Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

3. oktoober 2019*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Direktiiv 91/676/EMÜ – Veekogude kaitsmine põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest – Eesmärk reostust vähendada – Reostunud veekogud – Kuni 50 mg/l nitraadisisaldus – Liikmesriikide tegevusprogrammid – Eraõiguslike isikute õigused niisuguse programmi muutmisele – Liikmesriikide ametiasutustele ja kohtutele kaebuse esitamise õigus

Kohtuasjas C-197/18,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Wieni (Viini halduskohus, Austria) 13. märtsi 2018. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. märtsil 2018, menetluses

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

menetluses osalesid:

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, endine Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

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

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust ja 6. veebruari 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, M. Prandl ja Gemeinde Zillingdorf, esindajad: *Rechtsanwalt* C. Onz ja H. Herlicska,

– Austria valitsus, esindajad: G. Hesse, C. Drexel, J. Schmoll ja C. Vogl,

– Madalmaade valitsus, esindajad: J. M. Hoogveld, M. K. Bulterman ja A. M. de Ree,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

– Poola valitsus, esindajad: B. Majczyna, D. Krawczyk ja M. Malczewska,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. C. Becker ja E. Manhaeve,

olles 28. märtsi 2019. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artiklit 288 ning nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiivi 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT 1991, L 375, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 68) artikli 5 lõikeid 4 ja 5 ning I lisa A osa punkti 2.

2 Taotlus on esitatud menetluses, milles Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Burgenlandi liidumaa põhjaosa veevärgi ühing, Austria) (edaspidi „veevärgiühing“), Robert Prandl ja Gemeinde Zillingdorf (Zillingdorfi vald, Austria) esitasid kaebuse Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismuse (kestlikkuse ja turismiministeerium, Austria), endine Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaftile (põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusministeerium, Austria), (edaspidi „ministeerium“) 30. mai 2016. aasta otsuse peale, millega viimane jättis vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata Verordnung Aktionsprogamm Nitrat 2012 (tegevusprogrammi nitraadid 2012 määrus) muutmise või ümbertöötamise taotlused.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni, mis kirjutati alla 25. juunil 1998 Århusis ning kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon“), artikli 2 lõiked 4 ja 5 sätestavad:

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

5. asjast huvitatud üldsus – avalikkus, keda mõjutab või tõenäoliselt mõjutab otsuste tegemine või kes on huvitatud keskkonnaasjade otsustamisest; asjast huvitatud üldsusena käsitatakse ka keskkonnakaitset edendavaid valitsusväliseid organisatsioone, mis vastavad siseriikliku õiguse nõuetele.“

4 Århusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 sätestab:

„[…] konventsiooniosaline [tagab] siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavale üldsuse esindajale, juhul kui need nõuded on sätestatud, juurdepääsu kohtulikule või haldusmenetlusele, et vaidlustada eraõigusliku isiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega.“

Liidu õigus

5 Direktiivi 91/676 põhjendustes 1, 3, 5, 6 ja 10–13 on märgitud:

„vee nitraadisisaldus liikmesriikide mõnedes piirkondades suureneb ja on juba kõrge võrreldes normidega, mis on sätestatud nõukogu 16. juuni 1975. aasta direktiivis 75/440/EMÜ liikmesriikides joogivee võtmiseks mõeldud pinnavee nõutava kvaliteedi kohta [(EÜT 1975, L 194, lk 26; ELT eriväljaanne 15/01, lk 17)], muudetud 9. oktoobri 1979. aasta direktiiviga 79/869/EMÜ [(EÜT 1979, L 271, lk 44; ELT eriväljaanne 15/01, lk 118)], ja nõukogu 15. juuli 1980. aasta direktiivis 80/778/EMÜ joogivee kvaliteedi kohta [(EÜT 1980, L 229, lk 11)], muudetud 1985. aasta ühinemisaktiga;

[…]

komisjoni rohelises raamatus „Ühise põllumajanduspoliitika perspektiivid“ on ühise põllumajanduspoliitika reformi puhul viidatud sellele, et kuigi ühenduse põllumajanduses on vaja kasutada lämmastikku sisaldavaid väetisi ja sõnnikut, kujutab väetiste ülemäärane kasutamine endast keskkonnale ohtu, […]

[…]

hajureostusallikatest lähtuv reostus, mis mõjutab ühenduse veekogusid, on eelkõige tingitud põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest;

seepärast on inimeste tervise ja elusressursside ning veeökosüsteemide kaitsmiseks ja selleks, et tagada vee kasutamine muudel õiguspärastel viisidel, vaja vähendada põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ning hoida ära selle reostuse suurenemist; selleks on tähtis võtta meetmeid, mis käsitlevad kõikide lämmastikuühendite hoiustamist ja põllumajandusmaal kasutamist ning teatavaid maaharimisviise;

[…]

liikmesriikidel on vaja kindlaks teha tundlikud alad ning luua ja viia ellu tegevusprogramme lämmastikuühenditest tingitud veereostuse vähendamiseks nendel aladel;

need tegevusprogrammid peaksid hõlmama meetmeid kõikide lämmastikväetiste kasutamise piiramiseks põllumajandusmaal ning eelkõige määrama konkreetselt kindlaks loomasõnniku kasutamise piirmäärad;

meetmete tõhususe tagamiseks on vaja veekogusid jälgida ja kasutada lämmastikuühendite mõõtmiseks võrdlusmeetodeid;

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

6 Direktiivi 91/676 artikkel 1 näeb ette:

„Käesoleva direktiivi eesmärgiks on:

– põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostuse vähendamine ning

– hoida ära edasine veereostus.“

7 Direktiivi artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) põhjavesi – kogu vesi, mis asub maapinna all küllastusvööndis ja on otseses kokkupuutes pinnase või aluspinnasega;

b) magevesi – looduslik vähese soolsusega vesi, mis sageli on sobiv magevee võtmiseks ja selle töötlemiseks joogivee saamise eesmärgil;

[…]

i) eutrofeerumine – vee rikastumine lämmastikuühenditega, mis kiirendab vetikate ja taimestiku kõrgemate vormide kasvu ning häirib seetõttu soovimatult vees esinevate organismide ja sama vee kvaliteedi tasakaalu;

j) reostus – lämmastikuühendite vahetu või kaudne sattumine põllumajandusest veekeskkonda, mis ohustab inimeste tervist, kahjustab elusressursse ja veeökosüsteeme, halvendab keskkonna kasutamist puhkeaja veetmiseks või häirib vee teisi õiguspäraseid kasutusviise;

k) tundlik ala – artikli 3 lõike 2 kohaselt määratud maa-ala.“

8 Nimetatud direktiivi artikkel 3 sätestab:

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

2. Liikmesriigid määravad kahe aasta jooksul pärast käesoleva direktiivi teatavakstegemist tundlikeks aladeks kõik sellised maa-alad oma territooriumil, kust lõikes 1 määratletud veekogud saavad oma vee ja mis soodustavad nende veekogude reostumist. […]

[…]

4. Liikmesriigid vaatavad läbi, muudavad või täiendavad tundlike alade nimistut, kui see on vajalik ja vähemalt üks kord nelja aasta jooksul, et võtta arvesse muutusi ja tegureid, mida nimistu eelmise läbivaatamise, muutmise või täiendamise ajal ei olnud võimalik ette näha. […]

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

9 Direktiivi artikli 4 kohaselt:

„1. Selleks et tagada kõikide veekogude üldine kaitse reostuse eest, teevad liikmesriigid kahe aasta jooksul pärast käesoleva direktiivi teatavakstegemist järgmist:

a) koostavad hea põllumajandustava eeskirja või eeskirjad […]

b) koostavad vajaduse korral […] programmi, mis hõlmab põllumajandustootjate koolitamist ja teavitamist.

[…]“.

10 Direktiivi 91/676 artikkel 5 näeb ette:

„1. Artiklis 1 määratletud eesmärkide saavutamiseks peavad liikmesriigid käivitama tundlike alade suhtes tegevusprogrammid kahe aasta jooksul pärast artikli 3 lõikes 2 osutatud tundlike alade esmast määramist või ühe aasta jooksul pärast artikli 3 lõikes 4 osutatud iga järgmist määramist.

2. Tegevusprogramm võib hõlmata kõiki tundlikke alasid liikmesriigi territooriumil või kui liikmesriik seda vajalikuks peab, tohib eri tundlike alade või nende osade suhtes käivitada erinevaid programme.

3. Tegevusprogrammides võetakse arvesse järgmist:

a) olemasolevaid teaduslikke ja tehnilisi andmeid eelkõige põllumajandusest ja muudest allikatest pärinevate lämmastikukoguste kohta;

b) keskkonnatingimusi kõnealuse liikmesriigi asjakohastes piirkondades.

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

a) III lisas kirjeldatud meetmed;

b) liikmesriikide poolt […] kehtestatud hea põllumajandustava eeskirjades sätestatud meetmed […]

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

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

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

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

11 Direktiivi I lisa on sõnastatud järgmiselt:

„A. Artikli 3 lõikes 1 osutatud veekogud määratakse kindlaks muu hulgas järgmiste kriteeriumide abil:

1) kas mage pinnavesi ja eelkõige selline pinnavesi, mida kasutatakse või kavatsetakse kasutada joogivee võtmiseks, sisaldab või võib sisaldada direktiivis 75/440/EMÜ [, muudetud direktiiviga 79/869] sätestatud nitraadikontsentratsioonist rohkem nitraate, kui artikli 5 kohaseid meetmeid ei võeta;
2) kas põhjavee nitraadisisaldus on või võib olla üle 50 mg/l, kui artikli 5 kohaseid meetmeid ei võeta;
3) kas looduslikud mageveejärved, muud mageveekogud, suudmealade vesi, rannikuvesi ja merevesi on eutrofeerunud või võib lähitulevikus eutrofeeruda, kui artikli 5 kohaseid meetmeid ei võeta.

B. Kõnealuseid kriteeriume kohaldades arvestavad liikmesriigid samuti järgmist:
   1) kõnealuste veekogude ja maapinna füüsilisi ja ökoloogilisi omadusi;
   2) praegusi teadmisi lämmastikuühendite käitumisest keskkonnas (vees ja maapinnas);
   3) praegusi teadmisi artikli 5 kohaselt võetavate meetmete mõju kohta.“

12 Direktiivi 91/676 III lisa sisaldab üksikasjalikku loetelu meetmetest, mis tuleb võtta tegevusprogrammidesse vastavalt direktiivi artikli 5 lõike 4 punktile a. Selle lisa lõike 1 kohaselt:

„1. Kõnealused meetmed hõlmavad reegleid järgmise kohta:

[…]

3) väetiste põllumajandusmaal kasutamise piirangud, mis on kooskõlas hea põllumajandustavaga ja arvestavad asjaomase tundliku ala omadusi […]

[…]

ning […] põhinevad […] omavahelisel tasakaalul:

i) põllukultuuride eeldatav lämmastikuvajadus

ning

ii) lämmastikukogus, mida põllukultuurid saavad mullast ja väetistest ning mis vastab:

– lämmastikukogusele mullas sel hetkel, mil põllukultuur hakkab lämmastikku olulisel määral kasutama (suured kogused talve lõpus),

– mullas oleva orgaanilise lämmastiku varude netomineralisatsiooni teel tekkinud lämmastikukogusele,

– täiendavatele loomasõnnikust pärit lämmastikuühenditele,

– täiendavatele keemilistest ja muudest väetistest pärit lämmastikuühenditele.“

Austria õigus

13 Eelotsusetaotlusest nähtub, et direktiivi 91/676 artikli 5 ülevõtmine tagati 1959. aasta veekaitseseaduse (Wasserrechtsgesetz 1959) artikliga 55p. Viidatud artikliga on antud liiduministrile pädevus võtta määrusega vastu programme, mille eesmärk on samm-sammult vähendada ja takistada vee edasist reostumist lämmastikuühendite vahetu või kaudse sattumise teel põllumajandusest veekeskkonda. Nii võeti 1959. aasta veekaitseseaduse artikli 55p alusel vastu tegevusprogrammi nitraadid 2012 määrus.

14 Selle seaduse artikli 10 lõige 1 reguleerib põhjavee kasutamist kinnistuomanike poolt, kes võivad kasutada põhjavett majapidamis- ja majandamisotstarbeks ilma veeametilt luba taotlemata, tingimusel et vee ammutamine toimub ainult käsipumba või käsitsi käitatava pumbajaama abil, või kui vee võtmine on kohases proportsioonis isiku krundiga.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

15 Veevärgiühing, R. Prandl ja Zillingdorfi vald esitasid Verwaltungsgericht Wienile (Viini halduskohus, Austria) kaebuse ministeeriumi 30. mai 2016. aasta otsuse peale, millega viimane jättis vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata nende taotlused muuta tegevusprogrammi nitraadid 2012 määrust.

16 Veevärgiühing on avalik-õiguslik asutus, kes on õiguslikult kohustatud tagama konkreetselt piiritletud territooriumil, käesoleval juhul Burgenland (Austria), veega varustamise avalik-õigusliku ülesande täitmise. Ta on Austria suuruselt neljas veevarustaja, kes tagab ligikaudu 160 000 inimese varustamise. Nimetatud territooriumil on hoonestatud kinnistute omanikel üldjuhul kohustus liita oma hooned veevärgiga. Selleks et vett saaks kasutada joogiveena, peab nitraadisisaldus olema alla 50 mg/l. Üksikutes mõõtepunktides ületab aga ammutatud põhjavee nitraadisisaldus selle näitaja rohkem kui 100%. Seetõttu töödeldakse seda vett enne tarbijatele edastamist, et alandada nitraadisisaldus alla 50 mg/l.

17 R. Prandli kodus on kaev. Sellest saadavas vees oli tegevusprogrammi nitraadid 2012 määruse muutmise taotluste esitamise ajal nitraadisisaldus 59 mg/l. Tõsi on see, et 2017. aasta detsembris ei ületanud nitraadisisaldus 50 mg/l. Samas on selge, et näitajad varieeruvad, mistõttu ei ole 50 mg/l nitraadisisalduse ületamine välistatud.

18 Zillingdorfi vald käitab vallale kuuluvat kaevu, mille vesi on kvalifitseeritud joogikõlbmatuks, kuna nitraadisisaldus on kõrge. Tegevusprogrammi nitraadid 2012 määruse muutmise taotluste esitamise ajal oli nitraadisisaldus 71 mg/l. Põhikohtuasja menetluse ajal on see sisaldus jäänud kõrgeks.

19 Ministeeriumi otsus jätta taotlus rahuldamata põhineb Austria õiguse põhimõttel, mille kohaselt on juriidilisel või füüsilisel isikul õigus esitada haldus- või kohtumenetluses vaie või kaebus ainult siis, kui ta on subjektiivsete materiaalsete õiguste kandja ja ta väidab, et neid on rikutud. Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus) märgib, et tema lahendada olevas vaidluses ei anna Austria haldusõiguse, nimelt 1959. aasta veekaitseseaduse ja haldusmenetluse seaduse üldosa seaduse (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz) asjakohased sätted põhikohtuasja kaebajatele subjektiivset materiaalset õigust.

20 Seda riigisisese õiguses esinevat õiguslikku takistust arvestades tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas põhikohtuasja kaebajad võivad tugineda liidu õigusele ja eelkõige direktiivile 91/676, et saavutada tegevusprogrammi nitraadid 2012 määruse muutmine.

21 Nimelt tunnistas Euroopa Kohus 25. juuli 2008. aasta kohtuotsuses Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447) ja 19. novembri 2014. aasta kohtuotsuses ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), et teatud isikud võisid õhu kvaliteedi valdkonnas maksma panna piirtasemetest kinnipidamise, kuna nad olid otseselt puudutatud, eelkõige otsese ohu tõttu nende tervisele. Ei ole välistatud, et seda kohtupraktikat saab kohaldada ka vee kvaliteedi valdkonnas.

22 Vastavalt direktiivi 91/676 artiklile 5 peavad liikmesriigid vastu võtma sellised tegevusprogrammid nagu nitraatide tegevusprogramm 2012. Need programmid peaksid sisaldama siduvaid meetmeid veereostuse vähendamiseks ja põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse edasiseks vältimiseks.

23 Siiski takistavad mitmed asjaolud seda, et isik võiks liikmesriigi ametiasutuses sellele kohustusele tugineda.

24 Esiteks on raske selle kohustuse täpset ulatust kindlaks määrata, kuna ei ole kindel, et direktiivi 91/676 I lisas ette nähtud 50 mg/l piirmäär, mis on ette nähtud tundlike alade kindlaksmääramiseks direktiivi artikli 3 tähenduses, on selles osas siduv.

25 Teiseks annab direktiiv 91/676 liikmesriikidele kaalutlusõiguse valida vahendid vastavalt selle direktiivi artikli 5 lõikele 4 tegevusprogrammide koostamiseks ning selle artikli lõikes 5 nimetatud täiendavate ja tõhusamate meetmete vastuvõtmiseks.

26 Kolmandaks ei ole oht rahvatervisele ilmne, kuna muud eeskirjad, sealhulgas nõukogu 3. novembri 1998. aasta direktiiv 98/83/EÜ olmevee kvaliteedi kohta (ELT 1998, L 330, lk 32), tagavad tarbijatele edastava vee kvaliteedi.

27 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

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

a) avalik-õiguslik veevarustaja, […] sest ta on väidetavalt ebapiisavate tegevusprogrammide tõttu (sest selle veevarustaja piirkonnas ületab vee nitraadisisaldus 50 mg/l piiri) [kohustatud] kasutama vee puhastamise meetmeid,

[…]

b) tarbija, kellel on seaduse alusel õigus kasutada oma kodukaevust saadud vett […], sest […] väidetavalt ebapiisavate tegevusprogrammide tõttu – kuna tema veevõtukohas (kodukaevus) ületab vee nitraadisisaldus 50 mg/l piiri – […] ta ei saa kasutada talle seadusega antud piiratud õigust kasutada oma kinnistu põhjavett,

[…]

c) vald […], kes kasutab või annab […] vallakaevu […] kasutamiseks ainult tarbevee kaevuna […], kuna [tegevusprogrammide ebapiisavuse tõttu ületab] veevõtukohas […] vee nitraadisisaldus 50 mg/l piiri ja seega ei saa vett kasutada joogiveena,

[on Euroopa Kohtu praktika tähenduses otseselt puudutatud (käesoleval juhul kuna direktiiv 91/676 võib olla puudulikult üle võetud), ning sellega on neile antud selle direktiivi raames subjektiivne õigus nõuda]

– liikmesriigis direktiivi [91/676] ülevõtmiseks ([direktiivi] artikli 5 lõike 4 alusel) juba vastu võetud tegevusprogrammi muutmist selliselt, et programmiga kehtestataks rangemad meetmed [nimetatud direktiivi] artikli 1 eesmärkide saavutamiseks, ja konkreetselt põhjavee nitraadisisalduse vähendamiseks maksimaalselt 50 mg/l-ni üksikutes veevõtukohtades;

– et võetaks vastu täiendavad või tõhusamad meetmed (direktiivi [91/676] artikli 5 lõike 5 alusel) kõnealuse direktiivi artikli 1 eesmärkide saavutamiseks, ja konkreetselt põhjavee nitraadisisalduse vähendamiseks maksimaalselt 50 mg/l-ni üksikutes veevõtukohtades?

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

Eelotsuse küsimuse analüüs

28 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 288 ning direktiivi 91/676 artikli 5 lõikeid 4 ja 5 ning I lisa A osa punkti 2 tuleb tõlgendada nii, et sellistel füüsilistel ja juriidilistel isikutel nagu põhikohtuasja kaebajad, kelle ülesandeks on veega varustamine või kellel on kaevu kasutamise võimalus, peab olema õigus nõuda pädevatelt asutustelt olemasoleva tegevusprogrammi muutmist või direktiivi artikli 5 lõikes 5 nimetatud täiendavate või tõhusamate meetmete vastuvõtmist, et saavutada kõigis üksikutes veevõtukohtades maksimaalne nitraadisisaldus 50 mg/l.

29 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada esiteks, kas ja millistel tingimustel annab liidu õigus eraõiguslikule isikule õiguse esitada sel eesmärgil kaebus liikmesriigi ametiasutustele ja kohtutele, teiseks, millised kohustused tulenevad konkreetselt direktiivist 91/676, ja kolmandaks, kas eraõiguslik isik võib vaidluses liikmesriigi pädevate ametiasutustega vahetult nendele kohustustele tugineda.

Eraõiguslike isikute kaebeõigus

30 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt oleks ELTL artikliga 288 direktiividele antud siduva toimega vastuolus, kui põhimõtteliselt välistataks võimalus, et puudutatud isikud võivad nõuda direktiiviga kehtestatud kohustuste täitmist (19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punkt 22; 7. septembri 2004. aasta kohtuotsus Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 66, ja 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 34).

31 Eriti juhtudel, mil liidu seadusandja on direktiiviga kohustanud liikmesriike teatud viisil käituma, nõrgendaks sellise akti soovitud toimet see, kui õigussubjektidel takistataks sellele kohtusele tuginemast ja riigisisestel kohtutel takistataks seda arvestamast kui liidu õiguse osa, et kontrollida, kas liikmesriigi seadusandja ei ole talle direktiivi rakendamise vormi ja vahendite valiku õiguse piire arvestades ületanud talle direktiiviga antud kaalutlusõiguse piire (24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt, C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 56, ja 26. juuni 2019. aasta kohtuotsus Craeynest jt, C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 34).

32 Sellest järeldub, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 41, et vähemalt need füüsilised või juriidilised isikud, keda direktiivi sätete rikkumine otseselt puudutab, võivad nõuda pädevatelt asutustelt, vajaduse korral kohtu kaudu, kõnealuste kohustuste täitmisest.

33 Lisaks on „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastavatel üldsuse esindajatel“ Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 ette nähtud õigused. See säte paneb siiski koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 liikmesriikidele kohustuse tagada liidu õigusega antud õiguste, muu hulgas keskkonnaõiguse sätetega antud õiguste tõhus kohtulik kaitse (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 45).

34 Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 ette nähtud kaebeõigus kaotaks aga oma tegeliku mõju või isegi sisu, kui tunnistada, et nende kriteeriumide seadmisega jäetakse teatavad kategooriad „üldsuse esindajaid“, rääkimata „asjast huvitatud üldsuse esindajatest“ nagu Århusi konventsiooni artikli 2 lõikes 5 esitatud nõuetele vastavad keskkonnakaitseorganisatsioonid, ilma igasugusest kaebeõigusest (20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisatsioon, C-664/15, EU:C:2017:987, punkt 46).

35 Et teha kindlaks, kas sellised füüsilised ja juriidilised isikud nagu põhikohtuasja kaebajad on direktiivis 91/676 sätestatud kohustuste rikkumisest otseselt puudutatud, tuleb analüüsida direktiivi eesmärki ja asjakohaseid sätteid, mille kohaldamist eelotsusetaotluse esitanud kohtus taotletakse.

36 Direktiivi 91/676 artikli 1 kohaselt on direktiivi eesmärk vähendada põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ning hoida ära edasine seda tüüpi veereostus. Selleks näeb direktiivi artikkel 5 ette, et liikmesriigid kehtestavad selles sätestatud tingimustel tegevusprogrammid ja võtavad vajaduse korral vastu täiendavad või tõhusamad meetmed.

37 Direktiivi artikli 2 punktis j esitatud määratluse kohaselt on „reostus“ lämmastikuühendite vahetu või kaudne sattumine põllumajandusest veekeskkonda, ohustades inimeste tervist, kahjustades elusressursse ja veeökosüsteeme, halvendades keskkonna kasutamist puhkeaja veetmiseks või häirides vee teisi õiguspäraseid kasutusviise.

38 Seda mõistet on täpsustatud direktiivi 91/676 artikli 3 lõikes 1 ja eelkõige direktiivi I lisa A osa punktis 2, millest nähtub, et liikmesriigid peavad vähemalt leidma, et põhjaveed on saastunud, kui nitraadisisaldus vees ületab 50 mg/l, või on tõenäoliselt saastunud, kui selle direktiivi artikli 5 alusel sobivate meetmete võtmata jätmisel võidakse see näitaja ületada.

39 Seega tuleneb direktiivi 91/676 artikli 2 punktist j ja artikli 3 lõikest 1, et nitraadisisaldust, mis põhjavees ületab või on risk, et see ületab 50 mg/l, tuleb pidada vee õiguspärast kasutamist häirivaks.

40 Eeltoodust tuleneb, et füüsilist või juriidilist isikut, kellel on võimalus põhjavett võtta ja kasutada, puudutab selle piirtasemete ületamine või ületamise oht otseselt, kuna see võib piirata tema veevõtmise võimalust, häirides vee õiguspärast kasutamist.

41 Arvestades direktiivi 91/676 artikli 2 punktis j ette nähtud kasutusviiside mitmekesisust, ei sea seda järeldust kahtluse alla asjaolu, et see ületamine ei tähenda iseenesest seda, et oleks ohtu seatud nende isikute tervis, kes soovivad kaebust esitada.

42 Mis puutub konkreetsemalt põhikohtuasja kaebajate olukorda, siis nähtub eelotsusetaotlusest, et vastavalt 1959. aasta veekaitseseaduse artiklile 10 on neil õigus kasutada nende käsutuses olevaid põhjaveekaeve oma majapidamis- ja majandamisotstarbeks.

43 Kuna nitraadisisaldus kõnealuses põhjavees ületab või on risk, et see ületab 50 mg/l, häirib see põhikohtuasja kaebajatel põhjavee kasutamist.

44 Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, on selle künnise ületamine selline, mis takistab neil isikutel tavapäraselt oma kaevuvett kasutada või vähemalt sunnib neid tegema kulutusi reostuse kõrvaldamiseks.

45 Järelikult puudutab selliseid füüsilisi ja juriidilisi isikuid nagu põhikohtuasja kaebajad otseselt see, kui ei täideta direktiivi 91/676 põhieesmärki, mis on sätestatud direktiivi artiklis 1, ja milleks on vähendada põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ning hoida ära edasine seda tüüpi veereostus, mis saab alguse sellest, et rikutakse nimetatud direktiivist liikmesriikidele tulenevaid teatud kohustusi.

46 Sellest järeldub, et sellised füüsilised ja juriidilised isikud nagu põhikohtuasja kaebajad peavad saama vajaduse korral nõuda pädevatelt asutustelt nende kohustuste täitmist, pöördudes selleks vajaduse korral pädevate kohtute poole.

Reostuse vähendamise ja edasise ärahoidmise kohustuse ulatus

47 Seoses direktiivist 91/676 tulenevate kohustustega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada eelkõige seda, kas liikmesriigi pädevate asutuste kohustuse puhul muuta nimetatud direktiivi artikli 5 lõigete 1–4 alusel koostatud tegevusprogramme või võtta täiendavaid meetmeid vastavalt selle artikli lõikele 5, on otsustavaks näitajaks nitraadisisaldusele põhjavees direktiivi I lisa A osa punktis 2 ette nähtud 50 mg/l ülemmäär.

48 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa säte on (7. veebruari 2018. aasta kohtuotsus American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 55 märkis, seab liidu keskkonnapoliitika põhiõiguste harta artikli 37, ELL artikli 3 lõike 3 ja ELTL artikli 191 lõike 2 kohaselt eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme.

50 Käesoleva kohtuotsuse punktidest 36–39 nähtub, et direktiivi 91/676 eesmärgiga vähendada põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ja hoida ära edasist seda tüüpi veereostust püütakse võimaldada eraisikutel vett õiguspäraselt kasutada, mis tähendab, et nitraadisisaldus ei tohi ületada 50 mg/l.

51 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 72 ja 73 täheldas, näeb direktiiv 91/676 põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse vastu võitlemiseks ette konkreetsed vahendid. Seda kohaldatakse juhtudel, kui põllumajandusest pärit lämmastikuühendite heitmed reostust oluliselt suurendavad (29. aprilli 1999. aasta kohtuotsus Standley jt, C-293/97, EU:C:1999:215, punkt 35). Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohus on juba leidnud, et selline reostus on oluline, kui 17% kogu lämmastikust teatavas veekogus pärineb põllumajandusest (vt selle kohta 22. septembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia, C-221/03, EU:C:2005:573, punkt 86). Kui see direktiivi 91/676 kohaldamise tingimus on täidetud, tuleb liikmesriikidel selle direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt kindlaks määrata vee seisund oma territooriumil.

52 Kui viimati nimetatud sätte kohaselt koostoimes direktiivi 91/676 I lisa A osaga tuleb vett pidada reostunuks või võib arvata, et reostus võib seda mõjutada, siis on liikmesriigid kohustatud vastu võtma direktiivi artiklis 5 ette nähtud meetmed: tegevusprogrammid ning vajaduse korral täiendavad ja tõhustatud meetmed (vt selle kohta 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-543/16, ei avaldata, EU:C:2018:481, punkt 60).

53 Mis puutub esiteks tegevusprogrammidesse, siis on nende rakendamine lahutamatult seotud direktiivi 91/676 artikli 3 lõikega 1, kuna juhul, kui vesi on reostunud või võib reostuda juhul, kui puuduvad direktiivi artikli 5 lõike 4 kohased tegevusprogrammid, on liikmesriigid kohustatud sellised tegevusprogrammid vastu võtma. Programmides sisalduvad meetmed on igal juhul suures ulatuses kindlaks määratud juba direktiivis 91/676, nagu tuleneb direktiivi artikli 5 lõikest 4 koosmõjus direktiivi III lisaga.

54 Vastab tõele, et liikmesriikidel on direktiivi 91/676 ettekirjutuste rakendamise täpse korra valikul teatav kaalutlusruum. Siiski peavad nad igal juhul tagama, et saavutataks selle direktiivi eesmärgid ja seega liidu keskkonnapoliitika eesmärgid vastavalt ELTL artikli 191 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetele (4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 30).

55 Teiseks, nagu nähtub selle direktiivi artikli 5 lõikest 5, on liikmesriikidel kohustus võtta tegevusprogrammide raames kõik täiendavad või tõhustatud meetmed, mida nad vajalikuks peavad, kui algusest peale on selge või tegevusprogrammide rakendamise käigus selgub, et selle artikli lõikes 4 osutatud meetmed ei ole direktiivi artiklis 1 määratletud eesmärkide saavutamiseks piisavad.

56 Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleneb sellest, et liikmesriigid peavad võtma täiendavaid või tõhustatud meetmeid kohe, kui vajadus nende järele on esimest korda tuvastatud (vt selle kohta 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-543/16, ei avaldata, EU:C:2018:481, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

57 Eelkõige viimati nimetatud kohustuse täitmiseks on liikmesriigid kohustatud teostama vete seisundi üle tõhusat järelevalvet. Nii on nad vastavalt direktiivi 91/676 artikli 5 lõike 6 esimesele lõigule kohustatud välja töötama ja rakendama seireprogramme.

58 Direktiivi 91/676 artikli 5 lõike 3 punktide a ja b kohaselt võetakse tegevusprogrammides arvesse parimaid teaduslikke ja tehnilisi teadmisi ning iga piirkonna füüsilisi, geoloogilisi ja klimaatilisi tingimusi (4. septembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, C-237/12, EU:C:2014:2152, punkt 29). Sama nõue kehtib ka seireprogrammide suhtes, kuna need peavad olema tegevusprogrammide tõhususe hindamiseks sobivad. Direktiivi põhjendus 12 kinnitab seda hinnangut.

59 Lisaks – arvestades direktiivi 91/676 põhjendust 13 seoses hüdrogeoloogilise olukorra ja sellest tulenevalt ajaga, mida on vaja selleks, et direktiivi artikli 5 alusel juba võetud meetmed võiksid kaasa tuua vee kvaliteedi paranemise – on vees tegelikult mõõdetud näitajad ja aja jooksul tekkinud tendentsid olulised aspektid tegemaks kindlaks, kas on vaja vastu võtta täiendavaid või tugevdatud meetmeid.

60 Sellised olulised aspektid on eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt välja toodud asjaolud: nitraadisisalduse 50 mg/l ülemmäära ületamine, mis on eriti kõrge põhikohtuasja esimese kaebaja üksikutes mõõtepunktides, põhikohtuasja teise kaebaja kodukaevu vee kvaliteedi kõikumised ja põhikohtuasja kolmanda kaebaja kaevu vee pidev reostatus.

61 Lisaks on Euroopa Kohus juba otsustanud, et selleks, et tuvastada, et on vaja võtta vastu täiendavaid meetmeid või rakendada tõhusamaid meetmeid direktiivi 91/676 artikli 5 lõike 5 alusel, ei ole vaja tõendada, et juba võetud meetmed ei ole tõhusad (21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-543/16, ei avaldata, EU:C:2018:481, punktid 63 ja 64).

62 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 105, on lämmastiku ülejääk pinnases samuti oluline aspekt, et tuvastada tegevusprogrammi ebapiisavus.

63 Selline ülejääk on vastuolus direktiivi 91/676 artikli 5 lõike 4 punktiga a koostoimes selle direktiivi III lisa punkti 1 alapunktiga 3. Nendes sätetes on kehtestatud tasakaalustatud väetamise põhimõte ja need nõuavad, et põllukultuuride eeldatav lämmastikuvajadus ning pinnasest ja väetisest saadav lämmastikukogus on vastavuses. Järelikult kehtestavad need liikmesriikidele kohustuse määrata täpselt kindlaks lämmastiku kogused, mida põllumajandustootjad võivad kasutada (vt selle kohta 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-543/16, ei avaldata, EU:C:2018:481, punktid 87, 88 ja 92).

64 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb märkida, et kui põllumajandusest pärit lämmastikuühendite heitmed reostust oluliselt suurendavad, nagu on täheldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 51, on liikmesriigid vastavalt direktiivi 91/676 artiklitele 1, 3 ja 5 kohustatud võtma direktiivi artikli 5 lõigetes 4 ja 5 osutatud meetmed, kui nende meetmete puudumise korral nitraadisisaldus põhjavees ületab või on risk, et see ületab 50 mg/l.

65 Konkreetsemalt, kui käesoleva kohtuotsuse punktis 57 nimetatud seireprogrammide raames ja arvestades eelkõige selle kohtuotsuse punktides 59–63 viidatud asjaolusid, ilmneb, et veereostuse vähendamist ei saa ette näha, peavad liikmesriigid võtma direktiivi 91/676 artikli 5 lõike 5 alusel täiendavaid meetmeid või rakendama tõhusamaid meetmeid.

66 Lisaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimusega teada saada, kas nitraadisisalduse 50 mg/l ülemmäära tuleb järgida igas veevõtukohas.

67 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi 91/676 artikli 5 lõike 6 teise lõigu kohaselt tuleb juhul, kui liikmesriik ei ole kindlaks määranud tundlikke alasid, vaid kohaldab artikli 5 sätteid kogu oma riigi territooriumil, jälgida vee nitraadisisaldust valitud mõõtepunktides, kus on võimalik põllumajandusnitraatidest tingitud veereostuse ulatust kindlaks määrata. Eelotsusetaotlusest nähtub, et Austria Vabariik valis selle võimaluse.

68 Sellest tuleneb, et kui mõnes valitud mõõtepunktidest põhjavee nitraadisisaldus ületab või on risk, et see ületab 50 mg/l, siis tuleneb sellest kohustus võtta direktiivi 91/676 artikli 5 lõigetes 4 ja 5 ette nähtud meetmed. Seevastu ei kohusta see direktiiv liikmesriike laiendama seiremeetmeid kaugemale, kui on ette nähtud nimetatud direktiivi artikli 5 lõikes 6.

69 Kui näitajad, mida mõõdetakse kaevus või muus veevõtukohas, nagu põhikohtuasja kaebajate puhul, erinevad mõõtepunktide abil saadud näitajatest, ei ole välistatud, et nende mõõtepunktide asukoht on valitud direktiivi 91/676 artikli 5 lõiget 6 eirates, nii et need ei võimalda teha kindlaks reostuse ulatust territooriumil, mida need hõlmavad.

Reostuse vähendamise ja edasise ärahoidmise kohustusele tuginemise õigus

70 Direktiivi 91/676 artikli 5 lõigetes 4 ja 5 sätestatud kohustused on selged, täpsed ja tingimusteta, nii et eraõiguslikud isikud saavad neile riigi vastu tugineda (vt analoogia alusel 26. juuni 2019. aasta kohtuotsus Craeynest jt, C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 42).

71 On tõsi, et liikmesriikide ülesanne on direktiivi 91/676 III lisast tulenevaid piire arvestades kindlaks määrata, milliseid meetmeid on vaja nende kohustuste täitmiseks võtta. Siiski peavad need olema selle direktiivi artikli 1 kohaselt sobivad, et vähendada põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ja hoida ära edasine seda tüüpi veereostus.

72 Seega, kuigi liikmesriikidel on selleks kaalutlusõigus, peab pädevate asutuste tehtud otsuseid siiski saama kohtulikult kontrollida, eeskätt selleks, et kindlaks teha, kas asutused ei ületanud kaalutlusõiguse kasutamisele seatud piire (vt selle kohta 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt, C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59; 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, punkt 46, ja 26. juuni 2019. aasta kohtuotsus Craeynest jt, C-723/17, EU:C:2019:533, punkt 45).

73 Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et ELTL artiklit 288 ning direktiivi 91/676 artikli 5 lõikeid 4 ja 5 ning I lisa A osa punkti 2 tuleb tõlgendada nii, et kui põllumajandusest pärit lämmastikuühendite heitmed suurendavad oluliselt kõnealuse põhjavee reostust, peab sellistel füüsilistel ja juriidilistel isikutel nagu põhikohtuasja kaebajad olema õigus nõuda pädevatelt asutustelt olemasoleva tegevusprogrammi muutmist või direktiivi artikli 5 lõikes 5 nimetatud täiendavate või tõhusamate meetmete vastuvõtmist, kui nende meetmete puudumise korral nitraadisisaldus põhjavees ületab või kui tekib risk, et see ületab 50 mg/l ühes või mitmes mõõtepunktis direktiivi artikli 5 lõike 6 tähenduses.

Kohtukulud

74 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 (esimene koda) otsustab:

ELTL artiklit 288 ning nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiivi 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest artikli 5 lõikeid 4 ja 5 ning I lisa A osa punkti 2 tuleb tõlgendada nii, et kui põllumajandusest pärit lämmastikuühendite heitmed suurendavad oluliselt kõnealuse põhjavee reostust, peab sellistel füüsilistel ja juriidilistel isikutel nagu põhikohtuasja kaebajad olema õigus nõuda pädevatelt asutustelt olemasoleva tegevusprogrammi muutmist või direktiivi artikli 5 lõikes 5 nimetatud täiendavate või

tõhusamate meetmete vastuvõtmist, kui nende meetmete puudumise korral nitraadisisaldus põhjavees ületab või kui tekib risk, et see ületab 50 mg/l ühes või mitmes mõõtepunktis direktiivi artikli 5 lõike 6 tähenduses.

Allkirjad