

**Kohtuasi C-297/19**

**Eelotsusetaotlus**

**Saabumise kuupäev:**

11. aprill 2019

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

26. veebruar 2019

**Kaebaja:**

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein  
e. V.

**Vastustaja:**

Kreis Nordfriesland

---

**Ärakiri**

**Bundesverwaltungsgericht**

**KOHTUMÄÄRUS**

[...] Kuulutatud  
26. veebruaril 2019

[...]

Halduskohtuasjas

Naturschutzbund Deutschland  
– Landesverband Schleswig-Holstein e. V. –,  
[...] Neumünster,

kaebaja, apellatsioonkaebuse esitaja,  
vastustaja kassatsioonimenetluses  
ja vastukassatsioonkaebuse esitaja,

– [...] [lk 2]

*versus*

Kreis Nordfriesland,  
[...]

vastustaja, vastustaja apellatsioonimenetluses,  
kassatsioonkaebuse esitaja  
ja vastustaja vastukassatsioonkaebuse menetluses,

[...] Kolmas isik:

Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,  
avalik-õiguslik asutus,  
[...]

kassatsioonkaebuse esitaja  
ja vastustaja vastukassatsioonkaebuse menetluses

[...] Menetlusosaline:

Der Vertreter des Bundesinteresses  
beim Bundesverwaltungsgericht

(Saksamaa Liitvabariigi huvide esindaja

Bundesverwaltungsgerichti juures)

[...]

tegi Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)  
7. kolleegium

[...]

26. veebruaril 2019 järgmise kohtumääruse: **[lk 3]**

Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)  
menetlus peatatakse.

Euroopa Liidu Kohtul palutakse vastata järgmistele ELTL artikli 267 alusel  
esitatud eelotsuse küsimustele:

1. a) Kas mõiste „majandamine“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu  
21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest

keskkonnakahjustuste ärahoimise ja parandamise kohta (edaspidi „direktiiv 2004/35/EÜ“) I lisa [kolmanda] lõigu teise taande tähenduses hõlmab tegevusi, mis on otsese maakasutusega vahetult seotud?

Juhul kui vastus on jaatav:

b) Millistel tingimustel on majandamisviis direktiivi 2004/35/EÜ 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/EÜ tähenduses varem majandanud, ei olene sellest, kuidas see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides?

2. Kas tegevus, mida teostatakse seaduse alusel ülesannete delegerimise tulemusel avalikes huvides, kujutab endast „ametialast tegevust“ direktiivi 2004/35/EÜ artikli 2 punkti 7 tähenduses?

## Põhjendused

### I

- 1 Kaebaja, kes on tunnustatud keskkonnaorganisatsioon, palub vastustajat, et ta kohustaks kolmandat isikut rakendama parandusmeetmeid vastavalt seadusele keskkonnakahjustuste ärahoimise ja parandamise kohta (Umweltschadensgesetz, edaspidi „USchadG“), millega võeti üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta [lk 4] direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoimise ja parandamise kohta (EÜT 2004, L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357; eespool ja edaspidi „direktiiv 2004/35/EÜ“). Kolmas isik vastutab keskkonnakahju eest, mille ta on pumbajaama käitamisega põhjustanud mustviireste linnuliigile Eiderstedti poolsaarel Schleswig-Holsteinis.
- 2 Umbes 30 000 hektari suurusest Eiderstedti poolsaarest klassifitseeriti aastatel 2006 ja 2009 kokku umbes 7000 hektarit linnukaitsealaks (DE 1618 404), muu hulgas mustviirese esinemuse tõttu. Keskkonnajuhtimiskava kohaselt majandatakse linnukaitseala ka tänapäeval enamasti traditsiooniliselt rohumaadena ja on eelkõige oma suuruse tõttu endiselt mustviirese peamine pesitsusala Schleswig-Holsteinis.
- 3 Eiderstedti poolsaarel on selle asustamiseks ja põllumajanduslikuks kasutamiseks vajalik kuivendusvõrgu rajamine. See teostatakse kuivenduskraavide (niinimetatud partsellikraavid) abil, mille kogupikkus on 5000 km ja mis suubuvad kokku 900 km pikkusesse eesvoolu. Kuivenduskraave hooldavad

ümberkaudsete maa-alade kasutajad, samal ajal kui eesvoolu hoolduskohustus on kokku 17-l vee- ja maakasutusega tegeval organisatsioonil, kes asuvad Eiderstedti poolsaarel.

- 4 Kolmas isik, Deich- und Hauptsiegelverband Eiderstedt on vee- ja maakasutusega tegelev organisatsioon, kes tegutseb avalik-õigusliku juriidilise isikuna ja on 17 Eiderstedtis asuva vee- ja maakasutusega tegeleva organisatsiooni katusorganisatsioon. Talle seadusest tulenevate ülesannete hulka kuulub avalik-õiguslik kohustus hooldada pinnaveekogusid. Nende ülesannete täitmiseks käitab ta muu hulgas Adamsiel'i pumbajaama. Nimetatud pumbajaam veetustab kogu kõnesoleva ühenduse poolt hooldatava ala pumba abil, mis käivitub automaatselt teatud veetasemel. Pumpamise tulemusena veetase alaneb.
- 5 Pärast seda, kui kaebaja oli edutult taotlenud kolmanda isiku kohustamist leevendamise- ja parandusmeetmete rakendamiseks, esitas ta kaebuse, mille Verwaltungsgericht (halduskohus) [lk 5] jättis rahuldamata. Kaebaja esitatud apellatsioonkaebuse alusel tühistas Oberverwaltungsgericht (liidumaa kõrgeim halduskohus) halduskohtu otsuse ja kohustas vastustajat tegema kohtu õiguslikke seisukohti arvesse võttes (uue) otsuse. Mustviireste kaitsealust liiki ja nende looduslikku elupaika on kolmanda isiku pumbajaama käitamise tõttu kahjustatud USchadG tähenduses. Kuna kolmanda isiku tegevust ei liigitata maakasutuseks, ei saa eitada olulist mõju tavalise majandamisviisi seisukohast. Kolmas isik teostab pumbajaama abil kutsetegevust, isegi kui selle aluseks on avalik-õiguslik kohustus. Enne ja pärast 30. aprilli 2007 muutumatuks jäänud pumbajaam, mida kolmas isik käitab, ja keskkonnakahju on omavahel otseselt põhjuslikult seotud. Pumbajaamata ei saa vesi kraavisüsteemist välja voolata. Kolmas isik on ka tema osalusel põhjustatud keskkonnakahju tekitamises süüdi. Meetmete rakendamiseks kohustamist ei saa kohus siiski ise otsustada. Vastustajal on otsuse tegemisel selle kohta, kes on vastutavad isikud, milline on võetavate meetmete aeg ja sisu, kaalutusõigus.
- 6 Vastustaja ja kolmas isik paluvad oma kassatsioonkaebustega esimese astme kohtu otsus jõustada.

## II

- 7 Menetlus peatatakse. Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) esitatakse eelotsusetaotlus käesoleva kohtumääruse resolutsioonis sõnastatud küsimustega (ELTL artikkel 267).
- 8 1. Liidu õiguse asjakohased sätted on esitatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (EÜT 2004, L 143, lk 56; ELT eriväljaanne 15/08, lk 357; eespool ja edaspidi „direktiiv 2004/35/EÜ“) artikli 2 punktis 7 ja I lisa [kolmanda] lõigu teises taandes. [lk 6]
- 9 2. Esimese küsimuse seisukohast tähtsad riigisisemed õigusnormid on esitatud 29. juuli 2009. aasta föderaalse looduskaitseaduse (Gesetz über Naturschutz und

Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz (edaspidi „BNatSchG“), *Bundesgesetzblatt* (edaspidi „*BGBl.*“) I, lk 2542), mida on viimati muudetud 15. septembri 2017. aasta seaduse (*BGBl.* I, lk 3434) artikliga 1, § 19 lõike 5 teise lause punktis 2 ja lisaks § 5 lõikes 2 (vt selle kohta allpool punkt a). Teise küsimuse seisukohast tähtsad riigisisesed õigusnormid on esitatud 10. mai 2007. aasta keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise seaduse (Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, Umweltschadensgesetz (eespool ja edaspidi „UschadG“), *BGBl.* I, lk 666), mida on viimati muudetud 4. augusti 2016. aasta seaduse (*BGBl.* I, lk 1972) artikliga 4, § 2 punktis 4; 31. juuli 2009. aasta veemajanduse korraldamise seaduse (Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, Wasserhaushaltsgesetz (edaspidi „WHG“), *BGBl.* I, lk 2585), mida on viimati muudetud 4. detsembri 2018. aasta seaduse (*BGBl.* I, lk 2254) artikliga 2, § 39 lõike 1 esimeses lauses ja § 40 lõike 1 esimeses lauses ning Schleswig Holsteini liidumaa 11. veebruari 2008. aasta veeseaduse (Wassergesetz des Landes Schleswig Holstein, Landeswassergesetz (edaspidi „WasG SH“), *Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein*, lk 91), mida on muudetud 13. detsembri 2018. aasta seadusega (*Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein*, lk 773), § 38 lõike 1 esimese lause punktis 1 (vt selle kohta allpool punkt b).

a) BNatSchG § 19 lõike 5 teise lause punkt 2 on sõnastatud järgmiselt:

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.

BNatSchG § 5 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

Põllumajandusliku kasutuse puhul tuleb lisaks nõuetele, mis tulenevad põllumajanduse suhtes kohaldatavatest eeskirjadest ja Saksamaa Liitvabariigi mullakaitseaduse § 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 **[lk 7]** jätkusuutliku saagikuse saavutamiseks;
3. biotoopide võrgustiku loomiseks vajalikud maastikuelemendid tuleb säilitada ja võimaluse korral tuleb neid reprodutseerida;
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 põllumajandusalaste õigusaktidega; väetiste kasutamist dokumenteeritakse vastavalt 26. mai 2017. aasta väetisemääruse (*BGBI. 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.

b) USchadG § 2 punkt 4 on sõnastatud järgmiselt:

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;

WHG § 39 lõike 1 esimene lause on sõnastatud järgmiselt:

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

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, vee- ja maakasutusega tegelevatele organisatsioonidele, munitsipaalsetele sihtotstarbelistele liitudele või muudele avalik-õiguslikele asutustele. [lk 8]

WasG SH § 38 lõike 1 esimese lause punkt 1 on sõnastatud järgmiselt:

Veekogu hooldus hõlmab lisaks WHG § 39 lõike 1 teises lauses märgitud meetmetele eelkõige ka seda, et säilitataks ja kaitstaks nõuetekohast veevoolu.

### III

- 10 Eelotsuse küsimused on kohtuasja lahendamisel asjakohased. Vastustest eelotsuse küsimustele oleneb, kas kassatsioonkaebused on õiguslikult põhjendatud või tuleb kohtuasi saata uueks läbivaatamiseks ja otsustamiseks Oberverwaltungsgerichtile (liidumaa kõrgeim halduskohus) kui asjaolusid tuvastavale kohtule.
- 11 1. USchadG ja direktiiv 2004/35/EÜ on vastavalt USchadG § 13 lõikele 1 ja direktiivi 2004/35/EÜ artiklile 17 ajaliselt kohaldatavad. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleneb direktiivi 2004/35/EÜ artikli 17 esimesest ja teisest taandest koostoimes direktiivi põhjendusega 30, et direktiiv on kohaldatav kahjustuste

suhtes, mis on põhjustatud 30. aprillil 2007 või pärast seda kuupäeva tekkinud heidetest või asetleidnud sündmustest või intsidentidest, kui need kahjustused on tingitud tegevustest, mis on aset leidnud sellel kuupäeval või enne või pärast seda kuupäeva, kuid mis ei ole lõppenud enne kõnealust kuupäeva (Euroopa Kohtu 1. juuni 2017. aasta otsus kohtuasjas [Gert Folk], C-529/15, EU:C:2017:419, punkt 22, milles viidatakse 4. märtsi 2015. aasta otsusele kohtuasjas Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:13, punkt 44; vt ka Euroopa Kohtu 9. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas Raffinerie Mediterranée jt, C-378/08, EU:C:2010:126, punkt 41). Käesoleval juhul on keskkonnakahju põhjustanud kolmanda isiku poolt pumbajaama käitamine, mis madalama astme kohtute tuvastatud asjaoludel on jäänud nii enne kui ka pärast 30. aprilli 2007 muutumatuks. Seega on pumbajaama käitamine toiming, mis leidis aset (ka) pärast 30. aprilli 2007. Ühtlasi on tegemist kahjuga, mida on põhjustanud sündmused. Sellisteks sündmusteks tuleb pidada teatava veetaseme korral automaatselt toimuvat pumpamist, mis alandab veetaset.

- 12 2. USchadG kohaldamist ei välista selle seaduse § 1 esimene lause, mille järgi on esimus muudel riigisisestel õigusnormidel. [lk 9] Liidumaa asjaomased õigusnormid on võrreldes USchadG-ga väiksema ulatusega.

#### IV

- 13 Eelotsuse küsimused vajavad Euroopa Kohtu selgitust, sest neid ei ole Euroopa Kohtu praktikas selgitatud ja vastused neile ei ole ilmselged.

- 14 Eelotsuse küsimuste puhul on olulised järgmised kaalutlused.

- 15 1. Esimene küsimus:

a) On küsitav, kuidas tuleb mõista mõistet „majandamine“ direktiivi 2004/35/EÜ I lisa [kolmanda] lõigu teise taande tähenduses. Nimetatud õigusnormi sõnastuse põhjal võib see mõiste hõlmata väga erinevaid majandustegevusi. Oberverwaltungsgericht (liidumaa kõrgeim halduskohus) lähtus seevastu mõiste kitsast tõlgendusest ja käsitas „majandamisena“ ainult põllumajanduslikku tegevust maakasutuse tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on igal juhul pumbajaama käitamine, mis on – nagu käesolevas asjas – vajalik põllumajandusmaa niisutamiseks ja kuivendamiseks, lahutamatu seose tõttu maakasutusega hõlmatud mõistega „majandamine“.

- 16 b) Lisaks tuleb selgitada, millistel tingimustel tuleb majandamisviisi direktiivi 2004/35/EÜ I lisa [kolmanda] lõigu teise taande tähenduses nii, nagu see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides, käsitada „tavalisena“. Sellega seoses võib oletada, et eelkõige tuleks aluseks võtta nimetatud allikatest või olemasolevast keskkonnajuhtimiskavast tulenev asukohakriteerium. Lisaks olemasolevatele aladega seotud dokumentidele võib kriteeriumite kujundamisel vajaduse korral lähtuda normatiivsetest üldpõhimõtetest. Otsese maakasutuse puhul saab rakendada hea põllumajandustava põhimõtteid, mis Saksa õiguses on sätestatud BNatSchG § 5 lõikes 2. [lk 10]



- 17 c) Selgitada on vaja ka seda, kuidas tuleb ajaliselt mõista tingimust, et maa-ala omanikud või ettevõtjad on direktiivi 2004/35 I lisa [kolmanda] lõigu teise taande tähenduses „varem majandanud“. Näib mõeldav lähtuda „varem majandamisest“ iga teatava kestusega majandamisviisi puhul, mis leidis aset enne direktiivi 2004/35/EÜ artikli 19 lõikes 1 sätestatud kuupäeva, seega enne 30. aprilli 2007. Mõeldav näib aga ka see, et mitte võtta arvesse mis tahes varasemat majandamist, vaid nõuda, et see toimus tegelikkuses veel ka 30. aprillil 2007.
- 18 d) Direktiivi 2004/35 I lisa [kolmanda] lõigu teise taande sõnastusest ei tulene üheselt mõistetavalt, kas vastus küsimusele, kas majandamine toimub „nii nagu maa-ala omanikud või ettevõtjad on varem majandanud“, ei olene sellest, kuidas see on määratletud loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on see siiski tõenäoline. Asjaomast sätet saaks sel juhul rakendada viisil, et piisavate pidepunktide puudumise korral loodusliku elupaiga registris või sihtdokumentides tuleb kriteeriumite kujundamisel lähtuda tegelikust olukorrast.
- 19 2. Teine küsimus:

Ka küsimust, kas tegevus, mida teostatakse seaduse alusel ülesannete delegeerimise tulemusel avalikes huvides, kujutab endast „ametialast tegevust“ direktiivi 2004/35/EÜ artikli 2 punkti 7 tähenduses, ei ole Euroopa Kohtu praktikas veel käsitletud ja vastus sellele küsimusele ei ole ka täiesti selge. Direktiivi 2004/35/EÜ artikli 2 punkti 7 sõnastusest tuleneb tõepoolest, et tegevuse kvalifitseerimine „ametialaseks tegevuseks“ ei olene selle eraõiguslikust või avalik-õiguslikust organisatsioonivormist ega eesmärgist saada tulu. Siiski on vaja selgitada, kas seaduse alusel ülesannete delegeerimise tulemusel avalikes huvides toimuv tegevus kujutab endast tegevust, mida teostatakse „majandusliku tegevuse“, „tehingu“ või „ettevõtte“ vormis direktiivi 2004/35/EÜ artikli 2 punkti 7 tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole kohatu mõista mõistekolmikut – „majanduslik tegevus“, „tehing“ või „ettevõtte“ – nii, et sellega [lk 11] hõlmatud tegevus peab olema seotud turuga või olemuselt konkurentsipõhine. Seaduse alusel ülesannete delegeerimise tulemusel avalikes huvides toimuv tegevus, käesoleval juhul vee- ja maakasutusega tegeleva organisatsiooni poolt pinnaveekogu hooldus, sealhulgas nõuetekohase veevoolu säilitamine ja kaitsmine (vt WHG § 39 lõike 1 esimene lause ja § 40 lõike 1 esimene lause ning WasG SH § 38 lõike 1 esimese lause punkt 1), mille puhul ei saa pädev asutus pealegi jätta seadusest tulenevaid ülesandeid täitmata, ei kujuta endast sellist turuga seotud ega olemuselt konkurentsipõhist tegevust.

[...]