatavaid märkusi silmas pidades.
- 51 Siinkohal olgu märgitud, et vastavalt 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande sõnastusele peab „majandamine“, millele selles taandes on viidatud, olema seotud mingi territooriumiga. Selle kohta tuleb täpsustada, et viimati nimetatud mõiste võib muu hulgas viidata territooriumile, kus leidub kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi tähenduses. Nimelt, ühelt poolt paigutub direktiivi 2004/35 I lisa, millele viitab selle direktiivi artikli 2 punkti 1 alapunkt a, üksnes kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud kahjustuste konteksti ja teiselt poolt on kaitsealused liigid ja looduslikud elupaigad muu hulgas, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 33, vastavuses elupaigadirektiivis ja linnudirektiivis loetletud liikide ja elupaikadega.

- 52 Mis puudutab terminit „tavaline“, siis vastab see terminitele „harilik“, „tavapärase“ või „jooksev“, mis tulenevad 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande eri keeleversioonidest, näiteks hispaaniakeelses versioonis kasutatud „corriente“ või kreekakeelses versioonis valitud „συνήθη“. Selleks, et siiski mitte võtta terminilt „tavaline“ keskkonnakaitse kontekstis soovitud toimet, tuleb aga lisada, et majandamist saab pidada tavaliseks vaid siis, kui see vastab niisugusele heale tavale nagu hea põllumajandustava.
- 53 Eelnevalt esitatud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teises taandes kasutatud mõistet „territooriumi tavaline majandamine“ tuleb mõista nii, et see hõlmab kõiki meetmeid, mis võimaldavad kaitsealuseid liike või looduslikke elupaiku sisaldava territooriumi head haldamist või korraldust, mis muu hulgas on kooskõlas üldiselt lubatud põllumajandustavaga.
- 54 Niisuguses raamistikus tuleb täpsustada, et kuivõrd kaitsealuseid liike ja looduslikke elupaiku hõlmava ala majandamine elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi mõttes hõlmab tingimata kõiki sellel territooriumil esinevate liikide ja elupaikade kaitseks võetud majandamismeetmeid, siis tuleb niisuguse territooriumi tavaline majandamine määratleda, lähtudes vajalikest meetmetest, mille peavad liikmesriigid võtma elupaigadirektiivi artikli 2 lõike 2 alusel ja linnudirektiivi artikli 2 alusel sellel territooriumil esinevate liikide ja elupaikade kaitseks, ja eelkõige majandamismeetmetest, mis on üksikasjalikult ette nähtud elupaigadirektiivi artiklites 6 ja 12–16 ning linnudirektiivi artiklites 3–9.
- 55 Sellest järeldub, et elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi reguleerimisalasse jääva territooriumi majandamist saab pidada tavaliseks vaid siis, kui selle majandamise raames järgitakse neis direktiivides ette nähtud eesmärgid ja kohustusi.
- 56 Olgu täpsustatud, et arvestades territooriumi ja seal leiduvate liikide ja elupaikade vastasmõju ning eelkõige territooriumi eri majandamisvormide mõju neile liikidele ja elupaikadele, sõltumata sellest, kas meetmed on suunatud neile liikidele ja elupaikadele või mitte, peavad majandamismeetmed, mis liikmesriikidel elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi alusel võtta tuleb, neis direktiivides ette nähtud eesmärkide ja kohustuste järgimise tagamiseks tingimata võtma arvesse vastava territooriumi iseloomulikke jooni, näiteks inimtegevuse esinemine.
- 57 Selleks, et vastata konkreetset esimese küsimuse alajaotusele a, nagu see joonistub välja eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud kontekstist, tuleb täpsustada, et mõiste „tavaline majandamine“ võib muu hulgas hõlmata kaitsealuseid liike ja looduslikke elupaiku sisaldaval alal toimuvaid põllumajanduslikke tegevusi kogumis, st hõlmavana neid, mis võivad kuuluda vältimatute kõrvaltegevuste hulka, nagu niisutus ja kuivendamine ning seega ka pumbajaama käitamine.
- 58 Niisugune tõlgendus leiab kinnitust direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande teise hüpoteesi esimesest alaosast. Täpsustusega, et tavalist majandamist tuleb mõista nii, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides, kinnitab see esimene alternatiivne hüpotees, et tavaline majandamine tuleb määratleda, võttes arvesse kõiki majandamismeetmeid, mille liikmesriigid on võtnud elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi alusel, et tagada nende direktiividega kaitstud liikide ja elupaikade säilitamise või taastamise kohustuse täitmine.
- 59 Sellega seoses vastab küll tõele, et ei elupaigadirektiiv ega linnudirektiiv ei viita üheski oma sättes „elupaigaregistrile“ ega „sihtdokumentidele“, ent teatavate liikmesriikide praktikast nähtub siiski, nagu on muu hulgas välja toodud komisjoni raportis, mis käsitleb direktiivi 92/43/EÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta rakendamist [SEC(2003) 1478], või siis komisjoni suuniste „Vesiviljelus ja Natura 2000“ 2. lisas, et nii elupaigaregister kui sihtdokumendid vastavad dokumentidele, mis liikmesriikidel tuleb kehtestada vastavalt elupaigadirektiivile ja linnudirektiivile, et täita nende direktiivide eesmärgid ja neile nimetatud direktiividest tulenevat kaitsekohustust. Konkreetset ilmneb nimetatud raportist ja suunistest, et need dokumendid sisaldavad just nimelt kaitsealuste liikide ja looduslike elupaikade majandamiseks vajalikke meetmeid.

- 60 Lisaks tuleb täpsustada, vastamaks esimese küsimuse alajaotusele b, nii nagu see on lahti mõtestatud käesoleva kohtuotsuse punktis 26, et kuigi direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande teise hüpoteesi esimese alaosa järgi tuleb majandamise tavalisus määrata kindlaks lähtuvalt dokumentidest, mille liikmesriigid on elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi alusel vastu võtnud, ei või liikmesriigi kohtul, kes peab konkreetsel üksikjuhul langetama otsuse selle kohta, kas majandamismeede oli tavaline või mitte – olukorras, kus ühelt poolt ei sisalda majandamisdokumentid piisavalt suuniseid selle hindamise läbiviimiseks ja teiselt poolt ei saa meetme tavalisust ka kindlaks teha kõnesoleva hüpoteesi teise alajaotuse alusel –, olla takistusi hindamaks neid dokumente lähtuvalt elupaigadirektiivis ja linnudirektiivis ette nähtud eesmärkidest ja kohustustest või nende direktiivide ülevõtmiseks kehtestatud riigisiseste normide toel või, nende puudumise korral, niisuguste riigisiseste normide toel, mis on kooskõlas nende direktiivide vaimu ja eesmärkidega. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb sellega seoses kindlaks teha, kas BNatSchG § 5 lõikes 2 sätestatud hea põllumajandustava, mida ta kavatseb kasutada Eiderstedti territooriumi majandamise tavalisuse hindamisel, vastab neile tingimustele.
- 61 Lisaks tuleb märkida, et territooriumi majandamise tavalisus võib samuti tuleneda – nagu ilmneb direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande teise hüpoteesi teisest alaosast – omanike või ettevõtjate varasemast majandamisviisist. Teise hüpoteesi teine alaosa hõlmab seega majandamismeetmeid, mida tulenevalt sellest, et neid on kasutatud teatava ajavahemiku jooksul, võib käsitada asjasse puutuva territooriumi puhul tavapärastena, ent seda siiski tingimuseel, et need, nagu on nimetatud käesoleva kohtuotsuse punktis 55, ei sea küsimuse alla elupaigadirektiivis ja linnudirektiivis sätestatud eesmärkide saavutamist.
- 62 Esimese küsimuse alajaotusele d vastamiseks tuleb täpsustada, et kõnesolevas teises alaosas on silmas peetud majandamismeetmeid, mille määratlus võib puududa majandamisdokumentides, mille liikmesriigid on elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi alusel vastu võtnud. Nimelt, ehkki ei saa põhimõtteliselt välistada, et varasem majandamismeede on samuti nähtud ette majandamisdokumentides, mille liikmesriigid on elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi alusel vastu võtnud, ja et see võib seetõttu kuuluda korraga nii direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande teise hüpoteesi esimese ja teise alaosa alla, tuleneb sõna „või“ kasutamisest nende alaosade vahel, et neid võib kohaldada teineteisest sõltumatult. Nii võib see muu hulgas olla juhul, kui majandamisdokumente ei ole veel koostatud või kui omanike või ettevõtjate varem kasutatud majandamismeedet ei ole neis dokumentides mainitud.
- 63 Mis puudutab majandamise varasemat laadi, mida käsitleb esimese eelotsuse küsimuse alajaotus c, siis tuleb toonitada, et arvestades tõika, et majandamismeede võib sõltumatult kuuluda käsitletud hüpoteesi esimese või teise alaosa alla, ei saa majandamise varasemat laadi määrata kindlaks üksnes majandamisdokumentide vastuvõtmise kuupäeva alusel.
- 64 Kuivõrd liidu seadusandja ei ole ka täpsustanud direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande sõnastuses ajalist pidepunkti, millest alates majandamise varasemat laadi hinnata tuleb, siis tuleb asuda seisukohale, et seda ei tule hinnata alates direktiivi 2004/35 jõustumise või ülevõtmise kuupäevadest, mis on välja toodud vastavalt selle direktiivi artiklis 20 ja artikli 19 lõikes 1. Lisaks tooks niisuguse tõlgenduse juurde jäämine kaasa selle, et direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande teise hüpoteesi teist alaosa kohaldataks üksnes majandamistava suhtes, mis sai alguse enne üht eespool nimetatud kuupäeva ja võtaks seega nimetatud teiselt alaosalt suuresti tema sisu, kuivõrd liikmesriikidel oleks keelatud kohaldada seda selliste majandamismeetmete suhtes, mida omanikud ja ettevõtjad on rakendanud pärast neid kuupäevi. Oluline tasakaalupunkt, mida liidu seadusandja on soovinud, nihutataks sellega paigast ära.
- 65 Neil asjaoludel ja arvestades seda, et direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teise taande teise hüpoteesi eesmärk on võimaldada liikmesriikidel vabastada omanikud ja ettevõtjad vastutusest kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele asjaomase territooriumi tavalise majandamisega põhjustatud kahjustuste eest, tuleb järeldada, et majandamisviisi varasema laadi saab määrata kindlaks

üksnes kahju tekkimise kuupäeva arvestades. Seega ei tule kahjustust pidada märgatavaks vaid siis, kui tavalist majandamismeedet on rakendatud piisavalt pika aja jooksul, kuni kahjustuse tekkimiseni, ja kui see meede on üldtunnustatud ja juurdunud.

- 66 Eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2004/35 I lisa kolmanda lõigu teises taandes esinevat väljendit „territooriumi tavaline majandamine, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides või nii nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud“ tuleb mõista nii, et see hõlmab ühelt poolt mis tahes haldus- või korraldusmeedet, mis võib avaldada mõju territooriumil leiduvatele kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele – nagu see nähtub majandamisdokumentidest, mille liikmesriigid on kehtestanud elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi alusel ning tõlgendatuna vajaduse korral nende direktiivide ülevõtmiseks kehtestatud riigisiseste normide toel või, nende puudumise korral, niisuguste riigisiseste normide toel, mis on kooskõlas kahe viimati nimetatud direktiivi vaimu ja eesmärkidega –, ja teiselt poolt mis tahes haldus- või korraldusmeedet, mida peetakse tavapäraseks, üldtunnustatuks, juurdunuks ja mida omanikud või ettevõtjad on kasutanud piisavalt pika ajavahemiku jooksul enne selle meetme tõttu kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekkinud kahjustuse ilmnemist, kusjuures kõik need meetmed peavad lisaks olema kooskõlas elupaigadirektiivi ja linnudirektiivi aluseks olevate eesmärkidega ja muu hulgas ka üldiselt lubatud põllumajandustavaga.

Teine küsimus

- 67 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 7 tuleb tõlgendada nii, et seal määratletud mõiste „ametialane tegevus“ hõlmab muu hulgas üldsuse huvides seadusest tuleneva volituse alusel läbiviidavaid tegevusi.
- 68 Siinkohal tuleb märkida, et vastavalt direktiivi 2004/35 artikli 3 lõikele 1 kuuluvad selle direktiivi kohaldamisalasse üksnes „ametialaste tegevustega“ põhjustatud kahjustused, kusjuures kõnealune mõiste on määratletud direktiivi 2004/35 artikli 2 punktis 7.
- 69 Nimetatud sättes on ette nähtud, et „ametialane tegevus“ on tegevus, mida teostatakse majandusliku tegevuse, teingu või ettevõtte vormis, sõltumata sellest, kas see tegevus on oma olemuselt eraviisiline või riiklik, tulunduslik või mittetulunduslik.
- 70 Ehkki vastab tõele, et väljend „ametialane tegevus“ võib tunduda osutavana sellele, et vastaval tegevusel peab olema kas seos turuga või siis peab see olema konkureeriva iseloomuga, saab nii terminit „tehing“ kui ka „ettevõte“, või ka mõlemat, eri keeleversioone arvestades mõista nii majanduslikus, kaubanduslikus või tööstuslikus võtmes kui ka üldisemalt „hõive“, „toiming“, „projekti“ või „töö“ tähenduses. Niisugust tõlgendust toetab direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 7 sõnastus, milles on täpsustatud, et ametialane tegevus võib olla nii tulunduslik kui ka mittetulunduslik.
- 71 Tuleb siiski märkida, et liidu õiguse sätte tõlgendamisel ei tule arvesse võtta mitte üksnes osutatud sätte sõnastust, vaid ka selle konteksti ja selle õigusakti, millesse see säte kuulub, üldist ülesehitust ning sellega taotletavaid eesmärgi (30. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 72 Esiteks tuleb direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 7 konteksti kohta sedastada, et direktiivi 2004/35 III lisa sisaldab loetelu ametialastest tegevustest, mida see direktiiv hõlmab. Selles lisas on nimetatud niisuguseid tegevusi nagu jäätmeäitlustoimingud, mida üldjuhul teostatakse üldsuse huvides ja seadusest tuleneva volituse alusel.
- 73 Lisaks tuleb toonitada, et direktiivi 2004/35 üldise ülesehituse järgi võivad selle direktiivi artikli 2 punktis 7 nimetatud tegevustega tegelda üksnes isikud, kes kuuluvad selle direktiivi kohaldamisalasse, st ettevõtjad, kes on selle direktiivi artikli 2 punktis 6 defineeritud kui füüsilised või juriidilised isikud,

nii era- kui riiklikku sektorit esindavad, kes teostavad või juhivad ametialast tegevust (vt selle kohta 4. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 52). Seega ilmneb direktiivi 2004/35 artikli 2 punktides 6 ja 7 koostoimes, et mõiste „ametialane tegevus“ katab laia tähendusvälja ja hõlmab mittetulunduslikke avalik-õiguslikke tegevusi, millega tegelevad avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Niisugustel tegevustel aga üldjuhul puudub seos turuga ning neil ei ole ka konkureerivat iseloomu, mistõttu direktiivi 2004/35 artikli 2 punktis 7 sätestatud mõistetele „tehing“ ja „ettevõte“ puhtmajandusliku, kaubandusliku või tööstusliku sisu omistamine jätkaks suurema osa eespool nimetatud tegevusi „ametialase tegevuse“ mõiste alt välja.

- 74 Mis teiseks puudutab direktiiviga 2004/35 taotletavaid eesmäärke, siis tuleneb direktiivi 2004/35 põhjendustest 2, 8 ja 9, et direktiivi eesmärk on vastavalt „saastaja maksab“ põhimõttele näha ette, et ergutamaks ettevõtjaid rakendama meetmeid ja välja töötama menetlusi keskkonnakahjustusega seotud riski minimeerimiseks, tuleb ettevõtja, kes on põhjastanud keskkonnakahjustuse ametialase tegevusega, mis kujutab endast tegelikku või potentsiaalset ohtu inimeste tervisele või keskkonnale, lugeda majanduslikult vastutavaks.
- 75 Ent tõlgendus, mis vaatamata sellele, et direktiivi 2004/35 artikli 2 punktis 7 kasutatud terminitel „tehing“ ja „ettevõte“ ei ole tingimata kõigis keeleversioonides puhtmajanduslikku ulatust, jätkaks „ametialase tegevuse“ mõiste alt välja tegevused, millega tegeldakse üldsuse huvides seadusest tuleneva volituse alusel, ja seda seetõttu, et viimastel puudub seos turuga või konkureeriv iseloom, ning jätkaks direktiivi 2004/35 osaliselt ilma soovitud toimest, kuivõrd sellega jäetaks direktiivi kohaldamisalast välja terve rida tegevusi, nagu need, mis on kõne all põhikohtuasjas, mis kujutavad endast tegelikku ohtu inimeste tervisele või keskkonnale.
- 76 Eelnevalt esitatust tuleneb, et direktiivi 2004/35 artikli 2 punktis 7 sätestatud mõistet „ametialane tegevus“ ei ole piiratud üksnes tegevustega, millel on seos turuga või mis on konkureeriva iseloomuga, vaid hõlmab kõiki ametialases raamistikus läbiviidavaid tegevusi – vastandina puht isiklikele või kodustele tegevustele – ja seetõttu ka tegevusi, millega tegeldakse üldsuse huvides seadusest tuleneva volituse alusel.
- 77 Eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes tuleb vastata teisele küsimusele, et direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 7 tuleb tõlgendada nii, et seal määratletud mõiste „ametialane tegevus“ hõlmab ka tegevusi, millega tegeldakse üldsuse huvides seadusest tuleneva volituse alusel.

Kohtukulud

- 78 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta I lisa kolmanda lõigu teises taandes esinevat mõistet „territooriumi tavaline majandamine, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides või nii nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud“ tuleb mõista nii, et see hõlmab ühelt poolt mis tahes haldus- või korraldusmeetet, mis võib avaldada mõju territooriumil leiduvatele kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele – nagu see nähtub majandamisdokumentidest, mille liikmesriigid on kehtestanud, tuginedes nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivile 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta direktiivile 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta, ning tõlgendatuna vajaduse

korral nende direktiivide ülevõtmiseks kehtestatud riigisiseste normide toel või, nende puudumise korral, niisuguste riigisiseste normide toel, mis on kooskõlas kahe viimati nimetatud direktiivi vaimu ja eesmärkidega –, ja teiselt poolt mis tahes haldus- või korraldusmeetet, mida peetakse tavapäraseks, üldtunnustatuks, juurdunuks ja mida omanikud või ettevõtjad on kasutanud piisavalt pika ajavahemiku jooksul enne selle meetme tõttu kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele tekkinud kahjustuse ilmnemist, kusjuures kõik need meetmed peavad lisaks olema kooskõlas direktiivide 92/43 ja 2009/147 aluseks olevate eesmärkidega ja muu hulgas ka üldiselt lubatud põllumajandustavadega.

2. Direktiivi 2004/35 artikli 2 punkti 7 tuleb tõlgendada nii, et seal määratletud mõiste „ametialane tegevus“ hõlmab ka tegevusi, millega tegeldakse üldsuse huvides seadusest tuleneva volituse alusel.

Allkirjad