



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILO JÄÄSKINEN
23 päivänä lokakuuta 2014¹

Asia C-461/13

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
vastaan
Saksan valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (Saksa))

Ympäristö — Direktiivin 2000/60/EY 4 artikla — Euroopan unionin vesipolitiikka —
Pintavesiin liittyvät ympäristötavoitteet — Pintavesimuodostuman tilan huononeminen —
Vesiväylän rakennushanke — Jäsenvaltioiden mahdollinen velvollisuus kieltää hankkeet, joilla on tai voi
olla kielteistä vaikutusta pintavesimuodostumien tilaan

I Johdanto

1. Bundesverwaltungsgerichtin (Saksa) esittämien nyt käsiteltävien ennakkoratkaisukysymysten taustalla on Saksan suurimpiin jokiin kuuluvan Weserin rakennushankkeeseen liittyvä riita-asia. Riitaa käsitellään muutoksenhakutuomioistuimessa, ja siinä ovat vastakkain voittoa tavoittelematon järjestö Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (Saksan ympäristö- ja luonnonsuojeluliitto, jäljempänä BUND) sekä Saksan valtio, joka toimii johtajana Weserin syventämishankkeessa, jonka tarkoituksena on mahdollistaa suurempien konttialusten pääsy Bremerhavenin (Saksa), Braken (Saksa) ja Bremenin (Saksa) satamiin. Riita-asiassa on otettu esille kysymykset merkittävistä fyysisistä muutoksista sekä hankkeen haitallisista hydrologisista ja morfologisista seurauksista Weserin ekosysteemille.

2. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuinta pyydetään määrittämään yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY² (jäljempänä vesipuitedirektiivi) 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa mainittujen ympäristötavoitteiden käsitteen ja vesimuodostumien tilan huononemisen käsitteen ulottuvuus.

3. Mainittujen käsitteiden tulkinta edellyttää kuitenkin unionin tuomioistuimelta useiden haasteiden ratkomista, ja näistä haasteista merkittävimpiä ovat seuraavat.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 327, s. 1. Direktiivi sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/31/EY (EUVL L 140, s. 114). On täsmennettävä, että vesipuitedirektiiviä on täydennetty pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta 12.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/118/EY (EUVL L 372, s. 19).

4. Ensinnäkin vaikka vesipuitedirektiivin piti varsinaisesti muodostaa yhteinen perusta voimassa olevien monenkirjavien yhteisön säädösten ja kansallisten säädösten yhteensovittamiseksi, se on kuitenkin monimutkainen ja erikoisella tavalla laadittu säädös, jonka tulkinta on poikkeuksellisen hankalaa.³ Erityisiä vaikeuksia aiheuttaa lainvalmistelutekniikka, jonka vuoksi säännöksissä on runsaasti viittauksia direktiivin muihin säännöksiin sekä myös muihin säädöksiin, ja direktiiviin sisältyy useita soveltamisalaltaan epäselviä poikkeuksia.⁴ Tästä johtuu, että vesipuitedirektiiviin perustuvasta vesienhoitojärjestelmästä on jouduttu antamaan valtavan monia selittäviä toimia,⁵ luomaan erikoisalan tietokantoja⁶ ja tekemään vesiin liittyvää tutkimusta Euroopan unionin tutkimuksen seitsemännessä puiteohjelmassa.⁷

5. Toiseksi edellä mainittuihin hankaluuksiin liittyy se seikka, että käsiteltävässä asiassa on esitetty kaksi täysin vastakkaista näkemystä vesipuitedirektiivistä. Ensimmäistä näkemystä voidaan pitää minimalistisena: vesipuitedirektiivi nähdään pelkästään vesienhoidon suuren mittakaavan suunnittelun välineenä. Kallistun itse sen sijaan toisen näkemyksen kannalle, jonka mukaan vesipuitedirektiivissä on kyse uudesta vesienhoitomenetelmästä, joka kattaa suunnittelun lisäksi myös sitovien ympäristötavoitteiden täytäntönnäpönnön, joka tapahtuu toteuttamalla konkreettisia toimenpiteitä, joilla pyritään takaamaan vesien hyvä tila ja estämään vesien tilan huononeminen. Esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi on siis analysoitava niitä puhtaasti teknisiä – jopa tieteellisiä – termejä, menetelmiä ja muuttujia, joihin vesien tilan määrittelyssä käytetty järjestelmä perustuu.

6. On vielä syytä palauttaa mieliin, että vesipuitedirektiivissä noudatetaan kestävän kehityksen periaatetta: ”nykyhetken tarpeet [on tyydytettävä] viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa”. Tämä on yksi Euroopan unionin perustavan tärkeä tavoite, joka on ilmaistu perussopimuksessa ja joka vaikuttaa kaikkeen unionin toimintaan ja politiikkaan.⁸ Vesipuitedirektiivin tulkinnan on oltava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistetun ympäristönsuojelua koskevan perusoikeuden mukaista, joten asiaa on tutkittava useilla tasoilla, ja samalla on pidettävä mielessä direktiivin lopullisena tavoitteena oleva yhteisen hyödykkeen, veden, suojelu, joka toteutetaan pyrkimällä unionin vesiympäristön säilyttämiseen ja parantamiseen sekä unionin vesiympäristön huononemisen kieltoon.⁹

II Asiaan sovellettavat oikeussäännöt

7. Vesipuitedirektiiviin perustuva järjestelmä on monimutkainen, joten sen keskeiset käsitteet on syytä käydä läpi.

8. Vesipuitedirektiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on luoda sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihtumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien suojelua varten puitteet, jotka

3 — Ks. yksityiskohtaisempi kuvaus, Josefsson H. ja Baaner, L., ”The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?”, *Journal of Environmental Law*, vol. 23, 2011, nro 3, s. 463; Irvine, K., ”Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability”, *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, vol. 14, nro 2, 2004, s. 107; Thieffry, P., ”Le nouveau cadre de la politique communautaire de l’eau”, *Europe*, nro 2, 2001, s. 4, ja Leprince, S., ”La directive cadre 2000/60/CE ‘eau’: exposé général et premières considérations relatives à sa mise en œuvre”, teoksessa Neuray, J. F. (toim.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l’eau*, Bruylant, 2005.

4 — Asian havainnollistamiseksi voidaan mainita, että vesipuitedirektiivin 2 artiklassa on 41 erilaista määritelmää, jotka kattavat niin maantieteellisiä käsitteitä kuin vesien tilaan liittyviä teknisiä käsitteitäkin. Direktiivin tarkoitusta kuvataan sen 1 artiklassa usein ominaisuuksin. Lisäksi ympäristötavoitteiden määrittämistä rajataan vesipuitedirektiivin 4 artiklassa usean tason poikkeuksilla.

5 — Ks. komission ohjeasiakirjat, jotka on koottu osoitteeseen <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>.

6 — Esimerkiksi Euroopan vesitietojärjestelmä (WISE), Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuuri (Inspire), yhteinen ympäristötietojärjestelmä (SEIS) ja Euroopan maanseurantaohjelma (GMES).

7 — Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: ”Suunnitelma Euroopan vesivarojen turvaamiseksi”, COM(2012) 673 final, s. 18.

8 — EU:n kestävän kehityksen strategian uudelleentarkastelu – Uudistettu strategia, neuvoston asiakirja 10917/06, 26.6.2006.

9 — Ks. vesipuitedirektiivin johdanto-osan 19 perustelukappale.

- a) estävät vesiekosysteemien sekä vedentarpeen kannalta vesiekosysteemeistä suoraan riippuvaisten maaekosysteemien ja kosteikkojen edelleen huononemisen sekä suojelevat ja parantavat niiden tilaa; – –”

9. Tätä varten kaikki vesipuitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvat vesistöt¹⁰ kuuluvat johonkin vesipuitedirektiivissä määritettyyn yksikköön eli *vesistöalueeseen*, *vesipiiriin* tai *vesimuodostumaan*. *Vesistöalueen* käsite on määritelty vesipuitedirektiivin 2 artiklan 13 alakohdassa, ja sillä tarkoitetaan aluetta, josta kaikki pintavalunta virtaa mereen. *Vesipiirin* käsite on määritelty 2 artiklan 15 alakohdassa, ja sillä tarkoitetaan aluetta, joka koostuu yhdestä tai useasta vesistöalueesta ja joka muodostaa perusyksikön vesistöalueiden hoitoa varten.

10. Sen sijaan vesimuodostuman käsitteen tarkoituksena on määrittää kaikki ominaisuudet sekä veden nykytila. Näin ollen vesipuitedirektiivin 2 artiklan 10 alakohdan mukaan *pintavesimuodostumalla*¹¹ tarkoitetaan pintavesien erillistä ja merkittävää osaa, kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa, jokisuun vaihtumisaluetta tai rannikkovesien osaa. Vesipuitedirektiiviin sisältyy myös *voimakkaasti muutetun vesimuodostuman* käsite, jolla tarkoitetaan 2 artiklan 9 alakohdan mukaan vesimuodostumaa, jota ihmisen toiminta on merkittävästi muuttanut fyysisesti.

11. Vesipiiriin kuuluvien pintavesimuodostumien on siis kuuluttava ensinnäkin yhteen sen määritelmässä annettuun ryhmään (jokiin, järviin, jokisuiden vaihtumisalueisiin, rannikkovesiin tai pohjavesiin).¹² Toiseksi jokaisen pintavesiryhmän kohdalla vesipiiriin kuuluvat vesimuodostumat on jaoteltava tyyppeihin vesipuitedirektiivin liitteessä II olevassa 1.2. kohdassa määriteltyjen kahden järjestelmän, A- ja B-järjestelmän, mukaisesti. Jähmeämpi A-järjestelmä perustuu luonnonmaantieteellisiin alueisiin ja tiettyihin määrättyihin muuttujiin, kun taas joustavampaan B-järjestelmään sisältyy useita vaihtoehtoisia muuttujia.

12. *Pintaveden tilan* käsite on määritelty vesipuitedirektiivin 2 artiklan 17 alakohdassa vesimuodostuman tilaksi, joka on määritelty sen ekologisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan, kumpi näistä on huonompi. Vesipuitedirektiivin 2 artiklan 18 alakohdassa määritellään pintavesimuodostuman hyvä tila pintavesimuodostuman tilaksi silloin, kun sen ekologinen ja kemiallinen tila ovat vähintään hyviä. *Ekologisen tilan*, *hyvän ekologisen tilan* ja *hyvän kemiallisen tilan* käsitteet on puolestaan määritelty vesipuitedirektiivin 2 artiklan 21, 22 ja 24 alakohdassa¹³.

13. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan otsikkona on ”Ympäristötavoitteet”, ja sen 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitettyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa:

- a) pintavesien osalta
- i) jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 6 ja 7 kohtaa ja rajoittamatta kuitenkaan 8 kohdan soveltamista;

10 — Vesipuitedirektiiviä sovelletaan sen 1 artiklan perusteella kaikkiin sisämaan pintavesiin, jokisuiden vaihtumisalueisiin, rannikkovesiin ja pohjavesiin.

11 — Pohjavesimuodostuma on määritelty erikseen.

12 — Ks. vesipuitedirektiivin liitteessä II oleva 1.1 kohta.

13 — Ekologista tilaa koskevassa 2 artiklan 21 alakohdassa viitataan vesipuitedirektiivin liitteeseen V, jonka avulla vesimuodostumien tiloja voidaan luokitella ja sitä kautta määrittää veden laatuun liittyvät, tavoitteena olevat tulokset. Hyvää kemiallista tilaa koskevassa vesipuitedirektiivin 2 artiklan 24 alakohdassa viitataan vesipuitedirektiivin liitteeseen IX. Pintaveden kemiallinen tila määritetään ympäristölaatu normien perusteella raja-arvojen avulla. Luokkia on kaksi: hyvä (normit täytetään) ja huono (normeja ei täytetä). Seurannassa on 41 ainetta, joista kahdeksan on niin sanottuja vaarallisia aineita (vesipuitedirektiivin liite IX) ja 33 prioriteettiaineita (vesipuitedirektiivin liite X).

- ii) jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pintavesimuodostumia ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskevaa iii alakohtaa, tavoitteena saavuttaa viimeistään 15 vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulosta pintaveden hyvä tila liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;
- iii) jäsenvaltioiden on suojeltava ja parannettava kaikkia keinotekoisia ja voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia, tavoitteena saavuttaa hyvä ekologinen potentiaali ja pintaveden hyvä kemiallinen tila viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta liitteessä V vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa 4 kohdan mukaista määräaikojen pidentämistä sekä 5, 6 ja 7 kohtaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;

– –”

14. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 4, 5, 6 ja 7 kohdassa säädetään poikkeuksia näin määritetyille tavoitteille. Erityisesti sen 4 artiklan 7 kohdassa luetellaan poikkeamisen edellytykset, kun kyseessä ovat uudet pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia muuttavat toimenpiteet, pohjaveden korkeuden muutokset tai uudet kestäväen kehityksen mukaiset ihmisen toimet.

15. Vesipuitedirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään *toimenpideohjelmista*, jotka toimivat suunnittelun perusvälineenä jokaiselle vesipiirille tai jäsenvaltion alueella sijaitsevalle kansainvälisen vesipiirin osalle. Toimenpideohjelmissa on otettava huomioon vesipuitedirektiivin 5 artiklassa edellytettyjen analyysien tulokset sen 4 artiklan mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

16. Vesipuitedirektiivin 13 artikla koskee vesipiirin *hoitosuunnitelmia*, jotka laaditaan liitteen VII mukaisesti. Sen mukaan tällaisen hoitosuunnitelman tulee sisältää luettelo vesipuitedirektiivin 4 artiklan mukaisesti asetetuista ympäristötavoitteista, ja siinä on yksilöitävä tapaukset, joissa on sovellettu 4 artiklan 4–7 kohtaa. Hoitosuunnitelmassa on esitettävä yhteenveto vesipuitedirektiivin 11 artiklan mukaisesta toimenpideohjelmasta tai toimenpideohjelmista, mukaan lukien keinot, joilla 4 artiklan mukaisesti laaditut tavoitteet saavutetaan.

III Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

17. Liittovaltion hallintoviranomainen Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nordwest (luoteisalueen vesistö- ja merenkulkuosasto) hyväksyi 15.7.2011 tekemällään päätöksellä (jäljempänä hyväksymispäätös) kolme hanketta, jotka koskivat liittovaltion vesiväyläksi katsotulla Weser-joella tapahtuvia rakennustöitä.

18. Ensimmäinen hanke koskee ulko-Weserin rakennustöitä avomerен ja Bremerhavenin välillä. Ulko-Weserin laivaväylää on tarkoitus syventää enintään 1,16 metriä, jotta suuret konttialukset, joiden syväys voi olla lastattuna jopa 13,5 metriä, voivat purjehtia Bremerhavenin satamaan vuoroveden vaihtelusta riippumatta.

19. Toinen hanke koskee ala-Weserin rakennustöitä Bremerhavenista ylävirtaan aina Brakeen asti, ja siinä laivaväylää on tarkoitus syventää enintään yhden metrin, jotta alukset, joiden maksimisyväys lastattuna on 12,8 metriä, voisivat purjehtia kyseiseen satamaan nousuveden aikana.

20. Kolmas hanke koskee ala-Weserin rakennustöitä Brakesta ylävirtaan aina Bremeniin asti. Joen tällä osuudella laivaväylää on tarkoitus syventää, jotta alukset, joiden syväys on lastattuna jopa 11,1 metriä, voivat purjehtia nousuveden aikana Bremenin satamaan. Tällä hetkellä Bremenin satamaan voivat purjehtia nousuveden aikana alukset, joiden syväys on lastattuna enintään 10,7 metriä.

21. Hankkeiden toteutus edellyttää joen pohjan ruoppaamista väylien kohdalta. Halutun syvyyden aikaansaamiseksi suoritettavien ensimmäisten kaivaustöiden jälkeen säännöllinen kunnossapitoruoppaus on välttämätöntä. Pääosa rakennus- ja kunnossapitotöissä syntyvistä ruoppausjätteistä on tarkoitus upottaa tähän tarkoitukseen aiemmin käytetyille ulko- ja ala-Weserin alueille.

22. Ruoppaamisen ja jätteen upottamisen välittömien vaikutusten lisäksi hankkeilla on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan muitakin hydrologisia ja morfologisia seurauksia kyseessä oleville jokiosuuksille. Esimerkiksi virran nopeus kasvaa sekä lasku- että nousuveden aikana, yläveden korkeudet nousevat ja alaveden korkeudet laskevat, suolapitoisuus lisääntyy osissa ala-Weseriä ja ala-Weserin murtovesiraja siirtyy yläjuoksulle päin ja joenuoman liejuuntuminen lisääntyy laivaväylän ulkopuolella.

23. Kyseessä olevista vesimuodostumista ”Weserin jokisuun vaihettumisalue” ja ”Braken yläpuolella sijaitseva vuorovesialue” on määritelty vesipuitedirektiivin 2 artiklan 9 alakohdassa tarkoitetuiksi voimakkaasti muutetuiksi alueiksi. Ulko-Weserin alue on määritelty luonnolliseksi vesimuodostumaksi siltä osin kuin se kuuluu rannikkovesistöön. Lisäksi hankkeet vaikuttavat useisiin sivujokien alueilla sijaitseviin vesimuodostumiin, joista osa on luokiteltu luonnollisiksi ja osa voimakkaasti muutetuiksi.

24. Hankkeita tutkinut toimivaltainen viranomaisen totesi, ettei rannikkovesistön osalta ole odotettavissa vesipuitedirektiivissä tarkoitettua huononemista. Se arvioi sen sijaan, että ”Weser-joen tyyppin 22.3 vuorovesialue Braken pohjoispuolella” -vesimuodostuman sekä ”tyypin T1 jokisuun vaihettumisalue” -vesimuodostuman nykytila saattaisi muuttua huonommaksi rakennushankkeen vaikutuksesta, mutta tästä ei aiheutuisi vesipuitedirektiivin liitteen V mukaisen tilaluokituksen muutosta. Toimivaltaisen viranomaisen mukaan tällaista yhden tilaluokituksen sisällä tapahtuvaa huononemista ei pidetä ekologisen potentiaalin tai tilan huononemisenä. Toimivaltainen viranomaisen katsoi toissijaisesti, että vesitaloudesta annetun liittovaltion lain (Wasserhaushaltsgesetz, jäljempänä WHG)¹⁴ 31 §:n 2 momenttiin ja vesipuitedirektiivin 4 artiklan 7 kohtaan perustuvan huononemisen kiellosta poikkeamisen edellytykset täyttyivät.

25. BUND riitautti hyväksymispäätöksen ja vetosi useisiin lainsäädännön rikkomisiin, jotka liittyivät rakennustöitä koskevien suunnitelmien hyväksymiseen, ympäristövaikutusten arvioimiseen ja ympäristönsuojeluun sekä vesipuitedirektiivin täytäntöön paneviin kansallisiin säännöksiin sisältyvien vesiensuojelusäännösten noudattamatta jättämiseen.

14 — WHG:n 31 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ”pintavesien hyvän ekologisen tilan saavuttamatta jääminen tai pintavesien tilan huononeminen ei ole vastoin 27 ja 30 §:ssä lueteltuja vesienhoidon tavoitteita, jos 1) tämä johtuu uusista vesien fyysisistä ominaisuuksista tai pohjaveden korkeutta muuttavista toimenpiteistä; 2) kyseiset muuttavat toimenpiteet ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä tai uusien muuttavien toimenpiteiden ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle taikka kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät vesienhoidon tavoitteiden toteutumiseen liittyvät ympäristölle ja yhteiskunnalle aiheutuvat hyödyt; 3) vesiä muuttavilla toimenpiteillä tavoiteltuja tavoitteita ei voida saavuttaa muilla asianmukaisilla, teknisesti toteutettavissa olevilla ja kustannuksiltaan kohtuullisilla toimenpiteillä, joiden haitallinen vaikutus ympäristöön olisi selvästi vähäisempi, ja 4) kaikki käytännössä asianmukaiset toimenpiteet on toteutettu vesien tilaan kohdistuvan haitallisen vaikutuksen vähentämiseksi”.

26. Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht pyysi unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Onko [vesipuidedirektiivin] 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä hanke, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen, vai onko tässä säännöksessä kyse pelkästä hoitosuunnitelmaan liittyvästä tavoitteesta?
- 2) Onko vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa olevaa käsitettä 'tilan huononeminen' tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan vain haitallisia muutoksia, jotka johtavat alempaan luokkaan luokitteluun direktiivin liitteen V mukaisessa luokituksessa?
- 3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi: minkä edellytysten täytyessä kyseessä on vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu 'tilan huononeminen'?
- 4) Onko vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohtaa sekä iii alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä hanke, jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen direktiivissä säädettyinä ajankohtana, vai onko tässä säännöksessä kyse pelkästä hoitosuunnitelmaan liittyvästä tavoitteesta?"

27. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimen kirjaamoon 22.8.2013. BUND, Saksan valtio, Alankomaiden kuningaskunta, Puolan tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia. BUND:tä, Saksan valtiota, Freie Hansestadt Bremeniä, Tšekin tasavaltaa, Ranskan tasavaltaa sekä komissiota kuultiin suullisessa käsittelyssä 8.7.2014.

IV Arviointi

A Ennakkoratkaisukysymysten käsittely

28. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esitti unionin tuomioistuimelle neljä ennakkoratkaisukysymystä, kysymykset liittyvät nähdäkseni selvästi kahteen pääteemaan, jotka koskevat vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaa.

29. Ensinnäkin ensimmäinen ja neljäs ennakkoratkaisukysymys koskevat sitä, säädetäänkö vesipuidedirektiivin 4 artiklassa pelkästä vesien hoitosuunnitelmaan liittyvästä yleisluonteisesta tavoitteesta vai onko kyseistä säännöstä tulkittava siten, että siinä kielletään eri hankkeiden toteutukseen liittyvien vesimuodostumien tilan huononeminen, lukuun ottamatta tilanteita, joissa voidaan soveltaa vesipuidedirektiivissä säädettyjä poikkeuksia. Aiheeseen liittyy myös vesipuidedirektiivistä johtuvan parantamisvelvollisuuden ulottuvuus.

30. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisessa ja kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä¹⁵ esille ottama toinen teema koskee vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua "tilan huononemista".

31. Ehdotan näin ollen, että esitetyt kysymykset ryhmitellään tällä tavoin aihepiireittäin.

15 — Näiden kahden kysymyksen välistä suhdetta on analysoitu ratkaisuehdotuksen 85 kohdassa.

B *Vesipuitedirektiivissä tavoitteeksi asetettu edelleen huononemisen estäminen (ensimmäinen ja neljäs ennakkoratkaisukysymys)*

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

32. Asian ratkaiseva tuomioistuin pyrkii selvittämään kysymyksillään lähinnä, säädetäänkö vesipuitedirektiivissä periaatesäännöstä, joka muodostaa kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononemisen kiellon, ellei tilanteessa voida soveltaa vesipuitedirektiivissä säädettyjä poikkeuksia.

33. Asianosaisilla ja muilla osapuolilla on tästä täysin vastakkaiset näkemykset. BUND, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Puolan hallitus sekä komissio yhtyvät ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemykseen: vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeuslupaa ole myönnetty, velvollisuus olla hyväksymättä hanketta, jos hanke saattaa huonontaa pintavesimuodostuman tilaa taikka vaarantaa pintavesien hyvän tilan tai pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen. Näin ollen sekä vesipuitedirektiivin sanamuoto että sen rakenne ja tarkoitus puoltavat tulkintaa, jonka mukaan säädetty huononemisen kiello muodostaa jäsenvaltioita koskevan, hankkeiden hyväksymiseen liittyvän erillisen velvollisuuden, eikä se kuulu hoidon suunnitteluun. Saman näkemyksen mukaisesti Ranskan hallitus täsmensi suullisessa käsittelyssä, että sen mielestä vesipuitedirektiivin 4 artikla ei ole pelkkä tavoite, vaan siinä on kyse velvollisuudesta toteuttaa konkreettisia toimenpiteitä.

34. Sitä vastoin Saksan ja Alankomaiden hallitusten mukaan vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i–iii alakohdan ympäristötavoitteet liittyvät vesipiirien hoitosuunnitelmiin ja jäsenvaltioiden pintavesiä koskeviin toimenpideohjelmiin. Niiden mukaan kyseessä eivät ole yksittäisten hankkeiden hyväksymisperusteet. Lisäksi Alankomaiden hallitus väittää, että vesipuitedirektiivissä säädetty lähestymistapa on ”ohjelmallinen” siinä mielessä, että vesipuitedirektiivissä jätetään jäsenvaltioille paljon liikkumavaraa täytäntöönpanon suhteen.¹⁶

35. Saksan hallitus väittää lisäksi, ettei vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa kielletä huononemista vaan säädetään velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä huononemisen ehkäisemiseksi. Sen mukaan kyseisen säännöksen sanamuotoa ei nimittäin ole muotoiltu kielloksi, vaan siinä vaaditaan positiivisia toimia. Tästä seuraa, että huononemisen ehkäisemistä koskeva velvollisuus liittyy ainoastaan positiivisiin suunnittelutoimenpiteisiin.

2. Vesipuitedirektiivin luonne ja 4 artiklan sijoittuminen vesipuitedirektiivin rakenteeseen

36. Esille otettu ongelma on hyvin monimutkainen, joten ehdotan, että sitä arvioidaan vaiheittain ja ensin tarkastellaan vesipuitedirektiivin keskeisiä käsitteitä, jotta seuraavaksi voidaan tutkia vesipuitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden määrittämisen vaiheita pitäen samalla kyseessä olevan direktiivin ominaispiirteet koko ajan mielessä. Arvion tuloksena syntyy aikanaan päätelmä huononemisen kiellon luonteesta, ja tämän päätelmän tueksi on lopulta esitettävä useita perusteluita.

a) Vesipuitedirektiivin keskeisten käsitteiden rakenne

37. Johdannoksi aiheeseen muistutan, että vesipuitedirektiivi on EY 175 artiklan (nykyisen SEUT 192 artiklan) 1 kohdan nojalla annettu puitedirektiivi. Siinä vahvistetaan yhteiset periaatteet ja yleiset toimintapuitteet vesien suojelemiseksi ja varmistetaan yleisten periaatteiden ja rakenteiden, jotka mahdollistavat vesien suojelun ja ekologisesti kannattavan käytön unionissa, koordinointi,

16 — Tuomio Stichting Natuur en Milieu ym. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, 75 kohta).

yhdentäminen ja niiden kehittäminen pidemmällä aikavälillä. Jäsenvaltioiden on kehitettävä myöhemmin siinä säädettyjä yhteisiä periaatteita ja yleisiä toimintapuitteita, ja niiden on toteutettava joukko erityisiä toimenpiteitä direktiivissä säädettyissä määrärajoissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen täydellistä yhtenäistämistä vesialalla.¹⁷

38. Vesipuitedirektiivin 1 artiklan a alakohdan mukaan direktiivin *tavoitteena* on luoda vesien suojelua varten puitteet, jotka estävät vesiekosysteemien edelleen huononemisen sekä suojelevat ja parantavat niiden tilaa. Tällainen sisämaan pintavesiin, jokisuiden vaihtumisalueisiin sekä rannikko- ja pohjavesiin kohdistuva koordinoitu toiminta on siis ollut lainsäätäjän lähtökohta vesipuitedirektiivin päätavoitetta määritettäessä.

39. On nimittäin kiistatonta, että vesipuitedirektiivin *perimmäisenä tavoitteena* on kaikkien unionin alueen pinta- ja pohjavesien ”hyvä tila” vuoteen 2015 mennessä.¹⁸

40. Tässä yhteydessä vesipuitedirektiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan, että ”olisi asetettava ympäristötavoitteita, jotta voidaan taata pinta- ja pohjavesien hyvän tilan saavuttaminen kaikkialla yhteisössä ja jotta ehkäistään vesien tilan huononeminen yhteisön tasolla”.

41. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohta on perustava säännös, sillä siinä täsmennetään *ympäristötavoitteet*, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava. Tätä varten siinä asetetaan kaksi erillistä tavoitetta, jotka liittyvät kuitenkin erottamattomasti toisiinsa. Yhtäältä jäsenvaltioiden on vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan mukaan pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen. Toisaalta 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii ja iii alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia vesimuodostumia tavoitteena saavuttaa hyvä tila viimeistään vuoden 2015 lopussa. Lisäksi 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella jäsenvaltiot voivat toteuttaa vesimuodostumien tilan huononemisen estämistä, suojelemista ja parantamista koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet saattamalla hoitosuunnitelmassa esitetyt toimenpideohjelmat käytäntöön. Samalla lainsäätäjän asettamista päämääristä, kuten pintaveden hyvästä tilasta, hyvästä ekologisesta potentiaalista tai pintavesien hyvästä kemiallisesta tilasta, tehdään 4 artiklassa ympäristötavoitteita.

42. Vesipuitedirektiiviin olennaisesti sisältyvä, käsitteisiin liittyvä hankaluus johtuu siis siitä, että lainsäätäjä on asettanut luonteeltaan staattisia käsitteitä (esimerkiksi vuoteen 2015 mennessä saavutettava pintavesien hyvä tila) luonteeltaan dynaamisten käsitteiden (esimerkiksi vesipuitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitettuihin ympäristötavoitteisiin pyrkiminen, joka on jatkuva prosessi) yläpuolelle.

b) Vesipuitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitettujen ympäristötavoitteiden määrittämisen vaiheet

43. Jäsenvaltioilla on oltava kokonaiskuva kyseessä olevien vesimuodostumien ominaispiirteistä, jotta ne voisivat saavuttaa ympäristötavoitteet.

44. Vesipuitedirektiivin 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on siis määritettävä vesistöalueet, muodostettava niistä vesipiirejä ja nimettävä toimivaltaiset viranomaiset.

17 — Tuomiot komissio v. Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, 41 kohta) ja komissio v. Saksa (C-525/12, EU:C:2014:2202, 50 kohta).

18 — Keinotekoisten ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien kohdalla pitäisi pyrkiä vähintään hyvään ekologiseen potentiaaliin ja hyvään kemialliseen tilaan.

45. Sitten ne tarkastelevat vesimuodostumien ominaispiirteitä vesiputedirektiivin 5 artiklassa ja liitteessä II tarkoitetulla tavalla. Tätä varten ne analysoivat kunkin vesipiirin ominaispiirteet ja tarkastelevat ihmisen toiminnan vaikutusta.¹⁹ Ympäristötavoitteiden tulevan määrittämisen kannalta tärkeä vaihe liittyy vesimuodostumille ihmisen toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien merkittävien paineiden tunnistamiseen²⁰ sekä sen arvioimiseen, miten todennäköisesti vesimuodostumat eivät vastaa vesiputedirektiivin 4 artiklassa vahvistettuja ympäristölaatuavoitteita.²¹

46. Samalla jäsenvaltioiden on otettava vesiputedirektiivin 8 artiklan mukaisesti käyttöön vaadittu seurantajärjestelmä,²² joka on jatkuvan velvollisuuden ominaisuudessaan tärkein väline kunkin vesimuodostuman tilan määrittämiseksi.²³ Järjestelmä on suunniteltava siten, että sen avulla saadaan yhtenäinen kokonaiskuva kunkin vesipiirin ekologisesta ja kemiallisesta tilasta.²⁴ Näin ollen yhdyn tässä kohtaa Saksan hallituksen esittämään näkemykseen, jossa korostetaan, että velvollisuus analysoida muutossuuntausta ja kääntää muutossuuntaus päinvastaiseksi on etusijalla huononemisen kieltoon nähden.

47. Pintavesimuodostuman ekologinen tila saadaan selville arvioimalla vesimuodostumaan liittyvien vesiekosysteemien rakennetta ja toimintaa. Se määritetään tieteellisellä menetelmällä, joka perustuu laatutekijöihin – biologisiin (kasvi- ja eläinlajit), hydrologis-morfologisiin ja fysikaalis-kemiallisiin laatutekijöihin –, joita arvioidaan indikaattorien perusteella (esimerkiksi selkärangattomien tai kalojen eläminen vesistössä). Jokaisen vesimuodostuman tyyppin ekologinen tila vastaa vesiputedirektiivin liitteen V mukaista luokitusjärjestelmää, johon palataan toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä.

48. Kun vesiputedirektiivin liitteen V mukaiset luokat on määritetty, jäsenvaltioiden on määritettävä, miten kyseisen vesimuodostuman hyvä tila tai vähintäänkin hyvä ekologinen potentiaali voidaan saavuttaa ja miten sen huononeminen voidaan ehkäistä vesiputedirektiivin 4 artiklan mukaisesti.

49. Tätä varten jäsenvaltioiden on laadittava kullekin vesipiirille tai vesipiirin osalle *toimenpideohjelma* vesiputedirektiivin 11 artiklan mukaisesti. Toimenpideohjelma on väline, jolla voidaan reagoida yksilöityihin paineisiin ja jonka avulla vesistöalueen tai vesimuodostuman hyvä tila on mahdollista saavuttaa.²⁵ Toimenpideohjelmissa voidaan viitata toimenpiteisiin, jotka perustuvat kansallisella tasolla annettuun lainsäädäntöön ja kattavat jäsenvaltion alueen kokonaisuudessaan.²⁶ Mainittuihin ohjelmiin sisältyy niin sanottuja perustoimenpiteitä, jotka ovat noudatettavia vähimmäisvaatimuksia, ja tarvittaessa niin sanottuja täydentäviä toimenpiteitä.²⁷ Perustoimenpiteisiin kuuluvat etenkin

19 — Vesiputedirektiivin liitteessä II olevien eritelmien avulla kaikista kyseessä olevista vesimuodostumista voidaan tehdä alustava arviointi, jossa ne jaetaan ryhmiin (joet, järvet, jokisuiden vaihtumisalueet, keinotekoiset pintavesimuodostumat ja voimakkaasti muutetut pintavesimuodostumat) ja sen jälkeen edelleen tyypeihin (A tai B). Lisäksi on tehtävä vesiputedirektiivin liitteen III mukainen taloudellinen analyysi.

20 — Ks. vesiputedirektiivin liite II.

21 — Tämän tyyppisten muodostumien osalta vesiputedirektiivissä säädetään lisätarkastelusta, jotta vesiputedirektiivin 8 artiklassa tarkoitetut seurantaohjelmat ja 11 artiklassa tarkoitetut toimenpideohjelmat voidaan suunnitella parhaalla mahdollisella tavalla. Ks. vesiputedirektiivin liitteessä II olevan 1.5. kohdan loppuosaa.

22 — Ks. vesiputedirektiivin 8 artikla luettuna yhdessä vesiputedirektiivin liitteessä V olevien 1.3 ja 1.4 kohdan kanssa.

23 — Yksityiskohtainen kuvaus seurannan tyypeistä, ks. WISE-tietojärjestelmän ohjeasiakirja, Vesitiedote 6 (<http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%206%20-%20FI.pdf>).

24 — Seurantaohjelmien tuloksia käytetään erityisesti vesiputedirektiivin liitteessä V olevan 1.3.1 kohdan yhteydessä määrittäessä seurantaohjelmatarpeita nykyisiä ja tulevia vesipiirin hoitosuunnitelmia varten.

25 — Ks. vesipolitiikan putedirektiivin täytäntöönpanosta annettu komission tiedonanto, COM(2012) 670 final, s. 4.

26 — Oikeuskirjallisuudesta on käynyt ilmi, että vaikka tietyille vesipiirille olisi laadittu toimenpideohjelmaa, ohjelmien sisältö on pantu yleensä täytäntöön koko kyseisen jäsenvaltion alueella sovellettavien lainsäädäntötoimenpiteiden kautta eikä ainoastaan kyseisen yhden vesipiirin tasolla tehtyjen päätösten avulla. Ks. Hollo, E., *Vertaileva Vesioikeus*, Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki 2003, s. 119.

27 — Määritely vesiputedirektiivin liitteessä VI olevassa B osassa.

11 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen tiettyjen direktiivien nojalla annettavat toimenpiteet²⁸ sekä 11 artiklan 3 kohdan i alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteet, joiden tarkoituksena on varmistaa, etteivät vesimuodostuman hydrologis-morfologiset olot estä vaaditun ekologisen tilan saavuttamista, kun kyseessä ovat merkittävät veden tilaan vaikuttavat haittavaikutukset.

50. Valvonta voidaan nimittäin toteuttaa kaikkien haittavaikutusten kohdalla *vaatimalla ennalta annettavaa lupaa tai asettamalla rekisteröintivelvoite*, mikä on nähdäkseni ratkaisevaa vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan soveltamisalan kannalta. Kuten 11 artiklan 3 kohdan c alakohdasta käy ilmi, perustoimenpiteisiin kuuluvat toimenpiteet, joilla edistetään sellaista vedenkäyttöä, jolla vältetään 4 artiklassa yksilöityjen tavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen. Täydentäviin toimenpiteisiin kuuluvat myös toimenpiteet, jotka on suunniteltu ympäristötavoitteiden saavuttamista varten, kuten vesipuitedirektiivin 11 artiklan 4 kohdassa säädetään.

51. Jäsenvaltiot laativat toimenpideohjelmaa useissa vaiheissa. Jäsenvaltioiden on siis tunnistettava paineet ja vaikutukset,²⁹ jotta ne voivat määrittellä asianomaisen vesipiirin suurimmat ongelmat. Jäsenvaltioiden on määritettävä vesipuitedirektiivin 11 artiklan 5 kohdan mukaan yksityiskohtaisesti myös se, missä tilanteissa ympäristölaatuavoitteita ei välttämättä saavuteta. Tässä yhteydessä ne ottavat huomioon myös voimakkaasti muutetut vesimuodostumat sekä vesipuitedirektiivin 4 artiklan mukaisten poikkeusten soveltamisen välttämättömyyden tai todennäköisyyden. Toimenpideohjelman ensimmäisestä versiosta tehdään taloudellinen analyysi vesipuitedirektiivin liitteessä III vahvistettujen edellytysten mukaisesti, ja sen perusteella jäsenvaltiot määrittävät toimenpiteiden toteuttamisen kustannukset ja määräjät. Sitten näistä taloudelliselta kannalta mukautetuista toimenpideohjelmissa tiedotetaan ja kuullaan kansalaisia vesipuitedirektiivin 14 artiklassa säädetyn velvollisuuden mukaisesti.

52. Tämän jälkeen toimenpideohjelmat sisällytetään *hoitosuunnitelmiin* vesipuitedirektiivin 13 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Hoitosuunnitelmien tulee sisältää liitteessä VII luetellut seikat. Vesipuitedirektiivissä säädetään toimenpideohjelmien ja hoitosuunnitelmien tarkistamisesta ja säännöllisestä ajan tasalle saattamisesta.³⁰ Hoitosuunnitelma on samalla kertaa sekä *kirjallinen kuvaus* vesipiirin tilasta että *toimintasuunnitelma* uusista toimenpiteistä, joilla pyritään saavuttamaan vesipuitedirektiivin tavoitteet. Kaikkien olemassa olevien vaikutusten ja muutoksenäkymien arvioinnin perusteella jäsenvaltio määrittää vesipuitedirektiivin 4 artiklan nojalla vahvistettujen *ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet*. Tämä käy selvästi ilmi liitteessä VII olevista 5 ja 7 kohdasta, joissa täsmennetään, että hoitosuunnitelmaan sisältyy luettelo ympäristötavoitteista sekä yhteenveto toimenpideohjelmissa, mukaan lukien keinot, joilla kyseiset tavoitteet saavutetaan. Tämän työlään prosessin päätteeksi jäsenvaltioilla on velvollisuus panna suunnitellut toimenpiteet täytäntöön.

53. Käsiteltävän asian asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Weserin vesipiirille oli hyväksytty hoitosuunnitelma, joka sisälsi toimenpideohjelman.³¹ Unionin tuomioistuinta ei siis pyydetä määrittämään vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan vaikutuksia sellaisen vesimuodostuman kohdalla, josta ei ole toteutettu vesipuitedirektiivin 4 artiklassa vaadittuja arviointi- ja suunnittelutoimenpiteitä.

28 — Ks. vesipuitedirektiivin liitteessä VI olevan A osan luettelo.

29 — Vesipuitedirektiivin liitteessä II olevien 1.4 ja 1.5 kohdan mukaisesti.

30 — Hoitosuunnitelmat (13 artiklan 6 ja 7 kohta) ja toimenpideohjelmat (11 artiklan 7 kohta) noudattavat samaa aikataulua, jonka mukaan ne oli laadittava viimeistään 22.12.2009 ja niitä on tarkistettava ennen 22.12.2015 sekä tämän jälkeen aina kuuden vuoden välein. Toimenpiteiden oli oltava saatettuina käytäntöön 22.12.2012.

31 — Ks. hoitosuunnitelma vuodeksi 2009, saatavana osoitteessa http://www.fgg-weser.de/Download-Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf.

3. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettun huononemisen kiellon sitovuus

54. Edellä esitetyn analyysin perusteella on todettava, että vaikka vesipuitedirektiivillä ei toteuteta kattavaa yhdenmukaistamista, se ei rajoitu myöskään yksinomaan ”ohjelmalliseen” lähestymistapaan, joka jättäisi jäsenvaltioille laajan harkintavallan poliittisten valintojen ja toteutettavien tai suunniteltavien toimenpiteiden suhteen.³²

55. On totta, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi alueellaan sijaitsevien vesimuodostumien yksilöityjen erityispiirteiden ja -ominaisuuksien mukaan. Vesienhoidon jokaisesta vaiheesta on kuitenkin säädetty yksityiskohtaisesti aina tieteellisten perusteiden määrittämiseen niin sanotun *interkalibrointimenettelyn* avulla.³³

56. Tämän perusteella ei ole nähdäkseen mahdollista väittää, että näin monimutkaisen ja kunnianhimoisen säädöksen ulottuvuus voitaisiin tyypistää pelkäksi periaatteiden luettelemiseksi ilman, että nämä periaatteet olisivat luonteeltaan sitovia. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan sanamuodosta käy nimittäin selvästi ilmi, että vesipuitedirektiivillä pyritään siihen, että ympäristötavoitteiden vaikutukset aiheutuvat kaikki vesimuodostumat kattavien hoitosuunnitelmien täytäntöönpanon aikana. Lisäksi yleisesti sovellettavan lainsäädännön mukaisen lupamenettelyn soveltaminen vaikuttaa olevan esimerkki vesipuitedirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaisten toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta.

57. Kuten edellä osoitettiin, ympäristötavoitteiden määrittäminen vesipuitedirektiivin 4 artiklassa tarkoitettulla tavalla tapahtuu tosiasiallisesti hyvin myöhäisessä vaiheessa vesimuodostuman tilan tunnistamiseen liittyvää prosessia, joka jäsenvaltioiden on käytävä läpi. Niiden sitovat vaikutukset eivät kuitenkaan rajoitu tähän vaiheeseen. Ympäristötavoitteisiin pyrkiminen koskee nimittäin ainoastaan yhtä tiettyä vesimuodostumien tilaa, mikä sulkee pois oletuksen siitä, että 4 artiklassa ilmaistaisiin pelkkä tavoite, joka ei olisi sitova. Ympäristötavoitteiden määrittämisen avulla on siis taattava vesien hyvä tila ja ehkäistävä tilan huononeminen.

58. Näin ollen vaikka vesipuitedirektiivin 4 artiklan rakenne ei tee sen säännösten analysoinnista helppoa,³⁴ sekä artiklan sanamuodon että tarkoituksen mukaisena tulkintana voidaan pitää ainoastaan sitä näkemystä, että kyseisessä artiklassa säädetään jäsenvaltioita sitova velvollisuus toteuttaa kaikki toimenpiteet, joilla voidaan estää sellaisten vesimuodostumien huononeminen entisestään, joille on laadittu Weserin tapauksen tavoin toimenpideohjelman sisältävä hoitosuunnitelma, sekä velvollisuus pyrkiä käyttämään kaikki keinot vesimuodostumien suojelemiseksi, ennallistamiseksi ja parantamiseksi, jotta vesimuodostuman hyvä tila lopulta saavutetaan.

59. Huononemisen kiello on nimittäin samalla kertaa sekä kiello että kehottava normi, jolla pyritään saamaan aikaan koko vesipuitedirektiivin mukaisia tuloksia. Jäsenvaltioiden on siis paitsi kiellettävä kaikki huononeminen myös pantava tämä kiello tehokkaalla tavalla täytäntöön. Vesipuitedirektiivin 1 artiklassa säädetyn yleisen suojeluvelvoitteen perusteella käytännössä asetettun huononemisen estämisen tavoitteen tehokas täytäntöönpano on mahdollista ainoastaan toteuttamalla konkreettisia toimenpiteitä, joilla on tarkoitus estää huononeminen sekä häiriöt, joilla saattaisi olla merkittävä vaikutus direktiivin tavoitteisiin.³⁵

32 — Ks. a contrario tuomio Stichting Natuur en Milieu ym. (EU:C:2011:348), joka koski tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista 23.10.2011 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2001/81/EY (EUVL L 309, s. 22).

33 — Menettelyä on kuvattu vesipuitedirektiivin liitteessä V olevan 1.4.1 kohdan iv–ix alakohdassa. Käsitettä on analysoitu tarkemmin ratkaisuehdotuksen 96 kohdassa.

34 — Ks. asiaa selittävä komission ohjeasiakirja nro 20 (”Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document n° 20 on Exemptions to the Environmental Objectives”).

35 — Lisäksi on syytä huomauttaa, että vesipuitedirektiivin 4 artiklassa säädetään järjestelmästä, jossa saavutettavina olevat tavoitteet voidaan jaotella asteittain, kun samalle vesimuodostumalle on lainsäätäjän mukaan mahdollista asettaa erilaisia tavoitteita ja sitä kautta erilaisia toimenpiteitä. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 2 kohdasta nimittäin seuraa, että kun tiettyyn vesimuodostumaan liittyy useita vesipuitedirektiivin tavoitteita, on sovellettava niistä kaikkein tiukinta.

4. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettun edelleen huononemisen estämisen tavoitteen sitovuuden perustelut

a) Vesipuitedirektiivin valmistelutyöstä opiksi otettavat seikat

60. Ehdotettu tulkinta voidaan vahvistaa tarkastelemalla vesipuitedirektiivin syntyhistoriaa: vesipuitedirektiivin laatimisella pyrittiin alkuperäisen direktiiviehdotuksen perustelujen mukaan ”ehkäisemään lisäpilaantuminen ja suojelemaan ja parantamaan vesiekosysteemien, sekä vedentarpeen osalta maaekosysteemien, määrää ja laatua”. Vesipuitedirektiivi myös ”antaa lisäponta ja virallisen muodon ns. ’yhdistetylle lähestymistavalle’, jossa päästöjen rajoittaminen niiden syntylähteillä yhdistetään ympäristötavoitteiden asettamiseen”.³⁶ Ympäristötavoitteiden määrittämisen tärkeyden osoittaa niiden säädösmuutosten määrä ja laajuus, joilla on täydennetty huomattavasti vesipuitedirektiivin 4 artiklaa lainsäädäntötyön kaikissa vaiheissa.³⁷

61. Eritoten lainvalmistelusta käy selvästi ilmi, että alkuperäisessä muodossaan puitedirektiivissä ei velvoitettu jäsenvaltioita saavuttamaan tosiasiallisesti vesien tilaa koskevia asetettuja tavoitteita. Jäsenvaltioille asetetun velvollisuuden korostettiin koskevan lähinnä sen valvontaa, että asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat suunnitelmat laaditaan. Jäsenvaltioilla oli siis velvollisuus laatia toimintasuunnitelmia, ei saavuttaa tuloksia. Euroopan parlamenttikin ehdotti muutoksia, joilla pyrittiin ”tekemään suunnitelman laatimisprosessista selkeä ja varmistamaan, että valuma-aluepiirin hoitoviranomaiset voidaan vaatia tilille, jos he eivät laadi tarkoituksenmukaisia suunnitelmia”.³⁸

62. Erityisesti velvollisuudesta estää pintavesien huononeminen on todettava, että lainvalmistelusta käy ilmi muun muassa, että kyseisten säännösten ensimmäinen versio saattoi tarkoittaa, että vesipuitedirektiivin antamisen jälkeen ne vesimuodostumat, joiden tila luokiteltiin korkeammaksi kuin ”hyvä”, saattoivat rauhassa huonontua, kunnes niiden tila vastaisi luokkaa ”hyvä”. Näin ollen parlamentti ehdotti muutosta, jonka ansiosta hyvän tilan saavuttamisen velvoite erotetaan tilan huononemisen ehkäisemisen velvoitteesta lisäämällä vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaan uusi alakohta, jossa viimeksi mainittu velvoite mainitaan erikseen.³⁹

63. Lisäksi halu esittää ympäristötavoitteet konkreettisesti jäsenvaltioiden toteutettavina olevina toimenpiteinä käy ilmi etenkin verrattaessa 4 artiklan säännösten peräkkäisiä versioita vesipuitedirektiiviä koskevassa alkuperäisessä ehdotuksessa⁴⁰ (”jäsenvaltioiden on *laadittava ja otettava käyttöön* – – toimenpideohjelmat, jotta voidaan – – estää – – pilaantuminen – –”), yhteisessä kannassa⁴¹ (”jäsenvaltioiden on – – *pyrittävä saavuttamaan* seuraavat tavoitteet – –”), komission lausunnossa⁴² (”jäsenvaltioiden on varmistettava, että vesipiirien hoitosuunnitelmissa määritellyt *toimenpideohjelmat toteutetaan* – –”) ja lopullisesti hyväksytyssä sanamuodossa (”*vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitetyt toimenpideohjelmat käytäntöön saatettaessa*”).

36 – Ehdotus neuvoston direktiiviksi (KOM(97) 49 lopullinen, 1 kohta).

37 – Ks. esimerkiksi komission alkuperäinen ehdotus (KOM(97) 49 lopullinen), muutosehdotus (KOM(99) 271 lopullinen, s. 16–22), neuvoston yhteinen kanta nro 41/1999 sekä EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun sovittelukomitean hyväksymä yhteinen teksti (PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513).

38 – Ks. ehdotuksesta ja muutetuista ehdotuksista neuvoston direktiiviksi vesipolitiikkaan liittyvien yhteisön toimien kehiksestä (KOM(97) 49 – C4-0192/97, KOM(97) 614 – C4-0120/98 ja KOM(98) 76 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)) 8.7.1998 annetun Euroopan parlamentin mietinnön (A4-0261/98) tarkistus 42 sekä 3.1 kohta.

39 – Ks. edellä alaviitteessä 38 mainitun Euroopan parlamentin mietinnön 3.2.1 kohta.

40 – KOM(97) 49 lopullinen.

41 – Vesipuitedirektiivin 4 artikla sellaisena kuin se esitettiin neuvoston 22.10.1999 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistamassa yhteisessä kannassa (EY) N:o 41/1999 (EYVL C 343, s. 1).

42 – Vesipuitedirektiivin 4 artikla sellaisena kuin se esitettiin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 250 artiklan 2 kohdan mukaisesti komission ehdotusta muuttavassa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisessa komission lausunnossa Euroopan parlamentin tekemistä tarkistuksista neuvoston yhteiseen kantaan, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön vesipolitiikan puitteista (KOM(97) 49 lopullinen, KOM(97) 614 lopullinen, KOM(98) 76 lopullinen ja KOM(99) 271 lopullinen) (KOM(2000) 219 lopull. – COD 97/0067).

64. On vielä kiinnostavaa panna merkille, että yhteisen kannan hyväksymisvaiheessa parlamentti ilmoitti yhteisen kannan tekstin vahvistamisesta siten, että sillä selkiytettiin ympäristötavoitteita ja tehtiin niistä sitovampia.⁴³

b) Huononemisen kiellon poikkialainen ja operatiivinen luonne erityisesti suhteessa parantamisvelvollisuuden ulottuvuuteen

65. Yhdyn kansallisen tuomioistuimen ja BUND:n näkemykseen, jonka mukaan vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa, luettuna yhdessä vesipuitedirektiivin 1 artiklan a alakohdan kanssa, tarkoitettua huononemisen kieltoa on pidettävä yleisesti sovellettavana säännöksenä. Kuten unionin tuomioistuin on täsmentänyt,⁴⁴ säännöksen sovellettavuus riippuu asianomaisen vesimuodostuman hoitosuunnitelman toteutuksesta.

66. Näin ollen ensinnäkin edellä mainitun lainvalmistelutyön sisältö osoittaa, että huononemisen kiello on säädetty itsenäisenä vesimuodostumien tilan säilyttämiseksi silloin, kun tila on vähintään hyvä.

67. Toiseksi huononemisen kiellon poikkialainen luonne käy ilmi verrattaessa sitä vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan mukaiseen parantamisvelvollisuuteen. Muistutan, että vesipuitedirektiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleen mukaisesti direktiivillä pyritään unionin vesiympäristön säilyttämiseen ja parantamiseen. Lainsäätäjä on kuitenkin asettanut parantamisvelvollisuuden nähdäkseen täysin erilliseen asemaan, eikä – toisin kuin komissio väittää – kyseinen velvollisuus ole riippuvuussuhteessa siten, että huononemisen kiello olisi parantamisvelvollisuuden väline.

68. Näin ollen aina vesipuitedirektiivin tarkoituksen esittelevästä direktiivin 1 artiklasta lähtien parantaminen on sijoitettu vasta jäsenvaltioiden ensisijaisen velvollisuuden, huononemisen ehkäisemisen, perään. Samoin vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa käsitellään aivan ensimmäiseksi huononemisen ehkäisemiseksi tarvittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja vasta ii alakohdassa pintavesimuodostumien suojelua ja parantamista. Lisäksi parantamisvelvollisuuteen on liitetty sekä toteutusaikataulu että mahdollisuuksia määräajan pidentämiseen vesipuitedirektiivin 4 artiklan 5 ja 6 kohtaa soveltamalla. Sitä vastoin vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdasta johtuvalle velvollisuudelle ei ole asetettu määräaikaa, minkä perusteella voidaan päätellä, että huononemisen kieltämiseksi toteutettavat toimenpiteet ovat välittömiä ja yleisluonteisia.

69. Kun huomioon otetaan vesipuitedirektiivin yleinen tavoite, vesien hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä, on parantamisvelvollisuuden ulottuvuutta tulkittava suhteessa yksittäiseen vesimuodostumaan sekä toteutettavien toimenpiteiden vaikutusten kannalta. Näin ollen lähtökohdaksi on otettava kyseessä olevan vesimuodostuman nykytila. Kun yksittäinen hanke tai suunnittelutoimenpiteet ovat neutraaleja siten, ettei niillä paranneta eikä huononeta vesimuodostuman tilaa, lainsäätäjä hyväksyy nähdäkseen tällaisen lähestymistavan ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseessä olevan vesimuodostuman nykytila on vähintään hyvä. Sen sijaan parantamisvelvollisuus vaikuttaa täysimääräisesti, jos kyseessä olevan vesimuodostuman nykytila on huonompi kuin hyvä.

43 — Euroopan parlamentin sovittelukomiteavaltuuskunnan mietintö sovittelukomitean hyväksymästä yhteisestä tekstistä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön vesipolitiikan puitteista (C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)) (A5-0214/2000): ”Tavoitteista ja niiden sitovuudesta saavutettu kompromissi noudattaa lähes täysin parlamentin toisen käsittelyn tarkistuksissa esitettyjä periaatteita. Eri velvoitteiden sanamuotona on nyt ’jäsenvaltioiden on...’. Parlamentin valtuuskunta sai torjuttua neuvoston yritykset lieventää velvoitteita lisäämällä joihinkin kohtiin sanat ’silloin, kun se on käytännössä mahdollista.’”

44 — Kuitenkin tuomion Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, 45 kohta) mukaisesti huononemisen kiello sitoo myös siirtymäkautena ennen hoitosuunnitelman toteuttamista. Ks. tuomio Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2012:560, 57 ja 58 kohta).

70. Sitä vastoin huononemisen kiellon velvoittavuus säilyy kaikissa vesipuitedirektiivin täytäntöönpanon vaiheissa ja pätee kaikenlaisiin pintavesimuodostumiin niiden tilasta riippumatta.

71. Samoin vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ilmaus toimenpideohjelmia ”käytäntöön saatettaessa” viittaa selvästi siihen, ettei lainsäätäjällä ole halunnut säätää pelkästään suuren mittakaavan suunnitelmien toteuttamista koskevasta velvollisuudesta, vaan se on pyrkinyt asettamaan velvollisuuden luoda *yhteys* johonkin vesistöalueeseen ja vesipiiriin kuuluvien tiettyjen vesimuodostumien tilanteen sekä vesipuitedirektiivin 4 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen välille siten, että samalla noudatetaan vesipuitedirektiivin 1 artiklassa ilmaistua direktiivin tarkoitusta.

72. Edellä mainittu tuomio Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (EU:C:2012:560) vaikuttaa nähdäkseni erittäin opettavaiselta tässä yhteydessä. Siinä oli kyse vedenjuoksun siirtämisestä vesistöalueelta toiselle tai vesipiiristä toiseen, kun hoitosuunnitelmia ei ollut vielä laadittu. Unionin tuomioistuin hylkäsi tällaisessa tilanteessa selvästi vesipuitedirektiivin 4 artiklan sekä saman artiklan 7 kohdassa mainitun poikkeuksen soveltamisen.⁴⁵ Sen sijaan unionin tuomioistuin viittasi velvollisuuteen pidättäytyä toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan vesipuitedirektiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen, ja totesi tämän pidättymisvelvollisuuden olevan voimassa sekä täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa että myös siirtymäkautena.⁴⁶ Tämä osoittaa mielestäni sen, miten tärkeänä unionin tuomioistuin pitää vesipuitedirektiivin 4 artiklan tavoitteiden saavuttamista ja niiden sitovuuden säilyttämistä. Ennen täytäntöönpanon määräajan umpeutumista tuskin kuitenkaan sovellettaisiin tiukempia vaatimuksia kuin sen jälkeen.

73. Ottamatta suoraan kantaa vesipuitedirektiivin 4 artiklan luonteeseen unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt oikeuskäytännössään, että vesipuitedirektiivi ”sisältää erilaisia säännöksiä, joilla asetetaan velvoitteita jäsenvaltioille (ks. esimerkiksi 4 artikla, jossa veloitetaan jäsenvaltiot panemaan täytäntöön tarvittavat toimenpiteet pintavesi- ja pohjavesimuodostumien tilan huononemisen estämiseksi)”. Unionin tuomioistuin on todennut samoin, että ”direktiivin 2 artiklassa, luettuna yhdessä esimerkiksi sen 4 artiklan kanssa, asetetaan jäsenvaltioille täsmälliset velvollisuudet, joita niiden on noudatettava määritellyissä määräajoissa estääkseen kaikkien pinta- ja pohjavesivarastojen huonontumisen”.⁴⁷

74. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohta on siis tulkittu säännökseksi, jossa jäsenvaltioita vaaditaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet siinä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi,⁴⁸ eli niiden on estettävä kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen ja saavutettava kyseisten vesimuodostumien hyvä tila viimeistään vuoden 2015 lopussa.⁴⁹

75. Kaikki nämä seikat kumoavat selvästi Saksan hallituksen väitteen, jonka mukaan huononemisen ehkäiseminen ei merkitsisi huononemisen kieltoa ja huononemisen ehkäiseminen on ainoastaan vesipuitedirektiivin kaukainen tavoite, joka ei ole sitova.

45 — Unionin tuomioistuin korosti kuitenkin yhteyttä merkityksellisten suojelutoimien, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla, sekä niitä edeltävän, kyseisen vesipiirin hoitosuunnitelman olemassaolon välillä, ks. tuomio Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (EU:C:2012:560, 49–62 kohta).

46 — Tuomio Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (EU:C:2012:560, 57 ja 58 kohta).

47 — Tuomio komissio v. Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, 42 ja 63 kohta).

48 — Ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus komissio v. Luxembourg (C-32/05, EU:C:2006:334, 53 kohta).

49 — Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (EU:C:2011:651).

c) Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa säädetyn poikkeuksen merkitys

76. Vesipuitedirektiivin johdanto-osan 32 perustelukappaleen mukaan ”saattaa olla perusteltua poiketa tietyin edellytyksin vesien tilan edelleen *huononemisen ehkäisemistä – – koskevista vaatimuksista*”. Vesipuitedirektiivin 4 artiklassa säädetty poikkeusten järjestelmä sisältää siis useita luokkia.⁵⁰ Erityisesti sen 4 artiklan 7 kohdan mukaan vesipuitedirektiivin rikkomisena ei pidetä sitä, että pintavesimuodostuman tilan huononemista ei voida estää, jos tämä johtuu *uusista pintavesimuodostuman fyysisiä ominaisuuksia muuttavista toimenpiteistä*.⁵¹ Tämä poikkeus on voimassa kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että kaikki toteutettavissa olevat toimenpiteet vesimuodostumaan kohdistuvan kielteisen vaikutuksen lieventämiseksi on toteutettu ja että toimenpideohjelmaa ja hoitosuunnitelmia on mukautettu tämän seurauksena. Joka tapauksessa on huomattava, että vesipuitedirektiivin johdanto-osan 51 perustelukappaleen mukaan direktiivin soveltamisella on määrä saavuttaa vähintään tietyissä aiemmissa unionin oikeuden säädöksissä vaadittua vastaava vesiensuojelun taso.

77. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 7 kohta on ratkaiseva saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen *ympäristötavoitteiden* ulottuvuuden tulkinnan kannalta lähinnä kahdesta syystä. Yhtäältä kyseisessä poikkeuksessa vahvistetaan kaikenlaisen huononemisen ehkäisemistä koskevan vaatimuksen sovellettavuus myönnettäessä lupaa tietyille hankkeille, jotka saattavat huonontaa vesimuodostuman tilaa. Toisaalta kohdan sanamuoto vahvistaa kiistatta huononemisen ehkäisemistä koskevan tavoitteen sitovan luonteen. Jäsenvaltion on siis kieltäydyttävä antamasta lupaa hankkeelle, jos hanke vaarantaa pintavesien hyvän tilan saavuttamisen, ellei kyseisen hankkeen katsota kuuluvan jonkin poikkeuksen soveltamisalaan.

78. Kuten julkisasiamies Kokott muistutti ratkaisuehdotuksessa Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (C-43/10, EU:C:2011:651), vesipuitedirektiivin 4 artikla ei sisällä vain ohjelmaa koskevia velvoitteita, vaan se koskee myös yksittäisiä hankkeita ainakin silloin, jos ne voivat aiheuttaa huomattavaa haittaa veden tilalle.⁵² Direktiivin 4 artiklan 7 kohdassa nimittäin sallitaan tietyin edellytyksin veden tilan huononeminen uusien muutosten vuoksi. Nämä muutokset voivat seurata yksittäisistä hankkeista. On nimittäin mahdotonta tarkastella erikseen yksittäistä hanketta ja hoitosuunnitelmien toteutusta – onhan esimerkiksi tietyllä alueella, josta on tehty maankäyttösuunnitelma, annettu rakennuslupa toteutettava maankäyttösuunnitelman mukaisesti.

79. Näin ollen ellei kyse ole hankkeista, joilla ei ole lähes lainkaan vaikutusta vesimuodostumien tilaan eikä sitä kautta vesipiirin hoitoon, hankkeet kuuluvat vesimuodostumien tilan huononemista koskevan yleisen kiellon soveltamisalaan, ja niille voidaan antaa lupa vesipuitedirektiivin 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia soveltaen.

80. Saksan hallituksen ehdottama tulkinta johtaisi sitä vastoin siihen, ettei vesipuitedirektiivillä olisi enää lainkaan vaikutusta, koska olisi mahdollista hyväksyä pelkästään teoreettisia hoitosuunnitelmia, joilla ei olisi mitään yhteyttä eikä vaikutusta yksittäisiin toimenpiteisiin.

50 — Vesipuitedirektiivin 1 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja suojelualueita lukuun ottamatta jäsenvaltiot voivat 4 artiklan 5 kohdan mukaan asettaa tietyille vesimuodostumille vähemmän vaativia ympäristölaatuvaatimuksia, kun kyseiset vesimuodostumat ”ovat niin – – ihmistoiminnan muuttamat” tai ”niiden luonnonolot ovat sellaiset, että vaativampien tavoitteiden saavuttaminen on mahdotonta tai suhteettoman kallista”. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 6 kohdan mukaan vesimuodostumien tilan tilapäisen huononemisen ei katsota rikkovan vesipuitedirektiiviä, jos huononeminen johtuu luonnon tai ylivoimaisen esteen aiheuttamista olosuhteista. Vaikka vesipuitedirektiivin mukaan vesimuodostumien hyvä tila on saavutettava lähtökohtaisesti vuoteen 2015 mennessä, määräaikoja voidaan myös pidentää vesipuitedirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti, suojelualueita lukuun ottamatta.

51 — Samaa poikkeusta sovelletaan myös pohjavesimuodostumien korkeuden muutoksissa.

52 — Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias ym. (EU:C:2011:651).

81. Kuten asiakirja-aineistosta käy ilmi, Weserin ekologista tilaa pidettiin kuitenkin jo hälyttävänä. BUND totesi, että Weserillä on tehty monia rakennustöitä vuosien ajan, eikä tätä kiistetty. Kun otetaan huomioon kaliumkarbonaatista johtuvaan suolaantumiseen ja ihmisen toiminnasta aiheutuvaan ravinnekuormitukseen liittyvien ongelmien vakavuus ja runsaus, on epätodennäköistä, että Weserin ekologinen tila tai ekologinen potentiaali palautuisi lähitulevaisuudessa hyväksi.⁵³ Tämä päätelmä käy selvästi ilmi myös vuonna 2009 laaditusta Weserin nykyisestä hoitosuunnitelmasta, jonka mukaan vesipuidedirektiivin tavoitteita ei voida saavuttaa ennen vuotta 2015, mikä merkitsee poikkeusten soveltamista ja määräaikojen pidentämistä.⁵⁴ Saksan hallitus myöntää kirjallisessa lausumassaan, että kyseinen rakennushanke on otettu huomioon suunnitteluun sisältyneessä toimenpideohjelmassa, mikä merkitsee nähdäkseni sitä, että hankkeeseen on sovellettava vesipuidedirektiivistä johtuvia jäsenvaltioiden velvoitteita.

82. Näin ollen se, että vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettun huononemisen kiellon katsotaan koskevan Weserin rakennustöiden kaltaista hanketta, on yksinkertaisesti paitsi vesipuidedirektiivin soveltamista myös asianmukaisin keino turvata vesipuidedirektiivin tehokas vaikutus sellaisena kuin se on esitetty direktiivin 1 artiklassa.

83. Vesipuidedirektiivin tällaisen tulkinnan perusteella on tosin todettava, että valtaosa luvan saaneista ja mahdollisesti huononemiseen johtavista hankkeista kuuluu jonkin vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, vaikka huononemisen kiello koskisi niitä lähtökohtaisesti. Tällainen lähestymistapa vaikuttaa minusta kuitenkin asianmukaiselta, koska sen avulla muihin pakottaviin (lähinnä taloudellisiin) tarpeisiin vastaavia hankkeita voidaan panna täytäntöön siten, että samalla noudatetaan vesipuidedirektiivin tarkoitusta ja tärkeimpiä tavoitteita, kun lupaan voidaan liittää asianmukaiset ehdot ja rajoitukset.

5. Ehdotus ensimmäiseen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen annettavaksi vastaukseksi

84. Kaiken edellä esitetyn perusteella vesipuidedirektiivin 4 artiklan mukaista huononemisen kielloa ja parantamisvelvollisuutta on nähdäkseni sovellettava yksittäisten hankkeiden lupamenettelyissä. Tässä vaiheessa jäsenvaltioiden on siis kieltäydyttävä myöntämästä lupaa yksittäiselle hankkeelle, joka saattaa vaarantaa vesipuidedirektiivin tarkoituksen, ellei tilanteessa voida soveltaa asiassa sovellettavien unionin oikeuden säännösten mukaista poikkeusta.⁵⁵

53 — BUND viittaa Weserin hoitosuunnitelmaan (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf), josta käy ilmi, että kyseessä olevilla ala-Weserin alueilla pintavesien ekologinen potentiaali on valtaosin välttävä ja että rakennushankkeeseen niin ikään liittyvien joidenkin Weserin sivujokien ekologinen potentiaali on jopa huono.

54 — Ks. edellä mainittu hoitosuunnitelma, 5 luku, s. 6 ja sitä seuraavat sivut. BUND täsmensi lisäksi, että komissio on käynnistänyt Saksan liittotasavaltaa vastaan asiaan liittyvän, jäsenyysoikeuden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, jonka viitenumero on 2012/4081 (komission virallinen ilmoitus on päivätty 21.6.2012) ja joka perustuu hoitosuunnitelman väitettyyn riittämättömyyteen tältä osin.

55 — Tässä yhteydessä on nähdäkseni otettava vesipuidedirektiivin 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten lisäksi huomioon myös koko vesialalla sovellettava lainsäädäntö, joka saattaa vaikuttaa asiaan puidedirektiivin ohella. Ks. kaikki alan kannalta merkitykselliset direktiivit ratkaisuehdotuksessani komissio v. Saksa (C-525/12, EU:C:2014:449, 43 kohta).

C Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu huononemisen käsite (toinen ja kolmas kysymys)

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

85. Toisella ja kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrki selvittämään lähinnä, millä edellytyksillä vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu vesimuodostumien tilan huononeminen voidaan todeta. Totean ohimennen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on liittänyt esittämänsä kysymykset toisiinsa mielestäni riittämättömästi, koska on mahdotonta vastata luokitusjärjestelmää koskevaan kysymykseen, ellei sitä ennen ole arvioinut varsinaista huononemisen käsitettä.

86. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esille hyväksymispäätöksen tehneen viranomaisen huomautukset. Niistä käy ilmi, että vaikka viranomainen toteaa, että Weserin rakennustyöt johtavat vesimuodostumien nykyisen tilan kielteisiin muutoksiin, sen mielestä tällaista yhden luokan sisällä tapahtuvaa huononemista ei pitäisi pitää vesimuodostuman ekologisen potentiaalain tai ekologisen tilan huononemisena. Kyseinen viranomainen totesi näin ollen vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan täytäntöön panevan WHG:n 27 §:n perusteella, ettei kyseessä ole huononeminen.⁵⁶ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi sitä vastoin erityisesti vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan perusteella, ettei huononemisen käsitteen pitäisi katsoa tarkoittavan ainoastaan niitä muutoksia, jotka johtavat alempaan luokkaan vesipuitedirektiivin liitteen V mukaisessa luokituksessa.

87. BUND ja komissio toteavat toisen kysymyksen osalta, että vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu huononeminen ei edellytä tilaluokan muuttumista, vaan vesipuitedirektiivissä kielletään *kaikki merkityksellinen huononeminen* saman tilaluokan sisällä. Tässä yhteydessä BUND ja komissio tuovat esille, että kyseisessä säännöksessä kielletään yleisesti pintavesimuodostumien tilan huononeminen (ks. i alakohta), ja siinä viitataan direktiivin liitteeseen V sekä sen mukaiseen luokitukseen ainoastaan parantamisvelvollisuuden yhteydessä (ks. ii ja iii alakohta).

88. Kolmannen kysymyksen osalta BUND tuo esille, että vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan mukaisella huononemisella tarkoitetaan kaikkea vesien tilaan kohdistuvaa kielteistä vaikutusta tai vaikutusta, joka ylittää suhteellisuusperiaatteeseen perustuvan vähimmäisraja-arvon, paikalliset ja lyhytaikaiset kielteiset vaikutukset lähtökohtaisesti mukaan lukien. Komissio katsoo puolestaan, että huononemisesta on kyse, jos vesipuitedirektiivin liitteessä V luetelluista, pintavesien ekologisen tilan arvioinnissa käytetyistä laatutekijöistä ainakin yhden luokitus heikkenee.

89. Sen sijaan Saksan, Alankomaiden, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat sitä mieltä, että huononemisen on ymmärrettävä tarkoittavan ainoastaan niitä muutoksia, joiden seurauksena vesipuitedirektiivin liitteen V mukainen luokitus laskee. Saksan hallituksen ja pääosin myös Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten näkemyksen mukaan säädetyn mukaista luokitusta on sovellettava epäsuorasti, vaikkei vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa viitata direktiivin liitteeseen V. Lisäksi Alankomaiden hallitus esittää kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamastaan vastauksesta huolimatta, että huononemista tulisi tulkita suhteessa erilaisiin laatutekijöihin tai aineisiin, ei niinkään ekologiseen kokonaistilaan. Ranskan hallitus puolusti suullisessa käsittelyssä väitettä, jonka mukaan huononemisen käsite merkitsee ainoastaan ekologisen tilan kokonaisluokituksen laskua vesipuitedirektiivin liitteessä V säädetyn perustein.

56 — WHG:n 27 §:ssä, jonka otsikko on ”Pintavesien hoidon tavoitteet”, säädetään seuraavaa: ”1) Jäljempänä 28 §:ssä tarkoitettuja keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja pintavesimuodostumia lukuun ottamatta pintavesimuodostumia hoidetaan siten, että 1) estetään niiden ekologisen ja kemiallisen tilan huononeminen ja 2) säilytetään tai saavutetaan niiden hyvä ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. 2) Jäljempänä 28 §:ssä tarkoitettuja keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja pintavesimuodostumia hoidetaan siten, että 1) estetään niiden ekologisen potentiaalain ja kemiallisen tilan huononeminen ja 2) säilytetään tai saavutetaan niiden hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila.”

2. Vesipuitedirektiivin mukainen vesimuodostumien ekologisen tilan luokitusmenetelmä⁵⁷

90. Tuon aluksi esille, että sekä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien epäilysten että asianosaisten ja muiden osapuolten välisten näkemyserojen taustalla on periaatteellinen kiista siitä, merkitseekö huononemisen käsite vesipuitedirektiivin liitteen V mukaisen luokan alenemista (*niin sanottu luokkateoria*) vai mitä tahansa vesimuodostuman tilan muuttumista (*niin sanottu status quo -teoria*). Nämä teoriat edustavat siis kahta ääripäätä vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitetun huononemisen käsitteen tulkinnassa. Käsitteen tarkastelemiseksi on nähdäkseni välttämätöntä täydentää kehystä tutkimalla vesipuitedirektiivistä johtuvia teknisiä näkökohtia perusteellisesti.⁵⁸

91. Kuten olen jo tuonut esille, pintavesien tilan arviointi perustuu viisi luokkaa kattavan ekologisen tilan analysointiin.⁵⁹

92. On kuitenkin korostettava, että jokainen luokka, erinomainen ekologinen tila mukaan lukien, on määritetty sen mukaan, miten paljon tila *eroaa* vesipuitedirektiivin liitteessä V olevan 1.2 kohdan mukaisista *vertailuolosta* eli arvoista, joita tietyn tyyppin vesimuodostumalla on häiriintymättömissä olosuhteissa. Kyseessä ovat siis kunkin tyyppin vesimuodostumalle⁶⁰ ominaiset pintavesien luonnolliset olot, joita ei kuitenkaan ole määritetty vesipuitedirektiivissä.

93. Vesipuitedirektiivin liitteessä V tarkoitetun hyvän ekologisen tilan katsotaan siis vastaavan tilaa, joka poikkeaa hyvin vähän ihmisen toiminnan johdosta kyseisen tyyppin vesimuodostumaan häiriintymättömissä olosuhteissa normaalisti liitettävästä tilasta. Toisin sanoen mitä enemmän eroa on vesimuodostumien alkuperäiseen tai koskemattomaan tilaan, sitä huonompaa vesimuodostuman ekologista tilaa pidetään.

94. Ekologisen tilan arvioinnissa jäsenvaltioiden on käytettävä *biologisia laatutekijöitä*, jotka muodostavat ekologisen tilan perustan, ja täydennettävä niitä *fysikaalis-kemiallisilla* tai *hydrologis-morfologisilla laatutekijöillä*.⁶¹ Kuhunkin laatutekijään sisältyy lukuisia muuttujia.⁶² Jokien, järvien, jokisuiden vaihtumisalueiden ja rannikkovesien osalta on laadittu omat luettelonsa.

95. Jäsenvaltioiden on laadittava *ekologiset laatusuhteet* voidakseen esittää normaaliolojen ja vesimuodostuman nykytilan välisen eron määrällisesti. Ekologinen laatusuhde ilmaisee tietyssä pintavesimuodostumassa havaittujen ja sille vertailuoloina sovellettavien biologisten muuttujien arvojen suhdetta toisiinsa.⁶³ Suhde ilmaistaan numeroarvona välillä nolla–yksi. Erinomaista ekologista tilaa kuvaavat arvot ovat lähellä yhtä, ja huonoa ekologista tilaa kuvaavat arvot lähellä nollaa.

57 — Tässä esitettävä analyysi ei koske pohjavesiä eikä voimakkaasti muutettuja tai keinotekoisia vesimuodostumia.

58 — Luokitusjärjestelmää on esitelty tarkemmin vesipuitedirektiivin yhteistä täytäntöönpanostrategiaa koskevassa ohjeasiakirjassa nro 13 ("Common Implementation Strategy, Guidance Document n.º 13, Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential").

59 — Kemialliseen tilaan kuuluu vesipuitedirektiivin mukaan kaksi luokkaa.

60 — A- ja B-tyypit sekä vesimuodostumaryhmät on esitelty vesipuitedirektiivin liitteissä II ja V.

61 — Jäsenvaltioiden on siis tarkistettava kunkin tyyppin vesimuodostuman kohdalla hydrologis-morfologiset ja fysikaalis-kemialliset olosuhteet, jotka vastaavat vesipuitedirektiivin liitteessä V olevassa 1.1 kohdassa lueteltujen laatutekijöiden arvoja. Niitä kehoitetaan myös määrittämään biologiset vertailuolot, jotka vastaavat vesipuitedirektiivin liitteessä V olevassa 1.2 kohdassa lueteltujen laatutekijöiden arvoja.

62 — Ks. vesipuitedirektiivin liitteessä V oleva 1.2.1 kohta. Biologisten laatutekijöiden kohdalla on kyse erityisesti kasviplanktonin, makrofyyttien ja pohjajasvillisuuden, pohjaeläimistön ja kalaston arvioinnista. Hydrologis-morfologisten tekijöiden kohdalla on kyse virtauksen määrästä ja dynamiikasta, yhteydestä pohjavesimuodostumiin, joen esteettömyydestä, väylien tyypistä, leveyden ja syvyyden vaihtelusta sekä rantojen rakenteesta ja tilasta. Fysikaalis-kemiallisten laatutekijöiden kohdalla on kyse suolaisuudesta, happipilanteesta, lämpöoloista, pH-arvosta ja erityisistä pilaavista aineista.

63 — Vesipuitedirektiivin liitteessä V olevan 1.4.1 kohdan ii alakohdan mukaisesti.

96. Vasta tässä myöhäisessä vaiheessa jäsenvaltiot jakavat jokaisen pintavesiryhmän ekologiset laatusuhteet viiteen luokkaan (erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono) eri luokkien välisen rajan osoittavien, *biologisten laatutekijöiden* raja-arvojen avulla.⁶⁴ Raja-arvot on määritettävä *interkalibrointimenettelyllä*,⁶⁵ jossa verrataan kansallisten seurantajärjestelmien luokitustuloksia kunkin biologisen tekijän osalta ja kunkin yhteisen pintavesimuodostumatyyppin osalta maantieteellisen interkalibrointiryhmän jäsenvaltioiden kesken sekä arvioidaan tulosten yhdenmukaisuutta vesipuitedirektiivin liitteessä V olevassa 1.2 kohdassa vahvistettujen normatiivisten määritelmien kanssa.⁶⁶ Interkalibrointimenettelyllä voidaan kuitenkin rajata ainoastaan erinomaista, hyvää ja tyydyttävää tilaa koskevat luokat.⁶⁷ Jäsenvaltioiden raja-arvot on lueteltu komission antamassa interkalibrointimenettelyä koskevassa päätöksessä.⁶⁸

97. Komission esille ottama ensisijainen sääntö on ”yksi ylittyy – kaikki ylittävät” -periaate (*one out all out*).⁶⁹ Kyseisen periaatteen mukaisesti vesimuodostuma luokitellaan yhtä alempaan luokkaan, jos yhden laatutekijän suhdeluku laskee nykyisen luokan alle. Menetelmä liittyy vesipuitedirektiivin 2 artiklan 17 alakohdassa annettuun pintaveden tilan määritelmään: pintaveden tila määräytyy pintaveden ekologisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan, kumpi näistä on huonompi.

3. Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitetun huononemisen käsitteen tulkinnan seuraukset

98. Edellä esitetyn analyysin perusteella on selvää, että vesipuitedirektiivin mukaisen hoitojärjestelmän perusteena oleva luokitusjärjestelmä on soveltamisalaltaan poikkialainen. Tämä vahvistuu vesipuitedirektiivin 2 artiklan 21 alakohdassa, jossa viitataan liitteen V mukaiseen luokitukseen. Mainitussa liitteessä ekologisen tilan luokitukset katsotaan normatiivisiksi määritelmiksi.

99. Samoin on kuitenkin kiistatonta, että luokkien välisten raja-arvojen määrittäminen tapahtuu antamalla äärimmäisen laajat asteikot. Luokat ovat siis ainoastaan välineitä, jotka tyypistävät tai rajaavat jäsenvaltioiden hyvin yksityiskohtaisia toimia, joilla määritetään tietyn vesimuodostuman todellista tilaa vastaavat laatutekijät. Vaikuttaa siis siltä, että nimenomaan tästä syystä vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa ei viitata liitteeseen V, koska vesioikeuden klassinen huononemisen käsite ulottuu koko alalle ja ylittää vesipuitedirektiivin teknisyiden.

100. Näin ollen edellä mainittujen kahden vastakkaisen teorian välillä pidän vesipuitedirektiivin 1 artiklasta ja 4 artiklasta johtuvien tavoitteiden kannalta tasapuolisimpana ja johdonmukaisimpana tulkintana sitä teoriaa, jonka mukaan pintavesimuodostuman tilan huononemisen käsitettä on arvioitava suhteessa kaikkiin vesipuitedirektiivissä tarkoitetun ekologisen tilan arvioinnissa huomioon otettaviin aineisiin tai tekijöihin ilman, että niistä seuraa aina luokituksen muutos.

101. On nimittäin muistettava, että vesipuitedirektiiviä antaessaan lainsäätäjä halusi korostaa ekologisen lähestymistavan merkitystä vesienhoidossa. Sama lähestymistapa on taustalla pintavesien luokituksessa, jossa asetetaan monia erilaisia vaatimuksia pintavesien ekologiselle ja kemialliselle tilalle. Tämä lähestymistapa vahvistuu sovellettaessa yksi ylittyy – kaikki ylittävät -periaatetta, joka on yksi

64 — Vesipuitedirektiivin liitteessä V olevan 1.2. kohdan mukaisesti.

65 — Vesipuitedirektiivin liitteessä V olevan 1.4.1 kohdan iv–ix alakohdassa säädetyn mukaisesti.

66 — Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY mukaisesti jäsenvaltioiden seurantajärjestelmien luokitteluille interkalibrointimenettelyn tuloksena määriteltyjen arvojen vahvistamisesta ja päätöksen 2008/915/EY kumoamisesta 20.9.2013 annetun komission päätöksen (EUVL L 266, s. 1) johdanto-osan viides perustelukappale.

67 — Ks. vesipuitedirektiivin liitteessä V olevan 1.4.1 kohdan iii alakohta.

68 — Ks. edellä alaviitteessä 66 mainittu 20.9.2013 annettu komission päätös.

69 — Ks. vesipuitedirektiivin liitteessä V olevan 1.4.2. kohdan i alakohta.

ennalta varautumisen periaatteen erityinen ilmentymä.⁷⁰ Tuon kuitenkin esille, että kyseisen periaatteen soveltaminen tekee luokitusjärjestelmästä hyödyttömän apuvälineen toimintaa koskeville päätöksille, sillä kyseisen periaatteen johdosta järjestelmä menettää tehtävänsä asianomaisen vesimuodostuman tilan (matemaattisen) keskiarvon osoittajana.

102. Yksi ylittyy – kaikki ylittävät -säännön soveltamisesta luokkateorian yhteydessä vaikuttaa nimittäin aiheutuvan haittaa. Olen komission kanssa yhtä mieltä siitä, että luokkateorian hyväksyminen voi johtaa siihen, että alimpaan luokkaan kuuluvat vedet jäävät huononemisen kiellon soveltamisalan ulkopuolelle, ja se voi myös heikentää korkeampiin luokkiin kuuluvien vesien suojelua. Vesiputedirektiivin tarkoituksen perusteella tämän tyyppin vesimuodostumat ansaitsevat kuitenkin erityistä huomiota vesienhoidossa. On totta, että yksi ylittyy – kaikki ylittävät -periaatteen mukaan yhden ainoan tekijän huononeminen riittää siihen, että koko muodostuma luokitellaan alempaan luokkaan. Tällaisen luokan alenemisen seurauksena kaikki muutkin tekijät voisivat kuitenkin huonontua ilman, että tilanteessa olisi luokkateorian mukaan kyse huononemisesta.⁷¹

103. Huononemisen käsitteen arviointi luokkanäkökulmasta johtaa siis siihen, että vesiputedirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää lukemattomia laatutekijöiden tilassa tapahtuvia muutoksia, mikä vaarantaa direktiivin tarkoituksen toteutumisen.

104. Lisäksi haluamatta varsinaisesti osallistua vesiputedirektiivistä käytävään tieteelliseen keskusteluun tuon esille, että luokkamallia on arvosteltu useaan otteeseen.⁷² Vaikuttaa siis siltä, että todellisuudessa kyseinen järjestelmä johtaa tältä kannalta useimmiten likimääräisiin tai epätyydyttäviin tuloksiin, koska se ei vastaa ekosysteemin nykytilaa.

105. Sen sijaan jos huononemisen käsitettä tulkitaan viittaamalla laatutekijään tai aineeseen, huononemisen kielto säilyttää tehokkaan vaikutuksensa, koska se pitää sisällään kaikki muutokset, jotka saattavat vaarantaa vesiputedirektiivin päätavoitteen toteutumisen.

106. Tuon vielä esille, että useat osapuolet viittaavat samaan komission ohjeasiakirjaan,⁷³ mutta tekevät siitä päinvastaisia päätelmiä. Kyseisen asiakirjan mukaan 4 artiklan 7 kohdan yhteydessä ekologisen tilan huononemisen estämisen tavoitteilla tarkoitetaan luokan muuttumista pikemmin kuin luokkien sisällä tapahtuvia muutoksia. Jäsenvaltioiden ei siis tarvitse vedota 4 artiklan 7 kohtaan, kun kyseessä ovat luokan sisäiset muutokset.

107. Otan tässä yhteydessä esille eräänlaisen sekaannuksen huononemisen käsitteen ja vesiputedirektiivin säännösten varsinaisen laiminlyönnin välillä. Vaikuttaa nimittäin siltä, että mainitussa asiakirjassa vahvistetaan väite, jonka mukaan jäsenvaltion on toteutettava kaikki toimenpiteet vesimuodostumien hyvän tilan saavuttamiseksi erityisesti panemalla vesiputedirektiivin 4 artiklassa luetellut ympäristötavoitteet täytäntöön. Sen sijaan jäsenvaltioon ei kohdistu mitään

70 — Oikeuskirjallisuuden mukaan se johtaa kuitenkin useimmiten liian alhaiseen luokitukseen, ks., Josefsson H. ja Baaner, L., "The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?", *Journal of Environmental Law*, vol. 23, 2011, nro 3, s. 471.

71 — Tässä yhteydessä riittää, kun mainitaan tilanne, jossa vesimuodostuman tila on luokiteltava kokonaisuudessaan huonoksi yhden ainoan tekijän perusteella. Tällöin minkäänlainen huononeminen ei ole muodollisesti enää mahdollista, mutta todellisuudessa kaikki muiden tekijöiden huononeminen olisi sallittua.

72 — Eritoten on esitetty, että olisi järkevämpää ottaa erinomainen tila vertailuoloiksi. Lisäksi on korostettu, että luokkien välisten rajojen määrittämisen tulisi perustua puhtaasti tieteelliseen analyysiin, jossa käytettävää menetelmää ei ole tosiasiaa vielä määritetty. Ks. tutkimus Van de Bund, W. ja Solimini, A., "Ecological Quality Ratios for Ecological Quality Assessment in Inland and Marine Waters", *Rebecca Deliverable 10*, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability 2007, s. 10 (http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/10875/2/6757%20-%20Deliverable_10_1%20recc.pdf). Ks. myös Moss, B., *The determination of ecological status in shallow lakes – a tested system (Ecoframe) for implementation of the European Water Framework Directive*, KOPS 2003.

73 — Ks. em. Guidance Document n° 20 Exemptions to the Environmental Objectives.

seuraamuksia, vaikka mainittua tilaa ei saavutettaisi kaikista ponnistuksista huolimatta. Kuten Saksan hallitus täsmentää, kyseisellä asiakirjalla ei missään tapauksessa ole sitovaa arvoa, olisipa siitä miten paljon hyötyä tahansa. Se ei ole myöskään kilpailuoikeuden tai rahallisten seuraamusten alan oikeuskäytännössä tarkoitettu komission tiedonanto.⁷⁴

108. Joka tapauksessa haluan korostaa, ettei vesipuitedirektiivin sanamuodon eikä myöskään sen tarkoituksen perusteella voida missään tapauksessa vahvistaa, että olisi olemassa vakavan huononemisen teoriaan liittyvä de minimis -raja, jollaista ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää. Vesien tilan suojeluvaihtoehtoja koskeva ainoa vähimmäisraja perustuu nimittäin jo voimassa olevaan unionin lainsäädäntöön, ja se muodostuu vesipuitedirektiivin johdanto-osan 51 perustelukappaleesta luettuna yhdessä sen 4 artiklan 8 ja 9 kohdan sekä 11 artiklan 3 kohdan a alakohdan kanssa.

109. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että huononemisen käsitettä on tulkittava vesipuitedirektiivin liitteessä V tarkoitettuna ekologisen tilan arvioinnissa huomioon otettavan aineen tai laatutekijän perusteella, ilman että vaihtelusta olisi aina välttämättä seurattava luokituksen muutos. Tällainen luokituksen muutos voi kuitenkin aiheutua tilanteessa, jossa aineen tai laatutekijän arvo asettuu nykyistä luokitusta alempaan luokkaan.

V Ratkaisuehdotus

110. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/31/EY, 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdalla on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeuslupaa ole myönnetty asiassa sovellettavien unionin oikeuden säännösten mukaisesti, velvollisuus kieltäytyä myöntämästä lupaa hankkeelle, jos hanke saattaa joko huonontaa pintavesimuodostuman tilaa tai vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka tavoitteen saavuttaa pintavesien hyvä ekologinen potentiaali tai pintaveden hyvä kemiallinen tila direktiivissä säädettyinä ajankohtana.
- Direktiivin 2000/60, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/31, 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa olevaa käsitettä ”tilan huononeminen” on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan muutoksia, jotka liittyvät mainitun direktiivin liitteessä V tarkoitettuna ekologisen tilan arvioinnissa huomioon otettavaan aineeseen tai laatutekijään, ilman että nämä muutokset johtavat välttämättä alempaan luokkaan mainitun liitteen mukaisessa luokituksessa. Tällainen luokituksen muutos voi kuitenkin aiheutua tilanteessa, jossa aineen tai laatutekijän arvo asettuu nykyistä luokitusta alempaan luokkaan.

74 — Ks. tuomiot Dansk Rørindustri ym. v. komissio (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, 211–213 kohta) ja komissio v. Portugali (C-70/06, EU:C:2008:3, 34 kohta).