



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ATHANASIOS RANTOS

21 päivänä syyskuuta 2023¹

Asia C-301/22

Peter Sweetman

vastaan

An Bord Pleanála ja

Irlanti ja Attorney General,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat

Bradán Beo Teoranta,

Galway County Council ja

Environmental Protection Agency

Ennakkoratkaisupyyntö – High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti)

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Direktiivi 2000/60/EY – Euroopan unionin vesipolitiikan puitteet – 4 artiklan 1 kohdan a alakohta – Pintavesiä koskevat ympäristötavoitteet – Jäsenvaltioiden velvollisuus olla myöntämättä lupaa hankkeelle, joka mahdollisesti aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen – 5 artikla ja liite II – Pintavesimuodostumatyyppien ominaispiirteiden tarkastelu – 8 artikla ja liite V – Pintavesien ekologisen tilan luokittelu – Järvi, jonka pinta-ala on alle 0,5 km² – Ei ole velvollisuutta tarkastella kyseisen vesimuodostuman ominaispiirteitä ja luokitella sitä – Jäsenvaltion velvoitteet silloin, kun hanke mahdollisesti vaikuttaa kyseiseen vesimuodostumaan

I Johdanto

1. Onko jäsenvaltion tarkasteltava direktiivin 2000/60/EY² 5 artiklassa ja liitteessä II tarkoitettulla tavalla kaikkien alueellaan sijaitsevien, pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien ekologista tilaa ja sitten luokiteltava ne saman direktiivin 8 artiklassa ja liitteessä V tarkoitettulla tavalla? Jos näin ei ole, mitä velvoitteita kyseisellä jäsenvaltiolla on mainitun direktiivin nojalla tällaisen vesimuodostuman suojelun varmistamiseksi silloin, kun jokin hanke mahdollisesti vaikuttaa siihen? Siinä ovat pääpiirteissään High Courtin (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) esittämät ennakkoratkaisukysymykset.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2000, L 327, s. 1).

2. Nämä kysymykset ovat jatkoa 1.7.2015 annetulle tuomiolle Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 50 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että jollei poikkeusta sovelleta, kaikenlainen vesimuodostuman tilan huononeminen on ehkäistävä hoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmassa vahvistetuista pidemmän aikavälin suunnitelmista riippumatta.

3. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Peter Sweetman (jäljempänä kantaja) ja An Bord Pleanála (kaavoitusasioiden valituslautakunta, Irlanti; jäljempänä valituslautakunta) ja jossa on kyse luvan myöntämisestä hankkeelle, joka koskee veden ottoa järvestä, jonka pinta-ala on 0,083 km².

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2000/60 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus”, säädetään seuraavaa:

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

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

--”

5. Kyseisen direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä

1) ’Pintavedellä’ tarkoitetaan sisämaan vesiä pohjavesiä lukuun ottamatta sekä jokisuiden vaihtumisalueita ja rannikkovesiä, kuitenkin niin, että kemiallisen tilan osalta käsitteeseen sisältyvät myös aluevedet.

--

5) ’Järvellä’ tarkoitetaan altaassa olevaa sisämaan pintavesimuodostumaa.

--

10) ’Pintavesimuodostumalla’ tarkoitetaan pintavesien erillistä ja merkittävää osaa, kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa, jokisuun vaihtumisaluetta tai rannikkovesien osaa.

--

17) ’Pintaveden tilalla’ tarkoitetaan pintavesimuodostuman tilan yleisilmausta, joka on määritelty pintavesien ekologisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan, kumpi näistä on huonompi.

--

21) 'Ekologisella tilalla' tarkoitetaan pintavesiekosysteemien rakenteen ja toiminnan kuvaamista liitteen V mukaisesti luokiteltuna.

--"

6. Direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on "Ympäristötavoitteet", 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Vesipiirien hoitosuunnitelmissa esitetyjä 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;
- 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 kuitenkaan 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 kuitenkaan rajoittamatta 8 kohdan soveltamista;

--

c) suojelualueiden osalta

jäsenvaltioiden on huolehdittava, että normeja ja tavoitteita noudatetaan viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta, jollei siinä yhteisön lainsäädännössä, jonka mukaan suojelualue on perustettu, toisin säädetä.

--"

7. Saman direktiivin 5 artiklan, jonka otsikkona on "Vesipiirin ominaispiirteet, ihmistoiminnan ympäristövaikutusten tarkastelu ja vedenkäytön taloudellinen analyysi", 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että kullekin vesipiirille tai sen alueella olevalle kansainvälisen vesipiirin osalle tehdään

– ominaispiirteiden analysointi,

- tarkastelu ihmistoiminnan vaikutuksesta pintavesien ja pohjaveden tilaan ja
- vedenkäytön taloudellinen analyysi

liitteissä II ja III olevien teknisten määrittelyjen mukaisesti ja että ne saatetaan valmiiksi viimeistään neljän vuoden kuluttua tämän direktiivin voimantulopäivästä.”

8. Direktiivin 2000/60 6 artiklan, jonka otsikkona on ”Suojelualueiden rekisteri”, 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikista vesipiireihin kuuluvista, yhteisön pintavesiä ja pohjavettä tai vedestä suoraan riippuvaisia elinympäristöjä ja lajeja suojelemaan tarkoitetun lainsäädännön perusteella erityissuojeltaviksi osoitetuista alueista laaditaan rekisteri tai useampia rekistereitä.

9. Kyseisen direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Pintaveden ja pohjaveden tilan sekä suojelualueiden seuranta”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että vesien tilan seuraamiseksi laaditaan ohjelmia yhtenäisen ja monipuolisen kokonaiskuvan saamiseksi vesien tilasta kussakin vesipiirissä:

- pintavesien osalta ohjelmiin on kuuluttava

i) vesimäärä ja veden korkeus tai virtaama, siinä määrin kuin ne ovat merkityksellisiä ekologisen ja kemiallisen tilan ja ekologisen potentiaalin kannalta; ja

ii) ekologinen ja kemiallinen tila ja ekologinen potentiaali;

– –

- suojelualueiden osalta ohjelmia on täydennettävä sen yhteisön lainsäädännön vaatimusten mukaan, jonka nojalla suojelualueet on perustettu.

2. – – Seurannan on oltava liitteessä V olevien vaatimusten mukaista.

– –”

10. Mainitun direktiivin 11 artiklan, jonka otsikko on ”Toimenpideohjelma”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on huolehdittava, että kullekin vesipiirille tai jäsenvaltion alueella olevalle kansainvälisen vesipiirin osalle laaditaan toimenpideohjelma, jossa otetaan huomioon 5 artiklassa edellytettyjen analyysien ja tarkastelujen tulokset ja jonka tarkoituksena on saavuttaa 4 artiklan mukaiset tavoitteet. Toimenpideohjelmissa voidaan viitata toimenpiteisiin, jotka johtuvat kansallisella tasolla annetusta lainsäädännöstä ja koskevat koko jäsenvaltion aluetta. Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa toteuttaa toimenpiteitä, joita sovelletaan kaikkiin vesipiireihin ja/tai kansainvälisten vesipiirien niihin osiin, jotka sijaitsevat jäsenvaltion alueella.

2. Jokaisen toimenpideohjelman on sisällettävä 3 kohdassa yksilöidyt ’perustoimenpiteet’ ja tarvittaessa ’täydentävät’ toimenpiteet.

3. 'Perustoimenpiteet' ovat vähimmäisvaatimuksia, jotka tulee täyttää, ja niihin kuuluvat:

--

e) makean pintaveden ja pohjaveden oton sekä makean pintaveden patoamisen ennakkovalvonta, mukaan lukien vedenottoa koskeva rekisteri tai rekisterit, ja vaatimus ennalta haettavasta vedenotto- ja patoamisluvasta. Kyseiset ennakkovalvontatoimenpiteet tarkistetaan säännöllisesti ja saatetaan tarvittaessa ajan tasalle. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa ennakkovalvonnasta sellaisen vedenoton ja patoamisen, joilla ei ole merkittävää vaikutusta veden tilaan;

--”

11. Direktiivin 2000/60 liitteen II sanamuoto on seuraava:

”1. Pintavedet

1.1 Pintavesimuodostumatyyppien ominaispiirteiden tarkastelu

Jäsenvaltiot määrittelevät pintavesimuodostumien sijainnin ja rajat ja tekevät näiden muodostumien ominaispiirteiden tarkastelun seuraavan menetelmän mukaisesti. Tätä ominaispiirteiden alkutarkastelua varten jäsenvaltiot voivat yhdistää pintavesimuodostumia ryhmiksi.

- i) Vesipiirin pintavesimuodostumat määritellään kuuluviksi joko yhteen seuraavista pintavesijaotteluryhmistä – joet, järvet, jokisuiden vaihettumisalueet tai rannikkovedet – tai keinotekoisiksi pintavesimuodostumiksi tai voimakkaasti muutetuiksi pintavesimuodostumiksi.
- ii) Vesipiirin kaikkien pintavesijaotteluryhmien vesimuodostumat erotellaan tyyppeihin. Nämä tyypit määritellään käyttäen jäljempänä 1.2 kohdassa kuvattua A-järjestelmää tai B-järjestelmää.
- iii) A-järjestelmää käytettäessä vesipiirin vesimuodostumat erotellaan ensin luonnonmaantieteellisiin alueisiin kuuluviksi jäljempänä 1.2 kohdassa määriteltyjen ja liitteen XI karttaan merkittyjen alueiden mukaisesti. Kunkin luonnonmaantieteellisen alueen vesimuodostumat erotellaan sen jälkeen pintavesimuodostumatyyppeihin A-järjestelmän taulukoissa olevien kuvaajien mukaisesti.
- iv) Jos käytetään B-järjestelmää, jäsenvaltioiden on saavutettava vähintään sama erottelutarkkuus kuin A-järjestelmää käytettäessä. B-järjestelmän mukaan vesipiirin vesimuodostumat erotellaan tyyppeihin käyttäen pakollisten kuvaajien arvoja ja sellaisia valinnaisia kuvaajia tai kuvaajien yhdistelmiä, joita tarvitaan, jotta tyyppille ominaiset biologiset vertailuolot voidaan määritellä luotettavasti.

--

1.2 Luonnonmaantieteelliset alueet ja pintavesimuodostumatyyppit

--

1.2.2 Järvet

A-järjestelmä

Vahvistettu typologia	Kuvaajat
Luonnonmaantieteellinen alue	Liitteessä XI olevan kartan A osoittamat luonnonmaantieteelliset alueet
Tyyppi	korkeussuhteet korkea: > 800 m keskitaso: 200–800 m alava: < 200 m keskisyvyys < 3 m 3–15 m > 15 m järven pinta-ala 0,5–1 km ² 1–10 km ² 10–100 km ² > 100 km ² geologia kalkkipitoinen kvartsipitoinen orgaaninen

B-järjestelmä

Vaihtoehtoinen tarkastelutapa	Fysikaaliset ja kemialliset tekijät, jotka määräävät järven ominaispiirteet ja siten eliöyhteisön rakenteen ja koostumuksen
Pakolliset tekijät	korkeus leveysaste pituusaste syvyys geologia koko
Valinnaiset tekijät	[– –]

--”

12. Kyseisen direktiivin liitteen IV, jonka otsikko on ”Suojelualueet”, 1 kohdassa säädetään, että saman direktiivin 6 artiklassa edellytettyyn suojelualueiden rekisteriin sisältyy erityyppisiä suojelualueita, kuten sellaiset elinympäristön tai lajien suojeluun määritellyt alueet, joilla veden tilan ylläpito tai parantaminen ovat tärkeitä tekijöitä niiden suojelun kannalta, mukaan lukien direktiivin 92/43/ETY³ ja direktiivin 79/409/ETY⁴ nojalla määritellyt keskeiset Natura 2000 -alueet.

13. Kyseisen direktiivin liitteessä V täsmennetään pintavesien tilan osalta (1 kohta) ekologisen tilan luokittelua koskevat laadulliset tekijät (1.1 kohta) erityisesti järvien osalta (1.1.2 kohta).

³ Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1992, L 206, s. 7).

⁴ Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1979, L 103, s. 1).

B Irlannin oikeus

14. Direktiivi 2000/60 on pantu täytäntöön Irlannissa useilla asetuksilla, kuten Euroopan yhteisöistä (vesipolitiikka) annettu vuoden 2003 asetukset (European Communities (Water Policy) Regulations 2003)⁵ ja Euroopan unionista (vesipolitiikka) annettu vuoden 2014 asetukset (European Union (Water Policy) Regulations 2014).⁶

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

15. Loch an Mhuilinn, joka sijaitsee Gorumnan saarella Galwayn kreivikunnassa Irlannissa, on yksityisomistuksessa oleva vuorovedestä riippumaton sisämaajärvi, jonka pinta-ala on 0,083 km² eli 8,3 hehtaaria (jäljempänä järvi). Environmental Protection Agency (ympäristösuojeluvirasto, Irlanti; jäljempänä EPA)⁷ ei ole yksilöinyt kyseistä järveä direktiivin 2000/60 mukaiseksi vesimuodostumaksi, koska se ei vastannut kyseisen direktiivin mukaisia edellytyksiä, jotka koskevat pinta-alaa tai sijaintia suojelualueella. EPA ei siksi ole luokitellut järven ekologista tilaa kyseisen direktiivin liitteen V mukaisesti.⁸

16. Bradán Beo Teoranta -niminen yritys haki valituslautakunnalta lupaa ottaa järvestä enintään 4 680 m³ makeata vettä viikossa korkeintaan 22 viikkoa vuodessa touko- ja syyskuun välisenä aikana.⁹ Vettä oli tarkoitus ottaa neljän tunnin aikana päivässä enintään neljänä päivänä viikossa, ja sitä oli tarkoitus käyttää sairaiden lohien kylvettämiseen amebisen kidustaudin ja meritäiden poistamiseksi niistä. Lohia pidettiin neljässä luvan saaneessa laitoksessa, joiden toiminnasta kyseinen yritys vastaa, Galwayn kreivikunnassa sijaitsevassa Kilkieranin lahdelta. Makea vesi oli tarkoitus pumpata järvestä putkea pitkin rantatielle suunniteltuun rummun päätymuuriin, josta toinen putki kuljettaisi makean veden pressuihin, jotka sitten hinattaisiin veneellä kohteisiin, joissa kaloja on tarkoitus hoitaa (jäljempänä hanke). Valituslautakunta päätti myöntää kyseiselle yritykselle sen hakeman luvan.

17. Kantaja nosti päätöksestä kanteen High Courtissa, joka on ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin, väittäen, että antamalla luvan kyseiseen hankkeeseen valituslautakunta rikkoi direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan mukaista velvollisuuttaan panna täytäntöön tarvittavat toimenpiteet estääkseen kyseisen pintavesimuodostuman tilan huononemisen.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kumosi 15.1.2021 antamallaan ratkaisulla päätöksen, joka koskee luvan myöntämistä ehdotetulle hankkeelle, yksinomaan sillä perusteella, että se ei täyttänyt direktiivin 2000/60 vaatimuksia. Kyseinen tuomioistuin katsoi tältä osin, että hanke vaikuttaisi järven muodostamaan vesimuodostumaan. Koska EPA ei ollut luokitellut järven ekologista tilaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin katsoi, että valituslautakunnan oli mahdotonta arvioida, oliko ehdotettu hanke kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan edellytysten mukainen.

⁵ S.I. nro 722/2003.

⁶ S.I. nro 350/2014.

⁷ Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Euroopan yhteisöistä (vesipolitiikka) annetun vuoden 2003 asetuksen 7 §:n mukaan EPA on Irlannin toimivaltainen viranomainen direktiivin 2000/60 mukaista vesimuodostumien yksilöimistä varten.

⁸ Kyseisessä liitteessä määrätään pintavesimuodostumien osalta asteikosta, joka käsittää viisi ekologista tilaa: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono. Ks. tuomio 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, 93 kohta).

⁹ Valituslautakunta toi kirjallisissa huomautuksissaan esiin sen, että näistä edellytyksistä oli määrätty kyseisen vesimuodostuman suojelun varmistamiseksi.

19. Sen jälkeen, kun ratkaisu oli annettu, Bradán Beo Teoranta päätti pyytää EPAn näkemystä sen asemasta direktiivissä 2000/60 säädetyssä vesimuodostumien yksilöimisessä; EPA ei ollut pääasian oikeudenkäynnin osapuolena eikä osallistunut asian käsittelyn yhteydessä järjestettyyn kuulemiseen. EPAn 28.1.2021 päivättyssä vastauksessa (jäljempänä EPAn vastaus), joka lähetettiin kaikille asianosaisille ja osapuolille, se totesi, ettei sillä ollut velvoitetta luokitella kaikkien vesimuodostumien ekologista tilaa ja ettei se ole ollut eikä tällä hetkellä ole velvollinen määrittämään asianomaisen järven tilaa. EPA korosti tältä osin, että direktiivin 2000/60 yhteisen täytäntöönpanostrategian, joka koskee Euroopan komissiota, kaikkia jäsenvaltioita, liittymisneuvotteluja käyviä valtioita, Norjaa ja muiden sidosryhmien edustajia sekä kansalaisjärjestöjä, yhteydessä komissio laati ohjeasiakirjan nro 2, jonka otsikko on ”Vesimuodostumien yksilöiminen”¹⁰ (jäljempänä ohjeasiakirja nro 2). Kyseisen asiakirjan 3.5 kohdan¹¹ mukaan jäsenvaltioilla on joustoa päätettäessä siitä, voidaanko direktiivin tavoitteet, joita sovelletaan kaikkiin pintavesiin, saavuttaa ilman, että jokainen pintavesien pieni mutta erillinen ja merkittävä osa on yksilöitävä vesimuodostumaksi.

20. EPA totesi vastauksessaan myös, että järvet, joiden pinta-ala ylittää 0,5 km², on direktiivin 2000/60 5 artiklan ja liitteessä II olevan 1.2.2 kohdan nojalla yksilöitävä kyseisen direktiivin mukaisiksi vesimuodostumiksi. Pinta-alaltaan tätä raja-arvoa pienempien järvien osalta jäsenvaltiot voivat EPAn mukaan päättää niiden yksilöimisestä kyseisen direktiivin mukaisina vesimuodostumina varsinkin, jos ne ovat ekologisesti tärkeitä taikka jos ne kuuluvat saman direktiivin liitteessä IV lueteltuihin suojelualueisiin tai jos niillä on merkittävä haittavaikutus muihin pintavesimuodostumiin. Tässä yhteydessä EPA ja River Basin District Coordinating Authorities (vesipiirien koordinoituviranomaiset, Irlanti) väitetysti sovelsivat näitä periaatteita järvidesimuodostumien valintaan. EPAn mukaan kaikki järvet, joiden pinta-ala ylittää 0,5 km², ja suojelualueella sijaitsevat pienemmät järvet yksilöitiin direktiivin 2000/60 mukaisiksi vesimuodostumiksi.¹² EPA totesi edelleen, että pintavesien osiin, joita ei ole yksilöity kyseisen direktiivin mukaisiksi vesimuodostumiksi, on sovellettava tuon direktiivin 11 artiklassa tarkoitettuja, suojelua koskevia perustoimenpiteitä, kuten ohjeasiakirjassa nro 2 olevasta 3.5 kohdasta ilmenee.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että EPAn näkemystä, jonka mukaan direktiivi 2000/60 ei velvoittanut sitä yksilöimään järveä kyseisen direktiivin mukaiseksi vesimuodostumaksi, ei ollut saatettu sen tietoon 15.1.2021 annettua ratkaisua edeltäneessä pääasian oikeudenkäynnissä. EPAn vastaus huomioon ottaen valituslautakunta jätti hakemuksen pääasian käsittelyn aloittamiseksi uudelleen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyväksyi pyynnön 16.4.2021 ja otti asian takaisin asialistalle. Kyseinen tuomioistuin korostaa tämän yhteydessä, että EPAn vastauksessaan esiin tuomat seikat mahdollisesti vaikuttavat pääasian lopputulokseen ja että High Courtin antaman ratkaisun uudelleentarkastelun edellytyksiä koskevan kansallisen oikeuskäytännön näkökulmasta kynnys tämän menettelyn aloittamiseen uudelleen ylittyvä vaivatta.

22. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen suhteen kyseinen tuomioistuin korostaa sitä, että pääasiassa tulee esiin kysymys siitä, onko direktiiviä 2000/60 sovellettaessa vesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelun koskettava kaikkia muodostumia niiden koosta

¹⁰ Kyseiseen asiakirjaan (saatavilla vain englanniksi) voi tutustua seuraavassa osoitteessa: [https://circabc.europa.eu/sd/a/655e3e31-3b5d-4053-be19-15bd22b15ba9/Guidance%20No%20-%20-%20Identification%20of%20water%20bodies.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/655e3e31-3b5d-4053-be19-15bd22b15ba9/Guidance%20No%20-%20Identification%20of%20water%20bodies.pdf). Tässä ratkaisuehdotuksessa lainatut otteet ovat sen kirjoittajan kääntämiä.

¹¹ Ks. asiakirjan s. 12.

¹² EPA täsmensi vastauksessaan, että Irlannissa arvioidaan olevan 12 000 hyvin erikokoista järveä ja että se on yksilöinyt 800 järveä direktiivin 2000/60 mukaisiksi vesimuodostumiksi.

riippumatta, jotta silloin, kun haetaan lupaa pintavesimuodostumaan mahdollisesti vaikuttavan hankkeen toteuttamiseen, kansallinen tuomioistuin voi arvioida ehdotettua hanketta mainitussa direktiivissä tarkoitettujen pintavesien tilan huononemisen ja hyvän tilan näkökulmasta. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee tässä yhteydessä ensinnäkin 1.7.2015 annetun tuomion Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), toiseksi sen seikan, että EPA tukeutui pitkälti komission ohjeasiakirjaan nro 2 ja sen käytäntöön, ja kolmanneksi sen, että unionin tuomioistuin ei ole antanut oikeuskäytäntöä tästä kysymyksestä.

23. Tässä tilanteessa High Court päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) a) Onko jäsenvaltioiden tarkasteltava kaikkien vesimuodostumien ominaispiirteitä ja myöhemmin luokiteltava nämä muodostumat niiden koosta riippumatta, ja edellytetäänkö tässä yhteydessä erityisesti kaikkien sellaisten järvien ominaispiirteiden tarkastelua ja luokittelua, joiden topologinen pinta-ala on alle 0,5 km²?
- b) Missä määrin tilanne on toinen, kun kyse on suojelualueella sijaitsevista vesimuodostumista, jos näin ylipäätään on?
- 2) Jos ensimmäisen kysymyksen a kohtaan vastataan myöntävästi, voiko luvan myöntämiseen toimivaltainen viranomais myöntää luvan hankkeelle, joka saattaa vaikuttaa vesimuodostumaan, ennen sen ominaispiirteiden tarkastelua ja sen luokittelua?
- 3) Jos ensimmäisen kysymyksen a kohtaan vastataan kieltävästi, mitä velvoitteita toimivaltaisella viranomaisella on päättäessään sellaista hanketta koskevasta lupahakemuksesta, joka mahdollisesti vaikuttaa vesimuodostumaan, jonka ominaispiirteitä ei ole tarkasteltu ja/tai jota ei ole luokiteltu?”

24. Kantaja, EPA, Irlannin, Ranskan, Alankomaiden ja Puolan hallitukset sekä komissio esittivät unionin tuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia.

IV Asian tarkastelu

A Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohta

25. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisen kysymyksen a kohdassa lähinnä sitä, onko direktiivin 2000/60 5 ja 8 artikla ymmärrettävä siten, että niissä veloitetaan jäsenvaltiot tarkastelemaan kaikkien pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien ominaispiirteitä ja luokittelemaan ne.

26. Direktiivin 2000/60 1 artiklan a alakohdan mukaan direktiivin tarkoituksena on luoda muun muassa sisämaan pintavesien suojelua varten puitteet, jotka estävät vesiekosysteemien sekä vedentarpeen kannalta vesiekosysteemeistä suoraan riippuvaisten maaekosysteemien ja kosteikkojen edelleen huononemisen sekä suojelevat ja parantavat niiden tilaa.

27. Tämän osalta kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan kaksi erillistä tavoitetta, jotka kuitenkin liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Yhtäältä on niin, että kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on silloin, kun ne saattavat käytäntöön vesipiirin hoitosuunnitelmassa esitettyjä toimenpideohjelmia, pantava pintavesien

osalta täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen, ottaen huomioon mahdollisuus soveltaa kyseisen artiklan 6 ja 7 kohtaa ja rajoittamatta kuitenkaan sen 8 kohdan soveltamista (velvollisuus estää tilan huononeminen). Toisaalta kyseisen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii ja iii alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on suojeltava, parannettava ja ennallistettava kaikkia pintavesimuodostumia tavoitteena saavuttaa hyvä tila viimeistään vuoden 2015 lopussa (parantamisvelvollisuus).¹³

28. Sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot saavuttavat nämä ympäristötavoitteet, samaan direktiiviin sisältyy joukko säännöksiä – joihin kuuluvat erityisesti kyseisen direktiivin 3, 5, 8, 11 ja 13 artiklan ja kyseisen direktiivin liitteessä V olevat säännökset –, joilla otetaan käyttöön monimutkainen prosessi, johon sisältyy useita yksityiskohtaisesti säänneltyjä vaiheita, sen mahdollistamiseksi, että jäsenvaltiot voivat panna täytäntöön tarvittavat toimenpiteet alueillaan sijaitsevien vesimuodostumien yksilöityjen erityispiirteiden ja ominaisuuksien mukaan.¹⁴

29. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, jäsenvaltioilla on direktiivin 2000/60 4 artiklassa määriteltyjen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi erityisesti oltava kokonaiskuva asianomaisten vesimuodostumien ominaispiirteistä. Tätä varten jäsenvaltioiden on kyseisen direktiivin 3 artiklan¹⁵ mukaisesti ensin määritettävä vesistöalueet, muodostettava niistä vesipiirejä ja nimettävä toimivaltaiset viranomaiset. Sen jälkeen niiden on tehtävä kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa ja sen liitteissä II (jäljempänä liite II) ja III tarkoitettu vesimuodostumien *ominaispiirteiden analysointi*. Kyseisen säännöksen nojalla kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että jokaisen sen alueella sijaitsevan vesipiirin kohdalla tehdään ominaispiirteiden analysointi, tarkastelu ihmistoiminnan vaikutuksesta pintavesien tilaan ja vedenkäytön taloudellinen analyysi mainituissa liitteissä II ja III olevien teknisten määrittelyjen mukaisesti¹⁶.

30. Kyseisten teknisten määrittelyjen osalta liitteessä II olevassa 1 kohdassa käsitellään pintavesiä ja saman liitteen 1.1 kohdassa luetellaan vaatimukset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava analysoidessaan ensi kerran kaikkien tällaisten vesimuodostumien ominaispiirteitä määriteltyään sitä ennen pintavesimuodostumien sijainnin ja rajat.¹⁷ Tältä osin kyseisen liitteen 1.1 kohdan i alakohdassa määrätään, että vesipiirin pintavesimuodostumat määritellään kuuluviksi yhteen seuraavista pintavesijaotteluryhmistä: ”joet, järvet, jokisuiden vaihettumisalueet tai rannikkovedet – tai keinotekoisiksi pintavesimuodostumiksi tai voimakkaasti muutetuiksi pintavesimuodostumiksi”. Kyseisen liitteen 1.1 kohdan ii alakohdan mukaan vesipiirin kaikkien pintavesijaotteluryhmien vesimuodostumat erotellaan tyypeihin, jotka määritellään käyttäen saman liitteen 1.2 kohdassa kuvattua A-järjestelmää tai B-järjestelmää. Liitteessä II olevan 1.1 kohdan iii alakohdassa täsmennetään, että A-järjestelmää käytettäessä vesipiirin vesimuodostumat erotellaan ensin luonnonmaantieteellisiin alueisiin kuuluviksi kyseisen

¹³ Ks. tuomio 5.5.2022, Association France Nature Environnement (Väliaikaiset vaikutukset pintavesiin) (C-525/20, EU:C:2022:350, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁴ Ks. tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 42 kohta) ja vastaavasti tuomio 24.6.2021, komissio v. Espanja (Doñanan luonnonvaraisen alueen tilan huononeminen) (C-559/19, EU:C:2021:512, 41 kohta).

¹⁵ Direktiivin 2000/60 3 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnollisten järjestelyjen yhteensovittaminen vesipiireissä”, 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisella alueellaan olevat erilliset vesistöalueet ja muodostettava niistä tämän direktiivin soveltamiseksi erillisiä vesipiirejä. Pienet vesistöalueet voidaan tarvittaessa yhdistää suuriin vesistöalueisiin tai läheisiin pieniin vesistöalueisiin yhdeksi vesipiiriksi. Pohjavedet, jotka eivät noudata täysin tietyn vesistöalueen rajoja, yksilöidään ja ne liitetään lähimpään tai soveltuvimpaan vesipiiriin –”.

¹⁶ Ks. vastaavasti tuomio 24.6.2021, komissio v. Espanja (Doñanan luonnonvaraisen alueen tilan huononeminen) (C-559/19, EU:C:2021:512, 85–87 kohta).

¹⁷ Kyseisessä määräyksessä täsmennetään, että tätä ominaispiirteiden alkutarkastelua varten jäsenvaltiot ”voivat” yhdistää pintavesimuodostumia ryhmiä. Näin ollen kyse onkin pelkästä mahdollisuudesta eikä velvoitteesta.

liitteen 1.2 kohdassa määriteltyjen alueiden mukaisesti ja että kunkin luonnonmaantieteellisen alueen vesimuodostumat erotellaan sen jälkeen pintavesimuodostumatyypeihin *A-järjestelmän taulukoissa olevien kuvaajien mukaisesti*.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii tässä tapauksessa selvittämään, onko pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisen järven ominaispiirteitä syytä tarkastella direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä II tarkoitetulla tavalla ja myöhemmin luokitella se saman direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä V tarkoitetulla tavalla. Kuten kyseinen tuomioistuin toteaa, tällaisen järven tapausta pidemmälle menevä yleisempi kysymys koskee sitä, onko kaikille vesimuodostumille kaikissa jäsenvaltioissa tehtävä ominaispiirteiden tarkastelu ja luokittelu kyseisen direktiivin soveltamisen yhteydessä.

32. Direktiivin 2000/60 2 artiklan 5 alakohdassa ”järven” määritellään tarkoittavan ”altaassa olevaa sisämaan pintavesimuodostumaa”. Koska määritelmässä ei viitata pinta-alaan tai muihin kriteereihin, ei välttämättä ole aivan selvää, kuinka erotetaan toisistaan ”järvi” ja muut altaassa olevat pienikokoisemmat vesimuodostumat, kuten lammikko. Tässä tapauksessa on kuitenkin riidatonta, että Loch an Mhuilinn on kyseisen 2 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettu järvi.

33. Järvien osalta liitteessä II olevassa 1.2.2 kohdassa mainitaan A-järjestelmän puitteissa useita kuvaajia, jotka perustuvat kyseisten vesimuodostumien fyysisiin ominaispiirteisiin, nimittäin ”korkeussuhteet”, ”keskisyvyys”, ”geologia” sekä ”järven pinta-ala”. Viimeksi mainittu täsmennetään seuraavasti: ”0,5–1 km²”, ”1–10 km²”, ”10–100 km²” ja ”> 100 km²”. Näin ollen A-järjestelmässä oleva pinta-alan kuvaaja vahvistaa järville 0,5 km²:n vähimmäisraja-arvon.

34. Koska direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että ominaispiirteiden analysointi on tehtävä ennen kaikkea liitteessä II esitettyjen teknisten määrittelyjen mukaisesti, on todettava, että kyseisessä direktiivissä ei veloiteta jäsenvaltioita A-järjestelmää soveltaessaan analysoimaan pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien ominaispiirteitä.

35. Vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, että Irlannissa käytetään pintavesimuodostumien ominaispiirteiden selvittämiseen B-järjestelmää, jossa ei viitata numeroarvoihin. Liitteessä II olevasta 1.2.2 kohdasta ilmenee tältä osin, että B-järjestelmän yhteydessä ja kyseen ollessa järvistä luokassa ”Fysikaaliset ja kemialliset tekijät, jotka määräävät järven ominaispiirteet ja siten eliöyhteisön rakenteen ja koostumuksen” pakollisina tekijöinä ovat korkeus, leveysaste, pituusaste, syvyys, geologia ja *koko*. Kyseisen liitteen 1.1 kohdan iv alakohdassa määrätäänkin, että jos käytetään B-järjestelmää, ”jäsenvaltioiden on saavutettava vähintään sama erottelutarkkuus kuin A-järjestelmää käytettäessä” ja että sen vuoksi ”vesipiirin vesimuodostumat erotellaan tyypeihin käyttäen pakollisten kuvaajien arvoja ja sellaisia valinnaisia kuvaajia tai kuvaajien yhdistelmiä, joita tarvitaan, jotta tyyppille ominaiset biologiset vertailuolot voidaan määritellä luotettavasti”. Tästä määräyksestä on pääteltävissä, että siinä kun A-järjestelmässä pidetään direktiivin 2000/60 5 artiklassa tarkoitettua järven ominaispiirteiden analysointia varten ratkaisevana 0,5 km²:n vähimmäiskokoa, B-järjestelmän soveltaminen puolestaan johtaa siihen, että järven on oltava pinta-alaltaan tuon kokoinen, jotta asianomaisen jäsenvaltion on välttämättä analysoitava sen ominaispiirteet.

36. Ohjeasiakirja nro 2 tukee tätä tulkintaa. Vaikka se ei asiakirjana olekaan oikeudellisesti sitova,¹⁸ on kiintoisaa panna merkkille, että sen 3.5 kohdassa, joka koskee pieniä pintavesiä, todetaan, että direktiivin 2000/60 tarkoituksena on luoda puitteet kaikkien vesien, mukaan lukien sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihettumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien, suojelua varten mutta että pintavesiin kuuluu suuri määrä erittäin pienikokoisia vesiä, joiden hoidosta voi aiheutua valtava hallinnollinen rasite.¹⁹ Asiakirjan 3.5 kohdassa todetaan edelleen, että kyseisessä direktiivissä ei säädetä kynnyksarvosta hyvin pienille vesimuodostumille ja että jäsenvaltioilla on harkintavalta päättää siitä, voidaanko direktiivin tavoitteet, jotka koskevat kaikkia pintavesiä, saavuttaa ilman, että jokainen pieni mutta erillinen ja merkittävä pintaveden osa yksilöidään vesimuodostumaksi, ennen mahdollisen toimintatavan ehdottamista tällaisten vesien suojelua varten.²⁰

37. Olen tältä osin samaa mieltä Irlannin hallituksen arvion kanssa siitä, että näin raskaiden hallinnollisten velvoitteiden asettaminen pienille pintavesille saattaisi viedä resursseja, jotka on tarkoitettu direktiivistä 2000/60 johtuvien, suurikokoisia vesimuodostumia koskevien velvoitteiden täyttämiseen. Tästä syystä se, että kyseisen direktiivin 5 artiklassa tarkoitettua ominaispiirteiden selvittämistä ei edellytetä pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien osalta, ei sinänsä ole ristiriidassa saman direktiivin tavoitteen kanssa, joka koskee pintavesien tilan huononemisen estämistä.

38. Analysoituaan pintavesimuodostumien ominaispiirteet kyseisessä 5 artiklassa tarkoitettulla tavalla jäsenvaltioiden on luokiteltava niiden ekologinen tila direktiivin 2000/60 8 artiklan ja liitteen II mukaisesti. Koska jäsenvaltioiden ei tarvitse tarkastella pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien ominaispiirteitä, tästä kuitenkin seuraa johdonmukaisesti, että ne eivät myöskään ole velvollisia luokittelemaan sellaisten järvien ekologista tilaa.²¹ Lisäksi on todettava, ettei kyseinen direktiivi ole esteenä sille, että jäsenvaltiot voivat käyttää mahdollisuuttaan analysoida pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien ominaispiirteet ja luokitella tällaiset järvet, jos ne katsovat sen tarkoituksenmukaiseksi.²²

39. Ensimmäiseen kysymykseen onkin edellä esitetyn nojalla mielestäni vastattava, että direktiivin 2000/60 5 ja 8 artiklaa on tulkittava siten, että niissä ei velvoiteta jäsenvaltioita tarkastelemaan kaikkien pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien ominaispiirteitä ja luokittelemaan niitä.

¹⁸ Ks. vastaavasti tuomio 5.5.2022, Association France Nature Environnement (Väliaikaiset vaikutukset pintavesiin) (C-525/20, EU:C:2022:350, 31 kohta). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin päätyi erilaiseen tulkintaan kuin se, joka esitetään ohjeasiakirjassa nro 36, joka koskee 4 artiklan 7 kohdan mukaista poikkeamista ympäristötavoitteista ja kuuluu samoin direktiivin 2000/60 yhteiseen täytäntöönpanostrategiaan.

¹⁹ Alleviivattuna alkuperäisversiossa. Kyseisessä 3.5 kohdassa todetaan myös, että suuri määrä pintavesimuodostumia jää liitteessä II olevassa 1.2 kohdassa jokia ja järviä varten vahvistettujen, vähimmäiskokoa koskevien arvojen alapuolelle.

²⁰ Alleviivattuna alkuperäisversiossa. Samaisessa 3.5 kohdassa suositellaan, että B-järjestelmän soveltamisen yhteydessä käytetään A-järjestelmän mukaista pienten jokien ja järvien kokoa.

²¹ Kuten kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä selvitettiin, siinä tapauksessa, että hanke mahdollisesti johtaa pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisen järven tilan huononemiseen, asianomaisen jäsenvaltion on kuitenkin direktiivin 2000/60 mukaisesti huolehdittava se suojelusta.

²² Ranskan hallitus totesi kirjallisissa huomautuksissaan, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat analysoineet pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten alppijärvien ominaispiirteitä ja luokitelleet tällaiset järvet sillä perusteella, että ne ovat olleet ekologisen ja tieteellisen seurannan kohteena 1800-luvulta lähtien, joten ne ovat erityisen merkityksellinen ja hyödyllinen otos Alppien ympäristön vesien kehityssuuntausten seuraamiseksi pitkällä aikavälillä.

B Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohta

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohdassa lähinnä sitä, onko ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan annettava vastaus erilainen tilanteessa, jossa asianomainen vesimuodostuma sijaitsee direktiivissä 2000/60 tarkoitetulla suojelualueella.

1. Tutkittavaksi ottaminen

41. On muistutettava, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeussäännön tulkintaa tai pätevyyttä, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne. Tästä seuraa, että kansallisten tuomioistuinten esittämällä kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos ilmenee, että pyydetyllä tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta näihin kysymyksiin voidaan antaa hyödyllinen vastaus.²³

42. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tässä tapauksessa, että EPA väitti vastauksessaan, ettei kyseinen järvi vastannut direktiivissä 2000/60 tarkoitetulla suojelualueella sijaitsemista koskevaa perustetta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää unionin tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa, että kyseinen järvi ei sijaitse suojelualueella, mutta se on välittömästi yhteydessä Kilkievanin lahden ja saarten muodostamaan erityisten suojelutoimien alueeseen²⁴ suoran vuorovesiyhteyden²⁵ kautta.

43. Näin ollen on todettava, että kyseinen järvi ei sijaitse direktiivin 2000/60 liitteessä IV tarkoitetulla suojelualueella. Katsonkin, että ensimmäisen kysymyksen b kohta on hypoteettinen eikä sitä sen vuoksi voida ottaa tutkittavaksi.

2. Asiakysymys

44. Sen varalta, että unionin tuomioistuin katsoisi, että ensimmäisen kysymyksen b kohta on otettava tutkittavaksi, totean, että erityisesti direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on suojelualueiden suhteen lähtökohtaisesti varmistettava, että kaikkia normeja ja kaikkia tavoitteita noudatetaan viimeistään 15 vuoden kuluessa kyseisen direktiivin voimaantulosta. Saman direktiivin 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että suojelualueista laaditaan rekisteri tai useampia rekistereitä. Saman direktiivin

²³ Ks. tuomio 9.2.2023, VZ (Lopullisesti poissuljettu tarjoaja) (C-53/22, EU:C:2023:88, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁴ Direktiivin 92/43 1 artiklan l kohdan mukaan ”erityisten suojelutoimien alueella” tarkoitetaan ”jäsenvaltioiden lainsäädännöllisellä, hallinnollisella ja/tai sopimusoikeudellisella toimenpiteellä osoittamaa yhteisön tärkeänä pitämää aluetta, jolla sovelletaan niiden luontotyyppien ja/tai niiden lajien kantojen, joille alue on osoitettu, suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista koskevia tarvittavia suojelutoimenpiteitä”.

²⁵ Vuorovesivyöhyke on alue, jolla vuoroveden korkeus vaihtelee.

8 artiklan 1 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa lisäksi säädetään, että kyseen ollessa suojelualueista vesien tilan seuraamiseksi laadittuja ohjelmia on täydennettävä sen unionin lainsäädännön vaatimusten mukaan, jonka nojalla suojelualueet on perustettu.

45. Näin ollen direktiivissä 2000/60 säädetään, että suojelualueisiin sovelletaan täydentäviä valvontatoimenpiteitä. Kyseiseen direktiiviin ei sitä vastoin sisälly säännöstä, jolla muutettaisiin tämän direktiivin liitteissä II ja V määritettyä pintavesimuodostumien ominaispiirteiden tarkastelua ja luokittelua koskevan velvoitteen alueellista soveltamisalaa, joka perustuu niiden fyysisiin ominaispiirteisiin. Lisäksi on huomattava, että kuten tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohdassa todettiin, jäsenvaltioilla on mahdollisuus tarkastella suojelualueilla sijaitsevien, pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien ominaispiirteitä ja luokitella tällaiset järvet.²⁶

46. Katson näin ollen, että ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan annettava vastaus ei ole erilainen tilanteessa, jossa asianomainen vesimuodostuma sijaitsee direktiivissä 2000/60 tarkoitettulla suojelualueella.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

47. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo toisessa kysymyksessään – siinä tapauksessa, että vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä –, onko direktiiviä 2000/60 tulkittava siten, että toimivaltainen kansallinen viranomainen voi myöntää luvan pintavesimuodostumaan mahdollisesti vaikuttavaan hankkeeseen silloin, kun tällaisen vesimuodostuman ominaispiirteitä ei ole tarkasteltu eikä sitä ole luokiteltu siten kuin kyseisen direktiivin 5 ja 8 artiklassa säädetään.

48. Ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen katson, että toiseen kysymykseen ei ole syytä vastata.

D Kolmas ennakkoratkaisukysymys

49. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo kolmannessa kysymyksessään – siinä tapauksessa, että vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä –, onko direktiiviä 2000/60 tulkittava siten, että siinä asetetaan toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle, joka tekee päätöksen lupahakemuksesta, joka koskee sellaiseen järveen mahdollisesti vaikuttavaa hanketta, jonka ominaispiirteitä ei sen pienen pinta-alan vuoksi ole tarkasteltu ja jota ei ole luokiteltu siten kuin kyseisen direktiivin 5 ja 8 artiklassa säädetään, velvoitteita kyseisen vesimuodostuman suojelusta huolehtimiseksi.

50. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohdassa todettiin, direktiivissä 2000/60 säädetään joukosta säännöksiä – joihin kuuluvat erityisesti kyseisen direktiivin 3, 5, 8, 11 ja 13 artiklan säännökset –, joilla otetaan käyttöön monimutkainen prosessi, johon sisältyy useita yksityiskohtaisesti säänneltyjä vaiheita, sen mahdollistamiseksi, että jäsenvaltiot voivat panna täytäntöön tarvittavat toimenpiteet alueillaan sijaitsevien vesimuodostumien yksilöityjen erityispiirteiden ja ominaisuuksien mukaan.

²⁶ Irlannin hallitus totesi kirjallisissa huomautuksissaan, että EPA on tarkastellut kaikkien suojelualueilla sijaitsevien järvien ominaispiirteitä, mukaan lukien niiden, joiden pinta-ala on alle 0,5 km², todeten kuitenkin, ettei direktiivissä 2000/60 edellytetä tällaista käytäntöä.

51. Kuten ensimmäiseen kysymykseen ehdottamastani vastauksesta ilmenee, asianomainen jäsenvaltio ei tässä tapauksessa ollut velvollinen tarkastelemaan kyseisen järven ominaispiirteitä ja luokittelemaan sitä siten kuin mainitun direktiivin 5 ja 8 artiklassa säädetään. Onkin pohdittava sitä, missä määrin on noudatettava seuraavia vaiheita, jotka kuuluvat kyseisen direktiivin mukaiseen menettelyyn, jonka tarkoituksena on varmistaa pintavesimuodostumien suojele. Toisin sanoen: jäävätkö pienet vesimuodostumat yleisesti ottaen direktiivin 2000/60 soveltamisalan ulkopuolelle? Tähän kysymykseen on mielestäni vastattava kieltävästi.

52. Tältä osin on syytä viitata unionin tuomioistuimen yleiseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ei aseteta ohjelmallisilla ilmaisuilla pelkkiä hoidon suunnitteluun liittyviä tavoitteita, vaan sillä on sitovia vaikutuksia jokaisessa kyseisessä direktiivissä säädetyn menettelyn vaiheessa, kun kyseisen vesimuodostuman ekologinen tila on ensin määritetty. Kyseinen säännös ei siis sisällä ainoastaan periaatteellisia velvoitteita, vaan se koskee myös yksittäisiä hankkeita. Tästä seuraa, että jollei poikkeusta sovelleta, kaikenlainen vesimuodostuman tilan huononeminen on ehkäistävä hoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmassa vahvistetuista pidemmän aikavälin suunnitelmista riippumatta. Pintavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemistä koskeva velvollisuus on sitova kyseisen direktiivin täytäntöönpanon joka vaiheessa, ja sitä sovelletaan *kaikentyypisiin ja kaikenlaisissa tiloissa oleviin* pintavesimuodostumiin, joille on hyväksytty tai joille olisi pitänyt hyväksyä hoitosuunnitelma. Asianomainen jäsenvaltio on näin ollen velvollinen epäämään luvan hankkeelta silloin, kun hanke voi huonontaa vesimuodostuman tilaa tai vaarantaa pintavesimuodostumien hyvän tilan saavuttamisen, paitsi jos katsotaan, että hanke kuuluu saman direktiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisen poikkeuksen piiriin. Toimivaltaisten viranomaisten on hanketta koskevan lupamenettelyn aikana ja siis ennen päätöksentekoa tarkastettava direktiivin 2000/60 4 artiklan nojalla, voiko kyseisestä hankkeesta aiheutua veteen kohdistuvia haittavaikutuksia, jotka olisivat ristiriidassa pinta- ja pohjavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisemistä ja parantamista koskevien velvollisuuksien kanssa.²⁷

53. Tämä oikeuskäytäntö liittyy jäsenvaltioissa sijaitsevien vesimuodostumien suojele perinteiseen menettelyyn, joka mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa, sillä siinä viitataan edeltävinä seikkoina erityisesti vesimuodostuman ekologisen tilan määrittämiseen ja hoitosuunnitelman hyväksymiseen. Tämän perusteella voitaisiin katsoa, että silloin kun näitä seikkoja ei ole osoitettu, kuten pääasiassa, vesimuodostuma ei kuulu direktiivin 2000/60 soveltamisalaan.

54. Saman direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan tarkoituksena on samoin ehkäistä kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen. Direktiivin 2 artiklan 10 alakohdan mukaan ”pintavesimuodostumalla” tarkoitetaan pintavesien erillistä ja ”merkittävää” osaa, kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa, jokisuun vaihettumisaluetta tai rannikkovesien osaa. Säännöstä voisikin tulkita siten, että nimenomaan pienikokoinen järvi ei muodosta pintavesien merkittävää osaa, kuten Irlannin, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset väittävät.

55. On kuitenkin yhtäältä huomattava, että tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että velvollisuutta estää pintavesimuodostumien tilan huonontuminen sovelletaan ”kaikentyypisiin ja kaikenlaisissa tiloissa oleviin pintavesimuodostumiin”. Direktiivissä 2000/60 vahvistetun menettelyn noudattamisen lisäksi kyseisen direktiivin tarkoituksena onkin muun muassa kaikkien sisämaan pintavesien suojele.

²⁷ Ks. tuomio 5.5.2022, Association France Nature Environnement (Väliaikaiset vaikutukset pintavesiin) (C-525/20, EU:C:2022:350, 24–26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Juuri tämä tavoite on asetettava etusijalle tilanteessa, jossa kyseisen vesimuodostuman ominaispiirteitä ei ole tarkasteltu eikä sitä ole luokiteltu liitteen II mukaisesti pienen pinta-alansa vuoksi.

56. Toisaalta on huomattava, että tarkasteltaessa direktiivin 2000/60 2 artiklan 10 alakohdassa esiintyvää sanamuotoa ”merkittävää osaa” on viitattava kyseisen direktiivin valmisteluasiakirjoihin. Komission 26.2.1997 esittämässä ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi vesipolitiikkaan liittyvien yhteisön toimien kehuksesta²⁸ komissio määritteli kyseisen ehdotuksen 2 artiklan 7 alakohdassa, että ”vesillä” tarkoitetaan ”pinta- tai pohjavesien *erillistä ja yhtenäistä* kokonaisuutta, kuten pohjavesivarastoa, järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, estuaaria tai rannikkovesien osaa”,²⁹ ja kyseisen artiklan 8 alakohdan määritelmän mukaan ”merkittävillä vesillä” tarkoitetaan ”8 artiklan kannalta katsottuna kaikkia juomavedenottoon vähintään 15 kotitaloudelle tarkoitettuja yksittäisiä vesiä”. Direktiivin 2000/60 antamisen yhteydessä ei hyväksytty kyseisiä määritelmiä eikä määrittely pintavesien merkittävän osan käsitettä.

57. Unionin tuomioistuimen esitettyä kirjallisen kysymyksen syistä, joiden vuoksi unionin lainsäätäjät poikkesi vesimuodostuman alkuperäisestä käsitteestä, Irlannin hallitus väitti, että valmisteluasiakirjat tukevat sen kantaa, jonka mukaan unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli vahvistaa käyttökelpoinen vähimmäisraja-arvo. Alankomaiden hallitus puolestaan väitti, että ilmaisu ”merkittävä osa” viittaa tilakriteeriin eli kokoon. Komissio sen sijaan katsoi, että merkittävä-adjektiivin ja pinta-alaltaan vähintään 0,5 km²:n kokoisen alueen välillä ei ole syytä osoittaa olevan yhteyttä, sillä perusteella, että direktiivin 2000/60 eri kieliversioista ilmenee, että vesimuodostuman rajaaminen erilliseksi ja merkittäväksi koskee paremminkin topologia ominaispiirteitä kuin sen kokoa sinänsä.

58. Totean tämän osalta, että kyseisessä direktiivissä ei ole säännöstä, jossa A-järjestelmää koskevissa taulukoissa esiintyvät kuvaajat kytkettäisiin pintavesien erillisen ja merkittävän osan käsitteeseen. ”Pintavesimuodostuman”, sellaisena kuin sen on määritelty tarkoittavan ”pintavesien erillistä ja merkittävää osaa, kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa, jokisuun vaihettumisaluetta tai rannikkovesien osaa”, voidaankin ilmaisuun ”kuten” käytön vuoksi ymmärtää tarkoittavan pintaveden osan *tyyppiä* sen koosta riippumatta, eli kaikkia järviä. Toisin sanoen pintavesien osa, joka ei ole merkittävä, voisi olla tämän määritelmän piiriin kuulumaton elementti, kuten lammikko.

59. A-järjestelmää koskevassa taulukossa esiintyvät kuvaajat tosin osoittavat, että unionin lainsäätäjät ei ole halunnut edellyttää, että pienikokoisten järvien ominaispiirteet kartoitetaan ja ne luokitellaan siten kuin direktiivin 2000/60 5 ja 8 artiklassa säädetään. Kuten kyseisen direktiivin systematiikasta kuitenkin ilmenee, unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut varmistaa kaikkien vesien suojelu jäsenvaltioissa. On lisäksi huomattava, että koska pintavedet luontaisesti yhdistyvät toisiinsa, pintaveden pienikokoisen (mutta ei merkityksettömän) osan laatu voi vaikuttaa suuremman osan laatuun.³⁰ Pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisen järven on siksi kuuluttava kyseisen direktiivin mukaisen suojelun piiriin.

60. Tästä seuraa, kuten komissio huomauttaa, että silloin, kun toimivaltainen kansallinen viranomaisensa saa käsiteltäväkseen hanketta koskevan lupahakemuksen, huonontamisen estämistä koskeva velvoite koskee koko sitä pintavesimuodostumaa, johon hanke mahdollisesti

²⁸ KOM(97) 49 lopullinen.

²⁹ Kursivointi tässä.

³⁰ Kantaja toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että järvi kuuluu toisiinsa yhteydessä oleviin järviin, joiden kokonaispinta-ala on yli 50 hehtaaria.

vaikuttaa. Sen vuoksi ja tämän velvoitteen noudattamisen takaamiseksi kyseisten vesimuodostumien on oltava kyseisen direktiivin 11 artiklassa tarkoitetun toimenpideohjelman kohteena.³¹ Kuten kyseisen artiklan 3 kohdan e alakohdassa säädetään, ohjelman on sisällettävä muun muassa ”perustoimenpiteitä”, joihin kuuluu makean pintaveden oton ennakkovalvonta. Toimenpideohjelmaa ei mielestäni ole kuitenkaan pidettävä riittävänä pienikokoisen vesimuodostuman kaikenlaisen huonontumisen estämisen kannalta. Kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, onkin tarkasteltava kyseessä olevaa yksittäistä hanketta.

61. Katsonkin, että silloin, kun pyydetään lupaa johonkin hankkeeseen, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on määritettävä asianomaisen vesimuodostuman *tila tapauskohtaisesti* varmistuakseen siitä, että ehdotettu hanke ei johda vesimuodostuman tilan huononemiseen. Mielestäni jäsenvaltion on soveltamalla analogisesti direktiivin 2000/60 5 artiklan 1 kohtaa huolehdittava siitä, että ihmistoiminnan vaikutusta kyseiseen vesimuodostumaan tarkastellaan ja tehdään vedenkäytön taloudellinen analyysi. On itse asiassa kyse arviointiperusteiden vahvistamisesta, sillä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vesimuodostuman tilan huononemisen ehkäisemistä koskeva velvollisuus pitää sisällään kaikki muutokset, jotka saattavat vaarantaa kyseisen direktiivin päätavoitteen toteutumisen.³² Tällaisesta tarkastelusta epäilemättä aiheutuu käytännön hankaluuksia, koska vesimuodostuman ominaispiirteitä ei ole aiemmin analysoitu eikä sitä ole luokiteltu. Tarkastelua on kuitenkin pidettävä välttämättömänä pintavesien suojelun varmistamiseksi unionissa.³³

62. Kuten ilmenee tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohdassa lainatusta oikeuskäytännöstä, joka koskee direktiivin 2000/60 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, jäsenvaltio on velvollinen epäämään hankkeelta luvan silloin, kun hanke voi huonontaa vesimuodostuman tilaa tai vaarantaa pintavesimuodostumien hyvän tilan saavuttamisen, jollei katsota, että hanke kuuluu kyseisen direktiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisen poikkeuksen piiriin.

63. Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen onkin mielestäni vastattava, että direktiiviä 2000/60 on tulkittava siten, että kun on kyse sellaista hanketta koskevasta lupamenettelystä, joka koskee järveä, jonka ominaispiirteitä ei ole tarkasteltu ja jota ei ole luokiteltu sen pienen pinta-alan vuoksi, toimivaltaitten kansallisten viranomaisten on varmistuttava tapauskohtaisen analyysin avulla siitä, että kyseinen hanke ei ole omiaan aiheuttamaan kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua tällaisen vesimuodostuman tilan huononemista.

V Ratkaisuehdotus

64. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Courtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY 5 ja 8 artiklaa

³¹ Ks. vastaavasti ohjeasiakirjassa nro 2 oleva 3.5 kohta.

³² Ks. vastaavasti tuomio 1.7.2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, 66 kohta).

³³ Kuten totesin asiassa Association France Nature Environnement (Väliaikaiset vaikutukset pintavesiin) antamassani ratkaisuehdotuksessa (C-525/20, EU:C:2022:16, 72 kohta), direktiivi 2000/60 annettiin, jotta voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ehkäistä vesimuodostumien tilan huononeminen, ja tästä syystä, kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan, olisi asetettava ympäristötavoitteita, jotta voidaan taata pinta- ja pohjavesien hyvän tilan saavuttaminen kaikkialla unionissa ja jotta ehkäistään vesien tilan huononeminen unionin tasolla, vaikka näistä kunnianhimoisista tavoitteista väistämättä aiheutuu jäsenvaltioille kustannuksia.

on tulkittava siten, että

niissä ei velvoiteta jäsenvaltioita tarkastelemaan kaikkien pinta-alaltaan alle 0,5 km²:n kokoisten järvien ominaispiirteitä ja luokittelemaan niitä.

2) Direktiiviä 2000/60

on tulkittava siten, että

kun on kyse sellaista hanketta koskevasta lupamenettelystä, joka koskee järveä, jonka ominaispiirteitä ei ole tarkasteltu ja jota ei ole luokiteltu sen pienen pinta-alan vuoksi, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on varmistuttava tapauskohtaisen analyysin avulla siitä, että hanke ei ole omiaan aiheuttamaan kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua tällaisen vesimuodostuman tilan huononemista.