

Asiantuntijaraportti – Oikeudellinen selvitys vesipuitedirektiivin 4 artiklan heikentämiskiellon ajallisesta ulottuvuudesta ratkaisun C-525/20 valossa ja sen huomioimisesta kansallisessa sääntelyssä

HTM *Suvi-Tuuli Puharinen*, väitöskirjatutkija, oikeustieteen laitos, Itä-Suomen yliopisto

28.9.2023

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	3
2 EU-OIKEUDELLINEN ANALYYSI RATKAISUSTA C-525/20	5
2.1 Tausta – vesipuitedirektiivin tulkinnat	5
<i>2.1.1 EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö VPD:n heikentämiskiellon oikeusvaikutuksista</i>	<i>5</i>
<i>2.1.2 VPD 4(7) artiklan poikkeus ja Common Implementation Strategy ohje nro 36</i>	<i>7</i>
2.2 Ratkaisu C-525/20	10
<i>2.2.1 Mistä ratkaisussa on kyse?</i>	<i>10</i>
<i>2.2.2 Ratkaisun oikeudellinen ydin ja keskeiset oikeusohjeet</i>	<i>12</i>
3 VAIKUTUKSET KANSALLISEEN OIKEUSTILAAN.....	15
3.1 C-525/20 ja kansallinen oikeustila – miten ratkaisu vertautuu korkeimman hallinto-oikeuden kansalliseen heikentämiskielloa koskevaan oikeuskäytäntöön? ...	15
3.2 Ratkaisun C-525/20 valossa huomioitavia seikkoja lainsäädännön uudistamisessa	17

1 JOHDANTO

Euroopan unionin tuomioistuin antoi 5. toukokuuta 2022 ratkaisunsa asiassa C-525/20, jonka taustalla oli Ranskan korkeimman hallintotuomioistuimen (*Conseil d'État*) tekemä ennakkoratkaisupyyntö.¹ Ennakkoratkaisupyyntöä esitetyt kysymykset koskivat vesipuitedirektiivin (2000/60/EY) 4(1) artiklan a kohdan i alakohdasta (pintavesien heikentämisen estämistä koskeva tavoite) yksittäisten hankkeiden lupamenettelyihin johdetun ns. pintavesien heikentämiskiellon alaisten vaikutusten ajallista ulottuvuutta. Tarkemmin ottaen kyse oli siitä, voivatko jäsenvaltiot rajata soveltamiskäytännössään kielletyn heikentymisen piiristä sellaiset vaikutukset pintavesissä, jotka ovat ”väliaikaisia ja lyhytkestoisia ja joilla ei ole pysyvää vaikutusta vesien tilaan”.

Euroopan unionin tuomioistuin oli alun perin vuonna 2015 antamassaan nk. Weser-ratkaisussa² todennut, että vesipuitedirektiivin 4(1) artiklan pintavesiä koskevat tavoitteet ovat sitovia jäsenvaltioita kohtaan kaikissa direktiivin täytäntöönpanon vaiheissa ja asettavat täten sitovia edellytyksiä vesiin vaikuttavien hankkeiden lupaharkintaan.³ Pintavesien heikentämiskieltoa oli ratkaisussa tulkittu varsin tiukasti; hankkeista vastaanottavien vesimuodostumien tilaan aiheutuvat negatiiviset vaikutukset laukaisevat tarpeen soveltaa direktiivin 4(7) artiklan mukaista poikkeusta, mikäli seurauksena on pintavesimuodostuman tilan luokittelussa käytettävän yhdenkään laadullisen tekijän tilaluokituksen putoaminen. Milloin laatutekijä on jo valmiiksi huonoimmassa tilaluokituksessa, on sen kaikenlainen heikentäminen tulkittava VPD:n vastaiseksi, ellei poikkeusta sovelleta. Nyt kyseessä oleva ranskalaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-525/20 koski ennen kaikkea sitä, miten Weser-ratkaisussa todetun heikentämiskiellon ajallinen ulottuvuus muodostuu pintavesissä aiheutuvien heikentämiskiellon vastaisten seurausten osalta.

Tässä raportissa analysoidaan ratkaisun C-525/20 oikeusohjeita vesipuitedirektiivin tulkinnan laajemmassa kontekstissa. Raportissa arvioidaan myös, miten ratkaisu peilautuu Suomen kansalliseen vesienhoidon ympäristötavoitteita ja uusien hankkeiden lupaharkintaa koskevaan oikeustilaan. Raportin kirjoittamisen aikana on käynnissä säädösvalmisteluhanke ympäristöministeriön asettamassa työryhmässä, jossa tavoitteena on säätää lain tasolla ympäristötavoitteiden sitovuudesta uusien hankkeiden lupaharkintaa kohtaan ja siitä, milloin niistä voidaan poiketa uuden merkittävän hankkeen vuoksi vesienhoitosuunnitelman hyväksymisestä irrallisessa menettelyssä.⁴ Nykyisin Suomen lainsäädännöstä ei suoraan käy ilmi, että vesienhoidon tavoitteet ja heikentämiskielto asettavat sitovia edellytyksiä mm. ympäristönsuojelulain (527/2014) ja vesilain (587/2011) alaisten hankkeiden lupaharkintaan ja että niiden vastaisia seurauksia aiheuttavien hankkeiden luvittaminen on mahdollista ainoastaan vesienhoidon tavoitteista myönnettävän hankekohtaisen poikkeuksen kautta. Kansallisesti korkein hallinto-oikeus on kuitenkin sekä YSL:n että VL:n alaisten hankkeiden luvanmyöntämisedellytyksiä koskevassa ratkaisukäytännössään omaksunut EU-oikeusmyönteisen tulkinnan ja pyrkinyt toteuttamaan Weser-ratkaisun mukaista oikeustilaa.⁵ Tästä syystä EU-

¹ C-525/20 *Association France Nature Environnement v Ministre de la Transition écologique et solidaire*. (2022) ECLI:EU:C:2022:350 (jäljempänä ratkaisu C-525/20 tai ratkaisu).

² C-461/13 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v Bundesrepublik Deutschland* (2017) ECLI:EU:C:2015:433 (jäljempänä Weser-ratkaisu tai Weser).

³ Weser, kohta 43.

⁴ <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM043:00/2022>

⁵ KHO 2017:87; KHO 2019:166.

tuomioistuimen ratkaisun C-525/20 kansalliseen oikeustilaan kohdistuvien vaikutusten arvioimiseksi on tarpeen yhtäältä arvioida kansallisen Weser-ratkaisua koskevan KHO:n oikeuskäytännön yhteensopivuutta ratkaisun C-525/20 kanssa sekä toisaalta mahdollisia tarpeita ottaa ratkaisu erityisesti huomioon käynnissä olevassa säädösvalmisteluhankkeessa.

Raportti rakentuu seuraavasti. Luvussa 2 tarkastellaan ratkaisua C-525/20 ensin EU-oikeudelliselta kannalta. Tässä tarkoituksessa kuvataan ratkaisun taustat, suhteutetaan sitä muuhun EU-tuomioistuimen erityisesti vesipuitedirektiiviä koskevaan oikeuskäytäntöön ja tiivistetään lopuksi ratkaisun keskeiset oikeusohjeet. Luvussa 3 analysoidaan ratkaisun vaikutuksia kansallisen oikeustilan kannalta, erityisesti ratkaisun oikeusohjeiden suhdetta korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön sekä tarpeita ratkaisun huomioimiselle lainsäädännön tasolla.

2 EU-OIKEUDELLINEN ANALYYSI RATKAISUSTA C-525/20

2.1 Tausta – vesiputedirektiivin tulkinnat

2.1.1 EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö VPD:n heikentämiskiellon oikeusvaikutuksista

Vesiputedirektiivin tulkintakäytännöt ja toimeenpano jäsenvaltioissa mullistuivat vuonna 2015, kun EU-tuomioistuin antoi ratkaisun saksalaisen tuomioistuimen tekemän ennakkoratkaisupyynnön johdosta (*Weser-ratkaisu*). Aiemmin direktiivin osalta oli vallinnut epäselvyyttä siitä, missä määrin direktiivissä asetetut tavoitteet – vesien tilan heikentymisen estäminen ja hyvän tilan saavuttaminen – ovat jäsenvaltioita sitovia ja voiko tavoitteilla olla oikeusvaikutuksia esimerkiksi ympäristöllisissä lupamenettelyissä käsiteltävien vesienkäyttöhankkeiden luvanmyöntämisedellytysten arviointiin. *Weser-ratkaisu*lla EU-tuomioistuin vahvisti, että vesiputedirektiivin tavoitteet ovat sitovia jäsenvaltioita kohtaan jokaisessa direktiivin täytäntöönpanon vaiheessa, ei ainoastaan vesienhoitosuunnitelmien laadintaa kohtaan.⁶ Tuomioistuin johti direktiivin tavoitteista, etenkin heikentämisen estämisestä koskevasta tavoitteesta, myös varsin tiukkoja reunaehtoja uusien vesienkäyttöhankkeiden luvittamiselle jäsenvaltioissa.

*Weser-ratkaisu*n mukaan jäsenvaltio ei saa ilman direktiivin 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen soveltamista myöntää lupaa hankkeelle, joka aiheuttaisi VPD 4(1) artiklan a kohdan i alakohdan vastaista pintaveden tilan heikkenemistä tai joka vaarantaisi muualla 4(1) artiklassa asetettujen hyvän tilan tavoitteiden saavuttamisen.⁷ Pintaveden tilan heikkenemistä tulkittiin ratkaisussa tiukasti; tuomioistuin katsoi, ettei heikentämiskiello aktivoidu ainoastaan tilanteissa, joissa vesimuodostuman ekologisen tilan kokonaisluokitus putoaa alempaan tilaluokkaan viisiportaisessa luokitteluasteikossa, vaan koskee myös yksittäisen ekologisen tilan laadullisen tekijän heikentymistä alempaan luokitukseen, vaikkei tämä vaikuttaisikaan vesimuodostuman kokonaisluokitukseen. Lisäksi mikäli kyseinen laadullinen tekijä olisi pintaveden luokitteluasteikon alimmassa, huonossa ekologisessa tilassa, heikentämiskiellon vastaisena seurauksena on pidettävä kaikenlaista kyseisen tekijän huononemista.⁸

*Weser-ratkaisu*a seuraavana vuonna tuomioistuin pääsi vahvistamaan oikeusohjettaan ja linjaamaan kantansa VPD 4(7) artiklan poikkeamisen edellytyksiä koskevasta harkinnasta lupamenettelyn yhteydessä ratkaisussaan asiassa C-346/14, jossa oli kyse komission rikkomuskanteesta Itävaltaa vastaan.⁹ Paikallinen kuvernööri oli vuonna 2007 tekemällään päätöksellä myöntänyt luvan uuden, sähköntuotannoltaan varsin pienitehoisen vesivoimalan rakentamiseen Schwarze Sulm-jokeen, jonka seurauksena vesimuodostuman ekologisen tilaluokituksen odotettiin huononevan. Komission kanteen mukaan päätös ei ollut VPD 4(7) artiklan mukainen, koska kuvernööri oli tehnyt hankkeen hyväksymispäätöksen tarkastelematta etukäteen, täyttikö se 4(7) artiklan edellytyksiä yleisen edun kannalta erittäin tärkeästä syystä (ns. intressivertailuedellytys ks. jäljempänä kohta 2.2).¹⁰ EU-

⁶ *Weser*, kohdat 30–32, 43.

⁷ *Weser*, kohdat 50–51.

⁸ *Weser*, kohdat 69–70.

⁹ C-346/14 *Komissio vs Itävalta* (2016) ECLI:EU:C:2016:322.

¹⁰ Komissio väitti myös, että päätös olisi myös muiden 4(7) artiklan edellytysten vastainen, koska sen antamisen yhteydessä ei oltu perusteltu riittävästi hankkeen tarpeellisuutta ja arvioitu sen mahdollisia muita sijoituspaikkoja tai

tuomioistuimien kuitenkin hylkäsi komission rikkomuskanteen. Tämä perustui tuomioistuimen omaksumaan joustavaan tulkintaan 4(7) artiklan sisällöstä, jonka katsottiin jättävän jäsenvaltiolle harkintavaltaa erityisesti intressivertailuedellytyksen tulkinnassa.¹¹ Tämän nojalla Itävalta oli voinut katsoa kyseisen vesivoimalaitoksen rakentamisen yleisen edun kannalta erittäin tärkeäksi VPD 4(7) artiklan edellyttämällä tavalla, eikä tuomioistuin lähtenyt itse tutkimaan tarkemmin voimalaitoksen tuottamia hyötyjä – riitti, että jäsenvaltion osoitettiin tehneen tällainen tarkastelu ja että vesivoimalaitos oli luonteensa puolesta sellainen hanke, jonka voidaan katsoa edistävän merkittäviä yleisiä etuja.¹² Ratkaisussa ei kuitenkaan arvioitu muita 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen edellytyksiä, joiden nojalla on tarkasteltava mm. haittojen minimoimistoimia ja hankkeesta saatavien hyötyjen saavuttamista muilla, ympäristölle paremmilla tavoilla (ks. jäljempänä kohta 2.2).

Weser-ratkaisu koski pintavesimuodostumien ekologisen tilan heikentymistä ja hyvän ekologisen tilan tavoitetta hankkeiden lupamenettelyssä. Tuomioistuin antoi kuitenkin vuonna 2020 asiassa C-535/18¹³, jossa se otti kantaa pohjavesien kemiallisen tilan tavoitteiden vaikutuksiin lupaharkintaa kohtaan. Tuomioistuin viittasi ensin yleisesti siihen, että sen Weser-ratkaisussa muodostamat pintaveden ekologisen tilan heikentymisen estämistä ja hyvän tilan saavuttamista koskevat tulkinnat koskevat yhtä lailla 4 artiklan muita tavoitteita (pintaveden kemiallisen tilan tavoitteet ja pohjaveden määrällistä ja kemiallista tilaa koskevat tavoitteet).¹⁴ Siten pohjaveden kemiallisen tilan tavoitteet ovat sitovia uusien hankkeiden lupaharkinnassa Weser-ratkaisun tavoin; kansalliset viranomaiset eivät voi myöntää lupaa pohjaveden kemiallista tilaa heikentävälle tai hyvän tilan saavuttamisen vaarantavalle hankkeelle, ellei siihen sovelleta poikkeusta näistä tavoitteista.¹⁵ Pohjaveden kemiallisen tilan heikentämiskieltoa tuomioistuin tulkitsi tiukasti. Kyseessä on pohjaveden tilan huononeminen heti, kun yhdenkin kemiallisen tilan arvioinnissa käytettävän pilaavan aineen pitoisuudelle asetettu laatu normi tai raja-arvo ylittyy. Jos raja-arvo on jo ylittynyt, huonontumiseksi tulkitaan pelkkä pitoisuuden lisääntyminen. Huononemisen todentamiseksi riittää sen havaitseminen jo yksittäisessä seuranta paikassa.¹⁶

Vesipuitedirektiivin heikentämiskieltoa koskee myös Donanan luonnonsuojelualueen heikentymistä koskeva ratkaisu asiassa C-559/19.¹⁷ Komissio oli nostanut rikkomuskanteen Espanjaa vastaan muun muassa sillä perusteella, että se katsoi Espanjan rikkoneen VPD:n 4(1) artiklan b kohdassa säädettyä pohjavesien määrällisen tilan heikentämiskieltoa, kun se ei ollut ryhtynyt tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, ettei ihmistoiminta muuta pohjaveden korkeutta ja aiheuta näin vahinkoa maaekosysteemeille, jotka ovat suoraan riippuvaisia kyseisistä vesimuodostumista.¹⁸ Tuomioistuin hyväksyi komission lähtökohdan siitä, että pohjaveden määrällisen tilan heikentämiskielto sitoo jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden ja että kyseessä olisi VPD:n vastainen tilanne, mikäli

uusiutuvan energian tarpeen tyydyttämistä muilla tavoin. Tuomioistuin kuitenkin hylkäsi yksiselitteisesti nämä väitteet. C-346/14, kohta 68.

¹¹ C-346/14, kohdat 69–71.

¹² C-346/14, kohdat 72–82. Ks. Antti Belinskij, Erittäin tärkeän yleisen edun edellytys EU:n ympäristöoikeudessa: Natura-alueen suojelusta ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia. Ympäristöjuridiikka 2–3/2018 s. 42–62, s. 52–53.

¹³ C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen* (2020) ECLI:EU:C:2020:391.

¹⁴ C-535/18, kohdat 72–74.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ C-535/18, kohdat 102–119.

¹⁷ C-559/19 *Commission v Spain (Détérioration de l'espace naturel de Doñana)* (2021), ECLI:EU:C:2021:512.

¹⁸ C-559/19, kohta 27.

jäsenvaltio ei toimillaan estä pohjaveden määrällisen tilan heikentymistä.¹⁹ Vaikka Donanan pohjavesimuodostumia koskeva ratkaisu ei ollut sidoksissa hankkeiden lupamenettelyihin, vahvistaa se kuitenkin oikeusohjetta siitä, että heikentämiskielto ja sen tulkinnat koskevat kaikkia VPD:n pintavesiä ja pohjavesiä ja niiden tilan osa-alueita (ekologinen, määrällinen, kemiallinen) samalla tavalla sitovasti.

Tiivistetysti EU-tuomioistuimen heikentämiskieltoa koskevasta ratkaisukäytännöstä voidaan tehdä kolme keskeistä päätelmää uusien vesienkäyttöhankkeiden luvituksen suhteen:

1. Ratkaisut linjaavat, että pinta- ja pohjavesien tilan heikentymistä tulkitaan tiukasti ja heikentämiskiellon laukaisevat negatiiviset seuraukset vesimuodostumien yksittäistenkin laadullisten tekijöiden tilassa; mikäli vesimuodostuman lähtötilanne on jo huono, heikentämiskiellon vastaista heikentymistä tulkitaan vielä astetta tiukemmin.
2. Käytännössä hyvin merkittävä osa sekä fyysisiä muutoksia aiheuttavista että pilaantumistyyppisistä vesienkäyttöhankkeista vaatii vesiputedirektiivin hankekohtaisen poikkeuksen (4(7) artikla) soveltamista, jotta niille voitaisiin myöntää lupa kansallisten lakien perusteella.
3. EU-tuomioistuin kuitenkin suhtautuu 4(7) artiklaan verrattain joustavasti; poikkeus ei vaikuta olevan rajattu vain pakottaviin syihin ja erityisen merkittäviin hankkeisiin vaan se on käyttökelpoinen erilaisiin kansallisessa (tai paikallisessa) intressissä oleviin hankkeisiin. Vaikuttaa siltä, että tuomioistuin pitää 4(7) artiklan poikkeusta suhteellisen tavanomaisena menettelynä, jossa laadullisten tekijöiden tilaluokitukseen vaikuttavat hankkeet alistetaan poikkeusperusteiden kautta tavanomaista lupamenettelyä tarkempaan arviointiin vesienhoidon näkökulmasta.

2.1.2 VPD 4(7) artiklan poikkeus ja Common Implementation Strategy ohje nro 36

Vesiputedirektiivin 4(7) artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden perusteella jäsenvaltio voi sallia hankkeen, jolla on heikentämiskiellon vastaisia vaikutuksia vesien tilaan. Säännöksen soveltamisala vesienkäyttöhankkeisiin nähden erotellaan sen mukaan, minkä tyyppisiä vaikutuksia hanke vesimuodostumissa aiheuttaa. Mikäli kyse on niin kutsutuista pintavesiin kohdistuvista fyysisistä muutoksista tai pohjaveden pinnan korkeuteen tehtävistä muutoksista, kuuluvat hankkeet poikkeuksen soveltamisalaan riippumatta siitä, missä tilassa niiden vaikutusten kohteena oleva vesimuodostuma on. Tällaisia hankkeita ovat pintavesissä etenkin vesimuodostumien hydromorfologisia tekijöitä muuttavat rakentamishankkeet kuten vesivoimarakentaminen ja pohjavesissä niiden määrälliseen tilaan vaikuttavat vedenottohankkeet.

Mikäli puolestaan kyse on muista, pilaantumistyyppisistä vaikutuksista, VPD 4(7) artiklan poikkeuksen soveltamisala on rajattu tapauksiin, joissa vesimuodostuman tila *heikentyy erinomaisesta hyvään tilaan*. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei pilaamisvaikutteisten hankkeiden johdosta voida poiketa vesimuodostumien hyvän ekologisen tilan tai hyvän kemiallisen tilan tavoitteen saavuttamisesta. Koska tuomioistuin on tulkinnut heikentämiskieltoa laatutekijäkohtaisesti, oikeustieteessä on esitetty näkemyksiä, että vastaava laatutekijäkohtaisuus

¹⁹ C-559/19, kohdat 42–45. Espanjan ei kuitenkaan katsottu rikkoneen jäsenvelvoitteitaan VPD:n alaisuudessa, koska tuomioistuimen mukaan komissio ei pystynyt osoittamaan, että pohjaveden määrällisen tilan heikentymistä olisi tapahtunut. C-559/19, kohdat 59–62, 73–75.

voisi tulla kyseeseen myös 4(7) artiklan soveltamisalan kohdalla; tällöin se voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa muuten hyvässä tai jopa alemmassa ekologisessa tilassa olevan pintavesimuodostuman yksittäistä erinomaiseen tilaan luokiteltua laatutekijää heikennetään hyvään tilaan.²⁰ Sinänsä olisi linjakasta, että kun heikentämiskieltoa sovelletaan laatutekijäkohtaisesti riippumatta vesimuodostuman kokonaistilasta ja kun tällainen yksittäisen erinomaisessa tilassa olevan laadullisen tekijän heikentäminen hyvään tilaan on heikentämiskiellon piirissä, myös poikkeuksen soveltamisalaa tulkittaisiin vastaavasti suhteessa yksittäisiin laadullisiin tekijöihin. Kuitenkin niin kauan, kun tuomioistuin ei ole vahvistanut tätä tulkintaa, on siihen syytä suhtautua hieman varauksella, sillä tuomioistuin on käytännössään korostanut varovaisuusperiaatteeeseen nojaten heikentämiskiellon hyvin tiukkoja ja varovaisia tulkintoja.

Lisäksi VPD 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen soveltaminen on mahdollista ainoastaan pintavesien ekologisen tilan osalta; pintavesien ja pohjavesien kemiallinen tila luokitellaan korkeintaan hyvään, joten niiden osalta ei voi tulla kyseeseen erinomaisesta hyvään tilaan tapahtuvaa heikennystä eikä niihin heikentävästi vaikuttavia hankkeita voi siten sallia edes poikkeuksen perusteella. Tästä seuraa, että 4(7) artiklan mukainen poikkeus on sovellettavissa pintaveden fyysisiä ominaisuuksia tai pohjaveden korkeutta muuttaviin hankkeisiin sekä ainoastaan sellaisiin pintaveden ekologiseen tilaan vaikuttaviin pilaantumistyyppisiin hankkeisiin, jotka kohdistuvat erinomaisessa tilassa olevaan vesimuodostumaan (tai mahdollisesti erinomaisessa tilassa olevaan laatutekijään). Kaikissa soveltamisalaansa kuuluvissa tapauksissa 4(7) artiklan poikkeuksen edellytyksinä on, että

a) kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi (ns. *haittojenminimointiedellytys*);

b) muutosten syyt on erityisesti lueteltu ja perusteltu vesienhoitosuunnitelmassa, ja kyseiset tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi (*raportointiedellytys*);

c) muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiseksi tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 1 kohdassa säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt (*intressivertailuedellytys*); ja

d) kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla (*vaihtoehdottomuusedellytys*).

Weser-ratkaisun jälkeen vesipuitedirektiivin täytäntöönpanon tukena toimivan Common Implementation Strategy (CIS) -yhteistyökehikon alaisuudessa laadittiin uusi ohjeistus – *Guidance document no 36* – uusien hankkeiden lupamenettelyä koskevasta sääntelystä ja 4(7) artiklan soveltamisesta.²¹ CIS:n alaisten ohjeistusten tarkoitus on toimia alustana jäsenvaltioiden ja muiden osallistujien yhteisten näkemysten muodostamiseksi ja VPD:n tulkintojen selventämiseksi. Ohjeistukset eivät ole muodollisesti oikeudellisesti sitovia jäsenvaltioita, niiden viranomaisia tai komissiota kohtaan, mutta käytännössä ne ohjaavat jäsenvaltion toimia direktiivin täytäntöönpanon

²⁰ Ks. esim. Antti Belinskij, Antti Iho, Tiina Paloniitty, Niko Soinen, 'From Top-Down Regulation to Bottom-Up Solutions: Reconfiguring Governance of Agricultural Nutrient Loading to Waters'. *Sustainability* 2019(11), 5364.

²¹ Common Implementation Strategy (CIS) for the Water Framework Directive and the Floods Directive, 'Guidance Document No. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7) – New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities'. Hyväksytty vesijohtajien kokouksessa Tallinnassa 4-5 joulukuuta 2017.

eri vaiheissa ja voivat tulla kyseeseen tukevin oikeuslähteinä direktiivin tulkinnassa.²² *Guidance document no 36*:n tarkoituksena oli laatia kansallisille vesienhoitoviranomaisille ja luvitusviranomaisille kohdennetut suuntaviivat Weser-ratkaisun oikeusohjeiden soveltamisessa uusiin vesienkäyttöhankkeisiin ja VPD:n 4(7) artiklan soveltamiselle, sisältäen sekä teknisiä parhaita käytäntöjä, mutta myös tarkentavia tulkintoja VPD:n vaatimuksista näiden hankkeiden ja poikkeuksen soveltamisen osalta.²³

Guidance document no 36:ssa esiteltiin vaiheittainen prosessi sen arvioimiseksi, edellyttääkö uusi hanke VPD 4(7) artiklan mukaista poikkeusta ja täytyvätkö tuon poikkeuksen edellytykset. Tuossa prosessissa ensimmäinen askel on nk. soveltamisalakysymys ('Applicability Assessment') ja toinen vaihe varsinainen, nk. poikkeusedellytystarkastelu ('Article 4(7) Test'). Ohjeistuksen mukaan soveltamisalakysymysvaiheessa ratkaistaan ensin, aiheutuuko hankkeesta vesien tilan heikentymistä tai vaarantaako se vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisen (nk. Weser-kriteerit); ainoastaan, mikäli vastaus jompaankumpaan on myönteinen, edettäisiin varsinaiseen poikkeusedellytysten arviointiin. Mikäli taas vastaus on kielteinen soveltamisalakysymykseen, ohjeistuksen mukaan poikkeusedellytysten täyttymistä ei tarvitse arvioida ja hanke voidaan luvittaa VPD:n estämättä.²⁴ Sinänsä kaksivaiheinen arviointi, joka koskee ensivaiheessa poikkeuksen tarvetta ja sen jälkeen poikkeuksen edellytysten käsilläoloa, vastaa mm. luontodirektiivin 6 artiklan sääntelyä ja sopii yhteen EU-tuomioistuimen Weser-ratkaisun ja myöhempien ratkaisujen oikeusohjeiden kanssa.

Ohjeistuksessa myös esitettiin suuntaviivoja sille, milloin soveltamisalakysymykseen olisi vastattava myöntävästi (hanke tarvitsee poikkeuksen) ja milloin vastaus olisi kielteinen (hanke ei tarvitse poikkeusta). Lähtökohtana arvioinnissa oli Weser-ratkaisuissa vahvistettu oikeusohje: mikäli hanke aiheuttaa vesien tilan heikkenemistä yhdenkin laadullisen tekijän osalta tai vaarantaa hyvän tilan saavuttamisen vesimuodostumassa, edellyttää sen hyväksyminen poikkeusta (=myönteinen vastaus soveltamisalakysymykseen) ja hankkeen hyväksymisprosessissa on edettävä poikkeusedellytystarkasteluun.²⁵ Hankkeen vaikutusten arviointiin Weser-ratkaisun valossa annettiin myös lisäohjeistusta useista eri tekijöistä, mm. vaikutusten ajallisen keston osalta.

Guidance document no 36:n mukaan soveltamisalakysymyksen arvioinnissa olisi erotettava toisistaan väliaikaiset vaikutukset, joista vesimuodostuma toipuu itsekseen ja pitkäaikaiset vaikutukset, joiden myötä vesimuodostuma muuttuisi pysyvästi tai ainakin merkittäväksi ajaksi. Ohjeistuksen mukaan vesimuodostuman laadullisiin tekijöihin kohdistuvat väliaikaiset, lyhyellä aikajänteellä vallitsevat heikennykset, joista vesimuodostuman tila toipuisi itsekseen tai minimoimistoimien kautta eivät tulisi kyseeseen sellaisena heikentymisenä, jonka vuoksi hankkeen hyväksyminen edellyttäisi poikkeusedellytystarkastelua ja 4(7) artiklan soveltamista. Vaikutusten lyhytaikaisuudelle ei esitetty tarkkoja määritelmiä, mutta ohjeistuksen mukaan sen arvioinnissa voitaisiin hyödyntää VPD liitteen V mukaista vesimuodostumien tilan seurannan aikataulua. Lyhytaikaisina vaikutuksina nostettiin esimerkkinä esiin lyhytkestoiset hankkeet, kuten rakentamis- tai ylläpitotyöt vesistöissä; ohjeistuksen mukaan hankkeiden rakentamisaikaisten vaikutusten ei tarvitsisi katsoa johtavan 4(7) artiklan soveltamiseen, jos on selvää, ettei vesimuodostuman tilan heikentymisen odotettaisi jatkuvan

²² Ks. laajemmin Emilia Korkea-aho, 'Watering Down the Court of Justice? The Dynamics between Network Implementation and Article 258 TFEU Litigation'. *European Law Journal* (2014) Vol. 20(5), s. 649–666.

²³ *Guidance document no 36*, s. 1–2.

²⁴ *Guidance document no 36*, s. 16.

²⁵ *Guidance document no 36*, s. 18–19.

rakentamisvaiheen jälkeen.²⁶ Konkreettisenä esimerkkinä nimettiin myös vesienhoidon toimenpideohjelmaan sisältyvät toimet, kuten rakenteelliset vesistöjen kunnostushankkeet. Näiden hankkeiden vaikutusten katsottiin olevan vain väliaikaisia, koska pidemmällä perspektiivillä ne parantavat vesien tilaa; näin ollen tällaisiin hankkeisiin ohjeistettiin käytettäväksi 4(4) artiklan mukaista hyvän tilan saavuttamisen määräajan pidentämistä luonnonolojen vuoksi, eikä 4(7) artiklan soveltaminen tulisi kyseeseen.²⁷

Tiivistetysti CIS:n Guidance document no 36:ssa ohjeistettiin siis jäsenvaltioita ja kansallisia vesienhoito- ja lupaviranomaisia katsomaan, etteivät väliaikaiset ja lyhytkestoiset heikentävät vaikutukset vesien tilassa kuuluisi Weser-ratkaisussa määritellyn heikentämiskiellon piiriin sekä rajaamaan 4(7) artiklan soveltamistarpeen piiristä mm. rakennusaikaisia vaikutuksia aiheuttavat hankkeet ja vesienkunnostushankkeet. Tämä eittämättä vähentäisi tarvetta 4(7) artiklan soveltamiseen ja keventäisi näiden hankkeiden lupamenettelyä vesienhoidollisten arviointien osalta.

2.2 Ratkaisu C-525/20

2.2.1 Mistä ratkaisussa on kyse?

EU-tuomioistuimen ratkaisun C-525/20 taustalla oli ranskalaisen tuomioistuimen tekemä ennakkoratkaisupyyntö, joka koski erityisesti hankkeiden vesiin kohdistuvien vaikutusten ajallisen keston arviointia Weser-ratkaisussa vahvistetun heikentämiskiellon ja 4(7) artiklan soveltamiskynnyksen valossa. Ranskan ympäristökaaren (*Code de l'environnement*) L. 212-1 artiklaan sisältyi vesienhoitoa koskevat säännökset, mukaan lukien säännös, jonka nojalla vesienhoidon tavoitteista – heikentämiskiellosta ja hyvän tilan saavuttamisesta – voidaan poiketa fyysisiä muutoksia aiheuttavien hankkeiden vuoksi erikseen ympäristökaaren R. 212-13 artiklassa yksilöityjen perusteiden nojalla. Kyseistä R. 212-13 artiklaa oli muutettu 4. lokakuuta 2018 annetulla asetuksella (Decree No 2018-847), jotta poikkeuksen tarpeen laukaisevat heikentämiskiellon vastaiset seuraukset olisi paremmin yksilöity säädösten tasolla. Tässä yhteydessä oli säädetty, että suunnitelmien ja hallinnollisten päätösten yhteensopivuutta heikentämiskiellon kanssa arvioitaessa huomioon ei otettaisi 'väliaikaisia, lyhytkestoisia vaikutuksia, joilla ei ole pitkäaikaisia seurauksia vesien tilassa'. Ranskassa oli siis lainsäädännön tasolla yleisesti otettu käyttöön Guidance document no 36:ssa esitetty tulkintarajaus, jonka mukaan väliaikaiset vaikutukset eivät ole heikentämiskiellon vastaisia eivätkä ne laukaise poikkeuksen tarvetta.

Kansallisen ennakkoratkaisupyyntön tehneen tuomioistuimen (*Conseil d'État*) edessä oli asia, jossa luonnonsuojelujärjestö *Association France Nature Environnement* oli valituksellaan hakenut ympäristökaarta muuttaneen asetuksen kumoamista siltä osin, kun sillä oli lisätty ympäristökaareen rajaus väliaikaisten ja lyhytkestoisten vaikutusten poissulkemisesta heikentämiskiellon arvioinnista. Valituksen perusteeksi järjestö esitti, että tällainen rajaus on VPD:n 4(1) artiklassa säädetyn heikentämiskiellon vastainen. Ranskan hallituksen edustaja puolestaan väitti, ettei kyseinen säännös ollut VPD:n vastainen, koska se noudatti jäsenvaltioiden, komission ja sidosryhmien yhteistyönä laaditun CIS Guidance document no 36:n ohjetta, jonka mukaan väliaikaiset ja lyhytkestoiset vaikutukset eivät olisi heikentämiskiellon vastaisia ja laukaisisi VPD 4(7) artiklan poikkeuksen

²⁶ Guidance document no 36, s. 21–22.

²⁷ Guidance document no 36, s. 22.

soveltamistarvetta. Tuossa ohjeistuksessa väliaikaisuuden arviointi oli kytketty VPD liitteen V seuranta-aikatauluun.

Tässä tilanteessa kansallinen tuomioistuin päätti pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua VPD:n tulkinnasta. Keskeisin ennakkoratkaisukysymys oli, *voiko VPD:n 4 artiklaa tulkita niin, että se sallii jäsenvaltioiden jättää vesienkäyttöhankkeiden sallittavuutta heikentämiskiellon valossa arvioidessaan huomiotta väliaikaiset ja lyhytkestoiset vaikutukset, joilla ei ole pysyviä seurauksia vesien tilassa*. Toiseksi tuomioistuin tiedusteli, että mikäli vastaus tähän kysymykseen olisi myönteinen, mitä edellytyksiä hankkeiden tulisi täyttää VPD 4(6) ja 4(7) artiklan valossa. Käytännössä ratkaisussa oli kuitenkin kyse CIS Guidance nro 36 oikeudellisen kestävyuden testaamisesta; vaikka CIS:n ohjeistukset vastaavat jäsenvaltioiden ja komission käsityksiä direktiivin tulkinnasta, ainoastaan EU-tuomioistuimella on virallisesti toimivalta vahvistaa VPD:n oikeat tulkinnat.

EU-tuomioistun lähti ratkaisussaan vahvasti aiemmasta oikeuskäytännöstään, jossa heikentämiskiello ja hyvän tilan tavoitteiden saavuttaminen on katsottu toisistaan erillisiksi jäsenvaltioita sitoviksi velvoitteiksi. Heikentämiskiello ei siten liity 'aputavoitteena' hyvän tilan saavuttamiseen, vaan se sitoo jäsenvaltion toimia – mm. vesien tilaan vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyissä – riippumatta pidemmän aikavälin vesimuodostumien tilan kehitykseen liittyvistä odotuksista.²⁸ Näiden seikkojen nojalla tuomioistuin katsoi, että hankkeiden sallittavuutta on arvioitava täysimittaisesti sen perusteella, aiheutuuko niistä heikentämiskiellon vastaisia seurauksia riippumatta siitä, onko hankkeiden pidemmän aikavälin tavoitteena esimerkiksi vesien tilan parantaminen kohti hyvää tilaa. Heikentämiskiellon täysimittainen soveltaminen esimerkiksi kunnostushankkeiden lupamenettelyihin ja VPD 4(7) artiklan poikkeuksen edellyttäminen näiltä hankkeilta ei tuomioistuimen mukaan aiheuta ristiriitaisuutta VPD 4 artiklan sisällä, koska tämäntyyppiset hankkeet täyttänevät lähtökohtaisesti poikkeuksen edellytykset etenkin intressivertailuedellytyksen osalta.²⁹

Varsinaisessa heikentämiskiellon tulkintaa koskevassa kysymyksessä oli hyväksytty lähtökohdaksi Weser-ratkaisun tulkinta, jonka mukaan VPD 4(1) artiklan nojalla kiellettyä heikentymistä tapahtuu jo silloin, kun yksikin pintavesimuodostuman ekologisen tila laatutekijä heikentyy luokitteluasteikossaan tai kun kyse on huonoimpaan tilaluokitukseen kuuluvasta tekijästä, sen tekijän tilassa tapahtuu minkäänlaista edelleen heikentymistä. Epäselvää oli kuitenkin vielä, ulottuuko näin tulkittu heikentämiskiello myös väliaikaisiin ja lyhytaikaisiin vaikutuksiin, joita laatutekijöiden tilassa saattaisi tapahtua esimerkiksi rakentamisvaiheessa, mutta jotka eivät vallitsisi vesimuodostumassa edes niin pitkään, että ne tulisivat havaittaviksi VPD liitteen V mukaisessa seuranta-aikataulussa. Tältä osin EU-tuomioistuin katsoi, että CIS Guidance document no 36:ssa esitetty ja Ranskan lainsäädäntöön omaksuttu tulkinta väliaikaisten ja lyhytkestoisten vaikutusten poissulkemisesta heikentämiskiellon piiristä on ristiriidassa VPD:n kanssa.³⁰ Linjausta perusteltiin mm. sillä, että koska VPD 4(6) artiklassa säädetään erityisistä perusteista poiketa heikentämiskiellosta väliaikaisesti, on heikentämiskiellon katsottava lähtökohtaisesti soveltuvan

²⁸ C-525/20, kohdat 22–27, 34–35. Ks. Weser, kohta 49.

²⁹ C-525/20, kohdat 42–44.

³⁰ C-525/20, kohdat 30–31.

myös väliaikaisiin vesien tilassa tapahtuviin heikennyksiin.³¹ Tuomioistuin antoi myös painoarvoa VPD:iin ja yleisesti EU:n ympäristöpolitiikkaan sisältyville ennaltavaraantumis- ja varovaisuusperiaatteille.³²

Tuomioistuin linjasi, että jäsenvaltioiden on mahdollista rajata heikentämiskiellon piiristä sellaiset väliaikaiset ja lyhytaikaiset vaikutukset, joiden luonteen puolesta on selvää, etteivät ne voi johtaa heikentymiseen pintavesimuodostumien ekologisen tilan laatutekijöissä. Sen sijaan vastaavaa rajausmahdollisuutta ei ole sellaisten vaikutusten osalta, jotka voisivat johtaa heikentymiseen edes väliaikaisesti.³³ On syytä huomata, että tämä linjaus ei varsinaisesti ole uusi tai yllättävä aiempaan ratkaisukäytäntöön nähden. EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että VPD 4(1) artiklan hengen mukaisesti kynnyksen kielletyn heikentymisen aktualisoitumiseen on oltava mahdollisimman matala ja jo aiemmin se on viitannut siihen, että väliaikainenkin vesimuodostuman tilan huononeminen on sallittua ainoastaan tiukkojen edellytysten täytyessä.³⁴ Tuomioistuin ei ratkaisullaan kuitenkaan selventänyt väliaikaisuuden käsitettä, joten on yhä epäselvää, millaisella aikajänteellä heikentyminen täytyy olla vesimuodostuman laatutekijöissä havaittavissa heikentämiskiellon laukaisemiseksi. Ratkaisun perusteella VPD liitteen V seuranta-aikataulu ei ratkaise tätä kysymystä: vaikka tuomioistuin tunnistaakin, että seuranta-ajankohtien välillä tapahtuvat vaikutukset voivat käytännössä jäädä havaitsematta, ei hankkeen vaikutusten arvioinnissa voi pitää oikeudellisena ohjenuorana sitä, että heikentävät vaikutukset olisivat sallittuja, kunhan niitä ei havaita seuraavassa seurannassa.³⁵

2.2.2 Ratkaisun oikeudellinen ydin ja keskeiset oikeusohjeet

Yleisesti ottaen ratkaisun C-525/20 oikeusohjeet ovat varsin selkeässä linjassa suhteessa EU-tuomioistuimen aiempaan ratkaisukäytäntöön. Uuden ratkaisun keskeinen oikeudellinen ydin onkin vahvistaa ja täydentää jo aiemmin muodostettuja tulkintalinjoja (täydennykset kursivilla):

1. Pinta- ja pohjavesien tilan heikentymistä tulkitaan tiukasti ja heikentämiskiellon laukaisevat jo verraten pienet, *väliaikaisetkin* negatiiviset seuraukset vesimuodostumien laadullisten tekijöiden tilassa.
2. Käytännössä hyvin merkittävä osa vesienkäyttöhankkeista – *kunnostushankkeet mukaan lukien* – vaatii vesiputedirektiivin hankekohtaisen poikkeuksen (4(7) artikla) soveltamista, jotta niille voitaisiin myöntää lupa kansallisten lakien perusteella.
3. 4(7) artiklan mukainen poikkeus on tarkoitettu sovellettavaksi laajasti uusiin vesienkäyttöhankkeisiin. Tämä poikkeus on nähtävä mekanismina, jonka kautta kansallisissa lupamenettelyissä arvioidaan hanke vesienhoidon intressien näkökulmasta tarkasti niin aineellisesti ja muodollisesti; sen sijaan poikkeus ei ole varattu vain poikkeuksellisen korkean kynnyksen ylittäville pakottaville tai erityisen merkittäville hankkeille *ja sen edellytysten voidaan katsoa täyttyvän kategorisesti etenkin kunnostushankkeiden osalta.*

³¹ C-525/20, kohta 32.

³² C-525/20, kohta 37.

³³ C-525/20, kohta 31.

³⁴ Weser, kohta 67; C-535/18, kohta 101; C-559/19, kohta 48.

³⁵ C-525/20, kohdat 40–41.

Ensimmäisen kohdan osalta on huomattava, että mikä tahansa väliaikainen vesimuodostumassa tapahtuva vaikutus (kuten samentuminen, ravinteiden vapautuminen pohjasta, fyysinen työnaikainen muutos) ei välttämättä tule kyseeseen heikentämiskiellon vastaisena seurauksena. Tuomioistuimen mukaan väliaikaisia ja lyhytaikaisia vaikutuksia ei tarvitse tulkita heikentämiskiellon vastaisiksi seurauksiksi, jos niiden luonteen puolesta on selvää, että ne eivät voi johtaa vesimuodostuman tilan heikentymiseen. Olennaista on, onko vaikutus sellainen, että se näkyisi edes väliaikaisesti laskevana tilaluokituksena jonkin ekologisen tilan laadullisen tekijän tilassa. Tosin silloin, jos kyseinen laadullinen tekijä on jo huonossa tilaluokituksessa, ovat kaikki siihen kohdistuvat negatiiviset vaikutukset heikentämiskiellon vastaisia (Weser).

On syytä huomata, että vaikka ratkaisu C-525/20 koski pintavesien ekologisen tilan heikentymisen ajallista ulottuvuutta, vastaavien tulkintojen on syytä odottaa pätevän myös muita VPD:n vesien tilan osa-alueita (pintavesien ja pohjavesien kemiallinen tila ja pohjaveden määrällinen tila) koskevaan heikentämiseen. Tuomioistuin on muita tavoitteita (erityisesti pohjavesiä koskevia tavoitteita) koskevassa oikeuskäytännössään nimenomaisesti todennut Weser-ratkaisun oikeusohjeiden soveltuvan analogisesti myös muihin VPD 4 artiklan tavoitteisiin. Lisäksi aiemmassa oikeuskäytännössä on viitattu 4 artiklaan kokonaisuudessaan, kun väliaikainenkin vesimuodostumien tilan huononeminen on todettu VPD:n nojalla sallituksi vain tiukoin edellytyksin.³⁶ Tuomioistuimella on myös yleisesti tapana nojata tulevissa ratkaisuisaan tiukasti aiempaan käytäntönsä, jonka vuoksi on pidettävä todennäköisenä, että tämänkin ratkaisun oikeusohjeet heikentymisen ajallisesta ulottuvuudesta ovat yleistettävissä myös pintaveden kemiallisen tilan, pohjaveden määrällisen tilan ja pohjaveden kemiallisen tilan heikentymisen arviointiin.

Ratkaisun perusteella on kuitenkin ainoastaan oikeustieteellisen arvion perusteella mahdotonta sanoa, miten pienet vaikutukset tulevat heikentämiskiellon soveltamisen piiriin. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että tuomioistuin erottaa toisistaan 1) väliaikaiset vaikutukset, jotka kohdistuvat laadullisiin tekijöihin heikentävästi ja 2) väliaikaiset vaikutukset, joiden luonteen puolesta on selvää, etteivät ne voi johtaa heikentämiskiellon vastaisiin seurauksiin. Jälkimmäisten osalta ei katsota olevan kyse heikentämiskiellon vastaisista seurauksista ja jäsenvaltio voi myöntää luvan tällaisia vaikutuksia aiheuttavalle hankkeelle ilman 4(7) artiklan soveltamista. Koska tuomioistuin ei kuitenkaan tarkentanut, mitä nimenomaisia vaikutustyyppisiä tähän kategoriaan voi kuulua, tarvitaan tässä yhteydessä tulkinta-avuksi luonnontieteellistä ja teknistä arviota eri hanketyyppien vaikutuksista. Toiseksi, vaikka ratkaisun perusteella on selvää, että laadullisiin tekijöihin väliaikaisestikaan kohdistuvat vaikutukset ovat heikentämiskiellon vastaisia, ei ratkaisussa tarkennettu väliaikaisuuden käsitettä; näin ollen onkin vielä epäselvää, millaisella aikavälillä heikentyminen olisi oltava havaittavissa. Ratkaisun perusteella selvää on ainoastaan se, että VPD liitteen V seuranta-aikaväliä lyhytkestoisemminkin vaikutukset ovat heikentämiskiellon vastaisia. Käytännössä ratkaisusta seuraa, että ellei kyse ole vaikutuksesta, joka ilmiselvästi ei keikauttaisi laadullisten tekijöiden tilaa mihinkään suuntaan millään aikajänteellä mitattuna, jäsenvaltio ei voine olla varma, ettei kyseessä ole heikentämiskiellon vastainen seuraus.

Tähän liittyen tulkintalinjausten **toisen kohdan osalta** ratkaisu C-525/20 vahvistaa selkeästi EU-tuomioistuimen viestiä siitä, että hyvin laaja joukko vesimuodostumiin kohdistuvia hankkeita tarvitsee VPD 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen. Uuden ratkaisun valossa on jopa niin, että 4(7)

³⁶ C-535/18, kohdat 94 ja 101; C-559/19, kohta 48.

artiklan mukainen poikkeus tarvitaan lähtökohtaisesti hankkeisiin, joilla on mitään kyseessä olevan pintavesimuodostuman laadullisten tekijöiden kannalta relevanttia vaikutusta edes väliaikaisesti ja lyhytkestoisesti, kuten vaikkapa vain rakentamisvaiheessa.

Tämän lisäksi ratkaisu C-525/20 selventää osaltaan CIS Guidance Document 36:ssa esitettyä hankkeiden kaksivaiheista arviointimenettelyä, jossa ensi vaiheessa arvioidaan poikkeuksen tarve ja toisessa vaiheessa poikkeuksen myöntämisedellytysten käsilläolo. Tuomioistuin suhtautui vesien tilan parantamiseen tähtääviin hankkeisiin lähtökohtaisesti samalla tavalla, kuin muihinkin hankkeisiin poikkeuksen tarpeen arvioinnissa. Täten ratkaisu korostaa, että poikkeamisen tarpeen arvioinnissa ei oteta huomioon esimerkiksi hankkeen tarkoitusta tai muita intressejä, vaan se tehdään puhtaasti luonnontieteellisten vesien tilaan kohdistuvien vaikutusten arvion pohjalta. Vesipuidedirektiivin systematiikassa hanketta puoltavat muut kuin luonnontieteelliset näkökohdat tulevat otetuksi huomioon 4(7) artiklan edellytysten arvioinnissa.

Laajaa 4(7) artiklan poikkeuksen tarvetta koskeva, radikaaliltakin vaikuttava oikeusohje on ymmärrettävä osana EU-tuomioistuimen yleistä suhtautumista 4(7) artiklan poikkeukseen, jota koskee myös ylempänä esitetty tulkintalinjausten **kolmas kohta**. Yleisesti ottaen tuomioistuin ei vaikuta suhtautuvan 4(7) artiklan poikkeukseen erityisenä ja poikkeuksellisenä menettelynä, jollaiseksi esimerkiksi Natura -suojelusta poikkeaminen luontodirektiivin 6 artiklan nojalla on muodostunut.³⁷ Sen sijaan voidaan ajatella, että 4(7) artiklan poikkeusedellytykset ovat tuomioistuimen silmissä luonteeltaan erilaisten kansallisten lupamenettelyn aineellisia edellytyksiä harmonisoivia ohjeita vesienhoidon näkökulmasta. Vesipuidedirektiivihän ei harmonisoi vesienhoidossa käytettäviä oikeudellisia ja muita ohjauskeinoja, kuten sääntelee kaikkia vesiin kohdistuvia hankkeita koskevia pakollisia menettelyjä, sääntöjä ja periaatteita; tästä syystä vesimuodostumiin vaikuttavat hankkeet voivat tulla käsitellyiksi hyvin erilaisissa luvitusprosesseissa. Tätä päätelmää tuomioistuimen linjasta tukee sen aiempi ratkaisukäytäntö, jossa sekä poikkeuksen aineellisiin edellytyksiin että siitä päättämismenettelyyn on suhtauduttu joustavasti. Erityisesti vesienkunnostushankkeiden osalta tuomioistuin katsoo niiden kuuluvan VPD:n tarkoituksen valossa väistämättä merkittävän yleisen edun mukaisten hankkeiden joukkoon.

Ottaen huomioon edellä heikentämiskiellon ulottuvuuden tiukkuutta koskeva analyysi, tuomioistuimen linja on kuitenkin hyvin tiukka – jopa kategorisen torjuva – pilaantumistyyppisiä vaikutuksia aiheuttavia hankkeita kohtaan. VPD:n 4(7) artikla mahdollistaa pintavesien ekologiseen tilaan kohdistuvien pilaantumisvaikutusten osalta ainoastaan erinomaisessa tilassa oleviin vesimuodostumiin (tai alemmassa tilaluokassa olevien vesimuodostumien yksittäisiin erinomaisessa tilassa oleviin laatutekijöihin) kohdistuvat hankkeet. Erinomaisessa tilassa olevia vesimuodostumia on Euroopan tasolla ja Suomessakin joillain alueilla varsin vähän, joten heikentämiskielltoa tiukentavat linjaukset kaventavat tällaisten hankkeiden hyväksymisedellytykset varsin pieniksi. Lisäksi 4(7) artiklan poikkeus ei tunnetusti koske lainkaan kemialliseen tilaan vaikuttavia hankkeita.

³⁷ Ks. myös Belinskij 2018, s. 54–55.

3 VAIKUTUKSET KANSALLISEEN OIKEUSTILAAN

3.1 C-525/20 ja kansallinen oikeustila – miten ratkaisu vertautuu korkeimman hallinto-oikeuden kansalliseen heikentämiskieltoa koskevaan oikeuskäytäntöön?

Suomen lainsäädännössä oli vesipuidedirektiivin täytäntöönpanossa alun perin omaksuttu näkemys, jonka mukaan vesienhoidon tavoitteet määrittäisivät, mihin vesienhoitosuunnitelmilla ja toimenpideohjelmilla on pyrittävä, mutta niillä ei kuitenkaan olisi itsenäisiä, sitovia oikeudellisia vaikutuksia viranomaistahoja tai varsinkaan yksittäisiä hankkeita ja niiden luvanmyöntämisedellytyksiä kohtaan.³⁸ Vesienhoito säädettiin välittyväksi merkittävimpien vesiin vaikuttavien hanketyyppien lupamenettelyyn ympäristönsuojelulain ja vesilain alaisuudessa vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuuksien kautta, joiden tarkoitus oli mahdollistaa vesienhoidossa kerätyn ja tuotetun tiedon sekä vesienhoidon näkökohtien välittyminen noiden lakien omien luvanmyöntämisedellytysten tulkintaan.

Ympäristönsuojelulaissa vesienhoitosuunnitelma on säädetty otettavaksi huomioon arvioitaessa hankkeesta aiheutuvan pilaantumisen merkittävyyttä (YSL 51.1 §); merkittävän pilaantumisen aiheuttaminen muodostaa esteen ympäristöluvan myöntämiselle, joten esimerkiksi lupamääräykset on asetettava niin, ettei merkittävyyden kynnyks ylitä (YSL 49.1 § 2 kohta; 52 §). Vesienhoidon tavoitteet vaikuttavat siten välillisesti hankkeen pilaantumisvaikutusten sallittavuuden arviointiin. Vesilain puolella vesienhoitosuunnitelma säädetään otettavaksi huomioon arvioitaessa vesitaloushankkeesta koituvia yleisiä etuja ja menetyksiä intressivertailussa (VL 3:4.1 2 kohta; 3:6.2). Näin ollen vesienhoidon tavoitteet voivat vaikuttaa hanketta puoltavina intresseinä (esim. vesienkunnostushankkeet) tai sitä vastaan puhuvina menetyksinä (vesienkäyttöhankkeiden ekologiset vaikutukset), mutta ne eivät muodostaneet ehdottomia edellytyksiä luvanmyöntämiselle; hankkeelle myönnetään lupa, mikäli sen kokonaishyödyt ovat merkittävät siitä aiheutuviin menetyksiin nähden.

Weser-ratkaisun jälkeen oli varsin selvää, etteivät nämä alkuperäiset sääntelyratkaisut vastanneet sitä sitovaa merkityssisältöä, joka VPD 4 artiklan tavoitteilla on lupaharkintaa kohtaan EU-tuomioistuimen vahvistuksen myötä. Korkein hallinto-oikeus on Weser-ratkaisun jälkeen YSL:n ja VL:n luvanmyöntämisedellytyksiä koskevassa käytännössään pyrkinyt EU-oikeuden tulkintavaikutuksen kautta antamaan kummankin lain luvanmyöntämisedellytyksiä koskevalle säännöstölle EU-tuomioistuimen tulkintaa vastaavan merkityksen. Painoarvoltaan merkittävimpiä kansallisia ratkaisuja ovat vuosikirjaratkaisut KHO 2017:87 VL:n lupamenettelyn osalta ja KHO 2019:166 YSL:n lupamenettelyn osalta.

Ratkaisussa KHO 2017:87 oli kyse Sierilän vesivoimalaitosta, jolle aluehallintovirasto oli myöntänyt vanhan vesilain (264/1961) mukaisen luvan voimalaitoksen rakentamiseen ja käyttämiseen sekä vesistön säännöstelyyn. Vesivoimalaitoksen oli arvioitu vuosien 2009–2015 Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmassa vaarantavan vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tavoitteen ja että hankkeen toteuttaminen edellyttää todennäköisesti poikkeamista vesimuodostuman tästä tavoitteesta. Valtioneuvosto oli kuitenkin hyväksynyt Kemijoen vesistöalueelle vesienhoitosuunnitelman vuosiksi 2016–2021, jossa ei enää mainittu Sierilän vesivoimalaitosta tai poikkeamisen tarvetta. Vesienhoidon luokittelussa hankkeen vaikutusten kohteena olevan vesimuodostuman osalta oli todettu, että luokitus oli perustunut suppeaan aineistoon, vedenlaatu ja

³⁸ HE 120/2004 vp, s. 49–50.

suppea biologinen aineisto eivät kuvanneet luotettavasti vesimuodostuman voimakkaasti muuttuneiden elinympäristöjen tilaa tai vaellusreittien katkeamisen aiheuttamia muutoksia elinyhteisöissä ja että vesimuodostuman osalta ei ollut saatavissa yksityiskohtaista selvitystä ekologisen tilan määrittelyyn vaikuttaneista vesiputedirektiivin liitteessä V tarkoitetuista laadullisista osatekijöistä. Lupahakemuksen yhteydessä ei ollut toimitettu erityistä selvitystä hankkeen vaikutuksista vesimuodostuman tai sen luokituksessa käytettyjen laadullisten tekijöiden tilaan. Näistä seikoista huolimatta KHO katsoi ettei asiassa ollut tullut ilmi, että Sierilän voimalaitoksen rakentaminen vaarantaisi Keski-Kemijoen voimakkaasti muutetun vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai hyvän kemiallisen tilan. KHO:n mukaan asiassa ei ollut liioin perusteita katsoa, että hanke heikentäisi kyseisen jokivesistön ekologisen tilan osatekijöitä niin, että vesienhoitolainsäädäntö tulkittuna unionioikeuden mukaisesti olisi esteenä luvan myöntämiselle intressivertailun perusteella.

Ratkaisussa KHO 2019:166 oli puolestaan kyse Finnulpin biotuotetehtaan ympäristöluvasta. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi lupahakemuksen hankkeen vesistövaikutuksiin liittyneiden epävarmuuksien takia. Biotuotetehtaan vaikutukset kohdistuisivat Kallaveteen, joka oli luokiteltu hyvään ekologiseen tilaan. Kasviplankton-laatutekijä oli kuitenkin trendinomaisesti heikkenemässä ja Kallaveden ekologinen tila vaarassa heikentyä tyydyttävälle tasolle rehevöitymisen vuoksi. KHO katsoi, että suunnitellun tehtaan aiheuttama lisäkuormitus vesistöön olisi niin merkittävää ja pitkäaikaista, että sen vaikutuksesta vesistön hyvän tilan tavoitteen säilyttäminen tai saavuttaminen selvästi vaikeutuisi. Lisäksi hankkeen vesistövaikutusarviointiin katsottiin jääneen merkittävää epävarmuutta varsinkin päästöjen pitkäaikais- ja yhteisvaikutuksista. Koska YSL ei KHO:n mukaan myöskään sisältänyt riittäviä keinoja epävarmuuksien hallitsemiseen puuttamalla toimintaan jälkikäteen, ei asiassa voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei koko sen elinkaaren aikana aiheutunut YSL 49.2 §:ssä kiellettyä merkittävää pilaantumista Weser-tuomion osoittamien EU-oikeudellisten velvoitteiden ja varovaisuusperiaatteen mukaisesti tulkittuna.

Ratkaisut osoittavat, että vaikka kansallista lainsäädäntöä ei ole vielä päivitetty vastaamaan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, oikeuskäytännössä on pyritty antamaan ympäristötavoitteille EU-oikeutta vastaava sisältö uusien hankkeiden luvituksessa. KHO on linjannut, että vesien tilan heikentämiskiello sekä hyvän tilan saavuttamisen vaarantamisen kiello sitovat uusien hankkeiden luvitusta Weser-ratkaisun mukaisesti. Erityisesti KHO 2019:166 sekä myöhempi ratkaisu KHO 2022:38 osoittavat, että ristiriita Weser-ratkaisun mukaisesti tulkittujen vesienhoidon tavoitteiden kanssa on vakavasti otettava asia, joka voi johtaa jopa luvan epäämiseen. Nyt valmisteltavien lainsäädäntömuutosten rooli on vallitsevan oikeustilan selkeyttäminen lainsäädännön tasolla sekä uusia hankkeita koskevan poikkeuksen mahdollistaminen menettelyllisesti lupaharkinnan yhteydessä.

On kuitenkin syytä tarkastella, miten kansallinen ratkaisukäytäntö näyttäytyy ratkaisun C-525/20 heikentämiskiellon alaisten vaikutusten tiukan ajallisen ulottuvuuden valossa. Ympäristöluvitusta koskevan KHO 2019:166 keskeinen sisältö ei asetu erilaiseen valoon ratkaisun C-525/20 jälkeen. KHO tulkitsi ratkaisussa pintavesien heikentämiskielloa varsin tiukasti; ratkaisevaa ei ollut ainoastaan hankkeesta välittömästi seuraavat vaikutukset vaan arvioinnissa otettiin huomioon vesimuodostuman tilan kehityksen ja hankkeen elinkaaren aikana syntyvät vaikutukset pidemmällä aikajänteellä. Ratkaisussa sellutehtaan ympäristöluvun epääminen perustui nimenomaan hankkeesta arvioituihin pidemmän aikavälin vaikutuksiin. KHO antoi painoarvoa varovaisuusperiaatteelle, joka korostuu myös EU-tuomioistuimen ratkaisussa.

Sen sijaan vesitalouslupaa koskeva ratkaisu KHO 2017:87 näyttäytyy erilaisessa valossa. Ensinnäkään ratkaisun perustana ei ollut käytettävissä kovinkaan tarkkaa tietopohjaa vaikutuksen kohteena olevien ekologisen tilan laadullisten tekijöiden tilasta tai hankkeen vaikutuksista niihin, mikä asettuu kyseenalaiseen valoon EU-tuomioistuimen varovaisuusperiaatetta korostavan linjan kannalta. Toiseksi KHO:n ratkaisussa voimalaitoksen rakentamisaikaisia vaikutuksia ei oltu lainkaan arvioitu vesienhoidon heikentämiskiellon valossa. Aluehallintoviraston alkuperäisessä päätöksessä oli todettu rakentamistöiden aiheuttavan vedenlaadussa muutoksia mm. vesistön kiintoainepitoisuuden lisääntymisen ja vesistön samentumisen seurauksena, ja rakennusvaiheen vedenlaatuun kohdistuvan vaikutuksen arvioitiin kestävän n. 4–5 vuotta. Lisäksi hankkeella arvioitiin olevan sekä väliaikaisia, että pysyviä vaikutuksia kalastoon, joka on yksi jokivesimuodostumien ekologisen tilan laadullisista tekijöistä. Vaikka jälkeinpäin ratkaisua lukiessa onkin mahdotonta arvioida näiden vaikutusten suhdetta heikentämiskieltoon ja luvan myöntämiseen, on selvää, että ratkaisu C-525/20 valossa EU-oikeudelliset velvoitteet olisivat edellyttäneet ainakin näiden väliaikaisten vaikutusten tarkempaa tutkimista ja arviointia mahdollisesti heikentämiskiellon vastaisina seurauksina.

On syytä huomata, että vaikka KHO:n ennakkoratkaisut linjaavat kansallista laintulkintaa, koskevat ne kuitenkin aina kulloinkin kyseessä olevaa yksittäistapausta ja sen olosuhteita; näin ollen kahdesta vuosikirjaratkaisusta ei voi muodostaa kattavaa kuvaa vesienhoidon heikentämiskiellosta kansallisessa lupa- ja oikeuskäytännössä. Ratkaisun C-525/20 kannalta huomattavaa on myös se, että kummassakin vuosikirjaratkaisussa oli kyse hankkeista, joilla selkeästi oli pidemmän aikavälin vaikutuksia vesistöissä, jonka vuoksi KHO ei varsinaisesti ottanut kantaa sen tyyppiin kysymyksiin, miten lyhytkestoiset tai väliaikaiset vaikutukset ovat heikentämiskiellon soveltamisen piirissä. Ratkaisun C-525/20 valossa merkittävämpää olisikin arvioida vallitsevaa kansallista lupa- ja oikeuskäytäntöä siltä osin, kun hankkeiden vaikutusten ei ole katsottu ylittävän vesienhoidon Weser-kriteerien kynnyksiä. KHO:n vuosikirjaratkaisusta voidaan kuitenkin tehdä yleinen päätelmä, että tarkastelun tarve olisi todennäköisesti suurempi VL:n alaisten lupakäytäntöjen puolella. Vesirakentamishankkeiden osalta on varsin tyypillistä, että niistä aiheutuu työnaikaisia vaikutuksia; tämä voi koskea myös hankkeita, joiden osalta ylipäänsä luvantarpeen ei välttämättä katsota täyttyvän tai joille lupa katsotaan voitavan myöntää varsin selvästi vähäisten vaikutusten vuoksi intressivertailussa.³⁹ Jotta ratkaisun C-525/20 merkittävydestä suhteessa kansalliseen oikeustilaan saataisiin tarkempi kuva, tulisi harkittavaksi luvitusikäntöjen selvittäminen ja arviointi erityisesti näihin hankeryhmiin kohdistuen.

3.2 Ratkaisun C-525/20 valossa huomioitavia seikkoja lainsäädännön uudistamisessa

Ratkaisua C-525/20 ei pidä nähdä mullistavana tulkintalinjan muutoksena verrattuna EU-tuomioistuimen VPD:n heikentämiskieltoa koskevaan doktriiniin, vaan kyse on pitkälti jo olemassa olleiden tulkintalinjojen vahvistamisesta ja selkeyttämisestä suhteessa vaikutusten kestoja ja kunnostushankkeita koskeviin erityiskysymyksiin. Nyt käynnissä olevassa säädösvalmisteluhankkeessa on tarkoitus päivittää kansallista lainsäädäntöä vastaamaan VPD:n ympäristötavoitteille EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä annettuja sitovia oikeusvaikutuksia sekä säätämään tarkemmin uusia hankkeita koskevan poikkeuksen perusteista ja menettelystä.

³⁹ Ks. esim. KHO 23.2.2018/808, erityisesti aluehallintoviraston ratkaisu.

Ratkaisun C-525/20 valossa säädösvalmistelussa olisi hyvä kuitenkin kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Ensimmäkin ratkaisussa linjattiin nimenomaisesti, ettei CIS Guidance Document nro 36:ssa esitetty tulkintalinja, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat rajata väliaikaiset ja lyhytaikaiset heikentävät vaikutukset heikentämiskiellon ulkopuolelle, vastaa VPD:n sisältöä. Ratkaisun taustalla oli tilanne, jossa Ranskassa oli lainsäädännön tasolla omaksuttu kyseinen rajausta, jonka mukaan uuden hankkeen arvioinnissa vesienhoidon tavoitteiden valossa ei olisi otettu huomioon vaikutuksia, jotka ovat ”väliaikaisia, lyhytkestoisia ja joilla ei ole pysyviä vaikutuksia vesiympäristössä”. Näin ollen on selvää, ettei nyt valmisteltavissa kansallisissa lakimuutoksissa voida omaksua sellaisia sääntelyratkaisuja, joissa lupaharkinnassa kielletyn heikentämisen piiristä rajattaisiin tällä tavalla väliaikaisia tai lyhytkestoisia vaikutuksia.

Toinen kysymys kuitenkin on, vaatiiko ratkaisu C-525/20 jäsenvaltioita nimenomaan tarkentamaan lainsäädännön tasolla, että myös väliaikaiset ja lyhytaikaiset vaikutukset kuuluvat kielletyn heikentämisen piiriin. Näkisin, että tuomioistuimen tarkoituksena oli ensisijassa kumota yllä mainittu CIS:n alainen ohjeistus ja todeta jäsenvaltion mahdollisesti omaksumat heikentämiskiellon soveltamisalaan kohdistuvat rajaukset EU-oikeuden vastaiseksi. Tuomioistuin ei nimittäin tarkasti määritellyt, minkälaisia ja millaisen ajallisen keston omaavia vaikutuksia se katsoo heikentämiskiellon pitävän sisällään. On kuitenkin selvää, että tuomioistuimen mukaan myös väliaikaisia ja rakennusaikaisia vaikutuksia tulee arvioida heikentämiskiellon valossa ja ekologisen tilan laadullisten tekijöiden tilassa tapahtuvat negatiiviset muutokset laukaisevat heikentämiskiellon vastaiset seuraukset. Suomessa erityisesti VL:n lupaharkinnan osalta herää epäselvyyttä sen osalta, arvioidaanko lupaharkinnassa täysimääräisesti tällaiset väliaikaiset vaikutukset vesienhoidon heikentämiskiellon näkökulmasta; tämä antaa aihetta vähintäänkin asian laajemmalle selvittämiseksi, mutta myös mahdollisesti lainsäätäjän toimille. Lupakäytäntöjä koskevan selvityksen perusteella olisikin arvioitava, onko kyse lähinnä tulkintaeroista, joihin voidaan puuttua esimerkiksi selventämällä heikentämiskiellon arvioinnin perusteita vesilain relevanttien säännösten perusteluissa vai onko kyse laajemmasta tulkintakäytännöstä, jonka korjaaminen vastaamaan EU-oikeuden sisältöä edellyttää asiasta säätämistä lain tasolla.

Lisäksi ratkaisuun sisältyy muutama olennainen näkökohta VPD 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen osalta. **Kolmas** kansallisen lainsäädännön kehittämisessä erityisesti huomioitava seikka on, että EU-tuomioistuin hyväksyi lähtökohdan siitä, että uusien hankkeiden vesienhoidollinen arviointi jakautuu ensi vaiheessa poikkeuksen tarpeen arviointiin (vesienhoidon heikentämiskielto, kielto vaarantaa hyvän tilan saavuttaminen) ja toisessa vaiheessa, mikäli poikkeus on tarpeen, varsinaisten poikkeamisen edellytysten käsilläolon arviointiin. Lisäksi tuomioistuin katsoo, että ensivaiheen arviointi tulee perustua ainoastaan luonnontieteellisiin arvioihin hankkeen vaikutuksista vesimuodostuman tilassa. Hankkeen tarkoitukselle tai sitä puoltaville intresseille – kuten kunnostushankkeiden vesien tilan parantamiseen tähtäävälle luonteelle – ei anneta painoarvoa poikkeuksen tarpeen arvioinnissa, vaan tällaiset näkökohdat tulevat huomioiduiksi harkittaessa, voidaanko poikkeus myöntää. Tämä arvioinnin vaiheittaisuus tulee ottaa huomioon, kun kansalliseen lainsäädäntöön omaksutaan poikkeusperusteita ja -menettelyä selventävää sääntelyä.

Neljänneksi ratkaisun perusteella vaikuttaa siltä, että EU-tuomioistuin suhtautuu VPD 4(7) artiklan mukaiseen poikkeusmenettelyyn astetta sallivammin ja normalisoivammin, kuin esimerkiksi Natura

suojelusta myönnettäviin poikkeuksiin. Lisäksi näiden direktiivien mukaisissa poikkeusmenettelyissä käsiteltävien hankkeiden joukko muodostuu erilaiseksi; siinä missä Natura -poikkeus tulee kyseeseen vain rajatuille Natura -suojelualueille vaikuttavien hankkeiden osalta, koskevat vesienhoidon ympäristötavoitteet kaikkia pinta- ja pohjavesiä. Koska EU-tuomioistuin on omaksunut erityisesti vesien tilan heikentämiskieltoa koskien hyvin tiukan tulkintalinjan, käytännössä hyvin merkittävä osa kaikentyypisistä (sekä fyysisiä muutoksia että pilaantumisvaikutuksia aiheuttavista) hankkeista, joilla on vaikutusta vesien tilaan, tulee vaatimaan poikkeuksen voidakseen tulla luvitetuksi. Näin ollen on suositeltavaa, että vesienhoidon tavoitteista poikkeamisen menettely integroidaan lainsäädäntömuutoksissa mahdollisimman sujuvasti ympäristö- ja vesitalouslupamenettelyihin, koska menettely voi sovellettavaksi merkittävässä määrässä hankkeita. Poikkeuksen aineellisten edellytysten osalta EU-tuomioistuin on korostanut tarvetta arvioida tarkasti kaikkia VPD 4(7) artiklan soveltamisedellytyksiä, mutta kuten todettu, etenkin intressivertailuedellytyksen osalta kansallinen harkintavalta on varsin merkittävä. Kansallisella lainsäätäjällä on näin ollen harkintavaltaa siinä, miten korkeaksi poikkeamisen myöntämisen kynnys muodostuu.