



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

5. mai 2022*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 2000/60/EÜ – Euroopa Liidu veepoliitika alane tegevusraamistik – Artikli 4 lõike 1 punkt a – Pinnaveega seotud keskkonnaalased eesmärgid – Liikmesriikide kohustus mitte anda luba programmile või projektile, mis võib kaasa tuua pinnaveekogu seisundi halvenemise – Pinnaveekogu seisundi „halvenemise“ mõiste – Artikli 4 lõiked 6 ja 7 – Erandid halvendamise keelust – Tingimused – Programm või projekt, millel on lühiajaline pikaajaliste tagajärgedeta ajutine mõju pinnaveekogu seisundile

Kohtuasjas C-525/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 14. oktoobri 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. oktoobril 2020, menetluses

Association France Nature Environnement

versus

Premier ministre,

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president A. Prechal, kohtunikud J. Passer (ettekandja), F. Biltgen, N. Wahl ja M. L. Arastey Sahún,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 28. oktoobri 2021. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Association France Nature Environnement, esindaja: B. Hogommat,
- Prantsuse valitsus, esindajad: T. Stéhelin, W. Zemamta ja E. Toutain,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vlácil ja L. Dvořáková,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja M. A. M. de Ree,
- Euroopa Komisjon, esindajad: C. Valero ja O. Beynet,

olles 13. jaanuari 2022. 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 2000, L 327, lk 1; ELT eriväljaanne 05/01, lk 275), artiklit 4.
- 2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Association France Nature Environnementi ning teiselt poolt Premier ministre'i (Prantsusmaa peaminister) ja ministre de la Transition écologique et solidaire'i (Prantsusmaa keskkonnasäästliku ja solidaarse ülemineku minister) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on veekasutuse ja -majandamise üldkavu ning veekasutuse ja -majandamise kavu käsitleva dekreeidi õiguspärasus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2000/60 põhjendustes 11, 25, 26 ja 32 on märgitud:
 - „(11) Vastavalt asutamislepingu artikli 174 sätetele peab ühenduse keskkonnapoliitika kaasa aitama keskkonnakvaliteedi säilitamisele, kaitsele ja parandamisele ning loodusressursside kaalutletud ja mõistlikule kasutamisele ning rajanema ettevaatusprintsipiil ning põhimõtetele, et tuleb võtta ennetusmeetmeid, et keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas ning et saastaja peab maksma.
- [...]
- (25) Tuleks kehtestada vee seisundi kvaliteedialased ning, kui see on keskkonnakaitseks vajalik, ka kvantiteedialased ühismääratlused. Tuleks kehtestada keskkonnavalused eesmärgid tagamaks, et ühenduse kõikides osades saavutatakse pinnavee ja põhjavee hea seisund ning et ühenduse tasandil hoitaks ära vee seisundi halvenemine.
- (26) Liikmesriigid peaksid seadma eesmärgiks saavutada vähemalt vee hea seisund, määraates komplekssete meetmeprogrammide raames kindlaks vajalikud meetmed ning neid rakendades, võttes arvesse ühenduse olemasolevaid nõudeid. Kus vee seisund on juba hea, tuleb seda säilitada. Põhjavee puhul tuleb lisaks hea seisundi nõuetele kindlaks teha iga mis tahes saasteaine kontsentratsiooni olulisem ja jätkuv kasvutendents ning sellele tagasikäik anda.

[...]

- (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 uuest muudatustest pinnaveekogu füüsilistes tunnustes või põhjaveekogumi taseme muutmisest, tingimusel et on võetud kõik otstarbekad meetmed kahjuliku mõju vähendamiseks veekogu seisundile.“

- 4 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;

[...]“.

- 5 Nimetatud direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„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;

[...]

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

- 18) pinnavee hea seisund – seisund, mille pinnaveekogu on saavutanud, kui nii selle ökoloogiline kui ka keemiline seisund on vähemalt „hea“;

[...]“.

- 6 Sama direktiivi artikli 4 „Keskkonnaalased eesmärgid“ lõigetes 1 ja 6–8 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;

[...]

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.

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 konkreetsetl 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 saavutamist keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve ning
- d) veekogu muutmisest tulenevat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.

8. Lõikeid 3, 4, 5, 6 ja 7 kohaldades tagab iga liikmesriik, et see ei välista alaliselt ega sea ohtu käesoleva direktiivi eesmärkide saavutamist muudes veekogudes samas valglapiirkonnas ning on vastavuses muude ühenduse keskkonnanalaste õigusaktide rakendamisega.“

- 7 Direktiivi 2000/60 artiklis 5 „Valglapiirkonna tunnused, inimtegevuse keskkonnamõju ülevaatamine ja veekasutuse majandusanalüüs“ on sätestatud:

„1. Kõik liikmesriigid tagavad, et iga valglapiirkonna kohta või iga tema territooriumile jääva rahvusvahelise valglapiirkonna osa kohta tehakse:

- selle tunnuste analüüs,
- ülevaade mõjust, mida inimtegevus avaldab pinnavee ja põhjavee seisundile, ning
- veekasutuse majandusanalüüs

vastavalt II ja III lisas sätestatud tehnilistele näitajatele ning et need viiakse lõpule hiljemalt nelja aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest.

2. Lõikes 1 nimetatud analüüsid ja ülevaated vaadatakse uuesti üle ja vajaduse korral ajakohastatakse hiljemalt 13 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest ning seejärel iga kuue aasta tagant.“

- 8 Selle direktiivi artiklis 8 „Pinnavee seisundi, põhjavee seisundi ja kaitsealade seire“ on sätestatud:

„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.

[...]“.

9 Nimetatud direktiivi artiklis 11 „Meetmeprogramm“ on sätestatud:

„1. Iga liikmesriik tagab iga valglapiirkonna või tema territooriumile jääva rahvusvahelise valglapiirkonna osa jaoks meetmeprogrammi kehtestamise, võttes arvesse artikli 5 alusel nõutavate analüüside tulemusi, et saavutada artiklis 4 kehtestatud 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.

[...]

8. Meetmeprogrammid vaadatakse läbi ja vajaduse korral ajakohastatakse hiljemalt 15 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest ning seejärel iga kuue aasta tagant. Ajakohastatud programmi alusel kehtestatud uusi või läbi vaadatud meetmeid hakatakse rakendama kolme aasta jooksul pärast nende kehtestamist.“

10 Sama direktiivi artiklis 13 „Vesikonna majandamiskavad“ on sätestatud:

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

[...]

4. Vesikonna majandamiskava sisaldab VII lisas täpsustatud teavet.

[...]

6. Vesikonna majandamiskavad avaldatakse hiljemalt üheksa aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumise kuupäevast.

7. Vesikonna majandamiskavad vaadatakse uuesti üle ja vajaduse korral ajakohastatakse hiljemalt 15 aasta möödumisel käesoleva direktiivi jõustumise kuupäevast ning seejärel iga kuue aasta tagant.“

11 Direktiivi 2000/60 V lisa punktides 1.3 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.

[...]

1.3.4. Seiresagedus

Kontrollseireperioodi puhul tuleks kohaldada füüsikalis-keemilisi 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 usaldusväärsuse ja täpsuse tase. Hinnang kasutatud seiresüsteemi usaldusväärsuse ja täpsuse kohta esitatakse vesikonna majandamiskavas.

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	
Hüdro-morfoloogilised				
Tõkestamatus	6 aastat			
Veerežiim	pidevalt	1 kuu		
Morfoloogia	6 aastat	6 aastat	6 aastat	6 aastat
Füüsikalis-keemilised				
Temperatuuril	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
----------------	-------	-------	-------	-------

[...]“.

- 12 Direktiivi 2000/60 VII lisa „Vesikonna majandamiskavad“ kohaselt:

„A. Vesikonna majandamiskavad sisaldavad järgmisi elemente:

[...]

5. artikli 4 alusel pinnavee, põhjavee ja kaitsealade jaoks seatud keskkonnavalaste eesmärkide loend, sealhulgas eelkõige selliste juhtude tuvastamine, kus on rakendatud artikli 4 lõikeid 4, 5, 6 ja 7, ning sellega seonduv nimetatud artikli alusel nõutav teave;

[...]“.

Prantsuse õigus

- 13 Keskkonnaseadustiku (code de l'environnement) artiklis L. 212-1 on sätestatud:

„[...]“

III. – Igal vesikonnal või vesikondade rühmal on üks või mitu veekasutuse ja -majandamise üldkava, milles määratletakse käesoleva artikli IV lõikes osutatud eesmärgid [...]

IV. – Veekasutuse ja -majandamise üldkavades seatavad veekvaliteedi ja -koguse eesmärgid on:

1° pinnavee puhul, välja arvatud tehisveekogude või inimtegevuse poolt tugevasti muudetud veekogud, hea ökoloogiline ja keemiline seisund;

2° tehisveekogude või inimtegevuse tulemusena oluliselt muudetud pinnaveekogude puhul hea ökoloogiline potentsiaal ja hea keemiline seisund;

[...]

4° veekvaliteedi halvenemise vältimine;

[...]

VII. – Vee füüsikaliste omaduste muutumine või uus inimtegevus võivad XIII lõikes nimetatud dekreedis sätestatud tingimustel õigustada põhjendatud erandite tegemist IV lõike punktides 1–4 nimetatud eesmärkidest [...]

[...]

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

[...]

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

- 14 Keskonnaseadustiku (code de l'environnement) artiklis R. 212-13, mida on muudetud 4. oktoobri 2018. aasta dekreediga nr 2018-847 veekasutuse ja -majandamise üldkavade ning veekasutuse ja -majandamise kohta (*JORF*, 6.10.2018, tekst nr 11), 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 seisundiklassi kui see, mis niisugust elementi varem iseloomustas;
- et pinnavee keemilise seisundi puhul ei ületa saasteainete kontsentratsioonid keskkonnakvaliteedi standardeid seal, kus need varem neid ei ületanud;

[...]

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- ja vähendamismeetmeid ega võeta arvesse lühiajalist pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju.“

- 15 Keskonnaseadustiku artiklis R. 212-16 on sätestatud:

„[...]

I *bis*. Artikli L. 212-1 VII lõikes ette nähtud erandeid võib teha vee füüsikalisi omadusi muutvale projektile või uuele inimtegevusele ainult siis, kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

1° võetakse kõik võimalikud meetmed, et leevendada kahjulikku mõju veekogu seisundile;

2° veekogu muudatused või muutused teenivad ülekaalukat üldist huvi või kaalub projekti eeldatav kasulikkus inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvate arengule üles artikli L. 212-1 IV lõikes sätestatud eesmärkide saavutamisest keskkonnale või ühiskonnale saadava hüve;

3° Projektiga taotletavat hüve ei ole tehniliste võimaluste või ebaoproportsionaalselt suurte kulude tõttu võimalik saavutada muude vahenditega, mis oleksid keskkonna seisukohalt oluliselt paremad.

Vesikonna koordinaator koostab loetelu projektidest, mis vastavad või tõenäoliselt vastavad artikli L. 212-1 VII lisas ette nähtud tingimustele.

Veekasutuse ja -majandamise üldkava ajakohastamisel märgitakse sõnaselgelt veekogu neile tingimustele vastava muutmise või muutumise põhjused ja selgitatakse neid.

[...]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 16 Ühendus France Nature Environnement esitas Conseil d'État'le (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kaebuse ja ühe täiendava menetlusedokumendi, mis registreeriti vastavalt 1. aprillil 2019 ja 22. septembril 2020 ning milles paluti tühistada dekreet nr 2018-847 osas, millega lisati keskkonnaseadustiku artiklile R. 212-13 viimane lõige, mille kohaselt veevaldkonnas vastuvõetud programmide ja haldusotsuste vastavuse hindamisel „ei võeta arvesse lühiajalist pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju“, ning samuti paluti tühistada vaikimisi otsus, mis tulenes peaministri keeldumisest jätta selle sätte tühistamise taotlus rahuldamata.
- 17 Oma kaebuse toetuseks väitis ühendus, et nimetatud säte on vastuolus direktiiviga 2000/60, eelkõige selle artikli 4 lõikega 1, mis keelab veekogude seisundi ajutise või pikaajalise halvendamise.
- 18 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) muu hulgas, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkte i–iii tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid peavad keelduma – välja arvatud selle artikli lõigetes 6 ja 7 kehtestatud eranditel – 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.
- 19 Nimetatud kohtus väitis keskkonnasäästliku ja solidaarse ülemineku minister, et põhikohtuasjas käsitletav 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 jätab kõnealuse direktiiviga reguleeritud rikkumiste kohaldamisalast välja veekogu seisundi halvenemise, mis tuleneb uuest säästvast inimarengutegevusest, tingimusel et selles lõikes nimetatud neli kumulatiivset tingimust on täidetud. Minister esitas selle kohta juhenddokumendi nr 36, mis käsitleb „erandeid artikli 4 lõike 7 kohastest keskkonnavalastest eesmärkidest“, mille liikmesriikide asjaomased ametiasutused ja Euroopa Komisjon koostasid 2017. aasta detsembris menetluses „Veepoliitika raamdirektiivi ja üleujutuste direktiivi ühine rakendusstrateegia“, ja mille kohaselt võivad nad sellisteks tegevusteks, mis mõjutavad veekogude seisundit vaid ajutiselt, lühiajaliselt ja pikaajaliste tagajärgedeta, anda loa, ilma et selle andmine sõltuks nimetatud direktiivi artikli 4 lõikes 7 osutatud tingimuste täitmisest.
- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul sõltub kaebuse esitajaks oleva ühingu esitatud väitele antav vastus seega küsimusest, kas pinnavee kvaliteedi halvenemise ärahoidmise eesmärki silmas pidades võib haldusasutus jätta arvesse võtmata tema luba vajavate programmide ja projektide tekitatavat lühiajalist pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju, ning kui vastust on jaatav, siis millistel tingimustel ja piirangutel.
- 21 Nendel asjaoludel otsustas Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev 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 heaks kiitmisel jätta arvesse võtmata nende lühiajalist pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju pinnavee seisundile?

2. Kui vastus on jaatav, siis millistele tingimustele peavad need programmid ja projektid vastama [selle] direktiivi artikli 4 ja eelkõige selle lõigete 6 ja 7 tähenduses?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 22 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 ärahoidmise eesmärgile, jätta arvesse võtmata lühiajaline pikaajaliste tagajärgedeta ajutine mõju vee seisundile, ning juhul kui see on nii, siis millistel tingimustel.
- 23 Direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktis i on sätestatud, et vesikonna majandamiskavas ette nähtud meetmeprogrammide elluviimisel 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.
- 24 Sellega seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkt a ei piirdu üksnes majandamise planeerimisega seotud eesmärkide programmilise sõnastamisega, vaid sellel on direktiiviga ette nähtud menetluse igas etapis siduv mõju, niipea kui asjaomase veekogu ökoloogiline seisund on kindlaks tehtud. See säte ei sisalda seega mitte ainult põhimõttelisi kohustusi, vaid puudutab ka konkreetseid projekte (vt selle kohta 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punktid 43–47).
- 25 Seega tuleb juhul, kui ei ole kehtestatud erandit, vältida veekogu seisundi mis tahes halvenemist, sõltumata majandamiskavades ja meetmeprogrammides ette nähtud pikemaajalistest plaanidest. Pinnaveekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus on direktiivi 2000/60 rakendamise igas etapis siduv ja kehtib kõikidele selliste pinnaveekogude tüüpidele ja seisunditele, mille kohta on koostatud või mille kohta oleks tulnud koostada majandamiskava. Seega peab asjaomane liikmesriik keelduma andma luba projektile, mis võib halvendada asjaomase veekogu seisundit või ohustada pinnaveekogu hea seisundi saavutamist, välja arvatud juhul, kui kõnealusele projektile saab kohaldada mõnda direktiivi artikli 4 lõikes 7 sätestatud erandit (1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 50).
- 26 See tähendab, et pädevad riiklikud asutused peavad projektile loa andmise menetluses ja seega enne direktiivi 2000/60 artikli 4 alusel otsuse tegemist kontrollima, kas see projekt võib tuua veele kaasa kahjulikke tagajärgi, mis on vastuolus kohustustega hoida ära pinnaveekogude ja põhjaveekogumi seisundi halvenemine ning seda parandada (28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 76).
- 27 Seoses mõistega pinnaveekogu „seisundi halvenemine“, mida ei ole direktiivis 2000/60 määratletud, täpsustas Euroopa Kohus, et pinnaveekogu seisundi halvenemisega selle direktiivi 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 halvenemine ei alanda kokkuvõttes kogu pinnaveekogu seisundiklassi. Kui aga asjaomane kvaliteedielement selle lisa tähenduses kuulub juba kõige madalamasse seisundiklassi, siis tähendab selle elemendi mis tahes halvenemine pinnaveekogu seisundi halvenemist (4. mai 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 28 Käesoleval juhul on põhikohtuasjas kõne all olevas liikmesriigi õigusnormis sätestatud, et pinnaveekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kontrollimisel, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 26, „ei võeta arvesse lühiajalist pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju“.
- 29 Niisiis tuleneb nii selle sätte sõnastusest kui ka eelotsusetaotlusest, et selle sätte eesmärk on eelkõige võimaldada lubada programme või projekte, millel on pinnaveekogu seisundile ainult selline ajutine mõju, ilma et sel juhul oleks vaja kontrollida, kas on täidetud kumulatiivsed tingimused, mis on ette nähtud direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 7, mida sisuliselt on korratud keskkonnaseadustiku artiklis R. 212-16.
- 30 Sellega seoses väidavad menetlusse astunud valitsused ja komisjon sisuliselt, et isegi kui see põhjustab halvenemist käesoleva kohtuotsuse punktis 27 viidatud tähenduses, ei kujuta lühiajaline pikaajaliste tagajärgedeta ajutine mõju pinnaveekogu seisundile tingimata endast direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktiga i keelatud halvenemist, nagu nähtub eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktis 19 viidatud juhenddokumendist. Selles kontekstis viitavad nad muu hulgas sellele, et pinnavee seisundile inimtegevuse avaldatava mõju hindamine on direktiivi artikli 5 kohaselt perioodiline, et meetmeprogramme ajakohastatakse vastavalt direktiivi artiklile 11 ning direktiivi artikliga 8 hõlmatud vee seisundi seiresagedused on ette nähtud selle direktiivi V lisa punktis 1.3.4 esitatud tabelis. Ent kui keelatud halvenemist ei ole toimunud, siis ei ole ka põhjust erandi tegemiseks sama direktiivi artikli 4 lõike 7 tähenduses.
- 31 Selline tõlgendus, mida muu hulgas toetab eespool viidatud juhenddokument, mille juriidilist mitesiduvust kohtujurist oma ettepaneku punktis 75 rõhutas, ei tulene siiski direktiivi 2000/60 sätetest ning sellega on pealegi vastuolus selle direktiivi üldine ülesehitus ja sellega taotletavad eesmärgid. Kuigi kohustus hoida ära pinnaveekogude seisundi halvenemine ei tähenda tegelikult, et liikmesriigid on kohustatud konkreetse programmi või projekti vee kvaliteedi halvenemise vältimise eesmärgile vastavuse hindamisel võtma arvesse lühiajalist pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju, kui on tõendatud, et selline mõju on oma olemuselt pinnaveekogu seisundile suhteliselt väike ega too seega kaasa selle halvenemist, on olukord teistsugune, kui on kindlaks tehtud, et selline mõju võib põhjustada halvenemist käesoleva kohtuotsuse punkti 27 tähenduses, isegi kui see halvenemine on ajutist laadi.
- 32 Kõigepealt nähtub direktiivi 2000/60 artikli 4 lõigetest 1 ja 6 nende koostoimes, et pinnaveekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustus hõlmab kohustust hoida ära nende veekogude seisundi ajutine halvenemine. Nimelt kinnitab asjaolu, et selle direktiivi artikli 4 lõikes 6 on ette nähtud erand sellise halvendamise kohta, et nimetatud direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkt i kohustab liikmesriike ka sellist halvenemist ära hoidma.
- 33 Järgmiseks tuleb märkida, et nimetatud direktiivi 2000/60 artikli 1 punkti a kohaselt on direktiivi eesmärk kehtestada maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitse raamistik, mis hoiab ära veeökosüsteemide ning oma veevajaduse osas otseselt veeökosüsteemidest sõltuvate maismaaökosüsteemide ja märgalade seisundi „mis tahes“ edasise halvenemise ning kaitseb ja parandab nende seisundit. Samuti viitab selle direktiivi põhjendus 32 „nõudele“ hoida ära vee seisundi „mis tahes“ edasine halvenemine.
- 34 Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikega 1 on seatud kaks eraldi eesmärki, mis on omavahel lahutamatu seotud. Esiteks peavad liikmesriigid direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 1 punkti a alapunkti i kohaselt rakendama vajalikud meetmed, et ära hoida kõigi pinnaveekogude seisundi halvenemine (halvenemise ärahoidmise kohustus). Teiseks kaitsevad, parandavad ja taastavad liikmesriigid artikli 4 lõike 1 punkti a alapunktide ii ja iii kohaselt kõiki

pinnaveekogusid, et saavutada pinnavee hea seisund hiljemalt 2015. aasta lõpuks (parandamiskohustus) (28. mai 2020. aasta kohtuotsus Land Nordrhein-Westfalen, C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 35 Seega on liidu seadusandja veekogude seisundi halvenemise ärahoidmise kohustusele andnud iseseisva staatuse ega ole piirdunud veekogude seisundi parandamise kohustust toetava instrumendiga (1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 49).
- 36 Halvenemise ärahoidmise kohustusega seoses on Euroopa Kohus veel rõhutanud, et juhul kui ei ole kehtestatud erandit, tuleb vältida igasugust pinnaveekogu seisundi halvenemist (4. mai 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 37 Täpsemalt, Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud kriteeriumide kohta, mille alusel saab teha järelduse veekogu seisundi halvenemise kohta, et direktiivi 2000/60 artikli 4 ülesehitusest ja eelkõige selle lõigete 6 ja 7 ülesehitusest tuleneb, et veekogu seisundi halvenemine, isegi kui see on ajutine, on lubatud üksnes väga rangetel tingimustel ning järelkult peab künnis, mille ületamisel on tegemist veekogu seisundi halvenemise ärahoidmise kohustuse rikkumisega, olema nii madal kui võimalik (vt selle kohta 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 67, ja 24. juuni 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (Doñana looduskaitseala olukorra halvenemine), C-559/19, EU:C:2021:512, punkt 48).
- 38 Lõpuks tuleb selles kontekstis korrata, et direktiiv 2000/60 võeti vastu EÜ artikli 175 lõike 1 (nüüd ELTL artikli 192 lõige 1) alusel. Sellega seoses on direktiivi põhjenduses 11 meelde tuletatud, et vastavalt asutamislepingu artikli 174 (nüüd ELTL artikkel 191) sätetele peab ühenduse keskkonnapoliitika kaasa aitama keskkonnakvaliteedi säilitamisele, kaitsele ja parandamisele ning loodusressursside kaalutletud ja mõistlikule kasutamisele ning rajanema ettevaatusprintsipiilil ning põhimõtetel, et tuleb võtta ennetusmeetmeid ja heastada keskkonnakahjustus eeskätt kahjustuse kohas.
- 39 Samas kinnitavad nii sel viisil korratud eesmärgid ja põhimõtted kui ka direktiivi 2000/60 lõppeesmärk saavutada liidu kõikide pinnaveekogude vähemalt „hea seisund“ ja seda säilitada, mis on märgitud direktiivi põhjenduses 26 (vt selle kohta 1. juuli 2015. aasta kohtuotsus Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punkt 37), omakorda tõlgendust, mille kohaselt juhul, kui artikli 4 lõigetest 6 ja 7 ei tulene teisiti, ja ilma et see piiraks selle artikli lõike 8 kohaldamist, tuleb vältida veekogu seisundi mis tahes halvenemist, isegi kui see on ajutine või üleminekumeetme tagajärg ja lühike, võttes arvesse sellest tekkida võivat kahjulikku mõju keskkonnale või inimeste tervisele.
- 40 On tõsi, et silmas pidades direktiivi 2000/60 V lisa punktis 1.3.4 ette nähtud seiresagedusi võib praktikas juhtuda, et selle direktiivi artiklis 8 nõutud pinnavee seisundi seire raames ei avastata mõne kvaliteedielemendi ajutist halvenemist käesoleva kohtuotsuse punktis 27 nimetatud tähenduses.
- 41 Kuid nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 51, ei saa analüüsi, seire ja võimaliku tuvastamise eesmärgil tehtud kontrollimiste sagedusi, mis võivad vastavalt asjaoludele ulatuda ühest kuust kuni kuue aastani, pidada asjakohaseks kriteeriumiks pinnaveekogu seisundi võimaliku halvenemise hindamiseks käesoleva kohtuotsuse punktis 26 viidatud eelkontrolli

raames. Kui nõustuda tõlgendusega, mille kohaselt pinnaveekogu seisundi halvenemine ajaks, mis kestab eeldatavalt kuid või aastaid, ei ole vastuolus selle direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud kohustusega hoida ära halvenemine, ja et seega võib projektile, mis võib kaasa tuua sellise halvenemise, anda loa, ilma et selle direktiivi artikli 4 lõikes 7 ette nähtud tingimused oleksid täidetud ehk seega väljaspool igasugust kontrolli, oleks see ilmselgelt vastuolus sellega, mida on muu hulgas märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 38 ja 39.

- 42 Vastupidi sellele, mida väidab Prantsuse valitsus, ei võta direktiivi 2000/60 artikli 4 sätetelt sidusust seevastu tõlgendus, mille kohaselt pinnaveekogu seisundi halvenemise ärahoidmise kohustuse eesmärk on ära hoida ka lühiajaline pikaajaliste tagajärgedeta ajutine halvenemine. Nimelt, nagu mis tahes projekt, mis võib kaasa tuua pinnaveekogu seisundi halvenemise, võib ka projekt, mis võib põhjustada lühiajalise pikaajaliste tagajärgedeta ajutise halvenemise, põhimõtteliselt saada loa selle direktiivi artikli 4 lõike 7 alusel.
- 43 Selles kontekstis ja mis puudutab eeskätt Prantsusmaa valitsuse viidatud projekte, mille eesmärk on kaitsta või isegi parandada pinnaveekogude seisundit, näiteks niinimetatud looduslikkuse taastamise projektid, ilmneb muu hulgas, et eelkõige teenivad sellised projektid ülekaalukat üldist huvi või kaalub projekti eeldatav kasulikkus inimeste tervisele, ohutuse tagamisele või säästvate arengule üles direktiivi 2000/60 artikli 4 lõikes 1 sätestatud eesmärkide saavutamisest saadava hüve, nagu nõuab selle direktiivi artikli 4 lõike 7 punkt c.
- 44 Mis puudutab direktiivi 2000/60 artikli 4 lõike 7 punktis b ette nähtud tingimust mille kohaselt peavad „muudatuste põhjused [olema] konkreetselt esitatud ja selgitatud [selle direktiivi] artikli 13 kohaselt nõutavas vesikonna majandamiskavas ning eesmärgid vaadatakse iga kuue aasta järel uuesti läbi“, siis ilmneb Euroopa Kohtu praktikast (4. mai 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, punktid 66 ja 68 ning seal viidatud kohtupraktika) ja selle direktiivi VII lisa A osa punkti 5 sõnastusest, et seda tingimust saab pidada täidetuks ka siis, kui asjaomase projekti põhjendused sisalduvad selle projekti heakskiitmise kuupäeval üksnes selle projekti heakskiitmise otsuses.
- 45 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud kahele küsimusele vastata, et direktiivi 2000/60 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et see ei võimalda liikmesriikidel, kui nad hindavad konkreetse programmi või projekti vastavust vee kvaliteedi halvenemise ärahoidmise eesmärgile, jätta arvesse võtmata lühiajalist pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju sellele, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et selline mõju on oma olemuselt asjaomase pinnaveekogu seisundile suhteliselt väike ega too kaasa selle „halvenemist“ nimetatud sätte tähenduses. Kui pädevad riigisisesed asutused teevad programmile või projektile loa andmise menetluses kindlaks, et see võib põhjustada sellise halvenemise, võib kõnealusele programmile või projektile, isegi kui selline halvenemine on ajutine, anda loa üksnes juhul, kui direktiivi artikli 4 lõikes 7 sätestatud tingimused on täidetud.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

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 ärahoidmise eesmärgile, jätta arvesse võtmata lühiajalist pikaajaliste tagajärgedeta ajutist mõju sellele, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et selline mõju on oma olemuselt asjaomase pinnaveekogu seisundile suhteliselt väike ega too kaasa selle „halvenemist“ nimetatud sätte tähenduses. Kui pädevad riigisisised asutused teevad programmile või projektile loa andmise menetluses kindlaks, et see võib põhjustada sellise halvenemise, võib kõnealusele programmile või projektile, isegi kui selline halvenemine on ajutine, anda loa üksnes juhul, kui direktiivi artikli 4 lõikes 7 sätestatud tingimused on täidetud.

Allkirjad